

Fakulteta za pravo in ekonomijo
Magistrski program Poslovne vede II

Darko Lavrič

**EMPIRIČNA ANALIZA DEJAVNIKOV USPEŠNOSTI
ČRPANJA EU SREDSTEV SLOVENSKIH OBČIN V
OBDOBJU 2011-2020**

*(AN EMPIRICAL ANALYSIS OF THE SUCCESS FACTORS FOR THE ABSORPTION
OF EU FUNDS BY SLOVENIAN MUNICIPALITIES IN THE PERIOD 2011-2020)*

Magistrska naloga

Mentor: doc. dr. Mitja Steinbacher

Ljubljana, 2023

Z A H V A L A

Iskreno se zahvaljujem svojemu mentorju, doc. dr. Mitji Steinbacherju, za sprejem mentorstva ter usmeritve, nasvete in odzivnost pri izdelavi magistrske naloge. Zahvala gre tudi Fakulteti za pravo in ekonomijo ter vsem njenim sodelavcem za vse predano znanje.

Posebej se zahvaljujem tudi ženi Jani ter hčerkama Klari in Jerci, ki so mi vsa leta študija stali ob strani in verjeli vame.

Seznam kratic:

CEMR - The Council of European Municipalities and Regions

DDV - Davek na dodano vrednost

DPN - Državni prostorski načrt

DVK - Državna volilna komisija

EKN - Enotni kontni načrt

EU - Evropska unija

MELLS - Evropska listina lokalne samouprave

MF - Ministrstvo za finance

MJU - Ministrstvo za javno upravo

MNVP - Ministrstvo za naravne vire in prostor

MOL - Mestna občina Ljubljana

MOP - Ministrstvo za okolje in prostor

NRP - Načrt razvojnih programov

OLS - Ordinary least squares method (metoda najmanjših kvadratov)

OPN - Občinski prostorski načrt

OPPN - Občinski podrobni prostorski načrt

OPP - Občinski prostorski plan

OVK - Občinska volilna komisija

RSRS - Računsko sodišče Republike Slovenije

SURS - Statistični urad Republike Slovenije

UKOM - Urad vlade za komuniciranje

US - Ustavno sodišče

VRS - Vlada Republike Slovenije

ZFO - Zakon o financiranju občin

ZJF - Zakon o javnih financah

ZLS - Zakon o lokalni samoupravi

ZLV - Zakon o lokalnih volitvah

ZSRR - Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

ZUODNO - Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij

ZUreP - Zakon o urejanju prostora

Kazalo vsebine:

Vsebina

1. UVOD.....	9
1.1. OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA.....	9
1.2. NAMEN, CILJI IN TEMELJNE HIPOTEZE.....	10
1.3. METODE RAZISKOVANJA	11
1.4. OMEJITVE RAZISKAVE.....	13
2. DELOVANJE OBČIN.....	17
2.1. LOKALNA SAMOUPRAVA IN OBČINE	17
2.1.1. Kratka predstavitev razvoja slovenskih občin.....	20
2.1.2. Pravna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji	22
2.1.3. Ustava Republike Slovenije	23
2.1.4. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)	24
2.1.5. Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti.....	24
2.1.6. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS).....	25
2.2. ORGANI OBČINE.....	25
2.2.1. Občinski svet	26
2.2.2. Volilni sistem za izvolitev v člana občinskega sveta	27
2.2.3. Župan.....	28
2.2.4. Pravna opredelitev župana kot organa občine	29
2.2.5. Kandidiranje za župana s podporo volivcev (liste) ali s podporo politične stranke	30
2.2.6. Politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije kot politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev	32
2.2.7. Nadzorni odbor	34
2.3. VIRI FINANCIRANJA OBČIN	35
2.3.1. Viri financiranja - splošno	35
2.3.2. Pridobljena EU sredstva	39
2.3.3. Uspešnost črpanja EU sredstev slovenskih občin od leta 2007-2020	40
2.3.4. Črpanje sredstev EU slovenskih občin v obdobju 2011-2020.....	40
2.4. PRORAČUNSKI IZDATKI OBČINE	46
2.4.1. Struktura in vsebina občinskega proračuna	47

2.4.2. Prikaz letne porabe slovenskih občin po programski klasifikaciji	53
2.4.3. Proračunski cikel	55
2.4.4. Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah	56
2.5. PROSTORSKO NAČRTOVANJE OBČINE.....	59
2.5.1. Umeščenost občinskih prostorskih aktov	60
2.5.2. (Ne)sprejeti občinski prostorski načrt oz. občinski prostorski plan kot prostorski dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev (OPN)	67
2.6. RAZLIKE V DOHODKIH MED OBČINAMI.....	69
2.6.1. Povprečne bruto plače.....	69
2.6.2. Vpliv bruto plač na uspešnost občine pri črpanju EU sredstev	72
3. EMPIRIČNI MODEL: PANELNA REGRESIJA.....	74
3.1. PREDSTAVITEV PODATKOV IN UPORABLJENIH SPREMENLJIVK ZA REGRESIJSKO ANALIZO	75
3.1.1. Opis v modelih uporabljenih spremenljivk.....	77
3.1.2. Podatkovni model A	77
3.1.3. Podatkovni model B	82
3.1.4. Opisne statistike spremenljivk	88
3.2. PREDSTAVITEV MODELA	93
3.2.1. Model brez panelne strukture podatkov (ang. Pooled data)	95
3.2.2. Model s panelno strukturo: stalni učinki	95
3.2.3. Model s panelno strukturo: naključni učinki	96
3.3. DOLOČITEV NAJPRIMERNEJŠE SPECIFIKACIJE MODELA.....	97
3.3.1. Primerjava modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki (F-test) 97	
3.3.2. Primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov (Breusch-Paganov LM test).....	98
3.3.3. Primerjava modela s stalnimi učinki z modelom z naključnimi učinki (Hausmanov test).....	99
3.4. REZULTATI REGRESIJSKE ANALIZE	100
3.4.1. Model A: Nominalni in nepreračunani podatki 2011-2020	101
3.4.2. Model B: Povprečni podatki 2011-2020.....	109
4. EMPIRIČNA ANALIZA MODELA	117
4.1. PREVERJANJE HIPOTEZE 1	117
4.2. PREVERJANJE HIPOTEZE 2	118

4.3. PREVERJANJE HIPOTEZE 3	119
5. SKLEPNE UGOTOVITVE	120
6. POVZETEK	124
7. SUMMARY	126
8. REFERENCE.....	128
9. PRILOGE	139

Kazalo grafikonov:

Grafikon 1: Število izvoljenih županov s podporo lokalne liste	31
Grafikon 2: Število županov, katerih politične stranke pripadajo aktualni vladni koaliciji v letih 2011-2020	33
Grafikon 3: Počrpana EU sredstva slovenskih občin med leti 2011 in 2020	42
Grafikon 4: Sprejemanje prostorskih aktov v slovenskih občinah med leti 2011-2020	68

Kazalo preglednic:

Preglednica 1: Spremenljivke empiričnega modela	13
Preglednica 2: Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti v državah Evropske unije.....	18
Preglednica 3: Kratek povzetek pojmov lokalne skupnosti, pokrajine in občine... ..	19
Preglednica 4: Sestava vladnih koalicij v Republiki Sloveniji in upoštevanje le-teh pri določanju vrednosti spremenljivke	33
Preglednica 5: Kratek povzetek virov financiranja občin	38
Preglednica 6: Realizacija prihodkov slovenskih občin v letih 2011-2020 po ekonomski klasifikaciji v eur	41
Preglednica 7: Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva EU – realizacija slovenskih občin v letih 2011-2020 po ekonomski klasifikaciji	43
Preglednica 8: Dvajset najuspešnejših občin po črpanju EU sredstev v letih 2011-2020 – nominalni zneski	44

Preglednica 9: Dvajset najuspešnejših občin po črpanju EU sredstev v letih 2011-2020 – zneski na prebivalca občine	45
Preglednica 10: Poraba sredstev vseh slovenskih občin po programski klasifikaciji v letu 2015	54
Preglednica 11: Prvih dvajset občin po izplačanih sredstvih za delovno uspešnost in nadurno delo za zaposlene na občinskih upravah v obdobju 2011-2020 – zneski na prebivalca občine	58
Preglednica 12: Dvajset slovenskih občin z najvišjimi povprečnimi bruto plačami v letu 2020 v eur	71
Preglednica 13: Dvajset slovenskih občin z najvišjimi povprečnimi letnimi rastmi bruto plač v obdobju 2011-2020 v eur	71
Preglednica 14: Podatki za analizo-predstavitvena tabela – Model A.....	76
Preglednica 15: Podatki za analizo-predstavitvena tabela – Model B.....	77
Preglednica 16: Opisne statistike spremenljivk za obdobje 2011-2020 po slovenskih občinah v mio eur.....	89
Preglednica 17: Ocene regresijskih koeficientov po modelu A.....	101
Preglednica 18: Ocene regresijskih koeficientov po modelu B.....	109

Kazalo slik:

Slika 1: Zemljevid občin v Sloveniji.....	21
Slika 2: Občine v obmejnem problemskem območju (leto 2020)	22
Slika 3: Organi občine	26
Slika 4: Prikaz dela splošnega dela občinskega proračuna.....	48
Slika 5: Izpis iz EKN.....	49
Slika 6: Izsek posebnega dela občinskega proračuna.....	51
Slika 7: Prikaz načrta razvojnih programov	52
Slika 8: Hierarhija in delitev prostorskih aktov po ZUreP-3	60
Slika 9: Razlike med občinami po počrpanih sredstvih EU med leti 2011 in 2020 v mio eur	90

Slika 10: Razlike med občinami po višini izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah med leti 2011 in 2020 v mio eur	91
Slika 11: Razlike med občinami po višini bruto plače med leti 2011 in 2020 v mio eur	92

1. UVOD

1.1. OPREDELITEV PODROČJA IN OPIS PROBLEMA

Ta magisterij naslavlja vprašanje dejavnikov črpanja EU sredstev na lokalnem nivoju slovenskih občin. Črpanje EU sredstev lahko pomembno prispeva k spodbujanju regionalnega razvoja. Tako na primer Mohl in Hagen (2009, 353) na empirični analizi s panelnimi podatki o 124 statističnih regijah v EU ugotavljata izrazito pozitivno povezavo med strukturnimi sredstvi in gospodarsko rastjo.

Sloveniji se je z vstopom v EU odprla možnost dostopanja do sredstev iz strukturnih in kohezijskih skladov. Zaradi svoje majhnosti in manjše razvitosti je Sloveniji omogočen ugodnejši dostop do teh sredstev iz skupnega proračuna EU. Tako avtorja Djurić-Drozdek in Bojnec (2010, 115) izpostavljata, da je prejem sredstev EU za Slovenijo odvisen predvsem od kakovosti pripravljenih programov in ustreznosti prijavljenih projektov, ki so del izvedbenih dokumentov regionalne politike Slovenije in regionalne politike EU. Ob tem avtorja izpostavita vprašanje odsotnosti regionalne organiziranosti, s čimer posebej majhne in finančno šibke občine ne morejo bistveno vplivati na skladnejši regionalni oziroma gospodarski razvoj, saj kohezijska politika EU daje prednost večjim, regionalno usmerjenim projektom.

Ta magisterij odpira vprašanje dejavnikov, ki lahko vplivajo na uspešnost črpanja EU nepovratnih sredstev na nivoju občin. Vsebina magisterija ne išče odgovora na vprašanje, ali bi bile občine pri črpanju uspešnejše, če bi bilo število občin manjše oz. bi črpanje sredstev potekalo na nivoju morebitnih pokrajin. Vsebina je osredotočena na izbrane dejavnike uspešnosti črpanja (politične, geografske, prostorske in ekonomske), na katere imajo občine posreden oz. neposreden vpliv.

Po podatkih Ministrstva za finance (MF 2008; MF 2021) se je od spremembe Zakona o financiranju občin v letu 2007 delež realiziranih sredstev EU precej spremenil: še v letu 2007 so tako ta sredstva znašala 19,215.676 € in tako predstavljala 1,12% delež vseh realiziranih prihodkov vseh slovenskih občin, v letu 2020 pa tovrstna sredstva predstavljajo že 3,58% agregata realiziranih občinskih prihodkov (83,323.202 €). Če

navsezadnje primerjamo realizirana sredstva EU na občinskem nivoju s povprečnim številom prebivalstva, lahko ugotovimo, da so v letu 2007 slovenske občine počrpale v povprečju 9,52 € na prebivalca Slovenije, v letu 2020 pa že 39,68 € na prebivalca (*ibid*).

1.2. NAMEN, CILJI IN TEMELJNE HIPOTEZE

Osnovni namen magistrskega dela je torej vpogled v izbrane dejavnike, ki lahko vplivajo na uspešnost občin pri črpanju sredstev EU. Z raziskavo sem se osredotočil na vse slovenske občine (statistične enote) in sicer so se podatki za analizo nanašali na obdobje od leta 2011 do 2020 (obdobje statističnega raziskovanja). V ta namen je magisterij razdeljen v dva večja sklopa: (i) predstavitev delovanja občin, njihovo upravljanje in financiranje ter (ii) empirična analiza, ki sestoji iz predstavitve modela in rezultatov regresijske analize.

Jedro te raziskovalne naloge tako predstavlja drugi (empirični) sklop, kjer sem s pomočjo regresijske analize na obsežnem naboru (14.812) podatkov proučil in ocenil vpliv izbranih šestih dejavnikov na uspešnost občin pri črpanju sredstev iz državnega proračuna iz sredstev EU in EU sredstev. Ti dejavniki so: politična (t. j. strankarska) pripadnost župana aktualni vladni koaliciji, pripadnost župana politični stranki oz. lokalni listi, povprečne izplačane bruto plače, izplačana sredstva za delovno uspešnost in nadure zaposlenih na občinskih upravah, pripadnost občine obmejnemu problemskim območjem in status občine glede sprejetega občinskega prostorskega akta.

Empirična analiza je narejena na letnih podatkih za vsako slovensko občino posebej v obdobju med letoma 2011 in 2020. Podatke sem pridobil iz javno dostopnih evidenc Ministrstva za finance, Statističnega urada RS, Državne volilne komisije, občinskih volilnih komisij in Ministrstva za okolje in prostor - Prostorski informacijski sistem.

Vsebina magisterija naj bi v prvi vrsti koristila občinam pri razumevanju opisane problematike. Koristila pa bi lahko tudi zainteresiranemu bralcu, ki ga zanima problematika črpanja sredstev EU na lokalnem nivoju. Namene in cilje je mogoče strniti v naslednjih alinejah:

- Prikazati razpoložljivo referenčno literaturo, ki se navezuje na proučevanje uspešnosti črpanja sredstev EU;
- Prikazati dejavnike uspešnosti črpanja sredstev EU s pomočjo empiričnega modela na panelnih podatkih;
- Prikazati in analizirati temeljne statistične podatke in sicer za vse spremenljivke empiričnega modela, ki sem jih uporabil za analizo dejavnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev (preglednica 16);
- Zasnovati ustrezen empiričen model za merjenje uspešnosti črpanja evropskih sredstev na ravni občin.

Hipoteze tega raziskovalnega dela se nanašajo na preverjanje dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev, ki jih lahko uvrstimo med politične, geografske, prostorske in ekonomske.

V empiričnem delu magistrskega dela iščem odgovore na naslednje temeljne hipoteze:

1. Pripadnost župana lokalni listi je pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki so izvoljeni s podporo političnih strank; ob tej hipotezi sem preveril tudi dopolnilno hipotezo: Pripadnost župana vladni koaliciji je pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki te pripadnosti nimajo;
2. Status obmejnega problemskega območja je pomemben geografski dejavnik občine pri črpanju EU sredstev;
3. Plačilo nadur in povečan obseg dela pri zaposlenih na občinskih upravah je statistično značilen ekonomski dejavnik realizacije črpanj sredstev iz državnega proračuna oziroma EU sredstev.

1.3. METODE RAZISKOVANJA

V tem podpoglavju na kratko navajam nekatere temeljne pristope k raziskovanju, ki sem jih uporabil za potrebe te magistrske raziskave.

Prevzemanje

Pregledal sem relevantne postavke zaključnih računov in računovodskih izkazov vseh občin, ki so vključene v predlagano raziskavo. Pregledal sem tudi pogloblitve pravne podlage, ki opredeljujejo delovanje občin ter ustrezne dokumente za izvršitev zakonsko določenih občinskih nalog.

Deskripcija

S pomočjo deskripcije sem opisal zakonitosti delovanja občin in smotrnost uporabljenih empiričnih metod.

Kompilacija

V sklopu metod kompilacije sem povzemal ugotovitve drugih avtorjev s temeljnih področij magistrske raziskave.

Primerjalna analiza

Primerjalna analiza v tej magistrski raziskavi se v največji meri nanaša na razvrščanje občin po višini porabljenih EU sredstev (absolutno in relativno), kakor tudi na grafične prikaze gibanja povprečne vrednosti in standardnih odklonov različnih spremenljivk temeljnega empiričnega modela te raziskave, kot tudi na izračune opisnih statistik.

Statistično-ekonometrična analiza

Statistično-ekonometrična analiza je uporabljena v empiričnem delu magistrskega dela, ki vključuje empirično analizo ekonometričnega modela s panelno strukturo podatkov. V tem delu magistrskega dela sem preveril v uvodu zastavljene temeljne hipoteze. Spremenljivke uporabljenega ekonometričnega modela za preverjanje temeljnih hipotez prikazuje preglednica 1.

V tem sklopu sem opravil tudi tri teste za preverjanje ustreznosti specifikacije empiričnega modela, kadar imam na voljo panelne podatke: F-test za primerjavo modela

stalnih učinkov in modela brez panelne strukture, Breusch-Paganov LM test za primerjavo modela naključnih učinkov z modelom brez panelne strukture in Hausmanov test za primerjavo modela stalnih učinkov z modelom naključnih učinkov. Najustreznejši model (model naključnih učinkov) je nato uporabljen za preverjanje temeljnih hipotez te magistrske raziskave

Spremenljivka	Y (SEU)	X ₁ (PSPV)	X ₂ (PSPL)	X ₃ (DUN)	X ₄ (BPL)	X ₅ (OPN)	X ₆ (POP)
Ime spremenljivke	Višina počrpanih sredstev EU posamezne občine v posameznem letu	Politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije	Pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki	Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah	Povprečna bruto plača po občinah	(Ne)sprejeti občinski prostorski načrt (OPN) oz. občinski prostorski plan	Pripadnost občine Obmejnim problemskim območjem
Enota mere	V mio eur	0: ni del koalicije 1: je del koalicije	0: ne pripada lokalni listi 1: pripada lokalni listi	V mio eur	V mio eur na občana	0: občina nima veljavnega prostorskega dokumenta 1: občina ima veljaven prostorski dokument	0: občina ni uvrščena na seznam Obmejnih problemskih območij iz Vladne Uredbe 1: občina je uvrščena na seznam Obmejnih problemskih območij iz Vladne Uredbe

Preglednica 1: Spremenljivke empiričnega modela

1.4. OMEJITVE RAZISKAVE

Predpostavke in omejitve se v veliki meri nanašajo na uporabljene podatke, ki sem jih za empirično analizo. Analizo sem izvedel na dveh verzijah empiričnega modela:

- **Model A** – analiza na osnovnih podatkih s panelno strukturo časovnih vrst, in
- **Model B** – analiza podatkov na povprečenih podatkih po dveh zaključenih volilnih ciklikih in enem delnem (2011-2014; 2015-2018; 2019-2020) s panelno strukturo časovnih vrst.

Splošna omejitev magisterija je v naravi spreminjanja zakonodajnega okvirja, ki opredeljuje volitve za župana in delovanje občin. Tako lahko denimo predvidevamo, da ob spremembi Zakona o lokalnih volitvah, ki spremeni pogoje kandidiranja za župana nastane drugačna okoliščina kot pred spremembo. Takšna sprememba lahko potegne za seboj drugačne vplive političnih dejavnikov na uspešnost občin pri črpanju EU sredstev. Omejitev je tudi ta, da za vse obstoječe občine ni bilo na voljo vseh podatkov.

Omejitve se nanašajo tudi na uporabo panelne regresije, kadar imamo prisotne pretežno naključne učinke. Gre za prisotnost naključnih vplivov, ki so za vsako opazovano enoto specifični, vendar jih ne moremo identificirati. Z regresijo empiričnega modela ob prisotnih naključnih učinkih, sicer deloma popravimo njihov vpliv na zanesljivost regresijskih koeficientov, vendar ga ne moremo v celoti izločiti. Ostale omejitve se nanašajo na rabo spremenljivk empiričnega modela. Omejitve v grobem povzemam v nadaljevanju.

Višina počrpanih sredstev EU v eur na prebivalca posamezne občine (SEU)

SEU nastopa kot odvisna spremenljivka v obeh verzijah empiričnega modela. Pri opredelitvi podatkov o SEU je potrebno imeti v oziru vsaj sledeče omejitve:

- Občina lahko v določenih projektih nastopa v konzorciju občin. V takem primeru se lahko počrpana sredstva v računovodskih izkazih (na zadnji dan koledarskega leta) prikazujejo zgolj v eni občini (in ne v vseh, v projektni konzorcij vključenih občin). Iz tega vidika lahko na ta način pridobimo izkrivljeno sliko uspešnosti posamezne občine pri črpanju sredstev EU;
- Višina počrpanih sredstev temelji na načelu plačane realizacije. Ta vidik je pomemben, saj izključuje morebitne podpise dogovorov o črpanju sredstev, katerih posledice bodo šele nastale;

- Število prebivalcev posamezne občine je trenutni podatek, ki se za potrebe raziskave nanaša na datum 1.7.posameznega leta.

Politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije (PSPV – neodvisna spremenljivka

Pri opredelitvi PSPV ni bilo moč zaznati omejitev, ki bi vplivale na kvaliteto pridobljenih podatkov in z njimi povezanih rezultatov analize.

Pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki – neodvisna oz. pojasnjevalna spremenljivka (PSPL) – neodvisna spremenljivka

Pri opredelitvi PSPL ni bilo moč zaznati omejitev, ki bi vplivale na kvaliteto pridobljenih podatkov in z njimi povezanih rezultatov analize.

Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah (DUN) – neodvisna spremenljivka

Tovrstni instrument plačevanja in/ali nagrajevanja zaposlenih na občinskih upravah se ne uporablja zgolj pri projektih, ki so vezani na sofinanciranje sredstev s strani EU. Na višino DUN vplivajo še vsaj sledeči dejavniki:

- realizacija del, ki jih je potrebno narediti zaradi odsotnosti (iz različnih razlogov) javnih uslužbencev z dela;
- realizacija nepredvidenih in dodatnih del (npr. zaradi spremembe zakonodaje, ki pomeni lahko tudi prenos del iz državne na lokalno raven);
- morebitna nezasedena delovna mesta v okviru obstoječe sistemizacije (dolgotrajne bolniške odsotnosti, porodniški dopusti ipd).

Povprečna bruto plača na zaposlenega po občinah (BPL) – neodvisna spremenljivka

Pri spremenljivki BPL sem uporabil javno dostopno bazo podatkov Statističnega urada Republike Slovenije. Podatki so standardizirani po pravilih Statističnega urada. Izpostaviti velja, da so agregirani na način, da jih ne velja tolmačiti, da vključujejo zgolj

plače zaposlenih pri pravnih osebah in jih je treba razumeti kot aproksimacijo povprečne plače na občana.

(Ne)sprejeti občinski prostorski načrt oz. občinski prostorski plan (OPN) – neodvisna spremenljivka

Pri opredelitvi podatkov o (ne)sprejetem občinskem prostorskem načrtu (OPN) oz. občinskem prostorskem planu ne predvidevam omejitev, ki bi vplivale na kvaliteto pridobljenih podatkov in z njimi povezanih rezultatov analize.

Status občine kot obmejnega problemskega območja (POP) – neodvisna spremenljivka

Pri POP prav tako ni posebnih omejitev, ki bi vplivale na kvaliteto pridobljenih podatkov in z njimi povezanih rezultatov analize.

2. DELOVANJE OBČIN

V nadaljevanju sledi opis temeljnih pojmov s področja lokalne samouprave kakor tudi pravnih podlag na katerih lokalna samouprava deluje. Za boljše razumevanje delovanja slovenskih občin, je dodano poglavje o razvoju le-teh. Poglavje sklenem s predstavitev organov občin z namenom boljšega razumevanja nekaterih političnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na uspešnost črpanja EU sredstev.

2.1. LOKALNA SAMOUPRAVA IN OBČINE

Lokalna samouprava

Po Rakarju (2013, 11) je eno ključnih in osnovnih vprašanj vsake države način zagotovitve uresničevanja oblasti na celotnem teritoriju, kamor uvršča organizacijo uresničevanja javnih interesov prebivalcev v smislu notranje teritorialne strukture in nivojske organiziranosti.

Djurić-Drozdek in Bojnec (2010, 33) kot tudi Rakar (2018, 11) identificirajo tri prevladujoče modele lokalne samouprave v Evropi:

- angleški,
- francoski,
- nemški.

Šmidovnik (1995, 27) povzema, da je angleška opredelitev širša in izraža politično vsebino, francoska pa ožja in izraža upravno vsebino, nemška pa pomeni enako kot lokalna samouprava v slovenščini. Po Vlaju (2006, 68) pa lokalna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih in lokalnih skupnosti samih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

Države Evropske unije imajo različne ravni lokalne samouprave, izraženih v številu enot samoupravnih lokalnih skupnosti na posamezni ravni. Iz preglednice 2 je razvidno, da

ima 6 držav vzpostavljeno zgolj lokalno raven, 16 držav tako lokalno, kot vmesno ali regionalno raven, 5 držav pa je takih, kjer imajo vzpostavljene vse tri ravni.

Država	Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti		
	1. Raven (lokalna)	2. Raven (vmesna)	3. Raven (regionalna)
Avstrija	2095	-	9
Belgija	584	10	3
Bolgarija	265	-	-
Ciper ¹	488	-	39
Češka	6258	-	14
Danska	98	-	5
Estonija	79	-	-
Finska	290	-	20
Francija	34965	101 ²	13 ³
Grčija	332	-	13
Hrvaška	428	128	21
Irska	74	-	-
Italija	7904	107	20
Latvija	42	-	5
Litva	60	-	-
Luksemburg	102	-	-
Madžarska	3155	19	-
Malta	68	-	5
Nemčija	10799	294	16
Nizozemska	352	-	12
Poljska	2477	380	16
Portugalska	3400	-	2
Romunija	3181	-	41
Slovaška	2930	-	8
Slovenija	212	-	-
Španija	8183	-	19
Švedska	290	-	20

Preglednica 2: Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti v državah Evropske unije

Vir: CCRE-CEMR (2023).

¹ Devet občin in 139 razseljenih skupnosti, ki predstavljajo 37 % ciprskega ozemlja, je pod turško okupacijo.

² 96 departmajev in 5 čezmorskih departmajev

³ 13 regij, vključno s petimi čezmorskimi regijami (Guadeloupe, Martinique, Gvajana, Reunion, Mayotte)

Slovenski model lokalne samouprave je najbolj podoben nemškemu, katerega začetki razvoja segajo po Rakarju (2018, 11) v samoupravo mest in podeželja v 12. stoletju. Rakar (*ibid.*) še pravi, da današnji nemški model temelji na decentralizaciji, in razlikovanju med izvirnimi in prenesenimi nalogami ter enotirnim sistemu⁴ upravljanja (*ibid.*).

Djurić-Drozdek in Bojnec (2010, 43) zavzemata stališče, da je uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji temeljilo - tako kot v večini evropskih držav - na ustavi in z upoštevanjem načel evropske lokalne samouprave. Omenjena načela so se pri nas začela tako izvajati v letu 1994 z ustanovitvijo novih občin oziroma leta 1995 z začetkom delovanja njihovih organov.

V preglednici 3 pojasnjujem tri temeljne pojme s področja lokalne samouprave: lokalno skupnost, pokrajine in občine.

Lokalna skupnost	Čprav je v znanstveni sferi toliko opredelitev pojma lokalna skupnost, kolikor je avtorjev, lahko povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 2006, 66).
Pokrajine	Na ravni med državo in občinami slovenska ustava opredeljuje še dodaten podsistem lokalne samouprave, in sicer pokrajine. Ustava določa ustanovitev pokrajin z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, v postopku pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin ⁵ . Kljub več poskusom pokrajine še niso ustanovljene, saj za njihovo ustanovitev ni zadostnega političnega soglasja.
Občine	Ena krajših definicij pojma občine po Vlaju (2006, 67) je, da so občine najožje lokalne skupnosti, katerih prebivalci imajo skupen interes po zagotovitvi takih razmer, ki omogočajo družbeno življenje v njih.

Preglednica 3: Kratek povzetek pojmov lokalne skupnosti, pokrajine in občine

⁴ Pri enotirnem sistemu organi samoupravne lokalne skupnosti opravljajo vse upravne naloge na svojem območju kot izvirne naloge ali kot prenesene naloge, medtem ko dvotirni sistem temelji na tem, da hkrati delujeta tako državni kot lokalni teritorialni upravni sistem.

⁵ Ustava RS, 143. člen

2.1.1. Kratka predstavitev razvoja slovenskih občin

Z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO) oktobra 1994 je bilo ustanovljenih 147 občin po evropskem zgledu, ki so nadomestile 62 družbenopolitičnih skupnosti. Državne funkcije, ki so jih pred tem opravljale prejšnje, ozemeljsko večje občine, so bile prenesene na upravne enote, lokalne naloge pa so prevzeli novi organi novih občin. Leta 2006 je število občin v Republiki Sloveniji doseglo številko 210, zadnji dve občini sta bili ustanovljeni leta 2011, in sicer Občina Mirna in Občina Ankaran, ki pa je začela s poslovanjem šele leta 2015. Danes je v Republiki Sloveniji ustanovljenih 212 občin, med katerimi je 12 mestnih občin (MJU 2022a).

»Slovenske občine so medsebojno precej raznolike. Združujejo približno šest tisoč naselij, od katerih je vsako stoto brez prebivalcev. V 212 slovenskih občinah jih je več kot polovica s pet tisoč prebivalci ali manj, v njih pa prebiva le šestina slovenskega prebivalstva, medtem ko samo v dveh mestnih občinah, Ljubljani in Mariboru, prebiva skoraj petina vseh državljanov Republike Slovenije. Dve najmanjši občini imata le po nekaj sto prebivalcev. V dvanajstih mestnih občinah skupno prebiva več kot tretjina prebivalcev države (MJU 2022a).«

Razdrobljenost občin

Slika 1 prikazuje razporeditev občin in kot lahko vidimo, so le-te razmeroma razdrobljene, še posebno to velja za vzhodno polovico države. Majhnost občin, kot posledica razdrobljenosti, lahko predstavlja precejšnje težave tudi na področjih, ki jih obravnavam v tej raziskovalni nalogi. Zlasti majhne občine si težko zagotavljajo ustrezne kadrovske kapacitete na vseh področjih, ki jih ureja posamezna občina, še zlasti to velja na področju urejanja prostora, kot enem od pglavitnih področij v pristojnosti občin, ki se kaže v tem, da velika večina manjših občin ne razpolaga s strokovnjakom(i) s tega področja (npr. urbanistom).



Vir: Geodetska uprava Republike Slovenije, 2014

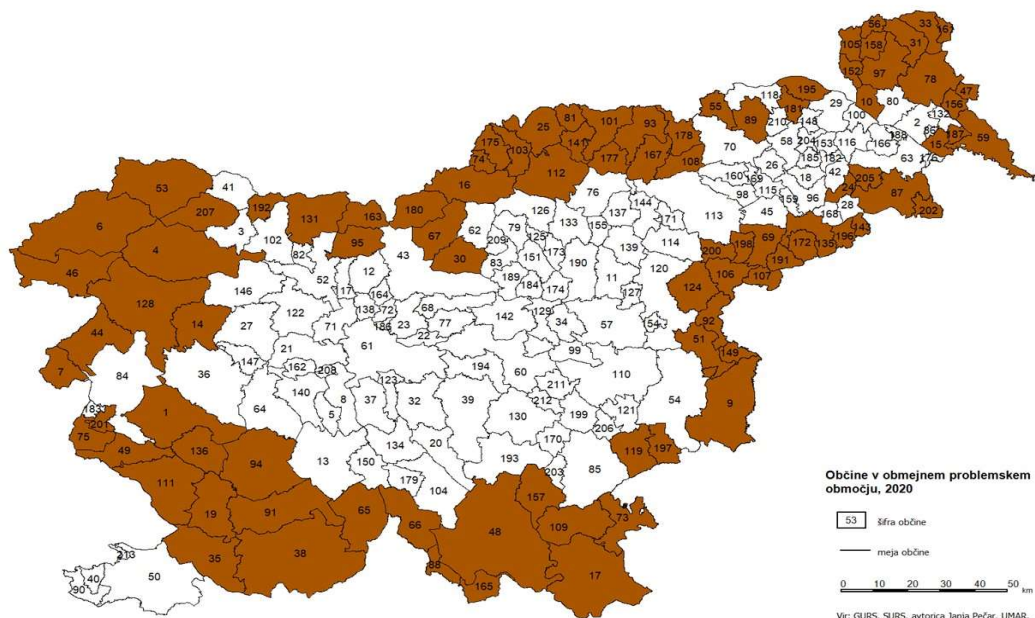
Slika 1: Zemljevid občin v Sloveniji

Nadalje je velika razdrobljenost občin povezana z dejstvom, da vsaka tretja občina meji z državno mejo z eno od sosednjih držav. To skoraj avtomatično pomeni, da te občine spadajo v tako imenovana *Obmejna problemska območja*⁶, prikazuje jih slika 2, ki se zaradi različnih razlogov soočajo z razvojnimi zaostankom na mnogih področjih. Med poglavitnimi vzroki so slabša prometna dostopnost, razpršena poselitev, težave pri vzdrževanju in razvijanju infrastrukture ter strožje zahteve pri varstvu okolja. In nenazadnje, ker kohezijska politika EU daje prednost večjim, regionalno usmerjenim projektom, majhne občine posledično ne izpolnjujejo meril, ki jih predvidevajo ti projekti, kar ima za posledico lahko tudi nižjo realizacijo počrpanih EU sredstev.

Pripadnost občine obmejnemu problemskemu območju v empiričnem delu nastopa kot pojasnjevalna spremenljivka, s katero želim preveriti veljavnost hipoteze 2, ki opredeljuje

⁶ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2), 24. člen: Obmejna problemska območja obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Obmejne občine po tem zakonu so občine, v katerih več kakor 50 odstotkov prebivalcev živi v 10-kilometrnem obmejnem pasu in ki imajo primanjkljaj delovnih mest ter podpovprečno gostoto poselitve. Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45 minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine vključene v območje Nature 2000. Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Vlada z uredbo natančneje določi merila za določitev obmejnih problemskih območij in seznam občin, ki izpolnjujejo ta merila.

status obmejnega problemskega območja kot pomemben geografski dejavnik občine pri črpanju EU sredstev (spremenljivka POP).



