

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik V, številka 4, december 2007

ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Janez Grad, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Tone Jerovšek, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Zdravko Pečar, Mirko Vintar, Stane Vlaj, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reiner-mann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-Wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

recenzenti / referees

Marko Bohanec, Miha Brejc, Mirjana Borštnar Kljajić, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igličar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Marković Hribernik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Stare, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

tehnična urednica / technical editor

Marjeta Pečarič

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografije / photography

Iztok Rakar, Zlatko Malić, Luka Petkovšek

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

prevodi / translation

Katja Grabnar

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 15,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2007 tudi sofinancira.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Janez Malačič
Ustvarjalnost slovenskih regij in njen vpliv na oblikovanje pokrajin
- 25** Aleksander Aristovnik, Neja Lah
Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006
- 48** Alenka Braček
Internacionalizacija visokega šolstva
- 77** Thomas A. Cozzens, Helena Blažić, Marija Kaštelan-Mrak
USA-Croatian cooperation in education and training for public administration in Croatia
- 99** Jožica Grivec
Harmonizacija davka od dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji
- 123** Mik Strmecki
Ureditev področja političnih strank v Avstriji

summaries / povzetki

- 20** Janez Malačič
Creativity of the Slovenian regions and its influence on the Administrative provinces in Slovenia
- 45** Aleksander Aristovnik, Neja Lah
The effectiveness of drawing the EU structural and cohesion funds in Slovenia in the period 2004-2006
- 72** Alenka Braček
Internationalization of higher education
- 97** Thomas A. Cozzens, Helena Blažić, Marija Kaštelan-Mrak
Sodelovanje ZDA in Hrvaške pri izobraževanju in usposabljanju za delo v hrvaški javni upravi
- 119** Jožica Grivec
Harmonisation of corporate income tax in European union
- 135** Mik Strmecki
The regulation of political parties in Austria

Uvodnik

Spoštovani!

Slovenija predseduje Evropski Uniji in zato posvečamo »evropskim« vprašanjem večjo pozornost. Predsednik Evropskega parlamenta prof. dr. Pöttering je obiskal Ljubljano in imel krajše predavanje na Fakulteti za upravo. V sproščenem vzdušju je odgovoril tudi na vprašanje študenta o, po njegovem mnenju, premalo razvojno naravnem proračunu Evropske unije, ki še vedno potroši znaten del sredstev za kmetijsko področje. Ker je predsednik parlamenta predvsem politik, je menil, da se moramo zadovoljiti s postopnostjo in premiki, ki bodo dali rezultate šele v daljšem obdobju.

Kako pa je Slovenija izkoristila članstvo v Evropski Uniji?

Podatki v enem od člankov v tej številki revije kažejo, da je naša država izkoristila do konca leta 2006, kljub statusu neto prejemnice, le polovico dodeljenih sredstev. Predvsem so bili slabo izkoriščeni kohezijski skladi, ki pa bodo predstavljali pretežni del prilivov iz proračuna tudi v prihodnosti.

Ali lahko računamo na omenjeno postopnost in pozitiven trend pri izkoriščanju dodeljenih sredstev vsaj v prihodnjem obdobju? V določeni meri je odgovor odvisen od višje stopnje strokovnosti slovenske državne uprave in lokalne samouprave. V nekaterih državah Evropske unije opozarjajo predvsem na potrebo po pripravi projektov na regionalni oziroma pokrajinski ravni.

Ali je Slovenija zopet izgubila možnost za skladnejši gospodarski razvoj, ki bi bil lahko podprt tudi z omenjenimi sredstvi, ker ni bil sprejet paket pokrajinske zakonodaje v parlamentu? Ali je mogoče sploh trditi, da bi uvedba pokrajinske zakonodaje zagotovila hitrejši in enakomernejši razvoj v Sloveniji? Izkušnje drugih držav kažejo, da se tako velike regije, kot je vsa Slovenija, v Evropi delijo naprej na pokrajine in šele nato na občine. Istočasno obstajajo odprta vprašanja, npr. glede odpadkov, varstva okolja, kulturne dediščine, zdravstva, izobraževanja, ki jih občine same nikoli ne bodo mogle rešiti, država pa je prevelika, da bi se z njimi ukvarjala.

