

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**VPLIV ODHODKOV OBČINSKEGA PRORAČUNA NA
GOSPODARSKO RAST V OBČINI**

Ljubljana, marec 2013

MATEJ ADAMIČ

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Matej Adamič, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom Vpliv odhodkov občinskega proračuna na gospodarsko rast v občini, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem dr. Maksom Tajnikarjem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 6.3.2013

Podpis avtorja:

KAZALO

UVOD	1
1 LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI	2
1.1 Pravni okvir.....	2
1.2 Osnovne značilnosti	5
1.3 Ureditev in sistem financiranja občin	8
1.3.1 Zakonska ureditev.....	9
1.3.2 Viri finančnih sredstev občin.....	12
1.3.2.1 Lastni viri občine.....	12
1.3.2.2 Sredstva države	14
1.3.2.3 Zadolževanje občine.....	14
1.4 Proračun občine	15
1.4.1 Pravna podlaga pri pripravi proračuna občine.....	17
1.4.2 Naloge, ki se financirajo iz občinskega proračuna	19
2 GOSPODARSKA IN REGIONALNA RAST.....	22
2.1 Definiranje in merjenje gospodarske rasti	22
2.2 Teorije gospodarske rasti	25
2.3 Dejavniki gospodarske rasti.....	28
2.4 Definiranje in merjenje regionalne gospodarske rasti	29
2.5 Teorije regionalne gospodarske rasti	33
2.5.1 Neoklasična teorija regionalne rasti	33
2.5.2 Teorija izvozne baze.....	35
2.5.3 Alternativne teorije regionalne rasti	37
2.5.3.1 Teorija kumulativne vzročnosti.....	38
2.5.3.2 Teorija polov rasti	39
2.6 Dejavniki regionalne gospodarske rasti	41
3 METODOLOŠKI DEL	42
3.1 Sestava in značilnosti občinskega proračuna.....	42
3.1.1 Splošni del proračuna občine.....	45
3.1.2 Posebni del proračuna občine	47
3.1.3 Načrt razvojnih programov občinskega proračuna.....	49
3.2 Merjenje gospodarske rasti in njenih dejavnikov na ravni občine.....	50
3.2.1 Določitev in opredelitev kazalnikov gospodarske rasti občine	51
3.2.2 Opredelitev metodologije za merjenje vpliva odhodkov na gospodarsko rast občine.....	53
4 ANALIZA NA PRIMERU OBČINE ŠMARTNO PRI LITJI.....	72
4.1 Predstavitev občine Šmartno pri Litiji	72
4.2 Gospodarska slika občine s statističnim prikazom izbranih kazalnikov gospodarske rasti	73
4.3 Splošni del proračuna občine v letu 2007	78

4.4	Analiza odhodkov proračuna občine v letu 2007 in njihovega vpliva na kazalnike gospodarske rasti	80
4.5	Problemi merjenja vpliva odhodkov proračuna na gospodarsko rast občine	94
	SKLEP	95
	LITERATURA IN VIRI	101

KAZALO SLIK

Slika 1:	Shematičen prikaz neposrednega vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine	54
Slika 2:	Shematičen prikaz posrednega vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine (preko dejavnikov regionalnega razvoja)	55
Slika 3:	Grafični prikaz delovno aktivnega prebivalstva po občini prebivališča in delovnega mesta v obdobju 2006–2010 v občini Šmartno pri Litiji.....	75
Slika 4:	Grafični prikaz dodane vrednosti gospodarskih družb v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010.....	76
Slika 5:	Grafični prikaz dodane vrednosti na zaposlenega in dodane vrednosti na prebivalca v gospodarskih družbah v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010.....	77
Slika 6:	Grafični prikaz dodane vrednosti samostojnih podjetnikov v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010	78
Slika 7:	Grafični prikaz dodane vrednosti na zaposlenega in dodane vrednosti na prebivalca pri samostojnih podjetnikih v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010.....	78

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Delovno aktivno prebivalstvo po občini prebivališča in delovnega mesta v obdobju 2006–2010 v občini Šmartno pri Litiji	75
Tabela 2:	Številčni prikaz kazalnikov za gospodarske družbe v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010.....	76
Tabela 3:	Številčni prikaz kazalnikov za samostojne podjetnike v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010.....	77

UVOD

Lokalna samouprava je institucionalna ureditev države, ki predstavlja decentralizirano obliko odločanja in vodenja v samoupravnih lokalnih skupnostih. Te skupnosti imajo pravico, da na svojem območju urejajo in opravljajo naloge javnega pomena. To pomeni, da država politično in družbeno odločanje vse bolj prenaša iz svoje pristojnosti na nižje teritorialne enote. Podobno lahko rečemo tudi za napredek na gospodarskem področju, ki ni samo v domeni celotne države, ampak se pojavlja tudi v razpravah in težnjah k doseganju uspešnosti ter rasti gospodarstva na lokalnem nivoju. S tem, ko lokalne skupnosti razpolagajo s finančnimi sredstvi in jih preko proračuna v obliki odhodkov razporejajo med različne naloge in projekte v lokalnem okolju, z odhodki vplivajo tudi na gospodarske razmere in gospodarsko rast tega lokalnega okolja.

Vpliv odhodkov občinskega proračuna na gospodarsko rast občine je, kljub vse večjemu pomenu gospodarske rasti na lokalnem nivoju, še vedno premalo obravnavano in raziskovano področje. Glavni razlog, da je to področje še vedno precej neraziskano, je v težavnosti merjenja samega vpliva, ki ga lahko imajo odhodki proračuna na gospodarsko rast, kot tudi v pomanjkanju statističnih podatkov o gospodarski rasti občin. Zaradi tega v magistrskem delu predstavimo teoretični vidik lokalne ureditve v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) in (regionalne) gospodarske rasti, na podlagi katerega izdelamo in predstavimo ustrezno metodologijo merjenja vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine ter nato praktično analizo na primeru konkretne občine.

Namen magistrskega dela je opredeliti in predstaviti jasen metodološki okvir ter določitev ustreznih kazalnikov, ki predstavljajo ustrezen približek merjenja gospodarske rasti občin. Na podlagi tako opredeljene metodologije in kazalnikov gospodarske rasti občine lahko nato analiziramo, kako in na kakšen način lahko odhodki občinskega proračuna vplivajo na gospodarske razmere in gospodarsko rast občine. Na tej podlagi izhaja tudi cilj magistrskega dela. To je aplikacija te metodologije in kazalnikov gospodarske rasti na primeru konkretne občine, občine Šmartno pri Litiji. S tem predstavimo vpliv odhodkov proračuna povprečne slovenske občine na gospodarsko rast te občine.

Magistrsko delo izdelamo na podlagi teoretičnega znanja, pridobljenega v okviru študija in poglobljenega na osnovi strokovne literature, ter praktičnega znanja, pridobljenega z delom pri pripravi proračunov in zaključnih računov proračuna v občini Šmartno pri Litiji. Ključno raziskovalno vprašanje je, kako lahko občina s svojimi odhodki v proračunu vpliva na svoje gospodarstvo, to je gospodarstvo znotraj svojih meja. Odgovor na to vprašanje dobimo z opredelitvijo ustrezne metodologije in praktične analize na primeru občine Šmartno pri Litiji.

V grobem je magistrsko delo razčlenjeno na dva dela. V prvem delu, v katerem uporabljamo teoretično-analitični pristop, zajamemo pregled literature s področja ureditve

lokalne samouprave v RS ter teorij, merjenj in dejavnikov gospodarske rasti države in na regionalnem nivoju. Drugi del vsebuje teoretični model vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine in na podlagi tega modela praktično oziroma konkretno analizo na primeru občine Šmartno pri Litiji. V tem delu, ki je bolj praktične narave, kot prvi del, uporabljamo metodološki pristop pri opredelitvi metodologije ter statistično metodo in metodo deskripcije za prikaz konkretne analize.

Magistrsko delo ima štiri poglavja. V prvem poglavju predstavimo ureditev lokalne samouprave v RS s prikazom pravne podlage in značilnosti takšne ureditve ter sistema financiranja občin. Drugo poglavje zajema teoretični pregled merjenja, različnih teorij in ključnih dejavnikov gospodarske rasti na državni ravni ter na regionalnem nivoju. V tretjem poglavju predstavimo značilnosti in sestavo občinskega proračuna. Poleg tega predstavimo tudi metodologijo kot teoretični model možnega vplivanja odhodkov proračuna občine na opredeljeno gospodarsko rast občine. V zadnjem, četrtem poglavju, opredelimo analizo na konkretnem primeru, in sicer občine Šmartno pri Litiji. V začetku poglavja so osnovne informacije o občini, nato pa na podlagi predhodne metodologije predstavimo praktično analizo odhodkov proračuna občine Šmartno pri Litiji na njeno gospodarsko rast.

1 LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Lokalna samouprava je pravni institut, ki se je v takšni ali drugačni obliki v razvitem svetu pojavil že v srednjem veku. Države so imele različne ureditve lokalne samouprave, ki so se razlikovale po obsegu, strukturi, nalogah in razmerjih do države. Tudi RS je imela na področju lokalne samouprave svoje posebnosti in svojo zgodovino (Vlaj, 2004, str. 37). Demokratične in družbene spremembe, ki so se dogajale v različnih predelih sveta, so pomembno vplivale tudi na spremembe na področju lokalne samouprave, ki je postajala vse pomembnejši člen v državni ureditvi, predvsem v razvitih državah. Tudi v RS so se po osamosvojitvi zgodile korenite spremembe v organiziranju lokalne samouprave. Le-ta predstavlja institucionalno ureditev, ki zagotavlja decentralizirano oblast prebivalcev, ki jo uresničujejo v samoupravnih lokalnih skupnostih, in sicer v pokrajinah in občinah. Tako je opredeljena kot pravica lokalnih skupnosti, da v svoji pristojnosti samostojno urejajo in opravljajo zadeve javnega pomena na svojem območju (Žagar, b.l., str 5).

1.1 Pravni okvir

Lokalno samoupravo kot pravno in sistemsko institucijo ter pomemben dejavnik demokratične družbe je v slovensko zakonodajo uvedla Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, v nadaljevanju Ustava RS). Le-ta je bila kot najvišji splošni državni akt, v katerem so predpisana splošna načela in politična ter družbena ureditev, sprejeta po osamosvojitvi leta 1991 (Ustava, 2011). Ustava RS je tako uvedla eno izmed temeljnih načel demokracije, in

sicer nov sistem lokalne samouprave, ki se bistveno razlikuje od sistema, ki je veljal v prejšnjih časih. Tako že v uvodnih določbah (Ustava RS, 9. člen), ki zajemajo temeljna politična načela in družbene vrednote, Ustava RS določa, da je v RS zagotovljena lokalna samouprava (Vlaj, 2004, str. 49). Podrobneje Ustava RS področje lokalne samouprave ureja v podpoglavju »Lokalna samouprava«, kjer se na to področje nanaša sedem členov (Ustava RS, od 138. do 144. člena), ki določajo in pojasnjujejo lokalno samoupravo v RS. Tako med drugim določa, da prebivalci RS lokalno samoupravo uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Ti člani podrobneje določajo občine, njihovo delovno področje oziroma pristojnosti občin, dohodke občin, ki utemeljujejo sistem financiranja občin, širše samoupravne lokalne skupnosti, kamor sodijo tudi pokrajine, ter nadzor državnih organov. Ustava RS tako določa avtonomnost občine pri določanju svojih nalog, država pa ne sme posegati v razmerja, ki urejajo načine in oblike življenja v lokalni skupnosti (Vlaj, 2004, str. 52). Te določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, so splošne, saj so posamezna vprašanja s tega področja natančneje urejena v zakonu (Vlaj, 1998, str. 25). Ustavne določbe le podajajo izhodišče in zavezo zakonodajalca, da na njihovi podlagi izdela zakone, ki omogočajo organizacijo in delovanje lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995, str. 30). Ustavne določbe tako zagotavljajo standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih skupnosti, ki omogočajo državljanom primerno udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega življenja in dela (Brezovnik & Oplotnik, 2003, str. 36).

Glede na družbeno-politične spremembe, ki so se zgodile v RS po osamosvojitvi, in na podlagi sprejete Ustave RS je bilo potrebno spremeniti, oziroma sprejeti tudi ustrezno zakonodajo. Tako je bila konec leta 1993 izpeljana reforma lokalne samouprave, s sprejetjem temeljnega zakona, ki podrobneje ureja področje lokalne samouprave, in sicer Zakona o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 94/2007-UPB2, 27/2008; Odl. US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008; Odl. US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010; Odl. US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010; Odl. US: U-I-176/08-10, v nadaljevanju ZLS). Ta zakon natančno določa načela za celostno ureditev samoupravnih lokalnih skupnosti in predstavlja osnovo za njihovo delovanje. Občine so na podlagi tega zakona v svojo pristojnost dobile vse funkcije, ki predstavljajo osnovo za življenje in delo njihovim prebivalcem. Poleg tega pa se lahko v občini izvajajo in urejajo bolj ekonomično in učinkovito, kot bi se centralizirano na državni ravni (Združenje občin Slovenije, 2010, str. 9). ZLS podrobneje določa, katere so naloge občine, kako se občine za izvajanje teh nalog financirajo, organiziranost ter delovanje občinske uprave, organe občine. Poleg teh poglavij so v zakonu zapisane tudi določbe glede območij in delov občine, občinskih javnih služb, splošnih in posamičnih aktov občine, posebej pa zakon ureja tudi nadzor državnih organov nad zakonitostjo in delom lokalnih organov. Prvotna oblika zakona je vsebovala tudi določbe o pokrajinah, ki lahko nastanejo s povezovanjem več občin z namenom urejanja lokalnih zadev širšega pomena. Kasneje je ta zakon doživel številne spremembe in dopolnitve, ki spreminjajo in preurejajo področje lokalne samouprave.

Leta 2006 je takratna Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada RS) pričela s procesom priprave osnutkov obsežne pokrajinske zakonodaje. Posledica tega je bil tudi Ustavni zakon o spremembah Ustave RS, sprejet sredi leta 2006, v kateri sta bila spremenjena 140. in 143. člen. Tako je predvsem 143. člen omogočil, da se lahko v RS ustanovljajo pokrajine, s tem pa je bil narejen prvi pomembnejši korak v procesu priprave ustrezne zakonodaje in vzpostavitve pokrajin (Pokrajine – arhiv, 2011). Skladno s pripravo posebne pokrajinske zakonodaje je bilo sredi leta 2007 s spremembami in dopolnitvami iz ZLS umaknjeno področje, ki se je nanašalo na pokrajine. Ostala so le še določila, ki so urejala medobčinsko sodelovanje. Konec istega leta je Vlada RS predstavila sveženj obsežne pokrajinske zakonodaje, ki je med drugimi zajemal zakon o pokrajinah, zakon o financiranju pokrajin, zakon o volitvah v pokrajinah in druge področne zakone. Po dolgem obdobju usklajevanj in političnih ter strokovnih razhajanj, ta zakonodaja še vedno ni sprejeta, tako da občine še vedno predstavljajo glavne oblike delovanja lokalne samouprave v RS (Pokrajine – arhiv, 2011).

Pri pripravi ustavnih določb in zakonodaje, ki se nanaša na lokalno samoupravo, je bilo potrebno upoštevati tudi Evropsko listino lokalne samouprave (Ur. l. RS, št. 15/1996, v nadaljevanju ELLS), ki jo je zakon o ratifikaciji leta 1996 uradno uvedel v slovenski pravni prostor. V njej je določeno, da mora biti ustava in zakonodaja skladna z njenimi načeli, ki urejajo področje lokalne samouprave, zlasti področje razmejitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter lokalnih financ. Že na začetku poudarja zavezo za demokratično konstituiranje lokalne skupnosti, ki morajo imeti zagotovljeno ustrezno mero avtonomnosti in odgovornosti ter decentraliziranega uresničevanja javnih zadev (Vlaj, 2004, str. 91–94). ELLS temelji na ugotovitvi, da je pravica do lokalne samouprave ena najpomembnejših demokratičnih pridobitev sodobnih držav, po njej pa morajo države zagotoviti spoštovanje temeljnih pravil za politično, upravno in finančno neodvisnost samoupravnim lokalnim skupnostim. Glavni cilj ELLS je zagotoviti manjkajoče standarde lokalnim oblastem za določanje in varovanje pravic, ki se tičejo lokalnega prebivalstva, njim pa daje možnost učinkovitega sodelovanja pri ustvarjanju odločitev glede njihovega življenja in dela (European Charter of Local Self-Government, 2011). ELLS opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v svoji pristojnosti opravljajo določene javne zadeve, ki so v korist njenega prebivalstva in so skladne z zakoni (Vlaj, 2004, str. 88). ELLS tako opredeljuje področje dejavnosti lokalne samouprave, pogoje za izvajanje nalog, finančne vire lokalnih oblasti, pravno varstvo, pravico do združevanja in drugo.

Med temeljne predpise, ki urejajo področje lokalne samouprave, sodi tudi Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006, 101/2007; Odl. US: U-I-24/07-66, 57/2008, 36/2011, v nadaljevanju ZFO), ki določa vire financiranja občin in ureja financiranje nalog, ki so v pristojnosti občin, Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 94/2007-UPB3, 45/2008, 83/2012), ki ureja ustanavljanje občin, njihova območja, imena ter sedeže občin in število članov občinskih svetov, ter Zakon o lokalnih

volitvah (Ur. l. RS, št. 108/2006-UPB1, 99/2010; Odl. US: U-I-137/10-47, 9/2011), ki ureja volitve na lokalni ravni, in sicer županov, občinskih svetnikov ter članov drugih skupnosti (Združenje občin Slovenije, 2010, str. 9).

Zakonska ureditev lokalne samouprave predstavlja nujen element pri udejstvovanju in delovanju lokalne samouprave. Le-ta omogoča, da lahko državljani izvajajo ustavno pravico do lokalne samouprave. Zakoni s tega področja torej ne omejujejo, temveč omogočajo in razvijajo lokalno samoupravo v RS (Šmidovnik, 1995, str. 31).

1.2 Osnovne značilnosti

Lokalna samouprava predstavlja decentralizirano oblast in odločanje ljudstva, zato je potrebno poznati delovanje, organiziranost in osnovne značilnosti področja lokalne samouprave, kot je trenutno v veljavi v RS.

Toda, kaj sploh **decentralizacija** pomeni? Gre za sistem razmerij med državo in lokalno skupnostjo, pri čemer ima lokalna skupnost določeno mero samostojnosti (Brezovnik & Oplotnik, 2003, str. 16). Tako predstavlja vrsto organizacije, ki upravljanje in nadzor prenese iz centralnih, višjih organov na nižje organe. S tem ti organi pridobijo različne stopnje samostojnosti pri organizaciji in izvedbi nalog (Decentralizacija, 2011). Tako nižji organi izvajajo tiste naloge, ki jih državni organi zaradi svoje narave ne zmorejo dovolj učinkovito opravljati, in sicer gre v tem primeru za »proizvodnjo« javnih dobrin, katerih poraba je omejena na meje teh ožjih teritorialnih enot, saj se s tem bolj približamo potrebam njihovih prebivalcev. Tako decentralizacija oblasti in odločanja pomeni tesnejše soočenje z dejanskimi problemi in potrebami lokalnega okolja ter zagotavljanja boljšega zadovoljevanja teh potreb. To pa pomeni možnost doseganja pozitivnih učinkov, in sicer višjega standarda in večjih narodnogospodarskih koristi, kot v primeru centraliziranega vodenja in opravljanja nalog (Brezovnik, Oplotnik & Železnik, b.l., str. 3). Šmidovnik (1995, str. 33) definira decentralizacijo kot prenos dela oblasti oziroma javnih nalog lokalnega pomena iz države v roke lokalnih skupnosti, ki jih opravljajo samostojno, s svojimi organi in sredstvi, vendar pod določeno stopnjo državnega nadzora. Pomembno vlogo pri decentralizaciji igra tudi neodvisnost, saj se le v primeru upoštevanja tega načela zagotavlja uresničevanje demokratičnosti pri vertikalni razdelitvi oblasti, kar omogoča samostojnost pri odločanju o finančnih virih in porabi finančnih sredstev za opravljanje nalog (Železnik, 2002).

Lokalna samouprava izhaja iz pojma samoupraven, ki predstavlja tistega, ki ima na podlagi lastne moči možnost odločati o svojih zadevah (Vlaj, 2004, str. 13). Lokalna samouprava je normativna institucija, katere vloga in položaj sta določena z ustavo in zakonodajo v državi. Le-ta ureja tudi razmerje in razmejitev nalog med lokalno samoupravo in državno upravo. Avtonomnost oziroma od države neodvisno delovanje lokalne samouprave, ki jo predpisuje zakonodaja, temelji na samostojnem urejanju zadev

in opravljanju nalog javnega pomena na lokalni ravni (Žagar, b.l., str. 6). Vlaj (2004, str. 14) jo opredeljuje kot obliko samostojnega, organiziranega in demokratičnega urejanja življenjskih potreb prebivalcev, v določenih ožjih krajevnih okvirjih. Podobno tudi ELLS opredeljuje lokalno samoupravo (ELLS, 3. člen) kot »pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.« To pravico uresničujejo izvoljeni sveti ali skupščine članov ter prebivalci na referendumih, zborih in drugih oblikah odločanja. Poleg nalog lokalnega značaja, lahko državni organi na organe lokalne samouprave v njihovo izvrševanje prenesejo del svojih nalog, vendar se takšno delovanje lokalnih skupnosti ne šteje k lokalni samoupravi (Žagar, b.l., str. 6).

Avtonomnost lokalne samouprave temelji na podlagi osnovnih elementov institucije lokalne samouprave. Ti elementi so (Šmidovnik, 1995, str. 29):

- teritorialni, ki pojasnjuje ustanavljanje lokalnih skupnosti na ožjem teritorialnem območju od države, in sicer v obliki pokrajin, občin, krajevnih skupnosti ter drugih oblik;
- funkcionalni, ki daje tem skupnostim pristojnost za opravljanje nalog lokalnega in regionalnega pomena za zadovoljevanje potreb in interesov svojih prebivalcev,
- organizacijski dejavnik nalaga izvajanje zadev in opravljanje nalog članom lokalnih skupnosti;
- materialno finančni dejavnik opredeljuje, da za opravljanje nalog lokalne skupnosti posedujejo svoja lastna finančna (in materialna) sredstva;
- pravni, ki zagotavlja lokalnim skupnostim samostojno delovanje in jim priznava status pravne osebe.

Brezovnik in Oplotnik (2003, str. 23) pravita, da je za obstoj lokalne samouprave potrebna določena stopnja politične decentralizacije (decentralizacija oblasti, ki jo izvajajo predstavniki, izvoljeni na volitvah), teritorialne decentralizacije (oblikovanje ozemeljskih in populacijskih enot) in upravne decentralizacije (prenos pristojnosti odločanja in izvrševanja na nižje ravni).

Lokalna skupnost v najenostavnejši obliki predstavlja družbeno skupnost na območju enega ali več povezanih naselij. Gre za naravno življenjsko skupnost na določenem ožjem območju, kot posledica nujnosti uresničevanja skupnih interesov prebivalcev, pod pogojem, da bivajo na tem območju (Vlaj, 2004, str. 15). S sociološkega vidika je takšna družbena skupnost nastala na podlagi dolgotrajnih družbenih procesov (Vlaj, 1998, str. 16). Medtem pa Žagar (b.l., str. 6) opredeljuje lokalno skupnost kot naravno teritorialno družbeno skupnost na lokalni ravni, kjer se pojavljajo nekatere potrebe prebivalcev tega območja, ki jih skupaj rešujejo. Takšni skupnosti pripadajo določeni osnovni elementi, in sicer določen teritorij oziroma območje, skupina ljudi, ki živijo na tem območju, skupne potrebe in dejavnosti za zadovoljevanje potreb ljudi ter zavest o njihovi pripadnosti lokalni

skupnosti. Lokalno skupnost sestavljajo ljudje, ki so organizirani v občine, mesta ter druge širše lokalne skupnosti in tako predstavljajo temelj ter neposredno in dejansko podlago lokalne samouprave (Vlaj, 2004, str. 15). Torej je lokalna samouprava pri nas pravica lokalnih skupnosti oziroma njihovih ljudi, da na svojem območju opravljajo in urejajo javne zadeve za življenje in delo lokalnega prebivalstva (Vlaj, 2004, str. 17).

Osnovna lokalna skupnost v RS je **občina**, ki jo Ustava RS opredeljuje kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, ki v okviru zakonodaje samostojno ureja svoje zadeve in izvaja določene zakonske predpise. V osnovi je občina temeljna socialna in po naravi zasnovana življenjska skupnost prebivalcev na območju enega ali več povezanih naselij (Vlaj, 2004, str. 18). S sociološkega vidika mora biti zanjo izpolnjenih pet pogojev. Tako občina zajema določen teritorij, na katerem prebivajo ljudje – občani, ki jih povezujejo določeni skupni interesi in potrebe. Ti prebivalci morajo imeti občutek pripadnosti tej skupnosti, poleg tega pa morajo imeti zagotovljene pogoje za organiziranje dejavnosti, da lahko kar najbolje zadovoljujejo svoje skupne interese in potrebe na svojem območju (Vlaj, 2004, str. 189). Šmidovnik (1995, str. 63) opredeljuje tri osnovne značilnosti občine, in sicer:

- da je osnovna oblika lokalne samouprave;
- da nastane glede na naravne ter zgodovinsko formirane lokalne skupnosti, v obliki naselja ali več naselij, ki imajo skupne interese;
- da zakonska podlaga države določa samoupravnost občine.

Občina na podlagi ustave in zakonov samostojno opravlja naloge in zadeve, ki so javnega pomena na območju občine ter predstavljajo sredstvo za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva. Te naloge so izvirne naloge občine. Poleg teh nalog lahko občina opravlja tudi določene naloge (prenesene naloge občine), katerih izvajanje v osnovi spada v državno pristojnost, vendar jih v tem primeru le-ta z zakonom in ob zagotovitvi potrebnih sredstev ter nadzora nad izvajanjem teh nalog prenese v opravljanje občinam (Vlaj, 2004, str. 18).

Občina se lahko razdeli na posamezne **ožje dele**, ki zajemajo območja znotraj posamezne občine. ZLS določa, da so ta območja lahko krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Ožji deli občine opravljajo naloge, ki se nanašajo na prebivalce tega območja in so jim prenesene v izvajanje z občinske ravni.

Po drugi strani se občine lahko povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti. Ta območja so po svetu precej različno poimenovana, in sicer pokrajine, regije, province, dežele in podobno. V RS se uporablja izraz **pokrajina**, ki predstavlja samoupravno lokalno skupnost, ustanovljeno na podlagi zakona. Kot pravi Šmidovnik (v Ravbar, 2005, str. 38), je v Evropski listini o regionalizaciji pokrajina definirana kot »območje, ki predstavlja jasno zaključeno geografsko celoto ali istovrstni kompleks območij, ki predstavljajo celoto,

kjer živi prebivalstvo, ki ga družijo določeni skupni elementi (jezik, kultura, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki žele ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, gospodarski in socialni napredek.« Pokrajina zajema več občin in opravlja lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin, z zakonom določene zadeve regionalnega pomena ter, v nekaterih primerih, naloge prenesene iz državne pristojnosti (Pokrajine, 2011). Zaradi tega ker opravlja naloge tako lokalne samouprave, kot državne naloge, predstavlja pokrajina vmesni oz. povezovalni člen med občino na eni in državo na drugi strani. Po eni strani to pomeni razbremenitev države, po drugi strani pa pomoč finančno šibkejšim in manjšim občinam (Žagar, b.l., str. 8). Vendar se zakonodaja, ki bi v RS omogočila ustanovitev in natančno ureditev področja pokrajin, še ni sprejela in zato ostajajo občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti v RS.

Pri razumevanju vloge lokalne samouprave v sodobnih demokratičnih družbah moramo izpostaviti še dve načeli. Prvo je **načelo subsidiarnosti**, ki kot temeljno načelo ELLS pravi, da nižje teritorialne enote opravljajo vse zadeve, ki so jih glede na zmožnosti sposobne opravljati, medtem ko višja enota opravlja zadeve, ki jih sama bolj učinkovito opravlja (Šmidovnik, 1995, str. 99). Tako se lahko višja oblast vmeša samo v obsegu, v katerem se nižja oblast izkaže za nezmožno opravljanja zadev (Brezovnik & Oplotnik, 2003, str. 15). Drugo načelo je **načelo koneksitete**, ki pravi, da morajo oblasti, na katere so prenesene določene dogovorjene naloge oziroma pristojnosti, prejeti tudi ustrezna finančna sredstva, ki pokrivajo stroške izvajanja teh nalog (Vlaj, 1998, str. 247).

1.3 Ureditev in sistem financiranja občin

Lokalnim skupnostim, kot nosilkam lokalne samouprave v RS, zakon nalaga samostojno urejanje zadev lokalnega pomena. Za nemoteno opravljanje teh nalog so nujno potrebna finančna sredstva, ki jih lokalne skupnosti pridobijo iz različnih zakonsko predpisanih virov. Brez finančnih virov in finančne avtonomije je lokalna samouprava le navidezna tvorba brez konkretne vsebine (Vlaj, 2004, str. 213). V povezavi s tem je pomembno tudi, da so finančna sredstva za opravljanje zakonsko predpisanih nalog določena istočasno kot njihove pristojnosti (Vlaj, 2004, str. 57). Načelo avtonomnosti lokalne samouprave, ki temelji na samostojnem opravljanju nalog na lokalni ravni, se mora zagotoviti tudi na področju financiranja in upravljanja s finančnimi viri lokalnih skupnosti (Žagar, b.l., str. 6). Finančna avtonomija zahteva, da imajo lokalne skupnosti večje pristojnosti, možnosti za zadovoljivo opravljanje lokalnih javnih služb in nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Prav tako pomeni, da imajo lokalne skupnosti nek primeren obseg zbranih sredstev na svojem ozemlju. Pomembno je, da so finančni viri sorazmerni pristojnostim in nalogam, ki jih določa ustava in zakoni lokalnim skupnostim. Sama ustrezna struktura lokalnih javnih financ, ki omogoča lokalnim skupnostim, da določijo in izvajajo politiko, ki je v interesu in pričakovanju njihovih prebivalcev, pa omogoča doseganje učinkovitosti decentralizacije (Vlaj, 2004, str. 213–215). Takšen način financiranja lokalnih skupnosti predstavlja eno

glavnih vprašanj decentralizacije in določa njihovo stopnjo avtonomnosti, saj zadostni finančni viri in primerna fiskalna struktura zagotavljata večjo učinkovitost in kvaliteto opravljanja občinskih nalog (Inštitut za primerjalno pravo, 2003, str. 62). Tako je finančna funkcija lokalne skupnosti med najpomembnejšimi, ki se odraža skozi pridobivanje finančnih sredstev, le-ta pa skozi porabo zagotavljajo njeno delovanje in obstoj (Brezovnik & Oplotnik, 2003, str. 41).

Osnovne smernice, ki določajo, kako naj bo urejen sistem financiranja lokalnih skupnosti, s tem pa tudi občin, so zapisane v ELLS. Tam je zapisano, da so lokalne skupnosti upravičene do ustreznih finančnih virov, s katerimi lahko prosto razpolagajo v okviru svojih pooblastil. Določa, da so lokalne skupnosti upravičene do sorazmernega deleža finančnih sredstev glede na zakonsko in ustavno dodeljene naloge. Za financiranje teh nalog lokalna skupnost del finančnih sredstev pridobi iz posameznih lokalnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko samostojno oblikuje v okviru zakonskih omejitev. Pomembno določilo iz ELLS je tudi to, da naj bi bili za potrebe prilagajanja dejanskim stroškom opravljanja nalog lokalnih skupnosti njihovi finančni sistemi dovolj fleksibilni in raznoliki.

Finančno avtonomijo lokalne samouprave določa tudi Ustava RS, ki v 142. členu pravi, da se občina financira iz lastnih virov. Poleg tega tistim občinam, ki s svojimi viri ne morejo v celoti financirati opravljanja potrebnih nalog, država v okviru zakona zagotovi dodatna finančna sredstva. Ustava RS se nadaljuje s poglavjem Javne finance, kjer opredeljuje, da si lokalne skupnosti za izvajanje nalog pridobivajo finančna sredstva v obliki davkov in drugih obveznih dajatev občanov, ki so zakonsko predpisani, ter prihodkov od lastnega premoženja.

1.3.1 Zakonska ureditev

Občinam kot temeljnim samoupravnim lokalnim skupnostim, ki samostojno urejajo zadeve in opravljajo naloge, je potrebno z ustreznimi zakoni in zakonskimi določili uokviriti sistem njihovega financiranja. Temeljni zakoni, ki urejajo financiranje lokalnih skupnosti oziroma občin v RS, so ZLS, Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 11/2011-UPB4, v nadaljevanju ZJF) ter ZFO.

ZLS kot temeljni zakon, ki celovito ureja področje lokalne samouprave, vsebuje tudi okvirna določila glede finančnih virov in financiranja nalog občin. To področje je tako urejeno od 52. do 55. člena tega zakona, ki določajo, da občine pridobivajo finančna sredstva za financiranje lokalnih zadev iz lastnih virov ali sredstev države, kadar občine iz lastnih virov niso zmožne financirati lokalnih zadev javnega pomena. Finančna sredstva lahko pridobivajo tudi na podlagi zadolževanja. Vsebinsko k tem področju sodi tudi premoženje občine, ki ga opredeljuje 51. člen zakona in ga sestavlja stvarno premoženje (nepremičnine in premičnine občine), denarna sredstva, kapitalske naložbe in pravice. S

tem premoženjem mora občina gospodariti kot skrben gospodar, dana pa ji je možnost odsvojitve tega premoženja, ki je mogoča le v primeru ustreznega plačila.

Podrobnejšo ureditev upravljanja z javnimi financami opredeljuje ZJF, katerega namen je zaokrožiti normativno institucionalni okvir ter uveljaviti ekonomski instrumentarij upravljanja z javnimi izdatki (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 11). S tem je dosežena celovita ureditev upravljanja z javnofinančnimi prihodki in odhodki v enem zakonu ter enotnost glede urejanja nosilcev javnega financiranja (vseh subjektov države v širšem smislu). Takšna ureditev je nujno potrebna, da se zagotovijo enotna načela in metodologija za subjekte, ki uporabljajo javnofinančna sredstva (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 55–56). Glavno področje, ki ga ureja ZJF in se nanaša na občine, je natančna opredelitev priprave, sestave in izvrševanja občinskega proračuna kot normativnega in temeljnega akta občine s področja upravljanja občinskih javnih financ. Zakon opredeljuje splošna pravila zadolževanja občin in upravljanja z njihovimi dolgovi, prav tako določa tudi pogoje za izdajanje poroštva občine posrednim uporabnikom proračuna občine. Posebej je opredeljeno upravljanje s stvarnim in finančnim premoženjem v lasti občine. Poleg teh določil zakon ureja tudi področje računovodstva s pravili vodenja poslovnih knjig in izdelavo poročil ter notranji nadzor javnih financ.

Sistem in način financiranja občin ter nalog iz njihovih pristojnosti podrobneje ureja ZFO, po katerem financiranje občin temelji na dveh načelih lokalne samouprave. Po prvem načelu, to je načelu sorazmernosti, morajo biti finančni viri sorazmerni s potrebnim opravljanjem nalog, medtem ko drugo načelo, načelo samostojnosti, določa samostojnost občin pri financiranju teh nalog. Ta zakon predvideva sistem financiranja občin, ki temelji na treh glavnih elementih:

- **povprečnini**, ki predstavlja obseg finančnih sredstev oziroma povprečnih stroškov na prebivalca v državi, ki ga občina potrebuje za pokrivanje stroškov izvajanja zakonsko določenih (obveznih) nalog občine;
- **primerni porabi občine** kot primernemu obsegu finančnih sredstev občine za posamezno proračunsko leto, s katerim lahko izvede vse obvezne, ustavno in zakonsko določene naloge. Primerno porabo občine izračuna Ministrstvo za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju Ministrstvo za finance RS), ki pri izračunu upošteva določene parametre, in sicer dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca občine, površino posamezne občine na prebivalca občine, delež prebivalcev občine pod 15 let in nad 65 let starosti, povprečnino ter število prebivalcev občine. Merilo za ugotovitev obsega prihodkov občine iz dohodnine, s katerim financira svojo primerno porabo, prikazuje znesek primerne obsega sredstev, ki upošteva število prebivalcev občine, povprečno primerno porabo na prebivalca v državi in indeks raznolikosti občine. Občini tako pripada določen delež dohodnine od dohodka svojih občanov. Če občina prejme nižji znesek dohodnine, kot ga potrebuje za financiranje primerne porabe, pa je

deležna solidarnostne izravnave iz skupnega fonda preostalega deleža vplačane dohodnine prebivalcev občine;

- **finančni izravnavi**, ki predstavlja sredstva, namenjena tistim občinam, ki z zakonsko predpisanimi prihodki ne morejo financirati primerne porabe v občini.

Znesek povprečnine, ki ga Ministrstvo za finance RS vsako leto določi, je odvisen od obsega nalog in z njimi povezanimi stroški, ki nastajajo v zvezi z izvajanjem teh nalog. Zaradi tega je potrebno določiti, katere so te naloge, ki vstopajo v izračun povprečnine. Leta nadalje vstopa v sistem izračuna primerne porabe posamezne občine in tako določa njihov finančni obstoj (Oplotnik, 2007, str. 9). ZFO določa tudi, da v primeru, ko država z zakonom prenese na občino opravljanje določenih nalog, v tem zakonu določi tudi način financiranja oziroma zagotavljanja finančnih sredstev občinam, potrebnih za opravljanje teh nalog. Poleg tega vsebuje vrsto drugih določb, ki se nanašajo in podrobneje urejajo področje financiranja občin. Te določbe se nanašajo na zadolževanje občin, sredstva iz državnega proračuna, izvajanje nadzora in druga področja.

Poleg teh zakonov Vlada RS vsako leto pripravi tudi Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 96/2010, 4/2011, 45/2011; Odl.US: U-I-1/11-15), praviloma za prihodnji dve leti, ki določa in ureja posebnosti pri izvrševanju proračuna države. S tem ta zakon vpliva tudi na ureditev financiranja občin tistih let, na katera se ta zakon nanaša. Zakon kot glavno določilo, ki vpliva na občinske finance, opredeljuje višino povprečnine, poleg tega pa ureja tudi področje sofinanciranja investicij občin ter določanja plačilnih rokov v breme občinskih proračunov.

Občine imajo na podlagi Zakona o samoprispevku (Ur. l. RS, št. 87/2001) tudi možnost, da uvedejo samoprispevek, in sicer na območju celotne občine ali njenem ožjem območju. Samoprispevek lahko občina uvede za namene izgradnje ali rekonstrukcije lokalne javne infrastrukture, kot na primer javne komunalne in prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju zdravstva, osnovnega šolstva in druge infrastrukture. Tako zbrani denar predstavlja namenska sredstva, kar pomeni, da mora občina ta sredstva uporabiti le za namene, za katere je uvedla samoprispevek.

Kot posebno obliko financiranja projektov na območju občine, ki so v javnem interesu, lahko označimo tudi javno-zasebna partnerstva, ki jih ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 127/2006). V tem primeru gre za različna razmerja med javnim partnerjem (občino) in zasebnim vlagateljem. Ta zakon podrobneje ureja oblike zasebnih vlaganj v javne projekte in/ali javna sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, in sicer projekte v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanem javne infrastrukture ter izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb.

1.3.2 Viri finančnih sredstev občin

Splošne določbe, ki urejajo finančne vire in financiranje lokalnih skupnosti oziroma občin, dajeta Ustava RS in ELLS. Tako je v 146. členu Ustave RS zapisano, da »država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.« To predstavlja izhodišče za oblikovanje natančnejšega sistema financiranja občin, ki ga določa ZFO.

V ZFO sistem financiranja občin temelji na treh glavnih skupinah virov, in sicer na lastnih virih občine, sredstvih države in zadolževanju občine. V nadaljevanju vsako izmed teh skupin virov podrobneje predstavimo. Kljub temu imajo različni avtorji tudi različne razvrstitve finančnih virov občin. Tako po eni strani (Brezovnik & Oplotnik, str. 4) navajajo štiri glavne vire, in sicer lastne vire (predpisuje jih sama lokalna skupnost), davčne vire (lokalna skupnost jih deli z državo), nedavčne prihodke, ki zajemajo takse, pristojbine in podobno, ter zadolževanje. Po drugi strani Brezovnik in Oplotnik (2003, str. 48) razčlenita vire financiranja občine v štiri skupine. V prvo skupino uvrščata fiskalne prihodke, ki predstavljajo davščine, in sicer davke, prispevke in takse, ki jih bodisi v celoti prejme lokalna skupnost bodisi si jih lokalna skupnost deli skupaj z državo. Drugo skupino predstavljajo nefiskalni prihodki, kot so upravne takse, pristojbine, kazni ter drugi nefiskalni prihodki. Tretja skupina zajema finančne transferje v obliki subvencij, finančne izravnave, zadnja skupina pa se nanaša na zadolževanje.

1.3.2.1 Lastni viri občine

Po ZFO lastni viri predstavljajo izredno pomemben ter obsežen vir prihodkov občine za financiranje lokalnih zadev javnega pomena. Najpomembnejši lasten vir občine predstavljajo prihodki iz naslova dohodnine. Iz tega naslova pripada občinam 54 % vplačane dohodnine v predpreteklem letu v skladu z merili, določenimi v ZFO. Zakon določa, da posamezni občini za financiranje primerne porabe pripada 70 % prihodkov iz dohodnine od dohodkov zavezancev, ki imajo stalno prebivališče v tej občini. Preostalih 30 % prihodkov od dohodnine zavezancev ter del prihodkov iz kvote 70 % dohodnine, ki v posamezni občini presega njen primeren obseg sredstev, predstavlja solidarnostno izravnavo, ki je namenjena občinam, ki s prihodki od zakonsko določene dohodnine ne dosegajo višine primerne obsega sredstev. Občinam, ki kljub vsemu ne dobijo primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, pripada še dodatna solidarnostna izravnava, vendar le do višine primerne porabe. Ta sredstva predstavljajo razliko med primerno porabo občine in prihodki iz dohodnine ter solidarnostne izravnave.

Med pomembnejše lastne vire občine sodijo tudi lastni davčni viri, ki so po ZFO:

- **davek od premoženja**, ki ga plača oseba, ki je lastnik dela stavbe, stavbe, stanovanja in garaže ter prostora za počitek oziroma rekreacijo. Davek se odmeri po različnih

stopnjah za različne vrste stavb, in sicer od vrednosti te stavbe oziroma prostora (Davek od premoženja – za fizične osebe, 2011). Ta davek naj bi v prihodnosti zamenjal davek na nepremičnine, katerega predmet obdavčitve naj bi v grobem ostal enak;

- **davek na vodna plovila**, ki ga ureja Zakon o davku na vodna plovila (Ur. l. RS, št. 117/2006) in pripada občini, kjer ima zavezanec kot lastnik plovila nad določeno dolžino stalno ali začasno prebivališče, oziroma svoj sedež. Višina davka se za posamezno plovilo izračuna po zakonsko določeni formuli in predpisanih parametrih;
- **davek na dediščine in darila** ureja Zakon o davku na dediščina in darila (Ur. l. RS, št. 117/2006) in ga zavezanec plačuje za premoženje v obliki nepremičnin, premičnin in pravic, ki med fizičnima oziroma fizično in pravno osebo predstavlja dediščino ali darilo. Davek plača oseba, ki takšno premoženje prejme, obračuna pa se po različnih stopnjah od vrednosti premoženja, ki je predmet dedovanja ali obdaritve;
- **davek na promet nepremičnin** ureja Zakon o davku na promet nepremičnin (Ur. l. RS, št. 117/2006) in ga zavezanec plačuje od prometa nepremičnin. Plača ga prodajalec nepremičnine, pripada pa občini, na ozemlju katere ta nepremičnina leži. Davek znaša 2 % od prodajne cene nepremičnine;
- **davek na dobitke od klasičnih iger na srečo** ureja istoimenski zakon (Ur. l. RS, št. 24/2008) in ga zavezanec plačuje od dobitkov, pridobljenih pri klasičnih igrah na srečo. Zavezanec za plačilo tega davka je dobitnik, davek pa pripada občini, kjer ima ta oseba prijavljeno stalno prebivališče. Davek se obračuna v višini 15 % od vrednosti pridobljenega dobitka;
- **drugi davki**, če so določeni z zakonom, ki ureja določen davek. Med te davke lahko štejemo okoljske dajatve za onesnaževanje okolja, ki jih lahko uvedejo tudi občine zaradi onesnaževanja okolja lokalnega pomena v luči spodbujanja manjšega obremenjevanja okolja. Na občinski ravni so te dajatve predvsem zaradi onesnaževanja okolja zaradi odvajanja odpadnih vod ali zaradi onesnaževanja okolja zaradi odlaganja odpadkov (Čok, Prevolnik Rupel, Stanovnik, Cirman & Mrak, 2006, str. 68).

