



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

INVESTICIJE V ČASU LOKALNIH VOLITEV

INVESTICIJE V ČASU LOKALNIH VOLITEV

Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Avtor

Sebastijan Peterka

Oblikovanje

Biro11 d. o. o.

Fotografija na naslovnici

Erik Eastman, Unsplash

Ljubljana, november 2018

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj dokumenta je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih kontekstih.

Izvedba tega projekta je financirana s strani Evropske komisije. Vsebinska publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.



This project has been funded with support from the European Commission. The European Commission support for the production of this publication does not constitute endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji ter pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji na svetu. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njen namen pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

www.transparency.si

VSEBINA

POVZETEK	2
UVOD	3
POLITIČNO MOTIVIRANI INVESTICIJSKI CIKLI	4
INVESTICIJSKI CIKLI OBČIN V SLOVENIJI	5
VPLIVI INVESTICIJSKIH CIKLOV OBČIN NA DRUGE INVESTICIJE	9
MAKROEKONOMSKI UČINKI INVESTICIJSKIH CIKLOV OBČIN	10
NADALJNJE ANALIZE	11

POVZETEK

Analiza s pregledom občinskih proračunov potrjuje politično motivirane investicijske cikle slovenskih občin. Podatki potrjujejo, da občine v volilnih letih bistveno povišajo izdatke za novogradnje in obnove. Še posebej to velja za pet največjih slovenskih občin, v katerih ti izdatki narastejo še bolj kot v ostalih občinah.

Analiza se v nadaljevanju osredotoča na učinke tovrstnih ciklov. Podatki ne potrjujejo, da bi investicije občin v volilnih letih vplivale na cene gradbenih materialov in storitev, s tem pa ne vplivajo na manjšanje zasebnih investicij. Analiza pokaže tudi, da investicije občin v volilnih letih povečajo bruto domači proizvod za približno en odstotek in zaposlenost za približno deset tisoč delovnih mest.

Analiza ob koncu odpre nekaj možnih izhodišč za nadaljnja raziskovanja.

UVOD

Transparency International (TI) Slovenia je v letu 2014 nadzoroval potek kampanj v okviru lokalnih volitev v petih slovenskih občinah. V poročilu,¹ ki je izšlo decembra 2015, je bil del namenjen tudi občinskim proračunom, saj se je že takrat aktualnim županom večkrat očitano zlorabo javnih sredstev za namene vnovične izvolitve. Tudi letos pred volitvami brnijo gradbeni stroji. Medijski zapisi poročajo celo o tem, da ponekod v državi zmanjkuje asfalta.²

Takšna poročanja zbujejo vprašanja o širših učinkih občinskih investicijskih ciklov. TI Slovenia je v tej analizi sledila predvsem preverbi trditev, da imajo investicijski cikli občin učinke na cene gradbenih storitev in materialov, kar bi lahko posledično vplivalo na cene drugih investicij v državi, tako zasebnih kot javnih. Povedano drugače, občine bi lahko vplivale na cene gradenj bolnišnic, avtocest in drugih (rednih) investicij. TI Slovenia se je temu vidiku posvetila predvsem zaradi morebitnega vpliva na izvajanje javnih naročil, saj TI Slovenia temu področju zaradi izvajanja projekta Pakt integritete³ posveča še posebno pozornost.

Za potrebe te analize je L.I.F.E Institut za TI Slovenia izdelal posebno študijo z naslovom *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko* (v nadaljevanju: študija). Študija je v celotnem obsegu dostopna na spletni strani TI Slovenia.⁴

TI Slovenia je na ministrstvo za finance in ministrstvo za javno upravo naslovilo več vprašanj glede investicijskih ciklov občin, a odgovorov ministrstvi nista poslali v zaprosenem roku.⁵ V TI Slovenia smo tudi želeli opraviti intervju s predstavniki Združenja občin Slovenije, a se to na vabilo ni odzvalo. Odgovori navedenih deležnikov bi pokazali, v kolikšni meri se izvajajo analize vplivov investicijskih ciklov občin na druga področja in katera. Brez vedenja o zdajšnjem obsegu aktivnosti je težko opredeljevati določena tveganja ali sistemske pomanjkljivosti, zato besedilo nima vnaprejšnjih priporočil, poda pa ob koncu izhodišča za nadaljnje raziskave.

