

»Ne zmoremo spreminjati smeri vetra, lahko pa obrnemo jadra v pravo smer.«
Aristotel

Marjan RAVBAR

Ekonomskogeografsko vrednotenje potencialov slovenskih občin

Leta 1994 se je v Sloveniji pričel zahteven projekt reforme lokalne samouprave, ki pa še vedno ni dokončan. Dve desetletji dolgo obdobje zahteva temeljit razmislek o nadaljnjih poteh reforme. Z zakonom določeni pogoji za ustanovitev lokalnih skupnosti se ne spoštujejo, k drugi stopnji reforme sploh še nismo pristopili. Izjeme pri oblikovanju lokalnih skupnosti so dejansko postale pravilo, pri čemer kriteriji za dopustitev teh nikoli niso bili podrobneje opredeljeni. Razlike v stopnji razvitosti lokalnih skupnosti v Sloveniji so še vedno velike. Za zmanjšanje teh in zagotavljanje vzdržnega razvoja je pri pripravi politik treba poznati dejavnike, ki te razlike povzročajo. V prispevku analiziramo pomemben del, povezan z razvojno uspešnostjo lokalnih skupnosti. Razvojne potenciale kot ključne dejavnike smo poskušali

pojasniti na podlagi demografske moči, blaginje in socialnega položaja, trga delovne sile, prometnogeografske dostopnosti ter konkurenčnosti in inovacij ob pomoči 34 izbranih kazalnikov stanja ter teženj s klasično in eksplorativno faktorsko analizo, ki pojasnijo 71,8 % skupne variance in izkazujejo visoko mero zanesljivosti. S pomočjo Wardove metode smo občine razvrstili v pet skupin, ki izražajo različne stopnje razvojne uspešnosti.

Ključne besede: ekonomskogeografski potenciali slovenskih občin, reforma političnoinstitucionalnega sistema, regionalni razvoj

1 Uvod

V skladu z zakonskimi podlagami (Uradni list RS, 1993) se je število lokalnih skupnosti z nekdanjih 60 komun do leta 2014 postopoma povzpelo do številke 211. Temu so botrovale pogoste politično pogojene spremembe zakonodaje, ki so urejale oblikovanje in obseg območij občin (glej na primer Uradni list RS, št. 6/94, 14/95, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 72/05, 100/05, 60/07, 94/07, 76/08, 79/09 in 51/10). Ob skoraj štirikratnem (3,52krat) povečanju števila občin je bilo v zadnjih dveh desetletjih veliko polemičnih razprav. Več politično motiviranih in manj strokovno utemeljenih. Zadnji primer se je zgodil jeseni 2013, ko je pristojni minister javno napovedal zmanjšanje števila občin za polovico. Pri tovrstnem poskusu teritorialnega (pre)oblikovanja občin je očitno šlo samo za manever, vščen določenim političnim opcijam.

Napoved, ki je sicer trajala le kratek čas, vseeno zahteva razmislek o smotrnosti namere. Dvajsetletno obdobje od uvedbe reforme lokalne samouprave je tudi pomemben razlog, ki zahteva poglobljeno in celovito analizo stanja, da ugotovimo prednosti in slabosti preobrazbe načrtane reforme. V tem kontekstu izstopajo učinkoviti odgovori, povezani z vsebinskimi vprašanji o ustreznosti upravljanja, ki naj bi bili v korist (lokalnemu)

prebivalstvu. Učinkovitost delovanja obstoječega sistema lokalne samouprave in z njo povezane teritorialne spremembe so vzročno povezane tudi z razvojnimi potenciali teh območij.

Na to vprašanje doslej še ni bilo družbeno sprejemljivega odgovora, še manj pa političnega soglasja. Podobno vprašanje si je zastavilo tudi Računsko sodišče RS v Revizijskem poročilu leta 2012 (medmrežje 1), in sicer: ali so občine uspešne pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev oziroma ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Računsko sodišče je tedaj tudi menilo, da se je sistem ureditve občin ves čas prilagajal političnim razmeram tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala jasne cilje na področju lokalne samouprave. Zato računsko sodišče vladi priporoča, naj pri urejanju sistema lokalne samouprave prevzame aktivnejšo vlogo na področju ureditve občin. Hkrati naj vzpostavi sprotno spremljanje poslovanja občin, s katerim bo vzpostavljen instrument sprotnega ukrepanja in odvrčanja od nezaželenih poti. Na podlagi analiz in njihovih rezultatov naj vlada predlaga še mogočo mrežno preobrazbo občin, vključno z učinki predlaganega izbora.

Vseskozi pa ostaja v ospredju še vedno neodgovorjeno vprašanje: Ali je sistem lokalne samouprave z vsemi poznejšimi spremembami v Sloveniji učinkovit? V pričujočem prispevku zato poskušamo z analizo izbranih socialnogeografskih kazalnikov oceniti potenciale in posredno še konkurenčnost slovenskih občin ter tako z drobnim segmentom prispevati k razjasnitvi ključnih problemov (preveč) dolgotrajne reforme lokalne samouprave. Z njo želimo na podlagi enotnih kazalnikov oceniti stanje (uspešnost), možnosti, priložnosti in tveganja o prihodnosti vseh 211 lokalnih skupnosti. Analiza temelji še na podlagi izpeljanih razredov in prikazuje tudi relativni ekonomskogeografski položaj občin v Sloveniji. Pomen pričujočega prispevka je še v poskusu vzpostavitve sistema, ki naj bi bil osrednje orodje za izpeljavo potreb lokalnega prebivalstva in specifičnosti, potrebnih za ukrepanje ter oblikovanje v prihodnost usmerjenih strateških usmeritev pri gospodarskem in regionalnem razvoju.