Občini po ZFO pripadajo tudi drugi lastni viri, ki predstavljajo prihodke od samoprispevka, taks, glob, koncesij, plačil za storitve lokalnih javnih služb, prihodki od prodaje občinskega premoženja, prejete donacije ter drugi zakonsko predpisani viri. Finančni viri občin so tudi prihodki od občinskih taks, ki jih lahko občina predpiše z odlokom za namene, kot je na primer parkiranje na javnih površinah, oglaševanje na javnih mestih, uporaba javnih površin za prireditve ter druge podobne namene. ZLS kot vire občin določa tudi dohodke od njenega premoženja, in sicer dohodke od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte v lasti občine, vlaganj kapitala, vrednostnih papirjev in drugih pravic, rent in dobička javnih podjetij ter koncesij. Med prihodke proračuna sodijo tudi izkupički od občinskega premoženja, in sicer prihodki od zemljišč in stavb, ki so v lasti lokalne skupnosti in mora z njimi ravnati kot skrben gospodar (Šmidovnik, 1995, str. 136).

Z vstopom v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) je RS pridobila možnost črpanja finančnih sredstev iz strukturnih skladov in drugih oblik finančnih pomoči. To pomeni, da imajo tudi občine možnost kandidiranja na razpisih za dodelitev evropskih nepovratnih sredstev, ki tako predstavljajo dodaten finančni priliv v občinske proračune (Razpisi Evropske Unije, 2011). EU namreč skozi različne sklade in programe namenja občinam finančna sredstva za zmanjšanje gospodarskega in socialnega zaostajanja (Kohezijski sklad), za odpravo razvojnih neravnovesij v regijah (Evropski sklad za regionalni razvoj) ter za spodbujanje zaposlovanja in ustvarjanja delovnih mest (Evropski socialni sklad) (Predstavitev skladov, 2011).

Pri lastnih virih je izjemno pomemben dejavnik zmožnost lokalnih skupnosti, da določajo obseg pobranih lokalnih davkov, saj se s tem razlikujejo od glavnih finančnih virov občine, ki so določeni na državni ravni in na katere občina nima vpliva (Vlaj, 2004, str. 221).

1.3.2.2 Sredstva države

Občinam ZFO določa, da jim kot pomemben finančni vir pripadajo tudi sredstva države, ki se v glavnem k občinam prelivajo v dveh oblikah:

- sredstva **finančne izravnave** ugotovi Ministrstvo za finance RS in jih namenja tistim občinam, ki v posameznem proračunskem letu iz prihodkov, ki so zakonsko predpisani za financiranje primerne porabe občine (iz dohodnine), le-te niso zmožne financirati. Znesek finančne izravnave, ki ga prejme posamezna občina, predstavlja razliko med prihodki občine iz naslova dohodnine in solidarnostne izravnave ter primerno porabo te občine;
- država zagotavlja občinam dodatna sredstva v obliki namenskih prihodkov, ki so namenjena predvsem **sofinanciranju investicij v občini** iz načrta razvojnih programov občine, in sicer lokalne javne infrastrukture in investicij za zadovoljevanje potreb in interesov lokalnega prebivalstva. Obseg sredstev, ki jih namenja posamezni investiciji, Ministrstvo za finance RS določi na podlagi stopnje razvitosti občine, kar pomeni, da so na prednostni listi tiste občine, ki so višje na lestvici razvojne ogroženosti. Poleg tega država del sredstev namenja tudi za izvajanje določenih programov v občini, ki so v širšem javnem interesu, ter sredstva za izvajanje skupne občinske uprave, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzorstva in redarske službe, javnih služb, urejanja prostora in ostalih podobnih nalog.

1.3.2.3 Zadolževanje občine

Tretji glavni vir financiranja občine pa predstavlja zadolževanje. Ta vir prihodkov občine praviloma ni namenjen tekoči porabi, temveč je namenjen predvsem za naložbe oziroma izdatke, ki nastajajo v zvezi z izgradnjo novih objektov in naprav (Šmidovnik, 1995, str. 138). Zakon določa način in obseg dovoljenega zadolževanja občine. ZJF določa, da se

lahko občina zadolži likvidnostno do maksimalne višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna v primeru neenakomernega pritekanja prejemkov v proračun. Občine imajo tudi možnost zadolževanja na domačem finančnem trgu, in sicer za izvrševanje proračuna v tekočem proračunskem letu za investicije, ki so zajete v občinskem proračunu tekočega leta. Prvotna oblika ZFO (Ur. l. RS, št. 123/2006) je določala, da se lahko občina za te namene v tekočem proračunskem letu zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov predhodnega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije, odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu pa ni preseglo 5 % tako opredeljenih realiziranih prihodkov (v primeru dodatnega zadolževanja za financiranje investicij, ki so sofinancirane iz sredstev EU še dodatne 3 % teh prihodkov). S spremembami ZFO so se spremenile tudi določbe, ki so urejale zadolževanje občin, tako da je v novejši ureditvi tega področja določeno, da se lahko občina zadolži »če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov (leasing) in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov.« Ob tem je potrebno dodati, da bi vsak izdatek, ki bi predstavljal odplačilo najetega kredita, v prihodnjih letih zmanjševal potencial občine za financiranje izdatkov v prihodnjih letih, ko se bi najeti kredit odplačeval (Brezovnik & Oplotnik, 2003, str. 69).

1.4 Proračun občine

Vsa finančna sredstva, ki jih občina prejema za svoje delovanje in ki jih namenja za opravljanje različnih zadev in izvajanje nalog, so zbrana in prikazana v enem dokumentu občine, in sicer proračunu občine. Pri njegovi pripravi in oblikovanju so občine avtonomne, pri čemer pa morajo spoštovati veljavne predpise s področja javnih financ (Ministrstvo za finance RS, 2011, str. 3). Proračun občine ZJF opredeljuje kot akt občine, v katerem so določeni predvideni prihodki in drugi prejemki ter predvideni odhodki in drugi izdatki občine za obdobje enega leta. Tako proračun predstavlja letni finančni načrt, v katerem so načrtovani prejemki in izdatki lokalne skupnosti, praviloma za obdobje enega leta, namenjeni za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 36–37). V bistvu gre za ekonomsko-politični akt, ki določa programe in pravice porabe za izvedbo teh programov. Uporabo pravic porabe med proračunskim letom omejuje realizacija ocenjenih prihodkov in zakonodaja ter druga pravila, ki določajo pogoje porabe javnih sredstev (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 24). Tako je v proračunu izredno pomembno upravljanje javnih izdatkov, to je razporeditev in uporaba proračunskih sredstev. To pomeni, da je potrebno strogo upoštevati obseg finančnih sredstev kot prihodke proračuna ter njihovo uporabo za namene, ki odražajo potrebe in želje

prebivalstva (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 103). Vlaj (2004, str. 177) opredeljuje proračun kot »normativni akt, v katerem je zajet letni načrt prejemkov in izdatkov javne porabe občine v tekočem letu.« Predstavlja način izvajanja politik ter temeljno finančno sredstvo, ki opredeljuje naloge občine in njihovo izvajanje. Tako opredeljuje glavne naloge proračuna, finančno-ekonomsko nalogo, politično nalogo ter nalogo nadzora. Na občinski ravni je vsakokratni proračun sprejet kot občinski odlok, saj se od zakonov razlikuje tako v materialnem kot formalnem pogledu, v njem pa so urejena posamezna vprašanja glede izvrševanja občinskega proračuna (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 37). Med zakone tudi ni uvrščen zaradi tega, ker ne ukinja ali spreminja obstoječih obveznosti, niti ne uvaja novih, pravne učinke pa ima le skupaj z zakonom, ki določa izvrševanje proračuna za določeno leto (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 74). Kljub temu ima proračun izredno pomemben vpliv na razmere v občini, saj je poleg zagotavljanja stabilnih javnih financ njegova funkcija tudi pospeševanje družbeno-socialnega in gospodarskega razvoja (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 35).

Tako kot za državni proračun, lahko tudi za proračun občine rečemo, da odraža družbeno, politično in gospodarsko ureditev v sami občini (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 35). Same funkcije proračuna so se v preteklosti precej spreminjale, zlasti pa so sledile razvoju in spremembam vloge države ter posledično občin. V današnjem času obstaja pet glavnih funkcij proračuna občine (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 37–38):

- **gospodarska** funkcija kot najpomembnejša funkcija državnega proračuna. V tej vlogi proračun pomembno vpliva na gospodarski krogotok. S povečanjem gospodarske vloge države, je le-ta skozi proračun pridobila pomemben vzvod vpliva na gospodarski in tudi družbeni ter socialni razvoj. Podobno imajo tudi občine skozi svoj proračun pomemben vpliv na razvoj občine in ustvarjanje splošnih pogojev za gospodarski in družbeni razvoj;
- **politična** funkcija, kar pomeni, da proračun pripravi župan, ki predvidi sredstva za izpolnjevanje in izvajanje svojega političnega programa in nalog. Tak proračun mora župan nato predložiti občinskemu svetu v sprejem;
- **pravna** funkcija, ki je v tem, da je proračun, kot pomemben pravni akt, del pravnega reda občine in podaja pravno podlago za financiranje občine;
- **finančna** funkcija je najbolj tradicionalna funkcija proračuna. Odraža dejstvo, da imajo proračunski uporabniki dodeljena in zagotovljena sredstva za izvajanje svojih nalog in zadev. To pomeni, da so s proračunom zagotovljena sredstva za delovanje celotne občine;
- **nadzorna** funkcija občinskega proračuna omogoča predvsem nadzor porabe javnih sredstev. To pomeni, da sprejem občinskega proračuna določi obseg sredstev, ki so na razpolago posameznim proračunskim uporabnikom. S tem proračun posredno vpliva tudi na njihov obseg in kakovost delovanja.

ZJF natančno določa, da je od proračuna potrebno ločiti spremembe proračuna kot akt o spremembah in dopolnitvah občinskega proračuna, ki ga župan predloži v sprejem občinskemu svetu pred začetkom leta, na katerega se nanaša sprejeti proračun, ter rebalans proračuna, ki predstavlja akt občine o spremembi proračuna med letom. Posebej opredeljuje začasno financiranje, ki pomeni začasno nadaljevanje financiranja nalog občine na podlagi predhodnega proračuna v primeru, da proračun ni pravočasno sprejet, in sicer do prvega dne leta, za katerega se sprejema. Zakon pa daje možnost priprave in sprejema proračuna za dve leti, kar jim omogoča dolgoročnejše planiranje, predvsem večjih investicij, ki se izvajajo in financirajo v več letih in se načrtujejo v načrtu razvojnih programov (Ministrstvo za finance RS, 2011, str. 6). Na tem mestu moramo dodati še zaključni račun proračuna, ki ga ZJF definira kot akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za leto, za katero je bil sprejet proračun občine.

1.4.1 Pravna podlaga pri pripravi proračuna občine

Splošna načela in obveznosti občine za pripravo proračuna so zapisana v Ustavi RS, ki v svojem 148. členu določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalnih skupnosti zajeti v njihovih proračunih. Določa tudi, da se v primeru nepravočasnega sprejema proračuna financiranje v novem letu začasno nadaljuje po predhodnem proračunu. Podobno tudi 57. člen ZLS in 4. člen ZFO določa, da so prihodki in izdatki za financiranje javne porabe v občini izkazani v proračunu, ki ga občina sprejme po določenem zakonskem postopku.

Temeljni zakon, ki predpisuje postopke in sistemsko ureja pretežni del proračunskega ciklusa občine, je ZJF. To pomeni, da zakon ločeno obravnava področja sestave, priprave in izvrševanja proračuna, upravljanja denarnih sredstev in dolgov, poročanja občinskemu svetu, zadolževanja, računovodstva ter nadzora javnih financ. Poleg tega zakon določa tudi pristojnosti neposrednih uporabnikov in vsebuje načela glede upravljanja s stvarnim in finančnim premoženjem občine. Zakon posebej določa tudi pravila, ki se nanašajo na posredne uporabnike proračuna občine v primeru, ko je potrebno načrtovanje, upravljanje in nadziranje porabe javnih finančnih sredstev, ter pravice in obveznosti subjektov, ki pripravljajo, sprejemajo in izvršujejo občinski proračun. Med omenjena pravila sodi predložitev finančnih načrtov, upravljanje denarnih sredstev, predložitev letnih poročil, zadolževanje in druga področja (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 61–62). Zakon neposredno določa le cilje proračuna kot posebnega akta, med katere spada zagotavljanje sredstev za financiranje občinskih organov ter izvajanje njihovih nalog in drugih namenov v skladu z zakoni in občinskimi predpisi. Poleg teh ciljev zakon omogoča zasledovanje številnih drugih ciljev, in sicer gospodarnejše in učinkovitejše upravljanje z javnofinančnimi sredstvi in izdatki, vzpostavitev celovitega in konsistentnega pravnega sistema, učinkovitost pri izvajanju makroekonomske politike, večletno načrtovanje proračunov, večja preglednost proračuna, vzpostavitev notranjega nadzora ter povečanje

pristojnosti in odgovornosti neposrednih uporabnikov proračuna (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 56).

ZJF v svojem 2. členu vsebuje tudi proračunska načela, na katerih temelji sistem proračunskega in javnega financiranja občine ter upravljanje proračuna (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 62–64). Najpomembnejša proračunska načela, ki jih mora občina spoštovati skozi celoten proces proračunskega cikla, so razdeljena v tri vsebinske sklope. V prvi sklop, to je formalno-statičnih načel (navezujejo se na obliko in vsebino proračuna), sodijo:

- **načelo proračunske enotnosti**, po katerem morajo biti prejemki in izdatki zajeti v enem proračunu, o njem pa odloča občinski svet le enkrat;
- **načelo proračunske popolnosti**, ki pravi, da morajo biti vsi prejemki in izdatki občine obvezno zajeti v proračunu, po načelu bruto izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov brez kompenzacij;
- **načelo proračunske preglednosti**, ki pravi, da morajo biti prejemki in izdatki proračuna ustrezno razčlenjeni, in sicer prejemki po virih prihodkov, izdatki pa po namenih porabe.

Na pripravo in izvrševanje proračuna se navezujejo dinamično-materialna načela. V ta sklop sodijo:

- **načelo proračunske stvarnosti**, ki pravi, da morajo biti prejemki in izdatki proračuna čim bolj natančno določeni, brez večjih odmikov med sprejetim in realiziranim proračunom;
- **načelo predhodne potrditve** narekuje, da mora proračun pred njegovim izvrševanjem nujno potrditi občinski svet. S tem pridobi pravico odločanja o namenu in obsegu proračunskih sredstev, ki so namenjena določenim programom v prihodnjem proračunskem obdobju;
- **načelo javnosti**, ki določa seznanjanje zainteresirane javnosti in predvsem davkoplačevalcev s sprejemanjem in izvajanjem proračuna;
- **načelo proračunskega ravnotežja** določa, da mora biti že v fazi sprejemanja proračun uravnotežen, in sicer mora biti zagotovljeno ravnotežje med celotnimi prejemki in izdatki proračuna;
- **načelo periodičnosti**, ki narekuje periodično sprejemanje proračuna, kot letnega načrta prejemkov in izdatkov občine, za določeno prihodnje časovno obdobje;
- **načelo proračunske specializacije**, ki daje proračunskim uporabnikom mandat za porabo finančnih sredstev v določenem obsegu, za določen namen in znotraj določenega časovnega obdobja.

Poleg naštetih načel je potrebno spoštovati tudi druga proračunska načela, ki ob klasičnih proračunskih načelih vse bolj pridobivajo na pomenu. V ta sklop spada načelo učinkovitosti in gospodarnosti, skupaj z načelom varčnosti (sredstva proračuna je potrebno

gospodarno razporejati in z njimi dosegati najboljše rezultate), načelo celovitega pokrivanja oziroma namenskosti (preprečuje avtomatično pritekanje določenih prihodkov posameznemu neposrednemu uporabniku ter vezanje določenih prihodkov na točno določene odhodke), načelo denarnega toka oziroma plačane realizacije (občina razpolaga s prejemki, ki so bili dejansko vplačani v proračun) ter ostala proračunska načela (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 60–69).

ZJF tako zajema celovito in poenoteno obravnavanje področja javnega financiranja, upravljanja z javnofinančnimi odhodki ter nosilcev javnega financiranja. Slednji morajo namreč imeti okvir enotnih načel in metodologije, ki jim omogoča enotno sestavo proračunov oziroma finančnih načrtov. Zakon zagotavlja enotnost pri časovno usklajenem načrtovanju in evidentiranju poslovnih dogodkov in vodenju poslovnih knjig, izdelavi letnih poročil, planiranju in upravljanju denarnih sredstev, nadzorom nad porabo sredstev, izdelavi analiz in podobno. Vse to je nujno potrebno, da se zagotovi večja usklajenost finančnih načrtov, preglednost porabe javnih sredstev, boljši nadzor ter bolj usklajeno načrtovanje projektov, kar predstavlja pogoje za vpeljavo načel enotnosti in popolnosti občinskega proračuna (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 55–56). Kljub temu zakon različno posega v poslovanje uporabnikov proračuna. Največji vpliv ima zakon na neposredne in posredne uporabnike občinskega proračuna, ki jim nalaga in zapoveduje pripravo finančnih načrtov, ki so vključeni v predlog proračuna. Precej manj omejitev pa zakon namenja drugim pravnim osebam javnega prava, kot so javna podjetja, in sicer predvsem pri zadolževanju in poroštvi (Čok et al., 2006, str. 2).

Pri pripravi proračuna mora občina upoštevati tudi ZFO, ki vsebuje praktične določbe glede glavnih vsebinskih sestavin občinskega proračuna, kamor spadajo določila glede dohodnine in finančne izravnave, državnega sofinanciranja investicij v občini, obsega zadolževanja in poroštev občine ter ostala določila. Poleg teh zakonov mora pri pripravi občinskega proračuna in finančnih načrtov upoštevati številne druge predpise in zakone. Med pomembnejše sodijo predpisi, ki določajo navodila in postopke priprave proračuna in finančnih načrtov, zakoni in pravilniki, ki se nanašajo na stvarno in finančno premoženje občin, predpisi s področja načrtovanja razvojnih programov občin in ostali predpisi (Ministrstvo za finance RS, 2011, str. 5).

1.4.2 Naloge, ki se financirajo iz občinskega proračuna

Za ureditev področja dejavnosti lokalne samouprave je pomemben 4. člen ELLS, ki pravi, da temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti predpisuje ustava in zakon, poleg tega pa zakon omogoča tudi prenos pooblastil in nalog posebnega pomena na lokalne oblasti. Le-te pri uresničevanju svojih pristojnosti delujejo svobodno in neodvisno v okvirih ustave in zakonov. Izvajanje javnih nalog je v pristojnosti tistih oblasti, ki so v stiku neposredno z državljanji, kar omogoča večjo učinkovitost in gospodarnost njihovega izvajanja.

Občina samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, in sicer v okviru ustave, zakonov in splošnih aktov občine. Poleg tega opravlja tudi državne naloge, ki jih s soglasjem občine v njihovo upravljanje prenese država, skupaj s potrebnimi sredstvi za uresničitev. Ločnica med občinsko in državno pristojnostjo je v dejstvu, ali se določena naloga nanaša bodisi na prebivalce občine ali je v splošni javni koristi nad interesom občine (Vlaj, 2004, str. 18–19). ZLS določa, da je občina na določenem teritoriju ustanovljena z namenom zadovoljevanja potreb in interesov lokalnega prebivalstva. Poleg tega mora izpolnjevati tudi druge naloge, ki so v interesu občanov in so skladne z zakoni. Seznam nalog, ki jih občina opravlja, ter njenih funkcij pokaže vlogo in položaj občine v družbenem sistemu, predvsem sistemu državne in javne uprave (Šmidovnik, 1995, str. 73). Kljub temu, da se občina s »čistimi«, tržnimi gospodarskimi dejavnostmi praviloma ne ukvarja, pa vseeno opravlja zadeve in zagotavlja dobrine, ki jih trg ne zagotavlja, in sicer splošne pogoje za življenje ljudi in razvoj gospodarstva (Šmidovnik, 1995, str. 124).

Naloge, ki jih opravlja občina, ZLS deli v dve skupini, izvirne naloge občine in prenesene naloge občine. Takšno delitev nalog predpisuje že Ustava RS, ki v 140. členu določa, da so izvirne pristojnosti občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine, prenesene pristojnosti pa tiste, ki so izvirno v pristojnosti države, vendar jih lahko le-ta skladno z zakonom prenese v upravljanje občinam, če jim zagotovi tudi ustrezna finančna sredstva.

Izvirne naloge občine so tiste lokalne naloge javnega pomena, ki jih občine samostojno urejajo in opravljajo ter jih določijo s statutom ter posameznimi drugimi splošnimi akti. Te naloge se nanašajo na posamezno občino in so zanjo specifične. Določene naloge pa občinam predpisuje področna zakonodaja, ki ureja nekatera področja družbenega življenja in je najpomembnejši vir določanja pristojnosti lokalnih skupnosti in njihovih dejavnosti. Ti zakoni, ki obravnavajo posamezne zadeve javnega pomena, razmejujejo pristojnost med državo in občinami. V zvezi z izvirnimi nalogami občine je pomembna vloga države, ki skrbi in nadzoruje zakonitost izvajanja teh nalog (Vlaj, 2004, str. 204–208). Ta vrsta občinskih nalog predstavlja temelje delovanja lokalne samouprave. Tako 20. člen ZLS določa, da občina skladno z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun. Za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva izvajajo naloge na številnih področjih, skladno z 21. členom ZLS:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za:

- gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje:
 - službe socialnega skrbstva: za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
 - vzgojno-izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
 - razvoj športa in rekreacije;
 - kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira:
 - komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
 - pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
 - opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
 - občinsko upravo;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi pride do kršitev predpisov občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Med **prenesene naloge občine** spadajo naloge, ki so državne in jih država s soglasjem občine prenese v izvajanje občinam in jih le-ta izvaja za državo. Pomembno je, da za njihovo izvajanje na občinski ravni država zagotovi ustrezna finančna sredstva, sama pa nadzoruje primernost in strokovnost izvajanja teh nalog. Med glavne razloge prenosa teh nalog na občino sodi njihovo racionalnejše in učinkovitejše izvajanje (Vlaj, 2004, str. 205).

Samo izvajanje nalog na občinski ravni je prepuščeno občinskim organom in občinski upravi, lahko pa jih občina prenaša kot dejavnost občinskih negospodarskih in

gospodarskih javnih služb ali dejavnosti v javnem interesu v izvajanje javnim zavodom, podjetjem, skladom in javnim agencijam (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 52). Poleg tega ZLS omogoča občini opravljanje javnih služb tudi s podeljevanjem koncesij ali z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost zasebnikov.

2 GOSPODARSKA IN REGIONALNA RAST

Odkar lokalna samouprava pridobiva na pomenu ter imajo lokalne skupnosti vse pomembnejšo funkcijo in vlogo znotraj države pri načrtovanju in izvajanju nalog javnega pomena, je postalo tudi vprašanje regionalnega oziroma lokalnega razvoja ter gospodarske rasti teh ožjih teritorialnih enot vse pomembnejše gospodarsko in razvojno vprašanje. Lokalne skupnosti s svojimi finančnimi sredstvi in z izvajanjem ter opravljanjem zakonsko določenih in drugih nalog, ki so v interesu njihovih prebivalcev, stremijo k čim hitrejši rasti in gospodarskemu napredku svojega območja. Tako poleg gospodarske rasti celotne države postaja vse pomembnejše merjenje gospodarske rasti in napredka ožjih teritorialnih enot. Regionalna rast kot tema obsežne literature se nanaša na rast regij, ki so opredeljene kot območja oziroma ozemlja s podobnimi ali istovetnimi naravnimi in/ali družbenimi značilnostmi (Regija, 2011). Kljub temu gospodarsko rast večinoma obravnavamo kot gospodarsko rast celotne države. Vendar pa lahko različne teorije in ugotovitve glede gospodarske rasti države in regij uporabimo tudi na primeru analiziranja občin in njihovega razvoja. Možno je namreč potegniti vzporednice med regijo in občino, saj lahko občino obravnavamo podobno kot regijo v smislu celovitega, ozemeljsko in družbeno zaokroženega območja ter določenih skupnih potreb njenega prebivalstva.

2.1 Definiranje in merjenje gospodarske rasti

Ko govorimo o gospodarski rasti, najprej pomislimo na rast nacionalnega gospodarstva oziroma napredek na gospodarskem področju na ravni celotne države. To pomeni, da v modelih gospodarske rasti upoštevamo zgolj eno ravnotežje, in sicer na ravni države. Dejstvo je, da skuša vsaka država s svojo makroekonomsko politiko doseči čim večjo blaginjo in primerno življenjsko okolje za svoje prebivalce ter stremi k ustvarjanju pogojev za napredek svojega gospodarstva. V splošnem blaginjo in uspešnost določene države merimo z različnimi spremenljivkami, od katerih so najpomembnejše celoten proizvod oziroma bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP), stopnja brezposelnosti oziroma zaposlenosti ter raven cen (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 375). Splošna mera uspešnosti države in gospodarstva je dolgoročna rast BDP, ki pa ni nujno ustrezna mera stanja blaginje prebivalstva države (Polanec, b.l., str. 77).

Proučevanje gospodarske rasti je ena ključnih tem sodobne makroekonomije, ki obravnava problematiko človekovega preživetja in življenja (Polanec, b.l., str. 77). V sedanjem času se v vseh državah pojavlja gospodarska rast kot eden izmed ključnih ciljev z ekonomskega in političnega vidika. Vseskozi se pojavljajo razprave, ki se na takšen ali drugačen način

nanašajo na to pomembno ekonomsko kategorijo. Gospodarska rast je tako rekoč najpomembnejši dejavnik dolgoročnega razvoja in gospodarske uspešnosti ter sreče naroda, saj državam omogoča, da svojim prebivalcem priskrbijo več vsega; več dobrin, več najrazličnejših storitev, večje dohodke in drugega (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 517). Tako postaja v zadnjem času skoraj povsod po svetu gospodarska rast najpomembnejši in glavni cilj nacionalne politike držav (Commonwealth Treasury, Canberra, 1964, str. 5).

Ob tem moramo najprej pogledati, kako definiramo gospodarsko rast. Le-ta predstavlja temeljni indikator oziroma kazalnik uspešnosti ter »zdravja« posameznega gospodarstva – stopnjo po kateri nacionalni prihodki rastejo (Bolton & Khaw, 2011). Samuelson in Nordhaus (2002, str. 741) jo opredeljujeta kot rast celotnega proizvoda določene države oziroma naroda v času in določata, da jo običajno merimo z rastjo narodnega realnega BDP v obdobju enega leta. Odraža povečanje sposobnosti gospodarstva za proizvodnjo dobrin in storitev (Snowdon & Vane, 2002, str. 191). Ko govorimo o gospodarski rasti države, so v ospredju količinske spremembe in povečanja, ki pa seveda v določeni meri povzročajo tudi kakovostne spremembe v obliki gospodarskega razvoja države (Senjur, 2002, str. 7). Dejstvo je, da je sama rast BDP, kot temeljna mera gospodarske aktivnosti, vprašljiva z vidika širšega obravnavanja blaginje prebivalstva (Polanec, b.l., str. 77). Rast BDP, ki jo opredelimo kot mero proizvodnje, nam ne pove prav veliko o povečevanju blaginje, zato predstavlja le približek potencialnega povečanja blaginje prebivalcev (Polanec, Masten & Fabjančič, 2000, str. 7). Rast BDP lahko, poleg absolutnega merjenja, merimo tudi v relativnem smislu kot rast BDP na prebivalca. V tem primeru dobimo mero produktivnosti, ki pove, koliko od celotnega proizvoda države v povprečju odpade na prebivalca. Rast tega kazalnika kaže povečanje dobrin, ki jih ima posameznik na voljo, ter s tem njegov življenjski standard (Polanec et al., 2000, str. 125).

Ekonomisti gospodarsko rast določene države običajno merijo z rastjo realnega BDP, ki predstavlja mero agregatnega proizvoda države (Krugman & Wells, 2009, str. 185). Le-ta, poleg stopnje brezposelnosti, predstavlja eno izmed ključnih spremenljivk makroekonomske uspešnosti narodnega gospodarstva (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 375). Velja za najboljšo mero merjenja uspešnosti gospodarstva. Država, ki ima višji proizvod dobrin in storitev, lahko bolje zadovoljuje povpraševanje gospodinjstev, podjetij in države (Mankiw, 2002, str. 16). Vendar moramo poudariti, da BDP meri le tržne transakcije, ki izključuje številne aktivnosti, zato predstavlja nepopolno mero gospodarske aktivnosti (Polanec et al., 2000, str. 22). Med te aktivnosti, ki jih realni BDP izpušča iz svojega izračuna, sodi proizvodnja gospodinjstev, siva ekonomija, zdravje in življenjsko pričakovanje, prosti čas, kvaliteta okolja, politična svoboda ter socialna pravičnost in podobno (Measuring GDP and Economic Growth, 2011, str. 78).

Da bi lahko prikazali, kako dejansko merimo gospodarsko rast z vidika celotnega gospodarstva, moramo najprej opredeliti BDP, oziroma prikazati način, kako ta agregat merimo na ravni države. Najpogosteje BDP predstavlja tržno vrednost celotnih dobrin in

storitev, proizvedenih na določenem gospodarskem območju v nekem časovnem obdobju (Bolton & Khaw, 2011). Kljub tej splošni definiciji v praksi obstajajo trije načini merjenja BDP kot mere gospodarske rasti:

- prvi in najpogostejši način je merjenje BDP, ki temelji na celotnih oziroma agregatnih izdatkih za nakupe v državi proizvedenih končnih dobrin in storitev, kar predstavlja tok sredstev, ki jih posamezni sektorji namenijo nakupom dobrin in storitev na trgih (Krugman & Wells, 2009, str. 177). Po tej metodi predstavlja BDP vsoto štirih kategorij izdatkov, izdatke potrošnikov (C), investicijske izdatke (I), nakupe države (G) in neto izvoz (X), kot razliko med izvozom in uvozom države, kar Mankiw (2002, str. 24) predstavi z naslednjo enačbo: $BDP = C + I + G + X$;
- druga metoda je merjenje BDP kot vrednost vseh proizvedenih končnih dobrin in storitev določene države v nekem časovnem obdobju, običajno v enem letu. Ta metoda tako izključuje vrednost vmesnih dobrin in storitev in upošteva le vsakokratno dodano vrednost proizvajalcev v verigi oziroma posamezni fazi proizvodnega procesa, ki predstavlja razliko med vrednostjo posamezne prodaje in vrednostjo nakupov proizvodnih dejavnikov od drugih proizvajalcev (Krugman & Wells, 2009, str. 179);
- tretji način merjenja BDP temelji na celotnih dohodkih zasluženih v gospodarstvu. V tem primeru gre za dohodke, ki jih prejmejo gospodinjstva kot lastniki podjetij in proizvodnih dejavnikov, ki so v teh podjetjih zaposleni (Krugman & Wells, 2009, str. 178).

Splošno teoretično orodje za merjenje stopnje gospodarske rasti predstavlja enačba, ki stopnjo rasti opredeljuje kot relativni prirastek spremenljivke. Gre za absolutni prirastek določene spremenljivke v tekočem obdobju glede na predhodno obdobje, deljen z vrednostjo te spremenljivke v predhodnem obdobju (Senjur, 2002, str. 84). V praksi za merjenje rasti realnega BDP ter s tem merjenje gospodarske rasti posamezne države uporabljamo tri najpogostejše načine, med katerimi moramo poznati uporabnost vsakega izmed teh načinov ter razlike med njimi (Measuring Economic Growth, 2011):

- četrtna stopnja rasti,
- letna stopnja rasti,
- povprečna letna stopnja rasti.

Prvi način je četrtna stopnja rasti, ki prikazuje spremembe v realnem BDP med dvema zaporednima četrtnjema. Pogosto iz četrtna stopnje rasti, ob predvidenem enakem trendu rasti, »sestavimo« nek približek, ki kaže letno stopnjo rasti realnega BDP države. Ta mera je uporabna predvsem s stališča prikazovanja nekega trenutnega gospodarskega razvoja. Po drugi strani je četrtna rast, iz katere dobimo letno stopnjo rasti, precej spremenljiva mera, predvsem zaradi tega, ker se nek dejavnik oziroma dogodek, ki je prevladoval v posameznem četrtnju, preprosto upošteva na letni ravni (Measuring Economic Growth, 2011). Letna stopnja rasti primerja raven realnega BDP četrtnja

tekočega leta z ravno realnega BDP v istem četrtletju predhodnega leta. Ta mera je predvsem uporabna s stališča prikazovanja medletnega napredka, pri katerem je izločen vpliv sezonskih nihanj, ki nastajajo med četrtletji. Ta mera je tudi manj spremenljiva od letne rasti na podlagi četrtletne stopnje rasti, ker tu posebni dejavniki v posameznem četrtletju niso upoštevani na letni ravni (Measuring Economic Growth, 2011). Tretji način merjenja rasti realnega BDP je merjenje povprečne letne stopnje rasti, ki predstavlja povprečje letnih stopenj rasti v obdobju enega leta. Ta mera predstavlja povprečje letnih stopenj rasti posameznega četrtletja v letu (Measuring Economic Growth, 2011).

Iz napisanega sledi, da stopnjo gospodarske rasti merimo v odstotni spremembi količine dobrin in storitev proizvedene med dvema letoma, kar običajno predstavimo kot stopnjo rasti realnega BDP (Measuring GDP and Economic Growth, 2011, str. 78). Ob tem moramo definirati realni BDP, ki predstavlja celotno vrednost končnih dobrin in storitev, proizvedenih v gospodarstvu v določenem obdobju, izračunano z uporabo cen določenega izbranega baznega leta (Krugman & Wells, 2009, str. 185). To pomeni, da je ta vrednost prilagojena tako, da učinek inflacije ni upoštevan (Measuring Economic Growth, 2011). To mero uporabljamo za prikazovanje in primerjavo gospodarske blaginje države, za mednarodne primerjave ter napovedovanje poslovnih ciklov (Measuring GDP and Economic Growth, 2011, str. 78). Nasprotno nominalni BDP predstavlja vrednost končnih dobrin in storitev, proizvedenih v gospodarstvu v določenem obdobju, izračunano z uporabo tekočih cen (Krugman & Wells, 2009, str. 185). Poleg tega moramo poudariti tudi to, da lahko BDP pri merjenju rasti nacionalnega gospodarstva uporabimo na različne načine. Najbolj pogosti in splošno uporabljeni načini za merjenje gospodarske rasti so tako rast BDP, rast BDP na zaposlenega ter rast BDP na prebivalca (Armstrong & Taylor, 2000, str. 66).

2.2 Teorije gospodarske rasti

Med različnimi ekonomisti obstaja soglasje, ki je v prid gospodarski rasti, vendar je med njimi moč zaslediti različne poglede o tem, na kakšen način zagotoviti in spodbuditi to rast. Zato so nastale različne teorije, ki v ozadju skrivajo posamezne dejavnike rasti (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 521). Teorije gospodarske rasti obravnavajo dejavnike, ki povzročajo, oziroma vplivajo na rast, in jih povezujejo v celoto. V grobem lahko teorije gospodarske rasti razdelimo v tri skupine. Vsaka sledi določeni skupini razlogov, ki poganjajo gospodarsko rast (Senjur, 2002, str. 98):

- **povpraševalno zasnovane teorije**, ki temeljijo na povečanju povpraševanja z namenom vplivati na povečanje proizvodnje z boljšim izkoriščanjem proizvodnih zmogljivosti;
- **ponudbeno zasnovane teorije**, ki so usmerjene v povečanje ponudbe s povečanjem proizvodnje kot posledice večjih zmogljivosti proizvodnje;

- **strukturno zasnovane teorije**, ki temeljijo na ideji o povečanju proizvodnje z drugačno kombinacijo proizvodnih dejavnikov na podlagi prestrukturiranja, strukturnega prilagajanja in strukturnih sprememb.

V prvo skupino, to je povpraševalno zasnovane teorije, sodi keynesianska teorija gospodarske rasti, ki je nastala leta 1936 z delom Johna Maynarda Keynesa, z naslovom »Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja.« Teorija daje ključni poudarek v proučevanju agregatnega povpraševanja in nastanka gospodarskih kriz zaradi premajhnega agregatnega povpraševanja (Redek, 2001, str. 153). Po njegovem prepričanju je gospodarstvo nestabilno, tako da lahko pride do neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem predvsem zaradi nezadostnega agregatnega povpraševanja, ki v končni fazi pripelje do brezposelnosti (Keynes jo imenuje neprostovoljna brezposelnost), ker sistem ni zmožen dosežati polne zaposlenosti proizvodnih dejavnikov (Keynes, 1936). Ker gospodarstvo v tem primeru samo ne doseže ravnotežja, je po keynesianski teoriji potrebno, da država in lokalne oblasti odigrajo eno najpomembnejših vlog pri spodbujanju gospodarske aktivnosti in doseganju rasti. Tako naj bi z javnimi izdatki in obdavčitvijo intervenirali v gospodarstvu ter preko višje zaposlenosti, investicijske aktivnosti in potrošnje vplivali na agregatno povpraševanje (Keynes, 1936). Ena izmed pomembnejših oblik intervencije v gospodarstvo naj bi bila usmerjena v organizacijo in financiranje javnih del (Keynes, 1933). Intervencije naj bi posegale na delovanje trgov, z namenom vplivanja na ekstremna gibanja v poslovnem ciklu v eno ali drugo stran (Keynesian Economics, 2011). Kasneje so ideje o nezadostnem povpraševanju v gospodarstvu naprej razvijali postkeynesianci. Gospodarsko rast so prav tako pojasnjevali z dejavniki na strani povpraševanja oziroma določenimi oblikami povpraševanja (Knez, 2006, str. 94).

Med ponudbeno zasnovane teorije sodi klasična ekonomska teorija. Ekonomisti te teorije so začeli svoje ideje graditi v času prve industrijske revolucije, ko so se s pojavom kapitala v proizvodnem procesu oziroma kapitalizma, ki predstavlja pomemben dejavnik večanja bogastva naroda, zgodile številne spremembe v družbi ter posledično v proučevanju ekonomske znanosti (Norčič, 2000, str. 69). Pri opredeljevanju faktorjev, ki naj bi vplivali na rast, so klasični ekonomisti videli glavni faktor gospodarske rasti v investicijah in povečevanju kapitala. Najvidnejši predstavnik klasičnih ekonomistov je bil Smith, ki velja za utemeljitelja moderne ekonomske teorije in je proučeval možnosti dolgoročne rasti gospodarstva. Po njegovem mnenju naj bi se za kontinuiran proces rasti, skladno z večanjem oziroma akumulacijo kapitala, širil tudi proces delitve dela, ki naj bi vplival na povečanje produktivnosti (Sušjan, 2002, str. 40). Za samo rast naj bi bila pomembna tudi specializacija v proizvodnji, ki povzroča ekonomije obsega (LaHaye, 2008) in koncept konkurence oziroma nevidne roke, ki preko svobodno delujočega tržnega mehanizma (brez vmešavanja države) pripelje do najboljših učinkov in rezultatov za celotno gospodarstvo (Sušjan, 2002, str. 29). Poleg tega teorija v procesu gospodarske rasti poudarja tudi pomembnost koncepta učinka tehnološkega napredka v obliki specializacije delavcev in

delitvi dela, uvajanju novih proizvodov in proizvodnih metod ter vpliva monopolne moči podjetij na uvajanje tehnološkega napredka (Barro & Sala-i-Martin, 1995, str. 9).

V to skupino teorij sodi tudi neoklasična ekonomska teorija, po kateri je gospodarska rast posledica treh dejavnikov, rasti fizičnega kapitala, dela in tehnološkega napredka (Sušjan, 2004, str. 6). To pomeni, da neoklasična teorija pojasnjuje rast z dejavniki na strani ponudbe, medtem ko se rast povpraševanja le prilagaja rasti ponudbe in ima pasivno vlogo. Iz tega sledi, da se neoklasiki ukvarjajo z redkostjo dobrin in proizvodnih dejavnikov ter njihovo alokacijo kot ključnim problemom v ekonomiji. Svojo tezo so gradili na predpostavki, da gospodarska rast poskrbi sama zase, z delovanjem svobodne konkurence in zagotavljanjem primerne družbenega in političnega okolja ter institucionalnega okvira s strani države. V ospredje teorije postavljajo trg kot najboljši mehanizem za optimalno alokacijo proizvodnih dejavnikov (Sušjan, 2004, str. 27). Gospodarsko rast tako spodbuja produktivni potencial in dejavniki, ki na ta potencial vplivajo. Ti dejavniki so usposobljeni delavci, obseg kapitala ter raven v proizvodnji uporabljene tehnologije in organizacije (The Theory of Economic Growth, 2011, str. 2). Tako obstajata dve skupini dejavnikov, ki spodbujajo produktivni potencial države (The Theory of Economic Growth, 2011, str. 3):

- učinkovitost dela, ki je odvisna od dveh dejavnikov, in sicer tehnološkega napredka in organiziranosti proizvodnje;
- kapitalna intenzivnost, ki predstavlja uspešnost gospodarstva. Višja kot je, bogatejše in bolj produktivno je gospodarstvo.

Novost, ki jo je eksplicitno vpeljala ta teorija, so tehnološke spremembe, ki imajo ključen in znaten vpliv na gospodarsko rast. Napredek v tehnologiji se zgodi spontano in predstavlja eksogen dejavnik pri pojasnjevanju gospodarske rasti (Neoclassical Growth Theory, 2011). Tehnološki napredek kot eksogena spremenljivka, naj bi nastajal zunaj podjetij, in sicer pod okriljem države (Sušjan, 2004, str. 16).

V zadnjo, tretjo skupino teorij, spada teorija endogene rasti oziroma teorija endogenih tehnoloških sprememb, ki obravnava tehnologijo in tehnološke spremembe endogeno in kot subjekt samostojnega procesa podjetij. Podjetja imajo spodbude za investiranje v raziskave in razvoj, saj jim razvoj novih tehnologij zagotavlja neko trenutno monopolno moč na trgu (Crespo-Cuaresma, Dimitz & Ritzberger-Grünwald, 2003, str. 56). Tako so tehnološke spremembe, ki v procesu proizvodnje povečujejo proizvod ob nespremenjeni količini proizvodnih dejavnikov, ena izmed ključnih sestavin gospodarske rasti (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 528–529). Sušjan (2004, str. 17–21) navaja vire, ki spodbujajo tehnološki napredek:

- učenje z delom in novo znanje, ki vsebuje znanstvena in tehnična odkritja ter sposobnost njihove uporabe v proizvodnji;

- raziskave in razvoj, ki so kot produkt podjetij, ki na nek način »proizvajajo« nova znanja in tehnike oziroma nove oblike kombiniranja kapitalnih dobrin;
- usmerjeno učenje z delom, ki kombinira tehnološki napredek s procesom raziskav in razvoja ter izboljšav ob delu.