1 Gobbo Kavka, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. *Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji*. Ljubljana: Transparency International Slovenia – društvo Integriteta.

2 Kos, David. 2018. *Pred županskimi volitvami ponekod v Sloveniji že zmanjkuje asfalta*. Dostopno prek: <https://siol.net/posel-danes/novice/pred-zupanskimi-volitvami-ponekod-v-sloveniji-ze-zmanjkuje-asfalta-480521>.

3 TI Slovenia implementira pakt integritete, tj. dogovor o spremljanju specifičnega javnega naročila v realnem času z neodvisnim opazovalcem, pri energetski obnovi bolnišnic, projekta Ministrstva za zdravje, ki je tudi podpisnik pakta. Več o projektu si lahko ogledate na pakt.transparency.si.

4 https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf.

5 Vabila za intervjuje so bila poslana 17. 10. 2018, po prejetju potrditev o sodelovanju pa so bila vprašanja poslana 1. 11. 2018. Ministrstvo za javno upravo je sicer 5. 11. 2018 odstopilo vprašanja Ministrstvu za finance, čeprav so se nekatera neposredno nanašala na delo njihovega ministrstva.

POLITIČNO MOTIVIRANI INVESTICIJSKI CIKLI

Preučevanje politično motiviranih investicijskih ciklov se je začelo s študijami Williama Nordhausa, ki je v letu 1975 objavil prvi tekst na to tematiko in je preverjal oportuno vedenje politikov pred volitvami, torej spremembe v obsegu ali vrsti investicij zaradi bližajočih se volitev z namenom vnovične izvolitve.⁶ Pretežni del študij je sicer vezan na investicijske cikle državnih proračunov. Študija Enkelmanna in Leibrechta proračunov dvaintridesetih držav OECD in vzhodne Evrope med letoma 1990 in 2010 je denimo potrdila obstoj volilno motiviranih ciklov, predvsem pa so bili močnejši cikli zaznani v mlajših demokracijah.⁷

Goncalves Veiga in Veiga na drugi strani navajata primere študij na lokalni ravni iz Izraela, Nemčije, Švedske in ZDA.⁸ Avtorja na primerih proračunov portugalskih občin med letoma 1979 in 2000 ugotavljata, da prav tako **obstaja jasna povezava med povečanjem obsega investicij in volitvami**. Na Portugalskem se je poraba občin bistveno povečala v volilnih letih, delno pa tudi leto prej. Največji porast avtorja ugotavljata predvsem **pri volivcem vidnih investicijah** – gradnji cest, mostov (ali nadvozdov), ulic. Pri tem avtorja opozorita, da tovrstne politične motivirane fluktuacije v porabi vodijo v neučinkovitost rabe javnih sredstev, ki lahko škodujejo ekonomskemu sistemu države in **predlagata omejevanje tovrstnih ciklov**.⁹

6 Goncalves Veiga, Linda in Francisco Jose Veiga. 2007. *Political Business Cycles at the Municipal Level*. Dostopno prek: <https://core.ac.uk/download/pdf/55603200.pdf>. Str. 2.

7 Enkelmann, Sören in Markus Leibrecht. 2013. *Political Expenditure Cycles and Election Outcomes Evidence from Disaggregation of Public Expenditures by Economic Functions*. Str. 6–9. Zanimivo je tudi to, da študija ne potrjuje, da bi volilno motiviran cikel vplival na vnovično izvolitev.