Videti je, da bo postalo nesprejetje pokrajinske zakonodaje predvsem predvolilna tema, ki se bo uporabljala za medsebojna obtoževanja. Ni mogoče najti strokovnih argumentov za uvedbo prevelikega števila šibkih pokrajin. Poznavalcev neuspeh projekta niti ni mogel presenetiti. To je bil političen

projekt, kjer je imela stroka obrobno vlogo. Politika je odločala pri ustanavljanju občin, in politika bo odločilna pri ustanavljanju pokrajin. Politične stranke pričakujejo, da bodo tudi pokrajine, tako kot so občine, povečale njihov vpliv. Zato se bomo zelo verjetno morali, kadarkoli bo že prišlo do pokrajin, zadovoljiti s preveč pokrajinami, ki bodo premajhne, da bi bile sposobne opravljati vse naloge. Članek o ustvarjalnosti slovenskih regij, ki ga objavljamo v tej številki revije, vsebuje tudi nekaj zanimivih ugotovitev in predlogov glede oblikovanja pokrajin.

Samo upamo lahko, da jih bo politika upoštevala v svojem naslednjem predlogu.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Ustvarjalnost slovenskih regij in njen vpliv na oblikovanje pokrajin

UDK: 353(407.4): 001.895

Janez Malačič

Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
janez.malacic@ef.uni-lj.si

IZVLEČEK

Avtor postavlja v besedilu tezo, da imata izobraženost in z njo povezana ustvarjalnost zelo velik vpliv na regionalno členitev nekega ozemlja in njegovo upravno razdelitev. Tezo nato obravnava, analizira in testira s pomočjo indeksa ustvarjalnosti in njegovih sestavnih delov, indeksov talenta, tehnologije in tolerantnosti (3T), za slovenske statistične regije. Indeks ustvarjalnosti je najvišji v Osrednjeslovenski regiji, preostale regije pa razen Gorenjske zelo zaostajajo. Matrica razvoja kaže, da so Osrednjeslovenska, Gorenjska, Zasavska, Obalno-kraška in Goriška regija voditeljice, Savinjska se prebija, druge pa stopicajo zadaj. V Osrednjeslovenski regiji je izrazito močna koncentracija večine elementov ustvarjalnosti. Razlika med centrom in drugimi regijami pa je razen redkih izjem prevelika. Na osnovi podatkov o indeksu ustvarjalnosti in na osnovi matrice razvoja naših statističnih regij se zdi, da bi bilo najprimerneje razdeliti Slovenijo na šest do največ osem upravnih pokrajin. Oblikovati bi jih bilo treba tako, da bi za jedra vzeli regije voditeljice in prebijajoče se regije, ki bi jim smiselno priključili druge regije ali dele regij.

Ključne besede: regionalizem, ustvarjalnost, 3T indeks (indeks ustvarjalnosti, indeks talenta, indeks tehnologije), matrica razvoja.

1. Uvod

V Sloveniji je že nekaj časa v središču pozornosti politične, strokovne in najširše javnosti vprašanje oblikovanja pokrajin. To vprašanje je zelo kompleksno in ima veliko različnih pomenov. Obravnavamo ga lahko z vidika različnih strokovnih disciplin, zgodovinskega ali ekonomskega razvoja, upravne razdelitve države in regij, identitete posameznikov in prebivalstva, razmerja političnih sil in interesov ipd.