Med pomembne dejavnike gospodarske rasti sodi človeški kapital, ki predstavlja ključen dejavnik za raziskovalni sektor, kjer raziskovalci ustvarjajo nove proizvode ter ideje, pomembne za tehnološki napredek (Barro, 1991, str. 408–409). Znatno vpliv na rast naj bi imele tudi inovacije, ki jih je Schumpeter (1939, str. 80) opredelil kot uvajanje novih proizvodov, spremembe proizvodnih metod, odpiranje novih trgov, pridobivanje novih nabavnih virov, nove načine organiziranja poslovanja in podobno. Teorija poudarja tudi vlogo trgovine pri gospodarski rasti, saj lahko preveč ovir pri trgovanju med različnimi državami povzroči znižanje pretoka izumov, kar zmanjšuje spodbude za inovacije in s tem upočasnevanje tehnološkega napredka in gospodarske rasti (We, 1994).

2.3 Dejavniki gospodarske rasti

Po analizi teorij gospodarske rasti moramo odgovoriti na vprašanje, kaj povzroča, oziroma poganja rast določenega gospodarstva. Različne teorije so poudarjale različne dejavnike, ki pomembno vplivajo na stopnjo gospodarske rasti (Gould & Ruffin, 1993, str. 25). Ekonomisti so ugotovili, da imajo vse razvite države nekatere skupne lastnosti in iste temeljne procese, ko se ukvarjajo z njihovo gospodarsko rastjo. Tako mora rast gospodarstva vsake države temeljiti na štirih ključnih dejavnikih, ki jih različne države različno (učinkovito) uporabljajo v proizvodnji. Ti dejavniki so po mnenju Samuelsona in Nordhousa (2002, str. 520):

- **človeški viri** v obliki količine delavcev, ki so na razpolago v določeni državi, ter izobraženosti, usposobljenosti in spretnosti teh delavcev. Slednji dejavniki naj bi pri uporabi kapitalnih dobrin odločilno vplivali na rast produktivnosti dela;
- **naravni viri** kot eden izmed klasičnih dejavnikov proizvodnje in rasti gospodarstva. Ta dejavnik je pomemben zlasti v tistih državah, ki so bogatejše z naravnimi viri, torej ogromnimi površinami obdelovalne zemlje, gozdovi, vodo ter raznimi rudninami;
- **kapital**, ki se deli v dve večji skupini. Prvo skupino predstavljajo klasične kapitalne dobrine, kot so tovarne s pripadajočo opremo in stroji, infrastruktura in podobno. Druga vrsta kapitala pa je socialni kapital, ki predstavlja večje naložbe države. Te zagotavljajo osnovo za poslovanje zasebnega sektorja;
- **tehnologija**, ki je vseskozi predstavljala pomemben element gospodarske rasti držav, in sicer v obliki nenehnih izumov in izboljšav v proizvodnji ter znanstvenih in tehničnih dognanj. Ta dejavnik je precej neviden, saj se manjše izboljšave vseskozi pojavljajo in izboljšujejo kakovost proizvodov ter s tem v precejšnji meri prispeva k izboljšanju življenjskega standarda ljudi.

Petrakos, Arvanitidis in Pavleas (2007, str. 7) navajajo številne dejavnike gospodarske rasti in uspešnosti držav. Med temi dejavniki imajo ključno vlogo investicije ter človeški kapital v obliki usposobljenosti delavcev in njihovega znanja. Pomemben dejavnik so tudi inovacije ter izdatki za raziskave in razvoj, ki vplivajo na povečanje produktivnosti ter s tem gospodarsko rast. Velik poudarek dajejo tudi makroekonomski stabilnosti (na primer nizka inflacija) in ekonomskim politikam, predvsem v obliki investicij v človeški kapital in infrastrukturo, izboljšavam političnih in pravnih institucij ter drugim politikam, ki skupaj z izboljšanim institucionalnim okvirom vplivajo na gospodarsko uspešnost. Močan vpliv na gospodarsko rast ima odprtost države navzven (preko izpostavljenosti večji konkurenci ter prenosa tehnologije in prenosa znanja) ter neposredne tuje investicije, ki pritekajo v državo. Pomemben vpliv na gospodarsko rast imajo tudi družbeno-kulturni dejavniki ter politični dejavniki, kot sta politična stabilnost in raven demokracije. V zadnjem času narašča predvsem zanimanje za proučevanje vpliva številnih dejavnikov geografije. Poleg omenjenih najpomembnejših dejavnikov gospodarske rasti Bassanini in Scarpetta (2001, str. 20) navajata kot izredno pomemben dejavnik tudi sodoben finančni sistem, ki omogoča lažje zagotavljanje finančnih sredstev in mobilizacijo prihrankov.

Poleg tega moramo pri analizi gospodarske rasti upoštevati tudi druge vzroke gospodarske rasti in dejavnike, ki niso neposredni proizvodni tvorci. Mednje Senjur (2002, str. 125) uvršča velikost trga, ki omogoča večje povpraševanje, s tem proizvodnjo in rast, mednarodne ekonomske odnose, predvsem izvoz države, saj le-ta preko izvoznega multiplikatorja povečuje družbeni proizvod, poleg tega pa se z mednarodno menjavo širi velikost trga in izkoriščajo ekonomije obsega, strukturne spremembe (preoblikovanje proizvodne strukture kot sprememba deležev različnih panog v družbenem proizvodu) in podjetništvo v obliki uvedbe podjetništva, managementa in inovacij. Kasneje, z naraščanjem vloge ekologije, se je pojavila tudi potreba po vključevanju in obravnavanju zemlje in naravnih virov kot vse pomembnejšemu dejavniku rasti (Senjur, 2002, str. 123).

2.4 Definiranje in merjenje regionalne gospodarske rasti

Gospodarska rast države kot celote nam ne daje ustrezne slike glede rasti v posameznih regijah znotraj države, saj je lahko rast v teh ožjih področjih precej raznolika. Ene regije rastejo hitreje, druge pa počasneje, kar pomeni, da znotraj države ni enakomerne gospodarske rasti. S teoretičnega vidika rast na ravni celotne države ne upošteva nikakršne prostorske oziroma regionalne komponente, kar pomeni, da postavimo zgolj eno ravnovesje za celotno državo, brez upoštevanja in oziranja se na rast regij. Po drugi strani z upoštevanjem regionalne komponente, poleg ravnovesja za celotno državo, v model vnašamo še ravnovesja na regionalni ravni. Tako moramo na ravni države doseči državno ravnovesje ob upoštevanju in zagotovitvi vseh regionalnih ravnovesij. V zadnjem času, poleg odločanja na najvišji državni ravni, postaja znotraj države decentralizirano odločanje na regionalnem nivoju vse pomembnejše politično in gospodarsko vprašanje. S tem

postajata regionalna rast in razvoj pomembni komponenti gospodarskega napredka celotne države (Senjur, 2002, str. 508).

Regionalna rast se tako nanaša na rast regij. Čeprav je dokaj jasno, kaj s pojmom regija poimenujemo, se do sedaj še ni izoblikovala ustrezna definicija regije. Kljub temu regija predstavlja nekakšen predel oziroma prostorsko omejeno okolje (Bučar, 1993, str. 40). Tudi Armstrong in Taylor (2000, str. 2) pravita, da je regija v teoretičnem smislu obravnavana precej nejasno in predstavlja geografsko podenoto nacionalnega gospodarstva oziroma podnacionalno prostorsko enoto, kot jo definira More (1985, str. 6). Vršaj (2002, str. 241) pa regijo označuje kot subjekt z lastno identiteto in specifičnimi lastnostmi, kot je na primer jezik, kultura, tradicija, ter možnostmi za organiziranje skupnega gospodarskega in socialnega razvoja. Kukar, Logar, Mešl in Matek (1993, str. 1) definirajo regijo kot skupek ozemeljskih enot, ki povezujejo gospodarske, družbene, naravne in zgodovinske značilnosti. Regija naj bi predstavljala vmesni člen med centraliziranim vodenjem države (z neučinkovitostjo odločanja) na eni strani ter decentraliziranim odločanjem občine (s preveliko razpršenostjo odločanja) na drugi strani.

Richardson (1975, str. 17) razvrsti regije v tri tipe:

- **homogena regija**, ki temelji na stališču, da so lahko številni deli regije povezani skupaj v eno samo regijo, če jih opredeljujejo enotne značilnosti. Te značilnosti so lahko ekonomske, geografske ali socialno-politične narave. Zaznamuje jih podobnost v določenem kriteriju, na primer v ravni dohodka na prebivalca;
- **nodalna ali polarizirana regija**, ki je sestavljena iz različnih oziroma heterogenih enot, kar pomeni, da je distribucija populacije in različnih ekonomskih aktivnosti znotraj regije neenakomerna. Znotraj regije prevladujejo močnejši centri, proti katerim gravitira prebivalstvo, dobrine, promet in podobno. Te kategorije se koncentrirajo okoli mest in urbanih centrov, ki so medsebojno funkcionalno soodvisni;
- **planska ali programska regija** kot bistvena kategorizacija regije, ko se pojavi vprašanje regionalne politike in regionalnega planiranja. Takšna regija predstavlja območje, v katerem veljajo sprejete ekonomske odločitve. S planskimi regijami lahko delamo le v primeru statističnih podatkov, ki se običajno zbirajo tudi na regionalni ravni.

Pri analiziranju regionalne gospodarske rasti je pomembno, da poznamo razliko v primerjavi z rastjo nacionalnega gospodarstva, in sicer v povezavi z mobilnostjo proizvodnih dejavnikov. Če v primeru države v omejenih okvirih še lahko govorimo o zaprtem gospodarstvu, ta predpostavka vsekakor ni dopustna v primeru regij. Tako se regije soočajo z migracijami delavcev in prilivi ter odlivi kapitala, kar povzroča, da regionalna gospodarska rast bolj variira kot rast na ravni celotne države, tudi v primeru določenega nespremenjenega obsega resursov države (Richardson, 1975, str. 45). To nadalje pomeni, da je regionalno gospodarstvo običajno bolj odprto kot nacionalno

gospodarstvo, v katerem se ta regija nahaja. To lahko pojasnimo z dejstvom, da je medregionalna trgovina povsem prosta (brez carin in drugih omejitev), proizvodna dejavnika, kot sta delo in kapital, sta bolj mobilna med regijami, manjši je vpliv kulturnih, političnih in jezikovnih ovir pri medregionalni mobilnosti dela in kapitala, poleg tega pa je med regijami visoka stopnja gospodarske soodvisnosti, ki ima izredno pomemben vpliv na analizo regionalne ekonomike (Armstrong & Taylor, 2000, str. 2). Richardson (v More, 1985, str. 10) pojasnjuje še druge razlike med nacionalnim gospodarstvom in regijo. Tako naj bi bile regije bolj omejene glede izbire instrumentov za vodenje ekonomske politike, kot so nacionalna gospodarstva. Po drugi strani na regionalni ravni obstaja tesnejša povezava med tako imenovano javno politiko in gospodarsko rastjo ter vidnejša vloga ekonomij obsega na raven regionalne gospodarske rasti.

Regionalno gospodarsko rast prav tako kot gospodarsko rast nacionalnega gospodarstva izrazimo z rastjo BDP določene regije (GDP at regional level, 2011). Na BDP regije lahko gledamo tudi kot na podnacionalni BDP, ki meri velikost gospodarstva regije. Pogosto ga preprosto izrazimo kot agregat bruto dodane vrednosti vseh proizvajalcev, ki so locirani v določeni regiji (Gross regional domestic product, 2011). BDP tudi na ravni regije predstavlja ključno mero rasti, saj meri celoten proizvod, ustvarjen znotraj meja posamezne regije, ne glede na stalno prebivališče zaposlenih oseb znotraj regije (GDP at regional level, 2011). Hoover in Fisher (1949, str. 177) pravita, da sta lahko primerna kriterija za ocenjevanje regionalne gospodarske rasti tudi spremembe prihodka na prebivalca določene regije ali celotni prihodki v opazovani regiji.

Pogosto se za merjenje makroekonomskih kazalnikov na ravni regije izkaže, da ni zadostnih in ustreznih podatkov o institucionalnih enotah, kot je to v primeru kazalnikov na nacionalni ravni. Tako obstajajo nekateri specifični pristopi k izračunavanju ravni BDP v regijah (Kahoun, 2011, str. 2):

- metoda od spodaj navzgor temelji na podatkih lokalnih enot, torej enot, ki so locirane v regiji, iz katerih nato izračunamo regionalni BDP po principu in metodi, kot se uporablja na nacionalni ravni;
- metoda od zgoraj navzdol temelji na agregatnih podatkih nacionalnih računov, ki jih nato ustrezno razdelimo preko ključev, izpeljanih na podlagi tesne povezave z regionalnimi kazalniki (na primer sredstva za zaposlene);
- neprava metoda od spodaj navzgor, po kateri agregate na ravni regije oblikujemo kot ocene lokalnih podatkov;
- neprava metoda od zgoraj navzdol, ki je podobna metodi od zgoraj navzdol, le da tu uporabimo neke relativne, torej ne povsem sorodne indikatorje;
- kombinirana metoda, ki predstavlja kombinacijo več pristopov skupaj.

Kljub temu lahko regionalni BDP s teoretičnega vidika ocenimo tudi na podlagi treh temeljnih pristopov, ki jih v osnovi uporabljamo za izračun BDP na nacionalni ravni, in

sicer proizvodne, izdatkovne in prihodkovne metode. Če zanemarimo vpliv cen, potem s proizvodno metodo v splošnem merimo regionalni BDP kot vsoto bruto dodane vrednosti (le-ta predstavlja razliko med proizvodom in vmesnimi dobrinami) in davkov na proizvode brez subvencij. Prihodkovna metoda določa regionalni BDP kot agregat spremenljivk, ki na regionalni ravni tvorijo prihodke. Te spremenljivke so sredstva za zaposlene, bruto poslovni presežek in davki na proizvodnjo brez subvencij. Ti dve metodi lahko pogojno uporabimo pri izračunavanju BDP na ravni regij, vendar se lahko pojavi problem, kadar določeni podatki niso zajeti in tako niso na voljo za nižje ravni od države. Tretje metode, to je izdatkovne metode, pa zaradi pomanjkanja ustreznih in relevantnih podatkov običajno ne uporabljamo pri izračunavanju regionalnega BDP. Tako so na regionalni ravni redko na voljo podatki o neto izvozu regije ter končni potrošnji (Kahoun, 2011, str. 2–4).

Prav tako kot na nacionalni ravni lahko gospodarsko rast na regionalni ravni merimo s spremembami (rastjo) BDP v času. Tudi v tem primeru gospodarsko rast regije prikazujemo kot odstotno spremembo realnega BDP regije na letni ravni (Abel & Deitz, 2008, str. 3). Torej lahko tudi na regionalni ravni uporabimo splošen analitičen pristop v obliki enačbe, po kateri izračunamo stopnjo rasti kot relativni prirastek spremenljivke (Senjur, 2002, str. 84). Na regionalni ravni lahko gospodarsko rast merimo z rastjo celotnega proizvoda, rastjo celotnega proizvoda na zaposlenega in rastjo celotnega proizvoda na prebivalca regije. Vendar moramo biti pazljivi pri izbiri posameznega kazalnika, saj dajo te tri mere rasti precej različne implikacije pri razumevanju gospodarske uspešnosti regije. Lahko se namreč zgodi, da posamezna regija izkazuje nizko rast proizvoda ter precej hitrejšo rast proizvoda na prebivalca te regije kot posledico izseljevanja nezaposlenih prebivalcev opazovane regije. V splošnem je povezanost med tema dvema kazalnikoma precej višja kot med rastjo celotnega proizvoda na zaposlenega in ostalima dvema merama (Armstrong & Taylor, 2000, str. 66). Je pa sama uporaba teh treh mer rasti precej odvisna od namena uporabe. Tako je lahko rast celotnega proizvoda uporabna mera kot indikator povečanja proizvodnih kapacitet regije (odvisna tudi od sposobnosti regije k pridobivanju kapitala in dela iz drugih regij). Po drugi strani rast proizvoda na zaposlenega prikazuje spremembe v konkurenčnosti regije oziroma mero učinkovitosti proizvodnih dejavnikov znotraj regije, medtem ko rast proizvoda na prebivalca kaže na spremembe ravni gospodarske in družbene blaginje regije (Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006, str. 62).

Pri analiziranju razlik v rasti regij lahko uporabimo različne mere rasti, kot je rast proizvoda, proizvoda na zaposlenega ali proizvoda na prebivalca, ki podajajo različne razlage glede regionalne rasti. Zato je pri izbiri ustrezne mere rasti pomembna izbira namena in cilja analize; na primer za spremembe v konkurenčnosti regije je potrebno vzeti rast proizvoda na zaposlenega (Armstrong & Taylor, 2000, str. 66). Kljub temu je regionalni BDP na prebivalca najbolj pogost in uporabljen indikator, s katerim lahko primerjamo neskladja v gospodarski uspešnosti med regijami (Kahoun, 2011, str. 2).

2.5 Teorije regionalne gospodarske rasti

Teorije regionalne gospodarske rasti se od klasičnih teorij rasti nacionalnega gospodarstva razlikujejo po tem, da je pri regionalni analizi potrebno upoštevati posebno komponento, to je prostor. Ta prostor se v primeru analize regionalne rasti nanaša na regije. V preteklosti so se izoblikovale številne teorije, ki se nanašajo na rast regij. Med prve teorije regionalne rasti sodijo tiste, ki so poskušale prenesti gospodarsko rast na regionalni ravni po analogiji z narodnim gospodarstvom (Senjur, 2002, str. 515). Richardson (1975, str. 17) ta pristop v tipu homogene regije označi kot medregionalno makroekonomijo, ki jo izpelje s prenosom in izpeljavami modelov rasti celotnega gospodarstva na regionalno raven, pri čemer lahko vsako regijo obravnavamo kot posamezno odprto gospodarstvo. Tako obstajata dve glavni teoriji regionalne gospodarske rasti. Prva teorija spada med ponudbeno zasnovane teorije, ki so osnovane na podlagi neoklasične teorije rasti in izhajajo iz pomena ponudbe in mobilnosti proizvodnih dejavnikov na regionalno rast ob zagotovljenem povpraševanju. Druga teorija pa zaradi vloge povpraševanja za regionalno rast spada med povpraševalno zasnovane teorije, ki izhajajo iz keynesianske teorije rasti. Ta teorija poudarja vlogo zunanjega povpraševanja oziroma izvoza regije in pridobivanja dohodka iz virov zunaj regije na razvoj te »izvozne« regije (Senjur, 2002, str. 516). Armstrong in Taylor (2000, str. 65) na omenjeni dve teoriji ne gledata toliko z vidika konkurenčnosti, ampak bolj z vidika komplementarnosti njunih pristopov. Tako je mogoče s povpraševalno zasnovano teorijo pojasniti rast na srednji rok, medtem ko je razlike v rasti na dolgi rok mogoče pojasniti z neoklasično oziroma ponudbeno zasnovano teorijo.

Poleg teh dveh teorij regionalne gospodarske rasti se v literaturi pojavljajo tudi nekateri alternativni pristopi, ki razlagajo regionalno rast v smislu dinamike panožne strukture (Richardson, 1975, str. 45). Kot pravi Senjur (2002, str. 517), je značilnost teh alternativnih pristopov regionalne gospodarske rasti v tem, da v osrčje svojega proučevanja postavijo »nastanek nekega zametka razvoja, ki se nato širi in pogloblja« v prostoru, bodisi znotraj regije bodisi med različnimi regijami.

2.5.1 Neoklasična teorija regionalne rasti

Neoklasično teorijo regionalne rasti so ekonomisti izpeljali iz agregatne neoklasične teorije rasti in je ena izmed prvih teorij, ki se je nanašala na regionalni razvoj in je nastala z večjo dostopnostjo podatkov na regionalni ravni ter s povečanjem zanimanja za razlike v regionalni rasti. Začetnik te teorije je bil Robert Solow, ki je teorijo izpeljal iz neoklasične teorije rasti, kasneje pa so številni avtorji sledili tej teoretični podlagi. Tako je po tej teoriji pomembna vloga ponudbe za regionalno rast, predvsem razpoložljivost proizvodnih dejavnikov in njihova mobilnost, tehnični napredek pa predstavlja ključen dejavnik rasti in na dolgi rok določa stopnjo rasti proizvoda na delavca (Armstrong & Taylor, 2000, str. 64–65). Tako kot agregatna neoklasična teorija rasti tudi neoklasična teorija regionalne rasti sodi med ponudbeno zasnovane teorije, kjer imajo dejavniki na strani ponudbe odločilno

vlogo za gospodarsko rast, medtem ko samo povpraševanje ne vpliva na rast. Tako je rast regije določena od razpoložljivosti oziroma rasti proizvodnih dejavnikov (Farič, 1999, str. 5). Sama teorija postavlja agregatno produkcijsko funkcijo v osrčje teorije, kjer je proizvod določen v celoti z vložki dela in kapitala, modifikacije teorije pa kot ločen element vključujejo tudi učinke tehničnega napredka za določanje proizvoda (Armstrong & Taylor, 2000, str. 66). Tako neoklasična teorija pojasnjuje tri vire za rast proizvoda določene regije, in sicer kapital, delo in tehnologijo (Armstrong & Taylor, 2000, str. 72).

Neoklasična teorija regionalne rasti vsebuje določene predpostavke, ki so precej neprimerne in nerealne pri regionalni analizi, kot je na primer polna zaposlenost zaradi različne stopnje izkoriščanja virov ter popolna konkurenca v časih monopolnih, oligopolnih in drugih struktur na trgu. Vendar je ta teorija privlačna, ker predpostavlja mobilnost proizvodnih dejavnikov oziroma njihovo medregionalno selitev, ki nastane kot odziv na razlike v faktorskih dohodkih (Richardson, 1975, str. 50). Po tej teoriji se tako delo kot kapital selita v tiste regije, ki jim lahko ponudijo višje stopnje donosa (plače in dobiček). Pri tem teorija predvideva popolno mobilnost teh dveh proizvodnih dejavnikov med regijami ter popolne informacije glede njunih cen v vseh regijah. Prav tako se tudi za tehnologijo in znanje predvideva neka stopnja mobilnosti med regijami. Iz tega sledi, da so razlike v rasti med regijami posledica tako razlike v »notranji« rasti proizvodnih dejavnikov v sami regiji, kot tudi njihove medregionalne selitve. Po eni strani je rast proizvodnih dejavnikov znotraj regije, ki nadalje povzroča gospodarsko rast te regije, odvisna od številnih dejavnikov. Tako je rast kapitala odvisna od investicij rezidentov regije, le-te pa od stopnje varčevanja znotraj te regije. Na rast dela vpliva rast populacije, medtem ko na rast tehnološkega napredka vpliva predvsem investiranje v raziskovalno in razvojno dejavnost ter izobraževanje (Armstrong & Taylor, 2000, str. 72). Po drugi strani na mobilnost dela in kapitala med regijami vpliva razmerje med tema dvema dejavnikoma znotraj posamezne regije, s tem pa tudi faktorske cene posameznega dejavnika. Proizvodni dejavnik se tako seli iz regij, kjer je le-ta obilen, v regije, kjer ga primanjkuje, vse dokler se ne izenačijo faktorske cene in posledično razmerja med kapitalom in delom med regijami (Fujita & Thisse, 2002, str. 6). Ker pa ob predpostavki popolne mobilnosti proizvodnih dejavnikov predpostavljamo, da je kapital bolj mobil od dela, so regije z nižjimi plačami (in višjimi profiti) priča hitrejšemu priseljevanju kapitala in počasnejšemu izseljevanju dela, kar naj bi vplivalo na hitrejšo rast proizvoda regije (Armstrong & Taylor, 2000, str. 72).

Neoklasična teorija rasti zagovarja tezo o tržnem mehanizmu v pogojih popolne konkurence kot najboljšemu načinu za optimalno porazdelitev proizvodnih dejavnikov med regijami ter s tem stabilno rast na nacionalni ravni (Farič, 1999, str. 5). Teorija predvideva tudi popolne informacije o faktorskih cenah ter racionalno in učinkovito obnašanje kupcev in prodajalcev pri prilagajanju tržnim signalom (Pike et al., 2006, str. 64). Mobilnost proizvodnih dejavnikov naj bi tako potekala v luči racionalnosti in tržnih temeljev. V tej teoriji je pomemben tudi koncept oziroma Heckscher-Ohlinova teorija

primerjalnih prednosti, ki pravi, da se regija specializira v tisti aktivnosti, v kateri ima primerjalno prednost pred ostalimi regijami, običajno v panogah, kjer uporablja relativno obilen proizvodni dejavnik (Pike et al., 2006, str. 65).

Omenjeni teoretični koncepti v nadaljevanju pojasnjujejo, zakaj pride do postopnega zmanjševanja razlik med regijami. Med regijami se namreč pojavljajo razlike v rasti proizvoda, ki so posledica variiranja stopnje rasti proizvodnih dejavnikov. Eden izmed glavnih razlogov za različno rast regij je medregionalna selitev proizvodnih dejavnikov (Armstrong & Taylor, 2000, str. 72). Tako ta teorija trdi, da se zaradi delovanja tržnih zakonitosti in mehanizma razlike med regijami postopno zmanjšujejo (Kukar et al., 1993, str. 2). Faričeva (1999, str. 5) pravi, da popolna mobilnost proizvodnih dejavnikov ter prosta menjava dobrin in storitev med regijami povzroči, da se začetne razlike v razvitosti postopoma zmanjšujejo do faze, ko izginejo. Gledano z vidika vpletenih regij naj bi popolno delovanje trgov povzročilo izboljšanje, oziroma zmanjšanje razlik v gospodarskih in družbenih pogojih med regijami (Pike et al., 2006, str. 64). K odpravljanju razlik med regijami naj bi imel vpliv tudi koncept primerjalnih prednosti, na podlagi katerega poteka trgovina med regijami, ki pozitivno vpliva na vse vpletene regije (Pike et al., 2006, str. 65). Tudi po mnenju Martina in Sunleya (v Pike et al., 2006, str. 62) regionalna gospodarska rast določa regionalne prihodke in gospodarsko ter družbeno blaginjo. Na dolgi rok naj bi tako prišlo do zmanjševanja razlik med regijami v proizvodni regij in dohodku na prebivalca regije.

2.5.2 Teorija izvozne baze

Glavna pomanjkljivost neoklasične teorije regionalne rasti je ta, da upošteva le vpliv na strani ponudbe proizvodnih dejavnikov, ne upošteva pa dejavnikov na strani povpraševanja. Tako je z vključitvijo možnosti trgovanja regij med seboj in s tem vpliva izvoznega sektorja regij nastala izvozno zasnovana teorija regionalne rasti, ki pojasnjuje razlike v regionalni rasti z razlikami v rasti izvoza regij (Armstrong, Taylor, 2000, str. 90–91). Teorija v ospredje postavlja odvisnost regionalne rasti od rasti njenih izvoznih panog ter zunanje povpraševanje regije kot glavno determinanto rasti regije (Richardson, 1975, str. 53). Ta teorija regionalne rasti namreč postane smiselna šele, ko so vpletene regije med seboj povezane z izmenjavo dobrin, delavcev in informacij (Andersson & Kuenne, 1986, str. 229). Začetne oblike teorije so v ospredje postavljale pritek dela in kapitala v regijo za izkoriščanje naravnih virov. S pojavom tujega povpraševanja po teh virih nastanejo povezave z zunanjim svetom preko izvoza naravnih virov te regije, kar ustvari začetne vzvode za njen gospodarski razvoj. Skupaj z različno geografsko porazdelitvijo naravnih virov tako lahko pojasnimo razlike v stopnjah rasti regij. Poleg tega moramo za uporabnost te teorije upoštevati tudi specializacijo na regionalni ravni, ki jo pojasnjuje teorija primerjalnih prednosti, po kateri se regija specializira in izvažata proizvode, kjer intenzivno uporablja relativno obilen proizvodni dejavnik (Armstrong & Taylor, 2000, str. 92). Vendar teorija primerjalnih prednosti ne vključuje možnosti migracij proizvodnih

dejavnikov, kar nato v svojo analizo vključijo nekatere alternativne teorije. Mednje sodi znotraj panožna trgovina, ko poteka izmenjava podobnih proizvodov med regijami, teorija konkurenčnih prednosti, kjer se podjetja soočajo z ostro tujo konkurenco, ter model nove ekonomske geografije, ki poskuša pojasniti vpliv ekonomske integracije na prostorsko koncentracijo ekonomske aktivnosti (Armstrong & Taylor, 2000, str. 131). Ta predpostavka o nemobilnosti je še najbolj uporabna pri surovinah, medtem ko je precej nerealna pri delu, ki vsaj na dolgi rok izkazuje mobilnost, in hkrati najbolj nerazumna pri kapitalu, ki je visoko mobilni proizvodni dejavnik med regijami (Armstrong & Taylor, 2000, str. 92).

Izvozno zasnovana teorija po eni strani upošteva dejavnike na strani izvoznega povpraševanja, to so cene in kvaliteta proizvodov te regije, dohodek in cene konkurenčnih proizvodov v drugih regijah ter poprodajne aktivnosti. Po drugi strani upošteva tudi dejavnike na strani izvozne ponudbe regije, kot so stroški proizvodnih dejavnikov, materiala, vmesnih dobrin in tehnologije (Pike et al., 2006, str. 71). Če ti faktorji spodbujajo izvoz regije, se v tej regiji pojavi dodatno povpraševanje po proizvodnih dejavnikih, ki povzroči pritok teh dejavnikov v regijo, predvsem zaradi višje ponujene cene glede na ostale regije. To pa pogloblja razlike v rasti med različnimi regijami. Kako dolgo uspe regija vzdrževati ugodno izvozno dejavnost, je odvisno od dveh procesov (Armstrong & Taylor, 2000, str. 93):

- pomanjkanja proizvodnih dejavnikov, kar lahko pripelje do porasta stroškov proizvodnje v regiji ter s tem poslabšanja konkurenčnosti regije;
- pojava konkurence iz drugih regij, na kar se mora regija, ki se s to konkurenco sooča, odzvati bodisi z znižanjem stroškov ali izboljšanjem produktivnosti bodisi z osvajanjem novih trgov s spremenjeno proizvodno dejavnostjo.

Teorija navaja številne razloge, po katerih izvozna regija preživi konkurenco iz drugih regij. Prvi razlog je v tem, da postane proces rasti regije kumulativen, kar pomeni, da nastane pri izvozu učinek multiplikatorja na dohodek in investicije izvozne regije. Drugi razlog nastane zaradi višjega pritoka proizvodnih dejavnikov v regijo kot posledica višjih faktorskih cen. Tako nastane dodatno povpraševanje po dobrinah in storitvah, ki so predmet proizvodnje in potrošnje na lokalni ravni, sem sodijo transportne storitve, osebne storitve in podobno. Nadalje imajo v izvoznih panogah številna podjetja svoja hčerinska podjetja, ki oskrbujejo matična podjetja. S tem nastaja proces aglomeracije gospodarstva in prihranki obsega v teh panogah. Kasneje se z zniževanjem stroškov v matičnih podjetjih hčerinske družbe osvobodijo in pričnejo samostojno opravljati svojo dejavnost in izvažati dobrine oziroma storitve. Vendar teorija predvideva, da obstaja možnost, da lahko določena regija izgubi status hitro rastoče regije kot posledica različnih dejavnikov, na primer povišanja stroškov, sprememba povpraševanja in podobno (Armstrong & Taylor, 2000, str. 92–94).

Ta teorija sodi v sklop povpraševalno zasnovanih teorij in temelji na keynesianski teoriji. Teorija gospodarsko rast opredeljuje z dejavniki povpraševanja, natančneje z zunanjem povpraševanjem oziroma izvozom regije kot edini obliki avtonomnega povpraševanja. Gospodarstvo regije je razdeljeno v dva sektorja, sektor domačih dejavnosti ter sektor izvoznih dejavnosti. Prvi sektor, ki predstavlja notranji trg regije, je pod vplivom domačega povpraševanja in dohodka regije, raste pa le ob pogoju, da raste regionalni dohodek. Sektor izvoznih dejavnosti je pod vplivom zunanjega povpraševanja, torej povpraševanja zunaj določene regije. Rast tega povpraševanja oziroma rast izvoza regije povečuje regionalni dohodek, kar povzroči ob prepletenosti obeh sektorjev večje povpraševanje po proizvodih domačih dejavnosti. Da regija zadosti večjemu povpraševanju, mora investirati v oba sektorja. Torej je od izvoza regije odvisen razvoj regije v celoti (More, 1985, str. 46–47).

V splošnem teorija določa investicijsko dejavnost v lokalnih podjetjih kot posledico rasti dohodka, ki ga podjetja prejmejo z izvozom oziroma prodajo dobrin in storitev zunaj regije. Podporniki te teorije navajajo, da je rast regije, poleg rasti izvoza, povezana še z nekaterimi drugimi dejavniki oziroma vplivi, med katerimi je potrošnja države v regiji, priseljevanje kot posledica neekonomskih sil, nadomeščanje uvoza s strani lokalnih podjetij, povečanje učinkovitosti v lokalnih oskrbovalnih panogah in tako dalje (Richardson, 1975, str. 54).

2.5.3 Alternativne teorije regionalne rasti

Poleg teorij regionalnega razvoja, ki so analogne s teorijami rasti narodnega gospodarstva, v regionalni analizi obstajajo tudi alternativni pristopi, pri katerih je osnovna značilnost nastanek nekega zametka razvoja, ki se nato širi in pogloblja. Ob tem moramo, poleg prostora oziroma regije, uvesti še razdaljo med temi regijami (Senjur, 2002, str. 517). Kukar et al. (1993, str. 2) pravijo, da ta teoretska razmišljanja, za razliko od neoklasične teorije, predvidevajo povečevanje razlik v razvitosti regij prav zaradi svobodnega delovanja trgov. Le-to naj bi povzročilo koncentriranje gospodarskih in drugih dejavnosti v razvitih regijah na osnovi bolj kvalificiranih delavcev, razvitejši infrastrukturi in podobno. Poleg tega prihaja tudi do selitev bolj izobraženih in kvalificiranih delavcev ter kapitala v razvitejšo regije ter ugodnejše trgovinske menjave za razvite regije.

Alternativne teorije regionalne rasti temeljijo na pomembnem konceptu, to je konceptu aglomeracije, ki predstavlja pomemben element pri razumevanju dejavnikov uspešnosti urbanega gospodarstva in prostorske razpršenosti znotraj regije. Za aglomeracijo je značilno koncentriranje ljudi in gospodarstva znotraj določenega geografskega območja (Bank for International Settlements, 2010, str. 21). Pojavi se namreč kot geografska zveza številnih gospodarskih aktivnosti, za katere ni nujno, da pripadajo isti gospodarski panogi (Armstrong & Taylor, 2000, str. 105). Aglomeracija namreč omogoča velik obseg gospodarske aktivnosti, kar povzroča specializacijo, ter ustvarja prihranke ekonomij

obsega in gospodarskih koristi za podjetja, ki so locirana znotraj te aglomeracije. Tako obstajajo tri vrste širših gospodarskih koristi, ki predstavljajo gonilno silo aglomeracije (Bank for International Settlements, 2010, str. 21):

- velika ponudba dela, ki je na razpolago podjetjem. Veliko število izobraženih in usposobljenih delavcev daje tako delavcem kot podjetjem večjo možnost izbire;
- olajšan dostop do proizvodnih dejavnikov in dobaviteljev, ki v pogojih povečane koncentracije ekonomske aktivnosti omogoča večjo možnost izbire proizvodnih dejavnikov ter povečuje obseg in varnost na dobavnih trgih;
- prenašanje znanja med podjetji, ki postane del proizvodnega procesa, ko selitve delavcev med podjetji pospešijo tempo širjenja znanja. Ta proces povečuje produktivnost in ustvarjanje novih dobrin in storitev.

Ker se to prostorsko kopičenje ljudi in gospodarskih aktivnosti odvija predvsem v mestih, postaja pomembno vprašanje vloge mest za regionalno rast (Senjur, 2002, str. 523). Tako poteka proces urbanizacije mest, z namenom doseganja čimvečjih koristi. Posebno vlogo ima glavno mesto, ki je večinoma najbolj navzven usmerjeno, saj predstavlja center za priseljevanje ljudi, ustvarjanje idej, razvoj tehnologij in navad, ki prihajajo iz zunanjih regij (Senjur, 2002, str. 523). V mestih je običajno večji dostop do trga, večja koncentracija strokovnjakov, managerjev, dobro organiziran in fleksibilen trg dela, omogočena večja prilagoditev in specializacija delavcev, obstajajo številne pravne in komercialne storitve, socialne, kulturne in rekreacijske ustanove, prevladujejo tržno usmerjene aktivnosti, pojavljajo se ekonomije obsega pri javnih storitvah in podobno (Richardson, 1975, str. 72). Vse to predstavlja močno privlačno silo za priseljevanje ljudi in razvoj gospodarstva ter povečevanje produktivnosti zaposlenih. Pomemben element aglomeracije je po mnenju Hooverja (v Richardson, 1975, str. 73) tudi lokalizacija gospodarstva, ko so prihranki obsega zunanje narave za podjetje ter notranji za panogo. Ta koncept predstavlja geografsko koncentracijo proizvodnje iste panoge, tako da so si povezana podjetja precej blizu na ožjem geografskem območju (Armstrong & Taylor, 2000, str. 104). Seveda obstajajo tudi problemi prevelike koncentracije, in sicer se lahko pozitivni prihranki ekonomij obsega spremenijo v negativne (Senjur, 2002, str. 524).

2.5.3.1 Teorija kumulativne vzročnosti

Kot nasprotovanje neoklasični teoriji je Kaldor pojasnil gospodarsko rast regije z njeno sposobnostjo specializiranja in izkoriščanja ekonomij obsega. Kot ključen element rasti regije navaja proizvodnjo, ki je sposobna pospeševati inovativnost in ustvarjati koristi od višje produktivnosti v primerjavi z regijami, katerih gospodarstvo temelji na naravnih virih (Pike et al., 2006, str. 73). Po mnenju Kaldorja rast proizvoda regije določa z možnostjo izkoriščanja ekonomij obsega in koristmi od proizvodne specializacije regije. Ta proces postane kumulativen, ko uspe ta regija prehiteti in si priboriti primerjalne prednosti v panogi glede na ostale regije. S tem se preko povečanja izvoza regije nadalje še okrepi

specializacija regije. Bolj natančna analiza te teorije, ki sta jo razvila in dopolnila Dixon in Thirlwall in se nanaša na vpliv kumulativne vzročnosti na rast regije preko izvoza, dovoljuje povratni učinek rasti proizvoda na konkurenčnost izvoznega sektorja. Začetna rast produktivnosti vpliva na konkurenčnost in rast proizvoda regije (v teoriji jo določa rast izvoznega sektorja, ki je pod vplivom rasti povpraševanja drugih regij in konkurenčnosti gospodarstva regije), le-ta pa v nadaljevanju povzroči še večjo produktivnost in konkurenčnost izvozne panoge. Cikel se nato nadaljuje in povzroča kumulativno rast (Armstrong & Taylor, 2000, str. 94–96).

Teorija predvideva, da se gospodarske in druge dejavnosti koncentrirajo v razvitejših regijah, predvsem kot posledica določenih prednosti (na primer naravni vir in lega). To omogoča nenehno rast regije, ki temelji na kvalificiranem delu, razviti infrastrukturi, raziskavah in razvoju in drugih dejavnikih. Medregionalna mobilnost dobrin in proizvodnih dejavnikov, za razliko od drugih teorij, ne povzroča izravnavanja razlik med regijami, temveč se razlike še povečujejo. Tako se v razvitejše regije selijo bolj kvalificirani delavci, kapital, ki išče višje dobičke, prav tako pa v teh regijah prevladuje bolj konkurenčna proizvodnja, ki nadvlada manj konkurenčno v manj razvitih regijah. Pojavljajo se tudi številne podperne dejavnosti, ki spodbujajo razvoj regije (na primer družbena infrastruktura) (More, 1985, str. 57–58).

Način, kako krožen in kumulativen proces ustvarja in poganja regionalno rast, je postal osrednja točka teorije kumulativne vzročnosti. Ta teorija tako zagovarja naraščajoče donose obsega in pozitivne učinke rasti za regijo, ki je prva vstopila v fazo industrializacije. Ti učinki tako poganjajo in pospešujejo rast v razvitih regijah na račun manj razvitih regij (Pike et al., 2006, str. 74). V osnovi teorija predvideva, da ta proces v začetku nastale razlike v razvoju med regijami še pogloblja. Začetne razlike v rasti proizvodnje v regiji so po mnenju številnih avtorjev odvisne od različnih dejavnikov: obilnost resursov, povpraševanje po regionalnem izvozu in podobnih dejavnikov (Senjur, 2002, str. 518). Pike et al. (2006, str. 74) kljub temu pravijo, da lahko del pozitivnih učinkov preide iz razvitih regij v manj razvite regije preko učinka širitve, ki zajema prenos tehnologije v manj razvite regije. Poleg tega razvite regije predstavljajo tudi trge za izvoz proizvodov manj razvitih regij (Pike et al., 2006, str. 74). Tako naj bi prevladovali tudi pozitivni oziroma centrifugalni učinki, ko se rast širi od bolj razvitih na manj razvite regije (Petraikos et al., 2007, str. 6). Po mnenju Senjurja (2002, str. 519) obstaja celo možnost, da se sčasoma začetni vzrok razvoja v določeni regiji, ki prinaša prihranke ekonomij obsega, izrabi, zato mora ta regija najti druge, nove vzroke rasti, ki preprečujejo zaostajanje zaradi pojemajočih donosov začetnega vzroka.

2.5.3.2 Teorija polov rasti

Med glavne alternativne pristope kumulativne vzročnosti sodi teorija polov rasti. Začetnik te teorije je bil Perroux, ki je definiral pol rasti regije kot sklop rastočih panog v urbanem

oziroma mestnem področju, ki preko svojega vplivnega območja sproža nadaljnji razvoj in rast gospodarske aktivnosti (Richardson, 1975, str. 104). Perroux (v Senjur, 2002, str. 520) je v teoriji pojasnil, da razvojna politika temelji na dveh konceptih. Gospodarstvo kot celota je sestavljeno iz aktivnih (na katerih je potrebno graditi) in pasivnih enot, razvoj pa poganjajo kumulativni (skupni), koncentrirani in propulzivni (gonilni) učinki. Pol rasti opredeljuje kot »rast porajajočo enoto skupaj z obdajajočim okoljem« ter kot skupek aktivnih enot, ki spodbujajo rast ostalih enot (na primer skupek industrijskih dejavnosti, ki generirajo rast proizvodnje zaradi visoke tehnološke ravni ali inovativnosti). Takšni poli rasti so običajno večja mesta z okolico, kjer se koncentrirajo potrebne dejavnosti za funkcioniranje pola. Pol rasti nastane, ko ena panoga preko toka dobrin in storitev ter doseženega dohodka, stimulira razvoj in rast drugih, s to panogo povezanih panog ali pa stimulira nastanek novih koncentriranih gospodarskih aktivnosti (Gantsho, 2008, str. 3). Pol rasti, ki nastane zaradi kopičenja gospodarske dejavnosti, je eden izmed glavnih dejavnikov, ki poganja rast na lokalnem oziroma regionalnem nivoju (Pike et al., 2006, str. 75). Osnovna ideja teorije polov rasti je ta, da gospodarska rast ni konstantna znotraj določene regije, temveč poteka okoli posebnega pola, ki predstavlja ključno panogo, okoli katere se povezane panoge razvijajo skozi neposredne in posredne povezave. Širitev te ključne panoge obsega večanje proizvoda regije, zaposlenosti, investicij, pojav novih tehnologij in novih sektorjev proizvodnje (Growth Poles Theory, 2011).