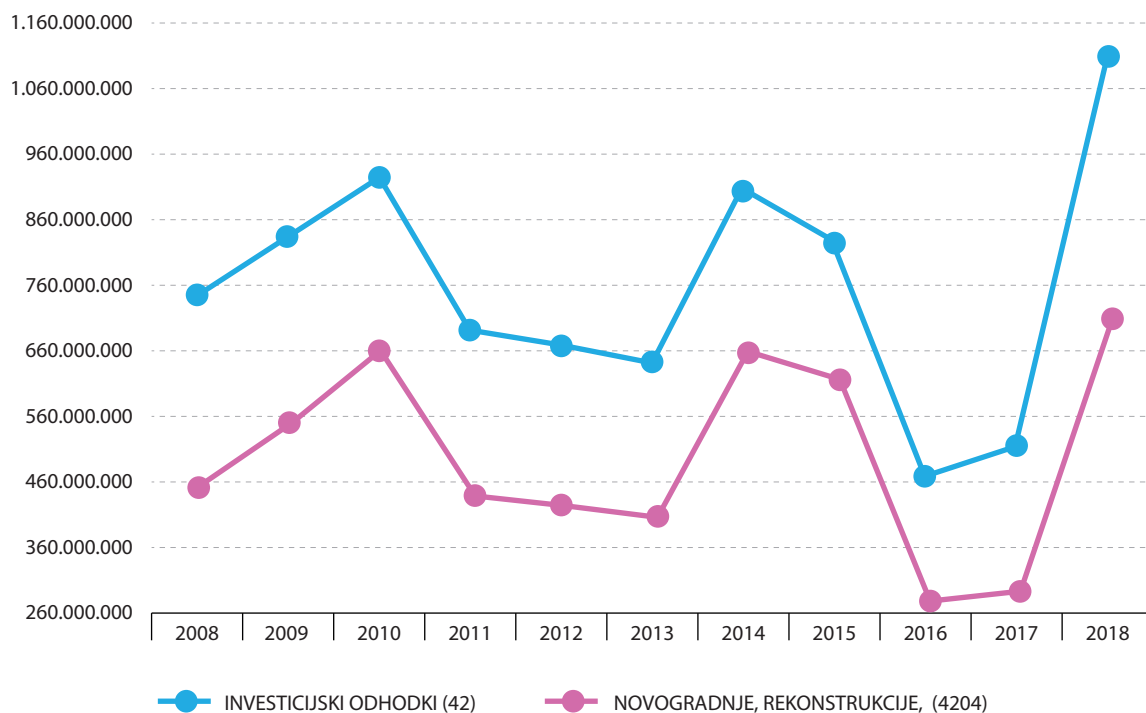
8 Goncalves Veiga, Linda in Francisco Jose Veiga. 2007. *Political Business Cycles at the Municipal Level*. Dostopno prek: <https://core.ac.uk/download/pdf/55603200.pdf>. Str. 4.

9 Ibid. Str. 1 in 14–15.

INVESTICIJSKI CIKLI OBČIN V SLOVENIJI

Že poročilo iz leta 2015 ugotavlja obstoj močnih znakov, da aktualne občinske oblasti v volilnem letu bistveno povečujejo obseg investicij, predvsem v postavki Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije (v nadaljevanju: odhodki za novogradnje). Poročilo je zajelo proračunske podatke od leta 2008 do 2014 in s tem zajelo dve volilni leti (2010 in 2014). Dopolnitev podatkov za še en volilni cikel, torej leti 2015 do 2018,¹⁰ dodatno **potrjuje** domnevo iz poročila. Po padcu odhodkov za novogradnje in s tem za celotne investicijske odhodke v letih 2015, predvsem pa 2016 in 2017 sprejeti proračuni za leto 2018 kažejo, da bo proračunska postavka za novogradnje **višja za kar dobrih 419 milijonov evrov od lanskega leta**. To bi predstavljalo daleč največji skok v obdobju 2008–2018.