S Slovenci poseljeno ozemlje ni imelo nikoli sreče s pokrajinsko razdelitvijo, še posebej če gledamo z nacionalnega vidika. Različni tuji gospodarji so to ozemlje delili politično in upravno v skladu s kriteriji, ki slovenskega nacionalnega interesa praviloma niso upoštevali. Še bolj pogosto pa so bili (zavestno) v nasprotju z njim. Politična razdelitev je z migracijami, ki jih je povzročala, ustvarjala narodnostno mešanost, kar je še dodatno zapletalo normalen razvoj zaokroženih regij in s tem pokrajin. Celo v okviru Avstro-Ogrske kot ene države smo bili Slovenci razdeljeni med oba dela monarhije.

Vse do danes so se ohranile različne teorije, ki so zanikale slovenstvo. Najbolj znana je teorija o Vendih. Ta teorija nima danes nobenega pomena več, čeprav je v preteklosti veliko prispevala k zmanjšanju slovenskega nacionalnega ozemlja. Še zmeraj pa je zelo pomembno, da je v naši soseščini več sorazmerno velikih mest, ki so s svojimi centralnimi gravitacijskimi vplivi ovirala krepitev sosednjih slovenskih mest. Taka mesta so npr. Zagreb, Reka, Gradec in še kakšno. Zaradi spleta različnih okoliščin so ostala zunaj naših meja tudi mesta Celovec, Beljak, Trbiž, Gorica in Trst. Vpliv slovenstva v njih se je zelo zmanjšal, še zmeraj pa je močan njihov čezmejni vpliv na rast nekaterih sosednjih slovenskih mest.

Razvoj industrije in drugih nekmetskih dejavnosti se je na Slovenskem začel kasneje kot v sosednjih avstrijskih in italijanskih pokrajinah. To je ohranjalo kmetijski značaj naših pokrajin dalj časa kot v severni in zahodni soseščini in vplivalo na počasnejši razvoj izobraževanja pri nas. Izobrazbena raven Slovencev je bila nizka in v ključnih zgodovinskih trenutkih nam je primanjkovalo izobraženih, sposobnih in nacionalno zavednih ljudi.

Našteti in drugi pomembni zgodovinski procesi in dejavniki močno vplivajo na težavnost oblikovanja zaokroženih in ekonomsko močnih regij v Sloveniji, ki bi bile naravna osnova upravne razdelitve države na pokrajine. To dejstvo je v zadnjih letih doživelo vsaj dva praktična testa. Prvi je bil razdelitev države na dve ali tri regije zaradi upravičenosti do črpanja sredstev razvojne pomoči Evropske unije (EU). Vlada se je v težnji, da bi zadostila nekaterim kriterijem EU, odločila za povsem nenaravno razdelitev Slovenije na dve regiji, čeprav bi bila vsebinsko veliko primernejša razdelitev na tri regije.

Drugi test pa je pokrajinska zakonodaja, ki se pripravlja in bi naj uvedla upravno raven pokrajin kot vmesno raven med občino in državo. Dosedanje diskusije in politični procesi vse bolj nakazujejo, da bo Slovenija tudi pri pokrajinah

šla po enaki poti kot pri občinah. Pri slednjih so prevladali lokalni mikro interesi in vodili do pogosto pretirane razdrobljenosti, ki ni samo v nasprotju z zakonskimi kriteriji ampak pogosto celo z zdravim razumom. Zanimivo pa je, da je razdrobljenost največja v najmanj razvitih predelih države, kot je npr. Prekmurje. To je po svoje tudi zelo zgovorno, saj kaže, da ekonomski in družbeni razvoj nista spletna mreže močnih vezi, ki bi povezovale večje teritorialno, ekonomsko in prebivalstveno območje v homogeno in naravno celoto. Slednje bi morale biti v nacionalnem interesu Slovenije, pa tudi v dolgoročnem interesu prebivalstva, ki v takih enotah živi.