Glavni dejavnik regionalne rasti je povezovanje med ključnimi oziroma propulzivnimi (gonilnimi) panogami, ki predstavljajo središče pola rasti. Značilnost propulzivnih panog je, da imajo visoko stopnjo koncentracije, visoko dohodkovno elastičnost povpraševanja po domačih proizvodih, visoko stopno tehnologije, managerskih znanj in podobno. Poleg tega je za tako panogo značilen tudi učinek polarizacije, kar pomeni, da večino svojih proizvodnih dejavnikov dobijo znotraj regije (Richardson, 1975, str. 104). Hirschman (v Pike et al., 2006, str. 75) pravi, da teorija polov rasti temelji na kumulativni vzročnosti, predvsem v povezavi med propulzivnimi podjetji, ki so sposobna ustvarjati rast skozi medpanožne povezave. Te povezave so usmerjene tako naprej, kot tudi nazaj po oskrbovalni verigi.

Senjur (2002, str. 520) navaja, da se takšen pol razvija v dveh fazah. Po začetni fazi uveljavljanja se pojavi faza privlačnosti, ko pol iz zunanjih območij priteguje resurse ter s tem prazni svojo okolico in se krepí na njen račun. Sledi faza širitve, ko se krepí sam pol in širi svojo dejavnost na druge prostore skozi prenos dobrin, investicij, informacij in drugih elementov. To fazo sestavljata učinek obsega (širitev dejavnosti na druga območja) in inovacijski učinek (širitev novosti pola na okolje in s tem povečanje njegove produktivnosti dela) (Senjur, 2002, str. 520). Tako Richardson (1975, str. 104) navaja, da pol rasti obsega ne samo lokalizacijo ključnih panog, temveč tudi širitev preko samega pola v druga okoliška oziroma sosednja območja. Ta območja tako z učinkom polarizacije pridobijo več, kot le s samo medpanožnim povezovanjem. Kljub širjenju dejavnosti pola na druga območja, Faričeva (1999, str. 13) pravi, da se v zadnjem času ta koncept uporablja

pri poudarjanju inovacij za rast in razvoj polov. Tako imajo aktivni poli večje možnosti za inoviranje, kar jim daje možnost še večjih inovacij, medtem ko imajo ostala, manj razvita področja, precej slabše oziroma omejene možnosti za inoviranje in razvoj.

2.6 Dejavniki regionalne gospodarske rasti

Podobno kot gospodarsko rast na nacionalni ravni tudi regionalno gospodarsko rast poganjajo in nanjo vplivajo številni dejavniki. Tudi na regionalni ravni lahko rast regije obravnavamo kot skupni rezultat določenih dejavnikov, ki vplivajo nanjo (Spiezia & Weiler, 2007, str. 348). Pri proučevanju teorij regionalne gospodarske rasti so prav tako prevladovali trije ključni dejavniki regionalne rasti: kapital, delo in tehnologija. Tako je gospodarska rast regije odvisna od rasti teh treh proizvodnih dejavnikov. Po eni strani je odvisna od rasti teh dejavnikov znotraj posamezne regije, po drugi strani pa od selitev iz drugih regij v obliki pritokov kapitala v regijo, priseljevanja ljudi ter širjenja tehnologij iz drugih regij (Armstrong & Taylor, 2000, str. 72).

Spiezia in Weiler (2007, str. 347–348) opredelita tri sklope dejavnikov regionalne rasti. Prvi sklop sestavljajo dejavniki, ki so specifični za celotno državo. Tako na gospodarsko rast regije vpliva položaj celotne države v poslovnem ciklu ter primerna izbira makroekonomskih politik. Drugi sklop sestavljajo dejavniki, ki predstavljajo tako imenovane naravne danosti. Ti dejavniki predstavljajo elemente regije, ki ostajajo nespremenjeni skozi daljše časovno obdobje in na katere regija nima vpliva, da jih spremeni, oziroma jih lahko spremeni le v dolgoročnem obdobju. V to skupino spadajo dejavniki regije, ki jih le-ta ne more reproducirati, na primer zemlja, nafta in drugi naravni viri, naravni demografski trendi, kot je delovno aktivno prebivalstvo in priseljevanje, geografska lokacija regije (ruralno ali urbano območje) ter podobni dejavniki. Zadnji sklop dejavnikov regionalne rasti pa predstavljajo tako imenovana sredstva regije, ki predstavljajo vse elemente, ki jih lahko regija mobilizira skozi ustrezne regionalne politike in jih na ta način bolj učinkovito uporabi pri generiranju gospodarske rasti regije. Sem sodijo različni dejavniki: tehnologija, izobraženost in sposobnost delavcev, kapital, infrastruktura, specializacija oziroma spremembe v specializaciji regije v različnih panogah, ki spodbujajo gospodarsko rast regije, spremembe regulacije zaposlovanja ter podobno. Na regionalni ravni je za razliko od podpor nacionalne vlade pomembnejše, kako regije uspejo mobilizirati svoje lokalne vire in sredstva. Kljub temu je spodbujanje regionalne rasti v nacionalnem interesu, saj prispeva k družbenemu produktu celotne države (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, str. 5).

Gospodarsko rast na regionalni ravni torej poganjajo številni dejavniki. Med temi dejavniki najdemo dejavnike, ki jih lahko v širšem smislu uporabimo za pojasnjevanje spodbujanja gospodarske rasti na nacionalni ravni, kot tudi dejavnike, ki so specifično značilni na ravni regij. Iz tega sledi, da med dejavnike, ki vplivajo na stopnjo regionalne gospodarske rasti, sodi akumulacija kapitala, in sicer tako fizičnega, kot človeškega kapitala ter njuna

mobilnost med regijami, inovacije in tehnološki napredek, ki predstavljajo enega izmed ključnih dejavnikov v pojasnjevanju dinamike gospodarske rasti, širjenje tehnologije v druge regije, skupaj z odpravljanjem ovir za pridobivanje znanja ter družbeno sposobnostjo za prenos in vključitev obstoječe tehnologije, bližina in velikost trgov regije, tako trga proizvodov, kot tudi trga dela, ter trgovina kot kanal, skozi katerega poteka prenos tehnologij med regijami. Poleg teh dejavnikov določeno vlogo pri regionalni gospodarski rasti igrajo tudi politike in institucije, ugodna geografska lokacija regije, gostota prebivalstva s pomembno vlogo socialnih omrežij in institucij, velikost regije, demografska struktura in podobno (Cambridge Econometrics, 2009, str. 15–19).

Regija mora za spodbujanje regionalne gospodarske rasti zagotavljati ustrezno infrastrukturo kot del celostnega regionalnega pristopa. Ta dejavnik je potreben, vendar nezadosten pri spodbujanju gospodarske rasti predvsem zato, ker sama infrastruktura nima vpliva na regionalno rast, če regija ne zagotavlja tudi ustrezne ravni človeškega kapitala in inovacij. Tako je za regionalno gospodarsko rast pomemben celosten pristop, saj so za rast regije pomembni tako viri znotraj same regije (na primer človeški kapital in inovacije), kot tudi dejavniki v povezavi z ostalimi, sosednjimi regijami. Med njih uvrščamo dostopnost do trgov, medregionalno trgovino in ostale povezave med regijami (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, str. 6).

3 METODOLOŠKI DEL

Po opredelitvi in opisu teoretične ter pravne podlage, ki služi kot osnova za celovito analizo obravnavane tematike magistrskega dela, razvijemo in predstavimo še praktični vidik analize vpliva odhodkov občinskega proračuna na gospodarsko rast v občini. Prvi korak k praktični analizi je predstavitev, ki nam prikazuje, kako je v praksi sestavljen občinski proračun, torej glavne elemente in značilnosti proračuna občine. Drugi, pomembnejši korak je predstavitev možnih kazalnikov, ki kažejo na gospodarsko rast občine. Tu razvijemo ustrezno in natančno metodologijo, s katero lahko merimo možne vplive dejanskih odhodkov proračuna določene občine na predhodno opredeljene kazalnike gospodarske rasti občine.

3.1 Sestava in značilnosti občinskega proračuna

Za natančnejšo predstavitev občinskega proračuna moramo najprej podrobneje pogledati značilnosti občinskega proračuna. Kot že rečeno v podpoglavju 1.4, ZJF proračun občine (tako kot države) opredeljuje kot pravni akt, ki ga sprejme predstavniški organ (občinski svet). Proračun predstavlja finančni načrt občine, ki je sestavljen iz finančnih načrtov proračunskih uporabnikov in zajema tako celotne prihodke in druge prejeme, kot celotne odhodke in druge izdatke (v nadaljevanju prejemki in izdatki) občine, običajno za obdobje enega leta vnaprej, in sicer obdobje koledarskega leta. Pomembno je, da so prejemki in izdatki proračuna uravnoteženi.

Kljub temu, da so občine povsem samostojne pri oblikovanju svojega proračuna, so pri sestavljanju proračuna dolžne spoštovati veljavna zakonska določila in predpise s področja javnih financ (Ministrstvo za finance RS, 2011, str. 3). Tako mora občina proračun sestaviti v skladu z domačo in mednarodno zakonodajo ter prakso. Natančneje sestavo proračuna in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov opredeljuje javnofinančna zakonodaja, in sicer ZJF. Po tem zakonu občina proračun sestavi iz številnih dokumentov, s katerimi je določena notranja struktura proračuna glede na programsko in funkcionalno klasifikacijo ter obseg in vsebina pravic proračunske porabe po ekonomskih namenih in proračunskih uporabnikih ali po posameznih programih in sestavnih delih teh programov, ki jih izvajajo posamezni proračunski uporabniki (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 39).

Pri pripravi proračuna mora občina upoštevati klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov, ki omogočajo pravilno in smotrno, predvsem pa pregledno upravljanje javnofinančnih sredstev (Brezovnik & Oplotnik, 2010, str. 11). Te klasifikacije proračuna so (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 9):

- institucionalna,
- ekonomska,
- funkcionalna,
- programska (tudi programsko-funkcionalna klasifikacija).

Institucionalna klasifikacija daje odgovor na vprašanje, kdo (katere institucije) oziroma kateri proračunski uporabniki porabljajo javnofinančna oziroma proračunska sredstva. Ta klasifikacija uporabnikov občinskega proračuna prikazuje razdelitev proračunskih finančnih sredstev po institucionalnih enotah, ki so nosilci pravic porabe za financiranje programov iz občinskega proračuna. Ti nosilci pravic porabe so neposredni uporabniki občinskih proračunov (Ministrstvo za finance RS, 2003, str. 20). Med te uporabnike sodijo organi in organizacije na občinski ravni, ki se neposredno financirajo iz proračuna, saj njihovi finančni načrti predstavljajo sestavni del občinskega proračuna (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 77). Kljub temu, da je vsaka občina glede na svojo organiziranost proračunskih uporabnikov samostojna pri pripravi institucionalne klasifikacije neposrednih uporabnikov proračuna, so le-ti praviloma razdeljeni v dve skupini. Prvo skupino predstavljajo občinski organi in občinska uprava, ki zajema občinski svet, nadzorni odbor, župana, občinsko upravo oziroma njene notranje organizacijske enote, kot so oddelki, uradi, režijski obrat, ter morebitni skupni organ občinske uprave. Drugo skupino pa zajemajo ožji deli občine v obliki mestnih, krajevnih, vaških in drugih skupnosti (Brezovnik & Oplotnik, 2010, str. 11).

Druga klasifikacija, to je ekonomska klasifikacija, določa, za katere ekonomske namene občina porablja pridobljena javnofinančna sredstva. Pove nam, kaj občina plačuje iz teh sredstev oziroma javnih virov – katere storitve, transfere, materialne stroške, investicijske odhodke in transfere ter druge odhodke (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 79). Podrobneje

opredeljuje in razvršča javnofinančne tokove, torej prejemke in izdatke proračuna. Le-ti so po tej klasifikaciji zajeti v treh medsebojno povezanih računih, to je bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 38). Ta klasifikacija je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje tokov javnih sredstev za vse institucije, ki se financirajo iz teh sredstev (Klasifikacije, 2012). Poleg tega pa omogoča in izboljšuje tudi podlago za analiziranje javne porabe (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 36). V praksi ekonomsko klasifikacijo opredeljuje enotni kontni načrt za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, ki se za pripravo občinskih proračunov uporablja od leta 2003 dalje (Rožič, 2003, str. 39). Enotni kontni načrt je razdeljen na (Rožič, 2003, str. 40):

- razrede (opredeljeni z enomestno številko, na primer 4 ODHODKI IN DRUGI IZDATKI);
- skupine (opredeljeni z dvomestno številko, na primer 40 TEKOČI ODHODKI);
- podskupine (opredeljeni s trimestno številko, na primer 400 PLAČE IN DRUGI IZDATKI ZAPOSLENIM);
- konte (opredeljeni s štirimestno številko, na primer 4000 PLAČE IN DODATKI);
- podkonte (opredeljeni s šestmestno številko, na primer 400000 OSNOVNE PLAČE).

Odhodke proračuna občina namensko razčleni po posameznih funkcijah občine v skladu s funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov. S pomočjo te klasifikacije je mogoča analiza in prikaz celotne porabe občinskih organov, ki so financirani iz javnofinančnih virov po posameznih funkcionalnih namenih porabe. Na ta način spoznamo, za kakšne funkcionalne namene občina namenja pridobljena javna finančna sredstva (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 85). Poleg tega ta klasifikacija pojasnjuje, kakšna je funkcija občine in kaj naj občina sploh financira iz javnih sredstev. Ker je ta klasifikacija javnofinančnih izdatkov primerljiva z mednarodno Klasifikacijo namenov sektorja države (angl. *Classification of the Functions of Government oziroma COFOG*), ki predstavlja standardiziran kodiran sistem za identifikacijo funkcij in storitev države, nam omogoča mednarodne primerjave in merila o tem, kaj naj občina financira (na katerih področjih naj občina izvaja ukrepe in porablja finančna sredstva) in kaj ni nujna naloga občine (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 40). Poraba občinskih organov je tako po tej klasifikaciji razdeljena skladno z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Ur. l. RS, št. 43/2000) na:

- področja funkcionalnih dejavnosti (prikazani z dvomestno številko, na primer 01 JAVNA UPRAVA);
- oddelke funkcionalnih dejavnosti (prikazani s trimestno številko, na primer 013 SPLOŠNE ZADEVE);
- pododdelke funkcionalnih dejavnosti (prikazani s štirimestno številko, na primer 0131 SPLOŠNE KADROVSKE ZADEVE).

Občine so od leta 2006 dalje dolžne upoštevati tudi programsko klasifikacijo javnofinančnih izdatkov, ki nam daje odgovor na vprašanje, za kaj občina porablja javnofinančna sredstva (Brezovnik & Oplotnik, 2010, str. 12). Torej ta klasifikacija pojasnjuje, zakaj občina izvaja posamezno proračunsko aktivnost (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 90). Skladno s to klasifikacijo občina izdatke v občinskem proračunu razvršča v področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 11). Tako imenovano programsko načrtovanje, ko občina porabo klasificira po programih, nam omogoča večjo preglednost in boljše razumevanje prednosti in nalog posameznih programov in proračunskih uporabnikov (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 91). Prav tako postavlja temelje za uravnavanje in pregledovanje proračunskih izdatkov ter oblikovanja in določanja prioritet proračunske porabe (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 44). V praksi so občinski proračuni v skladu s programsko klasifikacijo, ki jo opredeljuje Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ur. l. RS, št. 57/2005 (88/2005 popr.), 138/2006, 108/2008), razčlenjeni v:

- področja proračunske porabe (označeni s šifro AA);
- glavne programe (označeni s šifro AABB);
- podprograme (označeni s šifro AABB90CC, pri čemer število 90 predstavlja šifro za podprograme na občinski ravni).

Proračun občine, v katerem morajo biti upoštevane vse štiri klasifikacije, sestavljajo trije vsebinsko različni deli, ki jih opredeljuje ZJF:

- splošni del,
- posebni del,
- načrt razvojnih programov.

3.1.1 Splošni del proračuna občine

Splošni del občinskega proračuna, kot prvi del celotnega proračuna občine za posamezno leto, nam prikazuje, kaj občina vplačuje ter kaj plačuje, oziroma terja. Prav tako pojasnjuje, kaj posoja ali dobi vrnjeno v proračun. Zajema tudi prikaz finančnih tokov za uravnavanje občinskega dolga ter financiranje proračunskega primanjkljaja (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 40). Iz splošnega dela proračuna spoznamo strukturo in višino predvidenih finančnih sredstev občine v obdobju enega leta, ki jih le-ta razporedi za izvajanje svojih programov in nalog. V ta del proračuna občina vključi vse prejemke in izdatke v celotnem obsegu, ki jih zajame iz finančnih načrtov vseh neposrednih uporabnikov proračuna, in sicer po ekonomskih kategorijah ter funkcionalni in programski klasifikaciji (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 129). Splošni del občinskega proračuna, prav tako kot proračuna države, sestavljajo trije različni, vendar vsebinsko povezani sestavni deli oziroma tri bilance (Brezovnik & Oplotnik, 2010, str. 13):

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb,
- račun financiranja.

Bilanca prihodkov in odhodkov nam v skladu z ekonomsko klasifikacijo prikazuje celotne prihodke, kot tudi celotne odhodke občinskega proračuna. Ta bilanca predstavlja temeljni prikaz fiskalne sposobnosti občine glede na obseg prejetih prihodkov v proračun ter opredeljuje vsebino posameznih vrst porabe finančnih sredstev proračuna (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 131). Prihodkovna stran tako zajema (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 139):

- **tekoče prihodke**, ki zajemajo davčne in nedavčne prihodke. Davčni prihodki so vse vrste obveznih, nepovratnih in nepoplačljivih dajatev, ki so vplačani v dobro proračuna in jih določajo zakoni. Nedavčni prihodki pa obsegajo nepovratne in nepoplačljive prihodke, ki ne predstavljajo davčnih prihodkov;
- **kapitalske prihodke**, ki jih občina realizira iz naslova prodaje stvarnega oziroma fizičnega premoženja, kot so zgradbe, oprema, osnovna sredstva in podobno;
- **prejete donacije** kot nepovratna plačila in prostovoljna nakazila sredstev tako iz domačih, kot tudi iz tujih virov (pravnih in fizičnih oseb). Občina jih prejme na podlagi posebnih dogovorov in pogodb glede obsega in določenih namenov njihove porabe;
- **transferne prihodke**, ki predstavljajo sredstva, ki pomenijo transfere sredstev med posameznimi javnofinančnimi institucijami. To pomeni, da jih posamezna institucija javnega financiranja prejme od drugih javnofinančnih institucij;
- **prejeta sredstva iz proračuna EU**, ki jih RS prejme kot članica EU (iz proračuna EU) iz naslova skupne kmetijske in strukturne politike ter drugih politik EU.

Na drugi strani odhodki občinskega proračuna po ekonomski klasifikaciji prikazujejo (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 145):

- **tekoče odhodke**, kamor spadajo plače in drugi izdatki zaposlenim, prispevki delodajalcev, izdatki za blago in storitve, plačila obresti dolga ter sredstva rezerve;
- **tekoče transfere**, ki predstavljajo vsa nepovratna in nepoplačljiva plačila, za katera občina od prejemnika teh sredstev ne pridobi v povračilo nikakršnega materiala ali blaga oziroma storitev. Sama uporaba sredstev mora imeti značaj tekoče ali splošne narave in ne investicijske. Na občinski ravni med te odhodke najpogosteje sodijo subvencije, transferi posameznikom in gospodinjstvom, transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam ter tekoči transferi v javne zavode in druge izvajalce javnih služb;
- **investicijske odhodke**, ki predstavljajo plačila, ki jih občina namenja pridobivanju ali nakupom opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev. V to kategorijo sodijo nakupi opreme, zgradb, prostorov, zemljišč, novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje, izdelava načrtov ter projektne dokumentacije in podobno. S

tem odhodki povečujejo realno premoženje občine in vrednost opredmetenih in neopredmetenih dolgoročnih sredstev občine;

- **investicijske transfere**, ki predstavljajo nepovratne izdatke, namenjene za investicije prejemnikov sredstev, ki niso neposredni proračunski uporabniki. Te izdatke prejemniki namenijo za nakup in gradnjo osnovnih sredstev, nakup opreme, investicijsko vzdrževanje in podobno. Ta sredstva ne povečujejo realnega premoženja občine, temveč realno premoženje prejemnikov sredstev.

Račun finančnih terjatev in naložb nam prikazuje na eni strani vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil ter od prodaje kapitalskih deležev. To so prejemki, ki ne sodijo v sklop prihodkov, temveč predstavljajo sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev, prodaje kapitalskih deležev občine ter privatizacije. Po drugi strani nam ta račun prikazuje vsa sredstva danih posojil in sredstva, namenjena nakupom kapitalskih deležev. S temi plačili oziroma izdatki (ki nimajo značaja odhodkov) nastanejo finančne terjatve občine do prejemnika teh sredstev ali povečanje kapitalskega deleža občine v lastniški strukturi prejemnikov sredstev (Sestavni deli proračuna, 2012).

Tretji del splošnega dela proračuna predstavlja račun financiranja, ki nam prikazuje odplačevanje dolgov občine ter zadolževanje občine za financiranje presežka odhodkov nad prihodki občine v bilanci prihodkov in odhodkov, presežka izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačila dolgov v računu financiranja. Poleg tega račun financiranja izkazuje tudi spremembe denarnih sredstev na računu občine določenega proračunskega leta (Sestavni deli proračuna, 2012).

Pri sestavi proračuna mora občina upoštevati tudi sredstva na računih, ki predstavljajo prenesena sredstva iz predhodnih let in jih mora vključiti v prihodnji proračun. Tako lahko ta neporabljena sredstva iz predhodnih proračunov občina upošteva za financiranje izdatkov v prihodnjih proračunskih letih. Ker mora biti proračun uravnotežen, se lahko višina izdatkov vsakoletnega proračuna spremeni za znesek prenesenih sredstev iz predhodnih proračunov (Ministrstvo za finance RS, 2005, str. 28). Uravnoteženost proračuna pomeni, da morajo biti celotni prejemki občine v posameznem letu usklajeni s celotnimi izdatki občine, in sicer v vseh treh bilancah občinskega proračuna. V primeru primanjkljaja v bilanci prihodkov in odhodkov mora občina ta primanjkljaj financirati bodisi s prihodki iz računa finančnih terjatev in naložb bodisi iz računa financiranja bodisi iz presežka sredstev na računih konec predhodnega leta (Ministrstvo za finance RS, 2005, str. 28).

3.1.2 Posebni del proračuna občine

Drug sestavni del proračuna občine predstavlja posebni del proračuna, v katerem so proračunska oziroma javnofinančna sredstva razdeljena po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih, točneje v njihovih finančnih načrtih (Rožič, 2003, str. 46).

Predstavlja skupek vseh finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, s katerimi natančno opredelijo cilje in indikatorje doseganja ciljev na svojem področju, poleg tega določijo tudi potrebna sredstva za izvajanje nalog in dejavnosti ter uresničitev predhodno opredeljenih ciljev na svojih področjih delovanja (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 47). Iz tega sledi, da so v tem delu proračuna prikazani načrtovani odhodki in drugi izdatki (pravice proračunske porabe) za delovanje posameznih proračunskih uporabnikov (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 133).

Posebni del proračuna občine je v skladu z institucionalno klasifikacijo razdeljen na različne neposredne proračunske uporabnike. Njihovi finančni načrti so razdeljeni po ekonomski in programski klasifikaciji. Prav programska klasifikacija izdatkov proračuna daje podlago za programsko (k rezultatom) usmerjeno financiranje občine. Na podlagi te klasifikacije so finančni načrti neposrednih uporabnikov razdeljeni na področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme. Slednji se nadalje delijo na proračunske postavke, katerih struktura je razdelana po podskupinah oziroma kontih iz ekonomske klasifikacije in prikazujejo ekonomske namene izdatkov proračuna (Rožič, 2003, str. 46). Proračunska postavka predstavlja temeljno enoto izdatkov proračuna in zajema prikaz projektov, ukrepov, aktivnosti ter drugih nalog proračunskega uporabnika. Prav tako predstavlja osnovo, ki daje neposrednim uporabnikom pravico prevzemanja in plačevanja obveznosti. Pravica porabe predstavlja pravico neposrednega uporabnika, da prevzema in plačuje obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 47). Zaradi tako podrobnega prikaza je posebni del proračuna najobsežnejši del občinskega proračuna. V njem so namreč zajeti številni neposredni proračunski uporabniki, poleg tega pa obsega in prikazuje področja in vsebine proračunske porabe teh uporabnikov glede na razvejano programsko klasifikacijo. Finančni načrti proračunskih uporabnikov kot sestavni deli posebnega dela skladno z institucionalno, programsko in ekonomsko klasifikacijo opredeljujejo (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 48):

- **kdo** je izvajalec posamezne vrste proračunske porabe;
- **za kaj** občina porablja javna finančna sredstva;
- **kaj** občina plačuje iz proračunskih postavk.

Da bi lahko s finančnimi načrti proračunskih uporabnikov pojasnila razloge in vsebine posameznih vrst proračunske porabe ter zagotovila smotrno in racionalno porabo javnofinančnih sredstev, mora občina pri pripravi teh načrtov vključiti nekatere obvezne in ključne elemente. Med drugim mora opredeliti in prikazati cilje projektov in aktivnosti, s katerimi doseže širše zastavljene cilje proračunske porabe, za potrebe merjenja tako zastavljenih ciljev opredeliti fizične, opisne in finančne kazalnike, vključiti izhodišča, na podlagi katerih temeljijo ocene potrebnih finančnih sredstev za posamezen projekt in podobno. Na ta način lahko občina pojasni potrebe po proračunskih sredstvih in dobi

odgovor na vprašanje, za kaj so potrebni posamezni projekti, ukrepi, aktivnosti in druge naloge proračunskih uporabnikov (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 48).

3.1.3 Načrt razvojnih programov občinskega proračuna

Tretji del občinskega proračuna sestavlja načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP), ki odraža razvojno politiko občine na področju izdatkov občine za investicije. V njem so predstavljeni razvojni projekti, investicije in državne pomoči v občini, in sicer za obdobje prihodnjih štirih let oziroma za čas trajanja projekta. Ta dokument nam tako v proračun vnaša načrtovanje oziroma planiranje izdatkov za te razvojne projekte (Ministrstvo za finance RS, 2003, str. 27). NRP odhodke občinskega proračuna prikazuje v obliki konkretnih projektov in programov občine (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 35). NRP zajema »letne načrte oziroma večletne plane razvojnih programov neposrednih uporabnikov« (Rožič, 2003, str. 50). Tako ta del proračuna zajema vse projekte in programe, ki so pripravljene na podlagi predpisane dokumentacije in so izvedljivi po načrtovani dinamiki ter pokriti s predvidenimi finančnimi viri, kot so občinski proračun, državna sredstva, sredstva EU, donacije, posojila in podobno (Ministrstvo za finance RS, 2003, str. 29). NRP predstavlja vsak projekt kot celoto, oziroma v skupni vrednosti vseh realiziranih in planiranih izdatkov v celotnem obdobju trajanja projekta. Poleg tega predstavlja projekte z ustrezno konstrukcijo finančnih sredstev (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 36).

NRP zajema načrtovane izdatke proračuna ter državne pomoči za investicije v prihodnjih štirih letih. Ti izdatki so razčlenjeni po (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 35):

- posameznih projektih in programih;
- letih, v katerih se bodo izvajali projekti in bodo izdatki bremenili prihodnje občinske proračune;
- različnih virih financiranja in strukturi za celovito izvedbo projektov.

Podobno kot je značilno za posebni del proračuna, tudi NRP sestavlja prikaz, kdo je v celotnem obdobju izvajalec posamezne vrste proračunske porabe, za kaj občina porablja finančna sredstva ter kaj občina plačuje iz proračunske postavke (Cvikl & Korpič-Horvat, 2007, str. 50). Tudi ta del prikazuje projekte skladno s programsko klasifikacijo po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 35). Od posebnega dela proračuna se razlikuje v tem, da le-tega občina izdelava za celotno obdobje trajanja v NRP vključenih projektov, kar pomeni, da poleg izdatkov tekočega proračunskega leta prikazuje tudi različne vire in strukturo financiranja ter načrt porabe v celotnem času izvedbe posameznega projekta. Tako podrobneje prikazuje posamezne projekte po virih financiranja za tekoče proračunsko leto ter za prihodnja tri leta. Projekti, ki presegajo omenjen časovni horizont posameznega NRP,

vsebujejo tudi seštevek vseh potrebnih sredstev za obdobje do zaključka financiranja projekta (Ministrstvo za finance RS, 2010, str. 36).

Narava NRP je, da ga občina vsako leto ob pripravi proračuna posebej dopolnjuje, kar predstavlja temeljni element dolgoročnega načrtovanja in planiranja občine (Ministrstvo za finance RS, 2005, str. 32). S tem dokumentom občina v proračunsko načrtovanje uvede dolgoročno komponento. Tako projekte in investicije, ki jih je nemogoče uresničiti v enem proračunskem letu, smiselno sprejme kot obveznost oziroma pravico porabe v proračunu le v primeru poznavanja celovite strukture finančnih virov in izdatkov za celotno obdobje (vseh letih) izvajanja investicije. V tem obdobju tako nastanejo izdatki za investicijske zamisli, pripravo načrta, odkup zemljišč, izgradnjo in investicijsko vzdrževanje, tekoče stroške delovanja in vzdrževanja ter drugi, s projektom povezani izdatki (Cvikl & Zemljič, 2005, str. 174).

3.2 Merjenje gospodarske rasti in njenih dejavnikov na ravni občine

Po opredelitvi in prikazu metode, kako je v praksi sestavljen proračun, kakšne lastnosti ima le-ta na ravni občine in kako so prikazana posamezna načrtovana finančna sredstva za investicije, projekte in naloge v njem, moramo za celovito analizo vpliva odhodkov in izdatkov (v nadaljevanju odhodkov) občinskega proračuna na gospodarsko rast občine opredeliti ustrezen in najprimernejši metodološki okvir. Ta metodologija predstavlja teoretično osnovo za nadaljnje praktično analiziranje na primeru konkretne občine. Predstavlja orodje za proučevanje gospodarske rasti občine v odvisnosti od porabe javnofinančnih sredstev občine oziroma vključevanja in realizacije določenih odhodkov občinskega proračuna. Z ustrežno opredelitvijo metodologije lahko sledimo in dosežemo cilj naloge – ugotoviti, kako lahko občina vpliva na gospodarske razmere znotraj svojega območja.

To dosežemo tako, da z ustreznimi metodami in postopki ugotovimo, kateri odhodki občinskega proračuna ter v kakšni meri in obsegu le-ti vplivajo na gospodarsko rast občine. Cilj naloge je ugotoviti, v kolikšni meri je sprememba gospodarske rasti v občini odvisna od nekaterih odhodkov občinskega proračuna. Dejstvo je namreč, da so vse glasnejši pozivi po gospodarnejšem in razvojno naravnem razporejanju in porabi omejenih javnofinančnih sredstev občine na način, ki prinaša pozitivne učinke za celotno občino. Ti učinki naj bi prišli do izraza predvsem pri razvoju podjetništva, gospodarstva, ustvarjanju primerne gospodarskega okolja in novih delovnih mest na področju občine ter zaposlovanja lokalnega prebivalstva.

Metodologijo razvijemo tako, da najprej opredelimo in definiramo gospodarsko rast na ravni občine. To pomeni, da izberemo, oziroma določimo primerne ter ustrezne kazalnike, ki nakazujejo na gospodarske razmere in omogočijo analiziranje in merjenje gospodarske rasti v občini. V naslednjem koraku nato opredelimo in razvijemo ustrezen metodološki

okvir. Ta metodologija predstavlja metode in načine, s katerimi merimo vplive različnih odhodkov proračuna občine na prej opredeljene kazalnike gospodarske rasti v občini. Pri vsem tem je najbolj pomembno, da izberemo najprimernejše kazalnike ter razvijemo ustrezne metode, saj lahko le na ta način natančno analiziramo, kateri odhodki proračuna občine in v kakšni smeri vplivajo na gospodarsko rast oziroma izboljšanje gospodarskega stanja v občini. Brez tega bi bila analiza precej nepopolna, poleg tega pa dobljeni rezultati ne bi omogočali priprave ustreznih zaključkov.

3.2.1 Določitev in opredelitev kazalnikov gospodarske rasti občine

Najprej moramo natančno določiti in opredeliti ustrezne mere oziroma kazalnike, s katerimi merimo in spremljamo gospodarsko rast na občinski ravni. Občino lahko v omejenem obsegu primerjamo z državo, saj prav tako predstavlja določeno samostojno, ozemeljsko celovito in urejeno območje z lastnim gospodarskim, pravnim, socialnim in družbenim omrežjem. Zaradi tega lahko tudi kazalnike, ki se nanašajo na gospodarsko rast občine, teoretično opredelimo in merimo na podoben način kot kazalnike gospodarske uspešnosti celotne države. Tako lahko gospodarsko rast občine merimo s splošno mero rasti, ki jo uporabljamo za analiziranje rasti celotnega gospodarstva, to je rastjo BDP oziroma rastjo BDP na prebivalca. Praktično je takšno merjenje gospodarske rasti občine nemogoče, saj uradna statistika ne zbira in ne pripravlja podatkov o nacionalnih računih ter s tem BDP nižje od statističnih regij, to je za posamezne občine.

Podatke, ki se nanašajo na posamezne občine, zbira in obdeluje Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju Statistični urad RS). Le-ta pripravlja podatke na ravni občin za različna področja, in sicer področje upravno-teritorialne razdelitve, prebivalstva, volitev, trga dela, izobraževanja, kulture in športa, poslovnih subjektov, kmetijstva in ribištva, gradbeništva, turizma, transporta in okolja (Podatki po občinah, b.l.). Poleg Statističnega urada RS podatke zbira in jih obdeluje tudi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. Le-ta zbira, obdeluje in posreduje podatke iz letnih poročil poslovnih subjektov, med katerimi so tudi različni agregatni podatki o poslovanju gospodarskih družb ter samostojnih podjetnikov na ravni posamezne občine (Letna poročila – splošno, 2012). Tako so dostopni podatki o številu poslovnih subjektov, številu zaposlenih pri teh subjektih, dodani vrednosti, prihodkih, odhodkih, dobičku/izgubi, sredstvih in podobno. Glede na precej omejen nabor podatkov na ravni občin, ki jih ustrezne institucije obdelujejo in zbirajo ter so javno dostopni, se pojavljajo težave, kakšno mero oziroma kazalnik vzamemo kot najprimernejši za prikazovanje gospodarske rasti občine.

Eden izmed pomembnih kazalnikov, ki ga vzamemo za merjenje gospodarske rasti občine, je podatek s področja trga dela, in sicer zaposlenost, ki jo merimo z gibanjem delovno aktivnega prebivalstva občine. Ta kazalnik lahko opazujemo na več načinov. Najpogosteje uporabljeni kazalnik je število delovno aktivnega prebivalstva po občini prebivališča oziroma v določeni občini. Ker so v to število vštete tudi osebe, ki niso zaposlene v tej

občini, je nekoliko bolj primeren kazalnik število delovno aktivnega prebivalstva po občini delovnega mesta. To je število ljudi, ki so zaposleni v podjetjih in ustanovah v določeni občini. Vendar je tudi omenjeni kazalnik nepopoln, saj prikazuje zaposlene v občini, ki prihajajo na delo tudi iz drugih, okoliških občin. Tako kot primeren kazalnik vzamemo zaposlenost lokalnega prebivalstva, to je prebivalstva, ki ima delovno mesto in stalno prebivališče znotraj območja posamezne občine. Natančneje, gospodarsko rast merimo z rastjo zaposlenosti lokalnega prebivalstva (s stalnim prebivališčem v obravnavani občini), ne glede na starost, spol in doseženo raven izobrazbe (Podatki po občinah, b.l.). Zaposlenost (oziroma nasprotno brezposelnost) prebivalstva literatura pogosto predstavlja kot ključno spremenljivko, s katero lahko merimo gospodarsko in na splošno makroekonomsko uspešnost posamezne države (lahko tudi občine). Poleg tega se zaposlenost giblje skladno s poslovnim ciklom, kar kaže na vzporedno gibanje stopnje rasti celotnega proizvoda in stopnje zaposlenosti (Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 377).

Kot drugi kazalnik rasti gospodarstva občine vzamemo podatek, ki se nanaša na poslovanje poslovnih subjektov izbrane občine. Zanimajo nas le podatki, ki se nanašajo na poslovanje gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov. Le-ti predstavljajo ene izmed temeljnih entitet oziroma subjektov gospodarstva občine in njenega, predvsem gospodarskega, razvoja. Pomembni so tudi s tega vidika, da v večini primerov ravno ti poslovni subjekti izvajajo številne investicije in projekte občine. Tako za merjenje gospodarske rasti občine vzamemo podatke o gibanju dodane vrednosti pri omenjenih poslovnih subjektih v občini. Dodana vrednost je po definiciji enaka proizvodnji v osnovnih cenah, zmanjšani za vmesno potrošnjo v cenah kupcev (Bruto domači proizvod, četrletni podatki, Slovenija, 2012). Dodana vrednost tako predstavlja razliko med vrednostjo proizvodnje oziroma prodaje podjetja in vrednostjo vmesne porabe v proizvodnji, ki predstavlja nakupe blaga in storitev od drugih podjetij (Gross Value Added – GVA, 2012).

Kot zapisano v podpoglavju 2.1, lahko na podlagi dodane vrednosti proizvajalcev merimo BDP, ki predstavlja ključen kazalnik gospodarske rasti. Omenjen kazalnik izrazimo v relativnem smislu, in sicer ga na eni strani primerjamo s številom zaposlenih v teh podjetjih, po drugi strani pa s celotnim številom prebivalcev občine. Ta dva kazalnika nam namreč prikazujeta, kolikšna je povprečna novo ustvarjena dodana vrednost na posameznega zaposlenega in na prebivalca občine. Najprej gospodarsko rast občine merimo s kazalnikom dodane vrednosti na zaposlenega, kar izraža merilo produktivnosti v opazovanih podjetjih. V drugem primeru pa gospodarsko rast občine merimo z gibanjem dodane vrednosti na prebivalca občine, kar predstavlja kazalnik rasti in ekonomske moči gospodarstva v občini ter kaže gospodarsko aktivnost na prebivalca obravnavane občine.

3.2.2 Opredelitev metodologije za merjenje vpliva odhodkov na gospodarsko rast občine

Za potrebe analize vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast te občine moramo najprej razviti ustrezno metodologijo, ki predstavlja teoretično osnovo za nadaljnje konkretno praktično analiziranje. Le-ta temelji na dveh ključnih elementih, odhodkih proračuna občine in kazalnikih gospodarske rasti. Po izbiri in definiranju primernih kazalnikov, ki predstavljajo gospodarsko rast občine in s katerimi le-to merimo, moramo podati še obrazložitev, kateri odhodki posameznega proračunskega leta, ki jih zajema proračun občine, so primerni in ustrezni za analiziranje. Analiza temelji na odhodkih, ki jih zajema, oziroma prikazuje splošni del občinskega proračuna, saj odhodki iz tega dela proračuna dejansko opredeljujejo vsebino porabe, oziroma kaj občina plačuje iz proračuna občine. Poleg tega je takšna analiza tudi bolj splošne narave, saj so po drugi strani v posebnem delu občinskega proračuna odhodki iz ekonomske klasifikacije prikazani v okviru posameznih proračunskih postavk, ki se lahko med občinami precej vsebinsko razlikujejo, medtem ko načrt razvojnih programov zajema le projekte investicijske narave in prikazuje projekcije različnih virov financiranja v nadaljnjih letih. Odhodki v okviru splošnega dela proračuna so prikazani na podlagi ekonomske klasifikacije, ki določa, za katere namene občina uporablja finančna sredstva. Torej nam poda informacijo, kaj občina dejansko plačuje iz pridobljenih finančnih sredstev. Analizo opravimo na odhodkih v okviru podskupin iz ekonomske klasifikacije, saj predstavljajo eno izmed temeljnih ravni odhodkov v splošnem delu proračuna. Ta raven tako predstavlja namen odhodkov proračuna in poda splošno informacijo o vrstah obveznosti, ki nastanejo pri izvajanju posameznega celovitega ter samostojnega projekta in programa ter naloge občine. Predstavlja tudi vezni člen med višjimi oziroma bolj splošnimi ravnmi, ki jih predstavljajo skupine, ter njenimi nadaljnjimi členitvami odhodkov po kontih in podkontih iz ekonomske klasifikacije proračuna, ki še bolj podrobno razčlenjujejo odhodke. Pogosto moramo analizo podrobneje razčleniti, saj šele podrobna razčlenitev odhodkov po kontih in podkontih pokaže možen vpliv na gospodarsko rast občine. Pri tem je tako pomembno, da podrobno poznamo namen in vsebino posamezne podskupine, saj so predmet analize zgolj tisti odhodki, ki lahko imajo določen vpliv na prej opredeljene kazalnike gospodarske rasti v občini. Poznati moramo vrsto in klasifikacijo posameznega odhodka, značilnosti ter za kakšen namen gre pri posameznem odhodku. Poleg tega moramo poznati tudi cilje, ki si jih občina zastavi in jih poskuša doseči z določenim odhodkom, ter komu te odhodke nameni, torej kdo je prejemnik finančnih sredstev. Te informacije dobimo iz posebnega dela proračuna, kjer se posamezni podkonti podskupin odhodkov iz splošnega dela proračuna prav tako nahajajo v okviru posamezne proračunske postavke, ki predstavlja posamezen projekt ali nalogo občine.

Na podlagi teh dveh ključnih elementov, odhodkov proračuna občine in kazalnikov gospodarske rasti, analiziramo potencialen oziroma možen vpliv določenih odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast v občini. Zanima nas, ali imajo ti odhodki kakršen

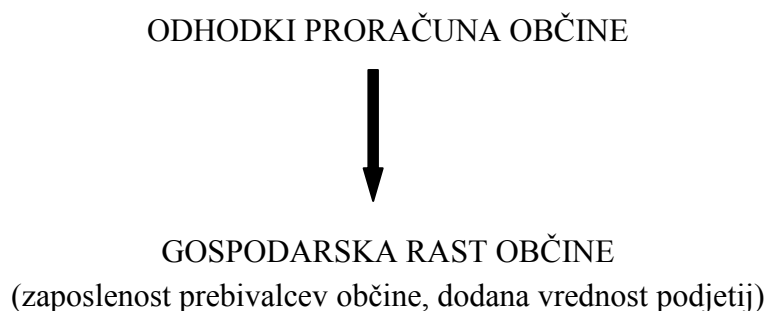
koli vpliv, oziroma kolikšen je morebiten njihov vpliv (posreden ali neposreden) na prej opredeljene kazalnike gospodarske rasti občine. Z metodologijo tako poskušamo ugotoviti, v kolikšni meri je sprememba v kazalnikih gospodarske rasti občine posledica posrednih in neposrednih učinkov različnih odhodkov občinskega proračuna. Poskušamo ugotoviti, kolikšen del sprememb v gospodarski rasti občine je posledica virov in delovanja dejavnikov znotraj tega lokalnega območja, torej dejavnikov, na katere vplivajo odhodki, ki jih občina iz občinskega proračuna namenja za različne projekte, programe in naloge. Iz takšne analize prikažemo, kakšen vpliv na gospodarsko rast občine imajo določene vrste odhodkov občinskega proračuna oziroma projektov, ki jih izvaja občina.

Odhodki občinskega proračuna lahko na različne načine vplivajo na gospodarsko rast znotraj občine. Tako sta v praksi prisotni dve različni varianti:

- varianta, pri kateri odhodki proračuna na gospodarsko rast občine vplivajo neposredno, to je brez nekih posrednih dejavnikov. V to skupino sodijo odhodki proračuna, ki lahko preko različnih programov in nalog občine neposredno povzročajo dodatno (novo) zaposlovanje prebivalcev občine ter višjo dodano vrednost podjetij znotraj posamezne občine;
- varianta, pri kateri gre za posreden vpliv odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast, in sicer preko dejavnikov gospodarskega razvoja oziroma sredstev občine. V tem primeru odhodki preko različnih izvedenih projektov in programov najprej vplivajo na različne dejavnike gospodarskega razvoja, ti dejavniki pa nato vplivajo na zaposlovanje prebivalcev občine ter dodano vrednost opazovanih podjetij znotraj občine.