Slika 2: Občine v obmejnem problemskem območju (leto 2020)

Vir: Geodetska uprava Republike Slovenije, Statistični urad Republike Slovenije, avtorica Janja Pečar, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2020.

2.1.2. Pravna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji

Občina se ustanovi in njeno območje določi z zakonom, pri čemer se pred tem opravi referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na tem območju. Državni zbor pri odločanju o ustanovitvi občine ne sme ravnati arbitrarno, saj tako ravnanje predstavlja kršitev načel pravne države, splošnega načela enakosti pred zakonom in s tem kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Tako ravnanje je US⁷ ugotovilo v primeru ustanovitve občine Ankaran, zato je samo odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino (Rakar 2013, 16).

⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-137/10 in odločba US RS št. U-I-114/11-12.

Poglavitni pravni viri, s katerimi država ureja lokalno samoupravo v Sloveniji, so (Rakar 2013, 15):

1. Ustava Republike Slovenije,
2. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)⁸,
3. Sistemski zakoni (Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO), Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2),
4. Področni zakoni,
5. Podzakonski predpisi.

V nadaljevanju predstavljam zgolj temeljne pravne vire in sicer ustavo, Evropsko listino lokalne samouprave in Zakon o lokalni samoupravi. Opis ostale področne zakonodaje bi pomenil prevelik odmik od temeljnih namenov magisterija, zato jih izpuščam iz nadaljnje obravnave.

2.1.3. Ustava Republike Slovenije

Šturm (2010, 153) ugotavlja, da nova slovenska Ustava zagotavlja eno od demokratičnih načel, to je pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, ki se najbolj neposredno uresničuje ravno na lokalni ravni. Tako so državljani neposredno udeleženi pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje.

Z vidika Ustave je potrebno poudariti, da Ustava za delovanje lokalne samouprave predvideva tudi prihodke za njeno delovanje. Prihodke opredeljuje 142. člen⁹ ustave, v nadaljevanju¹⁰ pa ustava določa pridobivanje sredstev za uresničevanje nalog občin.

⁸ Evropska listina lokalne samouprave je bila implementirana v slovenski pravni red s sprejemom Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS–MP, št. 15/1996.

⁹ 142. člen Ustave: Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.

¹⁰ 146. člen Ustave: Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.

2.1.4. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)

»Evropska listina lokalne samouprave je prva mednarodna zavezujoča pogodba, ki zagotavlja pravice skupnostim in njihovim izvoljenim oblastem. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope zagotavlja upoštevanje načel Listine v državah članicah Sveta Evrope, ki so podpisale in ratificirale Listino in dodaten Protokol k Listini (CE 2016, 51)«.

»Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave Sveta Evrope¹¹ upoštevala že pri pripravi nove ustave leta 1991. Slovenija je evropsko listino podpisala leta 1994 in ratificirala, brez pridržkov leta 1996. Listina je v Republiki Sloveniji začela veljati 1. marca 1997, za njeno uresničevanje pa je odgovorna vlada oziroma ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo (MJU 2022b)«

2.1.5. Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti

»Na podlagi Evropske listine lokalne samouprave je Svet Evrope sprejel še Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti, ki je namenjen nadaljnjemu utrjevanju vloge sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. Slovenija je dodatni protokol ratificirala leta 2011. Ukrepi, ki jih za uresničevanje pravice do sodelovanja izvajajo slovenske občine, so posvetovanja, lokalni referendumi, obravnavanje predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih služb in drugi (MJU 2020)«.

¹¹ »Svet Evrope je vodilna organizacija za varovanje človekovih pravic v Evropi. Združuje 46 držav članic, od katerih jih je 27 članic Evropske Unije. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti je telo Sveta Evrope, odgovorno za utrjevanje demokracije na lokalni in regionalni ravni v 46 državah članicah. Sestavljata ga dva zbora – Zbor lokalnih oblasti in Zbor regij – in trije odbori, skupno v njem deluje 612 izvoljenih predstavnikov, ki zastopajo več kot 150.000 lokalnih in regionalnih oblasti (CE 2016, 52)«. Po sklepu Odbora ministrov z dne 16. marca 2022 Ruska federacija ni več članica Sveta Evrope (CE 2023).

2.1.6. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)

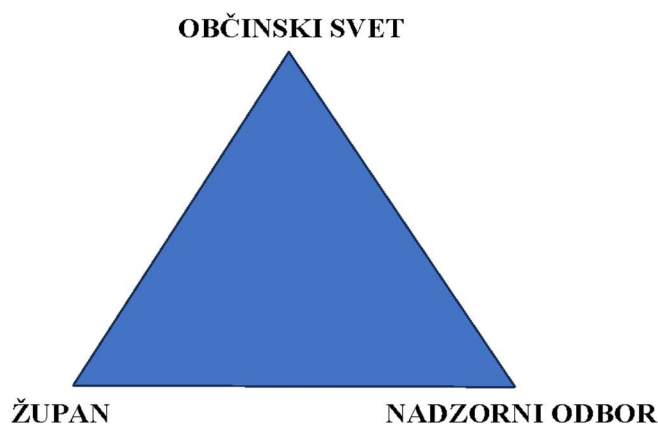
Lavtar (2018, 38) ZLS opredeljuje kot temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Sloveniji. ZLS, je bil sprejet 21. decembra 1993 in je postavil zakonsko podlago za uveljavitev reforme lokalne samouprave. ZLS je bil od takrat že trinajstkrat spremenjen in dopolnjen, devetkrat pa je vanj poseglo Ustavno sodišče Republike Slovenije (idis).

ZLS ureja:

- območje in dele občine;
- naloge občine;
- organe občine;
- funkcijo občinske uprave;
- premoženje in financiranje občin;
- splošne in posamične akte občin (statut, odloki, odredbe, pravilniki in navodila);
- medobčinsko sodelovanje;
- nadzor državnih organov, ter
- varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij.

2.2. ORGANI OBČINE

V tem poglavju bom na kratko predstavil tri med seboj neodvisne organe (slika 3), ki upravljajo posamezno občino: župana, občinski svet ter nadzorni odbor. Župana in člane občinskega sveta izvolijo prebivalci na lokalnih volitvah vsake štiri leta, nadzorni odbor pa imenujejo občinski svetniki.



Slika 3: Organi občine

2.2.1. Občinski svet

Osrednji zakonodajni organ slovenske občine je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Prav tako kot župan je tudi svet izvoljen na podlagi neposrednih, splošnih, tajnih in svobodnih volitev. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov¹², odvisno od števila prebivalcev občine¹³, njegov mandat pa traja štiri leta.

Velika večina slovenskih občin na svojih spletnih straneh v okviru predstavitve občinskih svetov in njegovih pristojnosti povzema 29. člen Zakona o lokalni samoupravi, v katerem so določene njegove pristojnosti. Tako je v navedenem členu zapisano, da:

V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;

¹² Zakon o lokalni samoupravi, 38. člen.

¹³ Število članov občinskega sveta določa občina s svojim statutom.

- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno;
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin.
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ.

V okviru slovenskega pravnega reda volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti ureja Zakon o lokalnih volitvah. Peti člen omenjenega Zakona daje pravico »voliti in biti voljen za člana občinskega sveta vsakemu državljanu Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti«. To pravico daje tudi državljanu druge države članice Evropske unije, ki ima potrdilo o prijavi stalnega prebivanja in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, ravno tako pa tudi tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

2.2.2. Volilni sistem za izvolitev v člana občinskega sveta

Volilni sistem je v Zakonu o lokalnih volitvah opredeljen v 9. do 18.členu. Bistveni poudarki teh členov so lahko:

- Člani občinskih svetov se volijo po večinskem načelu (večinske volitve) ali proporcionalnem načelu (proporcionalne volitve);
- Če šteje občinski svet manj kot 12 članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu;
- Če šteje občinski svet 12 ali več članov, se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu;

- Člani občinskega sveta – predstavniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ter predstavniki romske skupnosti se volijo po večinskem načelu;
- Pri volitvah po večinskem načelu se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ za toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti;
- Pri proporcionalnih volitvah se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti;
- Če se glasuje o listah kandidatov, volivec lahko glasuje samo za eno listo kandidatov;
- Volivec lahko na glasovnici pri listi kandidatov, za katero je glasoval, označi kandidata, ki mu daje pri izvolitvi prednost pred ostalimi kandidati na listi (preferenčni glas);
- Volivec lahko da preferenčni glas samo enemu kandidatu z liste.

Za izvedbo lokalnih volitev ima vsaka občina svojo občinsko volilno komisijo (OVK), ki jo potrdi občinski svet. OVK je odgovorna za zakonitost izvedbe lokalnih volitev. Po končanih postopkih v okviru volitev sestavi poročilo o izidu volitev v občini in ga pošlje županu, Državni volilni komisiji, predstavnikom kandidatur oziroma listam kandidatov.

Izid volitev v občini objavi OVK v občinskem uradnem glasilu. OVK izda izvoljenim kandidatom za člane občinskega sveta potrdilo o izvolitvi, sam nastop funkcije člana občinskega svetnika pa ne nastopi s samo izvolitvijo, temveč šele po potrditvi mandatov na prvi seji novo izvoljenega občinskega sveta.

2.2.3. Župan

Župan predstavlja in zastopa občino. Izvoljen je na lokalnih volitvah po večinskem volilnem sistemu in ima štiriletni mandat. Predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja na sejah občinskega sveta. Ima izključno pristojnost predlagati občinskemu svetu v sprejetje proračun občine in zaključni račun proračuna ter akta o organizaciji občinske uprave.

Župan je občinski funkcionar, ki svojo funkcijo lahko opravlja nepoklicno ali poklicno. Ima najmanj enega podžupana, ki ga imenuje izmed članov občinskega sveta. Podžupan,

ki nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti, v okviru svoje funkcije brez pooblastila opravlja naloge iz pristojnosti župana, če gre za tekoče naloge župana, in tudi tiste, za katere je pooblaščen.

Haček, Kukovič in Grabner (2013, 49) opredeljujejo župansko funkcijo kot eksekutivno (izvrševalna) in koordinativno (usklajevalno).

2.2.4. Pravna opredelitev župana kot organa občine

(Haček, Kukovič in Grabner (2013, 49) opredeljujejo župana kot »gospodarja« občine, saj vsakodnevno s prevzemom finančnih obveznosti, racionalnim in gospodarnim izvajanjem proračuna ter doslednim upoštevanjem načela dobrega gospodarjenja, skrbi za premoženje občine, in skrbi za povečevanje njegove vrednosti. Najpomembnejšo funkcijo župana vidijo v predstojništvu občinske uprave, ki jo običajno po pooblastilu župana neposredno vodi direktor občinske uprave, saj ravno prek občinske uprave župan izvaja lastno politiko. Nadalje tudi ugotavljajo, da pri tem lahko prihaja do težav, če župan v občinskem svetu ne uživa večinske podpore (ibid.).

Šmidovnik (1995, 197) zagovarja dejstvo, da pomembnost župana ne izhaja toliko iz njegove pristojnosti kolikor iz njegovega položaja, ki temelji na tem, da je izvoljen na neposrednih volitvah in zato glede svojega mandata ni odvisen od občinskega sveta, ter da po zakonu ni odgovoren za izvajanje svojih nalog niti občinskemu svetu niti kakšnemu drugemu organu v občini ali izven nje.

(Ne)omejenost županskih mandatov

Kukovič (2019, 91) ugotavlja, da kljub občasnim razpravam in idejam o uvedbi omejitve mandatov, slovenski sistem takšnih omejitev ne določa. Aktualni župani imajo tako možnost, da se ob izteku mandata ponovno potegujejo za zasedbo ključne izvršilne funkcije v občini in tako podaljšajo svojo politično kariero.

Šmidovnik (1995, 197) tudi ugotavlja, da volivci nimajo pravice do odpoklica župana.

2.2.5. Kandidiranje za župana s podporo volivcev (liste) ali s podporo politične stranke

V empiričnem delu magistrerja bo ena od pojasnjevalnih spremenljivk tudi opredelitev podpore župana s strani lokalne liste oz. politične stranke (spremenljivka PSPL). Pojasnjevalna spremenljivka PSPL je binomska in sicer vrednost 0 zavzema kadar je kandidat za župana predlagan s strani politične stranke, vrednost 1 pa kadar je predlagan s strani lokalne liste. To pomeni, da je torej s tega vidika nemogoče zaznati vpliv politične opredeljenosti izvoljenih županov na uspešnost njihovega županovanja in to ne le v luči črpanja EU sredstev.

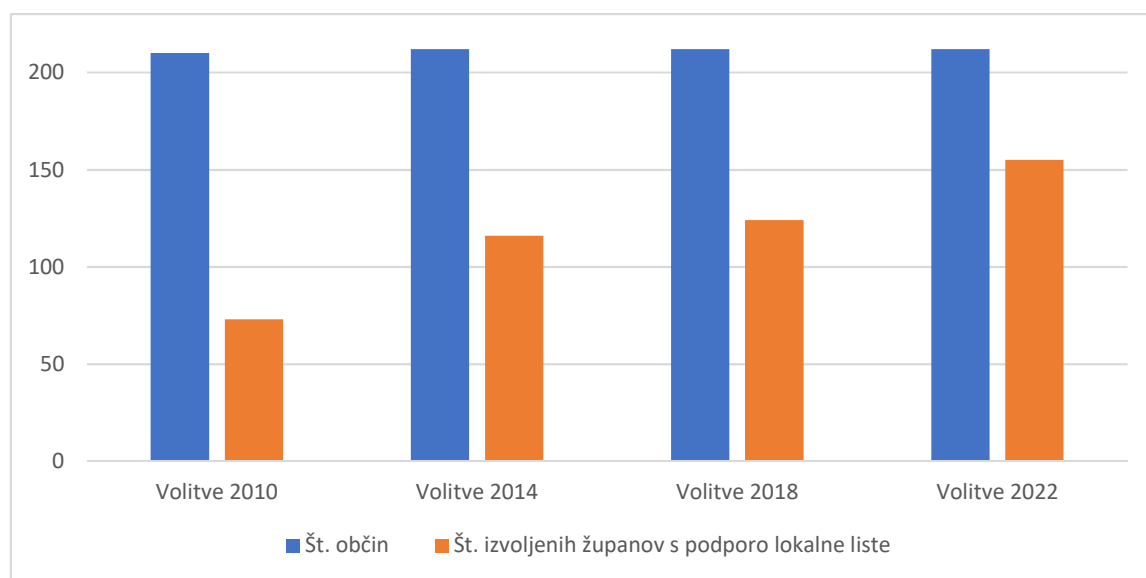
V Sloveniji lahko kandidat za župana kandidira bodisi s podporo politične stranke, bodisi s podporo lokalne liste. Haček in Kukovič (2011, 376) razlikujeta med strankarskimi in nestranskarškimi kandidati za župana: glavna razlika med strankarskim in nestranskarškim kandidatom je v načinu kandidiranja, saj strankarske kandidate predlagajo politične stranke, ki so uradno registrirane v Republiki Sloveniji, nestranskarške kandidate pa predlagajo skupine volivcev. Kljub temu da se termin nestranskarški pogosto nadomešča s terminom neodvisni, je uporaba slednjega neustrezna, kajti (a) najpomembnejša razlika med strankarskimi in nestranskarškimi kandidati je v načinu kandidiranja, ne pa v njihovi politični (ne)odvisnosti in (b) predvideva se, da so vsi nestranskarški kandidati neodvisni, kar pa seveda ne drži (ibid).

Temu pritrujem tudi sam, saj sem mnenja, da so lahko kandidati za župana za potrebe izvolitve sicer opredeljeni kot politično neodvisni oz. nestranskarški, kasneje, pa so kot izvoljeni župani lahko politično opredeljeni, kar posledično lahko vpliva tudi na uspešnost lobiranja pri izvoljenih funkcionarjih na ministrstvih in drugih institucijah in sicer za projekte, pri katerih so v finančni konstrukciji le-teh predvidena tudi sredstva s strani EU.

Grad in Svete (2022, 23-24) ugotavljata, da zaradi posebnosti odnosov v lokalnih skupnostih na splošno velja, da imajo neodvisni kandidati mnogo večje možnosti na lokalnih volitvah kot pa na državnih. Zlasti velja to za osebnosti, ki so si s svojim delovanjem v lokalni samoupravi pridobile ugled med prebivalci lokalne skupnosti.

Haček in Kukovič (2011, 386) ugotavljata, da analiza vseh lokalnih volitev – od reforme sistema lokalne samouprave v letu 1994 do leta 2010 – kaže stabilno rast podpore nestranskim kandidatom in listam, in to praktično v vseh tipih občin, ne glede na volilni sistem. Morda predstavljajo edino odstopanje od te ugotovitve občine srednjega velikostnega reda (od 10.000 do 30.000 prebivalcev), kjer podpora nestranskim listam nekoliko niha od volitev do volitev, vendar je skupni trend še vedno naraščajoč.

Podatki (glej grafikon 1) kažejo na nadaljevanje trenda naraščanja izvoljivosti županov s podporo lokalnih list in nasprotno: število izvoljenih županov, ki jih predlagajo politične stranke v tem istem obdobju, upada.



Grafikon 1: Število izvoljenih županov s podporo lokalne liste

Vir: DVK (2010, 2014, 2018, 2022)

Ob napisanem sklepam, da volivci odločanje o lokalnih zadevah bolj zaupajo županom z lokalnih kandidatnih list, oz. odločanje o lokalnih zadevah manj povezujejo z osrednjimi vprašanji političnih strank na državni ravni, posebej kadar gre za ideološko obarvana vprašanja, ki so lahko za občine manj pomembna. Ob teh trendih se poraja vprašanje ali je pripadnost župana lokalni kandidatni listi dejavnik uspešnosti črpanja EU ali ne. To vprašanje, ki je del ene izmed tez, bom med drugim preveril v empiričnem delu tega magistrskega dela.

2.2.6. Politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije kot politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev

V empiričnem delu magistrskega bo ena od pojasnjevalnih spremenljivk (spremenljivka PSPV) tudi politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del aktualne vladne koalicije. Z umestitvijo te spremenljivke želim ugotavljati morebiten vpliv pripadnosti županove stranke strankam vladne koalicije (k prvi hipotezi dopolnilna hipoteza) na uspešnost občine pri črpanju EU sredstev. Mnenja sicer sem, da so precej bolj kot strankarska pripadnost oz. povezava z vladno koalicijo pomembne osebnostne lastnosti in sposobnosti vsakega posameznega župana, kot tudi sposobnost ustvarjanja lokalnih (v razvoj občine usmerjenih) koalicij. Po drugi strani pa je ravno župan tisti, od katerega se pričakuje lobiranje pri pristojnih ministrstvih in vladnih službah, še zlasti ko gre za pridobivanje nepovratnih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev EU oz. samih EU sredstev.

Tudi ta pojasnjevalna spremenljivka je binomska: vrednost 0 zavzema kadar politična stranka, ki ji župan pripada, ni del vladne koalicije, vrednost 1 pa, kadar je in to vsaj polovico leta v posameznem letu. Tudi pri tej spremenljivki velja podobna omejitev kot pri spremenljivki pripadnosti župana lokalni listi, in sicer, da je nemogoče zaznati vpliv politične pripadnosti izvoljenih županov na uspešnost njihovega županovanja in to ne le v luči črpanja EU sredstev.

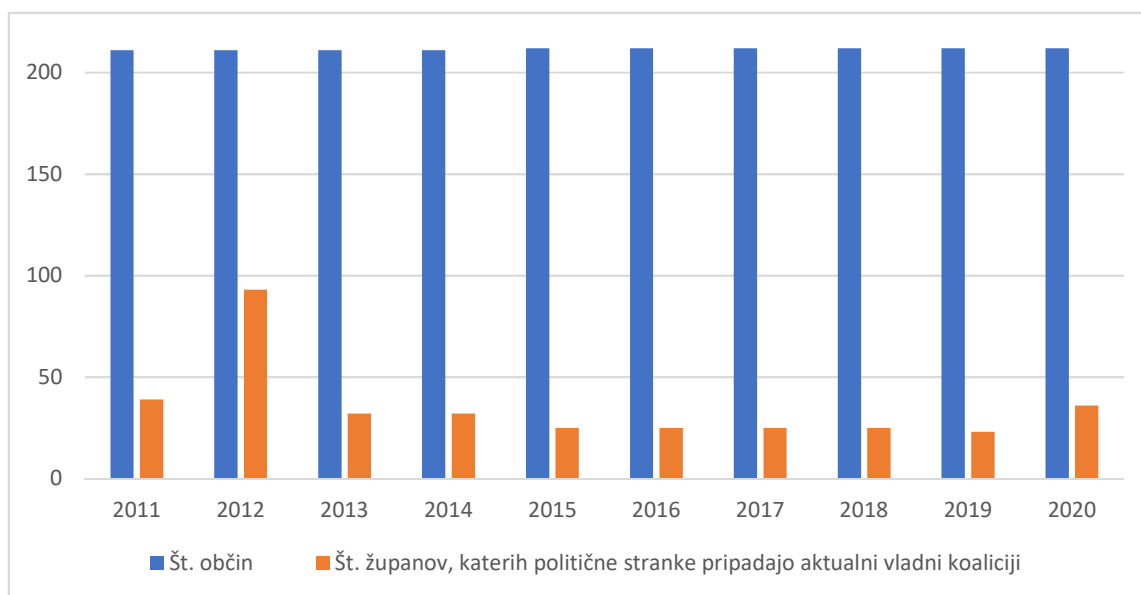
Vlada RS	Predsednik vlade	Stranke v vladah	Začetek in konec	Upoštevano leto pri določitvi vrednosti spremenljivke
9. vlada RS	Borut Pahor	SD, Zares, LDS, DeSUS	21.11.2008–09.05.2011	Ni del preučevanega obdobja, oz. prekratko obdobje
9. vlada RS	Borut Pahor	SD, Zares, LDS	09. 05. 2011–27. 6. 2011	prekratko obdobje
9. vlada RS	Borut Pahor	SD, LDS	27. 6. 2011–10. 2. 2012	2011
10. vlada RS	Janez Janša	SDS, NSi, SLS, DeSUS, DL	10. 2. 2012–23. 1. 2013	2012
10. vlada RS	Janez Janša	SDS, NSi, SLS, DeSUS	23. 1. 2013–20. 3. 2013	prekratko obdobje

11. vlada RS	Alenka Bratušek	PS (ZaAB), DeSUS, DL, SD	20. 3. 2013–18. 9. 2014	2013, 2014
12. vlada RS	Miro Cerar	SMC, SD, DeSUS	18. 9. 2014–13. 9. 2018	2015, 2016, 2017, 2018
13. vlada RS	Marjan Šarec	LMŠ, SD, SMC, DeSUS, SAB, (Levica-projektna partnerka)	13.9.2018-13.3.2020	2019
14. vlada RS	Janez Janša	SDS, SMC, NSI, DeSUS	13.3.2020-1.6.2022	2020

Preglednica 4: Sestava vladnih koalicij v Republiki Sloveniji in upoštevanje le-teh pri določanju vrednosti spremenljivke

Viri: Krašovec in Krpič 2019, 237 ter UKOM, 2020e in UKOM, 2020f.

Iz preglednice 4 lahko ugotovimo, da smo v Sloveniji v preučevanem obdobju imeli 6 vlad. Vlade v letih 2010-2020 je sestavljalo 9 različnih koalicij, v katerih je bilo v različnih kombinacijah 13 političnih strank oz. list. Dinamika vladnih koalicij je zaželen empiričen pojav v luči preverjanja pojasnjevalne moči vpliva podpore županom s strani političnih strank, ki so v aktualnih vladnih koalicijah.



Grafikon 2: Število županov, katerih politične stranke pripadajo aktualni vladni koaliciji v letih 2011-2020

Vir: DVK (2010, 2014, 2018, 2022), Krašovec in Krpič (2019, 237) ter UKOM (2020a, 2020b)

Grafikon 2 za posamezno leto prikazuje število županov, katerih politične stranke pripadajo vladni koaliciji. Iz grafikona lahko opazimo konstantno upadanje števila županov, ki imajo preko stranke, ki ji pripadajo oz. jih je podprla na volitvah, podporo tudi v vladni koaliciji. V letu 2012 opazimo izrazit porast. Ozirajoč se na preglednico 4 lahko to delno pojasnim z vstopom stranke SLS v vladno koalicijo, saj je ta stranka tradicionalno močno zastopana po številu županov.

2.2.7. Nadzorni odbor

Pri črpanju sredstev EU je pomemben tudi nadzorni odbor, še zlasti v fazi implementacije projekta. Funkcijo nadzornega odbora je nazorno prikazal Haček (2012), čigar opis povzemam v celoti v izvirniku.

»Tretji, pogosto spregledani organ slovenske občine, ni tako pogost v drugih primerljivih sistemih. Nastal je v času in pogojih, ko zakonodaja še ni poznala instituta notranje revizije, Računsko sodišče Republike Slovenije pa je bilo ustanovljeno šele leta 2001. Zakonodajalec si je prizadeval vzpostaviti nadzor nad izvrševanjem občinskega proračuna. Pri tem je bil uzakonjen organ, ki je neke vrste kompromis med političnim nadzorom in strokovno revizijo. Pomembno je, da ima nadzorni odbor, kljub temu da ga imenuje občinski svet, neodvisen položaj, saj mora občina zanj zagotavljati vse pogoje za delovanje tako kot za druga dva organa, občinski svet pa ga pred iztekom ne more razrešiti, razen iz razlogov, ki jih zakon izrecno ne določa (na primer nezdržljivost) (Haček 2012, 76-77)«.

Pravno formalno funkcijo nadzornega odbora v občini ureja ZLS in sicer člena 32 in 32a. Bistveni poudarki so sledeči:

- člane nadzornega odbora imenuje občinski svet;
- člani nadzornega odbora opravljajo svoje naloge nepoklicno;

- člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev;
- strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava;

posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.

2.3. VIRI FINANCIRANJA OBČIN

V tem sklopu predstavljam zakonsko opredeljene vire financiranja občin in njihove značilnosti, saj bi podrobna predstavitev prihodkovne strani proračuna presegla okvire tega raziskovalnega dela.

Vsi viri občine morajo biti strukturirano prikazani v vsakoletnem proračunu občine v splošnem delu proračuna, kjer je prikazana tako prihodkovna, kot odhodkovna stran in sicer po ekonomski klasifikaciji. Splošni del sestavlja še račun financiranja, račun finančnih terjatev in naložb, pa tudi morebiten preostanek sredstev iz proračuna prejšnjega leta.

V empiričnem delu magisterija bodo realizirana sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije in prejeta sredstva iz Evropske unije predstavljala odvisno spremenljivko (spremenljivka SEU). Počrpana sredstva predstavljajo letni znesek, ki se nanaša na posamezno občino in je kot tak sestavni del (prihodkovne strani) izkaza prihodkov in odhodkov kot enega izmed temeljnih računovodskih izkazov občine vsakoletnega zaključnega računa posamezne občine. EU sredstva lahko predstavljajo pomemben vir financiranja občin, še zlasti to velja na infrastrukturnem področju.

2.3.1. Viri financiranja - splošno

Izhajajoč iz Zakona o financiranju občin (ZFO), lahko vire financiranja občin razdelimo na:

- lastne davčne vire;
- druge lastne vire;
- občinske takse, in
- sredstva iz naslova zadolževanja,

ki so na kratko prikazani v preglednici 5.

VIRI FINANCIRANJA OBČIN	PRAVNA PODLAGA	OPIS
LASTNI DAVČNI VIRI	Zakon o financiranju občin – 6. člen	• davki na nepremičnine; • davki na vodna plovila; • davki na promet nepremičnin; • davki na dediščine in darila; • davki na dobitke od klasičnih iger na srečo; • prihodki od dohodnine; • drugi davki, ki izhajajo na podlagi zakona
DRUGI LASTNI VIRI	Zakon o financiranju občin – 7. člen	• samoprispevki; • takse in globe; • koncesijske dajatve; • plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona; • okoljske dajatve¹⁴, ki so na podlagi zakona, ki ureja varstvo okolja, predpisane zaradi obremenjevanja okolja z odpadnimi vodami in zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih;

¹⁴S 1. januarjem 2022 se je glede okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih odpadkov, ki so infrastruktura, namenjena izvajanju obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, prenehal uporabljati tretji odstavek 7. člena ZFO. Ta je določal, da morajo občine v svojih odlokih, s katerimi sprejmejo občinske proračune, opredeliti tovrstne prihodke kot namenske, ki se jih lahko porabi le za gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju občinskih obveznih javnih služb varstva okolja v skladu z državnimi operativnimi programi, ali za zagotavljanje oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov, predpisanih za izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

		• prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije¹⁵.
OBČINSKE TAKSE	Zakon o financiranju občin – 9. člen	Občina lahko predpiše občinsko takso za oglaševanje, prirejanje razstav in prireditvev, parkiranje in opravljanje drugih dejavnosti, ki se razlikujejo od siceršnje namenske rabe in pomenijo z občinskim odlokom opredeljeno posebno rabo: • javnih površin v lasti občine, kot so javne ceste, ulice, trgi, tržnice, igrišča, parkirišča, pokopališča, parki, zelenice, rekreacijske površine in podobno, • nepremične in premične infrastrukture občinskih javnih služb, • stavb v lasti občine, • in za druge zadeve, če tako določa zakon.
SREDSTVA IZ NASLOVA ZADOLŽEVANJA	Zakon o financiranju občin – 10.a-10.č člen	Omejitve in pogoji zadolževanja: • Občina se lahko za izvrševanje proračuna občine za investicije, predvidene v občinskem proračunu, v tekočem proračunskem letu zadolži samo s črpanjem sredstev posojil pri državnem proračunu, javnih skladih, bankah ali hranilnicah, s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, ali; • pri upravljavcu sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države oziroma občine; • zadolži se lahko tudi za projekte, sofinancirane iz proračuna Evropske unije, vendar največ do

¹⁵Djurić Drozdek in Bojnec (2010, 52) med druge lastne vire občine prištevata prihodke od samoprispevkov, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb, okoljske dajatve za varstvo okolja, ki so namenjene gradnji komunalne infrastrukture ter zagotavljanju okolijskih standardov, ki so v pristojnosti občinskih javnih služb varstva okolja, prihodke od stvarnega in finančnega premoženja ter prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev EU.

		višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev; • obseg zadolževanja se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. • likvidnostna zadolžitev: največ do višine 5% vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna; • Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.
--	--	---

Preglednica 5: Kratek povzetek virov financiranja občin

Kot lahko vidimo v preglednici 5, uvrščamo pridobljena EU sredstva med transferne prihodke in kot take v skupino drugih lastnih virov.

Za vse občine v Republiki Sloveniji, ne glede na njihovo raznolikost, velja enak sistem financiranja. S tem naj bi se zagotavljala tudi avtonomnost občin v smislu zagotavljanja samostojnosti v okviru samofinanciranja. S tem v zvezi je poseglo tudi Ustavno sodišče RS¹⁶, ko je ugotovilo, da so bili členi 8, 11, 14, 23 in 38 Zakona o financiranju občin iz leta 2006 (Uradni list RS, št. 123/06) v neskladju z Ustavo. To je namreč v odločbi zapisalo, da mora biti sistem financiranja občin urejen tako, da lokalnim skupnostim omogoča samostojnost pri ustvarjanju virov oziroma prihodkov, kljub temu, da so lokalne skupnosti omejene pri predpisovanju davkov, saj morajo izhajati iz državnih zakonskih okvirov. Ustavno sodišče nadalje ugotavlja, da mora biti zakonodaja oblikovana tako, da lokalnim skupnostim dopušča uresničevanje temeljnega vidika samostojnosti, to je samofinanciranje. Tako imamo na eni strani lokalno skupnost, ki ima pravico do lastnih virov in na drugi strani dolžnost zakonodajalca, da uredi sistem financiranja na način, da lokalni skupnosti to pravico zagotovi (ibid).

¹⁶Odločba U-I-24/07-66. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Uradni list RS, št.101/07, 5.11.2007, točka, str. 5, 7 in 9.

2.3.2. Pridobljena EU sredstva

Kot že omenjeno, predstavljajo sredstva EU pomemben vir financiranja v proračunih občin, še zlasti je ta vir financiranja pomemben pri občinskih projektih investicijskega značaja. Bistvena značilnost prejetih EU sredstev je nepovratnost.

Balanč (2022) v prispevku *Velike razlike med občinami pri črpanju evropskih sredstev* tudi zazna obstoj velikih razlik med občinami glede načrpanih sredstev, opaža pa tudi obstoj velikih razlik med podatki o načrpanih sredstvih, ki jih sporočajo občine na eni in Ministrstvo za finance na drugi strani. V izogib uporabe različnih podatkov za namen tega raziskovalnega dela, sem za vse občine pridobil podatke s spletne strani Ministrstva za finance, kot izhajajo iz podatkov, ki so jih občine poročale v okviru svojih zaključnih računov v letih 2011-2020.

Karba (2017, 12) v zvezi z uspešnostjo pridobivanja dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij ugotavlja, da je uspešnost občin odvisna med drugim tudi od tega, v kolikšni meri so le-te s svojimi razvojnimi projekti sposobne prepričati ministrstva, ki odločajo o uvrstitvi projektov v državni proračun oz. jih prepričati o uvrstitvi v državni Načrt razvojnih programov. Avtorica nadalje ugotavlja, da so kriteriji za uvrstitev v državni NRP za to precej ohlapno opredeljeni v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (ibid)¹⁷. V splošnem bi se lahko strinjal s trditvijo avtorice (ibid.), da občine sicer lahko plasirajo projekte v državni načrt razvojnih programov, in s tem povečajo počrpana EU sredstva, vendar le ob pogoju zadosti velikih lastnih sredstev oz. virov. Upoštevati je namreč potrebno velikokrat spregledano dejstvo, da je v občinskih zaključnih računih zelo malo realiziranih projektov, ki bi bili v celoti financirani samo s strani državnega proračuna. Če drugega ne, je na stroškovni strani projekta davek na dodano vrednost (DDV) običajno tisti izdatek občine, ki ga mora le-ta zagotavljati iz

¹⁷ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 54/10). Dokument ni več veljaven, vendar ga občine še vedno uporabljajo na podlagi 2. odstavka 45. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 35/18).

lastnih sredstev ali zadolževanja, saj običajno DDV ni priznan kot upravičen strošek projekta. Nadalje pa tudi ne gre spregledati dejstva, da se z vidika sofinancerja stroški projekta vedno v grobem delijo na upravičene in neupravičene: prvi so sofinancirani zgolj do določene višine (omejitev tako v %, kot v absolutni vrednosti od vrednosti projekta), drugi pa so v celoti domena na strani občine.

Karba (2017, 13) nadalje v zvezi z realizacijo pridobivanja EU sredstev tudi ugotavlja, da mora občina v okviru razvojnega načrtovanja upoštevati razvojne usmeritve širše skupnosti, v kolikor želi biti uspešna pri pridobivanju EU sredstev. To po mnenju avtorice (ibid.) pomeni nujnost poznavanja razvojnih usmeritev na ravni regije, države in Evropske unije s strani vseh pripravljavcev občinskega proračuna (župan, posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, občinska uprava) pa tudi občinskega sveta, ki proračun na predlog župana sprejme.