2 Metodološka izhodišča in izbor kazalnikov

Raziskave uspešnosti posameznih območij (tudi občin), ki jih zlasti v okvirih prizadevanj o skladnem regionalnem razvoju v Sloveniji spremljamo že več kot štiri desetletja, so se doslej osredotočale bolj ali manj na spremljanje različnih vrst ekonomske uspešnosti – kapitala (npr. na BDP/prebivalca, na stopnjo brezposelnosti, infrastrukturno opremljenost, družbeni standard ipd.), ki ga imajo na voljo ta območja.

Problem merjenja učinkovitosti izključno na podlagi ekonomskih kazalnikov postane jasen, ko sprevidimo, da z njimi merimo stopnjo razvitosti na ravni statističnih (razvojnih) regij. Gre torej za razmeroma obsežna in hkrati raznolika območja, ki ne izražajo mozaične raznolikosti slovenskih pokrajin. Iz njih tudi ni razvidno, ali so gnotne blaginje deležni vsi ali le izbrani (>elitni<) deli v razvojni regiji niti ali je razvoj trajnostno naravnani ali ekološko uničevalen ...

Na podlagi te ideje so se postopoma izoblikovali raznoliki mehanizmi merjenja splošne stopnje blaginje prebivalstva. Tudi znotraj EU so bile v okvirih Sveta Evrope (medmrežje 2) opravljene pomembne raziskave o učinkovitosti delovanja lokalnih skupnosti. Eden od njih je tudi projekt C.L.E.A.R., ki je nastal spomladi 2006 v sodelovanju z izbranimi (23) občinami iz petih držav članic Sveta Evrope (Danska, Norveška, Bolgarija, Španija in Belgija), da bi pomagal lokalnim oblastem k boljšemu razumevanju javne participacije v njihovih okoljih. Gre za diagnostično orodje, ki naj bi identificiralo probleme v lokalnih skupnostih in na tej podlagi predlagalo ustrezne strategije.

C.L.E.A.R. je torej orodje, ki ga sestavlja pet spremenljivk in se nanaša na participacijo državljanov na lokalni ravni. Povezuje vidike ključnih dejavnikov v občini, in sicer: »Can do« = imajo vire in znanje, s katerimi lahko sodelujejo pri razvojnih projektih; »Like do« = imajo občutek povezanosti; »Enabled to« = imajo možnosti za udeležbo in participacijo; »Asked to« = spodbujeni so s strani uradnih teles ali prostovoljnih skupin; »Responded to« = imajo dokaze, da so bila njihova stališča upoštevana. Implementacija orodja C.L.E.A.R. naj bi po mnenju pripravljavcev gradiva izboljšala položaj državljanov v lokalnih skupnostih, pri čemer naj bi se upoštevale specifične lokalne razmere.

Naša raziskava nima takih ambicij. Pozornost namenjamo preučevanju razvojne uspešnosti občin v Sloveniji, pri čemer želimo poleg ugotavljanja razlik v razvitosti pokazati tudi ključne dejavnike, ki povzročajo te razlike, ter odgovoriti na vprašanje, ali se dejavniki razlikujejo med urbaniziranimi in podeželskimi območji. Analiza temelji na podlagi 34 izbranih kazalnikov, ki jo oblikuje pet temeljnih sklopov: 1. demografska moč, 2. blaginja in socialni položaj, 3. trg delovne sile, 4. prometnogeografska dostopnost ter 5. konkurenčnost in inovacije.

Pri izboru kazalnikov je bilo pomembno, da vsak od njih prispeva k pojasnitvi stanja oziroma razlik v razvitosti med občinami (variabilnost) ter nakazuje, kateri dejavnik pomembno določa stanje socialno in gospodarskogeografske oziroma razvojne uspešnosti območja. Kazalnike smo določili na podlagi dosegljivosti podatkovnih baz in ekspertnega poznavanja problematike. Cilj izbora in analize kazalnikov je, da na razumljiv način ovrednotimo tudi inovacijsko moč in učinkovitost družbe na lokalni primerljivosti. Z vrednotenjem ponujamo tudi možnost konkretizacije pri implementaciji ukrepov razvojnih dejavnikov, npr. družbe znanja z natančno opredeljenimi in merljivimi numeričnimi vrednostmi. Izbor natančno opredeljenih in merljivih kazalnikov, za katere predvidevamo, da prikazujejo ekonomsko in socialnogeografske, tehničnotehnološke in regionalnogeografske razsežnosti občin, prikazuje preglednica 1.

Ob izboru smo izhajali zlasti iz kazalnikov, ki izražajo socialnogeografske sestavine temeljnih funkcij človekovega delovanja – predvsem 1. bivanje in 2. delo, 3. izobrazbena raven, 4. oskrbovanje, 5. kulturno in družbeno udejstvovanje ter 6. prometna dostopnost – in so statistično dosegljivi ter bralcu razumljivi in nazorni. Z njimi analiziramo prostorsko razprostranjenost, učinkovitost ter prednosti in slabosti posameznih lokalnih skupnosti v Sloveniji. S tem smo hkrati želeli pokazati vsaj tri razsežnosti, ki jih prinašajo sodobni procesi: na spremembe v fizičnem razvoju lokalnih skupnosti, na spremembe v socialni strukturi območij ter posredno na spre-