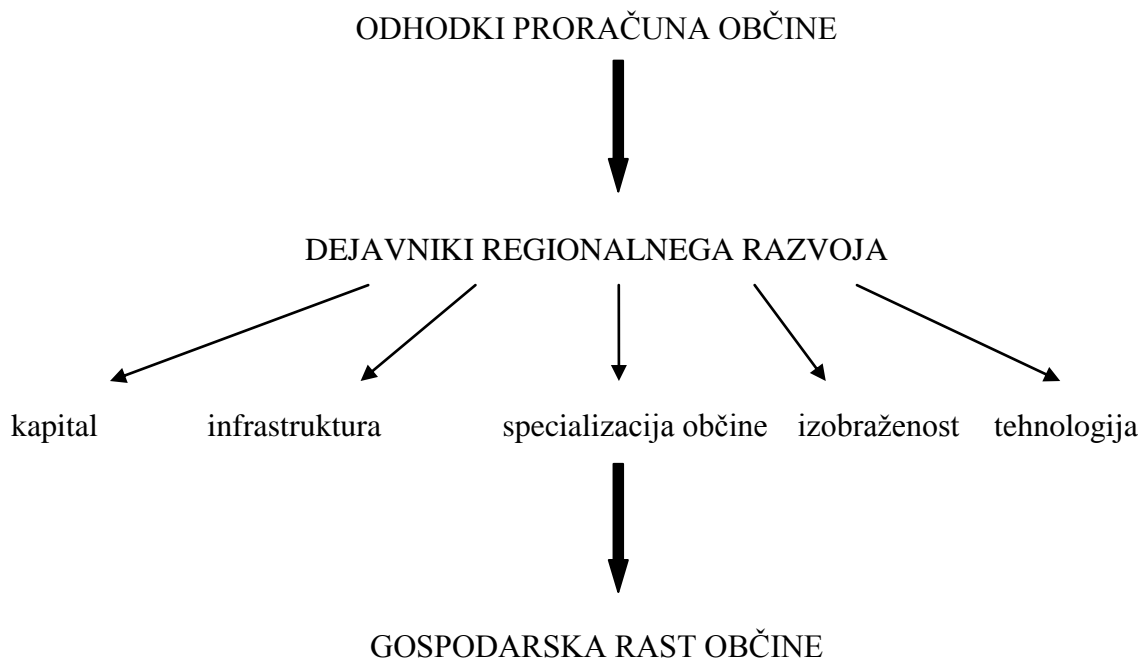
Prvi način, to je neposreden oziroma direkten način vplivanja odhodkov proračuna na gospodarsko rast občine, prikazuje Slika 1. V tem primeru posamezni odhodki, prikazani v splošnem delu proračuna, neposredno vplivajo na kazalnike gospodarske rasti občine. Sem torej sodijo odhodki proračuna občine, ki neposredno povečujejo ter vplivajo na dodatno zaposlovanje prebivalcev občine znotraj opazovane občine ter dodano vrednost podjetij v občini.

Slika 1: Shematičen prikaz neposrednega vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine



Poleg neposrednega načina razvijemo in predstavimo še drugi, to je posreden način vplivanja odhodkov proračuna občine na njeno gospodarsko rast. Ta način prikazuje Slika 2. V tem primeru so odhodki, ki so zajeti v splošnem delu občinskega proračuna, namenjeni različnim sredstvom na ravni občine, ki predstavljajo tako imenovane dejavnike regionalnega razvoja. Ker med temi dejavniki najdemo tudi dejavnike regionalne rasti in ker nas v skladu s ciljem naloge zanimajo le količinske spremembe, se osredotočimo zgolj na tiste dejavnike, ki predstavljajo količinske spremembe, to se pravi dejavnike gospodarske rasti občine. V tem primeru je naloga teh dejavnikov ta, da nastopajo kot posredniki med odhodki in gospodarsko rastjo občine. Med te dejavnike najpogosteje sodi nov kapital občine, infrastruktura na območju občine, višja izobraženost in usposobljenost prebivalcev, dodatna potrošnja v občini in podobno. Ti dejavniki lahko nato vplivajo na gospodarsko rast občine, ki jo predstavimo z zaposlenostjo prebivalcev občine in dodano vrednostjo podjetij v občini. V tem primeru, kot ga prikazuje Slika 2, vsak odhodek splošnega dela občinskega proračuna predstavlja nek vir za financiranje dejavnikov regionalne gospodarske rasti oziroma sredstev občine, ki nadalje vplivajo na opredeljeno gospodarsko rast v občini.

Slika 2: Shematičen prikaz posrednega vpliva odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine (preko dejavnikov regionalnega razvoja)



Vir: Prirejeno po Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, str. 5.

V obeh opisanih primerih nas zanima le gospodarska rast, oziroma naraščanje posameznih kazalnikov gospodarske rasti, kot posledica delovanja dejavnikov znotraj občine, to se pravi tistih dejavnikov, na katere lahko občina preko odhodkov v okviru splošnega dela proračuna vpliva. To pomeni, da poskušamo eliminirati vse tiste spremembe v kazalnikih

gospodarske rasti, ki so posledica delovanja dejavnikov izven območja analizirane občine in odhodkov proračunov drugih občin. Pomembno je, da ugotovimo, kateri odhodki v splošnem delu občinskega proračuna in na kakšen način lahko imajo (posreden ali neposreden) vpliv na gospodarsko rast v občini, tako na zaposlenost, kot na dodano vrednost v občini.

Po pregledu strukture splošnega dela občinskega proračuna in enotnega kontnega načrta, ki opredeljuje ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih sredstev, moramo opredeliti ustrezno metodologijo vplivanja odhodkov proračuna občine na njeno gospodarsko rast. To pomeni, da predstavimo potencialen vpliv, ki ga lahko imajo odhodki proračuna na gospodarsko rast občine. Metodologijo predstavimo po posameznih podskupinah kontov iz ekonomske klasifikacije, saj le-te primerno združujejo podobne odhodke proračuna v celoto. Samo metodologijo predstavimo v naslednjih točkah in temelji na Ekonomski klasifikaciji javnofinančnih prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb, zadolževanja in odplačil dolga (Ekonomska klasifikacija, 2012) in Razčlenjeni klasifikaciji podkontov v bilancah prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb in računu financiranja proračunov občin (Ministrstvo za finance RS, 2012).

Plače in drugi izdatki zaposlenim. Med plače in druge izdatke zaposlenim sodijo odhodki, ki predstavljajo plače in z zaposlitvijo povezane izdatke, kot so regres za letni dopust, povračila stroškov z zaposlitvijo, sredstva za nadurno delo ter nagrade. Ti izdatki so namenjeni zaposlenim na občinski upravi in funkcionarjem za poklicno opravljanje funkcij. Med temi odhodki so bistvenega pomena odhodki za plače, regres za letni dopust, povračila in nadomestila stroškov v zvezi z delom ter drugi podobni odhodki za zaposlene, ki lahko neposredno vplivajo na gospodarsko rast občine.

Neposreden vpliv teh odhodkov je lahko na kazalnik zaposlenosti, če je povečanje teh odhodkov neposredno povezano z dodatnimi zaposlitvami prebivalcev občine. Na dodano vrednost podjetij v občini odhodki v okviru te podskupine ne vplivajo neposredno, saj so v celoti namenjeni osebam, ki so zaposlene v okviru občinske uprave ali poklicno opravljajo funkcijo na občini.

Odhodki v okviru te podskupine lahko imajo tudi posreden vpliv na gospodarsko rast. Posreden vpliv na zaposlenost v občini lahko imajo le-ti v daljšem časovnem obdobju. Zaposlenim osebam, katerim so namenjeni ti odhodki, si lahko skozi daljše časovno obdobje pridobijo z zaposlitvijo več izkušenj, so lahko bolj strokovno usposobljeni, v nekaterih primerih tudi bolj izobraženi, oziroma lahko imajo več strokovnega in praktičnega znanja. To pomeni, da lahko imajo v prihodnjih letih več možnosti, da se zaposlijo v drugi organizaciji ali podjetju, pogosto na boljše plačnem delovnem mestu, občina pa mora najverjetneje izpraznjeno delovno mesto za nezmanjšan obseg dela nadomestiti z novim kadrom. Bolj verjeten je posreden vpliv na dodano vrednost podjetij. Povečanje plač, dodatkov in drugih povračil stroškov v zvezi z delom, ki je posledica

dodatno zaposlenih oseb na občinski upravi, lahko povzročijo višjo potrošnjo teh oseb znotraj občine. Višja potrošnja pomeni višji promet podjetij ter s tem njihove dodane vrednosti. Potrošnja se lahko poveča tudi v primeru nespremenjenega števila zaposlenih, če se povečajo sredstva za plače in dodatke, sredstva za delovno uspešnost, nadurno delo in drugi izdatki vsem osebam, ki so zaposleni na občinski upravi ali opravljajo poklicno funkcijo. Torej v obeh primerih lahko kot dejavnik gospodarske rasti občine, merjene s kazalnikom dodane vrednosti podjetij v občini, nastopa končna potrošnja zaposlenih na občinski upravi in poklicnih funkcionarjev.

Prispevki delodajalcev za socialno varnost. Ta podskupina, kjer so zajeti prispevki delodajalcev za socialno varnost, je povezana s prejšnjo podskupino. Predstavlja logično posledico odhodkov za plače in druge izdatke zaposlenim, saj so v to podskupino zajeti vsi prispevki, ki jih delodajalec plačuje iz delovnega razmerja za vse zaposlene na občinski upravi in poklicne funkcionarje. Med te prispevke sodijo tako prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo, premije kolektivnega dodatnega in pokojninskega zavarovanja ter podobno.

Neposreden vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast je podoben kot pri plačah in drugih izdatkih zaposlenim. Neposredno na zaposlenost lahko vplivajo, če se povečajo kot posledica dodatno zaposlene osebe v občinski upravi, saj se v tem primeru ti odhodki povečajo kot posledica višjih odhodkov prejšnje podskupine. Na samo dodano vrednost podjetij v občini pa ti odhodki nimajo neposrednega vpliva.

V skladu s povezanostjo teh odhodkov s prejšnjimi je možno tudi posredne vplive teh odhodkov na gospodarsko rast obravnavati podobno kot v prejšnjem primeru. Ker so povezani s prejšnjo podskupino odhodkov, lahko na zaposlenost v občini vplivajo v daljšem časovnem obdobju, če se bivše zaposlene v občinski upravi ali poklicne funkcionarje, ki zamenjajo zaposlitev, nadomesti z novimi zaposlenimi. Na daljši časovni rok lahko ti odhodki posredno vplivajo tudi na dodano vrednost podjetij. V to skupino namreč sodijo tudi prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Zaposleni in novo zaposleni na občinski upravi, ki so prebivalci obravnavane občine in se po koncu delovne dobe upokojijo, prejemajo iz tega naslova pokojnine. Le-te lahko vplivajo na spremenjene potrošne navade upokojenih oseb, ki lahko več svojih finančnih sredstev potrošijo v svoji občini. To pomeni, da lahko ti odhodki kasneje preko večje potrošnje nekdanjih zaposlenih vplivajo na dodano vrednost podjetij kot kazalniku gospodarske rasti občine.

Izdatki za blago in storitve. Precej obsežna podskupina zajema izdatke za blago in storitve, in sicer sredstva za celo vrsto materialnih stroškov in drugih odhodkov, ki bremenijo občinski proračun za nemoteno delovanje občinske uprave in opravljanje različnih nalog občine. Sem sodijo odhodki za pisarniški in splošni material in storitve, kot so svetovalne storitve, pisarniški material, oglaševalski stroški, čistilni material, prevajalske storitve in podobno, ter posebni material in storitve, kjer so zajeti drobni

inventar, protokolarna darila, geodetske storitve, knjige in podobno. V to podskupino sodijo tudi odhodki za komunalne in komunikacijske storitve ter energijo, prevozne stroške in službena potovanja za potrebe opravljanja nalog občinske uprave, odhodki za tekoče vzdrževanje objektov in opreme v lasti občine, plačila najemnin in zakupnin ter kazni in odškodnin, ki jih občina plačuje, ter vsi drugi operativni odhodki, kot na primer sejnine, izobraževanje zaposlenih, podjemne pogodbe, članarine v organizacijah in institucijah, stroški posebnih storitev ter podobni odhodki. Vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast občine je lahko tako neposreden, kot posreden.

Neposredno naj ti odhodki ne bi vplivali na zaposlenost v občini, saj niso neposredno namenjeni zaposlenim in zaposlovanju oseb, temveč plačilu materialnih stroškov. Občina lahko na podlagi lastne presoje in povečanih potreb poveča odhodke, namenjene za materialno blago in storitve, ki jih občina dobavlja od podjetij v občini. Tako lahko na primer nakupi več pisarniškega materiala, naroči več svetovalnih, prevajalskih ali geodetskih storitev, poveča obseg komunalnih in komunikacijskih storitev, porabi več električne energije, poveča prevozne stroške in storitve, obseg in pogostost tekočega vzdrževanja objektov in opreme, poveča odhodke za najemnine za objekte in opremo, število izobraževanj zaposlenih in podobno. Sem sodi vso blago in storitve, ki jih lahko ponujajo podjetja v sami občini. V tem primeru obstaja verjetnost, da se poveča poslovanje teh podjetij, s tem njihov prihodek ter dodana vrednost. Dodana vrednost podjetij se lahko v občini poveča tudi tako, da občina nekatere dobavitelje blaga in storitev iz drugih občin zamenja z dobavitelji znotraj same občine. Vse to pomeni, da lahko ti odhodki neposredno vplivajo na dodano vrednost podjetij v občini, če se zaradi odhodkov poveča njihovo poslovanje. Znotraj te podskupine se pojavljajo tudi odhodki, ki naj ne bi imeli neposrednega vpliva na kazalnika gospodarske rasti, mednje sodijo na primer zdravniški pregledi, ker jih v večini primerov opravljajo javni zavodi, izdatki za službena potovanja, ki so namenjeni predvsem za potovanja zunaj občine, dajatve davčnim organom, članarine v organizacijah in podobno.

Drugače je pri posrednem vplivu teh odhodkov na gospodarsko rast v občini. Povečanje nakupov pisarniškega materiala, svetovalnih, geodetskih in drugih storitev, večji obseg komunalnih storitev, nekaterih prevoznih storitev, povečano število podjemnih pogodb, predvsem pa povečanje tekočega vzdrževanja objektov in opreme v lasti občine pomeni višjo potrošnjo občine za različne namene. Višja potrošnja občine je lahko posledica investicij v osnovna sredstva oziroma infrastrukturo občine. Zaradi tega se lahko neposredno poveča obseg poslovanja podjetij, ki zagotavljajo to blago in storitve, s tem pa tudi njihova dodana vrednost. Lahko se zgodi, da morajo ta podjetja zaradi povečanega prometa oziroma potrošnje občine na novo zaposlovati. Tako lahko odhodki občine iz te podskupine prav preko infrastrukture in kapitala, s tem tudi višje potrošnje, kot dejavnikov gospodarske rasti, povzročijo dodatno zaposlovanje. V primeru dodatnega zaposlovanja prebivalcev občine ti odhodki posredno vplivajo na gospodarsko rast, in sicer kazalnik zaposlenosti. Nekoliko drugače lahko na zaposlovanje v občini posredno vplivajo izdatki

za strokovno izobraževanje zaposlenih. Izobraževanja imajo vpliv na povečano strokovno usposobljenost in znanje zaposlenih, kar jim lahko omogoča boljše zaposlitvene možnosti drugje. V primeru prehoda teh zaposlenih v druge organizacije ali podjetja mora občina za nezmanjšan obseg dela izpraznjeno delovno mesto nadomestiti z novim zaposlenim. Če se zaposlijo prebivalci občine, se lahko poveča zaposlenost v tej občini. Odhodki iz te podskupine lahko posredno vplivajo tudi na dodano vrednost podjetij. Njihov vpliv ni verjeten preko dejavnika tehnologije, izobraženosti, specializacije občine in drugih dejavnikov, temveč je možen preko povečanega kapitala in infrastrukture na območju občine. Občina z investicijami poveča svoj kapital in zgradi novo infrastrukturo. Za funkcioniranje te nove infrastrukture so potrebni dodatni materialni stroški. Zaradi tega se lahko povečajo odhodki za električno energijo, komunalne storitve, razne druge storitve, predvsem pa odhodki za tekoče vzdrževanje te infrastrukture. To pomeni, da lahko imajo podjetja, ki ponujajo to blago in storitve, večji obseg poslovanja in promet, obenem pa tudi dodano vrednost. V tem primeru lahko imajo ti odhodki preko povečanega kapitala in infrastrukture občine posreden vpliv na dodano vrednost podjetij znotraj občine.

Plačila domačih obresti. Odhodki za plačila domačih obresti predstavljajo plačila obresti od najetih kreditov na finančnem trgu znotraj države. Tu so zajete obresti ob kreditov Banke Slovenije, poslovnih bank ter vseh drugih finančnih institucij in kreditodajalcev, to je občin, javnih skladov in agencij, skladov socialnega zavarovanja ter državnega proračuna. Poleg teh obresti so v tej podskupini tudi obresti od vrednostnih papirjev, ki so izdani na trgu v državi. Občini je dovoljeno najemati kredite le pri poslovnih bankah, javnih skladih, državnem proračunu ter drugih finančnih institucijah in domačih kreditodajalcih. To pomeni, da lahko občina iz proračuna iz naslova teh kreditov tudi plačuje obresti. Obresti predstavljajo ceno denarja, ki jo mora občina plačati kreditodajalcu za posojena sredstva.

Iz napisanega sledi, da plačila domačih obresti niso neposredno namenjena zaposlenim in povečanju zaposlenih, tako da neposredno ne vplivajo na zaposlovanje v občini. Imajo pa lahko neposreden vpliv na dodano vrednost podjetij. Občina lahko za izvrševanje proračuna najame več kreditov, kar poveča plačila obresti od teh kreditov. Z višjimi plačili obresti se tem institucijam povečuje prihodek ter s tem njihova dodana vrednost. Kadar te obresti prejemajo podjetja kot kreditodajalci znotraj občine, lahko to vpliva na višjo dodano vrednost teh podjetij in gospodarsko rast v občini.

Iz naslova morebitnih višjih plačil obresti in višje dodane vrednosti institucij tudi ni pričakovati posrednega vpliva plačil obresti na zaposlenost. Je pa verjeten posreden vpliv teh obresti na dodano vrednost podjetij v občini. Pri novih investicijah se lahko izkaže, da je potrebno najeti nov kredit za dokončanje začete investicije ali izvedbo nove. V tem primeru se lahko z najetjem novega kredita povečajo odhodki proračuna za odplačila obresti. Le-ti lahko posredno, preko infrastrukture in kapitala občine, vplivajo na dodano

vrednost podjetij v občini, če občina kredit najame pri podjetjih oziroma kreditodajalcih znotraj občine.

Plačila tujih obresti. Ta podskupina zajema plačila obresti, ki jih kreditojemalec plačuje v tujino, in sicer mednarodnim institucijam, tujim vladam, poslovnim bankam in finančnim institucijam, drugim kreditodajalcem ter od izdanih vrednostnih papirjev na tujih trgih. Ker ima občina omejitve, da se ne sme zadolžiti ter izdajati vrednostnih papirjev na tujih trgih, se v občinskem proračunu tudi ne načrtujejo odhodki z naslova plačil tujih obresti od zadolževanja v tujini.

Rezerve. Rezerve predstavljajo sredstva v proračunu, ki jih občina rezervira, oziroma zadrži za neke nepredvidene namene. Zajemajo tako splošno proračunsko rezervacijo (namenjeno za nepredvidene namene ali premalo planirana sredstva v proračunu, za katere se ugotovi tekom leta), proračunsko rezervo (za odpravo posledic naravnih nesreč v občini) in druge rezerve oziroma sredstva za posebne namene (predvsem sredstva raznih proračunskih skladov – rezervnih skladov). Glede na to, da rezerve predstavljajo neko posebnost med odhodki, je tudi njihov vpliv na gospodarsko rast precej manjši, kot pri kateri izmed drugih podskupin odhodkov. Proračunska rezervacija, kot jo opredeljuje ZJF, predstavlja zadržana sredstva, ki se lahko tekom leta prerazporedijo znotraj proračuna. V tem primeru se določeni drugi odhodki v proračunu povečajo in imajo morebiten vpliv na gospodarsko rast v občini, medtem ko sama rezervacija nima tega vpliva.

Ostala sredstva rezerv, to so sredstva rezerve za odpravo posledic naravnih nesreč in sredstva drugih proračunskih skladov, naj ne bi imela neposrednega vpliva na zaposlenost v občini, saj niso planirana in namenjena zaposlovanju. Drugače je z neposrednim vplivom na dodano vrednost podjetij. Proračunska rezerva, ki je namenjena za odpravo posledic naravnih nesreč, se lahko neposredno nameni podjetjem, ki sodelujejo pri odpravi posledic, bodisi z dobavami materiala, opravljanjem storitev ali izvedbi vzdrževanja na objektih in opreми. Podobno je tudi z raznimi rezervnimi skladi, ki najpogosteje zajemajo začasno zadržana sredstva za vzdrževanje objektov ali opreme. V kolikor pri tem sodelujejo podjetja znotraj občine, lahko ta sredstva vplivajo na njihovo dodano vrednost kot kazalnik gospodarske rasti občine.

Sredstva rezerve in rezervnih skladov naj ne bi imela niti posrednega vpliva na zaposlenost v občini, saj so namenjena predvsem nujnemu vzdrževanju, ki po navadi ni v tolikšnem obsegu, da lahko vpliva na zaposlovanje v občini. Prav tako naj ne bi imela posrednega vpliva na dodano vrednost v podjetjih, saj ne vplivajo na dejavnike gospodarske rasti, temveč so neposredno povezana z vzdrževanjem obstoječe infrastrukture občine.

Subvencije. Pomemben segment predstavljajo tudi subvencije, ki zajemajo različne subvencije občine javnim podjetjem, finančnim institucijam ter privatnim podjetjem in zasebnikom. V tej podskupini so zajete subvencije, ki so namenjene poslovanju predvsem

podjetij in institucij. Med drugim zajemajo subvencije, namenjene prestrukturiranju proizvodnje, prekvalifikaciji zaposlenih, subvencioniranju proizvodnje in cen, prispevkov delodajalcev in podobno. Zajeta so tudi sredstva za odpiranje novih delovnih mest, javna dela, tehnološki razvoj, zaposlovanju invalidov in podobnih spodbud ter subvencij v privatnih podjetjih. Precej subvencij v občinskem proračunu predstavlja le nekakšno obliko pomoči podjetjem za nemoteno in normalno poslovanje in naj ne bi imele vpliva na gospodarsko rast. V ta sklop sodi subvencioniranje cen, obresti in glavnice dolga, prispevkov za socialno varnost, izgub in podobno. Kljub temu je med njimi tudi precej subvencij, ki lahko imajo različne neposredne in posredne vplive na gospodarsko rast v občini.

Le redke izmed subvencij lahko imajo neposreden vpliv na zaposlovanje v občini. Takšne so na primer subvencije za zaposlovanje invalidnih oseb ter sredstva za delovna mesta v privatnih podjetjih, ko lahko občina z odhodki proračuna neposredno ustvarja nove zaposlitve v teh podjetjih, na gospodarski rasti občine pa se lahko to pozna v primeru zaposlovanja prebivalcev občine. Kadar občina namenja odhodke za subvencije, ki so namenjene tekoči proizvodnji, turističnim programom in vse druge subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom, lahko z njimi neposredno vpliva na poslovanje teh podjetij in povečanje njihovega prometa, kar pomeni višjo dodano vrednost, ki predstavlja enega izmed kazalnikov gospodarske rasti.

Precej več subvencij iz občinskega proračuna ima lahko posreden vpliv na zaposlovanje in dodano vrednost podjetij. Sredstva, ki so namenjena preusposabljanju presežnih delavcev in zaposlenih, lahko preko njihove strokovne usposobljenosti in izobraženosti vplivajo na to, da se jim poveča možnost zaposlovanja v drugih podjetjih, medtem ko lahko sredstva za spodbujanje izvoznih aktivnosti, z morebitnim povečanim izvozom oziroma zunanjim povpraševanjem vplivajo na povečan obseg poslovanja in dodane vrednosti podjetij, lahko pa tudi na dodatno zaposlovanje, če mora podjetje zaradi teh subvencij poslovanje toliko povečati. Sredstva za prestrukturiranje in prenovo proizvodnje predstavljajo sredstva, ki lahko vplivajo na kapital podjetij – uvedejo se na primer novi proizvodni procesi, prenovijo obstoječi z novejšimi stroji in podobno. Ta dejavnik ima lahko nato vpliv na povečan promet in dodano vrednost podjetij ali zaposlovanje prebivalcev občine v primeru, da ta podjetja za ta proces potrebujejo nove zaposlene. Med subvencije sodijo tudi sredstva za pospeševanje tehnološkega razvoja, izvajanje ekoloških programov, subvencioniranje standardov kakovosti, ki imajo morebiten vpliv predvsem na izboljšano tehnologijo v privatnih podjetjih. Tako lahko ta sredstva preko tehnologije vplivajo na dodano vrednost podjetij v občini, lahko pa se z uveljavljanjem tehnologije v podjetjih poveča potreba po zaposlovanju dodatnih oseb na tem področju. To pomeni, da lahko imajo ta sredstva tudi vpliv na zaposlovanje v občini. Ker je lahko proces uvajanja nove tehnologije precej dolgotrajen, so tudi morebitni vplivi na kazalnike gospodarske rasti opazni šele v daljšem časovnem obdobju. Na gospodarsko rast v občini lahko imajo vpliv tudi sredstva za izvajanje javnih del. Ta sredstva so namenjena opravljanju najrazličnejših del v podjetjih in

lahko za osebe, ki ta dela opravljajo, pomenijo neko dodatno znanje in določeno usposobljenost. To pomeni, da lahko imajo te osebe v prihodnje večje možnosti zaposlitve, zato lahko imajo v tem primeru ta sredstva preko usposobljenosti ljudi vpliv na dodatno zaposlovanje prebivalcev občine.

Transferi posameznikom in gospodinjstvom. Ta podskupina zajema številne odhodke občine, ki so na različne načine namenjeni posameznikom in gospodinjstvom. Med temi transferi so tako transferi za nezaposlene v obliki raznih nadomestil, družinski prejemki in starševska nadomestila, namenjena predvsem družinam z malimi otroki, transferi kot nadomestila za zagotavljanje socialne varnosti, dodatki in pomoči za socialno ogrožene skupine ljudi, predvsem za brezposelne ter upokojene, transferi, namenjeni vojnim invalidom in veteranom, različne štipendije dijakom in študentom, različne vrste pokojnin, nadomestil plač za posebne primere zaposlitev in boleznine. Sem sodijo tudi številni drugi transferi posameznikom, ki zajemajo pomembna sredstva proračuna za opravljanje obveznih nalog občine. To so sredstva za prevoze v šolo, oskrbo v domovih, plačilo programov otroškega varstva, družinske pomočnike, regresiranje prehrane in potovanj mladine ter drugi podobni transferi. Občini je v okviru te podskupine dovoljeno dajati transfere v obliki transferov nezaposlenim, daril ob rojstvu otrok, preživnin, drugih transferov za zagotavljanje socialne varnosti, nadomestil plač, kadrovskih in drugih štipendij, regresiranja prevozov v šolo, potovanj mladine ter prehrane učencev in dijakov, doplačil za šolo v naravi, denarnih nagrad in priznanj, regresiranje oskrbe v domovih, subvencioniranja stanarin, plačil programov otroškega varstva, izplačila družinskemu pomočniku ter drugih transferov posameznikom in gospodinjstvom. Glede na celo vrsto transferov, ki so zajeti v tej podskupini, je lahko tudi njihov vpliv na gospodarsko rast v občini precej različen.

Ti transferi lahko imajo neposreden vpliv tako na zaposlenost, kot dodano vrednost podjetij v občini. Neposredno na zaposlenost v občini lahko imajo vpliv le odhodki za regresiranje prevozov v šolo in plačilo programov otroškega varstva. Občina se namreč lahko odloči, da uvede nove linije prevozov v šolo ali odpre nove oddelke vrtca, za kar mora v proračunu načrtovati višje odhodke, ker se lahko zaradi povečanja prevozov in oddelkov vrtca zaposli več ljudi, bodisi kot vozniki bodisi kot vzgojiteljice v vrtcih. V primeru zaposlitve prebivalcev občine, lahko ti odhodki neposredno vplivajo na višjo zaposlenost v občini. Neposredno na dodano vrednost podjetij lahko imajo vpliv odhodki za darila ob rojstvu otrok, kadar občina te odhodke nameni za nakupe daril pri podjetjih v občini, ki jih potem dobijo upravičenci za rojstvo otroka. Podoben vpliv je možen tudi v primeru odhodkov za programe otroškega varstva in oskrbe v domovih, ko so ta sredstva lahko namenjena tudi nakupom blaga pri podjetjih v občini za potrebe izvajanja teh programov. Precej bolj pomemben neposreden vpliv na dodano vrednost podjetij lahko imajo odhodki za regresiranje prevozov v šolo. Občina z odprtjem novih linij prevozov neposredno vpliva na prihodek oziroma obseg poslovanja podjetij, ki te prevoze opravljajo. Tem podjetjem pa se lahko poveča tudi dodana vrednost. Podoben vpliv je lahko prisoten

tudi v primeru regresiranja prehrane, oskrbe v domovih, regresiranja potovanj mladine, doplačil za šolo v naravi in drugih transferov posameznikom in gospodinjstvom, kjer občina iz takšnih ali drugačnih razlogov poviša te odhodke, poleg tega pa kot ponudnik teh storitev nastopa privatno podjetje v občini.

Precej bolj pomemben je posreden vpliv teh transferov na gospodarsko rast, predvsem na dodano vrednost podjetij v občini. Na zaposlenost lahko imajo vpliv le redki transferi, predvsem so lahko to kadrovske in druge štipendije, s tem ko so ti odhodki namenjeni različnim ciljnim skupinam šolajočih se prebivalcev. Ti si lahko tako pridobijo neko izobrazbo, ki je z vidika občine bolj pomembna (zato je tudi predmet štipendiranja), kar pomeni, da lahko kasneje dobijo ustrezno zaposlitev znotraj občine. Ti odhodki lahko tako na zaposlenost v daljšem časovnem obdobju vplivajo preko dejavnikov rasti, in sicer človeškega kapitala ter izobraženosti, lahko pa tudi preko tehnologije, ki jo prejemnik štipendije morebiti uvede v lokalnem okolju. Na zaposlenost lahko posredno vplivajo tudi odhodki za plačilo programov otroškega varstva, oskrbe v domovih in regresiranje prevozov v šolo, če občina zgradi nove objekte ali izvede nakup vozil, namenjenih tem dejavnostim, za kar lahko potrebuje nove zaposlene za obratovanje teh objektov ali večji obseg izvajanja omenjenih storitev, torej več izvajalcev programa otroškega varstva v primeru več odprtih oddelkov, izvajalcev oskrbe v domovih za ostarele v primeru, da se z novimi investicijami poveča število oskrbovancev, ali voznikov zaradi novih linij prevozov in nakupa več vozil. V tem primeru ti odhodki na zaposlenost ne vplivajo preko izobraženosti, specializacije ali tehnologije, temveč preko drugih dejavnikov, to je kapital in infrastruktura. Občina z investicijami poveča svoj kapital in zgradi novo infrastrukturo za opravljanje omenjenih storitev. Za funkcioniranje in uporabo te nove infrastrukture ali opreme se lahko potrebujejo dodatno zaposleni ljudje. Zaradi tega se lahko zaposlijo prebivalci občine, kar vpliva na gospodarsko rast občine. Bolj določljiv je morebiten posreden vpliv teh transferov na dodano vrednost podjetij v občini. Številni transferi so namenjeni posameznikom oziroma različnim socialnim skupinam ljudi, kot so nezaposleni, družine z majhnimi otroki, šolajoči, socialno ogroženi in drugi. Ti prebivalci lahko dobijo te transfere zaradi različnih razlogov. Ljudem brez zaposlitve lahko občina iz proračuna namenja transfere nezaposlenim. Mlade družine lahko dobijo iz proračuna darilo ob rojstvu otroka. Socialno ogroženim so lahko v proračunu namenjene preživnine in drugi transferi za zagotavljanje socialne varnosti, zaposleni v posebnih oblikah zaposlitve lahko prejmejo nadomestila plač, šolajoči pa iz različnih razlogov štipendije za svoje šolanje. Če prejemniki teh transferov iz proračuna ta sredstva porabijo tudi za potrošnjo, in sicer za nakupe blaga in storitve podjetij na območju občine, potem lahko ti odhodki posredno preko potrošnje različnih skupin prebivalstva vplivajo na dodano vrednost podjetij v občini. Podobno kot pri posrednem vplivu na zaposlenost, lahko imajo nekateri transferi preko infrastrukture in kapitala občine tudi posreden vpliv na dodano vrednost podjetij. Občina na primer z investicijami poveča oddelke vrta, investira v nove objekte domov za ostarele, modernizira ceste in s tem podaljša ali uvede nove proge prevozov otrok, zgradi dodatne šole v občini in podobno. S povečanjem te infrastrukture se lahko poveča tudi

omenjena dejavnost, kot je otroško varstvo, oskrbovanje ostarelih, prevozi otrok, povečanje oskrbe s prehrano učencev in dijakov in tako dalje. Če te storitve opravljajo podjetja znotraj občine, lahko imajo zaradi povečane infrastrukture večji obseg poslovanja in s tem višjo dodano vrednost. V tem primeru lahko ti odhodki preko tega dejavnika vplivajo na gospodarsko rast oziroma dodano vrednost podjetij v občini. Takšen vpliv je možen tudi v primeru, ko se s povečanjem infrastrukture in s tem dejavnosti, predvsem otroškega varstva, oskrbe v domovih in oskrbe s prehrano, povečajo odhodki za nakupe blaga pri podjetjih v občini v zvezi z opravljanjem teh dejavnosti.

Transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. V tej podskupini so zajeti vsi transferi občine, ki jih le-ta namenja za delovanje različnim nepridobitnim organizacijam in ustanovam na območju svoje občine. Mednje sodijo številna športna, kulturna, humanitarna, turistična in druga društva, različne fundacije, cerkvene organizacije, zavodi za nepridobitno delovanje in podobno.

Ti odhodki naj ne bi izkazovali neposrednega vpliva na gospodarsko rast v občini, saj so namenjeni za delovanje in izvajanje programov teh organizacij in jih občina načeloma ne namenja neposredno novim zaposlitvam v teh organizacijah in ustanovah, prav tako niso neposredno namenjeni podjetjem, kar pomeni, da ne vplivajo na njihovo dodano vrednost.

Povsem drugače je s posrednim vplivom teh transferov na gospodarsko rast občine. Organizacije in ustanove pridobijo sredstva iz občinskega proračuna za svoje delovanje. Če nepridobitne organizacije in ustanove (tudi na podlagi pridobljenih sredstev) povečajo delovanje, je lahko posledica tega tudi kakšna nova zaposlitev pri njih. Ta sredstva pa lahko organizacije ali ustanove namenijo tudi za usposabljanje in izpopolnjevanje ljudi. Kadar se te osebe nato zaposlijo kot posledica teh programov, imajo ti odhodki preko usposobljenosti ljudi posreden vpliv na zaposlenost v občini. Če se poveča obseg programov ali uvedejo novi programi, se lahko povečajo tudi stroški v zvezi s temi programi. To so različni stroški, povezani s storitvami ali nakupi različnega blaga pri podjetjih, pogosto znotraj občine. To pomeni, da se tem podjetjem poveča obseg poslovanja, kar vpliva na njihovo dodano vrednost. Iz tega sledi, da lahko ti odhodki posredno vplivajo na gospodarsko rast občine, in sicer preko dodatnih ali obsežnejših programov na zaposlenost v občini, če se zaposlijo osebe znotraj občine, ter preko povečane potrošnje z nakupi različnega blaga in storitev teh organizacij na dodano vrednost podjetij v občini.

Drugi tekoči domači transferi. Obsežna je tudi podskupina drugih tekočih domačih transferov. Ta podskupina zajema tekoče transfere, namenjene občinam, skladom socialnega zavarovanja, kjer gre za različna plačila za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje ter druge podobne prispevke v zvezi z zaposlitvijo, javnim skladom, zavodom in agencijam za različne namene ter državnemu proračunu. Namenjeni so tudi vsem drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski

uporabniki, kamor sodijo društva, organizacije in podjetja, ki izvajajo javne službe. Ti odhodki so namenjeni predvsem za tekoče delovanje in poslovanje prejemnikov teh sredstev. Občina lahko daje transfere le drugim občinam, javnim skladom, zavodom in agencijam, kot prispevek v Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) za zdravstveno zavarovanje oseb, ki ga plačujejo občine, ter drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki. Vsi transferi lahko imajo pomemben vpliv na gospodarsko rast v občini, razen odhodkov, namenjenih za prispevke v ZZZS za zdravstveno zavarovanje oseb, ki ga plačujejo občine. Ti odhodki nimajo neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast občine.

Neposredno na zaposlenost v občini lahko vplivajo tekoči transferi v javne sklade, agencije in zavode, in sicer tisti transferi, ki so namenjeni neposredno za izplačila plač, drugih izdatkov zaposlenim in prispevkov. Povečanje teh transferov lahko kaže na povečanje zaposlenih v teh organizacijah, kot posledico bodisi povečanega obsega dela bodisi uvedbe novih programov. Za dodatno zaposlene mora tako občina v proračunu predvideti odhodke v obliki tekočih transferov, ki so neposredno namenjeni za plače v javnih skladih, agencijah in zavodih. Podoben vpliv na zaposlenost lahko imajo tudi odhodki, namenjeni drugim občinam ter vsem drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki, če se zaposlijo prebivalci opazovane občine. Neposreden vpliv na dodano vrednost podjetij v občini pa lahko imajo transferi, namenjeni tem organizacijam, ki predstavljajo sredstva za materialne stroške oziroma nakupe blaga in storitev. Tudi v tem primeru se ti odhodki porabijo za podobne namene kot v primeru občinske uprave, na primer pisarniški material, električno energijo, razne storitve, tekoče vzdrževanje in podobno. Občina lahko poveča odhodke za te transfere, kar pomeni, da lahko te organizacije več potrošijo. V primeru večjih nakupov blaga in storitev se lahko poveča promet podjetjem v občini, s tem pa njihova dodana vrednost.

Drugi tekoči domači transferi lahko imajo tudi posreden vpliv na gospodarsko rast občine. Posreden vpliv na zaposlenost v občini lahko imajo preko kapitala in infrastrukture transferi za plače in vse druge izdatke v zvezi z zaposlitvami, namenjeni v javne sklade, agencije in zavode, druge občine ter druge izvajalce javnih služb, ki niso proračunski uporabniki. Občina namreč lahko zgradi nove objekte in infrastrukturo zaradi širitve delovanja. To lahko kasneje z uporabo teh objektov in infrastrukture povzroči potrebo po dodatnih zaposlenih. Tako se morajo povečati ti transferi, ki nato preko kapitala in infrastrukture vplivajo na višjo zaposlenost v občini, v kolikor se na novo zaposlijo prebivalci, ki prej niso bili zaposleni v občini. Zaradi istega razloga se lahko potencialno povečajo tudi potrebe po dodatnih sredstvih za nakupe blaga in storitev, predvsem zaradi širitve delovanja ali več zaposlenih. Občina tako lahko zagotovi višje transfere, namenjene materialnim stroškom, ki jih nato omenjene organizacije porabijo za nakupe blaga in storitev. Če so ti odhodki namenjeni nakupom pri podjetjih znotraj občine, lahko le-ti preko novega kapitala ali infrastrukture vplivajo na širitev poslovanja ter povečanje dodane vrednosti podjetij v občini.

Tekoči transferi v tujino. Tekoči transferi v tujino zajemajo vse transfere, ki so namenjeni preko meja matične države, predvsem mednarodnim institucijam, tujim vladam in vladnim institucijam ter neprofitnim organizacijam v tujini. Z vidika občine so dovoljeni le tekoči transferi neprofitnim organizacijam v tujini, drugih transferov v tujino pa občini ni dovoljeno dajati. Glede na to, da so ti transferi namenjeni v tujino, ni pričakovati njihovega neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast v občini.

Nakup in gradnja osnovnih sredstev. Ta podskupina zajema odhodke, ki predstavljajo investicijske odhodke občine in zavzema precej velik kolač celotnih odhodkov, ki jih občina namenja iz proračuna. V to podskupino sodijo odhodki za nakup zgradb in prostorov, vseh vrst prevoznih sredstev, najrazličnejše opreme, ki zajema pisarniško pohištvo, računalniško opremo, elektronske naprave, opremo za vrtce, šole, športne objekte in knjižnice ter vso drugo opremo, in vseh drugih osnovnih sredstev. Zajeti so tudi odhodki za nakupe zemljišč in naravnih bogastev, nematerialnega premoženja, kamor sodijo na primer patenti in licenčna programska oprema, ter blagovnih rezerv in intervencijskih zalog (slednjih nakupov se občine ne poslužujejo). Precejšen del odhodkov v proračunu občine je iz te podskupine namenjen tudi za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije objektov v lasti občine, investicijsko vzdrževanje ter obnove objektov in opreme v občini ter razne študije, projektno dokumentacijo in nadzor v zvezi s predvidenimi investicijami, adaptacijami in rekonstrukcijami. Glede na precej obsežno in pomembno podskupino odhodkov z vidika občinskega proračuna je lahko tudi potencialen vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast v občini precej pomemben.

Najmanj lahko ti odhodki neposredno vplivajo na zaposlenost v občini. Ti odhodki niso namenjeni zaposlenim oziroma neposredno zaposlovanju v občini, temveč jih občina namenja nakupu in gradnji osnovnih sredstev občine. Povsem drugače je z neposrednim vplivom na dodano vrednost podjetij v občini. Iz proračuna lahko občina nameni sredstva za različne nakupe osnovnih sredstev. Z nakupi, na primer zgradb in poslovnih prostorov, prevoznih sredstev, pisarniškega pohištva, računalniške opreme, opreme športnih objektov, druge opreme in osnovnih sredstev za svoje potrebe, zemljišč, programske opreme in podobnega pri privatnih podjetjih znotraj občine, lahko ima občina vpliv na njihovo poslovanje. To se lahko odrazi v večjem obsegu poslovanja podjetij, povečanju njihovega prometa, s tem pa tudi na njihovi višji dodani vrednosti. Torej lahko ti odhodki neposredno vplivajo na dodano vrednost podjetij, v primeru, da so namenjeni za nakupe pri podjetjih v občini. Tudi novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije objektov lahko pri podjetjih, ki izvajajo te investicije, povzročijo neposredno povečanje obsega poslovanja in s tem njihove dodane vrednosti. S temi odhodki so povezani tudi drugi odhodki. Tako se lahko zgodi, da mora občina tekom investicije več odhodkov nameniti za nakupe različne opreme, izdelave načrtov in projektno dokumentacije, analiz ter raznih študij, investicijski nadzor ter drugih storitev. Tudi v tem primeru lahko povečanje odhodkov za storitve, povezane z investicijami, povzroči povečanje obsega poslovanja podjetij, ki te storitve opravljajo. Na ta način lahko ti odhodki neposredno vplivajo na njihovo dodano vrednost.