2.3.3. Uspešnost črpanja EU sredstev slovenskih občin od leta 2007-2020

Zakon o financiranju občin, kot ga poznamo danes je stopil v veljavo 1.1.2007.

Po podatkih Ministrstva za finance (MF 2008; MF 2021) se je od uveljavitve novega zakona delež realiziranih sredstev EU precej spremenil: še v letu 2007 so tako ta sredstva znašala 19.215.676 eur kar je predstavljalo 1,12% delež realiziranih prihodkov vseh takratnih slovenskih občin, v letu 2020 pa ta delež predstavlja že 3,58% skupnih realiziranih občinskih prihodkov oz. 83.323.202 eur. Spremenilo se je tudi število občin, ki jim je uspelo realizirati sredstva EU; v letu 2007 je bilo takih občin 78 (dobrih 37% vseh takratnih občin), v letu 2020 pa je bilo takih občin že 155 (dobrih 73%). Kot zanimivost lahko omenim, da do leta 2020 dve občini v svojih zaključnih računih še nista evidentirali sredstev EU.

2.3.4. Črpanje sredstev EU slovenskih občin v obdobju 2011-2020

Po podatkih Ministrstva za finance so slovenske občine v letih 2011 do 2020 skupaj počrpale 1.460.726.310,40 evrov evropskih sredstev, bodisi preko slovenskih organov, kot sta npr. Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko ter Ministrstvo za okolje in prostor, ali neposredno iz proračuna Evropske unije. V celotni strukturi vseh realiziranih prihodkov slovenskih občin v preučevanem obdobju imajo prihodki iz naslova evropskih sredstev 6,90 odstotni delež (preglednica 6).

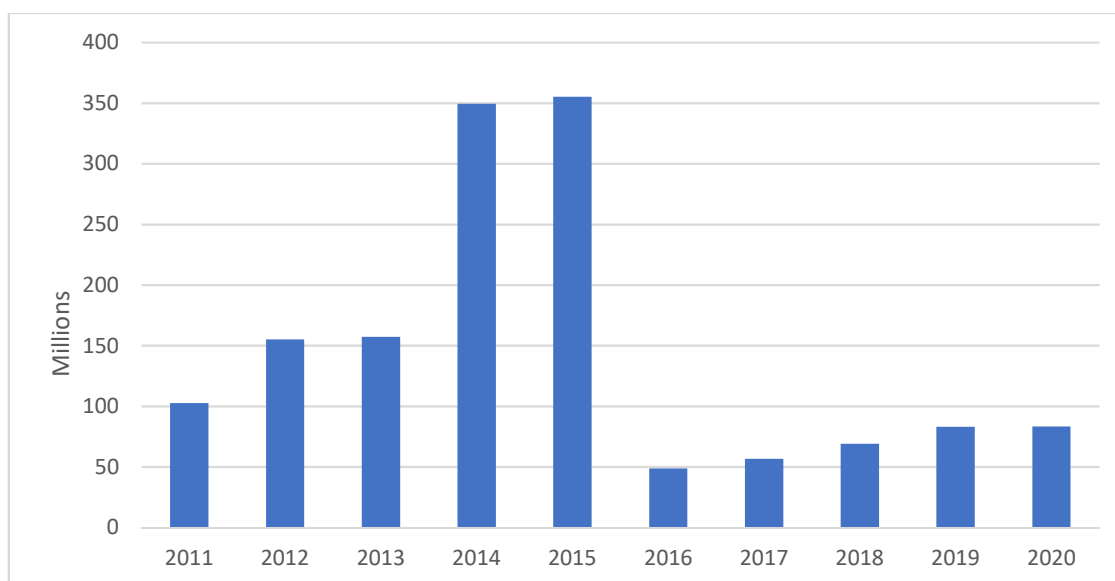
VRSTA PRIHODKA	Znesek v eur	Delež %
Davčni prihodki	14.445.636.895,11	68,20%
Nedavčni prihodki	3.348.854.303,41	15,81%
Kapitalski prihodki	516.913.145,21	2,44%
Prejete donacije	25.802.044,28	0,12%
Transforni prih. iz drugih javnofinančnih institucij	1.382.701.359,56	6,53%
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU	1.425.210.079,41	6,73%
Prejeta sredstva iz EU	35.516.230,99	0,17%
Skupaj	21.180.634.057,97	100,00%

Preglednica 6: Realizacija prihodkov slovenskih občin v letih 2011-2020 po ekonomski klasifikaciji v eur

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Počrpana sredstva v omenjenem obdobju tako predstavljajo slabih 690.000¹⁸ evrov na leto na občino. Glede črpanja sredstev EU je potrebno posebej poudariti, da obstajajo v preučevanem obdobju med občinami velike razlike.

¹⁸ Pri izračunu je upoštevano 10 letno obdobje in 212 občin ($1.460.726.310,40/10/212=689.021,84$ eur)



Grafikon 3: Počrpana EU sredstva slovenskih občin med leti 2011 in 2020

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Podatki o počrpanih sredstvih (grafikon 3) nakazujejo na to, da imamo dve podobdobji uspešnosti črpanja. V prvem podobdobju (2011-2015) višina strmo narašča, medtem ko v drugem (2016-2020) znesek strmo pade ter nato do konca preučevanega obdobja praktično stagnira. Razlog za takšno obliko grafa je lahko v tem, da so občine v zaključku finančne perspektive 2007-2014 močno pospešile svoje aktivnosti s ciljem počrpanja EU sredstev že odobrenih operacij iz tega obdobja.

Spričo bolj podrobnega vpogleda v različne možnosti črpanja EU sredstev glede na njihov izvor oz. namen rabe, si lahko pomagamo kar neposredno s strukturnim razrezom počrpanih sredstev prikazom po ekonomski klasifikaciji. Prikaz podaja preglednica 7.

VRSTA PRIHODKA	Realizacija črpanj EU sredstev vseh občin 2011-2020 v eur
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz predpristopnih in popristopnih pomoči Evropske unije	7.312.033,16
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za izvajanje skupne kmetijske politike	35.523.469,62
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije iz strukturnih skladov	488.928.127,29

Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije iz kohezijskega sklada	840.672.678,77
Prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU	4.833.946,48
Druga prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije	38.031.330,77
Prejeta sredstva iz državnega proračuna - iz sredstev drugih evropskih institucij	9.908.493,32
Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF)	1.149.742,96
Prejeta sredstva iz proračuna EU iz naslova Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	15.545,28
Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF)	4.432.460,94
Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	29.918.481,81
Skupaj	1.460.726.310,40

Preglednica 7: Sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva EU – realizacija slovenskih občin v letih 2011-2020 po ekonomski klasifikaciji

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Najuspešnejše občine po počrpanih EU sredstvih (nominalno, 2011-2020)

Spričo velikih razlik med občinami v višini počrpanih sredstev v preglednici 8 prikazujem 20 najuspešnejših občin po višini počrpanih EU sredstev v obdobju 2011-2020. Kot lahko vidimo je (pričakovano) na prvem mestu Mestna občina Ljubljana. Na seznamu je tudi kar nekaj nemestnih občin, medtem ko na tej lestvici manjkajo mestne občine Celje (25. mesto), Ptuj (27. mesto), Murska Sobota (37. mesto) in Slovenj Gradec (87. mesto).

	Občina	Realizacija črpanj EU sredstev vseh občin 2011-2020 v eur
1.	Ljubljana (m)	120.170.889,02
2.	Kranj (m)	51.498.343,68
3.	Velenje (m)	32.171.970,48
4.	Grad	30.814.573,92
5.	Novo mesto (m)	28.712.379,52
6.	Slov. Bistrica	27.222.478,09
7.	Koper (m)	26.354.115,94
8.	Nova Gorica (m)	25.338.043,79
9.	Pivka	25.256.473,22
10.	Brezovica	23.619.278,83
11.	Kočevje	22.999.915,19

12.	Škofja Loka	22.411.481,88
13.	Postojna	21.499.584,53
14.	Maribor (m)	21.219.392,48
15.	Metlika	18.614.719,02
16.	Grosuplje	17.363.246,23
17.	Krško (m)	17.248.581,17
18.	Zagorje ob Savi	17.244.666,12
19.	Gornja Radgona	15.791.996,92
20.	Puconci	15.789.345,03

Preglednica 8: Dvajset najuspešnejših občin po črpanju EU sredstev v letih 2011-2020 – nominalni zneski

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Preglednica 8 vključuje vpliv števila občanov posamezne občine na višino počrpanih sredstev, kar lahko delno zamegli primerjavo med občinami po uspešnosti črpanja EU sredstev. Ko odpravimo ta vpliv se vrstni red najboljših 20 občin precej spremeni (preglednica 9).

	Občina	Realizacija črpanj EU sredstev vseh občin 2011-2020 v eur
1.	Grad	1.406,27 €
2.	Mokronog - Trebelno	486,25 €
3.	Kostel	443,69 €
4.	Pivka	416,51 €
5.	Velika Polana	363,02 €
6.	Središče ob Dravi	331,09 €
7.	Podlehnik	317,86 €
8.	Log - Dragomer	295,98 €
9.	Solčava	262,96 €
10.	Žužemberk	260,98 €
11.	Puconci	259,41 €
12.	Dobrovnik	240,43 €
13.	Radlje ob Dravi	237,55 €
14.	Apače	234,02 €
15.	Sodražica	232,17 €
16.	Kozje	231,26 €
17.	Odranci	223,43 €
18.	Metlika	221,66 €

19.	Muta	214,53 €
20.	Črenšovci	208,76 €

Preglednica 9: Dvajset najuspešnejših občin po črpanju EU sredstev v letih 2011-2020 – zneski na prebivalca občine

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Ob podrobni primerjavi preglednic 8 in 9, lahko ugotovimo da se zgolj štiri občine od dvajsetih nahajajo v obeh preglednicah: Grad, Metlika, Pivka in Puconci. Zanimivo tudi je, da v preglednici 9 ni nobene mestne občine. Vse to nakazuje na dejstvo, da velikost občine ni odločujoč dejavnik na višino počrpanih sredstev na prebivalca posamezne občine. Ob robu preglednice 9 je treba izpostaviti vsaj sledeče specifične omejitve, ki se nanašajo na vpliv velikosti občine, merjene v številu prebivalcev:

- Občina lahko v določenih projektih nastopa v konzorciju občin, posebej to lahko velja za majhne občine, kar lahko izkrivlja sliko o uspešnosti EU sredstev posamezne občine. V takem primeru se lahko počrpana sredstva v računovodskih izkazih (na zadnji dan koledarskega leta) prikazujejo zgolj v eni občini (in ne v vseh, v projektni konzorcij vključenih občin);
- Obnova večjega objekta ali umestitev večjega projekta v relativno geografsko veliki občini, ki pa ima relativno majhno število prebivalcev (Primer sta lahko občini Grad¹⁹ in Kostel²⁰).

Tovrstne specifične omejitve namreč ne veljajo za večje občine (po prebivalcih). Če bi Mestna občina Ljubljana imela realiziranih 1.406,27 eur na prebivalca, bi to pomenilo 403.740.117,00 €²¹ počrpanih sredstev na letnem nivoju.

¹⁹ Občina Grad je bila nosilec projekta 12 občin za skupni vodovodni sistem.

²⁰ Občina Kostel je realizirala več gradbenih faz s področja komunalne infrastrukture vodovoda in kanalizacija.

²¹ Pri izračunu sem upošteval povprečno število prebivalcev v obdobju 2011-2020, ki je 287.100.

2.4. PRORAČUNSKI IZDATKI OBČINE

Občinski proračun

V tem sklopu predstavljam okvirno strukturo izdatkovne strani proračuna. Proračun je predstavljen z vidika dveh temeljnih klasifikacij: programske in ekonomske. Če nam ekonomska klasifikacija proračuna podaja odgovor na vprašanje kaj se bo plačevalo iz proračuna, pa nam programska klasifikacija podaja odgovor na vprašanje za katere namene se bodo predvidoma porabljala javna sredstva. Programska klasifikacija občinskih odhodkov temelji na Pravilniku o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov²², ekonomska pa na Enotnem kontnem načrtu²³ (EKN). Predstavitev v tem poglavju je okvirna, z namenom osvetliti temeljne funkcije porabe proračunskih sredstev in prikazati vsebino in obstoj spremenljivke DUN v empiričnem modelu, ki sledi v poglavju 3. Podrobnejša predstavitev bi presegla okvire tega raziskovalnega dela.

Občinski proračun je letni načrt predvidenih prihodkov in odhodkov posamezne lokalne skupnosti, ki ga v obliki odloka na predlog župana sprejme občinski svet. Proračun je rezultat načrtovanja razvoja lokalne skupnosti in odraža prioritete na različnih segmentih občine. Na odhodkovni strani se določi okvirni obseg in razrez proračuna po ključnih funkcijah občine, določijo se programi občinskih organov in sredstva za izvedbo teh programov.

Karba (2017, 3) opredeljuje občinski proračun kot instrument izvajanja ekonomskih, socialnih, okoljskih, kulturnih in drugih razvojnih politik lokalne skupnosti in kot tak služi kot mehanizem za uresničevanje določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju.

²²Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08)

²³Enotni kontni načrt je priloga Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09 s spremembami in dopolnitvami).

2.4.1. Struktura in vsebina občinskega proračuna

Za boljše razumevanje občinskega proračuna je potrebno najprej pobližje spoznati strukturo in vsebino le-tega. Proračun na predlog župana sprejema občinski svet. Predlog proračuna je sestavljen vsaj iz sledečih delov: predloga odloka o proračunu, splošnega dela, posebnega dela, načrta razvojnih programov, obrazložitev proračuna, kadrovskega načrta, načrta razpolaganja s stvarnim in finančnim premoženjem. V nadaljevanju predstavljam numerični del proračuna, ki ga tvorijo splošni in posebni del, ter načrt razvojnih programov. Za namen tega magisterija predstavljam omenjene dele v skrajšanem obsegu, saj bi celotna predstavitev bistveno preseгла namene tega magisterija.

Predlog občinskega proračuna mora biti občinskemu svetu predložen v naslednji vsebini in strukturi:

Splošni del proračuna

Splošni del predloga proračuna tvorijo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja.

Splošni del proračuna je sestavljen po ekonomski klasifikaciji, kar pomeni, da se za prikaz tako prihodkovne, kot odhodkovne strani uporablja Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava oz. na njegovi osnovi sprejet EKN.

I. SPLOŠNI DEL

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

v EUR

Sekcija/Podsekcija/K2/K3/K4/K6	PP2016 Sprejeti proračun 2016 (1)	VP16 Veljavni proračun 2016 (2)	ZR16 Zaključni račun 2016 (3)	Indeks (4)= (3)/(2)
I. SKUPAJ PRIHODKI (70+71+72+73+74+78)	2.693.739	2.200.406	2.213.326	100,6
TEKOČI PRIHODKI (70+71)	1.653.090	1.773.391	1.781.364	100,5
70 DAVČNI PRIHODKI	1.398.220	1.415.410	1.423.737	100,6
700 Davki na dohodek in dobiček	1.283.340	1.283.340	1.283.340	100,0
7000 Dohodnina	1.283.340	1.283.340	1.283.340	100,0
700020 Dohodnina - občinski vir	1.283.340	1.283.340	1.283.340	100,0
703 Davki na premoženje	49.460	65.570	76.380	116,5
7030 Davki na nepremičnine	34.150	34.150	35.010	102,5
703000 Davek od premoženja od stavb - od fizičnih oseb	700	700	421	60,2
703001 Davek od premoženja od prostorov za počitek in rekreacijo	350	350	338	96,6
703003 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - od pravnih oseb	16.000	16.000	17.016	106,4
703004 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča - od fizičnih oseb	17.000	17.000	17.159	100,9
703005 Zamudne obresti iz nazlova nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča	100	100	75	75,4

Slika 4: Prikaz dela splošnega dela občinskega proračuna

Opomba: Slika 4 prikazuje izsek splošnega dela proračuna iz aplikacije, ki jo občine uporabljajo za pripravo proračuna.

Za potrebe lažjega razumevanja strukture splošnega dela proračuna (slika 4) prikazujem začetek prihodkovne strani proračuna občine. Za prikaz načrtovanih (1. oz. 2. stolpec) in realiziranih (3. stolpec) prihodkov je uporabljena t.i. ekonomska klasifikacija prihodkov. Prihodki evidentirani na nivoju 6 mestnih pod-kontov (denimo davek od premoženja od stavb-od fizičnih oseb ima pod-konto 703000) se grupirajo pod pripadajoče konte (4 mestni konti), podskupine (tri mestni konti), skupine (dvo mestni konti) in kontne razrede. Prihodki so torej prikazani po vrstah, kakor jih opredeljuje EKN in posledično veljajo za vse občine enako.

Za lažje razumevanje ekonomske klasifikacije v sliki 5 prikazujem izpis iz EKN, ki se nanaša na začetek razreda 7, v katerem se beležijo prihodki in drugi prejemki proračunskih uporabnikov in v katerem je prikazana struktura dela davčnih prihodkov (skupina 70), med katere spadajo davki na dohodek in dobiček (podskupina 700), v okviru teh pa dohodnina (konto 7000), davek od dohodkov pravnih oseb (konto 7001), drugi

davki na dohodek in dobiček (konto 7002). Za potrebe evidentiranja prejetih sredstev iz naslova dohodnine, občine tovrstne prihodke evidentirajo na pod-kontu 700020 Dohodnina-občinski vir, Mestna občina Ljubljana pa zaradi statusa glavnega mesta na pod-kontu 700022 Dohodnina - glavno mesto.

RAZRED 7:PRIHODKI IN DRUGI PREJEMKI

70 DAVČNI PRIHODKI

700 DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK

7000 Dohodnina

700001 Dohodnina - letni poračun

700002 Akontacija dohodnine od dohodka iz zaposlitve

700003 Akontacija dohodnine od pokojnin, nadomestil in drugih dohodkov iz naslova obveznega in prostovoljnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja

700004 Akontacija dohodnine od dohodkov iz drugega pogodbenega razmerja

700005 Akontacija dohodnine od drugih dohodkov

700006 (črtan)

700007 (črtan)

700008 Akontacija dohodnine od dohodka iz dejavnosti

700009 Dohodnina od dohodka iz dejavnosti na podlagi normiranih stroškov

700010 Dohodnina od dobička iz kapitala pri odsvojitvi nepremičnin

700011 Dohodnina od dobička iz kapitala od odsvojitve vrednostnih papirjev in drugih deležev ter investicijskih kuponov

700012 Dohodnina od dividend

700013 Dohodnina od obresti

700014 Dohodnina od dohodkov iz oddajanja premoženja v najem

700015 Akontacija dohodnine od dohodkov iz prenosa premoženjske pravice

700017 Zamudne obresti od dohodnine

700018 Akontacija dohodnine – od drugih dohodkov iz osnovne kmetijske dejavnosti in osnovne gozdarske dejavnosti

700020 Dohodnina – občinski vir

700021 Dohodnina od nenapovedanih dohodkov

700022 Dohodnina – glavno mesto

700023 Akontacija dohodnine od katastrskega dohodka in pavšalne ocene dohodka na panj

7001 Davek od dohodkov pravnih oseb

700100 Davek od dohodkov pravnih in fizičnih oseb – davčni odtegljaj

700101 Zamudne obresti od davka od dohodkov pravnih oseb

7002 Drugi davki na dohodek in dobiček

700200 Dodatni davek od dohodkov članov poslovdstev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize

700201 Zamudne obresti od dodatnega davka od dohodkov članov poslovdstev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize

700202 Davek od dohodka iz finančnih instrumentov, ki ga oseba prejme za tuj račun

700203 Zamudne obresti od davka od dohodka iz finančnih instrumentov, ki ga oseba prejme za tuj račun

700204 - Davek na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč

700205 - Zamudne obresti od davka na dobiček zaradi spremembe namembnosti zemljišč

700299 Drugi davki na dohodek in dobiček

Slika 5: Izpis iz EKN

Vir: EKN

Posebni del proračuna

Posebni del proračuna izkazuje vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov²⁴ oziroma skupin proračunskih uporabnikov ter vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po področjih proračunske porabe, programih in podprogramih. Posebni del je sestavljen v kombinaciji institucionalne, programske klasifikacije in ekonomske klasifikacije. Za primer boljšega razumevanja predstavljam sliko 7. Prikaz je namenjen lažjemu razumevanju konteksta občinske porabe javnih sredstev.

Odhodki proračuna so v sliki 6 prikazani po področju proračunske porabe (primer 13-PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE), po glavnem programu (1302 Cestni promet in infrastruktura) ter po podprogramu (13029001 Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest ter 13029002 Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest). Vsi ti nivoji porabe so predpisani s Pravilnikom o programski klasifikaciji občinskih proračunov. V sliki 6 je prikazana tudi poraba po proračunskih postavkah v okviru teh podprogramov (denimo 13001 Tekoče vzdrževanje lokalnih cest-letno, znotraj podprograma 13029001 Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest), ki predstavljajo osnovno enoto prikazovanja porabe v posebnem delu proračuna. Dodam naj, da je poimenovanje proračunskih postavk v okviru podprogramov v domeni posamezne občine.

²⁴ Pri manjših občinah v smislu institucionalne klasifikacije med neposredne proračunske uporabnike uvrščamo: občinski svet, nadzorni odbor, župana in enovito občinsko upravo. Pri večjih občinah se zlasti področje občinske uprave pogosto razdeli na posamezne neposredne uporabnike t.j. oddelke- npr. za finance, gospodarstvo, družbene dejavnosti, urejanje prostora, kulturo, zdravje in socialno varstvo itd.

A. Bilanca odhodkov

4000 - OBČINSKA UPRAVA

v EUR

		RE1812	OSN19	PP19	Indeks
		Ocena realizacije	Osnutek proračuna	Predlog proračuna	
		2018	2019	2019	(4)=(3)/(2)
PU/PPP/GPR/PPR/PP/K6		(1)	(2)	(3)	(3)/(2)
13	PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE	473.949	315.082	315.082	100,0
1302	Cestni promet in infrastruktura	473.949	315.082	315.082	100,0
13029001	Upravljanje in tekoče vzdrževanje občinskih cest	191.133	155.000	155.000	100,0
13001	Tekoče vzdrževanje lokalnih cest-letno	59.953	75.000	75.000	100,0
4025030	Tekoče vzdrževanje LC - letno	59.953	75.000	75.000	100,0
13002	Tekoče vzdrževanje lokalnih cest-zimska služba	131.181	80.000	80.000	100,0
4025031	Tekoče vzdrževanje LC - zimsko	131.181	80.000	80.000	100,0
13029002	Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest	250	110.000	110.000	100,0
13003	Investicijsko vzdrževanje lokalnih cest in javnih poti	250	110.000	110.000	100,0
42050129	Obnova ceste in pločnikov Hrib-center	0	90.000	90.000	100,0
42050130	Širitev ceste GD-Grda dolina v Retjah	0	20.000	20.000	100,0
420801	Investicijski nadzor	250	0	0	---

Slika 6: Izsek posebnega dela občinskega proračuna

Opomba: Slika 6 prikazuje izsek posebnega dela proračuna iz aplikacije, ki jo občine uporabljajo za pripravo proračuna.

Iz slike 6 lahko torej razberemo, da je občina za leto 2019 po predlogu proračuna planirala v okviru neposrednega proračunskega uporabnika *Občinska uprava* za področje proračunske porabe *Promet, prometna infrastruktura in komunikacije* 315.802 eur. Od tega je občina planirala za 155.000 eur sredstev, ki so bila namenjena tekočemu vzdrževanju občinskih cest, ter za 110.000 eur, ki so bila planirana za stroške investicijskega značaja²⁵. Iz proračunskih postavk je v okviru tekočega vzdrževanja cest razvidna tudi osnovna členitev glede na zimsko oz. letno vzdrževanje občinskih cest.

Načrt razvojnih programov (NRP)

Tretji del proračuna je t. i. načrt razvojnih programov. V načrtu razvojnih programov (NRP) so zajeti načrtovani izdatki občinskega proračuna za investicije in državne pomoči

²⁵ Znesek v višini 315.000 eur se ne ujema s seštevkom 155.000 in 110.000 eur, saj je prikazan le izrez iz aplikacije, ki je namenjena pripravi proračuna.

ter druge razvojne projekte oziroma programe v prihodnjih štirih letih. Poseben segment NRP predstavljajo projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev skladov kohezijske politike Evropske unije ter drugih evropskih virov, ki so namenjena za posamezne razvojne prioritete.

NRP je sestavljen tako, da je za posamezen projekt razvidna njegova skupna višina, dinamika stroškov in virov financiranja po letih. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vneseno večletno planiranje izdatkov za te namene. V NRP so torej vključeni odhodki, ki odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja). Načrt razvojnih programov predvideva, da se vanj vnesejo podatki o predvidenih izdatkih na podlagi ustrezne investicijske dokumentacije²⁶, ki jo je potrebno izdelati, glede na višino ocenjene investicije. Za vse projekte občin, ki se (so)financirajo tudi iz virov državnega proračuna, pa velja, da morajo biti sestavni del NRP državnega proračuna, podatki pa usklajeni s tistimi v proračunu občine²⁷.

PU/PPP/GPR/PPR/Projekt/Viri	Vrednost projekta*	Začetek financiranja	Konec financiranja	Pred L. 2019	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022
<u>OB066-08-0006 Vodovodno omrežje v občini L.P.</u>	<u>951.848</u>	<u>01.01.2009</u>	<u>31.12.2023</u>	<u>1.848</u>	<u>0</u>	<u>300.000</u>	<u>300.000</u>	<u>350.000</u>
<i>PV - Transfer iz državnega proračuna (EU sredstva)</i>				0	0	100.000	0	0
<i>PV - Transfer iz državnega proračuna</i>				0	0	0	100.000	150.000
<i>PV - Lastna proračunska sredstva</i>				1.848	0	200.000	200.000	200.000
<u>OB066-19-0001 Obnova vodovoda Travnik</u>	<u>310.000</u>	<u>01.01.2019</u>	<u>31.01.2020</u>	<u>0</u>	<u>155.000</u>	<u>155.000</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<i>PV - Lastna proračunska sredstva</i>				0	155.000	155.000	0	0
<u>16039002 Urejanje pokopališč in pogrebna dejavnost</u>				<u>5.000</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>30.000</u>	<u>0</u>
<u>OB066-12-0005 Sanacija podp.zidu-pokop Trava</u>	<u>35.000</u>	<u>01.01.2015</u>	<u>31.12.2023</u>	<u>5.000</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>30.000</u>	<u>0</u>
<i>PV - Lastna proračunska sredstva</i>				5.000	0	0	30.000	0

Slika 7: Prikaz načrta razvojnih programov

²⁶ Mejne vrednosti, ki določajo pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah z vključenim in posebej prikazanim davkom na dodano vrednost ureja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16).

²⁷ To seveda ne pomeni, da so vsi projekti, ki so v NRP ju posamezne občine tudi v državnem NRP-ju. To velja samo za tiste projekte, katerih financiranje poteka tako iz državnega (npr. ministrstva, direkcije, agencije...) in hkrati občinskega nivoja.

Kot primer prikaza večletnega projekta iz NRP navajam v sliki 7 dinamiko financiranja projekta Vodovodno omrežje v izbrani občini in sicer po višini predvidenih virov in njihovem predvidenem izvoru. Konkretno je bil takrat ta projekt ocenjen v višini 951.848 eur, predvideval pa je tudi 100.000 eur sredstev iz državnega proračuna iz sredstev EU. Če bi bil tovrstni projekt uvrščen tudi v državni proračun, bi bilo tovrstnih 100.000 eur odhodkov v državnem proračunu evidentiranih v obliki transfernih odhodkov tej občini.

2.4.2. Prikaz letne porabe slovenskih občin po programski klasifikaciji

Namen tega poglavja je prikazati strukturo dejanske porabe po področjih proračunske porabe. Na tem mestu prikazujem tovrstno porabo zgolj za izbrano leto, saj se agregatna struktura za vse slovenske občine v zadnjem desetletju med posameznimi leti ni bistveno spreminjala. Podroben prikaz strukture porabe po letih bi presegal namen tega magisterija.

Poraba proračuna mora spoštovati programsko klasifikacijo, ki sem jo na kratko že predstavil v prejšnjem poglavju, kar pomeni, da mora biti vsak predviden odhodek umeščen (glede na njegovo predvideno naravo) v:

- področje proračunske porabe (21 področij²⁸);
- glavni program (61 glavnih programov);
- podprogram (122 podprogramov).

V preglednici 10 prikazujem porabo sredstev vseh občin po programski klasifikaciji v letu 2015. V tem letu so občine evidentirale svoje odhodke med vseh 21 področij proračunske porabe. Kot je razvidno iz preglednice, je bila poraba slovenskih občin v izbranem letu v okviru programske klasifikacije skoraj v 80% skoncentrirana na 6-ih proračunskih področij:

²⁸ Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna predvideva še dve področji, ki jih na nivoju občin ni: to sta področji 09 Pravosodje in 21 Pokojninsko varstvo.

- 19 Izobraževanje
- 15 Varovanje okolja in naravne dediščine
- 13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
- 16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost
- 18 Kultura, šport in nevladne organizacije
- 06 Lokalna samouprava.

Preostalih 15 področij je tako predstavljalo preostalih 20% celotne porabe.

PODROČJE PRORAČUNSKE PORABE	v eur	Delež v %
01 POLITIČNI SISTEM	24.505.735,86	1,07%
02 EKONOMSKA IN FISKALNA ADMINISTRACIJA	2.814.029,88	0,12%
03 ZUNANJA POLITIKA IN MEDNARODNA POMOČ	1.165.154,36	0,05%
04 SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE IN SPLOŠNE JAVNE STORITVE	42.743.368,22	1,87%
05 ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ	359.241,66	0,02%
06 LOKALNA SAMOUPRAVA	184.820.286,61	8,09%
07 OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH	50.347.292,51	2,20%
08 NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST	909.912,67	0,04%
10 TRG DELA IN DELOVNI POGOJI	10.833.202,38	0,47%
11 KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO	21.929.267,86	0,96%
12 PRIDOBIVANJE IN DISTRIBUCIJA ENERGETSKIH SUROVIN	11.527.527,39	0,50%
13 PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE	290.962.458,42	12,73%
14 GOSPODARSTVO	45.164.923,29	1,98%
15 VAROVANJE OKOLJA IN NARAVNE DEDIŠČINE	369.814.261,10	16,18%
16 PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST	258.524.323,99	11,31%
17 ZDRAVSTVENO VARSTVO	33.722.277,64	1,48%
18 KULTURA, ŠPORT IN NEVLADNE ORGANIZACIJE	223.131.235,30	9,77%
19 IZOBRAŽEVANJE	479.905.645,79	21,00%
20 SOCIALNO VARSTVO	113.779.135,79	4,98%
22 SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA	93.765.309,03	4,10%
23 INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBVEZNOSTI	24.280.850,80	1,06%
SKUPAJ	2.285.005.440,55	100,00%

Preglednica 10: Poraba sredstev vseh slovenskih občin po programski klasifikaciji v letu 2015

2.4.3. Proračunski cikel

Brez sprejetega proračuna je financiranje občinskih nalog močno okrnjeno. V praksi to pomeni blokado investicijskih odhodkov, posledično pa tudi črpanja EU sredstev. Postopek sprejemanja proračuna je predpisan z zakonodajo (ZJF). Izvedbeno ga občine natančneje opredelijo s statutom občine pa tudi s poslovnikom občinskega sveta. To poteka v več fazah. Za nemoteno izvajanje vseh faz je ključna politična podpora s strani članov občinskega sveta. Običajno je ravno sprejetje proračuna pokazatelj politične podpore županu s strani v občinskem svetu zastopanih političnih strank oz. samostojnih kandidatov. Za sprejetje proračuna (v obeh obravnavah odloka) je potrebno zadostno število glasov v občinskem svetu: za sprejem mora glasovati več kot polovica prisotnih svetnikov na seji občinskega sveta. Prisotnost te politične komponente je sestavni del empiričnega modela dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev v nadaljevanju tega magisterija.

Celoten proračunski cikel je navadno sestavljen iz 5 faz:

- priprava predloga proračuna,
- sprejem proračuna na občinskem svetu po postopku, določenem v statutu in poslovniku občinskega sveta in drugih predpisih,
- izvrševanje proračuna tekom proračunskega leta,
- poročanje o izvrševanju proračuna in nadzor v teku izvrševanja proračuna in po preteku proračunskega leta,
- sprejem zaključnega računa.

Za potrebe boljšega uvida v vlogo župana in pomen njegove politične podpore (spomnimo, da politična komponenta nastopa v empiričnem modelu) velja izpostaviti pravno-procesni vidik občinskega proračuna, ki se sprejema v obliki odloka, in sicer po dvofaznem postopku. V prvi obravnavi župan predloži občinskemu svetu v obravnavo predlog proračuna. Sam vsebinski predlog proračuna župan običajno pripravi na podlagi

usklajevanj s predstavniki koalicijskih strank oz. z zadostnim številom občinskih svetnikov. Skupno oblikovan predlog mu namreč običajno pomeni neko obliko garancije, da bo proračun na seji občinskega sveta sprejet. Sam predlog proračuna pa pred obravnavo na občinskem svetu obravnavajo tudi t. i. komisije (npr. komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja) in odbori (npr. za finance, gospodarstvo, družbene dejavnosti itd.) občinskega sveta, ki se glede predloga proračuna tudi ustrezno izrečejo t. j. da ga (ne)sprejemajo, predlagajo dopolnitve, vložijo amandmaje itd.

Če je odlok v prvi obravnavi sprejet, sledi druga obravnava odloka. Župan predloge, ki so jih posredovali komisije in odbori, oz. jih je predlagal občinski svet v celoti ali delno upošteva ali pa tudi ne, saj je on po funkciji edini predlagatelj proračuna.

Objavo proračuna, sprememb proračuna, rebalansa in tudi zaključnega računa pogojuje že neposredno ustava, ki v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Ustava namreč jasno določa, da morajo biti občinski predpisi objavljeni v uradnih glasilih²⁹, ki ga občine določijo same. Podrobnejša razprava bi presegla namene tega magisterija.

2.4.4. Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah

Višina izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah bo v empiričnem delu nastopala kot pojasnjevalna spremenljivka DUN, in sicer kot potencialni dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev občine. Po hipotezi 3 predvidevam da bodo sredstva za plačilo nadur in povečan obseg dela pri zaposlenih na občinskih upravah statistično značilen ekonomski dejavnik realizacije črpanja EU sredstev. Zato jo v nadaljevanju razprave o proračunskih izdatkih posebej izpostavljam.

Za oblikovanje tovrstne spremenljivke sem se odločil, ker sem mnenja, da je ravno občinska uprava tista, ki nosi največje breme tako v primeru priprave proračuna, kot

²⁹Občine svoje uradno glasilo običajno določijo s statutom: to je lahko Uradni list RS ali lokalno uradno glasilo.

kasneje – pri njegovem izvrševanju-, saj gre pri vsem skupaj vendarle za veliko operativnega dela. Zavedati se je namreč potrebno, da je priprava proračuna relativno kompleksna zadeva, ki nujno zahteva dobro in usklajeno delovanje praktično vse občinske uprave. Tudi pri samem izvrševanju proračuna razvoj nalog, ki jih je potrebno opraviti, velikokrat teče hitreje, kot je razvoj samih opisov del delovnih mest in iz tega posledično izhajajočih sistemizacij. Navedeno pomeni, da se občine lahko poslužujejo nagrajevanja zaposlenih v občinskih upravah ravno z dodatki kot je npr. delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ali v obliki izplačanih nadur.