Preglednica 1: Izbor kazalnikov

Temeljni sklopi	Stanje (2012) in dinamika – spremembe (2006–2012)
1. Demografska moč	
	število prebivalcev
	indeks števila prebivalcev
	gostota poseljenosti (število prebivalcev na km ²)
	indeks staranja
	nataliteta (živorojeni na 1.000 prebivalcev)
	razvoj prebivalstva: indeks sprememb
	selitveni saldo (selitveni prirast na 1.000 prebivalcev)
	delež delovno aktivnih prebivalcev med prebivalci po kraju bivanja
2. Blaginja in socialni položaj	
	kupna moč: bruto osnova za dohodnino v €
	dodana vrednost na zaposlenega
	povprečna letna mesečna bruto plača na zaposlenega v €
	zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja v € na prebivalca
	bruto naložbe v nova osnovna sredstva (v 1.000 €) na 1.000 prebivalcev
	stopnja kriminala: število kaznivih dejanj na 1.000 prebivalcev
	delež prebivalstva, ki prejemajo socialno pomoč
	število društev na 1.000 prebivalcev
3. Trg delovne sile	
	gostota delovnih mest: število delovnih mest na 1.000 prebivalcev
	spmembe v številu delovnih mest (indeks števila delovnih mest)
	lokacijska divergenca
	stopnja registrirane brezposelnosti
	spmembe v številu brezposelnosti (indeks registriranih brezposelnih oseb)
	delež prebivalcev s storitvenim poklicem po kraju bivanja
	delež prebivalcev s terciarno izobrazbo
4. Prometno-geografska dostopnost	
	povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega regionalnega središča po SPRS (2004)
	povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega priključka na avtocesto ali hitro cesto
	delež prebivalcev, ki živijo znotraj radija 500 m od postajališča javnega potniškega prometa
5. Konkurenčnost in inovacije	
	število podjetij na 1.000 prebivalcev
	spmembe v številu podjetij: indeks števila podjetij
	število patentov na 1.000 prebivalcev
	kazalnik propulzivnosti
	zaposleni v ustvarjalnih poklicih: delež prebivalcev z ustvarjalnim poklicem po kraju bivanja
	število internetnih priključkov s širokopasovno povezavo na 1.000 gospodinjstev
	indeks števila prebivalcev z ustvarjalnim poklicem po kraju bivanja

membe v sistemu konkurenčnosti in kulturnih vrednot, ki jih prinaša sodobni način življenja, spodbujen z informacijskimi tehnologijami in (sub)urbanizacijo.

Zgornje skupine kazalnikov, s katerimi želimo meriti stopnje socialno in ekonomskogeografskih potencialov v Sloveniji, niso izbrane najbolj posrečeno. Za celovitejšo oceno dosežene

stopnje in natančnejše ovrednotenje podatkov bi bilo vsekakor koristno pridobiti še številne druge kazalnike, kot so cena zemljišča, lastništvo, oblike in načini bivanja, stopnja opremljenosti, zlasti s komunalno infrastrukturo, ipd. Vse to bi bilo (ob določenih metodoloških težavah) mogoče pridobiti, vendar bi bila vprašljiva medsebojna primerljivost.

Med kazalniki, ki določajo **demografsko moč**, se kot najpomembnejši kriteriji običajno navajajo velikost (lokalne) aglomeracije (obseg in število prebivalstva, stopnja aktivnosti in starostne razmere), gibanje in gostota prebivalstva ter intenzivnost selitvene mobilnosti (delež priseljenega, odseljenega prebivalstva oziroma selitveni saldo). Vse to vodi k spremembam v sestavi stalnega prebivalstva, ki je glavni nosilec razvojnih impulzov v lokalni skupnosti.

Kazalnike, ki izražajo stopnjo **družbene blaginje in socialni položaj**, smo vrednotili s povprečno letno mesečno bruto plačo na zaposlenega in kupno močjo prebivalstva, ki označujeta ekonomsko moč prebivalstva. K blaginji pozitivno prispevajo še bruto investicije v nova osnovna sredstva na 1.000 prebivalcev in obratno: zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na prebivalca, delež prebivalstva, ki prejema socialno pomoč, stopnja kriminalitete na 1.000 prebivalcev. Pomembno (pozitivno) vlogo ima tudi število društvenih aktivnosti na 1.000 prebivalcev, ki predstavljajo organiziranost civilne družbe v lokalnih skupnostih.

Kazalniki **trga delovne sile** izražajo gospodarske razmere. Oblikujejo jih zaposlitvena struktura prebivalstva (gostota delovnih mest in število delovnih mest na 1.000 prebivalcev ter spremembe v številu delovnih mest) ter odnosi med krajem bivanja in krajem zaposlitve (lokacijska divergenca). Pri določanju potencialov na lokalni ravni smo še menili, da seštevek števila prebivalstva in delovnih mest na enoto površine nazorno izraža prepletanje populacijskih in bivalnih razmer ter tudi delovnih pogojev kot odločujočih »lokacijskih« faktorjev za oblikovanje preobrazbe lokalnih območij. Strukturo gospodarskih dejavnosti tvori tudi delež zaposlenih v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, ki oblikuje gravitacijska zaledja urbanih središč. Pomembno sestavino trga delovne sile predstavlja tudi delež prebivalcev s terciarno izobrazbo. Stopnja in spremembe v številu registrirane brezposelnosti pa prav tako zaznamujejo sodobne elemente stanja v lokalni skupnosti, zlasti gospodarske krize.

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

In končno, zadnjo skupino kazalnikov predstavljajo elementi, povezani s **konkurenčnostjo in inovacijami**. Za analizo te skupine kazalnikov smo vključili primerljive podatkovne baze o številu in razvoju podjetništva kot kazalnike propulzivnosti, zaposlenosti in sprememb med ustvarjalnimi poklici v aktivnem prebivalstvu. Inovacijsko moč smo merili še s številom patentov na 1.000 prebivalcev. Konkurenčnost na lokalni ravni pa tudi s številom internetnih priključkov s širokopasovno povezavo na 1.000 gospodinjstev.

3 Analiza potencialov občin na podlagi izbranih kazalnikov

V analizi potencialov občin smo s pričujočimi kazalniki želeli izluščiti najbolj reprezentativne značilnosti lokalnih skupnosti. Presoja temelji na dveh ocenah: 1. na »klasični« analizi in 2. na analizi s pomočjo eksplorativne faktorjske analize (EFA).