Precej pomembnejši je posreden vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast. Le-ti lahko imajo posreden vpliv na zaposlenost preko številnih dejavnikov rasti. Kot smo ugotovili pri neposrednih vplivih, lahko povečanje odhodkov, ki so namenjeni za nakupe osnovnih sredstev, kot so prevozna sredstva, pisarniško pohištvo, elektronska in programska oprema, najrazličnejša druga oprema in podobno, povzroči neposreden dvig prometa in dodane vrednosti podjetij v občini, ki ponujajo ta osnovna sredstva. Posledica tega je lahko, da morajo ta podjetja zaradi povečanega prometa oziroma potrošnje občine na novo zaposlovati. Kot posrednik oziroma dejavnik gospodarske rasti lahko v tem primeru nastopi potrošnja občine za osnovna sredstva. V primeru dodatnega zaposlovanja prebivalcev občine v teh podjetjih, lahko ti odhodki posredno vplivajo na gospodarsko rast, to je kazalnik zaposlenosti. Ti nakupi osnovnih sredstev lahko na zaposlenost v občini vplivajo tudi preko povečanega kapitala občine. Občina z nakupi prevoznih sredstev, računalniške opreme, druge elektronske opreme, opreme športnih objektov in drugih osnovnih sredstev poveča kapital občine. Za nemoteno delovanje in upravljanje te opreme so lahko potrebni dodatni zaposleni. V tem primeru mora občina zaposliti dodatne ljudi. Tudi z nakupi zgradb in prostorov, v katerih občina načrtuje odprtje ali širitev določenih dejavnosti, se lahko ponovno pojavi potreba po dodatnih zaposlitvah. Podobno je lahko tudi v primeru novogradenj, rekonstrukcij in adaptacij. V tem primeru občina izpelje novo investicijo v posamezen objekt, kot je na primer športna dvorana, garažna hiša, bazen, kulturni objekt, vrtec, zdravstvena ustanova in podobno, ali adaptira in rekonstruira obstoječe objekte (ter jim s tem daje neko novo vsebino). Za nove ter obnovljene objekte lahko v prihodnjih letih, ko so investicije zaključene, občina prav tako zaposli nove delavce, ki bi s temi objekti upravljali, jih vzdrževali in podobno. V tem primeru ti odhodki posredno preko infrastrukture vplivajo na zaposlenost v občini, v primeru, da se zaposlijo prebivalci občine. Samo investicijsko vzdrževanje naj ne bi imelo vpliva na zaposlenost, saj se ta vrsta vzdrževanja pojavlja redkeje, oziroma najpogosteje za to niso potrebni dodatni zaposleni. Prav tako je z nakupi zemljišč, ki naj ne bi povzročili dodatnega zaposlovanja. Z investicijami se lahko pojavijo tudi nekateri dodatni odhodki, kot je investicijski nadzor, izdelava projektne dokumentacije, razne analize in podobno. Te storitve opravljajo različna podjetja in kadar se tem podjetjem zaradi poslovanja z občino toliko poveča obseg poslovanja, se lahko zgodi, da morajo dodatno zaposlovati. V primeru zaposlovanja lokalnega prebivalstva, ti odhodki prav tako preko infrastrukture vplivajo na gospodarsko rast občine. Posreden vpliv na zaposlenost je možen tudi preko specializacije občine ali tehnologije. Če se občina z nakupi določene opreme, investiranjem v določene objekte in podobno čez čas specializira do te mere, da pridobi konkurenčno prednost pred ostalimi občinami, se lahko zaradi povečanega obsega storitev poveča zaposlovanje v občini. Lahko pa občina z nakupi specializirane opreme omogoči razvoj določene nove tehnologije, ki lahko ponovno predstavlja konkurenčno prednost pred ostalimi, to pa lahko v daljšem časovnem obdobju povzroči dodatno zaposlovanje. Posreden vpliv na dodano vrednost podjetij lahko imajo odhodki za nakupe zgradb in prostorov, in sicer preko kapitala, ki lahko kasneje poveča obseg poslovanja in dodane vrednosti podjetjem, ki te prostore in zgradbe uporabljajo za svojo dejavnost. Obstaja tudi možnost, da se v primeru

večjih investicij pojavi potreba po zagotovitvi dodatnih sredstev občine za nakupe razne (dodatne) opreme in izvedbo dodatnih investicij, predvsem pa za investicijsko vzdrževanje objektov. V tem primeru lahko ti odhodki vplivajo na povečanje dodane vrednosti podjetij, ki to opremo dobavljajo in opravljajo te storitve. Če so to podjetja na območju občine, lahko posredno, preko infrastrukture in kapitala občine, vplivajo na gospodarsko rast občine, prav tako tudi na dodano vrednost podjetij v občini.

Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki. V tej podskupini odhodkov so zajeti transferi investicijske narave, ki so namenjeni različnim pravnim in fizičnim osebam. Mednje sodijo tako nepridobitne organizacije in ustanove, javna in privatna podjetja, finančne institucije, posamezniki in gospodinjstva, kot tudi vsi drugi izvajalci javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki. Poleg teh so zajeti tudi investicijski transferi v tujino. Investicijski transferi pomenijo sredstva, ki jih prejemnik prejme za nove investicije ali investicijsko vzdrževanje svojih objektov in opreme ter niso namenjeni za tekoče delovanje teh uporabnikov.

Ti odhodki naj ne bi neposredno vplivali na zaposlenost v občini, saj ne predstavljajo odhodkov, ki so neposredno namenjeni za zaposlene in zaposlovanje pri prejemnikih teh sredstev. Lahko pa ta sredstva oziroma transferi neposredno vplivajo na dodano vrednost podjetij v občini. Prejemnik teh sredstev investicijske narave jih lahko neposredno porabi, bodisi za investicije bodisi investicijsko vzdrževanje. Tako so lahko ta sredstva namenjena različnim podjetjem in izvajalcem, ki dobavljajo to blago ali opravljajo storitve. Občina lahko poveča odhodke za namene investicijskih transferov, ki jih prejmejo pravne in fizične osebe, le-te pa lahko nadalje povečajo nakupe investicijskega blaga, oziroma obseg opravljenih storitev, kar lahko vpliva na promet ter dodano vrednost podjetij. V primeru, da to blago dobavljajo ali storitve opravljajo podjetja znotraj občine, lahko imajo ti odhodki neposreden vpliv na dodano vrednost teh podjetij.

Ti transferi lahko imajo tudi posreden vpliv na gospodarsko rast občine. Z več transferi, ki jih občina načrtuje v proračunu, lahko prejemniki teh sredstev izvedejo večje investicije v objekte in opremo, s katero upravljajo. S tem se lahko preko večjega obsega infrastrukture in kapitala (podobno kot pri novih investicijah občine) ustvarijo potrebe po več zaposlenih pri prejemnikih sredstev. Zaradi večjega obsega infrastrukture in kapitala je potrebno zagotoviti tudi večje investicijsko vzdrževanje. To pomeni, da mora občina kasneje preko investicijskih transferjev zagotoviti več sredstev za vzdrževanje ali za dodatne investicije, ki jih lahko izvedejo privatna podjetja. V tem primeru lahko ta sredstva, prav preko infrastrukture in kapitala, povečajo prihodek in dodano vrednost podjetij. Če so to podjetja v občini, potem odhodki posredno vplivajo na gospodarsko rast občine, točneje na dodano vrednost podjetij.

Investicijski transferi proračunskim uporabnikom. Podobno kot v prejšnji podskupini odhodkov, je tudi v primeru investicijskih transferov, ki jih občina v tem primeru nameni

proračunskim uporabnikom. Le-ti so lahko druge občine ali ožji deli občin, javni skladi in agencije, javni zavodi ter državni proračun. Ta vrsta transferov ni namenjena tekoči potrošnji in delovanju teh uporabnikov, temveč za njihove investicije oziroma investicijsko vzdrževanje objektov in opreme. Njihov vpliv na gospodarsko rast občine je lahko precej podoben kot v primeru investicijskih transferov pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki.

Ti odhodki naj ne bi neposredno vplivali na zaposlenost, lahko pa s povečanimi investicijami in investicijskim vzdrževanjem proračunskih uporabnikov neposredno vplivajo na dodano vrednost podjetij v občini, ki ponujajo blago in opravljajo te storitve investicijske narave.

Tudi posreden vpliv na kazalnike gospodarske rasti je lahko precej podoben kot pri odhodkih prejšnje podskupine. Tako se lahko preko povečanja infrastrukture in kapitala pri proračunskih uporabnikih dodatno zaposlijo prebivalci občine. Več infrastrukture in kapitala lahko pomeni tudi več odhodkov za investicijsko vzdrževanje, ali izvedbo novih (z obstoječimi povezanih) investicij, kar lahko posredno preko kapitala vpliva na dodano vrednost podjetij, ki opravljajo to vrsto vzdrževanja ali izvajajo investicije.

Dana posojila. Dana posojila predstavljajo posojila, ki so namenjena tako posameznikom in zasebnikom, kot tudi različnim institucijam in podjetjem, med katere sodijo javni skladi, agencije in podjetja, privatna podjetja, občine ter finančne institucije. Poleg teh so zajeta tudi posojila, dana državnemu proračunu in v tujino, ter vsa plačila zapadlih poroštev, ki so dana javnim in privatnim podjetjem ter finančnim institucijam. Občinam ni dovoljeno dajati posojil v tujino in javnim agencijam. Vpliv teh posojil na gospodarsko rast je lahko precej podoben kot v primeru investicijskih transferov.

Dana posojila verjetno ne vplivajo neposredno na zaposlovanje pri prejemnikih posojil, saj niso namenjena za tekočo porabo ali dodatno zaposlovanje. Vplivajo pa lahko na dodano vrednost podjetij v občini, če so namenjena neposredno potrošnji prejemnikov posojil.

Podoben kot je vpliv pri investicijskih transferih, je lahko tudi posreden vpliv teh odhodkov občine na njeno gospodarsko rast. Prejemniki posojil lahko ta finančna sredstva vložijo v novo infrastrukturo, tehnologijo, širitev in modernizacijo poslovanja, uvedbo novih programov in podobno. S povečanim kapitalom, infrastrukturo, tehnologijo ali prestrukturiranjem se lahko ustvarijo tudi potrebe po novih zaposlenih, ki so lahko prebivalci občine. V tem primeru ta posojila posredno vplivajo na zaposlenost v občini. Na dodano vrednost podjetij v občini pa imajo dana posojila morebiten vpliv preko infrastrukture, kapitala, lahko tudi preko tehnologije. Podjetja in institucije razpolagajo z določenim kapitalom in infrastrukturo, obenem pa imajo razvito tudi določeno tehnologijo v svojem poslovnem procesu. Če v zvezi s tem potrebujejo dodatna finančna sredstva, na primer za širitev poslovanja, novo investiranje ali nadaljnji razvoj tehnologije, lahko

občina (verjetno tudi zato ker je v njenem interesu) odobri posojila tem podjetjem, ta posojila pa v tem primeru vplivajo na dodano vrednost podjetij, ki pri investicijah sodelujejo. Če so to podjetja znotraj občine, imajo ta posojila potencialen vpliv na gospodarsko rast občine.

Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb. V tej podskupini so zajeti odhodki, ki predstavljajo povečanje kapitalskih deležev v javnih in privatnih podjetjih, finančnih institucijah, tujini (občini kapitalskih deležev v tujini ni dovoljeno imeti, zato jih tudi ne more povečevati) in v obliki skupnih vlaganj. Ta sredstva predstavljajo vložek v ta podjetja in institucije, s katerim vlagatelj pridobi določen lastniški delež pri prejemniku teh sredstev.

Tako vložena sredstva naj ne bi imela neposrednega vpliva na gospodarsko rast občine, saj le-ta niso neposredno namenjena novim zaposlitvam, prav tako se ne potrošijo neposredno za nakupe blaga in storitev pri podjetjih.

Lahko pa imajo posreden vpliv tako na zaposlenost, kot tudi dodano vrednost podjetij v občini. Prejemniku teh sredstev se poveča kapital. Večji obseg kapitala pomeni, da lahko podjetje ali institucija izvede širitev poslovanja ali novo investicijo. To ima lahko po eni strani vpliv na povečan promet in dodano vrednost podjetij, ki so vključena v izvedbo investicij. Po drugi strani pa se lahko zaradi večjega obsega kapitala tudi dodatno zaposluje. V primeru, da so vključena podjetja znotraj občine ali se dodatno zaposlijo prebivalci občine, ima takšno povečanje kapitalskih deležev posreden vpliv na gospodarsko rast občine.

Poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije. Ta podskupina odhodkov zajema posojila posameznikom, javnim in privatnim podjetjem ter sredstva razporejena v javne sklade in agencije. Občina lahko daje iz tega naslova le posojila posameznikom ter razporeja sredstva javnim skladom in agencijam. Ker ti odhodki sodijo v segment finančnih naložb občine, je tudi njihov vpliv na gospodarsko rast občine lahko precej podoben, kot v primeru prejšnje podskupine odhodkov.

Ti odhodki naj ne bi imeli neposrednega vpliva na zaposlenost v občini, lahko pa imajo dana posojila posameznikom ter razporejena sredstva v javne sklade in agencije neposreden vpliv na dodano vrednost podjetij v primeru, da ta finančna sredstva neposredno potrošijo pri podjetjih v občini.

Podoben je tudi morebiten posreden vpliv na gospodarsko rast občine, pri čemer se lahko le v primeru sredstev, ki bi jih prejeli javni skladi in agencije, pojavi posreden vpliv na zaposlovanje. Ta vpliv je možen preko kapitala, če se prejemnikom teh sredstev poveča kapital, posledica tega pa je lahko morebitno novo zaposlovanje. Preko tega dejavnika lahko imajo ti odhodki vpliv tudi na dodano vrednost podjetij. Občina lahko ta sredstva

nameni javnim skladom in agencijam, katerim se poveča njihov kapital. Na podlagi tega lahko izpeljejo investicije za povečanje ali modernizacijo poslovanja. Podjetjem, ki pri teh investicijah sodelujejo, se lahko poveča obseg poslovanja, s tem pa tudi dodana vrednost. Če so vključena podjetja znotraj občine, potem ti odhodki vplivajo na gospodarsko rast te občine.

Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti. Kot že naziv podskupine pove, gre v tem primeru za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava. Povečanje premoženja je podobno povečanju kapitalskih deležev in finančnih naložb, le da gre v tem primeru za javne sklade in druge pravne osebe javnega prava kot prejemnike teh sredstev. Glede na to, da so to namenska sredstva, lahko pričakujemo podobne vplive na gospodarsko rast občine, kakor v primeru povečanja kapitalskih deležev.

Ti odhodki naj ne bi neposredno vplivali na zaposlovanje znotraj občine, kot tudi ne na dodano vrednost podjetij v občini.

Lahko pa imajo posreden vpliv na zaposlovanje in dodano vrednost podjetij v občini, predvsem preko kapitala in infrastrukture pri teh pravnih osebah.

Plačila sredstev v proračun EU. Plačila sredstev v proračun EU zajemajo odhodke, ki jih država plačuje v proračun EU iz različnih naslovov. Občina iz svojega proračuna ne namenja sredstev za plačila v proračun EU.

Odplačila domačega dolga. V primeru zadolževanja na domačem trgu, torej z najemom kredita pri Banki Slovenije, poslovnih bankah ter vseh drugih finančnih institucijah in kreditodajalcih, kot na primer občinah, javnih skladih in agencijah, skladih socialnega zavarovanja in državnem proračunu, ter izdaje vrednostnih papirjev na trgu v državi, je potrebno v proračunu zagotoviti sredstva za odplačila tega dolga. Glede na to, da se lahko občina zadolži pri poslovnih bankah, drugih finančnih institucijah, javnih skladih, državnemu proračunu in drugih domačih kreditodajalcih, so v občinskem proračunu lahko načrtovana le sredstva za odplačila dolga, najetega pri teh institucijah. Ta sredstva so v proračunu zajeta v podskupini odplačila domačega dolga. Ti odhodki predstavljajo plačila oziroma povračila izposojenih finančnih sredstev, ki jih je občina najela v zgoraj omenjenih institucijah, in naj ne bi imeli neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast občine, bodisi na zaposlenost bodisi dodano vrednost podjetij v občini.

Odplačila dolga v tujino. Ta podskupina zajema plačila najetega dolga v tujini, za katerega se plačujejo obresti iz podskupine, kjer so zajeta plačila tujih obresti. V tem primeru so odhodki namenjeni za odplačila dolga mednarodnim finančnim institucijam, tujim vladam, poslovnim bankam in finančnim institucijam, drugim kreditodajalcem ter

glavnic vrednostnih papirjev, izdanih na tujih trgih. Kot je bilo ugotovljeno v opisu podskupine plačila tujih obresti, se občina ne more zadolžiti in izdajati vrednostnih papirjev v tujini oziroma na tujih trgih, zato tudi v proračunu občine ne morejo biti načrtovana sredstva za odplačila dolga v tujino.

Za podrobnejšo analizo, kateri odhodki iz splošnega dela proračuna imajo preko obravnavanih kazalnikov dejansko vpliv na gospodarsko rast občine, moramo natančno proučiti, kje in kateri konti ter podkonti iz analiziranih podskupin se iz splošnega dela konkretnega proračuna občine pojavljajo v posebnem delu proračuna, natančneje med proračunskimi postavkami. Ob tem moramo poznati vsebino in namen odhodkov posamezne izmed teh proračunskih postavk posebnega dela občinskega proračuna.

4 ANALIZA NA PRIMERU OBČINE ŠMARTNO PRI LITJI

Konkretno analizo odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast občine na podlagi prej opredeljene metodologije opravimo na primeru ene občine, in sicer Občine Šmartno pri Litiji. Izbrana občina lahko predstavlja nek vzorčen primerek tipične občine v RS, saj ni v nekem privilegiranem položaju, v smislu ekstremno turistične občine, pomembne gospodarske občine, izrazito nerazvite občine in podobno. Analizo opravimo za leto 2007, saj je to leto primerno izpostaviti in opazovati iz več vidikov. Prvič, to je prvo leto po lokalnih volitvah konec leta 2006, ko so župani nastopili nov štirileten mandat in so tako lahko v svoje proračune uvrstili projekte iz svojega programa. Drugič, številne projekte, predvsem obsežne projekte, občina izvaja več let, zato lahko z izbiro leta 2007 opazujemo, kaj se je dogajalo s projekti tudi v prihodnjih letih. Poleg tega lahko z nekoliko bolj oddaljenim letom analize opazujemo morebitne kasnejše učinke izvajanja projektov, ki so se pojavili v prihodnjem obdobju. Tako z analizo pridemo do ustreznih zaključkov, ki nakazujejo vpliv odhodkov proračuna občine na gospodarsko rast te občine.

4.1 Predstavitev občine Šmartno pri Litiji

Občina Šmartno pri Litiji se nahaja v zahodnem delu Posavskega hribovja, ki se s svojim južnim delom dotika Dolenjskega podolja. Sam pogled na lego občine na zemljevidu nam pove, da je občina geografsko in prometno odprta proti Dolenjski, Ljubljanski kotlini in Zasavju. Je razmeroma mlada občina, saj je nastala leta 2002, ko se je večina prebivalcev zdajšnjega območja občine na referendumu odločila, da postane Šmartno samostojna in neodvisna občina z odcepitvijo od občine Litija. Šmartno je bilo namreč del občine Litija vse od leta 1953. Središče občine je Šmartno, ki leži v manjši kotlini jugovzhodno od Litije, ob sotočju treh potokov; Reka, Črni in Kostrevniški potok. Kotlina daje vtis pravokotne oblike, predvsem zaradi hribovja, ki obdaja okolico Šmartna (Šmartno pri Litiji, 2009). Občina Šmartno pri Litiji obsega 95 km² ozemlja, po podatkih Statističnega urada RS pa je konec leta 2007 v občini živelo 5.278 prebivalcev v 55 naseljih. Večji del delovno aktivnega prebivalstva občine se ukvarja z industrijskimi dejavnostmi (Statistični

urad RS, 2009, str. 184). Povprečna starost prebivalcev občine konec leta 2007 je bila nekoliko nižja (38,8 let) kot v povprečju v RS (41,1 leta) (Prebivalstvo – izbrani kazalniki, občine, Slovenija, polletno, 2012).

Območje Šmartna je bilo poseljeno že v prazgodovinskem obdobju, samo ime kraja pa se je prvič pojavilo v cerkvenih listinah leta 1135. Osrednji, starejši del Šmartna se je razvil na trgu okoli mogočne neogotske cerkve sv. Martina, ki naj bi jo zgradili na mestu, kjer je na god sv. Martina 11. novembra na površje prišla skupina zasutih šmarskih rudarjev (Šmartno pri Litiji, 2009). Iz imena cerkve sv. Martina izhaja tudi etimologija imena kraja: Št. Marten = Šmartno (Šmartno pri Litiji, 2012). Novejši del Šmartna, ki predstavlja stanovanjski del, pa se širi proti severu in jugu od središča kraja (Predstavitev občine Šmartno pri Litiji – uvod, 2012). Šmartno je bilo do izgradnje Južne železnice skozi kraj Litija precej pomembnejše naselje od Litije, saj je bilo močno upravno, župnijsko in izobraževalno središče, s precej bolj razvitimi najrazličnejšimi obrtnimi dejavnostmi. V današnjem času je Šmartno tudi pomembno kulturno in športno središče, z bogato in večletno tradicijo kulturnih in športnih društev. V bližini Šmartna se nahaja grad Bogenšperk, ki je bil prvič omenjen leta 1533, v njem pa je nekaj časa bival in ustvarjal tudi slovenski polihistor Janez Vajkard Valvasor (Šmartno pri Litiji, 2009).

4.2 Gospodarska slika občine s statističnim prikazom izbranih kazalnikov gospodarske rasti

Na območju Šmartna je bila v preteklosti ena izmed pomembnejših gospodarskih panog rudarstvo. Tako so se z rudarstvom ukvarjali že Rimljani, v srednjem veku pa so prav tako intenzivno izkoriščali rudnike na različnih lokacijah v okolici Šmartna. Svoj vrhunec je rudarstvo in tudi fužinarstvo v Šmartnem doseglo v 16. stoletju. Kasneje se je, tako kot drugod po RS, večina prebivalcev Šmartna ukvarjala s kmetijstvom, poleg tega pa je bilo vseskozi tudi močno upravno, župnijsko in izobraževalno središče z zelo razširjeno in razvito obrtno dejavnostjo. Tako je bilo dolgo obdobje med gospodarskimi panogami zelo razvito železarstvo, fužinarstvo, trgovina in druge različne obrti, na primer usnjarstvo, čevljarstvo in kovaštvo. Zelo razširjena je bila tudi gostilniška dejavnost, saj je bilo ob popisu prebivalstva leta 1830 kar 19 od skupno 44 prebivalcev, ki so se ukvarjali z obrtjo, gostilničarjev (Predstavitev občine Šmartno pri Litiji – zgodovina, 2012).

S hitrejšim družbenim in gospodarskim razvojem, ne samo v RS, ampak tudi drugod po Evropi in svetu, se je tudi v Šmartnem pričela spreminjati gospodarska struktura in razvoj na gospodarskem področju. Odpirale so se možnosti za nove gospodarske dejavnosti, tako da je vse več prebivalcev pričelo kmetijsko dejavnost zamenjevati za bolj privlačno in bolje plačano zaposlitev v industrijskih panogah, kjer je še danes zaposlenega večina delovno aktivnega prebivalstva (Šmartno pri Litiji, 2009). V pogovoru s Karmen Sadar, direktorico občinske uprave občine Šmartno pri Litiji, se je kljub spremembam na gospodarskem področju v Šmartnem pri Litiji tudi v novejšem času ohranila tradicija

prisotnosti nekaterih industrijskih panog, s katerimi se je prebivalstvo na tem območju ukvarjalo skozi zgodovino. Med te panoge nedvomno sodi usnjarska dejavnost, ki je zaposlovala številne prebivalce Šmartna in je bila v Šmartnem prisotna več desetletji, nazadnje kot obrat uspešnega slovenskega podjetja, kovinska ter lesno predelovalna industrija. Poleg tega je bila še vedno razširjena različna obrtna dejavnost. V zadnjem času se gospodarska situacija v občini drastično spreminja, s tem ko so nekatera večja podjetja propadla ali prenehala s poslovanjem, zato se večina prebivalcev občine na delo vozi v sosednje občine ter, zaradi bližine, v Ljubljano, kjer so boljši pogoji in večje možnosti zaposlitve.

Gospodarsko sliko občine Šmartno pri Litiji prikažemo tudi s pomočjo nekaterih razpoložljivih statističnih podatkov in kazalnikov za obdobje od leta 2006 do leta 2010. V ta prikaz je torej vključeno tudi leto 2006, saj lahko na ta način prikažemo spremembe v kazalnikih, ki so se zgodile v proračunskem letu 2007. Prikaz temelji na tistih kazalnikih oziroma približkih kazalnikov gospodarske rasti občine, ki smo jih v prejšnjem poglavju predstavili v opredeljeni metodologiji. S pomočjo teh kazalnikov lahko opazujemo, ali so in v kolikšni meri so izbrani odhodki (projekti) proračuna občine vplivali na te kazalnike ter prej opredeljeno gospodarsko rast. Torej opazujemo, v kolikšni meri lahko spremembe v kazalnikih gospodarske rasti pojasnimo, oziroma pripisujemo izvedbi določenih projektov, financiranih iz občinskega proračuna.

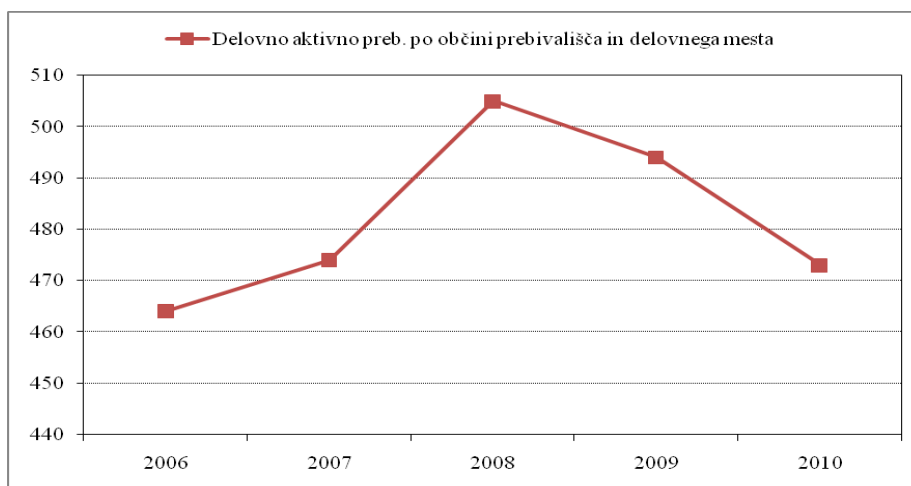
Ker izberemo kot enega izmed glavnih kazalnikov gospodarske rasti občine zaposlenost, le-to opazujemo z gibanjem števila delovno aktivnega prebivalstva občine (sestavljajo ga zaposlene in samozaposlene osebe). Kot rečeno v podpoglavju 3.2.1, nas zanima kazalnik, ki kaže, kako se je gibalo število delovno aktivnega prebivalstva v občini, ki so bili prebivalci samo te občine. Konkretnije, koliko prebivalcev občine Šmartno pri Litiji je bilo zaposlenih v občini svojega stalnega prebivališča. Podatki za število delovno aktivnega prebivalstva v primeru občine Šmartno pri Litiji za obdobje od leta 2006 do 2010 nam prikazuje Tabela 1. Grafični prikaz gibanja omenjenega kazalnika pa prikazuje Slika 3. Iz te slike je razvidno, da se je število delovno aktivnega prebivalstva občine Šmartno pri Litiji, ki so bili zaposleni v svoji občini v obdobju od leta 2006 do 2008, povečalo iz 464 na 505. Nato se je število delovno aktivnih prebivalcev občine Šmartno pri Litiji v svoji občini pričelo postopoma zniževati, tako da se je do konca opazovanega obdobja v letu 2010 znižalo na raven iz leta 2007.

Tabela 1: Delovno aktivno prebivalstvo po občini prebivališča in delovnega mesta v obdobju 2006–2010 v občini Šmartno pri Litiji

Leto	Delovno aktivno prebivalstvo po občini prebivališča in delovnega mesta
2006	464
2007	474
2008	505
2009	494
2010	473

Vir: Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po občinah prebivališča in občinah delovnega mesta po spolu, občine, Slovenija, letno, 2012.

Slika 3: Grafični prikaz delovno aktivnega prebivalstva po občini prebivališča in delovnega mesta v obdobju 2006–2010 v občini Šmartno pri Litiji



Gospodarsko rast v občini merimo tudi na podlagi nekaterih razpoložljivih agregatnih podatkov s podjetniškega sektorja oziroma analizo podjetij v občini. Vzamemo podatke, ki se nanašajo na dve skupini podjetij, in sicer gospodarske družbe ter samostojne podjetnike, ki so locirani na območju občine. Po Zakonu o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011 Skl.US: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012) v prvo skupino sodijo družbe v obliki družbe z omejeno odgovornostjo, družbe z neomejeno odgovornostjo, komanditne delniške družbe in komanditne družbe, medtem ko druga skupina predstavlja fizične osebe, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja.

Tako kot drugi kazalnik gospodarske rasti občine vzamemo gibanje dodane vrednosti, dodane vrednosti na zaposlenega ter dodane vrednosti na prebivalca občine v gospodarskih družbah in pri samostojnih podjetnikih, ki so bili locirani v občini Šmartno pri Litiji.

Podatke glede gibanja omenjenih kazalnikov za gospodarske družbe nam prikazuje Tabela 2, grafe, ki se nanašajo na te podatke, pa prikazuje Slika 4 in Slika 5. Iz Slike 4 je razvidno, da je bila v opazovanem obdobju dodana vrednost gospodarskih družb precej spremenljiva, ko je v teh letih precej nihala oziroma se zniževala in povečevala. Podobno je bila precej spremenljiva, kot je razvidno iz Slike 5, tudi dodana vrednost na prebivalca, medtem ko je dodana vrednost na zaposlenega v letu 2007, glede na leto 2006, nekoliko upadla, nato pa se do leta 2010 konstantno zviševala.

Tabela 2: Številčni prikaz kazalnikov za gospodarske družbe v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010

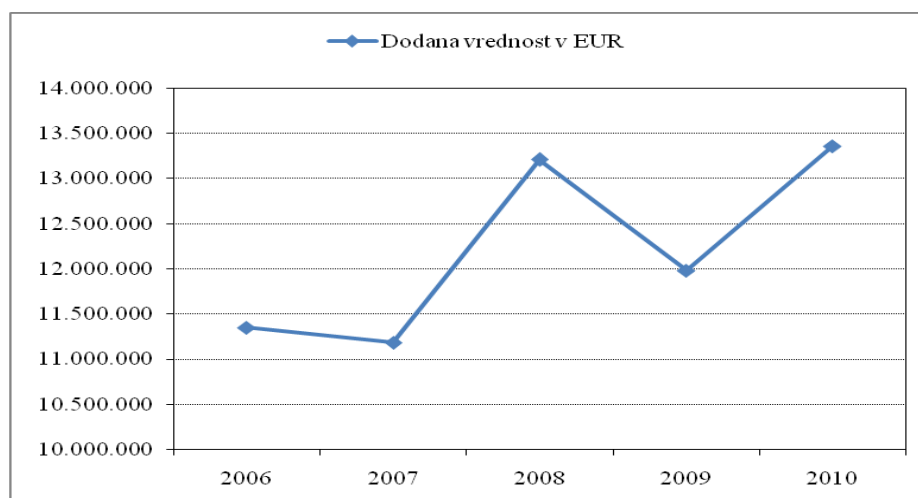
Leto	Dodana vrednost	Dodana vrednost/ zaposlenega	Število prebivalcev**	Dodana vrednost/ prebivalca
2006*	11.348.702	22.999	5.213	2.177
2007	11.183.151	21.098	5.250	2.130
2008	13.205.932	24.664	5.341	2.473
2009	11.978.977	26.351	5.405	2.216
2010	13.358.123	30.954	5.401	2.473

Legenda: * Podatki o dodani vrednosti in dodani vrednosti na zaposlenega so iz valute SIT preračunani v € po tečaju 1 € = 239,64 SIT.

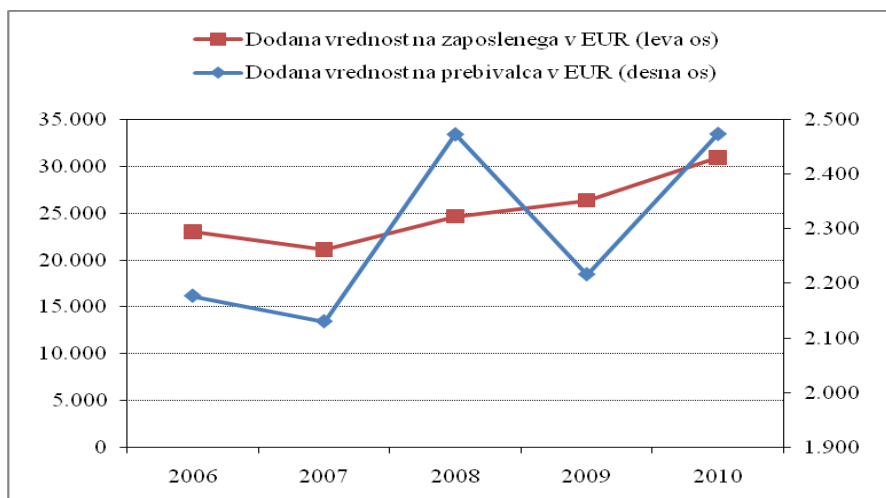
** Število prebivalcev je izračunano kot aritmetična sredina števila prebivalcev na dan 1.1. in števila prebivalcev na dan 1.7. posameznega leta.

Vir: AJPES, Podatki iz letnih poročil gospodarskih družb v občini Šmartno pri Litiji v letih 2007–2010, 2012a; Prebivalstvo po velikih in petletnih starostnih skupinah in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2012.

Slika 4: Grafični prikaz dodane vrednosti gospodarskih družb v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010



Slika 5: Grafični prikaz dodane vrednosti na zaposlenega in dodane vrednosti na prebivalca v gospodarskih družbah v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010



Povsem drugačno, kot je prikazano za gospodarske družbe, je bilo gibanje kazalnikov, ki se nanašajo na dodano vrednost pri samostojnih podjetnikih v občini. Za to skupino so podatki prikazani v Tabeli 3. Kot prikazuje Slika 6, se je dodana vrednost v opazovanem obdobju povečevala do leta 2008, v tem letu dosegla vrh, nato pa se do leta 2010 znižala pod začetno raven iz leta 2006. Slika 7 prikazuje, da se je v tem obdobju podobno kot dodana vrednost gibala tudi dodana vrednost na prebivalca. Dodana vrednost na zaposlenega (med zaposlene niso všteti podjetniki kot lastniki in nosilci dejavnosti) pa je v letu 2007 nekoliko narasla, nato do leta 2009 precej upadala ter se v letu 2010 nekoliko povečala, vendar ostala pod ravno iz začetka opazovanega obdobja, leta 2006.

Tabela 3: Številčni prikaz kazalnikov za samostojne podjetnike v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010

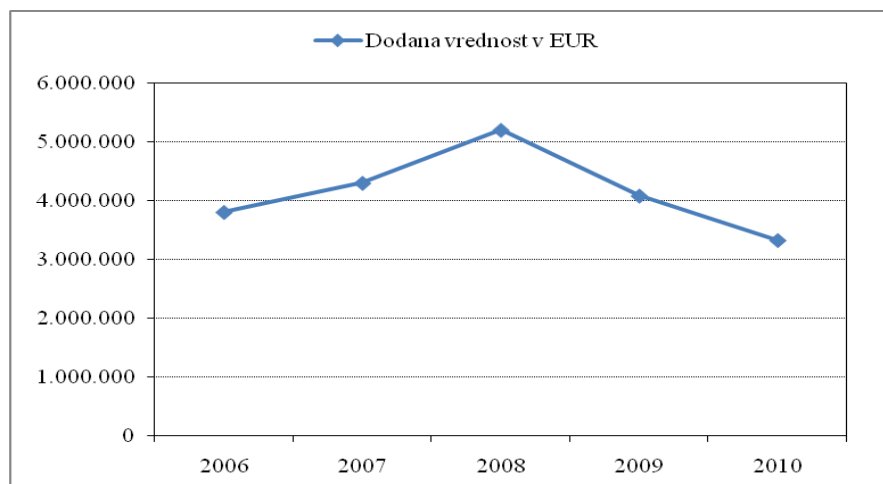
Leto	Dodana vrednost	Dodana vrednost/ zaposlenega	Število prebivalcev**	Dodana vrednost/ prebivalca
2006*	3.799.153	31.803	5.213	729
2007	4.296.213	33.598	5.250	818
2008	5.199.416	33.056	5.341	973
2009	4.077.849	28.853	5.405	754
2010	3.320.198	30.726	5.401	615

Legenda: * Podatki o dodani vrednosti in dodani vrednosti na zaposlenega so iz valute SIT preračunani v € po tečaju 1 € = 239,64 SIT.

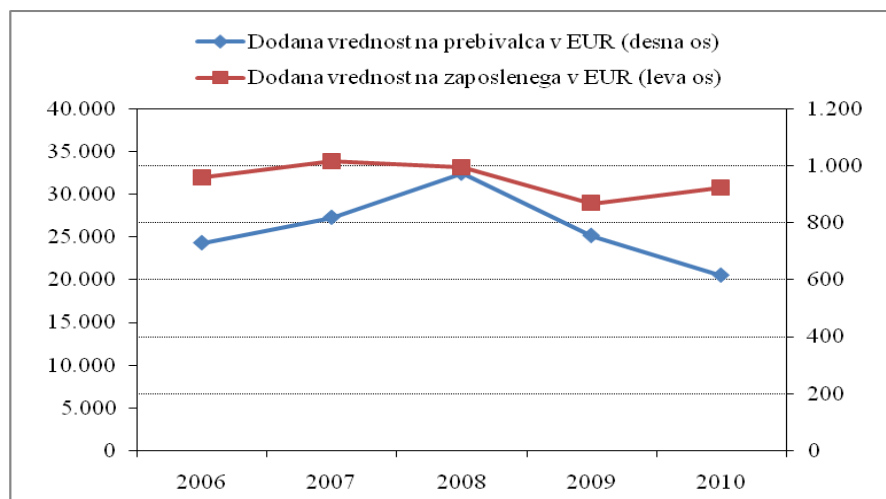
** Število prebivalcev je izračunano kot aritmetična sredina števila prebivalcev na dan 1.1. in števila prebivalcev na dan 1.7. posameznega leta.

Vir: AJPES, Podatki iz letnih poročil samostojnih podjetnikov v občini Šmartno pri Litiji v letih 2007–2010, 2012b; Prebivalstvo po velikih in petletnih starostnih skupinah in spolu, občine, Slovenija, polletno, 2012.

Slika 6: Grafični prikaz dodane vrednosti samostojnih podjetnikov v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010



Slika 7: Grafični prikaz dodane vrednosti na zaposlenega in dodane vrednosti na prebivalca pri samostojnih podjetnikih v občini Šmartno pri Litiji v obdobju 2006–2010



4.3 Splošni del proračuna občine v letu 2007

Občina Šmartno pri Litiji se je v letu 2007 financirala na podlagi Odloka o izvrševanju proračuna občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 (Ur. l. RS, št. 23/2007, v nadaljevanju Odlok), ki ga je Občinski svet sprejel v začetku marca leta 2007. Po tem proračunu naj bi občina v letu 2007 prejela 3.851.971,00 € celotnih prihodkov. Večino teh prihodkov, dobrih 71 %, naj bi občina prejela skozi občini odstopljenemu delu dohodnine, ki je namenjena za financiranje primerne porabe občine. Ker ti prihodki ne bi zadostovali za financiranje primerne porabe, naj bi občini pripadali tudi prihodki finančne izravnave v višini 146.850,00 €. Poleg teh prihodkov naj bi občina v letu 2007 prejela še 228.868,00 € drugih davčnih prihodkov, kamor sodijo davki na premoženje ter davki na blago in

storitve. Poleg davčnih prihodkov je občina v proračunu načrtovala tudi za 150.851,00 € nedavčnih prihodov ter 54.140,00 € kapitalskih prihodov, in sicer od prodaje zemljišč. Za financiranje investicij občine, je občina v letu 2007 v proračunu v skupni višini 532.421,00 € načrtovala tudi sredstva iz državnega proračuna za investicije ter posebej sredstva iz občinskih proračunov za investicije (načrtovana odškodnina na podlagi tožbe občine Litija in pogodbe o razdružitvi skupnega premoženja občin Litija in Šmartno pri Litiji).

V Odloku je občina za proračunsko leto 2007 na strani odhodkov načrtovala skupno 5.567.039,00 € celotnih odhodkov. Nekaj manj kot polovica tega zneska (2.518.819,00 €) je načrtovala za tekoče odhodke, za katere je bilo namenjenih 1.046.397,00 €, in tekoče transfere, ki jih je načrtovala v višini 1.472.422,00 €. V ti dve skupini sodi večina odhodkov, ki se nanašajo na delovanje občine, točneje, s katerimi se financirajo nujne in zakonsko opredeljene naloge občine. Preostali del odhodkov, ki jih je občina načrtovala v občinskem proračunu, predstavljajo investicijski odhodki (v višini 2.575.375,00 €) in investicijski transferi (v višini 472.845,00 €). Le-ti predstavljajo odhodke, ki so povezani z investicijami v nova osnovna sredstva občine ter investicijskim vzdrževanjem obstoječih osnovnih sredstev tako v lasti občine, kot tudi drugih pravnih oseb na ravni občine. Kljub načrtovanim precej višjim celotnim odhodkom kot celotnim prihodkom občine v letu 2007, je bil načrtovan proračun uravnotežen. To je bilo možno doseči tako, da se je proračunski primanjkljaj (razlika med celotnimi prihodki in celotnimi odhodki) v višini 1.715.068,00 € financiral iz dveh virov. Prvi vir je predstavljalo načrtovano domače zadolževanje, in sicer je občina načrtovala najeti dolgoročni kredit pri poslovni banki za investicije v proračunu v višini 584.210,00 €. Kot drugi vir za financiranje proračunskega primanjkljaja pa so bila zadostna finančna sredstva na računu, v obliki kumuliranih presežkov iz predhodnih let. Teh sredstev je bilo na zadnji dan predhodnega leta 1.147.555,00 €. Del sredstev občinskega proračuna je bilo rezerviranih tudi za odplačila dolgoročnega kredita poslovni banki, in sicer v višini 16.692,00 €.

Glede na realizacijo proračuna tekom leta, je Občinski svet sredi oktobra 2007 sprejel Odlok o rebalansu proračuna občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 (Ur. l. RS, št. 99/2007). Z rebalansom proračuna je občina načrtovala malenkost nižje celotne prihodke proračuna, poleg tega se je spremenila tudi struktura prihodkov med posameznimi vrstami prihodkov na podlagi predvidevanj, ki so temeljila na sprotni realizaciji prihodkov in do tedaj znanih dejstvih. Skladno s tem znižanjem, je morala občina za uravnoteženost proračuna znižati tudi celotne odhodke. Na strani odhodkov je prišlo do manjših sprememb v strukturi odhodkov, in sicer so se tekoči odhodki in transferi, prav tako investicijski odhodki občine povečali na račun investicijskih transferov, ki jih je občina namenila proračunskim uporabnikom in drugim pravnim ter fizičnim osebam.