V tem besedilu bomo v nadaljevanju obravnavali vprašanje ustvarjalnosti slovenskih regij in njen vpliv na oblikovanje pokrajin. To vprašanje je precej ožje kot v uvodu obravnavana vprašanja. Kljub temu pa je že iz uvodnih misli mogoče razbrati tezo, da ima izobrazbenost in z njo povezana ustvarjalnost zelo velik vpliv na regionalno členitev nekega ozemlja in njegovo upravno razdelitev. V nasprotju s preteklostjo se v zadnjih letih izobrazbena raven prebivalstva v Sloveniji hitro povečuje. Investiranje v človeški kapital in s tem še posebej vpis v terciarno izobraževanje hitro naraščata (Malačič, 2001; SL-05, str. 126). Vpis v terciarno izobraževanje je v generaciji, rojeni leta 1985, dosegel že 62,3 % (Resolucija, 2006, str. 19). Vse to kaže, da se z izobrazbo povezani elementi ustvarjalnosti v Sloveniji hitro krepijo.

Pri analizi bomo uporabljali pristop, ki temelji na indeksu ustvarjalnosti. Razumljivo je, da nas bodo posebej zanimali indeksi ustvarjalnosti v slovenskih statističnih regijah, ki se v grobem kažejo kot najpomembnejša osnova sedanjih razprav o razdelitvi Slovenije na upravne pokrajine. Besedilo se v določeni meri naslanja na rezultate raziskovalne naloge, ki jo je skupina raziskovalcev iz Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani pod vodstvom avtorja opravila za Službo vlade Republike Slovenije za regionalni razvoj (Malačič et al., 2005).

Vsebina besedila je razdeljena na uvod, ki mu sledi točka, katera podrobneje razloži sestavo in vsebinsko utemeljenost indeksa ustvarjalnosti. Tretja točka obravnava rezultate analize ustvarjalnosti v Sloveniji in njenih dvanajstih statističnih regijah. V četrti točki besedilo analizira pomen ustvarjalnosti za regionalno in upravno razdelitev Slovenije. Na koncu sta še sklep v peti točki ter seznam literature in virov.

2. Indeks ustvarjalnosti

Ameriška avtorja Florida in Tinagli sta se lotila proučevanja ustvarjalnosti v družbi in njenega pomena za gospodarski in družbeni razvoj s pomočjo indeksa ustvarjalnosti (Florida and Tinagli, 2004). Ta je nadalje sestavljen iz treh sestavin, ki so tudi indeksi. Imenujejo se indeksi talenta, tehnologije in tolerantnosti (3T). Posamezni izmed njih pa so razčlenjeni še naprej na trojice sestavnih delov. Poglejmo si v nadaljevanju, kako so sestavljeni posamezni izmed teh indeksov.

Indeks talenta je sestavljen iz naslednjih podatkov: a) deleža zaposlenega prebivalstva z ustvarjalnim poklicem med vsem zaposlenim prebivalstvom, b) deleža oseb z visokošolsko izobrazbo (in več) med prebivalstvom starim od 24 do 64 let in c) števila zaposlenih raziskovalcev na 1000 plačanih zaposlenih. Osebe z ustvarjalnim poklicem so v skladu z metodologijo opredeljene kot znanstveniki, inženirji, profesorji, umetniki, glasbeniki, arhitekti, menedžerji, ekonomisti in drugi, ki se ukvarjajo s snovanjem nečesa novega in širše z ustvarjalnimi aktivnostmi nasploh. Pri deležu oseb z visokošolsko oziroma univerzitetno izobrazbo smo upoštevali tudi triletno visokošolske strokovne programe. Število zaposlenih raziskovalcev na 1000 plačanih zaposlenih oseb je dobljeno na osnovi Registra zaposlenega prebivalstva Statističnega urada Republike Slovenije (SURS).