Tako so denimo občine v obdobju 2011-2020 po podatkih, kot so jih posredovale Ministrstvu za finance, realizirale za 21.240.447.960,37 eur odhodkov³⁰, od tega je strošek plač in drugih izdatkov zaposlenih ter prispevkov za socialno varnost znašal 1.452.150.900,28 eur, kar predstavlja 6,84% vseh realiziranih odhodkov.

Izhajajoč iz istega vira lahko nadalje ugotovim, da je bilo v istem obdobju izplačanih za 33.139.530,27 eur sredstev za delovno uspešnost oz. nadurno delo, kar predstavlja 2,28 % vseh stroškov plač. Na prebivalca to pomeni v povprečju 14,87 eur v desetih letih. Občine so v omenjenem obdobju izplačale različne višine tovrstnih izdatkov, je pa tudi nekaj občin, ki teh dodatkov v preučevanem obdobju niso evidentirali v svojih zaključnih računih: Črenšovci, Kobilje, Kozje, Odranci, Razkrižje, Turnišče in Velika Polana.

V preglednici 11 so podatki o višini izplačanih sredstev za prvih dvajset občin za delovno uspešnost in nadurno delo za zaposlene na občinskih upravah v obdobju 2011-2020 – zneski na prebivalca občine. Glede na primerjavo s preglednico 9, ki prikazuje uspešnost črpanja EU sredstev na prebivalca, lahko ugotovim, da v obeh preglednicah nastopajo zgolj tri občine (Dobrovnik, Solčava in Središče ob Dravi). To je lahko signal, da izplačana sredstva za delovno uspešnost in nadurno delo za zaposlene na občinskih upravah, niso nujno enoznačno povezana z uspešnostjo občine pri črpanju EU sredstev.

³⁰ MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

	Občina	Izplačana sredstva za delovno uspešnost in nadurno delo v obdobju 2011-2020 na prebivalca v eur
1.	Zavrč	135,98
2.	Solčava	94,31
3.	Dobrovnik	93,89
4.	Gornji Petrovci	82,96
5.	Bled	75,17
6.	Mirna Peč	54,85
7.	Hrpelje - Kozina	51,34
8.	Mislinja	47,22
9.	Tabor	46,98
10.	Cirkulane	42,38
11.	Vransko	41,81
12.	Videm	40,43
13.	Gorišnica	39,82
14.	Sveti Jurij v Slov. goricah	39,32
15.	Središče ob Dravi	36,72
16.	Ljubljana	34,81
17.	Oplotnica	34,53
18.	Velenje	33,48
19.	Duplek	33,34
20.	Sveta Trojica v Slov. goricah	32,58

Preglednica 11: Prvih dvajset občin po izplačanih sredstvih za delovno uspešnost in nadurno delo za zaposlene na občinskih upravah v obdobju 2011-2020 – zneski na prebivalca občine.

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021).

Merila in obseg dela plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke, razen za javne uslužbenke v drugih državnih organih, kakor jih določa zakon, ki ureja javne uslužbenke, ureja Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke³¹. Bistven element tega načina izplačila, ki je pomemben pri raziskovalni nalogi, je, da se povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna.

³¹ Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke (Uradni list RS, št. 53/08, 89/08 in 175/20)

Nadurno delo v javnem sektorju pa je opredeljeno v Zakonu o delovnih razmerjih³² kjer je nadurno delo opredeljeno kot delo, katerega mora delavec opraviti preko svojega polnega delovnega časa (DZRS, 2013).

2.5. PROSTORSKO NAČRTOVANJE OBČINE

Namen tega poglavja je prikazati temeljno vlogo in pomen prostorskega načrtovanja občine v luči črpanja EU sredstev. V empiričnem modelu, ki predstavlja jedro te raziskave namreč med drugimi nastopa tudi spremenljivka OPN.

Prostorsko načrtovanje spada med najpomembnejše naloge občine. Tako kot za vse investitorje tudi za občine velja, da za razvoj nepremičninskih investicij ni dovolj samo lastninska pravica nad zemljišči – zemljišča morajo imeti urejeno tudi podrobnejšo namensko rabo kakor tudi ustrezne prostorske izvedbene pogoje, ki omogočajo realizacijo želene investicije. Brez teh osnovnih pogojev gradbenega dovoljenja namreč ni mogoče pridobiti, in tu občine praktično niso nobena izjema.

V tem sklopu predstavljam temeljne prostorske akte občine, ki so poglavitno pomembni pri prostorskem načrtovanju in kot taki z vidika priprave ustrezne projektne in investicijske dokumentacije predstavljajo časovno prednost pred projekti (drugih občin), kjer teh prostorskih aktov ni in jih je potrebno še pridobiti. Akti, ki jih na kratko predstavljam so:

- Občinski prostorski plan (OPP)
- Občinski prostorski načrt (OPN), ter
- Občinski podrobni prostorski načrt (OPPN).

³² Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1)

Na področju urejanja prostora je leta 2017 z začetkom veljavnosti Zakona o urejanju prostora prišlo do celovite prenove sistema. Področje je bilo prej namreč urejeno z več zakoni, kar je povzročalo precej nekonsistentnosti. Omenjeni zakon je tako nadomestil kar tri zakone, in sicer Zakon o prostorskem načrtovanju, Zakon o urejanju prostora ter Zakon o umeščanju prostorskih ureditev v prostor.

2.5.1. Umeščenost občinskih prostorskih aktov

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3)³³ v svojem 13. in 52.členu opredeljuje hierarhijo t. j. razmerja in uporabo prostorskih aktov:



Slika 8: Hierarhija in delitev prostorskih aktov po ZUreP-3

Za zasebne investitorje in nasploh za investicijske gradnje v pristojnosti občin sta najbolj pomembna dva izvedbena občinska prostorska akta: občinski prostorski načrt (OPN) in občinski podrobní prostorski načrt (OPPN).

³³ Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE in 95/23 – ZIUOPZP)

Občinski prostorski plan (OPP)

Pravno-formalno sta namen in vsebina OPP zapisana v 79. členu ZUreP-3. Z občinskim prostorskim planom občina na podlagi Strategije, njenega akcijskega programa, regionalnega prostorskega plana, drugih državnih razvojnih dokumentov in razvojnih ciljev EU uskladi in določi:

- cilje in prednostne naloge prostorskega razvoja občine;
- naselja v omrežju naselij in njihovo vlogo;
- zasnovo omrežja gospodarske javne infrastrukture;
- zasnovo družbene infrastrukture lokalnega pomena;
- prednostna območja za razvoj dejavnosti, pomembnih za občino;
- zasnovo zelenega sistema;
- območja, za katera se izdelata urbanistična ali krajinska zasnova.

Občinski prostorski plan vsebuje usmeritve za prostorski razvoj občine, predvsem usmeritve za razvoj poselitve, za urejanje krajine ter za razvoj gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture lokalnega pomena. Sprejetje občinskega prostorskega plana je obvezno le za mestne občine, kadar za regijo, v kateri so, ni sprejet regionalni prostorski plan oziroma se ni začel postopek njegove priprave.

Občinski prostorski načrt (OPN)

OPN je temeljni prostorski akt občine, ki velja za celotno območje občine. Iz njega izhaja karta namenske rabe prostora, ki prostor na osnovni ravni deli na stavbna in nestavbna zemljišča. Med slednje spadajo kmetijska, gozdna, vodna in druga zemljišča.

Z OPN-jem se v skladu z regionalnim in občinskim prostorskim planom na izvedbeni ravni načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo namenska raba³⁴ prostora in prostorski izvedbeni pogoji za umestitev načrtovanih posegov v prostor³⁵.

Z OPN se tako določijo³⁶:

- namenska raba prostora;
- prostorski izvedbeni pogoji vključno z morebitno obveznostjo izvedbe projektnega natečaja;
- poselitvena območja;
- območja za dolgoročni razvoj naselij;
- območja, za katera se pripravijo OPPN, usmeritve in pogoji za njihovo pripravo vključno z morebitno obveznostjo izvedbe projektnega natečaja, in prostorski izvedbeni pogoji za izvajanje posegov v prostor, ki veljajo do njihovega sprejetja;
- območja prenove;
- javne površine;
- komunalna oprema in druga gospodarska javna infrastruktura ter oskrbna območja, na katerih sta oziroma bosta zagotovljena priključevanje in uporaba posamezne vrste gospodarske javne infrastrukture.

Ministrstvo za naravne vire in prostor (MNVP, 2023) pa dodatno opredeljuje OPN kot podlago za izdajo pred-odločb in gradbenih dovoljenj v skladu s predpisi, ki urejajo gradnjo, in določa pogoje za druge posege v prostor, razen na območjih, kjer je z OPN predvidena izdelava občinskega podrobnega prostorskega načrta.

Postopek sprejema OPN

Sprejemanje OPN-ja, ki spada med ene najzahtevnejših nalog s področja urejanja prostora, običajno občine ne vodijo same, temveč za to najemajo specializirane zunanje svetovalce, ki za njih vodijo celoten postopek.

³⁴ Namenska raba je s prostorskimi akti določena raba površin in objektov, zato jo je možno spremeniti samo s spremembo prostorskih aktov.

³⁵ 116. člen ZUreP-3.

³⁶ 117. člen ZUreP-3.

Posebej želim na tem mestu izpostaviti časovno dimenzijo sprejemanja tovrstnega prostorskega akta. Računsko sodišče v Revizijskem poročilu *Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin* (RSRS, 2017b), ki se je nanašalo na obdobje 1.1.2008-31.12.2015 ugotavlja, da postopek³⁷ v povprečju od osnutka do sprejema načrta traja 1.315 dni, kar je več kot 3 leta in 7 mesecev. Nadalje Računsko sodišče ugotavlja vzroke za tako dolgotrajne postopke, ki so naslednji:

- nosilci urejanja prostora, ki sodelujejo v postopku sprejema, ne izdajajo mnenj v zakonsko določenih rokih;
- ni mehanizma reševanja nesoglasij;
- ni celostne obravnave vseh interesov;
- uvedba postopka celovite presoje vplivov na okolje bistveno podaljša postopek sprejema prostorskega načrta.

Postopek sprejema OPN opredeljuje ZUreP-3 v členih 118. do 125, in zajema vsaj naslednje faze, ki jih na kratko pojasnujem v nadaljevanju.

1. Izvedba celovite presoje vplivov na okolje

V tej fazi občina zaprosi ministrstvo, pristojno za izdelavo celovite presoje vplivov na okolje, ravno tako pa mora občina v tej fazi pridobiti mnenje zavoda, pristojnega za ohranjanje narave, o verjetno pomembnih vplivih na varovana območja;

2. Sklep o pripravi OPN

S sklepom, ki ga izda župan se določijo območje in predmet načrtovanja, način pridobitve strokovnih rešitev; vrsta postopka, roki za pripravo OPN in posameznih faz postopka, navedba državnih in lokalnih nosilcev urejanja prostora, ki bodo pozvani za podajo mnenj, način vključevanja javnosti, seznam podatkov in strokovnih podlag ter obveznosti udeležencev pri urejanju prostora glede njihovega zagotavljanja, navedbo ali

³⁷ Revizija se je nanašala na trajanje postopka sprejema občinskega prostorskega načrta.

se bo v postopku izvedla celovita presoja vplivov na okolje oziroma presoja sprejemljivosti na varovana območja.

3. Obravnava pobud za spremembo namenske rabe prostora v OPN

Občina v tej fazi sprejema pobude za spremembe OPN s strani občanov, podjetij, lastnikov parcel in drugih zainteresiranih. Za obravnavo spremembe občine lahko zaračunajo takso³⁸, katera pa ne zagotavlja spremembe namenske rabe prostora v OPN ampak je pogoj za obravnavo pobude .

4. Priprava osnutka OPN

Občina pripravi osnutek OPN na podlagi in v skladu s sklepom o pripravi OPN. Občina vključi javnost v pripravo osnutka OPN ter ji omogoči predložitev predlogov in usmeritev. Lahko izvede javni posvet ali delavnice ali kako drugače vključi javnost. V okviru priprave osnutka OPN se soočijo, usklajujejo in tehtajo različni interesi v prostoru, pripravijo in ovrednotijo se lahko variantne rešitve, če je to potrebno za posamezne prostorske ureditve. Hkrati s pripravo osnutka OPN se pripravi tudi osnutek okoljskega poročila.

5. Odziv na osnutek OPN

V tej fazi občina objavi osnutek OPN in osnutek okoljskega poročila v prostorskem informacijskem sistemu. Na tako objavljena osnutka, državni in lokalni nosilci³⁹ za urejanje prostora podajo mnenja. V kolikor ugotovijo, da občina ni upoštevala predpisov iz njihove pristojnosti, morajo svojo ugotovitev utemeljiti in občini predložiti usmeritve za odpravo nepravilnosti. Na podlagi tako pridobljenih mnenj, občina pripravi dopolnjen

³⁸ 5. odstavek 120. člena ZUreP-3 med drugim določa, da lahko višina takse za posamezno pobudo znaša med 50 in 300 euri, odvisno od tega, ali gre za spremembo osnovne ali podrobnejše namenske rabe prostora, spremembo v stavbno zemljišče ali spremembo v kmetijsko, gozdno, vodno ali drugo zemljišče. Prihodki iz takse so namenski vir občine za financiranje nalog urejanja prostora.

³⁹ Državni nosilci urejanja prostora so le ministrstva, ki skrbijo za enotno zastopanje vseh resornih javnih interesov. Lokalni nosilci urejanja prostora pa so organi občin, izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil.

osnutek OPN in dopolnjeno okoljsko poročilo v prostorskem informacijskem sistemu. Občina mora zagotavljati dajanje pripomb s strani javnosti in sicer v roku, ki ni krajši od 30-ih dni od objave v prostorskem informacijskem prostoru. V času objave občina zagotovi tudi javno obravnavo gradiv⁴⁰.

6. Predlog OPN

V tej fazi občina oz. v njenem imenu izdelovalec OPN prouči pripombe javnosti in pripravi predlog stališča glede načina njihovega upoštevanja. Če se pripomba javnosti nanaša na področje nosilca urejanja prostora se v takem primeru lahko izvede usklajevanje interesov.

V naslednjem koraku izdelovalec pripravi predlog OPN in predlog okoljskega poročila, ki se objavita v prostorskem informacijskem sistemu. Če je predlog OPN glede na osnutek OPN tako spremenjen, da to vpliva na področje katerega od nosilcev urejanja prostora, ga občina pozove k dopolnitvi mnenja. Po objavi predloga OPN in predloga okoljskega poročila, občina pozove ministrstvo, pristojno za celovito presojo vplivov na okolje, naj ugotovi, ali so vplivi izvedbe predloga OPN na okolje sprejemljivi. Ministrstvo tako ponovno upošteva mnenja nosilcev urejanja prostora. V kolikor pristojno ministrstvo ugotovi, da je mnenje določenega državnega nosilca urejanja prostora kljub usklajevanju ostalo negativno, se lahko izpelje postopek odločanja⁴¹ o razrešitvi nasprotja javnih interesov.

7. Sprejetje OPN

Zadnja faza je sprejetje OPN-ja. Občinski svet občine sprejme OPN v obliki odloka, ki vsebuje tako tekstualni kot grafični del. Občina sprejme OPN⁴², razen če je:

⁴⁰ Občina ta lahko izvede npr. v obliki javnega posveta.

⁴¹ 20. člen ZUreP-3.

⁴² 124. člen ZUreP-3.

- ministrstvo, pristojno za celovito presojo vplivov na okolje, odločilo, da vplivi izvedbe predloga OPN na okolje niso sprejemljivi;

vlada izdala sklep, s katerim je zavrnila predlog za razrešitev nasprotja javnih interesov.

Občinski podroben prostorski načrt (OPPN)

OPPN je zelo podroben občinski prostorski akt in kot tak hierarhično podrejen drugim prostorskim aktom. Občina z OPPN načrtuje posege v prostor, ki jih želi uresničiti sama oziroma je zanje že znan zunanji investitor. Ne gre namreč spregledati dejstva, da je občina ravno na področju prostorskega načrtovanja poklicana, da vzpostavi ustrezne pogoje za rast gospodarstva na njenem območju. OPPN je iz formalno-pravnega vidika izvedbeni prostorski akt občine, s katerim se podrobneje načrtuje kompleksnejše prostorske ureditve oziroma predpiše prostorske izvedbene pogoje.

Podobno OPPN opredeljuje Locus (2023), katerega ključni namen vidi v podrobnejšem načrtovanju rabe in gradenj v prostoru, gradnji gospodarske javne infrastrukture, pa tudi v preveritvi potreb po dograditvi družbene infrastrukture zaradi načrtovanih posegov v prostor. Dodaja, da je mogoče gradbeno dovoljenje pridobiti že na podlagi dokumentacije izdelane na podlagi OPN, ki je OPPN-ju nadrejen prostorski akt, kar pa ne velja za večja nepozidana območja ali za večje investicijske namere oziroma posege v prostor (npr. industrijske ali gospodarske cone, trgovske centre, intermodalne terminale, večje infrastrukturne posege, družbene centre, prenove degradiranih območij ipd.). Za ta območja imajo občine praviloma predpisano obveznost izdelave OPPN (ibid).

Postopek sprejema OPPN

V skladu z zakonom se za postopek priprave in sprejetja OPPN smiselno uporabijo določbe, ki veljajo za postopek priprave in sprejetja OPN⁴³, kar pomeni, da je potrebno izpolniti vsa glavna postopkovna dejanja kot pri sprejemu OPN. Če se več občin skupaj odloči za pripravo skupnega OPPN, v sklepu o njegovi pripravi določijo pripravljavca

⁴³ 1. odstavek 129. člena ZUreP-2.

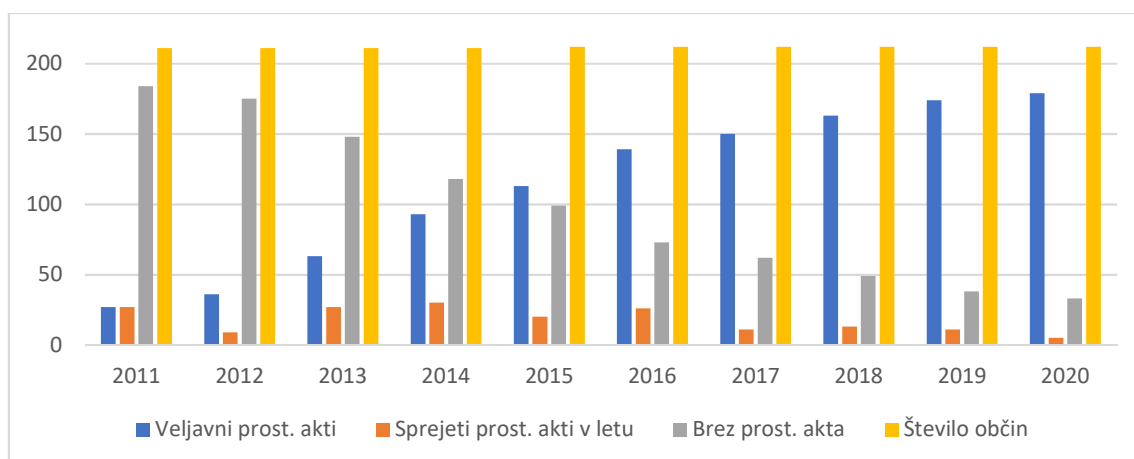
takega OPPN. Skupni OPPN je sprejet, ko ga sprejmejo občinski sveti vseh občin, ki so bile vključene v njegovo pripravo⁴⁴.

2.5.2. (Ne)sprejeti občinski prostorski načrt oz. občinski prostorski plan kot prostorski dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev (OPN)

V empiričnem delu magistrskega poskušam s spremenljivko *OPN* izmeriti vpliv (ne)sprejetega prostorskega akta v občini na višino realiziranih EU sredstev v njej. Na to spremenljivko se sicer ne nanaša nobena izmed temeljnih hipotez, tako da jo lahko razumemo kot dopolnilno spremenljivko uporabljenega empiričnega modela. Spremenljivka je binomska, kar pomeni, da lahko zavzame le vrednosti 0 ali 1. Vrednost 1 pomeni, da ima občina sprejet bodisi občinski prostorski plan ali občinski prostorski načrt vsaj polovico leta; vrednost 0 pa, da tega nima, oz. da je prostorski akt v veljavi manj kot polovico leta.

Kot že rečeno v uvodu k temu poglavju, imajo občine s sprejetim prostorskim aktom zagotovo neko časovno prednost, saj se jim v fazi priprave projekta, ki v svojem terminskem planu predvideva izgradnjo nekega objekta, ni potrebno poprej ukvarjati še z vprašanjem prostorske umestitve, pripravo in izvedbo ustreznih pravnih podlag. Zaradi časovne omejenosti prijav na projekte, sofinancirane s strani države ali EU, se posledično lahko zgodi, da občina ne uspe s pripravo ustreznih pravnih podlag, za prijavo na projekt. Dodam naj, da je sprejemanje teh prostorskih aktov relativno zahtevna naloga posamezne občine, ki zahteva poleg obvezne razgrnitve predlaganega akta (sodelovanje občanov, podjetij...), tudi politično voljo posameznega občinskega sveta za njegov sprejem.

⁴⁴ 2. odstavek 129. člena ZUreP-2.



Grafikon 4: Sprejemanje prostorskih aktov v slovenskih občinah med leti 2011-2020

Vir: MOP, 2022.

Tudi grob pogled na grafikon 4 in s tem na osnovne značilnosti pojavljanja te spremenljivke je dovolj jassen: še v letu 2011 je zgolj 27 slovenskih občin razpolagalo s sprejetim prostorskim aktom, v letu 2020 je bilo takih občin že 179. Opaziti tudi je, da so občine v letih 2013-2016 hitreje sprejemale prostorske akte, kar lahko nakazuje na dejstvo, da so s sprejetimi prostorskimi akti pohitele ob koncu finančne perspektive 2007-2014, in si s tem omogočile prijavo in izpeljavo projektov in posledično črpanje EU sredstev.

Kljub vsemu, pa je bilo konec leta 2022 še vedno 23 občin brez ustreznega prostorskega akta, kar je še vedno relativno veliko.

Omenjena spremenljivka naj bi bila torej določen pokazatelj:

- Zmožnosti odziva občine za kandidiranje na razpisih za sredstva EU zaradi pravno - formalno urejenega prostorskega načrtovanja, in
- pozitivnih odločitev iz preteklosti, kot tudi zatečene gospodarske in socialne strukture.

2.6. RAZLIKE V DOHODKIH MED OBČINAMI

Namen tega poglavja je v predstavitvi razlik med občinami v višini povprečnih bruto plač, ki so lahko eden od pokazateljev uspešnosti pri črpanju EU sredstev. Preverjanje vpliva razlik v bruto plačah sicer ni del preverjanja hipotez, a je kljub temu vključeno v empirični model, saj tam podatek o bruto plači (BPL) nastopa kot dopolnilna pojasnjevalna spremenljivka, ki jo pojasnjujem na koncu tega poglavja.

K zaznam razlikam med višino bruto plač med občinami dodajam tudi svoja opažanja oz. predvidevanja glede mogočih vplivov na uspešnost občine pri črpanju sredstev EU.

2.6.1. Povprečne bruto plače⁴⁵

Višina povprečne bruto plače je lahko le eden od kazalcev, ki nam pove, koliko in kaj si lahko občani v posamezni občini privoščijo. Pri razlagi povprečne plače je namreč potrebno biti previden, saj so le-te lahko odraz morebitne lociranosti dobrega delodajalca⁴⁶ in nasprotno: da občini takega delodajalca še ni uspelo privabiti.

Pomemben dejavnik (višje) povprečne bruto plače je lahko tudi bližina državne meje predvsem na račun večjega števila zaposlenih na mejnih prehodih-tak primer je npr. občina Podlehnik, ki ima dve policijski postaji-Podlehnik in mejni prehod Gruškovje.

Izpostaviti tudi velja, da so podatki o povprečnih bruto plačah agregirani na način, da jih je treba razumeti kot aproksimacijo povprečne plače na občana (že pojasnjeno v omejitvah raziskave). Podatki se namreč nanašajo izplačila pravnih oseb v občini, kjer so bile izplačane in se torej nanašajo tudi na tiste zaposlene, ki v občini nimajo stalnega prebivališča.

⁴⁵ Povprečna mesečna bruto plača je povprečni mesečni znesek, izplačan zaposlenim pri pravnih osebah za delo v polnem delovnem času ali delovnem času, krajšem od polnega delovnega časa, in za nadure, ter nadomestila plače, ki bremenijo delodajalca (SURS, 2023a).

⁴⁶ Npr. Kontrola zračnega prometa Slovenije v občini Cerklje na Gorenjskem.

Po podatkih Statističnega urada RS (SURS, 2022), je povprečna mesečna bruto plača oseb, zaposlenih v Sloveniji, v letu 2020 znašala 1.942 EUR. Kot lahko vidimo iz preglednice 12 je zgolj 8 občin takih, ki so imele plače višje od državnega povprečja. To tudi pomeni, da je imelo 204 občin povprečno bruto plačo nižjo od slovenskega povprečja. Podrobnejši pregled podatkov za leto 2020 razkriva, da je 62 občin imelo za več kot 20 % nižjo povprečno mesečno bruto plačo od slovenskega povprečja.

Glede na primerjavo s preglednico 9, ki prikazuje uspešnost črpanja EU sredstev na prebivalca, lahko ugotovim, da v obeh preglednicah ne nastopa nobena od občin. Čeprav se podatki v preglednici 9 nanašajo na obdobje 2011-2020, podatki v preglednici 12 pa na leto 2020, lahko sklepam, da povprečna bruto plača ni nujno enoznačno povezana z uspešnostjo občine pri črpanju EU sredstev.

OBČINA	POVPREČNA BRUTO PLAČA
Podlehnik	2192,30
Cerklje na Gorenjskem	2182,33
Ljubljana (M)	2161,38
Novo mesto (M)	2128,19
Lukovica	1986,67
Ruše	1961,64
Križevci	1954,38
Dol pri Ljubljani	1948,47
Komenda	1938,95
Zavrč	1923,97
Horjul	1916,34
Krško	1913,15
Šenčur	1896,22
Šentrupert	1892,30
Koper (M)	1889,52
Šempeter - Vrtojba	1881,15
Ankaran	1876,64
Dobje	1876,33
Šentjernej	1863,52
Središče ob Dravi	1863,04

Preglednica 12: Dvajset slovenskih občin z najvišjimi povprečnimi bruto plačami v letu 2020 v eur

Vir: SURS, 2023a

Ker sem v empirični analizi zajel podatke o povprečnih bruto plačah za obdobje 2011-2020, v preglednici 13 prikazujem še 20 občin z najvišjo stopnjo rasti bruto plač v preučevanem obdobju.

OBČINA	BRUTO PLAČA 2011	BRUTO PLAČA 2020	POVPREČNA LETNA STOPNJA RASTI
Zavrč	1142,12	1923,97	5,97%
Starše	947,68	1468,95	4,99%
Podlehnik	1447,74	2192,30	4,72%
Bloke	1077,84	1593,58	4,44%
Majšperk	1158,25	1651,82	4,02%
Bistrica ob Sotli	1307,97	1846,23	3,90%
Polzela	1100,83	1544,68	3,84%
Dornava	1292,78	1812,57	3,83%
Nazarje	1264,84	1761,32	3,75%
Podvelka	1161,48	1617,15	3,75%
Šmarje pri Jelšah	1273,18	1761,78	3,67%
Vuzenica	1207,90	1653,47	3,55%
Železniki	1264,41	1728,81	3,54%
Križevci	1432,29	1954,38	3,51%
Ljubno	1254,61	1706,26	3,48%
Log - Dragomer	1145,53	1551,58	3,43%
Horjul	1416,34	1916,34	3,42%
Črenšovci	1200,78	1611,46	3,32%
Kidričevo	1104,31	1481,60	3,32%
Murska Sobota	1360,73	1822,73	3,30%

Preglednica 13: Dvajset slovenskih občin z najvišjimi povprečnimi letnimi rastmi bruto plač v obdobju 2011-2020 v eur

Vir: SURS 2023a in lastni izračun

Glede na primerjavo s preglednico 9, ki prikazuje uspešnost črpanja EU sredstev na prebivalca, lahko nadalje ugotovim, da v obeh preglednicah nastopajo zgolj tri občine (Črenšovci, Log-Dragomer in Podlehnik). Tako tudi v tem primeru (kot v primeru izdatkov za delovno uspešnost in nadurno delo) lahko sklepam, da povprečna bruto plača, ni nujno enoznačno povezana z uspešnostjo občine pri črpanju EU sredstev.

2.6.2. Vpliv bruto plač na uspešnost občine pri črpanju EU sredstev

Izplačana višina bruto plač je ena od pojasnjevalnih spremenljivk (BPL) empiričnega modela uspešnosti črpanja EU sredstev v nadaljevanju tega magistrskega. Pri opredelitvi možnih vplivov bruto plač in njihove rasti na počrpana sredstva EU s strani občine, je smiselno na tem mestu izpostaviti prikrito povezavo med vplačano dohodnino davčnih zavezancev in dohodnino, ki se kot tako pobrana v državnem proračunu v deležu namenja občinam in kot taka predstavlja poglavitni vir med viri financiranja občin.

Gre za to, da občinam ne pripada samo toliko dohodnine, kolikor jo je bilo vplačane na njenem območju na podlagi stalnega prebivališča njenih občanov. Dohodnina se namreč zbira na ravni celotne države, občinam pa se jo nameni v višini 54%, in sicer tiste, ki je bila vplačana v predpreteklem letu, povečana za stopnjo inflacije za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin⁴⁷.

Rast plač posledično pomeni tudi več pobrane dohodnine. Čim več jo je pobrane, večji je znesek, ki se nameni za financiranje občin, posledično pa imajo občine tudi več lastnih

⁴⁷ Sistem primerne porabe vsako leto med 212 občin razdeli približno eno milijardo evrov od dohodnine, kar je približno 50 odstotkov vseh prihodkov občin. Sistem se lahko razdeli na tri faze:

- v prvi fazi se na podlagi podatkov o stroških nalog, ki jih morajo občine opravljati na podlagi zakona, in na podlagi dogovora med vlado in reprezentativnimi združenji občin določi višina sredstev oziroma primeren obseg sredstev na prebivalca Republike Slovenije (povprečnina);
- v drugi fazi se na podlagi določene povprečnine, ob upoštevanju nekaterih objektivnih razlik med občinami, določi višina sredstev, ki pripada posamezni občini (primerna poraba);
- v tretji fazi se izračunajo finančni viri, tako da se izračuna dejanski znesek dohodnine, ki pripada posamezni občini, ter morebitna finančna izravnava, če je dohodnina, ki pripada posamezni občini, manjša od njene primerne porabe (RSRS 2017a, 4)

sredstev in tako lažje kandidirajo na morebitnih razpisih za sredstva EU oz. se občinam ni potrebno za to dodatno zadolževati. Povečanje bruto plač pa lahko tudi pomeni, da se nekateri transferi posameznikom in gospodinjstvom, ki so financirani iz občinskega proračuna izplačujejo v manjši meri, kot bi se sicer. Tak primer so plačila cen vzgojno-varstvenih programov v vrtcih. Tovrstni izdatki s strani staršev so namreč odvisni ravno od višine njihovih plač, saj razliko do polne ekonomske cene programa pokrije občina, kjer ima otrok stalno prebivališče.

Vendar pa je po drugi strani potrebno tudi pojasniti, da se dvig plač odraža tudi na višjih plačah oz. dražjih storitvah, ki jih mora občina plačevati iz svojega proračuna, kar lahko občinam znižuje sposobnost participacije lastnega deleža pri sestavljanju finančne konstrukcije projekta(ov), ki se sofinancirajo tudi z EU sredstvi. Te so lahko vsaj:

- plače zaposlenih v predšolski vzgoji (vrtci);
- storitve javnih gospodarskih služb (komunalne storitve, vzdrževanje občinskih cest, oskrba z vodo...);
- storitve šolskih prevozov v šolo in nazaj;
- socialno – varstvene storitve⁴⁸ v socialno-varstvenih zavodih;
- višje plače zaposlenih v občinskih upravah;
- druge storitve, vezane na plače zaposlenih (izvajanje javnih del, nadstandardnih programov v okviru primarnega zdravstvenega varstva ali šolstva, knjižničarstvo...).

⁴⁸ To velja za tiste občane (npr. osebe brez zadostnih lastnih sredstev, osebe s posebnimi potrebami...), za katere na podlagi odločbe pristojnega centra za socialno delo, te storitve plačuje občina.

3. EMPIRIČNI MODEL: PANELNA REGRESIJA

V tem poglavju so predstavljeni podatki s katerimi bom preverjal v uvodu zastavljene hipoteze in sicer po dveh verzijah podatkovnega modela:

Model A: Temelji na uporabi nominalnih letnih podatkov za vse slovenske občine v obdobju 2011-2020, izraženih v milijonih eur;

Model B: Temelji na uporabi nominalnih štiriletnih oz. dvoletnih povprečjih za vse slovenske občine v obdobju 2011-2020, izraženih v milijonih eur.

V obeh modelih bodo uporabljene tudi neprave (slamnate) spremenljivke, ki pa so pojasnjene v nadaljevanju.

Empirično analizo sem oprl na slovenske občine za katere sem pridobil statistične podatke – v analizo sem vključil vse slovenske občine, ki so obstajale med referenčnima letoma 2011 in 2020. Število občin je bilo sicer med leti različno: v letih 2011 do 2014 je delovalo 211 občin, od leta 2015 dalje pa se število občin ni več spreminjalo - v Sloveniji imamo od takrat 212 občin.

Sledi poglavje predstavitve in opisa spremenljivk, ki so bile uporabljene v empirični analizi po obeh modelih. Pri modelu B, ki se nanaša na povprečenje vrednosti, sem moral v primeru slamnatih spremenljivk določiti naknadne pogoje za določitev vrednosti spremenljivke za štiri letni volilni cikel - v tem poglavju sem to tudi ustrezno pojasnil.

V nadaljevanju sledi poglavje opisnih statistik (povprečna vrednost, standardni odklon, mediana, najvišja in najnižja vrednost) posameznih spremenljivk.

Naslednji korak pri analizi empiričnega modela predstavlja predstavitev treh standardnih specifikacij empiričnega modela s panelnimi podatki in končno določitev najprimernejše specifikacije modela – na podlagi rezultatov ustreznih testov.

- Zadnje podpoglavje je namenjeno rezultatom panelne regresije in interpretaciji dobljenih rezultatov.