V prvem primeru je bil postopek vrednotenja preprost. Na prvi stopnji smo vanj vključili vse občine v Sloveniji. Najprej smo pri vseh kazalnikih za vsakega od omenjenih petih sklopov posebej izračunali srednjo vrednost. Lokalne skupnosti, katerih količnik vsote zgornjih kazalnikov je bil glede na slovensko povprečje višji, smo obravnavali kot območja z nadpovprečnimi potenciali. Tista s podpovprečnimi vrednostmi pa kot šibke potenciale. Tej povprečni stopnji smo določili vrednost 0. V naslednjem koraku smo vsem občinam z nadpovprečnimi vrednostmi določili še dve stopnji, in sicer močno nadpovprečnim vrednost +2 in nadpovprečnim vrednost +1. Na enak način smo lokalnim skupnostim s podpovprečnimi vrednostmi določili prav tako dve stopnji z negativnimi vrednostmi (-1 oziroma -2).

Ker imamo v tem primeru veliko število kazalnikov s kompleksnejšimi razvojnimi razsežnostmi, smo se odločili še za uporabo eksplorativne faktorjske analize (EFA). Ta metoda omogoča, da se iz večjega števila spremenljivk, med katerimi obstaja povezanost, izbere manjše število skupnih faktorjev, ki pojasnijo tako medsebojno povezanost. Namen EFA je torej poenostavitev kompleksnosti povezav med množico opazovanih spremenljivk z razkritjem skupnih faktorjev, ki omogočajo vpogled v temeljno strukturo podatkov (Fulgosi, 1988; Rogerson, 2001).

Za ekstrakcijo faktorjev iz 34 kazalnikov smo uporabili *metodo glavnih komponent* z ortogonalno rotacijo *varimax*. *Kaiser-Mayer-Olkinov preizkus* je potrdil ustreznost velikosti vzorca za analizo, $KMO = 0,814$, kar je precej nad priporočeno minimalno vrednostjo 0,5 (Kaiser, 1974). Prav tako je bila ta vrednost presežena v primeru vseh posameznih kazalnikov. *Bartlettov preizkus sferičnosti* $\chi^2(171) = 1813,013$, $p < 0,001$,

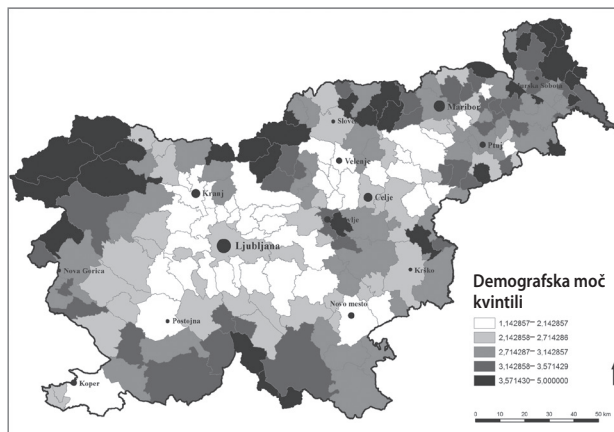
je pokazal, da so spremenljivke med seboj dovolj močno povezane za izvedbo faktorjske analize. Za določitev števila skupnih faktorjev smo uporabili grafično merilo *Scree plot*, s čimer smo identificirali štiri faktorje, ki pojasnijo 71,8 % skupne variance in izkazujejo visoko mero zanesljivosti ($\alpha > 0,7$) (Field, 2009):

- *Faktor 1* pojasnjuje dobro petino skupne variance. Zanj je značilno, da prikazuje posamezne sestavine trga delovne sile, konkurenčnosti in inovacij ter demografske moči. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z večjo gostoto podjetij in delovnih mest. Izstopajo občine v Osrednji Sloveniji in središčih nacionalnega pomena (Kranj, Celje, Nova Gorica, obalna mesta ...). V tovrstnih občinah praviloma živi večje število prebivalcev z ustvarjalnimi poklici. Boljša je tudi opremljenost s širokopasovno internetno povezavo.
- *Faktor 2* prav tako pojasnjuje dobro petino skupne variance. Zanj je značilno, da prikazuje predvsem prometno dostopnost in gostoto poselitve. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z dobro prometno dostopnostjo ob slovenskem prometnem križu in visoko gostoto poselitve.
- *Faktor 3* pojasnjuje slabo petino skupne variance. Zanj je značilno, da prikazuje predvsem demografsko moč. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z veliko gostoto delovno aktivnih prebivalcev in nizko stopnjo registrirane brezposelnosti. Značilen je tudi nizek indeks staranja in visoka stopnja natalitete.
- *Faktor 4* pojasnjuje nekoliko nižji delež skupne variance, in sicer dobro desetino. Zanj je značilno, da prikazuje blaginjo in socialni položaj. Visoke vrednosti faktorja so značilne za območja, na katerih delovna sila ustvarja višjo dodano vrednost, zaradi česar ima posledično višje dohodke iz naslova delovnega razmerja. Izstopajo občine na Gorenjskem: Bled, Kranjska Gora in Cerklje na Gorenjskem; v obmestnih občinah Ljubljane: Horjul, Trzin, Dol pri Ljubljani; na Goriškem: Nova Gorica, Tolmin, Kanal, Idrija, Cerklje, Miren – Kostanjevica in Vipava, in Trebnje na Dolenjskem. Najnižje vrednosti v tem sklopu so v SV Sloveniji: Duplek, Lovrenc na Pohorju, Gornji Petrovci, Podvelka, Oplotnica, Benedikt, Žetale, Cirkulane, Poljčane, Zavrč in Rogatec.