**OBSEG INVESTICIJSKIH ODHODKOV
IN ODHODKOV ZA NOVOGRADNJE 2008–2018 (V EVRIH)**

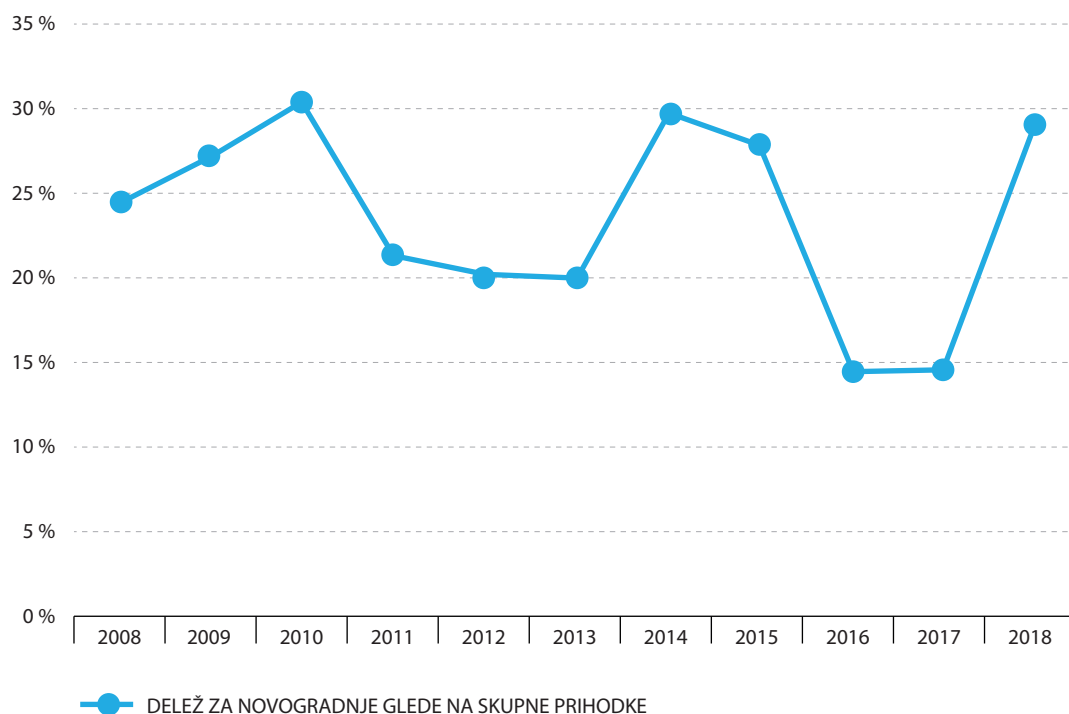


¹⁰ Podatki za 2018 so podatki sprejetih občinskih proračunov, ki so jih občine posredovale Ministrstvu za finance.

V vseh treh analiziranih volilnih letih se investicijski odhodki dvignejo za 300 milijonov evrov glede na preostala leta – iz povprečno dobrih 680 milijonov evrov na dobrih 980 milijonov evrov. Ključni del investicijskih odhodkov, odhodki za novogradnje, se v povprečju povečajo za 440 milijonov evrov. Takšna gibanja potrjuje tudi preračun vrednosti investicij glede na izhodiščno leto 2008. Indeksirani podatki tudi kažejo, da **se investicije občin v volilnih letih pretežno osredotočajo na odhodke za novogradnje, ki so bolj vidne investicije**, manj pa na opremo in druge investicije. Politično motivirane investicijske cikle občin **empirično potrjuje** tudi regresijska analiza podatkov.¹¹

Odhodki za novogradnje v volilnih letih bistveno narastejo tudi glede na skupne prihodke občin. V povprečju so občine v nevolilnih letih za odhodke za novogradnje namenile 21,2 % vseh svojih prihodkov, medtem ko povprečje v volilnih letih znaša 29,61 %. V volilnih letih se torej prihodki ne povečajo sorazmerno z odhodki za novogradnje.