3.1. PREDSTAVITEV PODATKOV IN UPORABLJENIH SPREMENLJIVK ZA REGRESIJSKO ANALIZO

Empirični del tega magistrskega dela je bil opravljen na osnovi opazovanj po občinah med letoma 2011-2020 in sicer po presečni in časovni dimenziji. Značilnost teh podatkov je v relativno večjem številu presečnih enot (št. občin) glede na časovno dimenzijo (število časovnih opazovanj t.j. let). Podatki so urejeni na način uravnoteženosti panela in sicer tako, da ima vsaka opazovana enota enako število časovnih opazovanj. Empirična analiza je narejena na resničnih empiričnih podatkih. Podatke sem pridobil iz javno dostopnih evidenc Ministrstva za finance, Statističnega urada RS, Državne volilne komisije, Občinskih volilnih komisij in Ministrstva za okolje in prostor - Prostorski informacijski sistem. Ker empirična analiza zajema $212 \text{ občin} \times 10 \text{ let} \times 7 \text{ spremenljivk} = 14.840 \text{ podatkov}$, za lažjo predstavbo predstavljam zgolj prvih in zadnjih 10 opazovanih enot (občin) po obeh podatkovnih modelih.

LETA	OBČINA	SEU	PSPV	PSPL	DUN	BPL	OPN	POP
2011	Ajdovščina	1,22844835	0	0	0,00240708	26,90483784	0	1
2011	Ankaran	-	-	-	-	-	-	-
2011	Apače	1,21609759	0	0	0,00628603	4,66382700	0	1
2011	Beltinci	0,95676518	0	0	0,00081512	9,84069905	0	0
2011	Benedikt	0,17747422	1	0	0,00281711	3,34031322	0	1
2011	Bistrica ob Sotli	0,35026008	0	1	0,00000000	1,87170507	0	1
2011	Bled	0,00000000	0	0	0,05065085	11,88073117	0	0
2011	Bloke	0,47304651	0	0	0,00241707	1,70298720	0	0
2011	Bohinj	0,11883700	0	1	0,02211176	5,99835435	0	1
2011	Borovnica	0,00000000	1	0	0,00032675	5,00166000	0	0

2020	Vuzenica	0,29938450	0	1	0,00164492	4,38996285	0	1
2020	Zagorje ob Savi	0,10607089	0	0	0,01959126	26,40656392	0	0
2020	Zavrč	0,00000000	1	0	0,03235072	2,85709545	0	1
2020	Zreče	0,05092229	1	0	0,00294814	10,62236182	0	0

2020	Žalec	0,58188029	0	0	0,01080483	35,52593600	0	0
2020	Železniki	0,01130777	0	0	0,00442876	11,55882366	0	0
2020	Žetale	0,00000000	0	1	0,00249015	2,05296045	0	1
2020	Žiri	0,06091377	1	0	0,00476397	7,77711600	0	0
2020	Žirovnica	0,00000000	0	1	0,00238760	7,69888050	0	0
2020	Žužemberk	0,00000000	1	0	0,00368974	7,45454140	0	0

Preglednica 14: Podatki za analizo-predstavitvena tabela – Model A

Viri: Delo (2012), DVK (2006, 2010, 2014), Mestna Občina Koper-Občinska volilna komisija (2011), MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021), MJU (2018), MNVP (2023), MOL (2012), Občina Trebnje-Občinska volilna komisija Mirna (2011), Občinska volilna komisija Občine Krško (2012), Občinska volilna komisija Občine Metlika (2012), Občinska volilna komisija Občine Železniki (2012), POP TV (2012), SURS (2023a, 2023b), UKOM (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f), VRS (2011) in lastni preračuni.

VOLILNI CIKLUS	OBCINA	SEU	PSPV	PSPL	DUN	BPL	OPN	POP
2010-2014	Ajdovščina	0,8984322	0	0	0,0045021	26,2874395	0	1
2010-2014	Ankaran	-	-	-	-	-	-	-
2010-2014	Apače	1,0843620	1	0	0,0098208	4,5970381	0	1
2010-2014	Beltinci	2,3498795	0	0	0,0031654	9,9548925	0	0
2010-2014	Benedikt	0,1852600	0	0	0,0026866	3,3265291	0	1
2010-2014	Bistrica ob Sotli	0,5217780	0	1	0,0000000	1,8756425	0	1
2010-2014	Bled	0,3504897	1	0	0,0529165	11,9648240	0	0
2010-2014	Bloke	0,5492982	0	0	0,0021813	1,7769234	0	0
2010-2014	Bohinj	0,5154433	0	1	0,0142989	6,0399091	0	1
2010-2014	Borovnica	0,5670120	1	0	0,0047449	5,3423694	0	0

2019-2020	Vuzenica	0,4763025	0	1	0,0023124	0,0016378	1	1
2019-2020	Zagorje ob Savi	0,0656179	0	0	0,0245227	0,0015631	1	0
2019-2020	Zavrč	0,0000000	0	0	0,0314297	0,0018484	1	1
2019-2020	Zreče	0,0650373	0	0	0,0038723	0,0016288	1	0
2019-2020	Žalec	0,4061977	1	0	0,0153738	0,0015833	1	0
2019-2020	Železniki	0,0190857	0	0	0,0054571	0,0016789	1	0
2019-2020	Žetale	0,0098888	0	1	0,0012451	0,0015600	1	1
2019-2020	Žiri	0,0369161	0	0	0,0035055	0,0015517	1	0

2019-2020	Žirovnica	0,0000000	0	1	0,0029952	0,0017161	1	0
2019-2020	Žužemberk	0,8347291	0	0	0,0090283	0,0015459	1	0

Preglednica 15: Podatki za analizo-predstavitvena tabela – Model B

Viri: Delo (2012), DVK (2006, 2010, 2014), Mestna Občina Koper-Občinska volilna komisija (2011), MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021), MJU (2018), MNVP (2023), MOL (2012), Občina Trebnje-Občinska volilna komisija Mirna (2011), Občinska volilna komisija Občine Krško (2012), Občinska volilna komisija Občine Metlika (2012), Občinska volilna komisija Občine Železniki (2012), POP TV (2012), SURS (2023a, 2023b), UKOM (2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f), VRS (2011) in lastni preračuni.

3.1.1. Opis v modelih uporabljenih spremenljivk

V tem poglavju sledi opis spremenljivk, ki so bile uporabljene v empirični analizi po obeh modelih (A in B) enako

3.1.2. Podatkovni model A

Za model A velja, da sem vrednosti spremenljivk SEU in DUN, pridobljenih iz zaključnih računov posamezne občine delil z milijon, vrednosti spremenljivke BPL pa sem oblikoval tako, da sem vsakoletno vrednost povprečne bruto plače v posamezni občini pomnožil s številom prebivalstva v pripadajoči občini in tako dobljen zmnožek delil z milijon. Poglavitni namen delitve vrednosti spremenljivk je v izločitvi vpliva velikosti občine na uspešnost črpanja EU sredstev.

SEU – Počrpana sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva EU

Počrpana sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva EU v podatkovnem modelu predstavljajo odvisno spremenljivko. Počrpana sredstva po posamezni občini so podatek, ki se nanaša na posamezno občino na letnem nivoju, in je kot tak sestavni del

(prihodkovne strani) izkaza prihodkov in odhodkov kot enega izmed temeljnih računovodskih izkazov vsakoletnega zaključnega računa posamezne občine.

Za določanje uspešnosti črpanja sredstev EU nisem upošteval absolutnih vrednosti v eur po posamezni občini, temveč sem v ta namen oblikoval spremenljivko v relativno število: počrpana sredstva EU iz državnega proračuna in sredstev EU v posamezni občini na letni ravni sem delil z milijon. S tako dobljenim koeficientom sem izločil vpliv velikosti občine na samo uspešnost črpanja sredstev EU. Podatke sem pridobil na spletni strani Ministrstva za finance v okviru letnih poročil o realiziranih prihodkih posameznih občin.

PSPV- politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije

Za določitev vrednosti te neodvisne in hkrati slamnate spremenljivke je bilo potrebno vsaki občini za vsako leto proučevanja določiti vrednost 0 oz. 1. Pri tem sem upošteval volilne rezultate Državne volilne komisije za lokalne volitve po posamezni občini v letih 2010, 2014 in 2018 ter posamezna poročila Občinskih volilnih komisij za nadomestne volitve župana v letih 2011 in 2012 na eni strani, in vsakoletne pripadajoče državne koalicije na drugi. Podatki o izvoljenih županskih kandidatih in njihovih predlagateljih na lokalnih volitvah iz leta 2010 se tako upoštevajo v letih 2011 do 2014, podatki iz lokalnih volitev 2014 se upoštevajo v obdobju 2015-2018, rezultati lokalnih volitev iz leta 2018 pa so relevantni na polovico volilnega ciklusa 2019-2022, torej zadnji dve leti opazovanja – za leti 2019 in 2020.

V kolikor je kandidat za župana, ki je bil izvoljen na posameznih lokalnih volitvah, nastopal s podporo politične stranke, katera je bila v posameznem letu vsaj polovico leta v vladni koaliciji (Preglednica 4) je tovrstna spremenljivka za posamezno občino v tistem letu dobila vrednost 1, v nasprotnem primeru pa vrednost 0. Vrednost te spremenljivke za posamezno občino v posameznem letu nam torej pojasnjuje ali obstaja politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del vsakoletne vladne koalicije.

PSPL-Pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki

Tudi za določitev vrednosti te neodvisne in hkrati slamnate spremenljivke je bilo potrebno vsaki občini za vsako leto proučevanja določiti vrednost 0 oz. 1. Izhajal sem iz volilnih rezultatov Državne volilne komisije za lokalne volitve po posamezni občini v letih 2010, 2014 in 2018⁴⁹ ter nadalje upošteval še posamezna poročila Občinskih volilnih komisij za nadomestne volitve župana v letih 2011 in 2012. Glede na rezultat izvolitve je vrednost spremenljivke za posamezno občino enaka od izvedbe volitev do zaključka volilnega ciklusa.

Za določanje vrednosti te (slamnate) spremenljivke sem sprejel sledeča pogoja oz. merili:

- Vrednost spremenljivke v posameznem letu je 1 – pomeni, da je izvoljeni kandidat za župana občine v posameznem letu predlagan s strani skupine volivcev oz. je samostojni kandidat;
- Vrednost spremenljivke v posameznem letu je 0 – pomeni, da izvoljeni kandidat za župana občine v posameznem letu predlagan s strani politične stranke.

Vrednost posamezne spremenljivke torej daje odgovor na vprašanje, kdo je predlagatelj (izvoljenega kandidata) župana-skupina volivcev ali politična stranka.

DUN- Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah kot ekonomski dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev

Za pridobitev tovrstnih podatkov sem izhajal iz objavljenih *Poročil o prihodkih in odhodkih, računov finančnih terjatev in naložb ter računov financiranja za leta 2011 do 2020* Ministrstva za finance. Za vsako občino v vsakem letu sem seštel podatke:

⁴⁹ Ustavno sodišče je z Odločbo o ugotovitvi, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo (Ur. List 99/10) z dne 26.11.2010, podaljšalo mandate županov Mestne občine Koper in Občine Trebnje do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov. Ker so bile v občini Koper izvedene volitve v drugi polovici leta 2011, sem za to občino v letu 2011 pri določanju vrednosti spremenljivke PSPV upošteval volilni rezultat iz leta 2006. Redne volitve v občini Trebnje, ki so bile izvedene tudi za novo ustanovljeno občino Mirna, so bile izvedene šele v mesecu aprilu 2011, kar pomeni, da sem za določitev vrednosti spremenljivke PSPV za ti dve občini v letu 2011 upošteval volilni rezultat omenjenih rednih volitev.

- o izplačanih sredstvih za delovno uspešnost zaposlenih na pripadajočih občinskih upravah, ki so kot taka evidentirana na kontih 4003- *Sredstva za delovno uspešnost*, ter podatke
- o izplačanih sredstvih za nadurno delo zaposlenih v pripadajočih občinskih upravah, ki so evidentirana na kontu 4004- *Sredstva za nadurno delo*.

Tako pridobljeno vsoto sem za končno oblikovanje vrednosti spremenljivke, za posamezno občino v posameznem letu delil z milijon in s tem delno izločil vpliv velikosti občine.

BPL- Povprečna bruto plača na zaposlenega po občinah

Pri tej spremenljivki sem uporabil javno dostopno bazo podatkov Statističnega urada Republike Slovenije⁵⁰. Podatki se nanašajo na povprečne mesečne plače pri pravnih osebah po občinah delovnega mesta v posameznem letu. Za oblikovanje vrednosti te spremenljivke sem tovrstne podatke najprej pomnožil s številom prebivalstva v posamezni občini v posameznem letu in tako dobljene zmnožke delil z milijon. Tudi v tem primeru je tovrstno oblikovanje vrednosti spremenljivke namenjeno izločitvi vpliva velikosti občine.

OPN – (Ne)sprejeti občinski prostorski načrt (OPN) oz. občinski prostorski plan

Za določanje vrednosti te (slamnite) spremenljivke sem sprejel sledeča pogoja oz. merili: Vrednost spremenljivke v posameznem letu je 1 – pomeni, da ima občina sprejet bodisi občinski prostorski plan ali občinski prostorski načrt vsaj polovico leta;

⁵⁰ SURS. 2023a. Povprečne mesečne plače pri pravnih osebah po občinah delovnega mesta, Slovenija, letno. Statistični urad Republike Slovenije,

Vrednost spremenljivke v posameznem letu je 0 – pomeni, da občina v posameznem letu nima sprejetega občinskega prostorskega plana ali občinskega prostorskega načrta, oz. je prostorski akt v veljavi manj kot polovico leta.

Napisano pomeni, da je bilo potrebno za vsako občino pridobiti podatek o datumu sprejetja prostorskega plana in na podlagi tega podatka pripisati vrednost spremenljivke za vsako občino v posameznem letu. Sprejetje takega pogoja seveda tudi pomeni, da se vrednost spremenljivke = 1 za posamezno občino od leta v katerem je ta vrednost priznana, v nadaljevanju opazovanega obdobja, ne spreminja več, saj občina prostorskega akta kot je OPN ne more ukiniti, lahko pa ga dopolni oz. spremeni. Podatke za oblikovanje te spremenljivke sem pridobil na spletnih straneh Ministrstva za naravne vire in prostor⁵¹.

POP – Pripadnost občine Obmejnim problemskim območjem

Za določanje vrednosti te neodvisne in hkrati slamnate spremenljivke sem sprejel sledeča pogoja oz. merili:

- Vrednost (slamnate) spremenljivke v posameznem letu je 1 – pomeni, da je občina v posameznem letu na seznamu občin iz Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij v posameznem letu;
- Vrednost (slamnate) spremenljivke v posameznem letu je 0 – pomeni, da občina v posameznem letu ni na seznamu občin iz Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij za posamezno leto.

Tudi v tem primeru velja, da sem s pomočjo seznama občin iz *Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij*⁵² za posamezno leto vsaki občini v posameznem letu dodelil pripadajočo vrednost.

⁵¹ Prostorski informacijski sistem, podatki o veljavnih državnih, regionalnih in občinskih prostorskih aktih, <https://dokumenti-pis.mop.gov.si/javno/veljavni/>

⁵² Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij (Uradni list RS, št. 22/11, 97/12, 24/15, 35/17, 101/20 in 112/22); <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5758>

3.1.3. Podatkovni model B

Model B je bil zasnovan kot model, v katerem sem izračunaval povprečne vrednosti spremenljivk za obdobje volilnih ciklusov, in sicer za sledeča obdobja:

- Volilni cikel 2011-2014;
- Volilni cikel 2015-2018, in
- Volilni cikel 2019-2020 (polovica rednega volilnega ciklusa).

Pri določanju vrednosti spremenljivk za model B sem izhajal iz vrednosti spremenljivk po modelu A. Pri določanju povprečnih vrednosti sem tako upošteval sledeče:

SEU – Počrpana sredstva iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva EU

Vrednosti spremenljivke po volilnih cikelih sem izračunaval kot povprečne vrednosti te spremenljivke po posameznih volilnih cikelih (iz modela A).

PSPV- politična (strankarska) pripadnost župana politični stranki, ki je del trenutne vladne koalicije

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk PSPV v volilnem ciklusu 2011-2014 in 2015-2018

Za določanje povprečne vrednosti te spremenljivke v okviru volilnih ciklusov 2011-2014 in 2015-2018, sem sprejel sledeča pogoja:

- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 oz. 2015-2018 (strogo) večji od dva (t. j. 3 ali 4), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 1;

Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 oz. 2015-2018 (strogo) manjši od dva (t. j. 1 ali 0), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 0.

Situaciji, v katerem bi določena občina v volilnem ciklusu 2011-2014, imela seštevek vrednosti spremenljivke PSPV natanko 2, sta bili dve: in sicer v Mestni občini Ljubljana ter v Občini Metlika. Ker na podlagi zgornjega merila nisem mogel dodeliti vrednosti spremenljivke, sem zato v obeh primerih uporabil merilo večjega števila dni v celotnem volilnem ciklusu 2011-2014. Na podlagi napisanega sem vrednost spremenljivke PSPV tako Mestni Občini Ljubljana kot Občini Metlika za volilni cikel 2011-2014 dodelil vrednost 0, saj je bilo v obeh primerih večje število tistih dni, ko politična stranka, ki je predlagala kandidata za župana(njo), ni bila zastopana v aktualni vladni koaliciji.

Situacije, v katerem bi določena občina v volilnem ciklusu 2015-2018, imela seštevek vrednosti spremenljivke PSPV natanko 2, in bi bilo zaradi tega potrebno sprejeti drugačno merilo za dodelitev vrednosti spremenljivke, ni bilo.

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk za leti 2019-2020

Ker pa je obdobje statističnega raziskovanja zajelo tudi prvo polovico volilnega ciklusa 2019-2022, sem za določanje povprečne vrednosti te spremenljivke za obdobje opazovanja 2019-2020, sprejel sledeče pogoje:

- Če je vsota vrednosti te spremenljivke po modelu A za obe leti znašala 0 (vrednost v vsakem posameznem letu je enaka 0), je tudi vrednost te spremenljivke po modelu B v tem obdobju določena kot 0;
- Če je vsota vrednosti te spremenljivke po modelu A za obe leti znašala 2 (vrednost v posameznem letu je enaka 1), je tudi vrednost te spremenljivke po modelu B v tem obdobju določena kot 1;
- V kolikor pa je vsota vrednosti te spremenljivke po modelu A za obe leti znašala 1 (v enem letu ima torej ta spremenljivka vrednost 1, v drugem pa 0), sem za določanje povprečne vrednosti te spremenljivke za ta podatkovni model upošteval vrednost

spremenljivke iz leta 2019. Za tovrstni kriterij sem se odločil na podlagi podatkov iz preglednice 4 iz katere je razvidno, da je pri določanju vrednosti spremenljivke za obdobje 2019-2020 signifikantna koalicija, ki je bila aktualna vse leto 2019, in nadalje do 13.3.2020, kar je vsekakor več kot polovica tega polovičnega volilnega ciklusa.

PSPL-Pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki

Določanje oz. izračunavanje povprečne vrednosti tovrstne spremenljivke ni bila podvržena povprečenju, saj se vrednosti tekom let po posameznih občinah posameznega volilnega ciklusa niso spreminjale. Tako vrednosti na podlagi zadnjih lokalnih volitev posameznega volilnega ciklusa po posameznih občinah v celotnem volilnem ciklusu za tovrstni podatkovni model ostajajo enaka⁵³.

DUN- Izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah kot ekonomski dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev

Vrednosti spremenljivke po volilnih ciklikih sem izračunaval kot povprečne vrednosti te spremenljivke po posameznih volilnih ciklikih (iz modela A).

BPL- Povprečna bruto plača na zaposlenega po občinah

Vrednosti spremenljivke po volilnih ciklikih sem izračunaval kot povprečne vrednosti te spremenljivke po posameznih volilnih ciklikih (iz modela A).

OPN – (Ne)sprejeti občinski prostorski načrt (OPN) oz. občinski prostorski plan

⁵³ Vendar pa je potrebno poudariti, da iz razloga nadomestnih volitev župana, v volilnem ciklusu 2011-2014, tudi v primeru povprečenja vrednosti spremenljivke PSPL obstajata dve izjemi: Mestna občina Ljubljana in Občina Bovec. Pri obeh občinah je namreč z nadomestnimi volitvami v letu 2012 prišlo do spremembe vrednosti glede na vrednost spremenljivke v letu 2011 (pri Mestni Občini Ljubljana sprememba iz 1 v 0, v primeru Občine Bovec pa sprememba iz 0 v 1, kar pa na povprečenje podatkov nima vpliva, saj vrednosti iz triletnega obdobja (2012-2014) prevladujejo nad vrednostjo spremenljivke v enoletnem obdobju (2011). Kljub temu, da so bile v letu 2012 izvedene nadomestne volitve za župana v enajstih občinah, pa to ni vplivalo na povprečne vrednosti te spremenljivke tega podatkovnega modela - predlagatelji župana se po statusu (politična stranka ali lista) v letu 2012 v teh občinah, glede na volitve iz leta 2010 (vrednosti spremenljivke za leto 2011), niso spremenili.

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2011-2014

Za določanje povprečnih vrednosti te spremenljivke v volilnih ciklikih 2011-2014, sem sprejel sledeča pogoja:

- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 (strogo) večji od dva (t. j. 3 ali 4), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 1;
- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 (strogo) manjši od dva (t. j. 1 ali 0), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 0.

V kolikor pa je vsota vrednosti spremenljivk po posameznih letih za posamezno občino znašala natanko 2⁵⁴, sem vrednost spremenljivke OPN za posamezen volilni cikel v okviru občine dodelil:

- vrednost 1 in sicer pri tistih občinah (11 občin), ki so sprejele OPN v letu 2012, pa je njihova veljavnost v tem letu bila krajša kot pol leta (vrednost spremenljivke v podatkovnem modelu A torej 0). Napisano pomeni, da so bile take občine v posameznem volilnem ciklusu več časa z veljavnim OPN, kot pa brez njega, ter
- vrednost 0 pri tistih občinah (16 občin), ki so OPN sprejele z datumom, ki je večji ali enak 1.1.2013. Pri teh občinah je bilo namreč obdobje v okviru posameznega ciklusa z veljavnim OPN-jem krajše od obdobja, ko so bila brez le-tega prostorskega dokumenta.

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2015-2018

Za določanje povprečnih vrednosti te spremenljivke v volilnem ciklusu 2015-2018, sem sprejel pogoje za določanje vrednosti spremenljivk po analogiji iz volilnega ciklusa 2011-2014:

⁵⁴ Takih občin je bilo v volilnem ciklusu 2011-2014 27.

- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2015-2018 (strogo) večji od dva (t. j. 3 ali 4), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 1;
- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2015-2018 (strogo) manjši od dva (t. j. 1 ali 0), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 0.

V kolikor pa je vsota vrednosti spremenljivk po posameznih letih za posamezno občino znašala natanko 2⁵⁵, sem vrednost spremenljivke OPN za posamezen volilni cikel v okviru občine dodelil:

- vrednost 1 in sicer pri tistih občinah (6 občin), ki so sprejele OPN v letu 2016, pa je njihova veljavnost v tem letu bila krajša kot pol leta (vrednost spremenljivke v podatkovnem modelu A torej 0). Napisano pomeni, da so bile take občine v posameznem volilnem ciklusu več časa z veljavnim OPN, kot pa brez njega, ter
- vrednost 0 pri tistih občinah (5 občin), ki so OPN sprejele z datumom, ki je večji ali enak 1.1.2017. Pri teh občinah je bilo namreč obdobje v okviru posameznega ciklusa z veljavnim OPN-jem krajše od obdobja, ko so bile brez tega prostorskega dokumenta.

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2019-2020

Za določanje povprečnih vrednosti te spremenljivke v volilnem ciklusu 2019-2020, sem sprejel sledeča pogoja:

- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2019-2020 (strogo) večji od ena (t. j. 2), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 1;
- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2019-2020 (strogo) manjši od 1 (t. j. 0), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 0;

⁵⁵ Takih občin je bilo v volilnem ciklusu 2015-2018 11.

V kolikor pa je vsota vrednosti spremenljivk po posameznih letih za posamezno občino znašala natanko 1⁵⁶ (kar pomeni sprejetje OPN – ja v letu 2020), sem vrednost spremenljivke OPN za ta polovični volilni cikel v okviru občine dodelil glede na datum sprejetja OPN:

- Tri občine so sprejele OPN v drugi polovici leta 2019 – spremenljivki OPN sem za te občine dodelil vrednost 1, saj je bilo obdobje z veljavnostjo OPN-ja daljše od obdobja brez OPN-ja v tej polovici volilnega ciklusa;
- dve občini so sprejele OPN v prvi polovici leta 2020 – spremenljivki OPN sem za te občine dodelil vrednost 0, saj je bilo obdobje z veljavnostjo OPN-ja daljše od obdobja brez OPN v tej polovici volilnega ciklusa.

POP – Pripadnost občine Obmejnim problemskim območjem

Določanje povprečnih vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2011-2014

Za določanje povprečnih vrednosti te spremenljivke sem sprejel sledeča pogoja:

- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 (strogo) večji od dva (t. j. 3 ali 4), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 1;
- Če je bil seštevek vrednosti te spremenljivke po posameznih letih v okviru posamezne občine v okviru volilnega ciklusa 2011-2014 oz. 2015-2018 (strogo) manjši od dva (t. j. 1 ali 0), je bila dodeljena vrednost te spremenljivke 0.

Primeri, ko bi bil seštevek vrednosti spremenljivk v tem ciklusu enak 2, v tem obdobju ni bilo, zato sprejemanje dodatnih pogojev ni bilo potrebno.

Določanje vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2015-2018

⁵⁶ Takih občin je bilo v prvi polovici volilnega ciklusa 2019-2022 5.

Za določanje vrednosti te spremenljivke v tem volilnem ciklusu sem sledil analogiji dodeljevanja vrednosti te spremenljivke iz volilnega ciklusa 2011-2018. V omenjenem obdobju sta v okviru te spremenljivke dve občini⁵⁷ bili taki, kjer je bil seštevek vrednosti spremenljivke enak 2, zato sem za ti dve občini v okviru dodeljevanja vrednosti spremenljivke sprejel poseben pogoj.

Za obe občini je veljalo, da so bile vrednosti te spremenljivke za leti 2015 in 2016 enaki 0, za leti 2017 in 2018 pa enaki 1. Ker je Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij (Uradni list 35/2017), ki bi omenjenima občinama, lahko dodelila določene pravice iz naslova sofinanciranja projektov, stopila v veljavo 7.7.2017, sem za ti dve občini v okviru te spremenljivke dodelil vrednost 0, saj so ti dve občini, gledano celoten volilni cikel 2015-2018, manj časa pripadale Obmejnim problemskim območjem, kot nasprotno.

Določanje vrednosti spremenljivk v volilnem ciklusu 2019-2020

Za vse občine v tem ciklusu velja, da so bili seštevki vrednosti spremenljivk iz podatkovnega modela A v tej polovici volilnega ciklusa enaki 0 ali 2⁵⁸. Iz tega sledi, da sem glede na ta podatek dodelil vrednost spremenljivke 0 (občina tako v letu 2019 kot v 2020 ni pripadala obmejnim problemskim območjem), oziroma vrednost 1 (občina je v obeh opazovanih letih pripadala obmejnim problemskim območjem).

3.1.4. Opisne statistike spremenljivk

S pomočjo programske opreme Microsoft Excel sem izračunal opisne statistike spremenljivk, uporabljenih pri empirični analizi, kar je predstavljeno v spodnji

⁵⁷ Občini Gornji Grad in Makole.

⁵⁸ Uredba o spremembi Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij (Ur. list 35/2017) z veljavnostjo dne 7.7.2017 je veljala do naslednje Uredbe o spremembi Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij (Ur. list 101/2020) z dne 17.7.2020. Napisano pomeni, da so vrednosti spremenljivke POP za leta 2017-2020 po posameznih občinah enake.

preglednici. Za neprave oz. slamnate spremenljivke (PSPV; PSPL; OPN ter POP) opisnih statistik nisem izračunaval.

SPREMENLJIVKA	POVPREČNA VREDNOST	MEDIANA	STANDARDNI ODKLON	NAJNIŽJA VREDNOST	NAJVIŠJA VREDNOST
SEU	0,69	0,13	2,01	-0,06	60,44
DUN	0,02	0,01	0,07	0,00	1,21
BPL	14,98	6,52	40,31	0,00	635,56

Preglednica 16: Opisne statistike spremenljivk za obdobje 2011-2020 po slovenskih občinah v mio eur

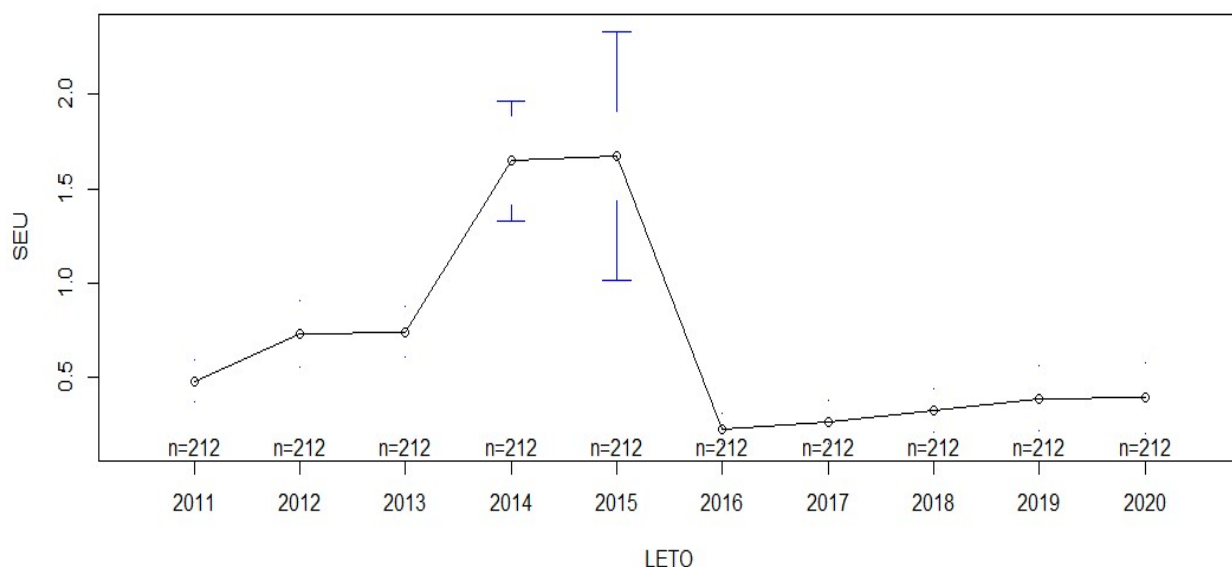
Viri: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021), SURS (2023a)

Pri številu opazovanj je potrebno pojasniti, da le-to ni enako $212 \text{ občin} \times 10 \text{ let} = 2120 \text{ opazovanj}$, saj za občino Ankaran ni podatkov za leta 2011-2014, ker občina v omenjenih letih še ni poslovala. Skupaj je torej v podatkovnem modelu 2116 opazovanj. V okviru podatkovnega modela pa manjka tudi podatek o povprečni bruto plači za Občino Osilnica in sicer za leto 2020⁵⁹.

Za vse tri spremenljivke iz preglednice 16 torej lahko ugotovim, da sicer izkazujejo manjkajoče vrednosti, ki pa so manjše od 0,2% celotnega števila opazovanj. Rezultati vseh zgornjih opisnih statistik uporabljenih spremenljivk nakazujejo unimodalne porazdelitve, ki so asimetrične v desno, saj so povprečne vrednosti večje od vrednosti median.

SEU-počrpana EU sredstva slovenskih občin med leti 2011-2020

⁵⁹ Podatka v naboru podatkov s strani SURS-a na dan pridobitve podatkov, ni bilo mogoče pridobiti.



Slika 9: Razlike med občinami po počrpanih sredstvih EU med leti 2011 in 2020 v mio eur

Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)⁶⁰

Iz slike 9 so razvidne povprečne vrednosti počrpanih sredstev vseh slovenskih občin po letih in pripadajoči intervali med obdobjem 2011-2020. Podatki o počrpanih sredstvih nakazujejo na to, da imamo dve pod-obdobji uspešnosti črpanja. V prvem podobdobju (2011-2015) višina strmo narašča, medtem ko v drugem obdobju (2016-2020) znesek strmo pade ter nato do konca preučevanega obdobja praktično stagnira. Razlog za takšno obliko grafa je lahko v tem, da so občine v zaključku finančne perspektive 2007-2014 močno pospešile svoje aktivnosti s ciljem počrpanja EU sredstev že odobrenih operacij iz tega obdobja.

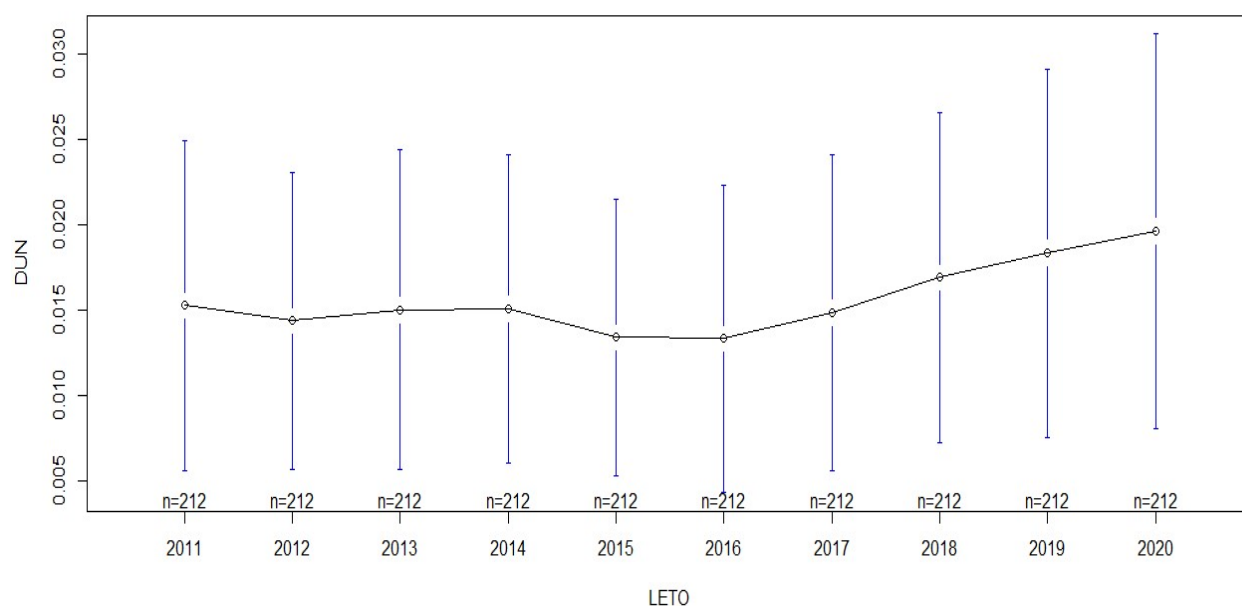
S črticami označen interval okrog povprečnih vrednosti na grafikonu predstavlja 95% intervala zaupanja za povprečno vrednost počrpanih EU sredstev vseh občin. V analizo

⁶⁰ Lastne vrednosti preračunanih podatkov.

so zajete vse obstoječe občine, kar pomeni, da sem s tem natančno določil 95% interval zaupanja za povprečno vrednost počrpanih EU sredstev za katerokoli velikost vzorca.