4.4 Analiza odhodkov proračuna občine v letu 2007 in njihovega vpliva na kazalnike gospodarske rasti

Na podlagi predstavljene metodologije in variant morebitnega vplivanja odhodkov občinskega proračuna na opredeljene kazalnike gospodarske rasti občine opravimo ustrezno analizo na konkretnem primeru. Analiza temelji na odhodkih, zajetih v splošnem delu proračuna občine Šmartno pri Litiji, točneje iz sprejetega proračuna za leto 2007. V grobem se sama struktura odhodkovne strani splošnega dela proračuna občine Šmartno pri Litiji bistveno ni razlikovala od strukture proračuna v drugih občinah in je zajemala vse glavne vrste odhodkov, ki so se nanašali na delovanje občine. Analiziramo odhodke v okviru podskupin, ker ta raven po eni strani predstavlja ustrezno razčlenitev celotnih odhodkov po posameznih vrstah in namenih, po drugi strani pa v neko celoto združuje nadaljnjo podrobnejšo členitev odhodkov znotraj posamezne podskupine. Kljub temu moramo na nekaterih mestih analizo opraviti tudi na nižji ravni, in sicer v okviru podkontov. Ta raven odhodkov se pojavlja tudi v okviru proračunskih postavk v posebnem delu proračuna, iz katerega dobimo določene informacije o vsebini in o tem, za kakšen namen je občina te odhodke načrtovala v proračunu občine. Analizo odhodkov proračuna obravnavane občine in njihovega vpliva na gospodarsko rast občine predstavimo v nadaljevanju in izhaja iz Zaključnega računa proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2006 (Občina Šmartno pri Litiji, 2007), kjer so prikazani realizirani odhodki za leto 2006, ter Zaključnega računa proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 (Občina Šmartno pri Litiji, 2008), ki prikazuje načrtovane in realizirane odhodke za leto 2007.

Plače in drugi izdatki zaposlenim. Ta podskupina je v primeru občine Šmartno pri Litiji zajemala plače in druge izdatke (povračila v zvezi z delom in jubilejne nagrade), ki so jih prejeli zaposleni. Iz posebnega dela proračuna je razvidno, da so bili ti odhodki namenjeni za zaposlene v občinski upravi ter župana, ki je poklicno opravljal svojo funkcijo. Za leto 2007 so bili ti odhodki načrtovani v višini 190.980,00 €, končna realizacija pa je znašala 174.378,00 €. V primerjavi z letom prej, ko je realizacija odhodkov za plače in druge izdatke znašala 153.229,00 € in so bili namenjeni za župana in 8 zaposlenih oseb na občinski upravi, od katerih je bila 1 oseba zaposlena za določen čas do sredine druge polovice leta 2007, so se ti odhodki povečali. Povečanje odhodkov je lahko pomenilo, da so se (vsem ali nekaterim) zaposlenim povečale plače in drugi izdatki, ki so jih prejeli, ali pa je bilo to povečanje posledica dodatnega zaposlovanja na občinski upravi.

V letu 2007 je bila načrtovana dodatna zaposlitev 1 osebe, in sicer 1 pripravnik na občinski upravi. Dejansko je prišlo do zaposlitve 1 prebivalca občine, ki prej ni bil zaposlen, zato so ti odhodki neposredno vplivali na kazalnik zaposlenosti prebivalcev občine. Ker so bili ti odhodki namenjeni neposredno zaposlenim na občinski upravi in županu, pričakovano niso imeli neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini.

Zaposleni, katerim so bili namenjeni ti odhodki, in dodatno zaposleni, zaradi česar je prišlo do povečanja odhodkov, so si tekom zaposlitve pridobili določeno znanje in izkušnje. Če je nekdo kasneje zamenjal zaposlitev, je novo zaposlitev najverjetneje dobil zunaj meja občine, ker so bile znotraj same občine Šmartno pri Litiji zaposlitvene možnosti precej omejene. V občini namreč skoraj ni bilo nobenih velikih podjetij in drugih organizacij, kjer so se lahko zaposlili kot pisarniški delavci. Dejansko so v prihodnjih letih 3 zaposleni (2 iz občine in 1 iz sosednje občine) zamenjali zaposlitev in se zaposlili zunaj občine, medtem ko so jih nadomestili 3 drugi, 2 prebivalca drugih občin in 1 iz občine Šmartno pri Litiji. To pomeni, da po eni strani ti odhodki v prihodnjih letih niso imeli preko usposobljenosti posrednega vpliva na gospodarsko rast, merjeno s povečanjem zaposlenosti v občini. Po drugi strani je povečanje teh odhodkov pomenilo večjo potrošnjo zaposlenih oziroma prejemnikov sredstev. V konkretnem primeru je lahko novo zaposleni več sredstev namenil potrošnji, poleg tega je bil en del povečanja odhodkov namenjen tudi za višje plače že zaposlenih oseb. Ker je novo zaposleni in večina že zaposlenih prihajala iz same občine, so ti lahko povečali nakupe blaga in storitev znotraj občine, kar je lahko imelo vpliv na promet in dodano vrednost podjetij znotraj občine. Vendar je glede na manjša povečanja odhodkov, v primeru že zaposlenih oseb in pripravniško plačo, pričakovati, da ti odhodki preko potrošnje zaposlenih niso imeli občutnega posrednega vpliva na dodano vrednost podjetij. Manjši pričakovan vpliv je tudi posledica dejstva, da je bilo vseh zaposlenih, katerim so bili namenjeni ti odhodki, glede na majhno občino relativno malo.

Prispevki delodajalcev za socialno varnost. Odhodki te podskupine so bili neposredno povezani s prejšnjo podskupino odhodkov in so zajemali vse prispevke, ki jih delodajalec plačuje za socialno varnost zaposlenih na občinski upravi in župana občine Šmartno pri Litiji. Pričakovano so se v letu 2007 glede na predhodnje leto, skladno s povečanjem prejšnje podskupine odhodkov, povečali tudi odhodki v tej podskupini. Iz proračuna za leto 2007 je razvidno, da je občina za ta namen načrtovala 31.203,00 € teh odhodkov. V celotnem letu je realizacija znašala 27.433,00 €. Glede na predhodnje leto, ko so se ti odhodki realizirali v višini 24.045,00 € in so se prav tako nanašali na zaposlitev župana in 8 oseb na občinski upravi, so se torej po pričakovanjih (v skladu s prejšnjo podskupino odhodkov) povečali. Povečanje teh odhodkov je šlo na račun plače in drugih izdatkov za dodatno zaposleno osebo ter povečanja teh odhodkov za že zaposlene, zato je bil tudi vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast v občini precej podoben.

Zaradi povezanosti s prejšnjo podskupino odhodkov je tudi povečanje teh odhodkov neposredno vplivalo na zaposlenost v občini, saj so bili namenjeni dodatno zaposlenemu prebivalcu občine na občinski upravi, neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini pa niso imeli.

S prej opisanimi verjetnimi relacijami, v primeru sprememb zaposlitev oseb občinske uprave, ti odhodki tudi niso imeli posrednega vpliva na zaposlenost v občini preko usposobljenosti zaposlenih. Bi pa s tega naslova zaposleni v prihodnosti prejemali

pokojnine. Glede na to, da je večina zaposlenih prihajala znotraj občine, bi se to v prihodnjih letih lahko poznalo na prometu in dodani vrednosti podjetij, in sicer preko potrošnje in kasnejših spremenjenih potrošnih navadah teh oseb. V opazovanem obdobju se nobena zaposlena oseba iz občinske uprave ni upokojila, zato tudi ni prišlo preko potrošnje prejemnikov pokojnin do povečanja dodane vrednosti podjetij v občini.

Izdatki za blago in storitve. Obsežnejša skupina odhodkov v proračunu za leto 2007 je zajemala izdatke za blago in storitve oziroma vse materialne stroške in druge odhodke, ki so bili potrebni za nemoteno delovanje občinske uprave in v zvezi z opravljanjem nujnih nalog občine. V tej podskupini so bili zajeti odhodki, ki se najpogosteje pojavljajo pri večini občin, kot je na primer pisarniški in čistilni material, razne svetovalne storitve, odhodki za energijo, komunalne in komunikacijske storitve, prevozni stroški in storitve, tekoče vzdrževanje objektov in opreme, najemnine, razne članarine, sejnine, stroški v zvezi z izobraževanjem zaposlenih, plačilo študentskega dela, sodni stroški ter notarske storitve in podobno. Za leto 2007 je bilo načrtovanih 753.274,00 € celotnih odhodkov, namenjenih za blago in storitve, končna realizacija pa je znašala 825.262,00 €. Leto pred tem so se ti odhodki realizirali v višini 679.148,00 €, kar pomeni, da je občina v letu 2007 načrtovala in realizirala več teh odhodkov. Ker so se znotraj te podskupine pojavljali različni odhodki, je bil tudi morebiten njihov vpliv na gospodarsko rast občine različen.

Glede na to, da so bili vsi načrtovani in realizirani odhodki v tej podskupini namenjeni za nakupe najrazličnejšega blaga in storitev in niso bili neposredno namenjeni zaposlovanju v občini, le-ti niso imeli neposrednega vpliva na zaposlenost v občini. Občina je v letu 2007 povečala odhodke glede na realizacijo predhodnega leta, kar pomeni, da je bil realiziran večji obseg nakupov blaga in storitev. Tako je občina opravila večje nakupe pisarniškega in drugega splošnega materiala in storitev, sem sodijo tudi čistilni material, stroški varovanja, revizorske in svetovalne storitve, izdatki za reprezentanco, oglaševalske storitve in podobno, realizirala višje odhodke, namenjene za energijo, komunalne in komunikacijske storitve, prevozne stroške (povečanje je lahko bilo tudi posledica naraščanja cen), poslovne najemnine in zakupnine ter številne druge operativne odhodke. Glede na to, da znotraj občine skoraj ni bilo podjetij, ki bi ponujala to blago in storitve, je bila večina teh odhodkov namenjenih za nakupe pri podjetjih zunaj občine. Tudi podjetje, ki je opravljalo komunalno dejavnost na območju občine Šmartno pri Litiji, je imelo sedež v sosednji občini. Podjetjem znotraj občine so bili namenjeni le nekateri manjši odhodki, predvsem za reprezentanco, vzdrževanje in popravila vozil ter kurirske in oglaševalske storitve. Prav tako so bili glede na predhodnje leto v višjem znesku realizirani odhodki za tekoče vzdrževanje objektov, kot so krajevne, lokalne in gozdne ceste, kulturni domovi ter zelenice, in opreme (v prvi vrsti opreme na občinski upravi). Tudi v tem primeru je občina večino teh odhodkov namenila podjetjem zunaj občine, izjema so bili le odhodki za tekoče vzdrževanje kulturnih domov in zelenic (slednje je opravljala zaposlena oseba na občinski upravi). Tudi znatnejši odhodki za vzdrževanje krajevnih in lokalnih cest so bili namenjeni preko koncesije privatnemu podjetju, ki ima sedež v sosednji občini. Iz tega sledi, da je bil

le manjši del odhodkov namenjen podjetjem v občini, kar pomeni, da so lahko le v manjši meri vplivali na poslovanje teh podjetij. Tako je lahko le precej majhen del gospodarske rasti, merjene s kazalnikom dodane vrednosti podjetij v občini, pripisan neposrednim vplivom odhodkov proračuna za blago in storitve.

Občina je v proračunu povečala nekatere odhodke za nakupe blaga in storitev. Preko višje potrošnje se je lahko v teh podjetjih ustvarila potreba po dodatnem zaposlovanju. Vendar kot je bilo pri neposrednih vplivih ugotovljeno, je bila večina teh odhodkov občine namenjena za nakupe blaga in storitev pri podjetjih zunaj meja občine. Tako je lahko le manjši del odhodkov za blago in storitve posredno vplival na zaposlenost v občini. Glede na precej majhne zneske za nakupe blaga in storitev, ki so jih prejela podjetja v občini, na primer izdatki za reprezentanco, nekatere oglaševalske in kurirske storitve, vzdrževanje in popravila vozil, vzdrževanje kulturnih domov, ti odhodki niso imeli preko potrošnje posrednega vpliva na zaposlenost v občini. Odhodki za izobraževanje zaposlenih so bili namenjeni predvsem za izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih v zvezi z opravljanjem tekočega dela. Posledica tega je lahko bila, da je zaradi tega izobraževanja kdo zamenjal zaposlitev. Dejansko so v prihodnjih letih 3 redno zaposleni (2 iz občine in 1 iz sosednje občine) poiskali drugo zaposlitev zunaj meja občine, njihovo delovno mesto pa sta zasedla 2 prebivalca iz drugih občin in 1 iz same občine. V tem primeru ti odhodki niso imeli posrednega vpliva na gospodarsko rast v občini, in sicer na povečanje zaposlenosti. Glede na dejstvo, da je občina dobavljala večino blaga in storitev pri podjetjih zunaj občine, je lahko tako kot pri neposrednem tudi posreden vpliv (preko kapitala in infrastrukture) na dodano vrednost podjetij precej majhen. Kot je razvidno iz posebnega dela proračuna, je občina načrtovala nekatere večje investicije. Tako so bila načrtovana stanovanja, športna dvorana, javna razsvetljava, obnova cest, ureditev pokopališč in druge investicije, za katere so bili potrebni nakupi dodatnega materiala in storitev, bodisi v času izvajanja investicije, na primer geodetske in svetovalne storitve, bodisi v prihodnjih letih za njihovo funkcioniranje in obratovanje, predvsem energije, komunalnih storitev, oglaševalskih storitev, čistilnega materiala in podobno. Vendar kot je že bilo ugotovljeno, je občina večino teh odhodkov namenila za nakupe blaga in storitev pri podjetjih zunaj občine, kar pomeni, da posredno preko kapitala in infrastrukture občine niso bistveno vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Plačila domačih obresti. Za leto 2007 je Občina Šmartno pri Litiji v proračunu načrtovala odhodke, namenjene za plačila domačih obresti. Odhodki so bili načrtovani za plačila obresti od predvidenega dolgoročnega kredita, ki naj bi ga občina v letu 2007 najela pri poslovni banki za potrebe izgradnje nove športne dvorane v občini. Za ta namen je bilo v proračunu za leto 2007 načrtovanih 8.346,00 €, vendar v celotnem letu ni prišlo do realizacije teh odhodkov. V predhodnem letu je bilo za domače obresti namenjenih 870,00 €. Glede na to, da ni bilo realizacije teh odhodkov, iz tega naslova ni bilo morebitnega neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast občine.

Rezerve. Del odhodkov proračuna je bil v letu 2007 namenjen tudi za rezerve. Sestavljene so bile iz proračunske rezervacije (sredstev, namenjenih prerazporeditvam znotraj proračuna) in proračunske rezerve (za odpravo posledic naravnih nesreč). Rezerva je bila v proračunu v skupnem znesku načrtovana v višini 62.594,00 €, končna realizacija pa je zajemala le proračunsko rezervo v višini 20.865,00 €. Realizacija proračunske rezerve v letu 2006 je znašala 20.865,00 €. Glede na to, da je proračunska rezervacija namenjena prerazporeditvam, ta del odhodkov ni imel neposrednega ali posrednega vpliva na kazalnike gospodarske rasti občine. Njihov vpliv na gospodarsko rast je bil verjeten le preko drugih vrst odhodkov, kamor so bila ta sredstva prerazporejena, in sicer za darila ob rojstvu otrok, investicijsko vzdrževanje in izboljšave, tekoče vzdrževanje objektov in kot sredstva za izvajanje javnih del v privatnih podjetjih.

Nekoliko drugače, kot je bilo pri proračunski rezervaciji, je bilo v primeru proračunske rezerve. Glede na to, da so bila ta sredstva namenjena za odpravo posledic naravnih nesreč v obliki vzdrževanja objektov ter opreme in niso bila neposredno namenjena zaposlovanju, ti odhodki niso neposredno vplivali na zaposlenost v občini. Sredstva so prejela tako gospodinjstva za sanacije plazov in prevoz pitne vode, kot tudi druge občine za odpravo posledic naravnih nesreč. V zadnjem primeru in v primeru prevozov pitne vode, ki jih je opravljalo podjetje iz sosednje občine, odhodki niso vplivali na dodano vrednost podjetij v občini. Na ta kazalnik so imeli morebiten neposreden vpliv le odhodki, ki so jih gospodinjstva porabila za sanacijo plazov in jih je lahko opravilo tudi podjetje znotraj občine.

Ta sredstva so bila v proračunu porabljena za interventno odpravljanje posledic naravnih nesreč v obliki vzdrževanja objektov in opreme. Z njimi se ni vplivalo na povečanje infrastrukture in kapitala, preko teh dejavnikov se tako ni povečala zaposlenost in dodatni nakupi blaga in storitev ter s tem dodana vrednost podjetij v občini. To pomeni, da ti odhodki niso imeli posrednega vpliva niti na zaposlenost niti dodano vrednost podjetij v občini.

Subvencije. Ta podskupina je v proračunu za leto 2007 zajemala subvencije, namenjene privatnim podjetjem in zasebnikom. Iz posebnega dela je razvidno, da je bil en del teh subvencij načrtovan v obliki finančnih pomoči kmetijstvu, drugi del pa kot sredstva za izvajanje javnih del v privatnih podjetjih. Za celotno leto 2007 je bilo načrtovanih 33.384,00 € ter realiziranih za 31.989,00 € subvencij, kar je nekoliko več kot v predhodnem letu, ko je realizacija znašala 29.084,00 €. Glede na različnost podeljenih subvencij, je lahko bil tudi njihov vpliv na gospodarsko rast različen.

V proračunu načrtovane subvencije so bile namenjene predvsem posameznikom za širitev ali posodobitev kmetijske dejavnosti in za izvajanje javnih del v privatnih podjetjih. Ker te subvencije niso bile neposredno namenjene zaposlovanju, tudi niso imele neposrednega vpliva na kazalnik zaposlenosti v občini. Nekoliko drugače je bilo z vplivom na dodano

vrednost podjetij v občini. Subvencije, ki so bile v proračunu realizirane v obliki finančnih pomoči kmetijstvu, so bile namreč preko javnega razpisa namenjene predvsem posameznikom, ki so se ukvarjali s kmetijsko dejavnostjo. Prejemniki so ta sredstva porabili predvsem za posodobitev in širitev svoje dejavnosti, kar pomeni, da so jih namenili za nakupe najrazličnejše opreme. Glede na to, da so bili prejemniki teh sredstev predvsem posamezniki ter da so najverjetneje le manjši del teh sredstev porabili za nakupe pri podjetjih znotraj občine, je lahko bil neposreden vpliv teh odhodkov na poslovanje in dodano vrednost teh podjetij precej majhen. Drugi del subvencij je bil namenjen opravljanju javnih del v različnih društvih ter Centru za socialno delo v sosednji občini. V tem primeru ti odhodki niso imeli neposrednega vpliva na poslovanje in dodano vrednost podjetij v občini.

V primeru subvencij v obliki finančnih pomoči kmetijstvu ni šlo za večje prejemnike, ampak za manjše, ki s temi sredstvi niso obsežneje širili svoje dejavnosti. To pomeni, da se zaradi njihovega povečanja kapitala na podlagi prejetih sredstev niso ustvarile potrebe po dodatnem zaposlovanju oseb, tako da ti odhodki niso preko kapitala posredno vplivali na zaposlenost v občini. Drugače je bilo s sredstvi za izvajanje javnih del v podjetjih. Osebe, za katere je občina subvencionirala opravljanje javnih del, so lahko s temi deli pridobile nekoliko širše znanje in usposobljenost. Na podlagi tega so lahko v prihodnje lažje pridobile zaposlitev. Glede na majhno število oseb, za katere je občina subvencionirala opravljanje javnih del, ni bilo pričakovati, da so lahko ti odhodki v prihodnjih letih pomembneje posredno (preko njihove usposobljenosti) vplivali na zaposlenost v občini. Po drugi strani ta sredstva niso posredno vplivala na dodano vrednost podjetij v občini. Namenjena so bila namreč za osebe z manjšo izobrazbo in za manj zahtevna dela, kar pomeni, da se tudi v primeru njihove kasnejše zaposlitve, najverjetneje ni bistveno povečala dodana vrednost podjetij v občini. Drugače je bilo s sredstvi, s katerimi so posamezniki posodobili ali razširili svojo kmetijsko dejavnost. V tem primeru so zaradi tega potrebovali več blaga in storitev, omenjene nakupe pa izvedli tudi pri podjetjih znotraj občine. Tako so ti odhodki preko kapitala vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Transferi posameznikom in gospodinjstvom. Precejšen del odhodkov je bil v proračunu za leto 2007 načrtovan tudi za transfere posameznikom in gospodinjstvom. Skupno je bilo za ta namen načrtovanih 930.979,00 €. Realizacija teh odhodkov je v celotnem letu 2007 znašala 891.524,00 €, kar je podobna višina kot v predhodnem letu, ko je znašala 891.523,00 €. Odhodki te podskupine so bili načrtovani za darila staršem ob rojstvu otrok, prevoze v šolo, doplačila za šolo v naravi, regresiranje prehrane in oskrbe v domovih, odhodke za družinske pomočnike in sofinanciranje cen programov v vrtcih ter druge transfere posameznikom in gospodinjstvom, kot so na primer financiranje drugih dejavnosti osnovne šole, subvencioniranje prevozov pitne vode in cen odlaganja komunalnih odpadkov. V primeru sofinanciranja cen programov v vrtcih je šlo za doplačila razlike med plačili staršev in veljavno ekonomsko ceno v vrtcih, kjer je bil zajet tudi

sorazmeren del plač in prejemkov od skupno 96 zaposlenih v skupnem vrtcu z občino Litija.

V tej podskupini odhodkov je občina večino sredstev realizirala za prevoze otrok v šolo in sofinanciranje cen programov v vrtcih. Ti odhodki so lahko neposredno vplivali tudi na dodatno zaposlovanje v občini. Vendar glede na dejstvo, da so se načrtovani odhodki za prevoze otrok v primerjavi s predhodnim letom le nekoliko povečali in da občina ni spreminjala relacij in obsega prevozov, ti odhodki niso neposredno vplivali na povečevanje zaposlenosti v občini. Podobno na povečanje zaposlenosti tudi niso vplivali odhodki za sofinanciranje cen programov v vrtcih, ki so ostali na ravni iz predhodnega leta, ker občina ni odpirala novih oddelkov vrtca, oziroma širila programov na svojem območju. V primeru prevozov v šolo, ki so jih opravljali tudi prevozniki iz občine, se ti odhodki niso bistveno povečali glede na predhodnje leto. To pomeni, da ti odhodki tudi niso imeli bistvenega neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini. Podobno je bilo tudi v primeru oskrbe v domovih in sofinanciranja cen programov v vrtcih, ko se realizirani odhodki glede na realizacijo predhodnega leta niso povečali, zaradi česar se tudi ni povečala poraba sredstev za nakupe blaga pri podjetjih v občini. Takšnega vpliva ni bilo pričakovati niti v primeru daril ob rojstvu otrok, ki so bila prejemnikom namenjena v obliki transferja denarnih sredstev. Tudi v primeru drugih transferjev posameznikom odhodki niso bili namenjeni podjetjem, ampak predvsem javnim zavodom in ustanovam, ki so se ukvarjale z določeno dejavnostjo, tako da prav tako niso neposredno vplivali na dodano vrednost podjetij v občini. Podobno na dodano vrednost niso vplivali odhodki za subvencioniranje prevozov pitne vode, ki jih je opravljalo podjetje izven občine.

Odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom so bili iz proračuna za leto 2007 porabljeni za različne namene, vendar so le štipendije imele morebiten posreden vpliv na zaposlenost v občini. Štipendije je občina namenila dijakom za šolanje, oziroma usposabljanje za poklice, ki jih je v Občini Šmartno pri Litiji primanjkovalo in so bili tako v interesu občine. Če se je kateri od teh štipendistov v prihodnjih letih po končanem šolanju zaposlil v občini, so imeli lahko ti odhodki posreden vpliv na zaposlenost v občini. Po drugi strani občina ni izvajala nobenih investicij v nove objekte, vrtcev ali objektov za ostarele, ali opravila nakupe opreme (vozil za prevoze v šolo), ki bi bili namenjeni širjenju izvajanja določenih dejavnosti, zaradi katerih bi bile potrebne dodatne zaposlitve, za te zaposlitve pa bi morala zagotoviti dodatne odhodke iz te podskupine, na primer odhodke za regresiranje oskrbe v domovih, prevoze v šolo in sofinanciranje cen programov v vrtcih. Ker občina ni izvedla investicij v objekte, s katerimi bi povečala infrastrukturo za opravljanje dejavnosti, ji tudi ni bilo potrebno povečati odhodkov iz te podskupine. To pomeni, da ti odhodki niso posredno preko večje infrastrukture bistveno vplivali na dodano vrednost podjetij v občini. Občina je v proračunu več odhodkov namenila za nekatere transfere posameznikom, in sicer za darila ob rojstvu otrok in izplačila družinskemu pomočniku. S temi sredstvi so nato prejemniki lahko opravili večje nakupe blaga in storitev. Glede na manjše povečanje teh odhodkov in na dejstvo, da v občini ni bilo večjih

podjetij, ki so ponujala blago za dojenčke in specializirano blago za ljudi s posebnimi potrebami, so lahko ti odhodki posredno preko višje potrošnje le v manjši meri vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. V proračunu za leto 2007 je občina načrtovala tudi transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Omenjeni odhodki so bili načrtovani za različne namene, to je za dodelitev na podlagi razpisa za redno delovanje najrazličnejših društev, ki delujejo na območju občine, kot so turistična, humanitarna, športna, kulturna društva in društva, ki se ukvarjajo z mladino, podeželska združenja, subvencioniranje najemnine športnih objektov (prostorov v sosednji občini Litiji), spodbujanje podjetništva (projekt je izvajala javna ustanova v sosednji občini Litiji), sofinanciranje razvojnih programov podeželja in financiranje političnih strank. Nekaj teh transferov je bilo načrtovanih tudi za promocijo in pokroviteljstva občine ter v okviru materialnih stroškov župana. Za vse namene v letu 2007 je bilo v proračunu načrtovanih 101.824,00 €, končna realizacija pa je znašala 82.076,00 €. Le-ta je bila na precej podobni višini kot v predhodnem letu, ko je znašala 87.038,00 €.

Ker je bila ta vrsta transferov namenjena izključno za redno delovanje in izvajanje programov nepridobitnih organizacij in ustanov in ne za zaposlovanje, ti odhodki niso neposredno vplivali na zaposlenost v občini. V skladu s pričakovanji ti odhodki prav tako niso imeli neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini, saj niso bili namenjeni podjetjem, ampak zgolj organizacijam in ustanovam za svoje redno delovanje. Vendar je bil manjši del odhodkov v obliki teh transferov realiziran tudi v sklopu materialnih stroškov župana, in sicer je bil namenjen privatnemu podjetju v občini, ki se je ukvarjalo z avtoprevozništvom. V tem primeru so lahko ti odhodki pomenili neposredno povečanje prometa tega privatnega podjetja, s tem pa tudi njegove dodane vrednosti.

Prejemniki transferov so bila predvsem društva z različnih področij, ki so sredstva porabila za redno delovanje. Glede na nizke zneske, ki so jih prejela posamezna društva, in na dejstvo, da so bila to predvsem društva, ki so ljubiteljsko združevala člane in v glavnem niso imela zaposlenih, se jim zaradi prejema transferov ni povečala dejavnost v tolikšni meri, da bi morala dodatno zaposlovati. Tudi v primeru, ko so te transfere prejela podjetja in lokalne veje političnih strank za svoje delovanje, niso dodatno zaposlovali. To pomeni, da ti odhodki niso posredno vplivali na zaposlenost v občini. Je bil pa en del odhodkov te podskupine namenjen javni ustanovi, katere naloga je bila med drugim tudi razvoj in spodbujanje podjetništva. V tem primeru so lahko ti odhodki vplivali na povečanje podjetniške dejavnosti v občini, kar pomeni, da so lahko v analiziranem letu ali v prihodnjih letih, preko strokovne usposobljenosti v program vključenih ljudi, posredno vplivali na zaposlenost v občini. Ker je bil realiziran precej nizek znesek, je lahko bil tudi posreden vpliv na zaposlenost precej manj verjeten. Drugače je bilo v primeru posrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini. Prejemniki sredstev so manjši del teh sredstev porabili tudi za nakupe blaga in storitev pri podjetjih znotraj občine. V tem primeru so

lahko ti odhodki preko višje potrošnje prejemnikov sredstev v manjši meri vplivali na povečanje dodane vrednosti podjetij v občini. Vpliv na dodano vrednost podjetij so lahko imeli tudi odhodki za spodbujanje podjetništva, saj se je lahko tako preko usposobljenosti, tehnologije ali kapitala povečalo število podjetij ter izvedla širitev ali posodobitev v obstoječih podjetjih v občini. Na ta način se je lahko v prihodnjih letih vplivalo na dodano vrednost podjetij v občini. Drugače je bilo v primeru subvencioniranja najemnin športnih objektov. Preko programov društev je občina subvencionirala najemnine za prostore v sosednji občini, ki jih je namenjala privatnemu podjetju izven občine Šmartno pri Litiji, tako da ti odhodki niso imeli vpliva na dodano vrednost podjetij v občini.

Drugi tekoči domači transferi. V letu 2007 je bilo v proračunu načrtovanih tudi za 406.235,00 € drugih tekočih domačih transferov. Realizacija teh transferov je znašala 394.558,00 €, kar je glede na predhodnje leto nekoliko manj. Takrat je realizacija znašala 412.752,00 €. Ti odhodki so bili načrtovani za različne namene. Večina odhodkov je občina načrtovala kot tekoči transfer v javne zavode, in sicer Knjižnico Litija, Javni zavod Bogenšperk, Vrtec in Osnovno šolo Šmartno, Glasbeno šolo Litija–Šmartno, Osnovno šolo Litija in Center za socialno delo Litija. Del teh odhodkov je bil namenjen za nakupe blaga in storitev, precejšen del teh transferov pa za plače in prispevke zaposlenih v teh zavodih. Tako je morala občina v letu 2006 pokrivati stroške dela za 3 zaposlene v Javnem zavodu Bogenšperk, 1 zaposleno osebo na Centru za socialno delo Litija ter sorazmeren delež od 11 zaposlenih v skupnem (z občino Litija) javnem zavodu Knjižnica Litija. Del odhodkov je bil namenjen tudi za delovanje gasilske zveze in prostovoljnih gasilskih društev v občini ter za opravljanje dejavnosti zaščite izgubljenih živali, ki jo je opravljalno privatno podjetje izven občine. Manjši del je občina načrtovala tudi kot transfer v javne sklade, nekoliko višji znesek pa kot prispevek v ZZZS za zdravstveno zavarovanje oseb, ki ga plačujejo občine. Slednji odhodki so bili namenjeni zavarovanju oseb pri zavarovalnici in po pričakovanjih niso imeli neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast občine.

Največji del odhodkov te podskupine je občina porabila za tekoče transfere v javne zavode. Del teh transferov je bil namenjen za plače in prispevke za zaposlene v Knjižnici Litija, Javnemu zavodu Bogenšperk, Centru za socialno delo Litija in manjši del Vrtcu Šmartno. Ker je v letu 2007 prišlo le do minimalnega povečanja odhodkov v primerjavi z realizacijo predhodnega leta, je to lahko pomenilo, da ni prišlo do novih zaposlitev v teh zavodih in do neposrednega vplivanja teh odhodkov na zaposlenost občine. Manjše povečanje teh odhodkov je bila posledica nove zaposlitve v Knjižnici Litija v letu 2007, ko se je v tem javnem zavodu zaposlila 1 nova oseba iz občine Šmartno pri Litiji, ki je proračun te občine kot solastnice bremenila v določenem manjšem deležu. Po drugi strani odhodki namenjeni drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki, niso neposredno vplivali na zaposlovanje v občini, saj so bili namenjeni prostovoljnemu gasilskemu društvu v občini in podjetju izven občine za opravljanje dejavnosti zaščite izgubljenih živali. Odhodki, ki so bili namenjeni za blago in storitve v javnih zavodih, so predstavljali sredstva za najrazličnejše nakupe pri podjetjih. Glede na podobno višino porabljenih

odhodkov, v primerjavi z realizacijo v predhodnem letu in glede na pričakovanja o razmeroma nespremenljivi potrošnji teh zavodov, ti odhodki niso imeli bistvenega neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini. Podobna situacija je bila tudi v primeru odhodkov drugim izvajalcem javnih služb, predvsem delu, ki je bil namenjen za redno delovanje gasilskih društev v občini (verjetno je bil le manjši del sredstev namenjen za nakupe blaga in storitev, ki so jih lahko opravili pri podjetjih znotraj občine), kajti podjetje za opravljanje dejavnosti zaščite izgubljenih živali je sredstva proračuna tako ali tako porabilo za nakupe zunaj območja občine.

Občina ni v večji meri investirala, oziroma izvedla obsežnejših investicij v javne zavode, ki bi imeli za posledico širitev njihove dejavnosti in s tem potrebo po dodatnih zaposlitvah. Tako se ni bistveno povečal kapital in infrastruktura, kar pomeni, da ti odhodki niso posredno preko teh dveh dejavnikov vplivali na zaposlenost v občini. Glede na to, da je občina namenila določene odhodke kot investicijske transfere v javne zavode, s katerimi so le-ti izvedli določene manjše nakupe opreme in posodobitve objektov, so se ustvarile tudi potrebe po več nakupih blaga in storitev za delovanje javnih zavodov. Ker so vsaj en manjši del nakupov opravili tudi pri podjetjih znotraj občine, so ti odhodki v manjši meri posredno preko povečanega kapitala v javnih zavodih vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Tekoči transferi v tujino. Občina Šmartno pri Litiji v proračunu za leto 2007 ni načrtovala in realizirala odhodkov, ki bi bili v obliki tekočih transferov v tujino. Glede na to dejstvo ter opredeljeno metodologijo, s tega naslova ni neposredno ali posredno vplivala na gospodarsko rast občine.

Nakup in gradnja osnovnih sredstev. V proračunu občine Šmartno pri Litiji so odhodki za nakupe in gradnjo osnovnih sredstev zajemali precej velik del. Za leto 2007 je bilo za to vrsto odhodkov načrtovanih 2.575.375,00 €, realiziranih pa precej manj, in sicer 1.780.929,00 € teh odhodkov. V primerjavi s predhodnim letom, ko je bila realizacija odhodkov iz te podskupine v skupnem znesku 1.065.037,00 €, je občina v letu 2007 bistveno povečala te odhodke. Tako je občina v proračunu za leto 2007 načrtovala manjša sredstva za nakup zgradb in prostorov (stavbe za potrebe občinske uprave), nakup nematerialnega premoženja (licenčne programske opreme za potrebe občinske uprave), nakup zemljišč (za potrebe izgradnje cest in vodovodov), investicijsko vzdrževanje in obnove, predvsem vodovodov, zgradbe občinske uprave, prostorov za športne dejavnosti ter ulic in javnih površin, ter nakup opreme (v glavnem pisarniškega pohištva za potrebe krajevne knjižnice). Največji del sredstev te podskupine je občina načrtovala za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije osnovnih sredstev, med katere sodijo krajevne in lokalne ceste, javna razsvetljava, vodovodi, športna dvorana, nova stanovanja, mrliške vežice, ekološki otoki, krajevna knjižnica, kanalizacija in čistilna naprava, ter s temi odhodki povezani odhodki za razne študije, načrte in projektno dokumentacijo ter investicijski nadzor.

Ker je šlo pri odhodkih te podskupine za nakupe in gradnjo osnovnih sredstev, odhodki pa niso bili neposredno namenjeni zaposlenim ali zaposlovanju, le-ti niso imeli neposrednega vpliva na zaposlenost v občini. Glede na to, da je občina te odhodke porabila za nakupe najrazličnejše opreme, gradnjo objektov in drugih osnovnih sredstev, jih je namenila predvsem različnim podjetjem, ki so opravljala tovrstne storitve in dobavljala blago. Tem podjetjem se je tako kot posledica teh odhodkov neposredno povečal obseg poslovanja ter prometa in s tem njihove dodane vrednosti. Ker v občini Šmartno pri Litiji ni bilo prav veliko podjetij, katerim so lahko bili namenjeni odhodki občine za nakupe in gradnjo osnovnih sredstev, prav tako je bilo tudi podjetje, ki je večino poslov novogradenj, rekonstrukcij in adaptacij opravilo za občino, locirano v sosednji občini, je bil iz proračuna leta 2007 precejšen delež teh odhodkov namenjen najrazličnejšim podjetjem zunaj območja občine. Tako so lahko ti odhodki neposredno vplivali na dodano vrednost podjetij v drugih občinah. Le manjši del odhodkov je bil neposredno namenjen podjetjem znotraj občine, kar pomeni, da so le v manjši meri vplivali na celotno dodano vrednost podjetij v občini. Med te odhodke sodi tudi del odhodkov, ki je bil namenjen za nakup stavbe občinske uprave (ki je bila prej last tudi nekaterih podjetij), za nakupe opreme za hlajenje in ogrevanje, za manjše investicije v novogradnje objektov v občini, kot je ureditev ekoloških otokov in pokopališč, rekonstrukcijo krajevne knjižnice in investicijsko vzdrževanje vodovodov na območju občine. Glede na precej majhne zneske, ki so bili v tem primeru namenjeni podjetjem znotraj občine, je lahko bil neposreden vpliv teh odhodkov na dodano vrednost podjetij znotraj občine precej majhen.

Podobno majhen je bil tudi posreden vpliv teh odhodkov na gospodarsko rast v občini. Občina je s porabo finančnih sredstev opravila nakupe in izvedla investicije v osnovna sredstva. Večini podjetij, ki jim je občina namenila ta sredstva, se poslovanje ni povečalo v tolikšni meri, da je to imelo za posledico povečanje zaposlenosti pri njih. Prav tako so večino odhodkov prejela podjetja zunaj občine, zato ni bilo preko potrošnje posrednega vpliva na zaposlenost v občini. Takšen rezultat je bil tudi v primeru podjetja, ki je opravljalo večino večjih investicij v občini, saj je bilo locirano v sosednji občini. Edina večja investicija, to je izgradnja nove športne dvorane z bazenom, je imela po zaključku investicije v prihodnjih letih za posledico zaposlitev 1 nove osebe, in sicer reševalca iz vode in vzdrževalca (pri podjetju, ki je bilo izbrano za storitve vzdrževanja dvorane), vendar je ta oseba prihajala iz druge občine. Drugim osnovnim sredstvom ti odhodki niso bili namenjeni v tolikšni meri, da bi se zaradi tega v prihodnjih letih povečalo zaposlovanje zaradi povečanega investicijskega vzdrževanja ali upravljanja in funkcioniranja novozgrajenih objektov in nove opreme. Tudi odhodki za načrte in dokumentacijo, ki so bili povezani z gradnjo osnovnih sredstev, niso preko infrastrukture vplivali na zaposlenost v občini, saj so bili vsi odhodki namenjeni podjetjem zunaj občine. Prav tako ti odhodki na zaposlenost niso vplivali preko tehnologije ali specializacije občine, saj niso bili namenjeni za investicije v specializirane objekte in opremo ali razvoj nove tehnologije. Glede na to, da je občina izvedla le nakup poslovne stavbe za potrebe občinske uprave in nakup zgradbe za potrebe lokalnega vodovoda, ti odhodki niso imeli preko kapitala vpliva na dodano

vrednost podjetij v občini. Drugače je bilo pri investiciji v športno dvorano. Ti odhodki so v prihodnjih letih, ko je bila investicija zaključena, preko povečanega kapitala bistveno vplivali na promet in dodano vrednost podjetja v občini, ki je bilo izbrano za vzdrževanje te športne dvorane. Investicije občine, predvsem v krajevno knjižnico, športno dvorano, neprofitna stanovanja, vodovode in pokopališča, so povzročile, da je prišlo v prihodnjih letih do potreb po investicijskemu vzdrževanju le-teh, deloma tudi do nakupa dodatne opreme (predvsem za športno dvorano). Ker znotraj občine večinoma ni bilo podjetij, ki so lahko dobavila to blago in opravila storitve, je šel v prihodnjih letih le manjši del odhodkov za investicijsko vzdrževanje ter nakup opreme podjetjem znotraj občine. To pomeni, da so lahko ti odhodki le v manjši meri posredno preko kapitala občine vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki.

Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki, so bili v proračunu občine za leto 2007 razdeljeni v dve skupini. Manjši del je občina načrtovala za nepridobitne organizacije in ustanove, natančneje za obnove večnamenskih, sakralnih in zgodovinskih objektov. Večina sredstev te podskupine je občina načrtovala za druge izvajalce javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki, za sofinanciranje nabave gasilskih vozil in opreme ter kot transfer požarnih taks, prav tako namenjen za investicije gasilskih društev v občini. Skupno je bilo v tej podskupini odhodkov za leto 2007 načrtovanih za 202.387,00 €, realizacija v celotnem letu pa je nato znašala 204.234,00 €, kar je precejšnje povečanje glede na predhodnje leto, ko je bilo teh transferov realiziranih za 62.258,00 €. Sama realizacija odhodkov se je v letu 2007 nekoliko razlikovala od načrtovanih odhodkov v proračunu.

Ker so bili ti transferi namenjeni za investicije in nakup opreme organizacij in ustanov, javnih podjetij in družb ter drugih izvajalcev javnih služb, niso pa bili neposredno namenjeni za novo zaposlovanje v občini, ti odhodki niso imeli neposrednega vpliva na zaposlenost v občini. Investicijski transfer, ki je bil realiziran za nakup gasilske opreme in vozil, je bil namenjen podjetjem, ki so tovrstno opremo in vozila prodajala. Ker v občini takih podjetij ni bilo, so ta sredstva prejela podjetja zunaj občine, kar pomeni, da ti odhodki niso imeli neposrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini. Prav tako niso neposredno vplivali na dodano vrednost podjetij v občini investicijski transferi javnemu podjetju, lociranemu v sosednji občini, za potrebe investicije v kanalizacijo in lokalnega vodovoda. Drugače je bilo s sredstvi, ki so jih prejele organizacije in ustanove. Z njimi so le-te opravile predvsem obnove objektov v občini. Ta sredstva so prejele župnije, ki so te odhodke namenile tudi podjetjem znotraj občine za izvedbo nekaterih obnov. Zaradi tega so imeli lahko ti odhodki v določeni meri neposreden vpliv na dodano vrednost podjetij v občini.

Odhodki te podskupine so bili namenjeni obnovam objektov kulturnega pomena v občini, investicijam v kanalizacijo in lokalnim vodovodom ter nabavi gasilskih vozil in opreme za

potrebe prostovoljnih gasilskih društev. Ker je šlo v prvem primeru za obnovitvena dela na objektih, v drugem primeru za manjše investicije, ki jih je opravilo komunalno podjetje zunaj območja občine, ter v zadnjem primeru za nakupe vozil in opreme za prostovoljna gasilska društva v občini, ki niso imela zaposlenih članov, ampak so vsi prostovoljno delovali v društvih, potem ti odhodki tudi niso imeli posrednega vpliva na zaposlenost v občini. Obnove objektov kulturnega pomena so prejemniki sredstev izvedli v okviru neke zaključene celote in v zvezi s tem niso bila potrebna dodatna sredstva za dodatne investicije. Investicije v kanalizacijo in lokalni vodovod je izvedlo javno podjetje v sosednji občini. Tako so lahko ti odhodki preko infrastrukture posredno vplivali na dodano vrednost podjetij, vendar ne na območju občine Šmartno pri Litiji. Z nakupom gasilskih vozil in opreme so verjetno v prihodnjih letih nastale določene potrebe po vzdrževanju te opreme in vozil. Vendar so morebitna vzdrževanja opravljala specializirana podjetja za tovrstno opremo in vozila, ki niso bila prisotna znotraj občine. To pomeni, da tudi ti odhodki niso imeli preko kapitala posrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini.

Investicijski transferi proračunskim uporabnikom. Ta podskupina je v proračunu za leto 2007 zajemala načrtovane odhodke v obliki investicijskih transferov proračunskim uporabnikom. Nekoliko manj kot polovico odhodkov je občina načrtovala kot investicijski transfer drugim občinam, in sicer za ureditev dveh deponij za ravnanje s komunalnimi odpadki izven območja občine Šmartno pri Litiji. Nekaj več kot polovico odhodkov iz te podskupine pa je načrtovala kot investicijski transfer javnim zavodom, to je vsem javnim zavodom, ki so bili v lasti ali delni lasti občine Šmartno pri Litiji. Mednje sodi Zdravstveni dom Litija, Osnovna šola Šmartno, Glasbena šola Litija–Šmartno, Javni zavod Bogenšperk, Knjižnica Litija in Vrtec Šmartno. Celoten znesek investicijskih transferov te podskupine je bil za leto 2007 načrtovan v višini 270.458,00 €, končno pa realiziran v višini 168.371,00 €. V letu 2006 je bilo s tega naslova realiziranih 129.099,00 €, kar pomeni, da je občina v letu 2007 realizirala nekoliko več odhodkov investicijske narave za potrebe proračunskih uporabnikov.