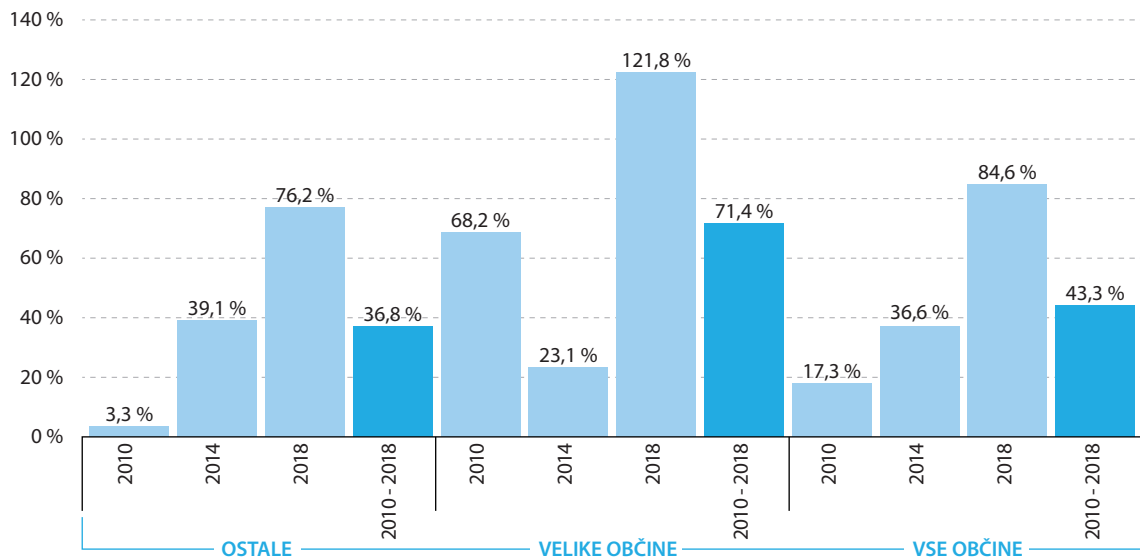
DELEŽ (V %), NAMENJEN ODHODKOM ZA NOVOGRADNJE GLEDE NA CELOTNE PRIHODKE



¹¹ Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 6–7.

V sklopu analize je bil vzorec vseh občin naknadno razdeljen na pet največjih mestnih občin (Ljubljana, Maribor, Koper, Celje in Kranj), da bi se preverilo, ali so cikli večjih mestnih občin drugačni od preostalih, manjših občin. Tako povprečni odkloni v investicijah kot tudi odkloni seštevka investicijskih izdatkov kažejo, da je v petih največjih mestnih občinah trend politično motiviranih investicij močnejši, še posebno pri odhodkih za novogradnje.¹²

POVEČANJE INVESTICIJSKIH ODHODKOV OBČIN V VOLILNEM LETU, 2008–2018 (V %) ¹³

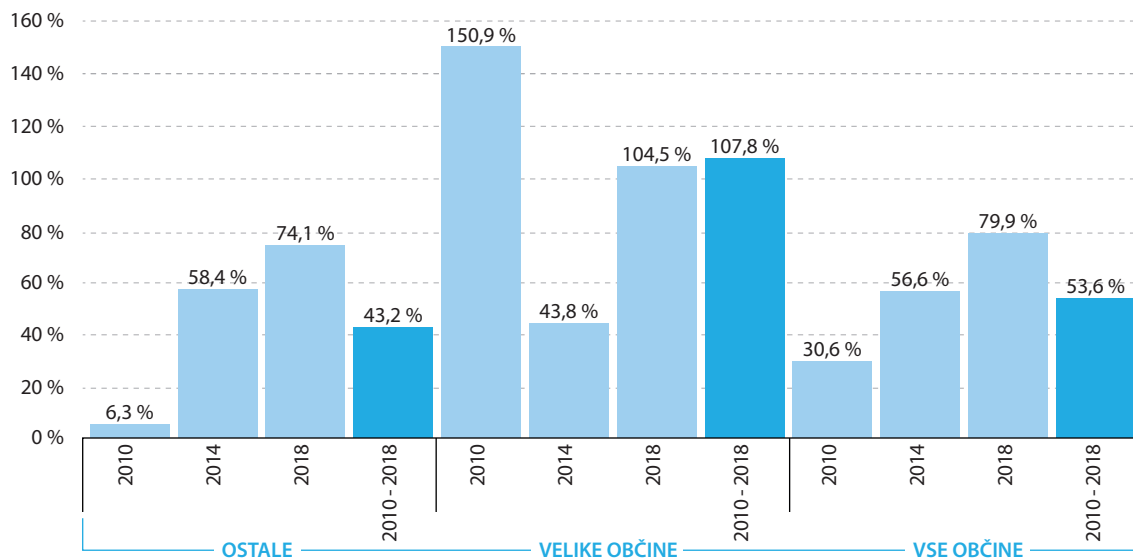


Opomba: Preračuni povprečnih odklonov investicijskih odhodkov na podlagi agregiranih podatkov za občine. Velike občine: Ljubljana, Maribor, Koper, Celje, Kranj; ostale občine: ostalih 208 (oziroma 207) občin.