Ko pogledamo na razlike med občinami v počrpanih sredstvih po letih 2011-2020 lahko ugotovimo, da so bile razlike sprva relativno majhne, proti koncu prvega pod-obdobja pa relativno velike, kar lahko nakazuje na velike razlike v počrpanih sredstvih med občinami v zaključku finančne perspektive 2007-2014. Velike razlike v počrpanih sredstvih bi lahko torej nakazovale različno intenzivnost črpanja sredstev med občinami. Za drugo pod-obdobje lahko ugotovimo, da so razlike med občinami v počrpanih sredstvih relativno majhne in stabilne.

DUN – izplačana sredstva za povečan obseg dela in nadurno delo zaposlenih v posamezni občinski upravi



Slika 10: Razlike med občinami po višini izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah med leti 2011 in 2020 v mio eur

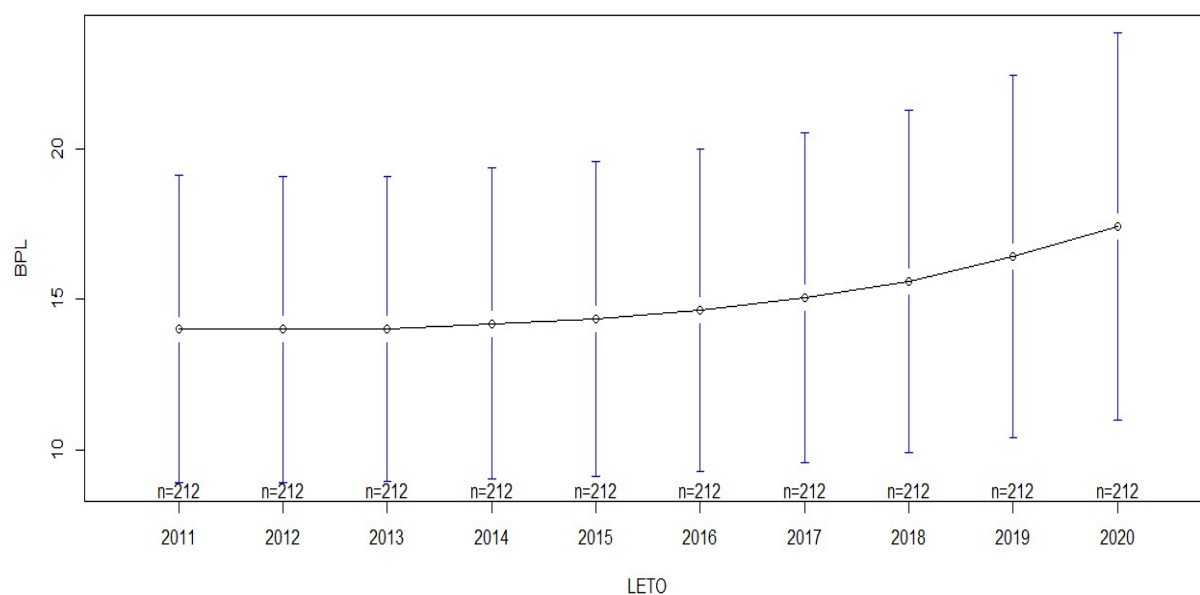
Vir: MF (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)⁶¹

⁶¹ Lastne vrednosti preračunanih podatkov.

Slika 10 prikazuje povprečna izplačana sredstva za povečan obseg dela in nadurno delo zaposlenih v občinskih upravah izražena v milijonih evrov. S črticami označen interval okrog povprečnih vrednosti na grafikonu predstavlja 95% interval zaupanja za povprečno vrednost izplačanih sredstev za povečan obseg dela in nadurno delo zaposlenih vseh občin. V analizo so zajete vse obstoječe občine, kar pomeni, da smo s tem natančno določili 95% interval zaupanja za povprečno vrednost izplačanih sredstev za povečan obseg dela in nadurno delo zaposlenih za katerokoli velikost vzorca.

Razlike med občinami v izplačanih sredstvih za povečan obseg dela in nadurno delo so bile v skozi celotno obdobje opazovanja relativno velike in stabilne. To je verjetno posledica tega, da vsaka posamezna občina zasleduje svojo lastno politiko (ne)nagrajevanja svojih zaposlenih.

BPL – povprečne bruto plače



Slika 11: Razlike med občinami po višini bruto plače med leti 2011 in 2020 v mio eur

Vir: SURS (2023a)⁶²

⁶² Lastne vrednosti preračunanih podatkov.

Graf v sliki 11 prikazuje povprečne bruto izplačane plače v slovenskih občinah med leti 2011 in 2020 izražene v milijonih evrov. S črticami označen interval okrog povprečnih vrednosti na grafikonu predstavlja 95% interval zaupanja za povprečno vrednost bruto izplačanih plač vseh občin. V analizo so zajete vse obstoječe občine, kar pomeni, da smo s tem natančno določili 95% interval zaupanja za povprečno vrednost bruto izplačanih plač za katerokoli velikost vzorca.

Iz grafa na sliki 11 je zaznati, da so bile povprečne mesečne bruto plače od leta 2011 do leta 2015 praktično konstantne, po tem letu pa je zaznati njihovo konstantno rast do konca preučevanega obdobja. Označen interval okrog povprečnih vrednosti pa tudi nakazuje, da so bile razlike med občinami v izplačanih bruto plačah skozi celotno obdobje opazovanja velike in stabilne. To je verjetno posledica tega, da na plače vpliva več dejavnikov, kot so lahko ugodne makroekonomske razmere, delno pa lahko rast plač (še zlasti od leta 2018 dalje) pripišemo precejšnjemu povečanju minimalne plače, ki jo je prinesel Zakon o spremembah zakona o minimalni plači iz leta 2018⁶³. S spremembo zakona o minimalni plači, ki je bila sprejeta novembra 2018, se je enostransko določila višina minimalne plače za leti 2019 in 2020 na ravneh, ki sta pomenili precejšnje povečanje.

3.2. PREDSTAVITEV MODELA

Regresijska analiza predstavlja glavno ekonometrično orodje za ugotavljanje vzročno-posledičnih odnosov v družbeno-ekonomskih pojavih, saj preučuje odvisnosti med odvisno spremenljivko in eno ali več neodvisnimi (pojasnjevalnimi) spremenljivkami z namenom, da se preko regresijskega modela oceni in/ali napove vrednost odvisne spremenljivke (Gujarati, 2004, 5).

V empiričnem delu magisterija sem preveril v uvodu zastavljene hipoteze. Uporabljena je bila standardna empirična analiza za preučevanje povezav med spremenljivkami, kadar

⁶³ Zakon o spremembah Zakona o minimalni plači (ZMinP-B), Uradni list št. 83/2018.

imamo na voljo panelno strukturo podatkov. O panelnih podatkih denimo govorimo kadar posamezno enoto opazovanja (v mojem primeru občino) opazujemo skozi čas (v mojem primeru leto).

Če za podatke brez panelne strukture velja, da vsak podatek obravnavamo kot neodvisno opazovanje ne glede na prisotnost časovne ali presečne komponente, pa so podatki v panelni strukturi urejeni tako, da podatki predstavljajo kombinacijo časovnih in presečnih vrst.

Temeljna verzija regresijskega modela s panelno strukturo podatkov ima naslednjo obliko⁶⁴:

$$y_{it} = \alpha_i + \sum_{j=1}^J \beta_j x_{ijt} + v_i + \varepsilon_{it}; \quad i = 1, 2, \dots, I; \quad t = 1, 2, \dots, T. \quad (1)$$

V gornji enačbi (1) so z i označene opazovane enote (občine), ki jih opazujem v časovnih enotah (t). Ta temeljna oblika združuje tako stalne, kot spremenljive učinke. V analizi sem preveril tudi to, kateri izmed obeh učinkov prevladujejo. Spremenljivke v temeljni verziji modela pomenijo naslednje:

- α_i – imenujemo stalni učinki (stalni v času in različni med opazovanimi enotami). Ti učinki vsebujejo t. i. prikrito heterogenost v modelu, ki ni slučajna. Zajemajo vse iz modela izpuščene spremenljivke za vsako opazovano enoto i . Učinek je stalen v času;
- $\sum_{j=1}^J \beta_j x_{ijt}$ – vsebuje opazovanja strogo eksogenih (zunanjih) dejavnikov za vsako enoto i v času t in morebitne slamnate spremenljivke;
- v_i – vsebuje naključne učinke, ki merijo zasebno-specifično nevednost (učinki, ki jih nismo zajeli, in so kot taki neodvisni od pojasnjevalnih spremenljivk in od občine do občine različni) so naključni, vendar so med opazovanimi enotami različni, in jih kot take ne moremo izmeriti za vsako enoto;
- ε_{it} – vsebuje naključne učinke, ki merijo splošno nevednost za vsako enoto i v času t . Ti učinki so naključni tako med enotami kot tudi v času.

⁶⁴ Green, 2017, 285.

Pri analizi panelnih podatkov sta na voljo dva splošna pristopa: model s stalnimi učinki in model naključnimi učinki. Sledi prikaz temeljnih inačic uporabljenih empiričnih modelov po gornji enačbi (1), kot sem jih preveril za preverjanje hipotez v empiričnem modelu dejavnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev slovenskih občin. Spremenljivke, ki sem jih uporabil za preverjanje hipotez, so predstavljene v poglavju 3.1.1., pripadajoči podatki pa v poglavju 3.1.2. oz. 3.1.3. Pri tem sem preveril tri standardne specifikacije empiričnega modela, kadar imamo na voljo panelne podatke:

- Model brez panelne strukture podatkov (ang. Pooled regression) po metodi najmanjših kvadratov (ang. Ordinary least squares method -OLS)
- Model s panelno strukturo in prisotnimi pretežno stalnimi učinki (ang. Fixed effects model),
- Model s panelno strukturo in prisotnimi pretežno naključnimi učinki (ang. Random effects model).

3.2.1. Model brez panelne strukture podatkov (ang. Pooled data)

V tem modelu prevzamam odsotnost panelne strukture, tako da vsak podatek obravnavamo kot neodvisno opazovanje, ne glede na prisotnost časovne ali presečne komponente. V mojem primeru lahko torej model brez panelne strukture podatkov obravnavamo kot navaden multipli linearni regresijski model:

$$SEU_j = \alpha + PSPV_j * \beta_1 + PSPL_j * \beta_2 + DUN_{ij} * \beta_3 + BPL_j * \beta_4 + OPN_j * \beta_5 + POP_j * \beta_6 + \varepsilon_j \quad (2)$$

pri čemer gre j od prve občine v letu 2011 do zadnje občine v letu 2020.

3.2.2. Model s panelno strukturo: stalni učinki

Pri modelu s stalnimi učinki preverjamo prisotnost prikritih razlik med občinami, pri čemer moramo upoštevati, da imamo panelno strukturo podatkov. Preverjamo linearni regresijski model:

$$SEU_{it} = \alpha_i + PSPV_{it} * \beta_1 + PSPL_{it} * \beta_2 + DUN_{it} * \beta_3 + BPL_{it} * \beta_4 + OPN_{it} * \beta_5 + POP_{it} * \beta_6 + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Ta model upošteva prisotnost stalnih učinkov, ki so od občine do občine lahko različni, ter tudi to, da regresijski koeficienti β pri pojasnjevalnih spremenljivkah merijo zaznano heterogenost med občinami glede na različne dejavnike (pojasnjevalne spremenljivke modela). Stalni učinki so zajeti s konstantnim členom α_i in se v času ne spreminjajo. Vsebujejo vse vplive vseh izpuščenih spremenljivk za vsako opazovano občino posebej. Izpustitev stalnih učinkov iz modela (kadar imamo prisotno panelno strukturo podatkov) ima lahko resne posledice na pristranskost ocenjenih regresijskih koeficientov.

3.2.3. Model s panelno strukturo: naključni učinki

V primeru prisotnosti naključnih učinkov v modelu govorimo o t. i. zasebno-specifični nevednosti, kar v mojem primeru pomeni obstoj nekih naključnih dejavnikov, ki pa so za vsako občino specifični. Ob teh učinkih obstajajo tudi splošni naključni učinki, ki pa se v enaki meri nanašajo na vse občine (splošna nevednost). Naključnih učinkov ne moremo izmeriti niti jih identificirati, lahko pa sklepamo na njihovo prisotnost in relevantnost (ali so dominantni naključni oz. stalni učinki). Model s prisotnimi naključnimi učinki lahko zapišem kot sledi:

$$SEU_{it} = \alpha + PSPV_{it} * \beta_1 + PSPL_{it} * \beta_2 + DUN_{it} * \beta_3 + BPL_{it} * \beta_4 + OPN_{it} * \beta_5 + POP_{it} * \beta_6 + v_i + \varepsilon_{it}, \quad (4)$$

kjer so pomeni spremenljivk enaki, kot v modelu s prisotnimi stalnimi učinki.

3.3. DOLOČITEV NAJPRIMERNEJŠE SPECIFIKACIJE MODELA

V tem poglavju sledijo trije testi za določitev najustreznejše specifikacije modela glede na uporabljeno panelno strukturo podatkov. Uporabljeni bodo standardni testi za primerjavo različnih specifikacij:

- F – test za primerjava modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki;
- Breusch-Paganov LM test – primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov;
- Hausmanov test – primerjava modela s stalnimi učinki z modelom z naključnimi učinki.

3.3.1. Primerjava modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki (F-test)

Ustreznost modela po metodi najmanjših kvadratov (ang. *Ordinary Least Squares* – *OLS*) kaže stopnja statistične značilnosti *F-testa*, s katerim preverjam ničelno domnevo, da so vsi regresijski koeficienti enaki nič (Gudjarati, 598). V primeru, da je stopnja značilnosti *F*-statistike manjša od 0,05, regresijski model kot celota zadovoljivo pojasnjuje varianco neodvisne spremenljivke.

Za primerjavo modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki sem uporabil test za prisotnost stalnih učinkov s pomočjo izračuna *F*-statistike. Pri tem testu gre za preverjanje ničelne domneve:

$$H_0: \alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_N = 0, \quad (5)$$

pri čemer predstavlja N število občin, in gre od 1 do 212, α pa predstavlja stalni učinek za vsako občino posebej, in sicer po regresijskem modelu iz enačbe (3) iz poglavja 3.2.2. Izračunana *F*-statistika ima v števcu $N-1$ prostostnih stopenj, v imenovalcu pa $N \times T -$

$N - K$ prostostnih stopenj, pri čemer je T število obdobj, N število občin K pa število regresijskih koeficientov v regresijskem modelu (število spremenljivk).

F statistika je izračunana po enačbi:

$$F(N - 1, \sum_{i=1}^N T_i - N - K) = \frac{\frac{R_{FE}^2 - R_{OLS}^2}{N-1}}{(1-R_{FE}^2)/(\sum_{i=1}^N T_i - N - K)} \quad (6)$$

kjer je R_{FE}^2 delež pojasnjene variance po modelu s stalnimi učinki, R_{OLS}^2 pa je enak deležu pojasnjene variance po modelu brez panelne strukture po enačbi 2 iz poglavja 3.2.1.

Če se izkaže, da je vrednost F -statistike tako velika, da obstaja manj kot 0,05 verjetnosti za večjo vrednost od izračunane, potem zavrnilo ničelno domnevo in sprejememo sklep, da na podlagi podatkov ne moremo trditi, da v modelu nimamo prisotnih stalnih učinkov. Regresija s pomočjo stalnih učinkov je v tem primeru boljše izbira od modela brez panelne strukture.

Po opravljeni analizi sem dobil sledeči vrednosti F -statistike:

Model A: $F = 22.389$; s pripadajočo p -vrednostjo $< 2,2 \times 10^{-16}$;

Model B: $F = 26.176$; s pripadajočo p -vrednostjo $5,829 \times 10^{-16}$.

Rezultata p vrednosti sta torej v obeh primerih manjša od 0,05, kar nakazuje, da je v obeh primerih model s stalnimi učinki ustrežnejši.

3.3.2. Primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov (Breusch-Paganov LM test)

Z Breusch – Paganovim LM testom sem preveril prisotnost spremenljivih učinkov v regresijskem modelu. Test temelji na izračunu LM -statistike (*Lagrangev multiplikator*):

$$LM = \frac{\sum_{i=1}^I T_i}{2 \sum_{i=1}^I T_i(T_i-1)} \left[\frac{\sum_{i=1}^I [(T_i E_i^2) - E_i' E_i]}{\sum_{i=1}^I E_i' E_i} \right]^2 \quad (7)$$

S tem testom preverimo ničelno domnevo, da v modelu s podatki ni prisotnih spremenljivih učinkov (Gudjarati, 605). Ničelna hipoteza je:

$$H_0: \sigma_v = 0, \quad (8)$$

ki jo preverimo proti alternativni hipotezi:

$$H_1: \sigma_v \neq 0, \quad (9)$$

Kjer je σ_v standardni odklon neznanega spremenljivega učinka po modelu s panelno strukturo z naključnimi učinki - enačba (4) iz poglavja 3.2.3.

LM statistika se porazdeljuje po χ^2 z eno prostostno stopnjo. Če je testna statistika zadosti velika, tako da je le še 0,05 verjetnosti za to, da je vrednost lahko teoretično večja, potem zavrnem ničelno domnevo, in sprejem sklep o tem, da ne morem reči, da v modelu ni prisotnih spremenljivih učinkov, kot izhaja iz ničelne domneve.

Po opravljeni analizi sem dobil sledeči vrednosti Breusch-Pagan Lagrangovega multiplikatorja:

Model A: $LM = 1404,2$, s pripadajočo p-vrednostjo $< 2,2 \times 10^{-16}$

Model B: $LM = 547,56$, s pripadajočo p-vrednostjo $< 2,2 \times 10^{-16}$.

Rezultata p vrednosti sta torej v obeh primerih manjša od 0,05, kar nakazuje, da je v obeh primerih model z naključnimi učinki ustrežnejši.

3.3.3. Primerjava modela s stalnimi učinki z modelom z naključnimi učinki (Hausmanov test)

Hausmanov test temelji na preverjanju neodvisnosti med skupnimi učinki in regresijskimi koeficienti. Pri testu preverjamo prisotnost oz. odsotnost razlik med regresijskimi koeficienti med specifikacijama modelov s stalnimi (FE) in naključnimi učinki (RE)

(Gudjarati, 604). Testna statistika (W) gradi na tej razliki in na razliki na variabilnosti med regresijskimi koeficienti:

$$W = (\beta_{FE} - \beta_{RE})^T [\Sigma_{\beta_{FE}} - \Sigma_{\beta_{RE}}]^{-1} (\beta_{FE} - \beta_{RE}), \quad (10)$$

Po opravljeni analizi sem dobil sledeči p vrednosti Hausmanovega testa:

Model A: $W = 1,9882$; s pripadajočo p-vrednostjo 0,9208
 Model B: $W = 3,0491$; s pripadajočo p-vrednostjo 0,8027

Na podlagi rezultata Hausmanovega testa sklepam, da so v obeh modelih prevladujoči naključni učinki.

3.4. REZULTATI REGRESIJSKE ANALIZE

V tem poglavju prikazujem rezultate empiričnega preverjanja regresijskega modela (enačba 4 v poglavju 3.2.3.) dejavnikov črpanja EU sredstev. Prikaz rezultatov je omejen na model z naključnimi učinki, ki se je po opravljenih primerjalnih testih za določanje ustreznosti specifikacije modela za primer panelne strukture podatkov opravljenih v poglavju 3.3., izkazal za najprimernejšega.

V nadaljevanju prikazujem rezultate po obeh verzijah modela, in sicer za model z nominalnimi in nepreračunanimi podatki in za model v povprečenimi podatki po volilnih ciklikih (v obeh primerih so vrednosti izražene v milijonih eur). Vsebina podatkov in način povprečenja le-teh, bralec najde v poglavju 3.1.3. Rezultati se nanašajo na naslednjo enačbo regresijskega modela z naključnimi učinki, in velja za obe verziji podatkovnih modelov:

$$SEU_{it} = \alpha + PSPV_{it} * \beta_1 + PSPL_{it} * \beta_2 + DUN_{it} * \beta_3 + BPL_{it} * \beta_4 + OPN_{it} * \beta_5 + POP_{it} * \beta_6 + v_i + \varepsilon_{it}$$

3.4.1. Model A: Nominalni in nepreračunani podatki 2011-2020

1.Odvisna spremenljivka				
SEU				
Pojasnjevalne spremenljivke	Koeficient	σ_β	z	$p(Z > z)$
2. Konstantni člen	0,1091603	0,1966666	0,5551	0,57886
PSPV	0,0909610	0,1137024	0,8000	0,42372
PSPL	0,0441436	0,0849629	0,5196	0,60337
DUN	-6,9749660	1,7443050	-3,9987	$6,369 \times 10^{-5} ***$
BPL	0,0343299	0,0030652	11,1999	$< 2,2 \times 10^{-16} ***$
OPN	0,1498571	0,0868604	1,7253	0,08448 .
POP	0,1486104	0,0784713	1,8938	0,05825 .
$R^2 = 0,22531$, $\underline{R}^2 = 0,22311$	$P(F > F_6 > 613,374) = 2,22 \times 10^{-16}$			

Preglednica 17: Ocene regresijskih koeficientov po modelu A

Strnjene rezultate regresijske analize prikazuje preglednica 17. Ugotovim lahko, da je vrednost F-statistike visoko statistično značilna, kar pomeni, da je model kot celota v empiričnem smislu ustrezno specificiran. Nadalje, z uporabljenimi spremenljivkami sem uspel pojasniti približno 22,3% (R^2) variiranja pojasnjevalne spremenljivke SEU, kar je zadovoljivo. Ob tem velja izpostaviti, da sem s ciljem doseči kar se da visoko stopnjo deleža pojasnjene variance v modelu preveril različne verzije empiričnega modela (dvojno-logaritemskega, enojno-logaritemskega, z zamaknjenimi pojasnjevalnimi spremenljivkami in zamaknjeno odvisno spremenljivko) ter verziji z razdelitvijo obdobja na dve pod-obdobji. Izbrana je bila verzija modela z najvišjim deležem pojasnjene variance, in sicer po opredelitvi osnovnih nominalnih podatkov v milijonih evrov ter brez časovnih zamikov in celotnim obdobjem. V nadaljevanju sledi opredelitev zaznanih

vplivov pojasnjevalnih spremenljivk izbranega empiričnega modela za preverjanje dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka PSPV

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv politične pripadnosti župana strankam, ki so del trenutne vladne koalicije. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim, da s pomočjo podatkov med letoma 2011-2020 ne morem zavrniti ničelne domneve o tem, da pripadnost župana politični stranki, ki je del vladne koalicije, kakorkoli vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev.

Tak sklep glede ocene statistične značilnosti vpliva politične (strankarske) pripadnosti župana na črpanje EU sredstev opravi s pomočjo izrazito nizke absolutne vrednosti testne statistike z , le-ta znaša 0,80, kar prevedeno v p vrednost pomeni, da obstaja približno 40% delež testnih statistik z , ki so v absolutnem smislu večje od 0,80. To pomeni, da na podlagi uporabljenih podatkov v modelu ne morem reči, da obstaja vpliv te spremenljivke na višino počrpanih sredstev v obravnavanem obdobju.

Na tem mestu velja opozoriti, da so v okviru te spremenljivke zajete tudi tiste spremembe na mestu župana, ki niso povezane zgolj s samo spremembo politične sestave vladne koalicije, temveč so tu zajete tudi ostale spremembe na županskih položajih, ki so posledica rednih in nadomestnih lokalnih volitev, morebitnih odstopov, smrti itd., ki imajo kot take za posledico morebitno spremembo v strankarski podpori župana in s tem spremembo statusa te spremenljivke (iz 0 v 1 ali obratno).

V smislu nadaljnjega razlaganja rezultata pri tej spremenljivki je potrebno tudi dodati, da se sklep v okviru te spremenljivke nanaša na vse občine naenkrat skozi celotno obdobje opazovanja. Takšen sklep torej še ne pomeni, da nobena od občin ni okrepila črpanja EU sredstev (tudi) zaradi spremembe statusa te spremenljivke.

Ob tem se pojavi pomislek o prikritem vplivu pripadnosti župana vladni koaliciji na črpanje EU sredstev, ki ga status po tej spremenljivki ne zajema. Gre za to, da je sprememba statusa po tej spremenljivki vezana na morebitne spremembe tako v sestavi vladne koalicije kot v politični opredelitvi župana do vladne koalicije in sicer kadarkoli v preučevanem obdobju. Če se zgodi kakršna koli sprememba v vladni koaliciji, ki bi iz le-te izločila stranko, ki ji pripada določen župan oz. obratno (če župan pristopi k ne-vladni politični stranki), bi to pomenilo spremembo v statusu te spremenljivke (iz 0 v 1 oz. nasprotno). Kandidati za župana so lahko za potrebe volitev opredeljeni kot politično neodvisni oz. nestrankarski, po izvolitvi pa začnejo kazati politično naklonjenost strankam aktualne vladne koalicije. Takšna naklonjenost lahko privede tudi do krepitve politične podpore na ministrstvih in drugih institucijah in sicer za tiste projekte, pri katerih so v finančni konstrukciji le-teh predvidena tudi sredstva s strani EU. Na tak pomislek sem nakazal že v poglavju 2.2.5. Spremenljivka PSPV tovrstnih opredelitev izvoljenega župana ne zajema.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka PSPL

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv pripadnosti župana lokalnim listam oz. političnim strankam. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim da s pomočjo podatkov med letoma 2011-2020 ne morem zavrniti ničelne domneve o tem, da pripadnost župana lokalni listi, kakorkoli vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev.

Tak sklep glede ocene statistične značilnosti vpliva pripadnosti župana lokalni listi na črpanje EU sredstev opravi s pomočjo izrazito nizke absolutne vrednosti testne statistike z , le-ta znaša približno 0,52, kar prevedeno v p vrednost pomeni, da obstaja približno 60% delež testnih statistik z , ki so v absolutnem smislu večje od 0,52. To pomeni, da na podlagi uporabljenih podatkov v modelu ne moremo reči, da obstaja vpliv te spremenljivke na višino počrpanih sredstev v obravnavanem obdobju.

Tudi v tem primeru je potrebno izpostaviti, da se sklep v okviru te spremenljivke nanaša na vse občine naenkrat v celotnem obdobju opazovanja. Gornji sklep torej še ne pomeni,

da nobena izmed občin v opazovanem obdobju ni spremenila višino realiziranih EU sredstev (tudi) zavoljo spremembe statusa te spremenljivke.

Pojasnjevalna spremenljivka DUN

Gre za pravo pojasnjevalno spremenljivko, s pomočjo katere izmerimo vpliv izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah na višino realiziranih EU sredstev.

Relativno visoka absolutna vrednost testne statistike z , ki znaša skoraj 4, in prevedena v pripadajočo p vrednost, ki je približno enaka $6,4 \times 10^{-5}$, narekuje, da moramo zavrniti ničelno domnevo o tem, da spremenljivka DUN v preučevanem obdobju ni vplivala na višino realiziranih EU sredstev.

Spremenljivka DUN meri vpliv izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah. Po rezultatih sodeč je bil ta vpliv na višino počrpanih EU sredstev v preučevanem obdobju negativen. Glede na rezultate empiričnega modela A, lahko torej ugotovim, da bi povečanje izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah za 1 eur, v povprečju zmanjšalo pričakovano povprečno višino počrpanih EU sredstev za 6,97 eur v povprečju na občino.

Eden od razlogov za tako izmerjen učinek je lahko v tem, da občine ne izplačujejo nadur oz. delovne uspešnosti svojih zaposlenih v povezavi s črpanjem EU sredstev oz. jih nagrajujejo za druge projekte, ki niso nujno povezani s črpanjem EU sredstev. Naslednji mogoči razlog za izmerjeni negativen vpliv je lahko tudi ta, da občine namesto različnih oblik nagrajevanja v okviru projektov, kjer se črpajo EU sredstva, raje posežejo po projektnih zaposlitvah za določen čas, ali pa za vodenje tovrstnih projektov izberejo zunanje svetovalce.

Negativen vpliv te spremenljivke nas ob dobrednem tolmačenju rezultatov napeljuje k sklepanju, da je finančno nagrajevanje za delovno uspešnost na črpanju EU sredstev

negativen dejavnik. Vsaj iz tega vidika je potrebno biti previden v smislu, da je rezultat lahko posledica tovrstnega ne – nagrajevanja, ki je lahko posledica ustaljenih praks na lokalni samoupravi, kjer se občine izogibajo formalnemu nagrajevanju na EU projektih v izogib vpeljave relativno zahtevne administracije glede dokazovanja stroška plač kot upravičenega stroška plač, pa tudi v višini upravičenih stroškov⁶⁵.

Nekateri dodatni razlogi za morda na videz presenetljiv negativen izmerjen učinek DUN na pričakovano povprečno višino realiziranih EU sredstev slovenskih občin, so lahko tudi:

- Sredstva za nadurno delo in delovno uspešnost niso bila izplačana za opravljeno delo v okviru pridobivanja EU sredstev (priprava razpisne dokumentacije, priprava gradiv za morebitna pogajanja, pridobivanje ostale dokumentacije, finančno in operativno spremljanje projekta itd), temveč so bila izplačana (namesto v zvezi s tem) v zvezi z delom zaposlenih na občinskih upravah na drugih področjih.
- Sredstva za delovno uspešnost so bila izplačana iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog, sodelovanja pri izvajanju drugih projektov ali iz naslova prodaje blaga in storitev.

Vsa omenjena sredstva po zgornjih alinejah se namreč v okviru ekonomske klasifikacije knjižijo v okviru stroškov dela na pod-konte konta 4004-Sredstva za delovno uspešnost oz. konta 4004-Sredstva za nadurno delo, od koder podatki za analizo (po zaključnih računih) tudi izvirajo.

K negativni smeri vpliva te spremenljivke lahko prispevajo tudi občine, ki sicer izplačujejo dodatke, ki jih zajema ta spremenljivka, nimajo pa realizacije EU sredstev oz. je ta relativno zelo nizka. Na podlagi opravljene analize, ki je bila opravljena v sklopu

⁶⁵ Glede na Navodilo organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020 (str.19 in 20) (<https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/navodila-o-upravicenih-stroskih-1-02.pdf>) upravičeni stroški plač lahko znašajo do višine 3% celotnih upravičenih stroškov operacije. Isto navodilo tudi opredeljuje način dokazovanja stroškov plač kot upravičenih stroškov: strošek plač tistih, ki so zaposleni na projektu lahko uveljavljajo strošek v celoti, ostali pa le v deležu. Tovrstni stroški se dokazujejo s pogodbo o zaposlitvi, evidenci delovnega časa, plačilnim listom, individualnim REK obrazcem, dokazilu zdravstvenega zavarovanja itd.

tega magisterija, na to vprašanje ne morem odgovoriti niti pritrdilno, niti odklonilno. Tovrstna analiza je lahko predmet prihodnjih raziskav.

Pojasnjevalna spremenljivka BPL

Gre za pravo pojasnjevalno spremenljivko, s pomočjo katere izmerimo vpliv izplačanih bruto plač na višino realiziranih EU sredstev.

Izkaže se, da je vpliv spremenljivke BPL močno statistično značilno različen od 0. Tak sklep je mogoče opraviti zaradi relativno visoke absolutne vrednosti statistike z , od katere jih je v absolutnem smislu večjih zgolj $< 2,2 \times 10^{-16}$). Ob tem učinku spremenljivke BPL je potrebno posebej izpostaviti, da spremenljivka meri vpliv izplačanih bruto plač pri pravnih osebah glede na občino izplačila. Po rezultatih sodeč je ta vpliv v proučevanem obdobju 2011-2020 pozitiven na spremembo povprečne višine počrpanih EU sredstev, in sicer, če se povprečna bruto plača na zaposlenega poveča za 1 eur, se pričakovana višina letno počrpanih EU sredstev poveča za 0,03 eur v povprečju na občino.

Smer in jakost izmerjenega pozitivnega učinka bi se lahko spremenila, če bi iz podatkov izločil bruto plače dnevnih migrantov v oz. iz občine. Ker se podatki nanašajo na občino, kjer je bila bruto plača izplačana (za bolj podroben opis vsebine te spremenljivke glej poglavje 3.1.1.), si lahko predstavljam, da bi lahko občine z večjim številom dnevnih imigrantov (tisti, ki pridejo v preučevano občino iz drugih občin), ob izločitvi teh podatkov, lahko izkazovali tudi precej nižje izplačane bruto plače (ob praktično nespremenjeni višini počrpanih EU sredstev). To pomeni, da je zaznani vpliv za tovrstne občine podcenjen. V nasprotnem primeru velja, da je zaznani vpliv precenjen – velja za občine, ki imajo več dnevnih emigrantov-t. j. tistih, ki so zaposleni v drugih občinah.

Drugi mogoč razlog za zaznani pozitiven vpliv izplačanih bruto plač na višino počrpanih EU sredstev je lahko tudi neposredna povezava med višino bruto plače in odstopljenim virom dohodnine. Čim večje so bruto plače, večji je delež dohodnine na nacionalnem nivoju, ki se porazdeli med občine. Večji delež dohodnine seveda pomeni večje možnosti

uporabe lastnih sredstev občine pri financiranju določenega projekta, s tem pa zagotavljanje ustrezne finančne konstrukcije celotnega projekta.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka OPN

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv stanja glede sprejetosti občinskega prostorskega plana na višino počrpanih EU sredstev. Na tem mestu je treba opozoriti, da se lahko status OPN spremeni le iz 0 v 1 in ne nasprotno. To pomeni, da bi od trenutka sprejetja OPN za zadnjo občino in naprej veljalo, da je ta učinek v času stalen in v povprečju za vse občine enak (prava slamnata spremenljivka bi imela vrednost 1 za vsa opazovanja). Učinek bi se zlil z vsemi učinki, ki so stalni v času in jih navadno zajemamo s konstantnim členom. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim da s pomočjo podatkov med letoma 2011-2020 lahko zavrnem ničelno domnevo o tem, da status sprejetja prostorskega akta na občini ne vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev. Zaznal sem zmerno relevantnost vpliva statusa OPN na višino počrpanih EU sredstev, saj je statistična značilnost (testna statistika z) približno enaka $0,08^{66}$.

Sodeč po rezultatih regresijske analize v preučevanem obdobju lahko pričakujemo, da bodo občine, ki imajo sprejet odlok o prostorskem načrtovanju, v povprečju večjo višino počrpanih sredstev od občin, ki tega odloka nimajo sprejetega. Bolj natančno: če občini uspe sprejeti veljaven odlok o prostorskem načrtovanju (OPN, OPP), lahko pričakuje, da se bo njena višina počrpanih EU sredstev v povprečju povečala za 149.857 eur, ceteris paribus.

Kot sem predvideval že v poglavju 2.5., zaključeni postopki v okviru sprejemanja prostorskih aktov lahko pomenijo časovno prednost pri črpanju EU sredstev in sicer predvsem pred občinami, ki tega akta nimajo sprejetega.