Odhodki te podskupine so predstavljali transfere, ki so bili namenjeni drugim občinam in javnim zavodom na območju občine za nove investicije ali investicijsko vzdrževanje. To pomeni, da niso bili neposredno namenjeni zaposlovanju, zato tudi niso imeli neposrednega vpliva na zaposlenost v občini. Investicijski transferi občinam je bil realiziran za ureditev deponije za odlaganje komunalnih odpadkov v drugi občini. Omenjeno investicijo so tako najverjetneje izvedla podjetja znotraj občine prejemnice sredstev, kar pomeni, da ti odhodki najverjetneje niso vplivali neposredno na dodano vrednost podjetij v opazovani občini. Tudi v primeru investicijskih transferov javnim zavodom so prejemniki ta sredstva porabila za investiranje in investicijsko vzdrževanje objektov in opreme javnih zavodov. V večini primerov so ta sredstva prejela podjetja zunaj meja občine, ker znotraj občine ni bilo primernih podjetij, ki so dobavljala to blago in opravljala storitve, kot je dobava opreme za Zdravstveni dom, nakup knjig za knjižnico, nakup opreme za Osnovno

šolo Šmartno in podobno. To pomeni, da so lahko ti transferi le v manjšem obsegu vplivali na dodano vrednost podjetij v občini.

Z novimi investicijami v objekte in opremo ter investicijskim vzdrževanjem le-te je lahko prišlo do potreb po dodatnem zaposlovanju oseb, ki so s temi objekti in opremo upravljali. To pomeni, da se je lahko posredno povečala zaposlenost v občini preko infrastrukture ali kapitala. V primeru, da je bilo potrebno z ureditvijo deponije zunaj občine (v občini Logatec, ki je precej oddaljena od občine Šmartno pri Litiji) zaposliti dodatne ljudi, le-ti verjetno niso prihajali iz občine Šmartno pri Litiji. V primeru investiranja v javne zavode so bile te investicije in investicijsko vzdrževanje manjšega obsega, predvsem v smislu obnov objektov in dodajanje nekatere potrebne opreme (na primer knjig in zdravstvenih pripomočkov). Ker je šlo predvsem za obnove objektov, poleg tega z nakupi opreme v javnih zavodih tudi niso nastale potrebe po dodatnih zaposlitvah, ki bi upravljale s to opremo, ti transferi niso posredno preko kapitala vplivali na zaposlenost v občini. V primeru ureditve deponije za odlaganje odpadkov so se lahko v prihodnjih letih pojavile potrebe po dodatnih investicijah ali investicijskemu vzdrževanju. Vendar tako kot v primeru osnovne investicije, so lahko tudi v tem primeru sodelovala podjetja, ki so prihajala iz same občine ali okolice občine, kjer se je izvajalo to vzdrževanje, kar pomeni, da ti odhodki tako niso imeli posrednega vpliva na dodano vrednost podjetij v občini Šmartno pri Litiji. Ta vpliv pa je bil možen v primeru investicijskih transferov javnim zavodom. V primeru nakupa opreme so se lahko v prihodnjih letih pojavile potrebe po vzdrževanju le-te. Manjši del vzdrževanja so lahko opravila tudi podjetja znotraj občine, vendar je lahko bil v prihodnjih letih, glede na manjše nakupe opreme, tako prisoten le manjši posreden vpliv preko kapitala na dodano vrednost podjetij v občini.

Dana posojila. V proračunu občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 občina ni načrtovala in tudi ne realizirala odhodkov v obliki danih posojil, zato z naslova te podskupine odhodkov ni bilo neposrednega ali posrednega vpliva na gospodarsko rast občine.

Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb. Prav tako občina v proračunu za leto 2007 ni načrtovala in realizirala odhodkov za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb občine. Tudi v tem primeru s tega naslova neposredno ali posredno ni vplivala na gospodarsko rast občine.

Poraba sredstev kupnin iz naslova privatizacije. Z naslova te podskupine odhodkov tudi ni bilo nikakršnega vpliva na gospodarsko rast občine, saj občina v proračunu za leto 2007 ni načrtovala in realizirala odhodkov za porabo sredstev kupnin iz naslova privatizacije.

Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti. Odhodkov iz te podskupine ni bilo niti v načrtu niti v končni realizaciji proračuna občine za leto 2007, kar pomeni, da s tega naslova ni bilo vpliva na opredeljena kazalnika gospodarske rasti občine.

Odplačila domačega dolga. V proračunu za leto 2007 je bilo načrtovanih 16.692,00 € odplačil domačega dolga. Glede na to, da je občina kredit najela šele proti koncu leta in da do konca leta še ni realizirala odplačil glavnice, v letu 2007 ni prišlo do realizacije odhodkov s tega naslova. V predhodnem letu je celoten znesek odplačila domačega dolga znašal 31.235,00 €. Ker v letu 2007 še ni prišlo do realizacije odplačil glavnice kredita in ker bi ti odhodki predstavljali vračila izposojenih sredstev, namenjeni pa bi bili poslovnim bankam zunaj občine (ker v občini nima sedeža nobena poslovna banka), občina s tega naslova neposredno ali posredno ni vplivala na gospodarsko rast občine.

4.5 Problemi merjenja vpliva odhodkov proračuna na gospodarsko rast občine

Na podlagi metodologije in opravljene celovite konkretne analize vpliva odhodkov proračuna občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 na gospodarsko rast analizirane občine opazimo štiri glavne probleme merjenja tega vpliva:

- kot že rečeno v podpoglavju 3.2.1, se najprej pojavi problem dostopnosti in izbire samih kazalnikov gospodarske rasti občine. Na ravni občin namreč ne obstajajo primerni podatki o nacionalnih računih in gospodarski rasti, kot to obstaja na državni ravni. Poleg tega za razpoložljive kazalnike, ki jih institucije merijo na ravni občin, pogosto niso podatki ažurirani, kar pomeni, da niso na voljo podatki za zadnja leta. Zato moramo vzeti razpoložljiva kazalnika, ki ju lahko prav tako do določene mere uporabimo za prikazovanje gospodarske rasti, to je zaposlenost prebivalstva določene občine znotraj te občine ter dodana vrednost podjetij v analizirani občini;
- kot drugi problem, ki se pojavi pri praktični analizi, je problem dejanskega merjenja vplivov odhodkov proračuna občine na njeno gospodarsko rast oziroma opredeljena kazalnika gospodarske rasti. Za večino odhodkov proračuna lahko jasno ugotovimo, v kolikšni višini in komu jih občina nameni. Težava se pojavi, ker je precej težje ugotoviti, oziroma določiti, kakšen vpliv imajo ti odhodki na zaposlovanje in poslovanje gospodarskih subjektov znotraj občine. Kljub temu, da se ta problem v manjši meri pojavi pri neposrednih vplivih (predvsem je težavno merjenje dodane vrednosti, ker težko ugotovimo, koliko so odhodki proračuna dejansko vplivali na dodano vrednost podjetij), precej težje ta vpliv ugotovimo pri posrednih vplivih, kajti pogosto enostavno in evidentno ne moremo ugotoviti smeri in intenzivnosti posrednih (preko dejavnikov gospodarske rasti) vplivov odhodkov občinskega proračuna na opredeljena kazalnika gospodarske rasti. Morali bi torej poznati celotno ozadje in imeti vse informacije o določenem poslovnem subjektu ali zaposleni osebi, da bi lahko sklepali ali nek odhodek medletno vpliva na spremembo ter v kakšni smeri vpliva na to spremembo posameznega kazalnika;
- eden izmed večjih problemov analize je tudi problem različne vrste vplivov in dejavnikov na analizirana kazalnika gospodarske rasti občine. Na analizirana kazalnika imajo, poleg odhodkov občinskega proračuna, vpliv tudi drugi dejavniki, ki niso

posledica delovanja in poslovanja občine. Tako težko ugotavljamo, v kolikšni meri je gibanje kazalnikov posledica odhodkov proračuna, če vemo, da na ta dva kazalnika pomembneje vplivajo tudi drugi dejavniki, na katere občina nima vpliva. Med te dejavnike sodijo dejavniki iz samega gospodarstva oziroma podjetniškega sektorja, spremembe v kazalnikih pa povzročata tudi prebivalstvo občine s svojo potrošnjo in spremembami v zaposlitvah. Seveda moramo pri gibanju zaposlenosti in dodane vrednosti podjetij upoštevati tudi vplive in dejavnike, ki prihajajo zunaj meja občine in jih prav tako nemogoče zajamemo v takšni analizi. Tako imajo vpliv na zaposlenost občine in dodano vrednost podjetij znotraj občine tudi odhodki proračunov drugih občin, prav tako gospodarstvo in prebivalstvo drugih občin;

- obstaja tudi problem majhnega in razmeroma nerazvitega gospodarstva v občini Šmartno pri Litiji. Iz analize je razvidno, da občina precejšen delež odhodkov proračuna nameni podjetjem zunaj meja občine, predvsem v sosednji občini. Posledica tega je, da ima lahko tako le manjši del odhodkov proračuna občine dejansko morebiten neposreden ali posreden vpliv na zaposlenost lokalnega prebivalstva znotraj občine ali dodano vrednost podjetij v občini.

SKLEP

Lokalna samouprava v RS je urejena tako, da daje določeno stopnjo avtonomije in odgovornosti nižjim teritorialnim enotam znotraj države. Tem enotam, med katere sodijo tudi občine, zakonodaja daje avtonomijo oziroma samostojnost pri urejanju zadev in nalog lokalnega pomena. Avtonomijo imajo zagotovljeno tudi na področju financiranja in razporejanja finančnih sredstev za izvajanje lokalnih zadev in nalog. Občine, kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti, razpolagajo z zakonsko predpisanimi finančnimi sredstvi, ki jih mora občina zajeti in evidentirati v proračunu občine. Ta dokument predstavlja glavni finančni akt občine, v katerem so prikazani tako prihodki in prejemki, kot tudi odhodki in izdatki občine. Občine odhodke namenjajo za različne zakonsko opredeljene naloge, druge zadeve in projekte v lokalnem okolju.

Odhodki, ki jih občina namenja v različne dejavnosti v lokalnem okolju, imajo določeno stopnjo vpliva na gospodarske razmere in gospodarsko rast znotraj občine. Da lahko opazujemo ta vpliv, moramo najprej opredeliti in pojasniti gospodarsko rast občine. Glede na pomanjkanje strokovnih razprav, literature in dostopnih podatkov na to temo, moramo izhajati iz teoretičnih podlag, ki se nanašajo na gospodarsko rast na državni ravni in regionalnem nivoju. Strokovna literatura zajema številne definicije, metode merjenja, različne teoretične razlage in dejavnike gospodarske rasti na državni ravni in regionalnem nivoju. Na podlagi tega v magistrskem delu opredelimo primerno metodologijo, s pomočjo katere dobimo odgovore na uvodoma opredeljeno raziskovalno vprašanje, to je, kako lahko občina s svojimi odhodki v proračunu vpliva na svoje gospodarstvo, torej gospodarstvo znotraj svojih meja.

Metodologijo opredelimo v dveh korakih. Najprej moramo v prvem koraku definirati, kako sploh merimo gospodarsko rast občine. Glede na dosegljive statistične podatke kot kazalnika gospodarske rasti občine vzamemo zaposlenost lokalnega prebivalstva v lokalnem okolju ter dodano vrednost gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov ter dodano vrednost teh podjetij na zaposlenega in prebivalca občine. V drugem koraku določimo možne načine vpliva odhodkov proračuna občine na prej opredeljena kazalnika gospodarske rasti. Tako opredelimo dva možna načina tega vpliva, posreden vpliv odhodkov občinskega proračuna na zaposlenost in dodano vrednost podjetij v občini, pri katerem kot posredniki delujejo dejavniki regionalnega gospodarskega razvoja, in neposreden vpliv, pri katerem gre za direkten vpliv brez posredovanja različnih dejavnikov. Opredeljena metodologija temelji na odhodkih, ki so zajeti in prikazani v splošnem delu občinskega proračuna, ker ti odhodki prikazujejo namenskost porabe finančnih sredstev občine.

Na podlagi metodologije zaključimo, da lahko imajo odhodki iz splošnega dela občinskega proračuna, ki so sestavni del projektov, nalog in zadev občine, zajetih v posebnem delu proračuna, različne vplive na predhodno opredeljeno gospodarsko rast v občini. Številni odhodki lahko imajo tako posredne, kot neposredne vplive na gospodarsko rast v občini. Njihov vpliv je odvisen od številnih dejavnikov, od tega, v kakšni obliki jih občina porabi, komu jih nameni, kaj z njimi doseže in podobno. Precej odhodkov, ki jih občinski proračun vsebuje, ima lahko tako posredne, kot neposredne vplive na zaposlenost prebivalcev občine znotraj te občine ali na dodano vrednost podjetij v občini. V primeru neposrednih vplivov se vpliv odhodkov na določen kazalnik večinoma pojavi takoj, predvsem pa v letu, ko določen odhodek nastane. Pri posrednih vplivih pa se vpliv odhodkov pogosto pojavi v nekem prihodnjem časovnem obdobju, torej v prihodnjih letih. V proračunu so lahko zajete tudi določene vrste odhodkov, ki nimajo nikakršnega vpliva na gospodarsko rast te občine.

Praktično analizo vpliva odhodkov na gospodarsko rast občine smo opravili na primeru proračuna občine Šmartno pri Litiji za leto 2007. Občina Šmartno pri Litiji je manjša slovenska občina, ki ni imela razvitega obsežnejšega lokalnega gospodarstva. Zaradi omenjenega dejstva so imeli tudi odhodki občinskega proračuna precej manjše posredne ali neposredne vplive na opredeljena kazalnika gospodarske rasti občine, to je zaposlenost lokalnega prebivalstva v občini in dodano vrednost podjetij znotraj nje. Na primeru praktične analize pridemo pri posamezni podskupini odhodkov do različnih ugotovitev.

V primeru plač in drugih izdatkov zaposlenim ter s temi odhodki povezanimi prispevki delodajalcev za socialno varnost so bili ti odhodki namenjeni ljudem, ki so bili zaposleni v občinski upravi, kar pomeni, da so vplivali na višje stanje zaposlenosti v občini. Ti zaposleni so prejeli dohodke, ki so jim predstavljali osnovo za njihovo potrošnjo. S svojo potrošnjo so zaposleni tako vplivali tudi na dohodek podjetij znotraj občine ter s tem na njihovo dodano vrednost. Če teh odhodkov ne bi bilo, potem tudi ne bi bilo zaposlenih v okviru občinske uprave in bi lahko bila, glede na omejene gospodarske možnosti v občini,

zaposlenost občanov nekoliko nižja. Nižji bi bil verjetno tudi promet v lokalnih podjetjih, kar pomeni, da bi bil tudi kazalnik dodane vrednosti podjetij v občini nekoliko nižji.

Odhodki, ki so bili v proračunu namenjeni za najrazličnejše blago in storitve, so bili prav tako pomembni pri vplivanju na gospodarsko rast občine. Za nemoteno delovanje, opravljanje nalog in poslovanje občine so bili potrebni različni odhodki v obliki izdatkov za blago in storitve. Nekatere vrste blaga in storitev je lahko občina dobavila pri podjetjih znotraj občine. Ti odhodki so nato v letu potrošnje vplivali na povečan promet teh podjetij, katerim se je lahko povečala tudi dodana vrednost. To pomeni, da so lahko ti odhodki vplivali na višjo celotno dodano vrednost podjetij v občini. Pomembno je poudariti, da bi bil promet lokalnih podjetij v občini brez teh odhodkov nižji, s tem pa tudi dodana vrednost podjetij v občini. Precejšnje znižanje nekaterih odhodkov znotraj te podskupine bi lahko povzročilo večji upad prometa, kar bi lahko imelo za posledico znižanje zaposlenosti v teh podjetjih. Tako bi lahko prišlo v analiziranem letu ali prihodnjih letih do zmanjšanja zaposlenosti na ravni občine.

Odhodki v obliki plačil domačih obresti niso bremenili proračuna občine, zato s tega naslova tudi ni bilo nikakršnega vplivanja na zaposlenost ali dodano vrednost podjetij v občini. Tudi v primeru morebitnih plačil obresti od najetih kreditov ta sredstva ne bi imela vpliva na zvišanje gospodarske rasti občine Šmartno pri Litiji, saj ta sredstva ne bi povzročila višje zaposlenosti ter vplivala na dodano vrednost podjetij v občini. Ker teh sredstev ni bilo v proračunu, je bilo lahko porabljenih več finančnih sredstev za druge namene, kot je na primer blago in storitve, investicije ali transferi. Torej v tistih podskupinah odhodkov, ki so imele morebiten vpliv na gospodarsko rast občine, to je zaposlenost v občini ali dodano vrednost podjetij v občini.

Odhodki, ki jih je občina namenila rezervam občine, so predstavljali zadržana sredstva za nemoteno delovanje občine in interventne ukrepe na območju občine. Odhodki, ki jih je občina zadržala za nemoteno delovanje in opravljanje nalog, so imeli povsem enak vpliv na gospodarsko rast, kot odhodki v tistih podskupinah odhodkov, kamor so bila ta sredstva prerazporejena. To pomeni, da je v nujnih primerih, ko je bilo potrebno porabiti ta sredstva, obstajala določena verjetnost o zvišanju gospodarske rasti občine. Druga vrsta teh odhodkov je bila namenjena interventnim ukrepom, ki so bili odvisni predvsem od vremenskih pojavov. Hipotetično rečeno, več kot je bilo naravnih nesreč, nastalih kot posledica vremenskih pojavov, večji je bil obseg odprave posledic teh naravnih nesreč. Glede na to, da so bili ti odhodki namenjeni podjetjem, ki so izvajala sanacijo, so lahko imeli vpliv na zvišanje dodane vrednosti podjetij v občini.

Sredstva subvencij so predstavljala določeno obliko pomoči različnim skupinam ljudi oziroma organizacijam. Iz tega razloga je bil tudi njihov vpliv na gospodarsko rast občine različen. Sredstva, ki so jih prejeli posamezniki v obliki pomoči kmetijstvu, so prejemniki porabili za nakupe blaga in storitev, kar je lahko povečevalo promet pri podjetjih, ki so to

blago in storitve dobavljala. Če teh subvencij v proračunu občine ne bi bilo, bi bil kazalnik dodane vrednosti podjetij najverjetneje nekoliko nižji. Kot prvo bi prejemniki sredstev izvedli manj nakupov pri podjetjih, poleg tega pa se brez teh sredstev kmetijska dejavnost v občini ne bi širila v takem obsegu. To bi povzročilo manjše potrebe po različnih nakupih blaga in storitev, kar bi vplivalo na nižji promet in dodano vrednost podjetij. Prav tako so bila lahko pomembna sredstva za izvajanje javnih del, ki so jih prejemniki sredstev namenili za določen del plače osebe, ki je bila zaposlena pri njih. Ta sredstva so povečevala zaposlitvene možnosti oseb, vključenih v koncept javnih del, kar je pomenilo, da so lahko v prihodnjih letih vplivala na zvišanje zaposlenosti v občini. Brez teh sredstev bi bila zaposljivost brezposelnih oseb manjša, s tem pa večja verjetnost za nižjo celotno zaposlenost v občini.

Obsežno podskupino s precej različnimi vplivi na gospodarsko rast občine so predstavljali tudi transferi posameznikom in gospodinjstvom. V tej podskupini so bili zajeti nekateri pomembnejši odhodki, ki jih je občina namenila opravljanju nujnih nalog, plačilo pa je namesto posameznikov bremenilo proračun občine. Njihov vpliv je bil pomemben tako za zaposlenost v občini, kot tudi dodano vrednost podjetij na območju občine. Ta sredstva so predstavljala plačila občine za opravljene storitve, kar pomeni, da so vplivala na prihodek in dodano vrednost prejemnikov sredstev. V primeru podjetij kot prejemnikov so ti odhodki vplivali na kazalnik dodane vrednosti podjetij v občini. Tudi v primeru, da so bili prejemniki sredstev določene organizacije ali institucije, so le-te za svoje redno delovanje potrebovale določeno blago in storitve, ki so jih dobavljala podjetja v občini. To pomeni, da se je tudi s porabo teh sredstev zvišal promet podjetij v občini in njihova dodana vrednost. Določeni odhodki iz te podskupine pa so vplivali na zaposlenost v občini. Za opravljanje dejavnosti so prejemniki sredstev potrebovali zaposlene ljudi. Torej so bili ti odhodki namenjeni tudi zaposlenim v obliki prejemkov, kar pomeni, da bi v primeru manjših odhodkov, lahko bila nižja tudi celotna zaposlenost prebivalcev v občini.

Pomembna so bila tudi sredstva, namenjena v obliki transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Te organizacije in ustanove so sredstva iz proračuna pridobila za redno delovanje in opravljanje svoje dejavnosti. Kljub temu da pri prejemnikih teh sredstev ni bilo zaposlenih, so se te organizacije in ustanove ukvarjale z določeno dejavnostjo. Za opravljanje te dejavnosti so potrebovale tudi blago in storitve, ki so jih dobavljala različna podjetja. Ker so prejele proračunska sredstva, so lahko te organizacije in ustanove izvedle več programov ali razširile svojo dejavnost v posameznem letu. Za izvedbo tega so potrebovale tudi več blaga ali storitev. S tem je pri podjetjih, ki so te dobave opravila, nastal določen promet, kar pomeni, da so imela lahko ta sredstva določen vpliv na dodano vrednost podjetij v občini. Pomembna so bila tudi sredstva za razvoj podjetništva, s katerimi je lahko občina vplivala na razvojni potencial, razvoj novih poslovnih priložnosti, poleg tega pa so se lahko v prihodnjih letih odpirala tudi nova podjetja, kar je lahko povzročilo višjo celotno dodano vrednost podjetij v občini, prav tako tudi zaposlenost.

Pomembni so bili tudi drugi tekoči domači transferi, ki so v večjem delu predstavljali podobne odhodke, kot jih je občina iz proračuna namenila občinski upravi. Te odhodke je občina torej namenila za plače in prispevke zaposlenim ter materialne stroške, in sicer v tem primeru v javnih zavodih v občini. Del teh odhodkov je občina namenila zaposlenim v obliki plač in drugih dodatkov, kar pomeni, da so ta sredstva vplivala na stanje zaposlenosti v občini. Brez teh sredstev bi bila zaposlenost lahko tudi nižja. Po drugi strani so del teh sredstev zaposleni v javnih zavodih namenili potrošnji pri podjetjih v občini. Tako so ta sredstva vplivala tudi na višjo dodano vrednost podjetij v občini. Del odhodkov pa so javni zavodi namenili materialnim stroškom. Prejemniki so ta sredstva namenili za nakupe blaga in storitev, ki so jih potrošili tudi pri podjetjih znotraj občine. Tako so ta sredstva vplivala na njihov promet in s tem na njihovo dodano vrednost.

Vpliv na gospodarsko rast občine so imeli tudi odhodki za nakup in gradnjo osnovnih sredstev. Predstavljali so odhodke, ki jih je občina namenila najrazličnejšim investicijam. Te odhodke je občina v večini primerov namenila investicijam v občini, ki so jih izvedla različna podjetja. S tem, ko so ta podjetja izvedla določeno investicijo, so iz proračuna občine prejela sredstva, ki so vplivala na promet teh podjetij, s tem pa tudi na njihovo dodano vrednost ter celotno dodano vrednost podjetij v občini. Zaradi večjih odhodkov, ki so pomenili tudi večje investicije in s tem večji obseg poslovanja podjetij, se je lahko zgodilo, da so ta podjetja potrebovala tudi več zaposlenih, ki so jih imela možnost pritegniti iz lokalnega okolja. S tem so imeli ti odhodki vpliv tudi na zaposlenost v občini. Pri investicijskih projektih je bil pomemben kasnejši vpliv na gospodarsko rast. Določena večja investicija se je na primer izvajala nekaj let. Po zaključku le-te je morala občina v nekaterih primerih zaposliti določeno osebje za delovanje ali pridobiti podjetje za upravljanje s posameznimi investicijami. To pomeni, da so lahko imeli ti odhodki tudi v prihodnjih letih določen vpliv na zaposlenost in dodano vrednost podjetij v občini.

Precej podoben, kot je bil v primeru nakupa in gradnje osnovnih sredstev, je bil tudi vpliv na gospodarsko rast občine v dveh podskupinah, ki sta zajemali investicijske transfere pravnim in fizičnim osebam ter proračunskim uporabnikom. Ti odhodki so predstavljali transfer iz proračuna občine, ki ga je le-ta namenila proračunskim in drugim uporabnikom za investicijske namene. Namenila jih je tako različnim investicijam pri prejemnikih teh sredstev. Investicije so izvajala tudi podjetja znotraj občine, kar pomeni, da so ti odhodki vplivali na njihov promet in dodano vrednost. Obstajala je tudi možnost, da so morala podjetja zaradi izvedbe večjih investicij dodatno zaposlovati. Podobno, kot v prejšnji podskupini odhodkov, so lahko imeli odhodki tudi vpliv na zaposlenost v občini, ki je nastal kot posledica izvedenih večjih investicij. Za delovanje teh investicij oziroma njihovo upravljanje je lahko občina potrebovala določena podjetja in dodatne zaposlene, kar pomeni, da je lahko bilo v prihodnjih letih stanje zaposlenosti ali dodane vrednosti podjetij v občini na višjem nivoju, kot bi bilo v primeru, če teh odhodkov občinski proračun ne bi zajemal.

Proračun občine ni zajemal odhodkov v obliki tekočih transferov v tujino, danih posojil, povečanja kapitalskih deležev in finančnih naložb, porabe sredstev kupnin iz naslova privatizacije ter povečanja namenskega premoženja v javnih skladih in drugih pravnih osebah javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, zato občina s tega naslova tudi ni vplivala na kazalnika gospodarske rasti občine. V primeru vključitve teh odhodkov v proračun bi le-ti prav tako lahko vplivali, bodisi na višjo zaposlenost bodisi višjo dodano vrednost podjetij v občini.

Nekoliko drugače bi bilo z morebitnimi odhodki za odplačila domačega dolga. Ta sredstva sama po sebi v posameznem letu odplačil ne bi vplivala na gospodarsko rast občine. V tem primeru lahko rečemo, da bi ta sredstva zniževala potrošnjo občine v tekočem letu ter s tem zniževala vpliv na gospodarsko rast občine preko drugih odhodkov. Ti odhodki bi predstavljali vračila sposojenih sredstev občine, ki bi bila v nekem predhodnem obdobju namenjena potrošnji občine ter bi tako imela določen vpliv na gospodarsko rast le-te. Tako bi bila že v predhodnih letih višja dodana vrednosti podjetij v občini, kot bi ta dejansko bila brez najetega kredita. Prav tako bi se lahko v predhodnih letih tudi zaposlenost v občini povečala kot posledica najema in porabe kredita za investicije, ki bi za svoje delovanje potrebovale določeno novo osebje.

Gledano z vidika zaposlenosti je občina Šmartno pri Litiji v letu 2007 iz proračuna v celoti financirala skupno 13 zaposlenih oseb. Poleg tega je občina sredstva v proračunu namenila tudi za financiranje sorazmernega deleža (glede na solastniški delež v javnih zavodih z občino Litija) od skupno 108 zaposlenih v vrtcu Litija in Knjižnici Litija. Iz tega sledi, da je občina sredstva v proračunu namenila tudi financiranju zaposlitev v sami občini. To pomeni, da je lahko bila v občini vrednost kazalnika zaposlenosti v letu 2007 nekoliko višja, kot bi bila v primeru, da teh odhodkov ne bi bilo zajetih v proračunu občine.

LITERATURA IN VIRI

1. Abel, J. R., & Deitz, R. (2008). New Measures of Economic Growth and Productivity in Upstate New York. *Current Issues in Economics and Finance*, 14(9), 1–7.
2. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2012a). *Podatki iz letnih poročil gospodarskih družb v občini Šmartno pri Litiji v letih 2007–2010*. (Letna poročila gospodarskih družb za leta 2007–2010). Ljubljana: AJPES.
3. Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. (2012b). *Podatki iz letnih poročil samostojnih podjetnikov v občini Šmartno pri Litiji v letih 2007–2010*. (Letna poročila samostojnih podjetnikov za leta 2007–2010). Ljubljana: AJPES.
4. Andersson, A. E., & Kuenne, R. E. (1986). Regional Economic Dynamics. V P. Nijkamp & E. S. Mills (ur.), *Handbook of regional and urban economics* (str. 200–253). Amsterdam: North-Holland.
5. Armstrong, H., & Taylor, J. (2000). *Regional economics and policy* (3rd ed.). Oxford: Malden.
6. Bank for International Settlements. (2010, oktober). *Understanding Local Growth*. London: Department for Business, Innovation and Skills.
7. Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic growth*. New York: McGraw-Hill.
8. Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407–443.
9. Bassanini, A., & Scarpetta, S. (2001). The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for The OECD Countries. *OECD Economic Studies No. 33. 2001/II*. Najdeno 26. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/dataoecd/26/2/18450995.pdf>
10. Bolton, S., & Khaw, S. (2006, 10. julij). Economic growth. *The Guardian*. Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.guardian.co.uk/business/2006/jul/10/ukeconomy.globalrecession>
11. Brezovnik, B., & Oplotnik, Ž. (2003). *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
12. Brezovnik, B., & Oplotnik, Ž. J. (2010, december). Zakon o javnih financah. *Lex Localis*. Najdeno 10. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=c6c26383-9df0-4f89-8f05-67d774f72bab>
13. Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. J., & Železnik, M. (b.l.). *Analize za prenovo sistema financiranja samoupravnih lokalnih skupnosti*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
14. *Bruto domači proizvod, četrtletni podatki, Slovenija*. Najdeno 16. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/03-002-MP.htm#_Toc251224918
15. Bučar, B. (1993). *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

16. Cambridge Econometrics. (2009, 24. marec). *Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth study of the best and worst performing European regions*. A revised Annual Report (Year 1) for The European Commission, Directorate General Regional Policy.
17. Commonwealth Treasury, Canberra. (1964, november). *The Meaning and Measurement of Economic Growth*. Supplement to the Treasury Information Bulletin.
18. Crespo-Cuaresma, J., Dimitz, M. A., & Ritzberger-Grünwald, D. (2003). The impact of European integration on growth: what can we learn for EU accession? V G. Tumpel-Gugerell & P. Mooslechner (ur.), *Economic Convergence and Divergence in Europe* (str. 55–71). Cheltenham (UK); Northampton (MA): E. Elgar.
19. Cvikl, M. M., & Korpič-Horvat, E. (2007). *Proračunsko pravo: priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.
20. Cvikl, M. M., & Zemljič, P. (2005). *Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem* (2. izd.). Ljubljana: Bonex.
21. Čok, M., Prevolnik Rupel, V., Stanovnik, T., Cirman, A., & Mrak, M. (2006). *Javne finance v Sloveniji* (2. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
22. *Davek od premoženja – za fizične osebe*. Najdeno 26. avgusta 2011 na spletnem naslovu http://www.durs.gov.si/si/davki_predpisi_in_pojasnila/davek_od_premozenja_za_fizicne_osebe/
23. *Decentralizacija*. Najdeno 1. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://hr.wikipedia.org/wiki/Decentralizacija>
24. *Delovno aktivno prebivalstvo (brez kmetov) po občinah prebivališča in občinah delovnega mesta po spolu, občine, Slovenija, letno*. Najdeno 25. maja 2012 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0723405S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/10_07234_delovne_migracije/&lang=2
25. *Ekonomska klasifikacija*. Najdeno 3. maja 2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/proracunski_prirocnik_za_pripravo_proracunov_obcin_za_leti_2013_in_2014/
26. *European Charter of Local Self-Government*. Najdeno 22. julija 2011 na spletnem naslovu <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>
27. Farič, M. (1999). *Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
28. Fujita, M., & Thisse, J. F. (2002). *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and regional growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
29. Gantsho, M. S. V. (2008, 14. –15. maj). Cities as Growth Poles – Implications for Rural Development. *Annual meetings seminar held in Maputo, Mozambique*. Najdeno 9. decembra 2011 na spletnem naslovu

- <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/30732302-EN-DR-MANDLA-S.V-GANTSHO-CITIES-AS-GROWTH-POLES.PDF>
30. *GDP at regional level*. Najdeno 8. decembra 2011 na spletnem naslovu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_at_regional_level#What_is_regional_gross_domestic_product.3F
 31. Gould, D. M., & Ruffin, R. J. (1993). What Determines Economic Growth? *Economic Review*. Second Quarter 1993, 25–40.
 32. *Gross regional domestic product*. Najdeno 11. decembra 2011 na spletnem naslovu http://en.wikipedia.org/wiki/Gross_regional_domestic_product
 33. *Gross Value Added – GVA*. Najdeno 20. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://www.investopedia.com/terms/g/gross-value-added.asp#axzz1psNvlOWz>
 34. *Growth Poles Theory*. Najdeno 8. decembra 2011 na spletnem naslovu <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch2en/conc2en/growthpoles.html>
 35. Hoover, E. M., & Fisher, J. L. (1949). Research in Regional Economic Growth. V Universities-National Bureau (ur.), *Problems in the Study of Economic Growth* (str. 173–250). National Bureau of Economic Research.
 36. Inštitut za primerjalno pravo. (2003, oktober). *Financiranje in delovanje občin in pokrajin ter vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami, oziroma med občinami in pokrajinami* (zaključno poročilo). Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
 37. Kahoun, J. (2011, maj). *Regional Gross Domestic Product: Income Versus Production Approach*. University of Economics and Management, Prague. Najdeno 8. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.vsem.cz/data/data/ces-soubory/konference-seminare/gf_Kahoun_EEFS.pdf
 38. Keynes, J. M. (1933). The Means to Prosperity. *Project Gutenberg Canada Ebook*. Najdeno 5. decembra 2011 na spletnem naslovu <http://gutenberg.ca/ebooks/keynes-means/keynes-means-00-h.html>
 39. Keynes, J. M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. *Marxists.org*. Najdeno 5. decembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/index.htm>
 40. *Keynesian Economics*. Najdeno 4. septembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.investopedia.com/terms/k/keynesianeconomics.asp#axzz1ZB26uzqt>
 41. *Klasifikacije*. Najdeno 11. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/klasifikacij_e/#c497
 42. Knez, L. (2006). Postkeynesianska teorija endogene rasti: Vzpostavljanje alternative neoklasični makroekonomski analizi rasti. *Naše gospodarstvo*, 53(5–6), 94–109.
 43. Krugman, P. R., & Wells, R. (2009). *Macroeconomics* (2nd ed.). New York: Worth.
 44. Kukar, S., Logar, F., Mešl, M., & Matek, R. (1993). *Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

45. LaHaye, L. (2008). *Mercantilism*. Najdeno 3. septembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.econlib.org/library/Enc/Mercantilism.html>
46. *Letna poročila – splošno*. Najdeno 15. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.ajpes.si/Letna_porocila/Splosno
47. Mankiw, N. G. (2002). *Macroeconomics* (5th ed.). New York: Worth Publishers.
48. *Measuring Economic Growth*. Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.bankofcanada.ca/monetary-policy-introduction/measuring-economic-growth/>
49. *Measuring GDP and Economic Growth*. Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://facstaff.uww.edu/ahmady/courses/econ202/ps/sg3.pdf>
50. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2003, oktober). *Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
51. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2005, oktober). *Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leto 2006*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
52. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2010, september). *Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2011 in 2012*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
53. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011, september). *Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2012 in 2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
54. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2012). *Razčlenjena klasifikacija podkontov v bilancah prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb in računu financiranja proračunov občin* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za finance RS.
55. More, M. (1985). *Regionalni modeli rasti v teoriji in jugoslovanski praksi* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča.
56. *Neoclassical Growth Theory*. Najdeno 6. septembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.investopedia.com/terms/n/neoclassical-growth-theory.asp#axzz1YxMsGZAC>
57. Norčič, O. (2000). *Razvoj in temelji sodobne ekonomske misli* (3. natis). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
58. Občina Šmartno pri Litiji. (2007). *Zaključni račun proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2006 – drugo branje*. Najdeno 3. junija 2012 na spletnem naslovu <http://www.smartno-litija.si/mandat-06-10/vabila-in-gradiva-za-seje/2007/7-redna-seja>
59. Občina Šmartno pri Litiji. (2008). *Zaključni račun proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2007 in inventurno poročilo Občine Šmartno pri Litiji za leto 2007*. Najdeno 3. junija 2012 na spletnem naslovu <http://www.smartno-litija.si/mandat-06-10/vabila-in-gradiva-za-seje/2008/13-redna-seja>
60. Odlok o izvrševanju proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2007. *Uradni list RS* št. 23/2007.

61. Odlok o rebalansu proračuna Občine Šmartno pri Litiji za leto 2007. *Uradni list RS* št. 99/2007.
62. Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov. *Uradni list RS* št. 43/2000.
63. Oplotnik, Ž. (2007). *Strokovne podlage za določitev stroškov financiranja občinskih obveznih nalog in metodologija za izračun povprečnine*. Maribor: Inštitut za raziskave, izobraževanje in svetovanje.
64. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *How Regions Grow*. Najdeno 24. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/dataoecd/18/45/42446805.pdf>
65. Petrakos, G., Arvanitidis, P., & Pavleas, S. (2007). Determinants of Economic Growth: The Experts' View. *DYNREG No. 20/2007*. Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.esri.ie/research/research_areas/international_economics/dynreg/papers/Working_Paper_No._20.pdf
66. Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. London; New York: Routledge.
67. Podatki po občinah. (b.l.) V *SI-Stat podatkovnem portalu*. Najdeno 15. aprila 2012 na spletnem naslovu <http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Obcine/Obcine.asp>
68. *Pokrajine – arhiv*. Najdeno 30. junija 2011 na spletnem naslovu http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/pokrajine_arhiv/
69. *Pokrajine*. Najdeno 24. avgusta 2011 na spletnem naslovu http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/
70. Polanec, S. (b.l.). *Makroekonomija* (zapiski predavanj). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
71. Polanec, S., Masten, I., & Fabjančič, Z. (2000). *Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva* (2. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
72. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov. *Uradni list RS* št. 57/2005 (88/2005 popr.), 138/2006, 108/2008.
73. *Prebivalstvo – izbrani kazalniki, občine, Slovenija, polletno*. Najdeno 25. maja 2012 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4008S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2
74. *Prebivalstvo po velikih in petletnih starostnih skupinah in spolu, občine, Slovenija, polletno*. Najdeno 25. maja 2012 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4004S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2
75. *Predstavitev občine Šmartno pri Litiji – uvod*. Najdeno 26. maja 2012 na spletnem naslovu <http://www.smartno-litija.si/predstavitev/uvod>
76. *Predstavitev občine Šmartno pri Litiji – zgodovina*. Najdeno 26. maja 2012 na spletnem naslovu <http://www.smartno-litija.si/predstavitev/zgodovina>

77. *Predstavitev skladov*. Najdeno 30. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov>
78. Ravbar, M. (2005). *Dejavniki regionalnega razvoja v pokrajinski členitvi Slovenije*. *IB revija*, 39(1/2), 34–49.
79. *Razpisi Evropske unije*. Najdeno 30. avgusta 2011 na spletnem naslovu <http://www.nepovratna-sredstva.eu/eu>
80. Redek, T. (2001). *Razvoj ekonomske teorije* (1. natis). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
81. *Regija*. Najdeno 24. avgusta 2011 na spletnem naslovu http://www.stat.si/vodic_oglej.asp?ID=361&PodrocjeID=2
82. Richardson, H. W. (1975). *Elements of regional economics*. Harmondsworth: Penguin Education.
83. Rožič, U. (2003). Proračun kot najpomembnejši finančni akt občine. *Lex Localis*, 1(1), 33–56.
84. Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2002). *Ekonomija* (16. izd.). Ljubljana: GV Založba.
85. Schumpeter, J. A. (1939). *Business cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill.
86. Senjur, M. (2002). *Razvojna ekonomika: teorije in politike gospodarske rasti in razvoja* (1. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
87. *Sestavni deli proračuna*. Najdeno 11. aprila 2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/sestavni_del_i_proracuna/
88. Snowdon, B., & Vane, H. R. (2002). *An Encyclopedia of macroeconomics*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
89. Spiezia, V., & Weiler, S. (2007). Understanding Regional Growth. *The Review of Regional Studies*, 37(3), 344–366.
90. Statistični urad Republike Slovenije. (2009). *Slovenske občine v številkah 2009*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
91. Sušjan, A. (2002). *Klasična politična ekonomija* (3. natis). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
92. Sušjan, A. (2004). *Teorija ekonomske rasti: klasična, neoklasična, postkeynesianska* (2. izd.). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
93. *Šmartno pri Litiji*. Najdeno 25. maja 2012 na spletnem naslovu http://sl.wikipedia.org/wiki/%C5%A0martno_pri_Litiji
94. *Šmartno pri Litiji*. (2009). *Občina Šmartno pri Litiji – turistična karta občine v merilu 1 : 25 000 in karta mesta Šmartno pri Litiji v merilu 1 : 5 000*. Šmartno pri Litiji: Občina Šmartno pri Litiji.
95. Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
96. *The Theory of Economic Growth*. Najdeno 26. septembra 2011 na spletnem naslovu http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/trehan/e100b_sp05/chap4.pdf

97. *Ustava*. Najdeno 14. junija 2011 na spletnem naslovu <http://sl.wikipedia.org/wiki/Ustava>
98. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
99. Vlaj, S. (1998). *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
100. Vlaj, S. (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa* (2. izd.). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
101. Vršaj, E. (2002). *Slovenija v Evropski uniji*. Koper: Ognjišče.
102. We, G. (1994). What is Endogenous Growth Theory? *Presentation for CMNS*. Najdeno 1. oktobra 2011 na spletnem naslovu <http://web.archive.org/web/20021017022302/http://thumb.cprost.sfu.ca/~we/misc/endogenous.html>
103. Zakon o davku na dediščina in darila. *Uradni list RS* št. 117/2006.
104. Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo. *Uradni list RS* št. 24/2008.
105. Zakon o davku na promet nepremičnin. *Uradni list RS* št. 117/2006.
106. Zakon o davku na vodna plovila. *Uradni list RS* št. 117/2006.
107. Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 123/2006, 101/2007; *Odl. US*: U-I-24/07-66, 57/2008, 36/2011.
108. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 65/2009-UPB3, 83/2009; *Odl. US*: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, 33/2011, 91/2011, 100/2011; *Skl. US*: U-I-311/11-5, 32/2012, 57/2012.
109. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012. *Uradni list RS* št. 96/2010, 4/2011, 45/2011; *Odl. US*: U-I-1/11-15.
110. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4.
111. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS* št. 127/2006.
112. Zakon o lokalni samoupravi. *Uradni list RS* št. 94/2007-UPB2, 27/2008; *Odl. US*: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008; *Odl. US*: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010; *Odl. US*: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010; *Odl. US*: U-I-176/08-10.
113. Zakon o lokalnih volitvah. *Uradni list RS* št. 108/2006-UPB1, 99/2010; *Odl. US*: U-I-137/10-47, 9/2011.
114. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. *Uradni list RS* št. 15/1996.
115. Zakon o samoprispevku. *Uradni list RS* št. 87/2001.
116. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. *Uradni list RS* št. 94/2007-UPB3, 45/2008, 83/2012.
117. Združenje občin Slovenije. (2010). *Priročnik za občinske funkcionarje*. Ljubljana: Združenje občin Slovenije.
118. Žagar, K. (b.l.). *Lokalna samouprava. Organizacija in funkcija*. Ljubljana: Upravna akademija.
119. Železnik, M. (2002). *Problematika financiranja občin v Sloveniji*. Ljubljana.