¹² Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 8–9.

¹³ Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 9.

**POVEČANJE INVESTICIJSKIH ODHODKOV OBČIN ZA NOVOGRADNJE
IN REKONSTRUKCIJE V VOLILNEM LETU, 2008–2018 (V %) ¹⁴**



Opomba: Preračuni povprečnih odklonov investicijskih odhodkov na podlagi agregiranih podatkov za občine. Velike občine: Ljubljana, Maribor, Koper, Celje, Kranj; ostale občine: ostalih 208 (oziroma 207) občin.

¹⁴ Ibid.

VPLIVI INVESTICIJSKIH CIKLOV OBČIN NA DRUGE INVESTICIJE

Postavlja se vprašanje, ali tovrstna nihanja investicij vplivajo na izvajanje drugih investicij. Povečanje investicij občin bi lahko imelo učinek na cene gradbenih materialov in storitev ter tako vplivalo na druge naložbe. Zaradi povišanih cen gradbenega materiala in storitev bi padala donosnost investicij in jih tako delala manj atraktivne (t. i. učinek izrinjanja).¹⁵ Prav tako bi povišanje cen materialov in storitev lahko negativno vplivalo na cene drugih rednih investicij države.

Analiza stroškov gradbenega materiala in cen gradbenih storitev po letih **ne kažeta povezave** s povečanjem izdatkov občin v volilnih letih. Prav tako odsotnost povezave potrjuje analiza korelacije občinskih investicij ter skupnih investicij v nestanovanjske in inženirske projekte v Sloveniji. Med postavkama sicer obstaja šibka, a pozitivna korelacija (obe rasteta hkrati). Tako **ne moremo govoriti o učinku izrinjanja** (kot opisano zgoraj) zaradi investicijskih ciklov občin.¹⁶

15 Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 10.

16 Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 10–13.

MAKROEKONOMSKI UČINKI INVESTICIJSKIH CIKLOV OBČIN

Zaradi obsega investicij občin je študija preverila tudi širše učinke na gospodarstvo, saj v volilnih letih investicije občin dosežejo približno 1,6 % bruto domačega proizvoda (BDP). Študija na podlagi t. i. analize *input – output* ugotavlja, da investicije v novogradnje v nevolilnih letih k BDP prispevajo približno dva odstotka, v volilnih letih pa **ta odstotek naraste na približno tri odstotke**. Prav tako je **v volilnih letih višji povprečen učinek na zaposlenost** – v nevolilnih letih investicije zagotavljajo približno 20 000 delovnih mest, v volilnih pa približno 30 000.¹⁷

PRISPEVEK OBČINSKIH INVESTICIJ K SKUPNI GOSPODARSKI DINAMIKI IN ZAPOSLENOSTI, 2008–2018 (MIO EUR)¹⁸

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Občinske investicije	457	554	640	415	395	379	623	592	266	273	663
Skupni učinek	877	1.064	1.229	796	759	728	1.197	1.137	510	525	1.273
Učinek na BDP	2,3%	2,9%	3,4%	2,2%	2,1%	2,0%	3,2%	2,9%	1,3%	1,2%	2,9%
Učinek na zaposlenost	21.500	26.095	30.127	19.528	18.601	17.840	29.346	27.870	12.509	12.872	31.220

V študiji sta poudarjena tudi pomen investicij občin v letu 2014 in njihov učinek na okrevanje gospodarstva po obdobju recesije med letoma 2009–2013. Okrevanje se je začelo v zadnjem delu leta 2013, a zaradi rasti zalog. **Investicije v zgradbe in objekte so k rasti bistveno prispevale v prvih dveh četrtletjih leta 2014**. Predvsem so bile to investicije v lokalno komunalno infrastrukturo.¹⁹

17 Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 16–17.