Indeks tehnologije sestavljajo indeks inovacij, ki izraža število patentov na milijon prebivalcev, indeks visokih tehnologij, ki izraža delež patentov v dejavnostih visoke tehnologije na milijon prebivalcev in raziskovalno-razvojni (R&D) indeks, ki je opredeljen kot delež izdatkov za raziskave in razvoj v bruto domačem proizvodu (BDP). Za izračun indeksa tehnologije potrebujemo naslednje podatke: število vseh patentov, število visoko-tehnoloških patentov, R&D izdatke in BDP. SURS ima te podatke le za Slovenijo kot celoto, zato je bilo treba podatke za regije posebej zbrati.

Indeks tolerantnosti sestavimo s podatki o vrednotah, a) o obnašanju oziroma strpnosti družbe do različnih manjšin, b) o prisotnosti tradicionalnih vrednot nasproti modernim vrednotam in c) o tem, koliko družba ceni individualne pravice posameznika in njegovo samoizražanje. Pri tem indeksu je največ težav s podatki na regionalni ravni v Sloveniji. Za indeks vrednot in izražanja smo dobili anketne podatke Evropske študije vrednot iz Arhiva družboslovnih podatkov. Indeks stališč sloni na tolerantnosti do drugačnih. Podatki so bili zbrani v

Janez Malačič
**Ustvarjalnost slovenskih regij
in njen vpliv na oblikovanje pokrajin**

skladu z anketo Eurobarometra. Tudi preostali podatki za potrebe tega indeksa so bili dobljeni iz raziskave Slovensko javno mnenje.

Florida in Tinagli, 2004, sta ustvarjalnost konkretizirala z natančno opredeljenimi in merljivimi kazalci. Za vsakega izmed devetih kazalcev na najnižji ravni po njuni metodologiji poiščemo teritorialno enoto z najvišjo oziroma najbolj ugodno vrednostjo. Tej teritorialni enoti dodelimo vrednost, ki je enaka številu proučevanih teritorialnih enot. Ker imamo v naši analizi 12 slovenskih regij, je to v našem primeru 12. Za vse druge teritorialne enote izračunamo vrednosti indeksa tako, da jim pripišemo vrednost med 0 in 12, izračunano kot relativno velikost glede na vrednost za teritorialno enoto z največjo vrednostjo. Npr., če ima pri nekem kazalniku teritorialna enota vrednost, ki znaša le tretjino ali šestino vrednosti, ki jo ima teritorialna enota z najvišjo vrednostjo, potem bi ta teritorialna enota dobila vrednost 4 oziroma 2. Vrednost indeksa je lahko tudi negativna, če gre za kazalnike, ki imajo lahko tudi negativne vrednosti. Vrednost za posamezno teritorialno enoto je torej odvisna od odstopanja vrednosti te teritorialne enote od vrednosti teritorialne enote z najvišjo vrednostjo.

Pri izračunavanju vmesne stopnje indeksov, torej treh omenjenih indeksov (3T), izmed katerih je vsak izračunan iz treh indeksov na najnižji ravni, je način izračuna analogen. Seštejemo dobljene vrednosti indeksov na najnižji ravni in pogledamo, katera teritorialna enota ima najvišjo vsoto. Tej bo dodeljena vrednost, ki je enaka številu teritorialnih enot. Vrednosti indeksa za preostale regije bodo določene z relativnim odstopanjem njihove vsote (vrednosti indeksov na najnižji ravni) od vsote, ki jo je dosegla teritorialna enota z najvišjo vsoto.

Iz dobljenih treh indeksov na vmesni stopnji (indeksa talenta, indeksa tehnologije in indeksa tolerantnosti) izračunamo v zadnjem koraku indeks na najvišji ravni – indeks ustvarjalnosti. Tega izračunamo za posamezno teritorialno enoto tako, da seštejemo njene vrednosti treh indeksov vmesne ravni in nato dobljeno vsoto delimo z maksimalno vrednostjo, ki bi jo teritorialna enota lahko dosegla, če bi imela pri vseh treh indeksih vmesne ravni najvišje vrednosti. Tehnično to pomeni, da dobljeno vsoto delimo s trikratnikom števila teritorialnih enot. Dobljeni rezultat, indeks ustvarjalnosti, je na ta način sintetični kazalec ustvarjalnosti po vseh omenjenih dimenzijah skupaj.