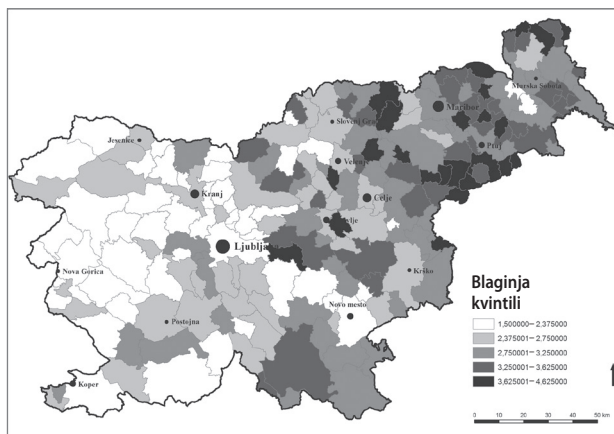
Zbirne rezultate obeh analiz prikazujejo slike od 1 do 5.

4 Vrednotenje potencialov slovenskih občin

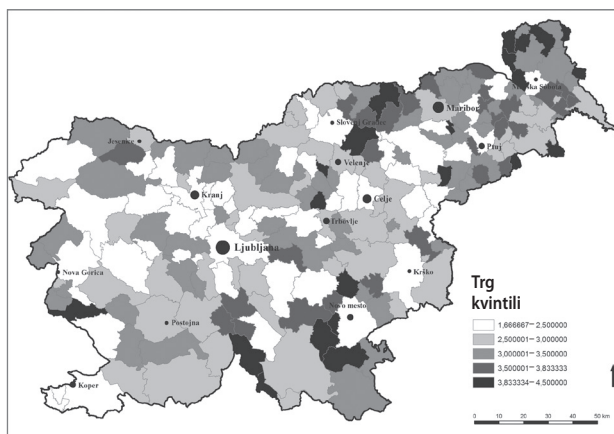
Faktorjska analiza, ki smo jo izvedli, omogoča razdelitev občin glede na značilnosti posameznega faktorja. Iz opisa metode in rezultatov analize pa vemo, da je vsak od faktorjev močneje povezan samo z določenim številom spremenljivk in torej izraža le njihove značilnosti. Torej želimo v tem poglavju izde-



Slika 1: Potenciali slovenskih občin – demografska moč



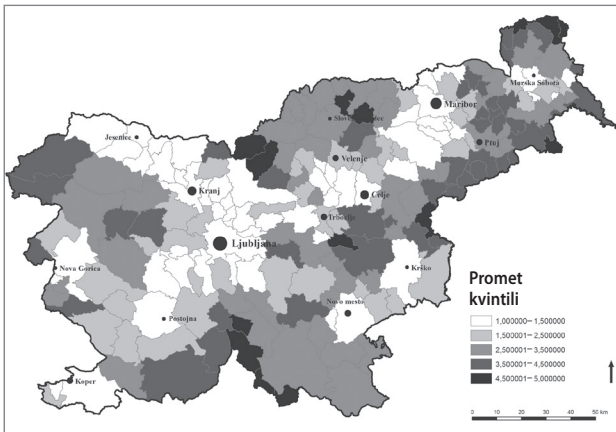
Slika 2: Potenciali slovenskih občin – blaginja in socialni položaj



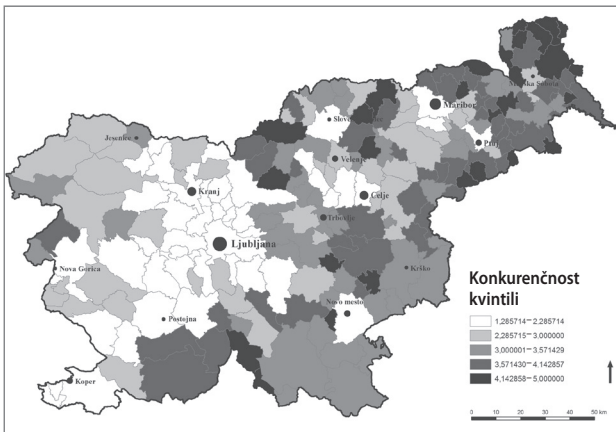
Slika 3: Potenciali slovenskih občin – trg delovne sile

lati sintezno tipologijo občin na podlagi vseh dejavnikov. Cilj analize je razvrstiti občine v skupine tako, da si bodo občine znotraj skupin čim bolj podobne, občine različnih skupin pa kar najbolj različne.

V našem primeru smo 211 občin razvrstili v skupine na podlagi skupnih faktorjev. Tako smo v analizo vključili tiste spremenljivke, ki imajo zadostno pojasnjevalno moč, hkrati pa smo s



Slika 4: Potenciali slovenskih občin – prometnogeografska dostopnost



Slika 5: Potenciali slovenskih občin – konkurenčnost in inovacije

tem zadostili pogojema, da so spremenljivke merjene na isti merski lestvici in med seboj niso povezane (faktorji so standardizirani in zaradi pravokotne rotacije med seboj ne korelirajo) (Ferligoj, 1989).

Odločili smo se, da za razvrščanje uporabimo Wardovo metodo, s katero se pripadnost določeni skupini določi z analizo variance med posameznimi skupinami (Bole, 2008). Zanj je posebej značilno, da združuje enote v skupine za povečevanje homogenosti nastalih skupin (Sharma, 1996). Za mero podobnosti smo uporabili več različnih meril. Na koncu smo ugotovili, da dobimo najbolj smiselno in razločljivo razvrstitev ob uporabi Čebiševe razdalje, ki je definirana kot maksimalna absolutna razlika med vrednostmi posameznih enot. Ta razdalja zanemara posamezne manjše razlike med enotami in se namesto tega osredotoča na zaznavanje posameznih velikih odklonov (Kunaver, 2009). Tako smo poskušali dobiti naravne skupine, ki jih označujeta interna kohezivnost (homogenost) in eksterna izolacija (ločenost) (Gordon, 1981).