18 Ibid.

19 Damijan, Jože P. 2018. *Vpliv občinskih volitev na povečanje občinskih investicijskih izdatkov, na cene gradbenih materialov in storitev in na agregatno gospodarsko dinamiko*. Dostopno prek: https://www.transparency.si/images/dokumenti/life_vpliv_obcinskih_volitev.pdf. Str. 14–15.

NADALJNE ANALIZE

Analiza proračunov zadnjih treh mandatov kaže, da se odhodki za novogradnje bistveno povečajo v volilnih letih. Poleg pregledanih možnih učinkov takšna poraba vzbuja tudi druga vprašanja, ki jih zastavljamo v nadaljevanju in na katera bi bilo smiselno odgovoriti. Na podlagi dodatnih analiz bi bilo mogoče resneje razpravljati o smiselnosti omejevanja tovrstnih ciklov, kot to priporočata Goncalves Veiga in Veiga. Do takrat bodo edini sodnik o tovrstnih investicijah volivke in volivci.

Za bolj jasen odgovor na vprašanje, ali povečevanje investicij v novogradnje **zares vpliva na možnost vnovične izvolitve**, bodo potrebne dodatne empirične raziskave po posameznih občinah. Ugotovljena povečanja v volilnih letih pa vseeno kažejo najmanj to, da so župani in županje prepričani, da jim infrastrukturalni vložki v volilnih letih prinašajo določeno prednost. Poročilo iz leta 2015 je na majhnem vzorcu pokazalo, da imajo aktualni župani pri številu medijskih objav bistveno prednost pred ostalimi kandidati. Del objav je bil vezan tudi na izvajanje županskih funkcij, kot so odprtja novogradenj ali rekonstrukcij. Študija primera ene občine pa je pokazala bistveno povečanje pojavnosti župana na javnih prireditvah v okviru funkcije v času kampanje, od tega je bilo kar 40 % javnih nastopov v času kampanje odprtij (objektov, dogodkov, razstav ipd.).²⁰

Prihodnje razprave bi vsekakor morale vsebovati pregled in oceno **smotrnosti investicij v volilnih letih**, predvsem po učinkih na kakovost bivanja v lokalnih skupnostih. Prav tako bo v prihodnosti treba izvesti analizo morebitne povezanosti med dolgoročnimi učinki investicij v volilnih letih in **zadolženostjo** občin.

Predmet prihodnjih analiz bodo morale biti tudi ocene **o morebitnih povezavah** med občinskimi funkcionarji, ki o investicijah odločajo, ter izvajalci gradbenih storitev. Če te povezave obstajajo, je povsem verjetno, da se pri njih pojavljajo **korupcijska tveganja**. Ta pa bi bilo vsekakor smiselno bolj dejavno omejevati.²¹

20 Gobbo Kavka, Živa, Sebastijan Peterka in Zala Turšič. 2015. Transparentnost lokalnih volitev v Sloveniji. Ljubljana: Transparency International Slovenia - društvo Integriteta. Str. 22–25.

21 Rosenberg (v Goncalves Veiga, Linda in Francisco Jose Veiga. 2007. Str. 4) je denimo na vzorcu Izraelskih občin ugotovil, da si nekateri župani s povečanjem investicij povečujejo bodisi možnost poznejše zaposlitve v zasebnem sektorju (t. i. pojav vrtljivih vrat) bodisi prek izvajalcev pretakajo javna sredstva v lasten žep.

Predstavljajte si svet brez korupcije

To je svet, za katerega se zavzema Transparency International Slovenia. To je svet, v katerem želimo živeti.

Zato združimo moči in jasno povejmo: korupcija je nesprejemljiva, zato zahtevamo transparentno, odgovorno, pravično in solidarno družbo.

Podprite naša prizadevanja in nam omogočite čim večjo neodvisnost.

Brezplačno donirajte
0,5 % dohodnine


Več na: www.transparency.si/podpri/

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: info@transparency.si

Spletna stran: pakt.transparency.si

twitter.com/TransparencySi 

facebook.com/TISlovenia 

instagram.com/transparencysi 