⁶⁶ Standardna višina dogovorjene spodnje meje za zavračanje ničelne domneve pri merjenju statistične značilnosti ocenjenih vrednosti regresijskih koeficientov je 0,05.

Kot že omenjeno v taistem poglavju, je s sprejetjem Zakona o urejanju prostora v letu 2017, prišlo do celovite prenove področja prostorskega načrtovanja. Glede na dinamiko sprejemanja prostorskih aktov po slovenskih občinah (grafikon 4, poglavje 2.5.2.), ki nakazuje stagnacijo sprejemanja prostorskih aktov po letu 2016, mi sprejetje omenjenega Zakona lahko nakazuje na signal, da je zakonodajalec na nek način želel pomagati predvsem tistim občinam, ki tega akta še niso imele sprejetega, ter s tem posredno vplival na uspešnost črpanja EU sredstev ter nenazadnje na zmanjševanje razlik v razvitosti na celotnem državnem nivoju.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka POP

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv pripadnosti občine obmejnemu problemskim območjem na višino počrpanih EU sredstev. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim, da lahko s pomočjo podatkov med letoma 2011-2020 zavrnem ničelno domnevo o tem, da status pripadnosti občine obmejnemu problemskim območjem ne vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev. Zaznal sem nekoliko močnejšo relevantnost vpliva, kot v primeru vpliva spremenljivke OPN. V tem primeru znaša p vrednost testne statistike z približno enaka 0,06, kar je le malo nad dogovorjeno mejo zavračanja ničelne domneve (0,05).

Sodeč po rezultatih regresijske analize v preučevanem obdobju lahko pričakujemo, da bodo občine, ki pripadajo obmejnemu problemskim območjem, imele v povprečju večjo višino počrpanih sredstev od občin, ki nimajo tega statusa. Bolj natančno: če bi se občini spremenil status pripadnosti obmejnemu problemskim območjem (sprememba vrednosti spremenljivke iz 0 v 1), lahko takšna občina pričakuje, da se bo njena višina počrpanih EU sredstev v povprečju povečala za 146.610 eur, ceteris paribus.

Tako izmerjen učinek je pričakovan, saj velja ureditev po kateri so tovrstne občine do neke mere preferenčno obravnavane. Proračunski uporabniki pri pripravi programov spodbud in v razpisnih merilih javnih razpisov, ki jih izvajajo na območju cele države, namreč posebej upoštevajo obmejna problemska območja. Del finančnih sredstev tako

lahko namenijo za vlagatelje iz obmejnih območij ali določijo projektom iz teh območij dodatne točke pri izboru.

3.4.2. Model B: Povprečni podatki 2011-2020

Za lažje razumevanje vplivov uporabljenih pojasnjevalnih spremenljivk v modelu B, velja ponovno poudariti, da se model B razlikuje od modela A le po preračunu uporabljenih podatkov. Le-ti so sedaj preračunani glede na volilne cikle in sicer kot povprečne vrednosti za obdobja dveh polnih volilnih ciklov in enega polovičnega, kot sledi:

- Volilni cikel 2011-2014;
- Volilni cikel 2015-2018, in
- Volilni cikel 2019-2020 (polovica rednega volilnega ciklusa).

Vsebine in pomen spremenljivk ostajajo enaki.

1.Odvisna spremenljivka				
SEU				
Pojasnjevalne spremenljivke	Koeficient	σ_β	z	$p(Z > z)$
2. Konstantni člen	0,1016617	0,1695114	0,5997	0,54868
PSPV	0,1201394	0,1018930	1,1791	0,23837
PSPL	0,0341532	0,0688938	0,4957	0,62008
DUN	-3,1910724	1,4617364	-2,1831	0,02903 *
BPL	0,0289219	0,0025795	11,2122	$< 2 \times 10^{-16}$ ***
OPN	0,1043544	0,0738236	1,4136	0,15749
POP	0,1389561	0,0649925	2,1380	0,03251 *
$R^2 = 0,61119$, $\underline{R^2} = 0,60748$	$P(F > F_6 > 987,193) = 2,22 \times 10^{-16}$			

Preglednica 18: Ocene regresijskih koeficientov po modelu B

Strnjene rezultate regresijske analize po podatkovnem modelu B prikazuje preglednica 18. Ugotovim lahko, da je vrednost F-statistike visoko statistično značilna, kar pomeni, da je model kot celota v empiričnem smislu ustrezno specificiran. Nadalje, z uporabljenimi spremenljivkami sem uspel pojasniti približno 60,7% (R^2) variiranja pojasnjevalne spremenljivke SEU, kar je srednje visoka – do zmerno visoka pojasnjevalna moč. Ob tem velja izpostaviti, da sem s ciljem doseči kar se da visoko stopnjo deleža pojasnjene variance SEU v modelu, tudi v primeru podatkovnega modela B, preveril različne verzije empiričnega modela (dvojno logaritemskega, enojno-logaritemskega, z zamaknjenimi pojasnjevalnimi spremenljivkami in zamaknjeno odvisno spremenljivko podatki) ter verziji z razdelitvijo obdobja na dve pod-obdobji. Tudi v tem primeru je bila izbrana verzija modela z najvišjim deležem pojasnjene variance, in sicer po povprečenih osnovnih nominalnih podatkov v milijonih evrov ter brez časovnih zamikov, pri čemer sem pri oblikovanju vrednosti spremenljivk izhajal iz vrednosti iz posameznih ciklusov, znotraj celotnega obdobja opazovanja. Podrobnejši preračuni oz. določitev vrednosti uporabljenih spremenljivk, so pojasnjeni v poglavju 3.1.3. V nadaljevanju sledi opredelitev zaznanih vplivov pojasnjevalnih spremenljivk za preverjanje dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev po preračunanih vrednostih spremenljivk po modelu B.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka PSPV

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv politične pripadnosti župana strankam, ki so del trenutne vladne koalicije. PSPV v primeru modela B zajema spremembe v statusu pripadnosti župana strankam vladne koalicije (iz 0 v 1 ali obratno) in mora trajati vsaj polovico volilnega ciklusa. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim, da s pomočjo povprečenih podatkov po volilnih ciklikih med letoma 2011-2020, tudi v primeru modela B ne morem zavrniti ničelne domneve o tem, da pripadnost župana politični stranki, ki je del vladne koalicije, kakorkoli vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev.

Tak sklep glede ocene statistične značilnosti vpliva politične (strankarske) pripadnosti župana na črpanje EU sredstev opravi s pomočjo izrazito nizke absolutne vrednosti testne statistike z , le-ta znaša 1,18, kar prevedeno v p vrednost pomeni, da obstaja

približno 23,8% delež testnih statistik z , ki so v absolutnem smislu večje od 1,18. To pomeni, da na podlagi uporabljenih podatkov v modelu ne morem reči, da obstaja vpliv te spremenljivke na višino počrpanih sredstev v obravnavanih volilnih ciklikih.

Na tem mestu velja opozoriti, da so v okviru te spremenljivke zajete tudi tiste spremembe na mestu župana, ki niso povezane zgolj s samo spremembo politične sestave vladne koalicije, temveč so tu zajete tudi ostale spremembe na županskih položajih, ki so posledica rednih in nadomestnih lokalnih volitev, morebitnih odstopov, smrti itd., ki imajo kot take za posledico morebitno spremembo v strankarski podpori župana in s tem spremembo statusa te spremenljivke (iz 0 v 1 ali obratno).

V smislu nadaljnjega razlaganja rezultata pri tej spremenljivki je potrebno tudi dodati, da se sklep v okviru te spremenljivke nanaša na vse občine naenkrat skozi opazovane volilne cikle. Takšen sklep torej še ne pomeni, da nobena od občin ni okrepila črpanja EU sredstev (tudi) zaradi spremembe statusa te spremenljivke znotraj opazovanih volilnih ciklusov.

Ob tem se pojavi pomislek o prikritem vplivu pripadnosti župana vladni koaliciji na črpanje EU sredstev, ki ga status po tej spremenljivki ne zajema. Gre za to, da je sprememba statusa po tej spremenljivki vezana na morebitne spremembe tako v sestavi vladne koalicije kot v politični opredelitvi župana do vladne koalicije in sicer izključno znotraj volilnega ciklusa. Če se zgodi kakršna koli sprememba v vladni koaliciji, ki bi iz le-te izločila stranko, ki ji pripada določen župan oz. obratno (če župan pristopi k nevladni politični stranki), in v kolikor je takšna sprememba dovolj zgodnja (zgodí se v prvi polovici volilnega ciklusa), bi to pomenilo spremembo v statusu te spremenljivke (iz 0 v 1 oz. nasprotno). Župani so lahko pred začetkom volilnega ciklusa opredeljeni kot politično neodvisni oz. nestrankarski, po izvolitvi pa relativno kmalu (do polovice volilnega ciklusa) začnejo kazati politično naklonjenost strankam aktualne vladne koalicije. Takšna naklonjenost lahko privede tudi do krepitve politične podpore na ministrstvih in drugih institucijah in sicer za tiste projekte, pri katerih so v finančni konstrukciji le-teh predvidena tudi sredstva s strani EU. Na tak pomislek sem nakazal že

v poglavju 2.2.5. Spremenljivka PSPV tovrstnih opredelitev izvoljenega župana ne zajema.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka PSPL

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv pripadnosti župana lokalnim listam oz. političnim strankam. PSPL v primeru modela B zajema spremembe v statusu pripadnosti župana lokalnim listam (iz 0 v 1 ali obratno) in mora trajati vsaj polovico volilnega ciklusa. Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim, da s pomočjo povprečenih podatkov po volilnih ciklikih med letoma 2011-2020 ne morem zavrniti ničelne domneve o tem, da pripadnost župana lokalni listi, ki bi se zgodila v prvi polovici volilnega ciklusa, kakorkoli vpliva na pričakovano spremembo v višini počrpanih EU sredstev.

Tak sklep glede ocene statistične značilnosti vpliva pripadnosti župana lokalni listi na črpanje EU sredstev opravi s pomočjo izrazito nizke absolutne vrednosti testne statistike z , le-ta znaša približno 0,50, kar prevedeno v p vrednost pomeni, da obstaja približno 62% delež testnih statistik z , ki so v absolutnem smislu večje od 0,50. To pomeni, da na podlagi uporabljenih povprečenih podatkov po volilnih ciklikih ne moremo reči, da obstaja vpliv te spremenljivke na višino počrpanih sredstev glede na morebitno (dovolj zgodnjo) spremembo statusa te spremenljivke v okviru volilnega ciklusa.

Tudi v tem primeru je potrebno izpostaviti, da se sklep v okviru te spremenljivke nanaša na vse občine naenkrat in sicer izključno po volilnih ciklikih. Gornji sklep torej še ne pomeni, da nobena izmed občin med volilnimi cikliki ni spremenila višine realiziranih EU sredstev (tudi) zavoljo spremembe statusa te spremenljivke.

Pojasnjevalna spremenljivka DUN

Gre za pravo pojasnjevalno spremenljivko, s pomočjo katere izmerimo vpliv povprečnih izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah na višino povprečnih realiziranih EU sredstev znotraj posameznega volilnega ciklusa.

Relativno visoka absolutna vrednost testne statistike z , ki znaša skoraj 2,18, in prevedena v pripadajočo p vrednost, ki je 0,02903, narekuje, da moramo zavrniti ničelno domnevo o tem, da povprečna vrednost DUN v posameznem volilnem ciklusu ni vplivala na povprečno višino realiziranih EU sredstev v taistem volilnem ciklusu.

Spremenljivka DUN meri vpliv povprečnih izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah na povprečno višino počrpanih EU sredstev v posameznem volilnem ciklusu. Po rezultatih sodeč je bil ta vpliv na povprečno višino počrpanih EU sredstev po volilnih ciklikih negativen.

Ugotovim lahko, da bi povečanje povprečno izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah za 1 eur na volilni cikel, v povprečju zmanjšalo pričakovano povprečno višino počrpanih EU sredstev za 3,19 eur v povprečju na občino po volilnem ciklusu.

Ponovno velja izpostaviti, da se glede na naravo podatkov, ki so tokrat povprečeni, že v primeru modela A pojasnjeni morebitni dodatni razlogi za tako izmerjen učinek, ne spremenijo oz. ostajajo isti. Ti razlogi so lahko:

- občine ne izplačujejo nadur oz. delovne uspešnosti svojih zaposlenih v povezavi s črpanjem EU sredstev oz. jih nagrajujejo za druge projekte;
- občine namesto različnih oblik nagrajevanja v okviru projektov, kjer se črpajo EU sredstva, raje posežejo po projektnih zaposlitvah za določen čas, ali pa za vodenje tovrstnih projektov izberejo zunanje svetovalce.

Negativen vpliv te spremenljivke tudi v modelu B nas ob dobesednem tolmačenju rezultatov napeljuje k sklepanju, da je finančno nagrajevanje za delovno uspešnost na črpanju EU sredstev negativen dejavnik. Tudi kadar gre za tolmačenje povprečenih podatkov je potrebno biti pri pojasnjevanju vpliva DUN previden v smislu, da je rezultat

lahko posledica tovrstnega ne – nagrajevanja, kot sem jih navedel ob tolmačenju dodatnih razlogov za na videz presenetljiv negativen učinek DUN v modelu A.

Pojasnjevalna spremenljivka BPL

Gre za pravo pojasnjevalno spremenljivko, s pomočjo katere izmerimo vpliv izplačanih bruto plač na višino realiziranih EU sredstev.

Izkaže se, da je vpliv spremenljivke BPL tudi v primeru podatkovnega modela B močno statistično značilno različen od 0. Tak sklep je mogoče opraviti zaradi relativno visoke absolutne vrednosti statistike z , od katere jih je v absolutnem smislu večjih zgolj $< 2,2 \times 10^{-1}$. Ob tem učinku spremenljivke BPL je potrebno posebej izpostaviti, da spremenljivka meri vpliv izplačanih bruto plač pri pravnih osebah glede na občino izplačila. Po rezultatih sodeč je ta vpliv po volilnih ciklih pozitiven na spremembo povprečne višine počrpanih EU sredstev, in sicer, če se povprečna bruto plača na zaposlenega na volilni cikel poveča za 1 eur, se pričakovana višina povprečnih počrpanih EU sredstev na volilni cikel poveča za 0,03 eur v povprečju na občino.

Tudi v primeru modela B velja, da bi se lahko smer in jakost izmerjenega pozitivnega učinka spremenila, če bi iz podatkov izločil bruto plače dnevnih migrantov v oz. iz občine. Ker se podatki v modelu B nanašajo na povprečje občine, kjer je bila bruto plača izplačana na volilni cikel, si lahko predstavljam, da bi lahko občine z večjim številom povprečnih dnevnih imigrantov v volilnem ciklusu, ob izločitvi teh podatkov, izkazovale tudi nižje povprečne izplačane bruto plače po volilnih ciklih ob praktično nespremenjeni višini povprečnih počrpanih EU sredstev. To pomeni, da je zaznani vpliv za tovrstne občine lahko nekoliko podcenjen tudi v primeru povprečenih podatkov po volilnih ciklih. V nasprotnem primeru velja, da je zaznani vpliv precenjen.

Podobno kot v modelu A je lahko tudi v primeru povprečenih podatkov drugi mogoč razlog za zaznani pozitiven vpliv izplačanih povprečnih bruto plač na višino povprečnih počrpanih EU sredstev neposredna povezava med višino bruto plače in odstopljenim virom dohodnine. Čim večje so bruto plače, večji je delež dohodnine na nacionalnem

nivoju, ki se porazdeli med občine, s čimer se lahko spremeni tudi povprečje na nivoju volilnih ciklusov.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka OPN

Gre za slamnato nepravo spremenljivko, ki pa se tokrat nanaša na pretežno prisotnost oz. odsotnost statusa razpolaganja s prostorskim načrtom v obliki OPN po volilnem ciklusu. Podobno kot v modelu A, se tudi v modelu B sprememba statusa spremenljivke OPN, lahko zgodi le iz 0 v 1- ko se to zgodi, ta sprememba velja tudi v nadaljnjih volilnih ciklikih. To pomeni, da lahko spremembo izmerimo le, če se zgodi v prvi polovici volilnega ciklusa. S tovrstno spremembo v statusu OPN zajamem pomen dovolj zgodnje spremembe tega statusa na povprečno višino EU sredstev tudi v vseh nadaljnjih ciklikih. Če bi vse občine imele sprejet OPN, bi od trenutka sprejetja OPN za zadnjo občino in naprej bi veljalo, da je ta učinek v času stalen in v povprečju za vse občine enak (prava slamnata spremenljivka bi imela vrednost 1 za vsa opazovanja).

Glede na rezultate regresijskega modela, lahko ugotovim, da s pomočjo podatkov po volilnih ciklikih ne morem zavrniti ničelne domneve o tem, da dovolj zgodnja sprememba statusa glede prostorskega akta na občini ne vpliva na pričakovano spremembo v višini povprečnih počrpanih EU sredstev po volilnem ciklusu v povprečju na občino. Tak sklep glede ocene statistične značilnosti vpliva stanja v zvezi s sprejetostjo občinskega prostorskega načrta na črpanje EU sredstev opravi s pomočjo izrazito nizke absolutne vrednosti testne statistike z , le-ta znaša 1,41, kar prevedeno v p vrednost pomeni, da obstaja približno 15,7% delež testnih statistik z , ki so v absolutnem smislu večje od 1,41. To pomeni, da na podlagi uporabljenih podatkov v modelu B ne morem reči, da obstaja vpliv te spremenljivke na povprečno višino počrpanih sredstev v obravnavanih volilnih ciklikih v povprečju na občino.

Neprava pojasnjevalna spremenljivka POP

Gre za slamnato nepravo spremenljivko s pomočjo katere izmerimo vpliv pripadnosti občine obmejnemu problemskemu območju na višino počrpanih EU sredstev. POP v primeru modela B zajema spremembe v statusu pripadnosti občine obmejnemu problemskemu območju (iz 0 v 1 ali obratno) in mora trajati vsaj polovico volilnega

ciklusa. Glede na rezultate regresijskega modela, tudi za podatkovni model B lahko ugotovim, da lahko s pomočjo podatkov po volilnih ciklikih zavrnem ničelno domnevo o tem, da status pripadnosti občine obmejnemu problemskemu območju, kadar je le-ta vezan na volilne cikle, ne vpliva na pričakovano spremembo v višini povprečnih počrpanih EU sredstev v volilnem ciklusu v povprečju na občino. Zaznal sem še nekoliko močnejšo relevantnost vpliva, kot v primeru vpliva te spremenljivke po modelu A, saj znaša p vrednost testne statistike z približno 0,03, kar kaže še na večjo statistično značilnost, kot v primeru modela A.

Sodeč po rezultatih regresijske analize po volilnih ciklikih lahko pričakujemo, da bodo občine, ki v volilnem ciklusu zadosti dolgo pripadajo obmejnemu problemskemu območju, imele v povprečju večjo povprečno višino počrpanih sredstev po volilnih ciklikih od občin, ki nimajo tega statusa. Bolj natančno: če bi se občini spremenil status pripadnosti obmejnemu problemskemu območju med volilnima ciklusoma (sprememba vrednosti spremenljivke iz 0 v 1), lahko takšna občina pričakuje, da se bo njena višina povprečnih počrpanih EU sredstev v povprečju povečala za 138.956 eur na volilni cikel, ceteris paribus.

Podobno kot v primeru modela A je tudi v primeru povprečenih podatkov po volilnih ciklikih učinek statusa POP na povprečno višino počrpanih EU sredstev po volilnih ciklikih pričakovan, saj velja ureditev po kateri so občine s statusom POP do neke mere preferenčno obravnavane.

4. EMPIRIČNA ANALIZA MODELA

Na podlagi rezultatov regresijske analize in ob upoštevanju zakonitosti delovanja občin v Sloveniji, bom v tem poglavju skušal odgovoriti na v uvodu zastavljene temeljne hipoteze. Pregled sledi po vrsti po posameznih hipotezah in sicer po obeh verzijah podatkovnega modela: model z osnovnimi in nepreračunanimi podatki (model A) ter model s povprečenimi (preračunanimi) podatki po volilnih ciklikih (model B).

4.1. PREVERJANJE HIPOTEZE 1

Najprej preverim hipotezo 1:

Pripadnost župana lokalni listi je pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki so izvoljeni s podporo političnih strank; Ob tej hipotezi bom preveril tudi dopolnilno hipotezo: Pripadnost župana vladni koaliciji je pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki te pripadnosti nimajo.

Rezultati empiričnega preverjanja po modelu A pokažejo naslednje:

- Na podlagi regresijske analize modela A, ki zajema celotno obdobje, ne morem pritrditi hipotezi 1, o tem, da je pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki, v povprečju pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev; glede na župane, ki te pripadnosti nimajo.
- Podobno lahko ugotovim tudi za dopolnilno hipotezo. Izkaže se namreč, da na podlagi regresijske analize prve verzije modela, ki zajema celotno obdobje, ne morem pritrditi dopolnilni hipotezi, o tem, da je strankarska pripadnost župana trenutni vladni koaliciji, v povprečju pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki te pripadnosti nimajo.

Rezultati empiričnega preverjanja po modelu B pokažejo naslednje:

- Na podlagi regresijske analize po modelu B, ki zajema obdobje 2011-2020 in v katerem sem uporabil metodo povprečenja podatkov po volilnih ciklikih, prav tako ne morem pritrditi dopolnilni hipotezi, o tem, da je pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki, v povprečju pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev; glede na župane, ki te pripadnosti nimajo.
- Podobno ugotovim tudi za dopolnilno hipotezo. Tudi v tem primeru se izkaže, da na podlagi regresijske analize modela B, ki zajema obdobje 2011-2020 in v katerem sem uporabil metodo povprečenja podatkov po volilnih ciklikih, ne morem pritrditi dopolnilni hipotezi, o tem, da je strankarska pripadnost župana trenutni vladni koaliciji, v povprečju pomemben politični dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev glede na župane, ki te pripadnosti nimajo.

Izpostaviti velja, da se preverjanje hipoteze in njene dopolnilne hipoteze v primeru modela B nanaša na povprečen vpliv po volilnih ciklikih, v primeru modela A pa na povprečen vpliv v času po letih.

4.2. PREVERJANJE HIPOTEZE 2

Sledi preverjanje hipoteze 2:

Status obmejnega problemskega območja je pomemben geografski dejavnik občine pri črpanju EU sredstev.

Rezultati empiričnega preverjanja modela A za obdobje 2011-2020 pokažejo, da lahko zavrnem ničelno domnevo o tem, da status pripadnosti občine obmejnemu problemskemu območju ne vpliva na pričakovano povprečno višino črpanja EU sredstev. Še več, izkaže se, da je pričakovan izmerjen vpliv statusa pozitiven. S takšno ugotovitvijo pritrujem izhodiščni hipotezi 2.

Tudi rezultati empiričnega preverjanja po modelu B za obdobje 2011-2020 z uporabljenimi metodo povprečenja podatkov pokažejo, da lahko zavrnem ničelno domnevo o tem, da status pripadnosti občine obmejnemu problemskemu območju ne vpliva na pričakovano povprečno višino črpanja EU sredstev. Tudi v tem modelu se izkaže, da je izmerjen vpliv statusa pozitiven. S takšno ugotovitvijo pritrjujem izhodiščni hipotezi 2 tudi po modelu B.

4.3. PREVERJANJE HIPOTEZE 3

Sledi preverjanje hipoteze 3:

Plačilo nadur in povečan obseg dela pri zaposlenih na občinskih upravah je statistično značilen ekonomski dejavnik realizacije črpanj sredstev iz državnega proračuna oziroma EU sredstev.

Rezultati empiričnega preverjanja modela A pokažejo naslednje:

Na podlagi regresijske analize modela A, ki zajema celotno obdobje, lahko pritrdim statistični značilnosti vpliva plačila nadur in povečanega obsega dela pri zaposlenih na občinskih upravah, na višino črpanja EU sredstev. Izkaže se, da je smer vpliva na analiziranih podatkih v preučevanem obdobju v povprečju negativen. S takšno ugotovitvijo pritrjujem izhodiščni hipotezi 3.

Rezultati empiričnega preverjanja po modelu B pokažejo naslednje:

Na podlagi regresijske analize po modelu B, ki zajema obdobje 2011-2020 in v katerem sem uporabil metodo povprečenja podatkov po volilnih cikliih, lahko pritrdim statistični značilnosti vpliva plačila nadur in povečanega obsega dela pri zaposlenih na občinskih upravah, na višino črpanja EU sredstev. Izkaže se, da je smer vpliva na analiziranih podatkih v preučevanem obdobju tudi v tem podatkovnem modelu v povprečju negativna. S takšno ugotovitvijo pritrjujem izhodiščni hipotezi 3 tudi po modelu B.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Sklepno poglavje prinaša strnjen povzetek temeljnih ugotovitev in vsebinskih predpostavk magistrerja. H koncu povzetka so dodani tudi nekateri razmisleki za bodoče raziskave s področja tega magistrerja.

Ugotovim lahko, da je delovanje občin v Sloveniji precej podrobno urejeno z zakonodajo. V drugem poglavju magistrerja sem podrobno analiziral in predstavil delovanje občin s pripadajočimi temeljnimi zakonskimi podlagami. Ureditev lokalne samouprave še najbolj odraža značilnost nemškega modela lokalne samouprave. V Republiki Sloveniji deluje 212 občin, med katerimi je 12 mestnih občin. Občine so precej geografsko razdrobljene.

Za vse občine v Republiki Sloveniji, ne glede na njihovo raznolikost, velja enak sistem financiranja. S tem naj bi se zagotavljala tudi avtonomnost občin v smislu zagotavljanja samostojnosti v okviru samofinanciranja. Eden od virov, s katerimi se financirajo občine so tudi *Transforni prihodki iz državnega proračuna iz sredstev EU in sredstva skladov Evropske unije* (v empiričnem delu predstavljajo odvisno spremenljivko-SEU), katerih bistvena lastnost je njihova nepovratnost. Ravno ti prihodki so predstavljali jedro magistrerja v luči pojasnjevanja dejavnikov, ki vplivajo na njihovo višino. V ta namen je bil uporabljen linearni regresijski model multiple linearne regresije, ki je bil preverjen s pomočjo empiričnih metod posebej primernih za okoliščine, kadar imamo na voljo panelne podatke. Rezultati empiričnega modela temeljijo na 14812 podatkih, ki se nanašajo na deset letno obdobje (med letoma 2011 in 2020), 7 spremenljivk in 212 občin.

Empirično analizo regresijskega modela prinaša tretje poglavje, ki je osrednje poglavje magistrerja. V tem poglavju sem tako preverjal vplive vidikov delovanja občin na uspešnost črpanja EU sredstev (odvisna spremenljivka je bila v modelu opredeljena kot že zgoraj navedena SEU). Dejavnike, na katere sem bil posebej osredotočen, je moč strniti v posebej za ta namen urejene pojasnjevalne spremenljivke:

- PSPV (strankarska pripadnost župana aktualni vladni koaliciji);
- PSPL (pripadnost župana lokalni listi oz. politični stranki);

- DUN (izplačana sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah);
- BPL (višina povprečnih bruto plač);
- OPN (sprejeti prostorski načrt občine);
- POP (pripadnost občine obmejnim problemskim območjem).

Regresijska analiza je bila opravljena v programskem okolju Rstudio, čigar izpisi in uporabljene metode so prikazane v prilogi magisterija. S pomočjo testov ustreznosti empiričnih modelov za primer rabe panelnih podatkov (F-test, Breush-Pagan LM test in Hausmanov test), je bila za končno presojo dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev, zbrana specifikacija z naključnimi učinki.

Omenjena analiza je bila opravljena po dveh podatkovnih modelih:

- modelu A, ki je temeljil na uporabi nominalnih letnih podatkov za vse slovenske občine v obdobju med letoma 2011-2020, izraženih v milijonih eur, in
- modelu B, ki je temeljil na uporabi nominalnih štiriletnih oz. dvoletnih povprečjih za vse slovenske občine v obdobju med letoma 2011-2020, izraženih v milijonih eur.

Po modelu A izkazujejo statistično značilnost štiri spremenljivke (DUN, BPL, OPN in POP), po modelu B pa tri (DUN, BPL in POP). V nasprotju z mojimi pričakovanji, se je pri obeh spremenljivkah, ki sta opredeljeni kot politični dejavnik uspešnosti črpanja sredstev EU (PSPV in PSPL), izkazalo, da na podlagi podatkov, ne morem reči, da obstaja vpliv teh dveh spremenljivk na višino počrpanih sredstev v obravnavanem obdobju.

Moj občutek pri dobljenih rezultatih političnih dejavnikov je, da kljub vsemu obstaja vpliv politike na uspešnost črpanja EU sredstev, čeprav rezultati tega konkretnega regresijskega modela v opazovanem obdobju, temu ne pritrjujejo. Morebiti bi te vplive lažje zaznala kakšna druga politična spremenljivka od uporabljenih (denimo občinska domicilnost poslanca Državnega zbora oz. njena smiselna nadgradnja, da ta poslanec hkrati pripada stranki, ki je del vladne koalicije).

Spremenljivka DUN, kot ekonomski dejavnik po obeh modelih izkazuje statistično značilnost-v modelu A močno in v modelu B zmerno. V nasprotju z mojimi pričakovanji prikazuje negativen vpliv na višino počrpanih sredstev in sicer po obeh podatkovnih modelih. To nakazuje na to, da se poslovodstva občin morda ne zavedajo pomembnosti strokovne usposobljenosti svojih zaposlenih in jih posledično tudi iz tega vidika ne nagrajujejo, temveč se iz tega vidika lažje odločajo za »outsourcing«. Pri manjših občinah je to sicer edini možni pristop, tako, da tovrstnih učinkov za male občine sploh ni možno izmeriti. V kolikor bi s temi podatki razpolagal, ocenjujem, da bi se smer izmerjenega negativnega učinka, lahko tudi spremenila v pozitivnega.

Skladno z mojimi pričakovanji se je izkazalo, da so povprečne bruto plače po obeh modelih močno statistično značilne in v pozitivni zvezi s počrpano višino EU sredstev.

V modelu sem analiziral tudi vpliv prostorskega dejavnika na uspešnost črpanja EU sredstev. Zanimalo me je namreč tudi, ali in v kolikšni meri imajo občine s sprejetim veljavnim prostorskim planom večje možnosti pri črpanju EU sredstev. Izkazalo se je, da so ti vplivi v modelu A prisotni ob uporabi celotne časovne serije, medtem ko v verziji povprečenja podatkov po volilnih ciklikih, pa tega vpliva ni bilo ve moč zaznati.

Tak rezultat ni povsem z mojimi pričakovanji, saj sem pričakoval večji vpliv na SEU. Tak rezultat sugerira na to, da so občine brez sprejetega prostorskega načrta v preučevanem obdobje zamudile priložnost večjega in hitrejšega črpanja EU sredstev. Če bi vse občine imele sprejet občinski prostorski načrt, bi to pomenilo, da OPN bi ne bil več dejavnik uspešnosti črpanja EU sredstev (ampak kvečjemu pogoj). Občine lahko v teh rezultatih vidijo nujnost po čimprejšnji ureditvi občinskih prostorskih načrtov.

Nenazadnje sem analiziral relevantnost geografskega dejavnika pripadnosti obmejnemu problemskemu območju (POP) na uspešnost črpanja EU sredstev. Skladno s pričakovanji sem v tem primeru izmeril pozitiven učinek in sicer po obeh verzijah podatkovnega modela. Rezultat je pričakovan zato, ker velja ureditev po kateri so tovrstne občine do neke mere preferenčno obravnavane. Ob tem rezultatu nakazujejo na to, da država z umeščanjem občin med obmejna problemska območja, zagotavlja boljše pogoje za

njihovo črpanje EU sredstev, s tem pa se dosega eden ključnih ciljev črpanja sredstev EU: zmanjševanju regionalnih razlik v celotni državi.

Ob interpretaciji rezultatov pa je potrebno tudi upoštevati, da obravnavani podatki niso edini, ki vplivajo na uspešnost občin pri črpanju EU sredstev, temveč obstajajo tudi drugi, ki jih ta raziskava ni zajela.

6. POVZETEK

Empirična analiza dejavnikov uspešnosti črpanja EU sredstev slovenskih občin v obdobju 2011-2020

Osnovni namen magistrskega dela je bil vpogled v izbrane dejavnike, ki lahko vplivajo na uspešnost občin pri črpanju sredstev EU. Z raziskavo sem se osredotočil na vse slovenske občine in sicer so se podatki za empirično analizo nanašali na obdobje od leta 2011 do 2020.

V uvodnem delu magisterija (2.poglavje), ki sledi metodološki in vsebinski zasnovi v prvem poglavju sem na kratko pojasnil vlogo in pomen lokalne samouprave v Sloveniji ter predstavil zakonodajni okvir, ki le-to ureja. V okviru tega poglavja sem predstavil tudi organe upravljanja občine s poudarkom na inštitutu župana, njihove vire financiranja ter v skrajšani obliki predstavil občinski proračun kot tudi področje prostorskega načrtovanja. Ta del zaključujem z razpravo o razlikah v povprečnih bruto plačah med občinami.

Jedro te raziskovalne naloge predstavlja tretje poglavje, kjer sem s pomočjo regresijske analize na obsežnem naboru (14.812) podatkov, proučil in ocenil vpliv izbranih šestih dejavnikov na uspešnost občin pri črpanju sredstev iz državnega proračuna iz sredstev EU in EU sredstev.

Regresijska analiza je bila narejena s panelnimi podatki in sicer po modelu z naključnimi učinki, ki se je ob uporabi standardnih testov za primerjavo različnih specifikacij (F-test, Breush-Paganov LM test in Hausmanov test) v mojem primeru izkazal za najprimernejšega. Omenjena analiza je bila opravljena po dveh podatkovnih modelih:

- modelu A, ki je temeljil na uporabi nominalnih letnih podatkov, in modelu B, ki je temeljil na uporabi nominalnih štiriletnih oz. dvoletnih povprečjih za vse slovenske občine v obdobju 2011-2020.

Pridobljeni rezultati se med obema verzijama podatkovnih modelov nekoliko razlikujejo. Po modelu A izkazujejo pozitiven vpliv: rast bruto plač, sprejetost občinskega prostorskega načrta ter pripadnost občine obmejnemu problemskim območjem. Po modelu B pa izkazujejo pozitiven vpliv samo rast plač in pripadnost občine obmejnemu problemskim območjem.

Presenetljivo negativen vpliv pa po obeh modelih kaže dejavnik izplačanih nadur in dodatkov za delovno uspešnost zaposlenih na občinskih upravah. Prav tako presenetljivo sta se izkazala oba politična dejavnika (politična pripadnost župana strankam vladne koalicije in pripadnost župana lokalnim listam) kot empirično nerelavantna. V magisteriju sem tako skušal izpostaviti tudi nekaj prikritih dejavnikov za takšno zaznano stanje.

Ob interpretaciji rezultatov pa je potrebno tudi upoštevati, da obravnavani dejavniki niso edini, ki vplivajo na uspešnost občin pri črpanju EU sredstev, temveč obstajajo tudi drugi, ki jih ta raziskava ni zajela.