Na zadnje smo po enakem postopku pripravili še končno vrednotenje tako, da smo vsem občinam in vsaki od zgornjih petih skupin kazalnikov izračunali vsoto vrednosti. Vsota vrednosti

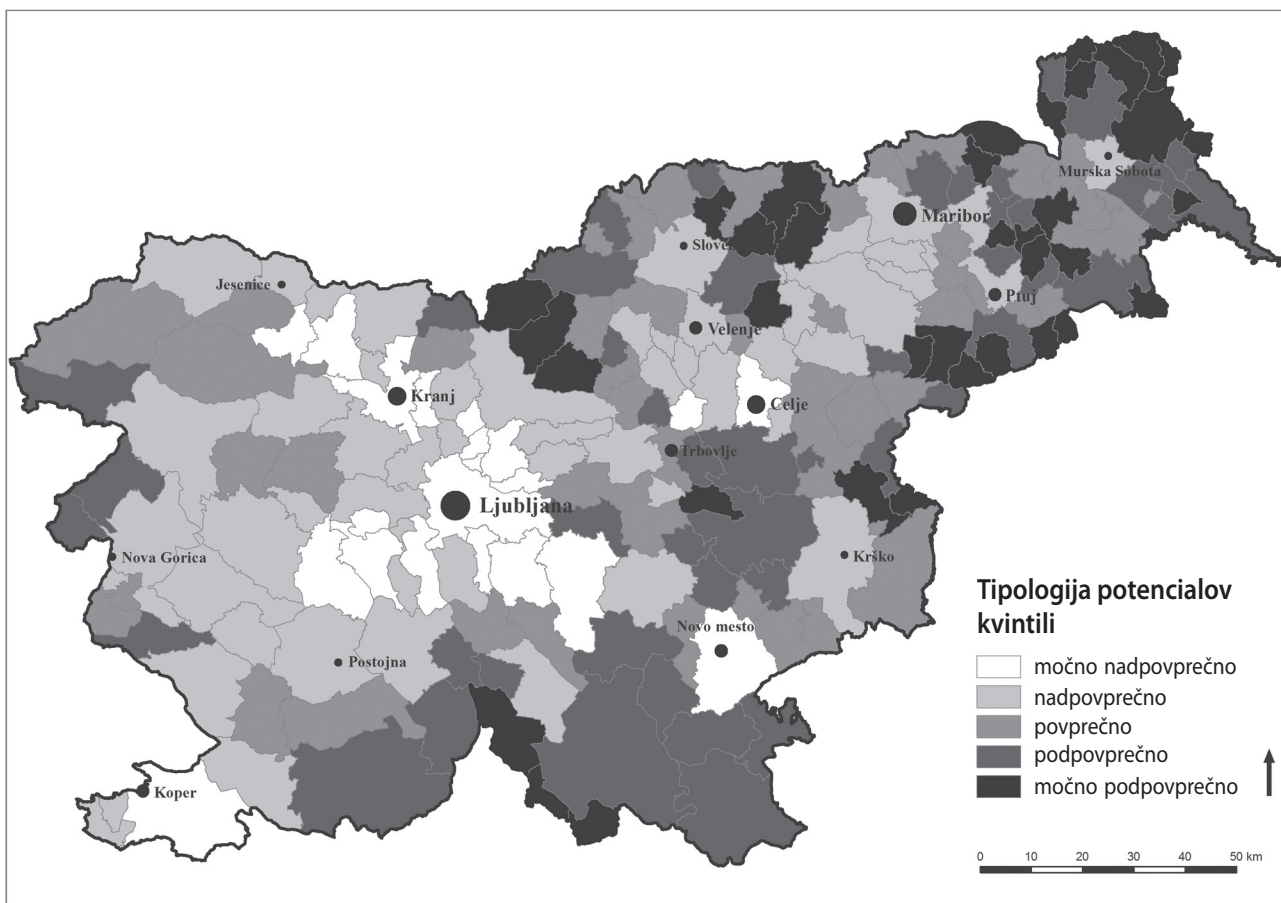
vseh kazalnikov sicer dopušča različne kombinacije vrednotenja potencialov slovenskih občin. Rezultati so nas opozorili tudi na visoko diferenciranost posameznih kazalnikov znotraj lokalnih skupnosti, kar nas navaja k razmišljanju, da so slovenske lokalne skupnosti še na taki razvojni stopnji in v marsičem odvisne od faktorjev, ki jih nismo mogli zajeti z zamišljenim vrednotenjem. Kljub temu smo zasnovali tipologijo stopnje urbaniziranosti naselij, in sicer tako, da smo vse občine razvrstili v kvintilne stopnje. Tiste občine, ki so dosegle nad 75 % vrednosti vsote kazalnikov, smo poimenovali kot območja z zelo visokimi potenciali, občine, ki dosegajo med 60 in 75 % vrednosti, kot območja z visokimi potenciali ter tiste z vrednostmi med 50 in 60 % kot območja s povprečnimi potenciali. Občine, ki niso dosegle polovice mogočih točk, smo označili kot podpovprečne oziroma močno podpovprečne. Razvrstitev občin v pet glavnih skupin je prostorsko določena z lokalnimi skupnostmi in jo po posameznih skupinah prikazuje kartografski prikaz (slika 6).

5 Geografska razporeditev razvojnih potencialov slovenskih občin – tipologija občin

Glede na razvojne dejavnike smo s pomočjo metode razvrščanja v skupine lokalne skupnosti razdelili v pet skupin. Tako smo dobili sintezno karto, ki prikazuje posamezna območja s skupnimi oziroma podobnimi značilnostmi ekonomskogeografskih potencialov.

Skupino 1 predstavljajo **močno nadpovprečne** skupine razvojnih potencialov. Hkrati gre za vodilna razvojna središča. Tvori jih 25 občin (12 %), kar predstavlja 14 % državnega ozemlja, in v njih živi 35 % vsega prebivalstva. Gre za območja, ki se uvrščajo visoko zlasti na podlagi demografske moči – faktorja mestne aglomerativnosti. Povprečno število prebivalcev znaša več kot 18.000 (brez upoštevanja MO Ljubljana). Tudi vse druge občine štejejo več kot 5.000 prebivalcev. V tem pogledu izstopa zlasti pet mestnih občin: Ljubljana z obmestnimi občinami, Koper, Celje, Novo mesto in Kranj z nadaljevanjem skupine občin proti Radovljiški ravnini, ki so hkrati tudi središča visokošolskih ustanov. Zanje so značilne: središčnost, pomembno (zaposlitveno) gravitacijsko zaledje ter velika gostota poseljenosti in delovnih mest, dobra infrastrukturna opremljenost in velika gospodarska aktivnost, podprta z nadpovprečnimi naložbami.

Skupino 2 sestavljajo **nadpovprečna** dobro opremljene lokalne skupnosti v zaledju razvojnih središč. Njihova skupna značilnost je, da prevladujejo v Zahodni Sloveniji, Kamniškobistriški ravnini, Zgornjesavski dolini, na Goriškem, v Obalnoкраški regiji, Savinjski dolini s Šaleško kotlino, na Dravskem pol-



Slika 6: Tipologija občin – razvojni potenciali slovenskih občin

ju ... Gre za občine na širšem območju vplivnih obmestnih delov večjih slovenskih mest, kjer je suburbanizacija tudi sicer najizrazitejša. Vanjo je vključeno 57 občin (27 %) na 31 % ozemlja Slovenije in v njih živi 36 % slovenskega prebivalstva. Povprečno število prebivalcev znaša 10.000 (brez upoštevanja MO Maribor).

Skupino 3 s **srednjimi** vrednostmi sestavlja 49 občin (23 %) s slabo četrtino ozemlja, na katerem prebiva 15 % prebivalstva. V osnovi bi jo z vidika razvojnih potencialov lahko označili za izjemno prehodno. Na eni strani je zanjo značilna zelo visoka stopnja človeškega kapitala. V teh občinah je glede na druga območja v Sloveniji zastopan nadpovprečni delež visoko izobraženega prebivalstva in študentov po kraju bivanja. S tem je močno povezana tudi nekoliko intenzivnejša koncentracija (ustvarjalnega) delovno aktivnega prebivalstva po kraju bivanja. Ugodne razmere v smislu stanja in razvoja človeških virov pa v občinah te skupine ne kažejo pravega odseva v razvoju podjetništva in (ustvarjalnih) delovnih mest. Občine te skupine imajo torej družbeni potencial za gospodarski razvoj. Na roke jim gre tudi njihov položaj, saj gre v glavnem za območja z dobro infrastrukturno opremljenostjo. Gre torej za območja v širšem zaledju večjih mest in bližini glavnih prometnih osi, ki bodo v prihodnosti prav gotovo morala več storiti za

prenos pridobljenih znanj v prakso in za njihovo afirmacijo v gospodarstvu.

Podpovprečno razvite lokalne skupnosti 4. skupine predstavljajo redkeje poseljena in infrastrukturno slabše opremljena območja. Skupaj je v tej skupini 49 občin. Na četrtini slovenskega ozemlja (23 %) prebiva dobra desetina prebivalcev (12 %). Povprečno število prebivalcev v tej skupini občin znaša manj kot 5.000. V ta tip občin spadajo redkeje poseljena in infrastrukturno slabše opremljena območja v hribovitih in obmejnih delih Slovenije. Zlasti za lokalne skupnosti v vzhodni polovici države je značilna tudi nižja stopnja človeškega kapitala, medtem ko se občine na zahodu države vseeno ponašajo z bolj izobraženim prebivalstvom in ugodnejšimi težnjami v zagotavljanju novih (ustvarjalnih) delovnih mest.

5. skupino zaznamujejo **močno podpovprečna** obeležja ekonomskogeografskih potencialov. Obsega večja sklenjena območja na Goričkem, v Slovenskih goricah in Halozah, Zgornji Savinjski dolini, Obkolpju, Dravski dolini in na Kozjanskem. Gre za najmanjšo skupino, ki skupaj obsega le 30 občin na 14 % državnega ozemlja, na katerem skupaj prebiva 3 % prebivalstva. Povprečno število prebivalcev v teh občinah znaša manj kot 2.000. Po faktorju demografskih potencialov se podobno kot

4. skupina uvršča najnižje na lestvici. Prav tako so za ta območja značilne nižje vrednosti po faktorju človeškega kapitala, kar pomeni, da tu v celoti gledano prebiva manjši delež ljudi z visoko izobrazbo. Je pa za ta območja spodbudno, da so v zadnjih letih naredila pozitiven preskok v razvoju podjetništva ter naseljevanju in zaposlovanju (ustvarjalnega) aktivnega dela prebivalstva. Slednje je najočitnejše na območju Haloz, Slovenskih goric in občin na Goričkem.

6 Sklep

V raziskavi smo pozornost namenili preučevanju razvojne uspešnosti občin v Sloveniji, pri čemer smo poleg ugotavljanja razlik v razvitosti pokazali tudi ključne dejavnike, ki te razlike povzročajo, ter odgovorili na vprašanje, ali se dejavniki razlikujejo med urbaniziranimi in podeželskimi območji. Analiza temelji na 34 izbranih kazalnikih, ki so razdeljeni v pet temeljnih sklopov: demografska moč, blaginja in socialni položaj, trg delovne sile, prometnogeografska dostopnost ter konkurenčnost in inovacije.