Ključne besede: lokalna samouprava, občine, EU sredstva, regresijska analiza, panelni podatki, model naključnih učinkov

7. SUMMARY

An empirical analysis of the success factors for the absorption of EU funds by Slovenian municipalities in the period 2011-2020

The main purpose of the Master's thesis was to gain insight into selected factors that may influence the performance of municipalities in the absorption of EU funds. I focused my research on all Slovenian municipalities and the data for the empirical analysis covered the period from 2011 to 2020.

In the introductory part of the Master's thesis (Chapter 2), which follows the methodological and conceptual design in Chapter 1, I briefly explain the role and importance of local self-government in Slovenia and present the legislative framework that regulates it. In this chapter, I also presented the governing bodies of the municipality, with an emphasis on the institution of the mayor, their sources of financing and, in an abbreviated form, the municipal budget as well as the spatial planning area. This section concludes with a discussion of the differences in average gross salaries between municipalities.

The core of this research thesis is presented in the third chapter, where I use regression analysis on a large dataset (14,812) to examine and assess the impact of six selected factors on the performance of municipalities in the absorption of EU and state budget funds.

The regression analysis was carried out on panel data using a random effects model, which, using standard tests for comparing different specifications (F-test, Breush-Pagan LM test and Hausman test), proved to be the most appropriate in my case. The above analysis was carried out using two data models:

- Model A, based on the use of nominal annual data, and
- Model B, which was based on the use of nominal 4-year and 2-year averages for all Slovenian municipalities over the period 2011-2020.

The results obtained differ slightly between the two versions of the data models. Model A shows a positive impact of: gross wage growth, the adoption of the municipal spatial plan and the status of the municipality regarding the problematic border areas. In model B, only wage growth and the status of the municipality regarding the problematic border areas have a positive impact.

Surprisingly, the factor of overtime and performance bonuses paid to employees in municipal administrations shows a negative impact in both models. Equally surprisingly, both political factors (the political affiliation of the mayor to the parties of the government coalition and the affiliation of the mayor to local lists) turn out to be empirically non-relative. Therefore, I have thus also tried to highlight some of the hidden factors behind these perceived relationships.

However, when interpreting the results, it should also be borne in mind that these factors are not the only ones that influence the performance of municipalities in absorbing EU funds, but that there are others that are not covered by this study.

Keywords: local self-government, municipalities, EU funds, regression analysis, panel data, random effects model

8. REFERENCE

- Balanč, Klemen. 2022. Velike razlike med občinami pri črpanju evropskih sredstev. Bloomberg Adria, 9. december. <https://si.bloombergadria.com/ostalo/politika/16610/velike-razlike-med-obcinami-pri-crpanju-evropskih-sredstev/news/> (pridobljeno 24.2.2023)
- CCRE-CEMR. 2023. Council of European Municipalities and Regions (CEMR) European section of United Cities and Local Governments. https://www-ccre-org.translate.google/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=sl&_x_tr_hl=en (pridobljeno 15.4.2023)
- CE- Council of Europe. 2016. Evropska listina lokalne samouprave. Council of Europe. Junij 2016. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-sloveni/168098bc6b> (pridobljeno 19.02.2023)
- CE-Council of Europe. 2023. Council of Europe. Kdo smo. <https://www.coe.int/sl/web/about-us/who-we-are> (pridobljeno 19.02.2023)
- Delo. 2012. Na nadomestnih volitvah najboljši izid za SDS in SLS, 12. marec. <https://old.delo.si/novice/politika/na-nadomestnih-volitvah-najboljsi-izid-za-sds-in-sls.html> (pridobljeno 1.9.2023)
- Djurić Drozdek, Vera; Bojnec, Štefan. 2010. Financiranje obveznih nalog občine. Fakulteta za management Koper. Univerza na Primorskem.
- DVK-Državna volilna komisija. 2010. Rezultati lokalnih volitev 2010. Državna volilna komisija, 4. november 2010. <https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/zupani.html> (pridobljeno 27.02.2023)
- DVK-Državna volilna komisija. 2014. Rezultati lokalnih volitev 2014. Državna volilna komisija, 24. oktober 2014. <https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2014/rezultati/zupani.html> (pridobljeno 27.02.2023)
- DVK-Državna volilna komisija. 2018. Rezultati lokalnih volitev 2018. Državna volilna komisija, 17. 12. 2018. <https://volitve.gov.si/lv2018/rezultati/zupani.html> (pridobljeno 27.02.2023)
- DVK-Državna volilna komisija. 2022. Rezultati lokalnih volitev 2022. Državna volilna komisija, 12. 12. 2022. <https://volitve.dvk-rs.si/lv2022/#/rezultati> (pridobljeno 20.02.2023)

- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 1991. Ustava Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a [Constitution of the Republic of Slovenia]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (pridobljeno 20.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 1994a. Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list Republike Slovenije, št. 94/07, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE, 15.1.1994 [Local Self-Government Act]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307> (pridobljeno 25.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 1994b. Zakon o lokalnih volitvah. Uradni list Republike Slovenije, št. 94/07, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US, 28.2.2006 [Local Elections Act]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308> (pridobljeno 25.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 1994c. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11, 31/18 in 181/21, [Establishment of Municipalities and Municipal Boundaries Act]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5856> (pridobljeno 20.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 1996. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Uradni list Republike Slovenije 57/96, 19.10.1996 [Act Ratifying the European Charter of L Act Ratifying the European Charter of Local Self-Government]. <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1996-02-0052?sop=1996-02-0052> (pridobljeno 20.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 2006. Zakon o financiranju občin. Uradni list Republike Slovenije, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2, 30.11.2006 [Financing of Municipalities Act]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (pridobljeno 23.02.2023)
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 2013. Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list Republike Slovenije, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 –

- PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1). 12.4.2013. [Employment Relationships Act]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5944>
- DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 2017. Zakon o urejanju prostora. Uradni list Republike Slovenije, št. 61/17, 199/21 – ZUreP-3 in 20/22 – odl. US, 17.11.2017 [Spatial Management Spatial Management Act]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7341> (pridobljeno 20.4.2023).
 - DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 2018. Zakon o spremembah Zakona o minimalni plači. Uradni list Republike Slovenije, št. 83/2018, 25.12.2018 [Act Amending the Minimum Wage Act]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7935> (pridobljeno 20.02.2023)
 - DZRS – Državni zbor Republike Slovenije. 2021. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-1O). 19.03.2011 [Promotion of Balanced Regional Development Act]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5801> (pridobljeno 20.2.2023).
 - Grad, Franc. Svete Pavle. 2022. Lokalne volitve 2022. Ljubljana. Uradni list.
 - Greene, William. 2017. Econometric Analysis. New York: Pearson.
 - Gujarati, Damodar N.; Porte, Dawn C. 2009. Basic Econometrics, fifth edition. New York: McGraw-Hill/Irwin.
 - GURS–Geodetska uprava Republike Slovenije. 2014. Zemljevid občin v Sloveniji. Geodetska uprava Republike Slovenije, 13.september. <https://www.gov.si/teme/obcine-v-stevilkah/#group-69023> (pridobljeno 19.02.2023)
 - GURS–Geodetska uprava Republike Slovenije. SURS-Statistični urad Republike Slovenije. 2020. Občine v obmejnem problemskem območju . Geodetska uprava Republike Slovenije, Statistični urad Republike Slovenije, avtorica Janja Pečar, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 6. avgust. <https://www.vem.halo.si/2020/08/20mio-za-obmejna-problemska-obmocja.html> (pridobljeno 19.02.2023).
 - Haček, Miro. 2012. Upravljaljska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

- Haček, Miro; Kukovič, Simona. 2011. Nestrankarski kandidati in liste na lokalnih volitvah v obdobju 1994–2010. *Teorija in praksa* 48, št. 2: 376–392.
- Haček, Miro; Kukovič, Simona; Grabner, Anja. 2013. Odnosi med organi oblasti v slovenski lokalni samoupravi. *Družboslovne razprave* 29 št. 72: 45–63
- Karba, Renata. 2017. Proračun lokalne skupnosti. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj. <http://www.umanotera.org/wp-content/uploads/2016/09/Prora%C4%8Dun-lokalne-skupnosti.pdf> (pridobljeno 24.02.2023)
- Krašovec, Alenka; Krpič, Tomaž. 2019. Naj ostanem ali grem? Vladne koalicije in koalicijski sporazumi v Sloveniji med letoma 1992 in 2018. *Teorija in praksa* 56, št. 1: 237
- Kukovič, Simona. 2019. Lokalna demokracija v Sloveniji: značilnosti lokalnih volitev 2018. Knjižna zbirka Politične institucije in procesi. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, Roman. 2018. Evropska listina lokalne samouprave in normativna preobrazba slovenske lokalne samouprave. Maribor. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor.
- LOCUS. 2023. Stroški prostorskega načrtovanja. LOCUS prostorske informacijske rešitve d.o.o. <https://locus.si/stroski-prostorskega-nactovanja/> (pridobljeno 20.4.2023)
- MF-Ministrstvo za finance. 2005. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. Ministrstvo za finance. Uradni list RS, št. 57/05, 88/05 – popr., 138/06 in 108/08, 15.6.2005 [Rules on the program classification for municipal budget expenditure]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV6971> (pridobljeno 25.02.2023)
- MF-Ministrstvo za finance. 2008. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2007. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2007-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2009. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Ministrstvo za finance Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17,

82/18, 79/19, 10/21, 203/21 in 158/22, 31.12.2009 [Rules on the single chart of accounts for the budget, budget spending units and other entities under public law]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV9493> (pridobljeno 25.02.2023)

- MF-Ministrstvo za finance. 2012. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2011. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2011-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2013. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2012. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2012-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2014. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2013. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2013-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2015. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2014. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2014-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2016a. Poročilo o odhodkih in drugih izdatkih po programski klasifikaciji za leto 2015 . Ministrstvo za finance, https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/PK-2015-vsi-KONCNI-po_EK_na_K2.xls (pridobljeno 17.10.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2016b. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2015. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP->

- SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2015-vsi-KONCNI.xls (pridobljeno 25.02.2023).
- MF-Ministrstvo za finance. 2017. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2016. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2016-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
 - MF-Ministrstvo za finance. 2018. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2017. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2017-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
 - MF-Ministrstvo za finance. 2019. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2018. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2018-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
 - MF-Ministrstvo za finance. 2020. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2019. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2019-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
 - MF-Ministrstvo za finance. 2021. Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2020. Ministrstvo za finance, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Proracuni-obcin/Realizacija/EK-2020-vsi-KONCNI.xls> (pridobljeno 25.02.2023).
 - MJU-Ministrstvo za javno upravo. 2018. Izidi volitev županov - drugi krog. Ministrstvo za javno upravo, 17.12.2018. <https://volitve.gov.si/lv2018/rezultati/zupani.html> (pridobljeno 27.02.2023)
 - MJU-Ministrstvo za javno upravo. 2020. Sodelovanje prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. Ministrstvo za javno upravo, 7. maj.

<https://www.gov.si teme/sodelovanje-prebivalcev-pri-odlocanju-na-lokalni-ravni/>
(pridobljeno 19.2.2023)

- MJU-Ministrstvo za javno upravo. 2022a. Občine v številkah. 2022. Ministrstvo za javno upravo, 13. september. <https://www.gov.si teme/obcine-v-stevilkah/> (pridobljeno 20.02.2023)
- MJU-Ministrstvo za javno upravo. 2022b. Lokalna samouprava in mednarodna skupnost. Ministrstvo za javno upravo, 10. februar. <https://www.gov.si teme/lokalna-samouprava-in-mednarodna-skupnost/> (pridobljeno 19.2.2023)
- MNVP- Ministrstvo za naravne vire in prostor. 2023. Občinski prostorski akti. Ministrstvo za naravne vire in prostor. <https://dokumenti-pis.mop.gov.si/javno/veljavni/> (Pridobljeno 25.02.2023)
- Mohl, Philipp, Hagen, Tobias. 2010. Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, št. 40: 5, 353-365.
- MOK-OVK-Mestna občina Koper-Občinska volilna komisija. 2011. Mestna občina Koper-Občinska volilna komisija. Poročilo o izidu rednih volitev župana in članov občinskega sveta Mestne Občine Koper dne 11. julija 2011. <https://www.koper.si/wp-content/uploads/2020/11/Poro%C4%8Dilo-o-izidu-rednih-volitev-%C5%BEupana-in-%C4%8Dlanov-Ob%C4%8Dinskega-sveta-MOK-v-letu-2011.pdf> (pridobljeno 1.9.2023)
- MOL- Mestna občina Ljubljana. 2012. Nadomestne volitve za župana/županjo Ljubljane bodo v nedeljo, 25. marca 2012, 8.marec. <https://www.ljubljana.si/sl/aktualno/nadomestne-volitve/%20in%20> (pridobljeno 1.9.2023)
- MOP-Ministrstvo za okolje in prostor. 2022. Podatki o veljavnih državnih, regionalnih in občinskih prostorskih aktih. Ministrstvo za okolje in prostor, Prostorski informacijski sistem, <https://dokumenti-pis.mop.gov.si/javno/veljavni/> (pridobljeno 25.11.2022)
- Občina Trebnje-Občinska volilna komisija Mirna. 2011. Poročilo o ugotovitvi izida glasovanja na loklanih volitvah župana in članov občinskega sveta v občini Mirna, dne 10. aprila 2011.

https://www.trebnje.si/media/uploads/volitve2011_1/Porocilo%20o%20izidu%20glasovanja_Mirna.pdf (pridobljeno 1.9.2023)

- Občinska volilna komisija Občine Krško. 2012. Poročilo o izidu nadomestnih volitev župana Občine Krško. <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2012-01-1196/porocilo-o-izidu-nadomestnih-volitev-zupana-obcine-krsko> (pridobljeno 1.9.2023)
- Občinska volilna komisija Občine Metlika. 2012. Poročilo o izidu nadomestnih volitev župana Občine Metlika. <https://www.metlika.si/DownloadFile?id=110505> (pridobljeno 1.9.2023)
- Občinska volilna komisija Občine Železniki. 2012. Poročilo o izidu nadomestnih volitev za župana 2012 v Občini Železniki. <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2012-01-0808/porocilo-o-izidu-nadomestnih-volitev-za-zupana-2012-v-obcini-zelezniki> (pridobljeno 1.9.2023)
- POP TV. 2012. Pet občin dobilo nadomestnega župana, 25. marec. <https://www.24ur.com/novice/slovenija/pet-obcin-dobilo-nadomestnega-zupana.html?ar=>, (pridobljeno 1.9.2023).
- Rakar, Iztok. 2013. Lokalna samouprava: izbrane teme. Ljubljana. Fakulteta za upravo. Univerza v Ljubljani
- Rakar, Iztok. 2018. Časovna, prostorska in vsebinska razsežnost Evropske listine lokalne samouprave. Maribor. Inštitut za lokalno samoupravo Maribor.
- RSRS-Računsko sodišče Republike Slovenije. 2017a. Financiranje primerne porabe občin-Revizijsko poročilo. Računsko sodišče Republike Slovenije, 13. 06. 2017. https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/141/PrimernaPorabaSP14-15_oblikovano_porocilo.pdf (pridobljeno 20.04.2023).
- "RSRS-Računsko sodišče Republike Slovenije. 2017b. Učinkovitost urejenosti postopka prostorskega načrtovanja občin-Revizijsko poročilo. Računsko sodišče Republike Slovenije, 07. 06. 2017. https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/178/ProstorskoNacrtovanje.pdf (pridobljeno 20.04.2023)."
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2016. Navodilo organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020. <https://www.eu->

skladi.si/sl/dokumenti/navodila/navodila-o-upravicenih-stroskih-1-02.pdf

(pridobljeno 03.03.2023)

- SURS-Statistični urad Republike Slovenije. 2022. Strukturna statistika plač, podrobni podatki, 2020. Statistični urad Republike Slovenije, <https://www.stat.si/statweb/News/Index/10231> (pridobljeno 05.03.2023)
- SURS-Statistični urad Republike Slovenije. 2023a. Povprečne mesečne plače pri pravnih osebah po občinah delovnega mesta, Slovenija, letno. Statistični urad Republike Slovenije, <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0772615S.px/table/tableViewLayout2/> (pridobljeno 27.02.2023)
- SURS-Statistični urad Republike Slovenije. 2023b. Prebivalstvo po starosti, občine, Slovenija, polletno za obdobje 2011-2020. Statistični urad Republike Slovenije, <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C4003S.px> (pridobljeno 25.02.2023)
- Šmidovnik, Janez. 1995. Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šturm, Lovro. 2010. Komentar Ustave Republike Slovenije. Kranj. Fakulteta za državne in evropske študije.
- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020a. 9. Vlada Republike Slovenije od 21. novembra 2008 do 10. februarja 2012. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/9-vlada-republike-slovenije-od-21-novembra-2008-do-10-februarja-2012/> (pridobljeno 27.02.2023)
- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020b. 10. Vlada Republike Slovenije od 10. februarja 2012 do 20. marca 2013. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/10-vlada-republike-slovenije-od-10-februarja-2012-do-20-marca-2013/> (pridobljeno 27.02.2023).
- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020c. 11. Vlada Republike Slovenije od 20. marca 2013 do 18. septembra 2014. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/11-vlada-republike-slovenije-od-20-marca-2013-do-18-septembra-2014/> (pridobljeno 27.02.2023)
- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020d. 12. Vlada Republike Slovenije od 18. septembra 2014 do 13. septembra 2018. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/12-vlada-republike-slovenije-od-18-septembra-2014-do-13-septembra-2018/> (pridobljeno 27.02.2023)

- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020e. 13. Vlada Republike Slovenije od 13. septembra 2018 do 13. marca 2020. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/13-vlada-republike-slovenije-od-13-septembra-2018-do-13-marca-2020/> (pridobljeno 27.02.2023)
- UKOM-Urad vlade za komuniciranje. 2020f. 14. Vlada Republike Slovenije od 13. marca 2020 do 1. junija 2022. 11. marec 2020. <https://www.gov.si/drzavni-organi/vlada/o-vladi/pretekle-vlade/14-vlada-republike-slovenije-od-13-marca-2020-do-1-junija-2022/> (pridobljeno 27.02.2023)
- USRS-Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2007. Odločba o ugotovitvi, da so člani 8, 11, 14, 23 in 38 ZFO-1 v neskladju z Ustavo in da člani 12, 13, 21 in 24 ZFO-1 niso v neskladju z Ustavo. Odločba U-I-24/07-66. Uradni list RS, št.101/07 z dne 5.11.2007.
- USRS-Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2010. Odločba o ugotovitvi, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo. Uradni list RS, št. 99/10. z dne 7. 12. 2010.
- USRS-Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2011. Odločba o ustanovitvi Občine Ankaran in o ugotovitvi, da Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana Mestne občine Koper nista v neskladju z Ustavo. Uradni list Republike Slovenije, št. 47/11 z dne 17. 6. 2011.
- Vlaj, Stane. 2006. Teorija javne uprave. Ljubljana. Fakulteta za upravo. Univerza v Ljubljani.
- VRS-Vlada Republike Slovenije. 2006. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Vlada Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16. [Decree on the uniform methodology for the preparation and treatment of investment documentation in the field of public finance]. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3708> (pridobljeno 5.3.2023).
- VRS-Vlada Republike Slovenije. 2008. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. Vlada Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 53/08, 89/08 in 175/20. [Decree on the performance-related bonus paid to public employees for increased workload].

<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED4781> (pridobljeno 5.03.2023).

- VRS-Vlada Republike Slovenije. 2010. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Vlada Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18 z dne 9.7.2010 in 25.5.2018 (pridobljeno 5.3.2023)
- VRS-Vlada Republike Slovenije. 2011. Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij. Vlada Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 22/11, 97/12, 24/15, 35/17, 101/20 in 112/22, 26.3. 2011 [Decree determining problematic border areas]. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5758> (pridobljeno 27.02.2023)

9. PRILOGE

- **PODATKI**

Podatki na katerih je bila opravljena celotna regresijska analiza so na naslovu:

<https://drive.google.com/drive/folders/1PFhcX7r-mglNohxL8yNbAaQec7LuFlZj>

- **UKAZI IZ R-STUDIA:**

Slika 9: Razlike med občinami po porčrpanih sredstvih EU med leti 2011 in 2020 v mio eur:

Ukaz:

```
# Prikaži nezaznano heterogenost med občinami po SEU  
  
plotmeans(SEU ~ LETO, main="", data =  
Nominalni.podatki.deljeni.z.miljon2011.202014092023.pooldata)  
  
par(mar = c(4, 4, 1, 1)+0.5, mfrow = c(1, 1))
```

Slika 10: Razlike med občinami po višini izplačanih sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in nadurnega dela zaposlenih na občinskih upravah med leti 2011 in 2020 v mio eur:

Ukaz:

```
# Prikaži nezaznano heterogenost med občinami po DUN  
  
plotmeans (DUN ~ LETO, main="",  
data=Nominalni.podatki.deljeni.z.miljon2011.202014092023.pooldata)  
  
par(mar = c(4, 4, 1, 1), mfrow = c(1, 1))
```

- **Slika 11: Razlike med občinami po višini bruto plače med leti 2011 in 2020 v mio eur**

Ukaz:

```
# Prikaži nezaznano heterogenost med občinami po BPL  
  
plotmeans (BPL ~ LETO, main="",  
data=Nominalni.podatki.deljeni.z.miljon2011.202014092023.pooldata)  
  
par(mar = c(4, 4, 1, 1), mfrow = c(1, 1))
```

- **F-TEST - Primerjava modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki – MODEL A**

Ukaz:

```
# F -TEST
```

```
#Regresija-A MODEL- NOMINALNI PODATKI DELJENI Z MILIJON(stalni učinki)
```

```
fixed_effects<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP,
data=Nominalni.podatki.deljeni.z.miljon2011.2020CSV13092023.pooled.data..ZADNJA.VERZIJA,
model="within")
summary(fixed_effects)
```

```
#Regresija-A MODEL NOMINALNI PODATKI DELJENI Z MILIJON-POOL DATA
```

```
ols<-lm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP,
data=Nominalni.podatki.deljeni.z.miljon2011.2020CSV13092023.pooled.data..ZADNJA.VERZIJA)
summary(ols)
pFtest(fixed_effects, ols)
```

Call:

```
lm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023)
```

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-11.389	-0.478	-0.315	0.070	48.557

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	0.298209	0.088443	3.372	0.000760 ***
PSPV	0.031767	0.115717	0.275	0.783708
PSPL	-0.063983	0.086762	-0.737	0.460928
DUN	-6.492687	1.817515	-3.572	0.000362 ***
BPL	0.033470	0.003195	10.476	< 2e-16 ***
OPN	-0.075999	0.078766	-0.965	0.334717
POP	0.144541	0.081954	1.764	0.077931 .

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 1.792 on 2109 degrees of freedom

(4 observations deleted due to missingness)

Multiple R-squared: 0.2078, Adjusted R-squared: 0.2055

F-statistic: 92.18 on 6 and 2109 DF, p-value: < 2.2e-16

> pFtest(fixed_effects, ols)

F test for individual effects

data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP

F = 22.389, df1 = 9, df2 = 2100, p-value < 2.2e-16

alternative hypothesis: significant effects

- **F-TEST - Primerjava modela brez panelne strukture z modelom s stalnimi učinki – MODEL B**

UKAZ:

```
# F -TEST
```

```
# dodelitev panelne strukture-POVPREČENJE PODATKOV PO VOLILNIH CIKLUSIH  
MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023CSV<-  
pdata.frame(MODEL.B.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023.pooledd,c("VOL  
ILNI.CIKLUS", "OBCINA"))
```

```
#Regresija-B MODEL-POVPREČENJE PO VOLILNIH CIKLUSIH-PODATKI DELJENI Z MILIJON (stalni  
učinki)
```

```
fixed_effects<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP,  
data=MODEL.B.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023.pooledd,  
model="within")
```

```
summary(fixed_effects)
```

```
pFtest(fixed_effects, ols)
```

Call:

```
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =  
MODEL.B.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023.pooledd,  
model = "within")
```

Unbalanced Panel: n = 3, T = 211-212, N = 635

Residuals:

Min.	1st Qu.	Median	3rd Qu.	Max.
-6.83449	-0.33589	-0.12923	0.11967	4.98622

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t-value	Pr(> t)
PSPV	0.1230512	0.1018292	1.2084	0.22735
PSPL	0.0404101	0.0689456	0.5861	0.55801
DUN	-3.2194003	1.4607259	-2.2040	0.02789 *
BPL	0.0289715	0.0025777	11.2394	< 2e-16 ***
OPN	0.1204614	0.0743871	1.6194	0.10587
POP	0.1384346	0.0649430	2.1316	0.03343 *

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 976.54

Residual Sum of Squares: 378.32

R-Squared: 0.61259
 Adj. R-Squared: 0.60764
 F-statistic: 164.98 on 6 and 626 DF, p-value: < 2.22e-16
 > pFtest(fixed_effects, ols)

F test for individual effects

data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP
 F = 26.176, df1 = 3, df2 = 626, p-value = 5.829e-16
 alternative hypothesis: significant effects

- **BREUSCH-PAGANOV LM TEST - Primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov MODEL A**

Ukaz:

BREUSCH PAGAN TEST- Primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov

```
ols2<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data =  
Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023, model = "pooling")  
summary(ols2)  
plmtest(ols2, type=c("bp"))
```

Call:
 plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
 Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023,
 model = "pooling")

Unbalanced Panel: n = 10, T = 211-212, N = 2116

Residuals:

Min.	1st Qu.	Median	3rd Qu.	Max.
-11.389276	-0.477575	-0.315311	0.069956	48.556612

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t-value	Pr(> t)
(Intercept)	0.2982089	0.0884428	3.3718	0.0007603 ***
PSPV	0.0317671	0.1157168	0.2745	0.7837083
PSPL	-0.0639833	0.0867624	-0.7375	0.4609283
DUN	-6.4926874	1.8175149	-3.5723	0.0003618 ***
BPL	0.0334704	0.0031948	10.4765	< 2.2e-16 ***
OPN	-0.0759995	0.0787659	-0.9649	0.3347167
POP	0.1445406	0.0819541	1.7637	0.0779310 .

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 8549.4

Residual Sum of Squares: 6773.2
R-Squared: 0.20776
Adj. R-Squared: 0.20551
F-statistic: 92.1791 on 6 and 2109 DF, p-value: < 2.22e-16
> plmtest(ols2, type=c("bp"))

Lagrange Multiplier Test - (Breusch-Pagan)

data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP
chisq = 1404.2, df = 1, p-value < 2.2e-16
alternative hypothesis: significant effects

- **BREUSCH-PAGANOV LM TEST - Primerjava modela z naključnimi učinki z modelom brez panelne strukture podatkov - MODEL B**

Ukaz:

#Breush-Pagan test

```
ols2<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data =  
MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023.POOLEDD, model  
= "pooling")  
summary(ols2)  
plmtest(ols2, type=c("bp"))
```

Call:

```
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =  
MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023.POOLEDD,  
model = "pooling")
```

Unbalanced Panel: n = 4, T = 1-212, N = 636

Residuals:

Min.	1st Qu.	Median	3rd Qu.	Max.
-6.48922	-0.39849	-0.15892	0.20814	5.19280

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t-value	Pr(> t)
(Intercept)	0.00024567	0.03272668	0.0075	0.9940129
PSPV	0.26832396	0.09936708	2.7003	0.0071135 **
PSPL	0.11085906	0.06037578	1.8362	0.0668071 .
DUN	-4.97889865	1.47077118	-3.3852	0.0007554 ***
BPL	0.03270591	0.00254981	12.8268	< 2.2e-16 ***
OPN	0.03132883	0.05304524	0.5906	0.5549967
POP	0.28371632	0.06241388	4.5457	6.567e-06 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 165700
 Residual Sum of Squares: 425.77
 R-Squared: 0.99743
 Adj. R-Squared: 0.99741
 F-statistic: 40694.9 on 6 and 629 DF, p-value: < 2.22e-16
 > plmtest(ols2, type=c("bp"))

Lagrange Multiplier Test - (Breusch-Pagan)

data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP
 chisq = 547.56, df = 1, p-value < 2.2e-16
 alternative hypothesis: significant effects

- **HAUSMANOV TEST - Primerjava modela s stalnimi učinki z modelom z naključnimi učinki – MODEL A**

Ukaz:

#HAUSMANOV TEST - PRIMERJAVA MED STALNIMI IN SPREMENLJIVIMI UČINKI-MODEL A

```
random<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data
=Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023,model = "random",
random.method="walhus")
```

```
summary(random)
```

```
phptest(fixed_effects, random)
```

Call:

```
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023,
model = "random", random.method = "walhus")
```

Unbalanced Panel: n = 10, T = 211-212, N = 2116

Effects:

```
var std.dev share
idiosyncratic 2.9467 1.7166 0.906
individual 0.3053 0.5525 0.094
```

theta:

```
Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
0.7908 0.7908 0.7913 0.7911 0.7913 0.7913
```

Residuals:

```
Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
-11.168 -0.435 -0.148 0.000 0.088 47.594
```

Coefficients:

```
Estimate Std. Error z-value Pr(>|z|)
```



```
(Intercept) 0.1091603 0.1966666 0.5551 0.57886
PSPV      0.0909610 0.1137024 0.8000 0.42372
PSPL      0.0441436 0.0849629 0.5196 0.60337
DUN       -6.9749660 1.7443050 -3.9987 6.369e-05 ***
BPL       0.0343299 0.0030652 11.1999 < 2.2e-16 ***
OPN       0.1498571 0.0868604 1.7253 0.08448 .
POP       0.1486104 0.0784713 1.8938 0.05825 .
```

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

```
Total Sum of Squares: 8012.9
Residual Sum of Squares: 6207.5
R-Squared: 0.22531
Adj. R-Squared: 0.22311
Chisq: 613.374 on 6 DF, p-value: < 2.22e-16
> phptest(fixed_effects, random)
```

Hausman Test

```
data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP
chisq = 1.9882, df = 6, p-value = 0.9208
alternative hypothesis: one model is inconsistent
```

● HAUSMANOV TEST - Primerjava modela s stalnimi učinki z modelom z naključnimi učinki – MODEL B

#HAUSMANOV TEST - PRIMERJAVA MED STALNIMI IN SPREMENLJIVIMI UČINKI-MODEL B

```
random<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data
=MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023CSV,model =
"random", random.method="walhus")
summary(random)
phptest(fixed_effects, random)
```

```
Call:
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023CSV,
model = "random", random.method = "walhus")
```

Unbalanced Panel: n = 3, T = 211-212, N = 635

Effects:

```
var std.dev share
idiosyncratic 0.6139 0.7835 0.898
individual 0.0700 0.2646 0.102
theta:
Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
0.8002 0.8002 0.8007 0.8005 0.8007 0.8007
```

Residuals:

Min.	1st Qu.	Median	Mean	3rd Qu.	Max.
-6.7603	-0.3237	-0.1446	-0.0001	0.1209	5.0526

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	z-value	Pr(> z)
(Intercept)	0.1016617	0.1695114	0.5997	0.54868
PSPV	0.1201394	0.1018930	1.1791	0.23837
PSPL	0.0341532	0.0688938	0.4957	0.62008
DUN	-3.1910724	1.4617364	-2.1831	0.02903 *
BPL	0.0289219	0.0025795	11.2122	< 2e-16 ***
OPN	0.1043544	0.0738236	1.4136	0.15749
POP	0.1389561	0.0649925	2.1380	0.03251 *

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 977.66

Residual Sum of Squares: 380.12

R-Squared: 0.61119

Adj. R-Squared: 0.60748

Chisq: 987.193 on 6 DF, p-value: < 2.22e-16

> [phtest\(fixed_effects, random\)](#)

Hausman Test

data: SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP

chisq = 3.0491, df = 6, p-value = 0.8027

alternative hypothesis: one model is inconsistent

● REGRESIJSKA ANALIZA PO MODELU A:

#REGRESIJA PO MODELU A

```
random<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data
=Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023,model = "random",
random.method="walhus")
summary(random)
```

Call:

```
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
Nom.podatki.deljeni.z.miljon.2011.202014092023,
model = "random", random.method = "walhus")
```

Unbalanced Panel: n = 10, T = 211-212, N = 2116

Effects:

var std.dev share

idiosyncratic 2.9467 1.7166 0.906
individual 0.3053 0.5525 0.094
theta:
Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
0.7908 0.7908 0.7913 0.7911 0.7913 0.7913

Residuals:
Min. 1st Qu. Median Mean 3rd Qu. Max.
-11.168 -0.435 -0.148 0.000 0.088 47.594

Coefficients:
Estimate Std. Error z-value Pr(>|z|)
(Intercept) 0.1091603 0.1966666 0.5551 0.57886
PSPV 0.0909610 0.1137024 0.8000 0.42372
PSPL 0.0441436 0.0849629 0.5196 0.60337
DUN -6.9749660 1.7443050 -3.9987 6.369e-05 ***
BPL 0.0343299 0.0030652 11.1999 < 2.2e-16 ***
OPN 0.1498571 0.0868604 1.7253 0.08448 .
POP 0.1486104 0.0784713 1.8938 0.05825 .

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 8012.9
Residual Sum of Squares: 6207.5
R-Squared: 0.22531
Adj. R-Squared: 0.22311
Chisq: 613.374 on 6 DF, p-value: < 2.22e-16

● REGRESIJSKA ANALIZA PO MODELU B:

```
#REGRESIJA PO MODELU B
random<-plm(SEU~PSPV+PSPL+DUN+BPL+OPN+POP, data
=MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023CSV,model =
"random", random.method="walhus")
summary(random)
```

Call:
plm(formula = SEU ~ PSPV + PSPL + DUN + BPL + OPN + POP, data =
MODEL.B.PODATKI.POVPRECENJE.PO.CIKLUSIH.DELJENI.Z.MILIJON.14092023CSV,
model = "random", random.method = "walhus")

Unbalanced Panel: n = 3, T = 211-212, N = 635

Effects:
var std.dev share
idiosyncratic 0.6139 0.7835 0.898
individual 0.0700 0.2646 0.102
theta:

Min.	1st Qu.	Median	Mean	3rd Qu.	Max.
0.8002	0.8002	0.8007	0.8005	0.8007	0.8007

Residuals:

Min.	1st Qu.	Median	Mean	3rd Qu.	Max.
-6.7603	-0.3237	-0.1446	-0.0001	0.1209	5.0526

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	z-value	Pr(> z)
(Intercept)	0.1016617	0.1695114	0.5997	0.54868
PSPV	0.1201394	0.1018930	1.1791	0.23837
PSPL	0.0341532	0.0688938	0.4957	0.62008
DUN	-3.1910724	1.4617364	-2.1831	0.02903 *
BPL	0.0289219	0.0025795	11.2122	< 2e-16 ***
OPN	0.1043544	0.0738236	1.4136	0.15749
POP	0.1389561	0.0649925	2.1380	0.03251 *

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total Sum of Squares: 977.66

Residual Sum of Squares: 380.12

R-Squared: 0.61119

Adj. R-Squared: 0.60748

Chisq: 987.193 on 6 DF, p-value: < 2.22e-16