Nenehno povečevanje števila občin kot temeljnih lokalnih skupnosti ima lahko različne učinke (pa še to le ob izdatnih državnih sredstvih) samo na določenih področjih in le toliko časa, kolikor je to potrebno za vzpostavitev osnovnih življenjskih pogojev prebivalcev vsake lokalne skupnosti. V primeru zagotavljanja drugih javnih dobrin in storitev, ki že po naravi presegajo meje temeljnih lokalnih skupnosti in imajo širši vpliv, saj se ne tičejo le prebivalcev teh skupnosti (vzgoja in izobraževanje, kultura, zdravstvo, okolje in prostor, gozdarstvo, kmetijstvo, prometna infrastruktura itd.), pa smo prej ko slej postavljeni pred vprašanje o ustreznosti upravne in politične teritorialne organiziranosti države (Senčur, 2010). To potrjujejo tudi ugotovitve računskega sodišča (Revizijsko poročilo, 2012), da ima kar 110 od 211 občin manj kot 5.000 prebivalcev (osnovni kriterij za ustanovitev občine). Več kot polovica občin je bila torej ustanovljena kot izjema. Poročilo tudi ugotavlja, da je leta 2010 kar 137 občin prikazalo primanjkljaj in le 73 teh presežek sredstev. Manjše občine porabijo več sredstev na prebivalca, hkrati jih manj pridobijo iz svojih virov, zato potrebujejo za delovanje več sredstev s strani države. Za razvoj manjših lokalnih skupnosti pa ima sedanja ureditev občin nedvomno tudi pozitivne učinke.

Stanje v slovenskih občinah je zelo heterogeno. Splošna ugotovitev je, da je razmerje med najuspešnejšimi in najmanj uspešnimi približno na ravni trikratnika. Končno vrednotenje potencialov in geografska razporeditev sta pokazala, da so najvišji potenciali v Osrednji Sloveniji, nekaterih delih Gorenjske in osrednjem delu Savinjske doline s Celjem, osrednjem delu Krške doline z Novim mestom in somestju obalnih mest. Pod-

povprečni potenciali pa izstopajo na vseh obmejnih, hribovitih in kraških območjih.

Ključni dejavniki, ki povzročajo raznolikost, so neenakomerni demografski potenciali. Za učinkovito delovanje pa so odločilni zlasti gospodarski (trg delovne sile in konkurenčnost) dejavniki, kar so pokazali tudi rezultati izbranih kazalnikov stanja in teženj s klasično in tudi z eksplorativno faktorsko analizo. Za gospodarsko in razvojno uspešnost je pomembna struktura gospodarskih dejavnosti. Območja z nižjim deležem zaposlenega aktivnega prebivalstva se kažejo kot gospodarsko šibkejša, prav tako območja z (nepropulzivnimi) industrijskimi obrati, ki so praviloma v težavah. Veliko težavo pomenijo brezposelnost, izobrazbena struktura (tudi zaradi odliva izobraženih s posameznih območij zaradi pomanjkanja ustreznih delovnih mest) in manjše podjetniške aktivnosti (tudi zaradi manjše prometne dostopnosti do pomembnejših središč in slabše razvite infrastrukture). Slabše gospodarsko stanje območij se kaže pri blaginji in socialnem položaju (ter posledično pri kakovosti življenja in življenjskem standardu). Ta je praviloma najvišji v Osrednji in Zahodni Sloveniji. Gre za kompleksen preplet in medsebojne vplive različnih dejavnikov, zato je toliko težje oblikovanje ustreznih politik. Glede na poudarjene dejavnike bi večjo vlogo pri zmanjševanju razvojnih razlik morala imeti regionalna politika, saj sta izboljšanje gospodarske razvitosti in odpravljanje težav na trgu dela predvsem njeni nalogi. Postavlja se tudi vprašanje prihodnjega načrtovanja ukrepov in usmerjanja sredstev. Posebno pozornost je treba namenjati izboljšanju podjetniškega okolja ter krepitvi socialnega in človeškega kapitala. Tudi endogene razvojne zmogljivosti in podjetništvo, ki jih imajo na voljo navedena območja, so pogosto še v latentni fazi in jih je z določenimi prilagojenimi ukrepi treba šele spodbuditi (Perpar idr., 2013).

.....
Izr. prof. dr. Marjan Ravbar
Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Trg Francoske revolucije 7, Ljubljana
E-pošta: marjan.ravbar@zrc-sazu.si

Viri in literatura

- Bole, D. (2008): *Ekonomska preobrazba slovenskih mest*. Ljubljana.
- Ferligoj, A. (1989): *Razvrščanje v skupine: teorija in uporaba v družboslovju*. Ljubljana.
- Field, A. (2009): *Discovering Statistics Using SPSS (and sex and drugs and rock'n'roll)*. Los Angeles.
- Field, A. (2009): *Discovering Statistics Using SPSS (and sex and drugs and rock'n'roll)*. Los Angeles.
- Fulgosi, A. (1988): *Faktorska analiza*. Zagreb.
- Gordon, A. D. (1981): *Classification*. London.
- Kaiser, H. F. (1974): *An Index of Factorial Simplicity*. *Psychometrika* 39(1).

Kunaver, M. (2009): Kombiniran vsebinsko-skupinski sistem za iskanje uporabniku prilagojenih multimedijских vsebin. Doktorska disertacija. Fakulteta za elektrotehniko Univerze v Ljubljani, Ljubljana.

Medmrežje 1: Revizijsko poročilo – Ureditev področja občin. 2012. Računsko sodišče Republike Slovenije. Ljubljana. Dostopno na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (sneto 15. 5. 2014).

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

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

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

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

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

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

Zakon o lokalni samoupravi in poznejše dopolnitve zakona – ZLS (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 100/05, 60/07, 94/07, 76/08, 79/09 in 51/10).