3. Ustvarjalnost v Sloveniji in njenih regijah

V prejšnji točki prikazano metodologijo indeksa ustvarjalnosti in njegovih sestavnih delov smo v že omenjeni raziskavi uporabili za analizo ustvarjalnosti v Sloveniji v primerjavi s 14 starimi članicami EU (EU-15 brez Luksemburga = EU-14) in za analizo ustvarjalnosti v 12 slovenskih statističnih regijah (Malačič et al., 2005). Tukaj ne bomo podrobneje govorili o statističnih podatkih, ki so bili potrebni za izračun obravnavanih indeksov na državni oziroma regionalni ravni. Povejmo le, da so podatki za druge države povzeti po delu Floride in Tinaglijeve. Podatke za Slovenijo in njene regije pa smo večinoma zbrali iz domačih virov ali pa pridobili iz posebnih obdelav za namene raziskave. Nanašajo se na posamezna leta iz začetka 21. stoletja. V manjšem številu primerov pa so podatki tudi za zadnja leta preteklega stoletja, še posebej to velja za indeks vrednot in indeks samoizražanja. V resnici smo pridobili najboljše in najbolj primerne podatke, kar jih je na voljo.

Ustvarjalnost v Sloveniji v primerjavi z EU-14 bomo obravnavali tukaj zelo na kratko in brez podrobnejšega navajanja indeksov, saj bo težišče te točke analiza ustvarjalnosti v regijah. Slovenija se je pri skupnem indeksu ustvarjalnosti uvrstila na 14. mesto pred Portugalsko. Če pa pogledamo indekse talenta, tehnologije in tolerantnosti, vidimo, da je zavzela naša država pri prvih dveh 12., pri tretjem pa 13. mesto. Pri indeksu talenta je naša uvrstitev v skladu z 11,3 let povprečnega izobraževanja po glavi med prebivalstvom v starosti od 25 do 64 let po popisu prebivalstva 2002 (Malačič, 2006, str. 33). Po tem kazalniku Slovenija zaostaja za okrog 2,5 let za najbolj razvitimi evropskimi državami.

Z indeksom tehnologije v Sloveniji ne moremo biti zadovoljni, saj pri njem veliko bolj zaostajamo za boljšimi državami EU-14 kot pri indeksu talenta. Relativne razlike so pri tem indeksu zelo velike in bo zaostajanje zelo težko nadomestiti. Naš največji zaostanek je pri visoko tehnoloških patentih. To je odraz tradicionalne strukture slovenskega gospodarstva in velikih zaostankov pri uvajanju visokih tehnologij (npr. biotehnologije, nanotehnologije, strojne in programske računalniške opreme, letalstva in vesoljske tehnologije, robotike ipd.).

Sestavine indeksa tolerantnosti so najbolj heterogene med vsemi. Slovenci smo po vrednotah v evropskem povprečju, pri stališčih smo precej tolerantni do drugačnih, kar nas je uvrstilo na visoko 4. mesto med vsemi državami. Vendar to ni bilo dovolj, da bi nevtraliziralo zelo negativen vpliv

Janez Malačič
**Ustvarjalnost slovenskih regij
in njen vpliv na oblikovanje pokrajin**

samopodobe in samoizražanja naših ljudi. Vrednosti tega elementa so v Sloveniji tako nizke, da so odločilno prispevale k naši uvrstitvi indeksa ustvarjalnosti na 14. mesto. Očitno bi bilo treba v Sloveniji pripraviti, sprejeti in izvajati politiko, ki bi izboljšala samopodobo naših ljudi. V zadnjih letih smo dosegli veliko uspehov in ciljev, ki bi morali dvigniti našo samozavest.

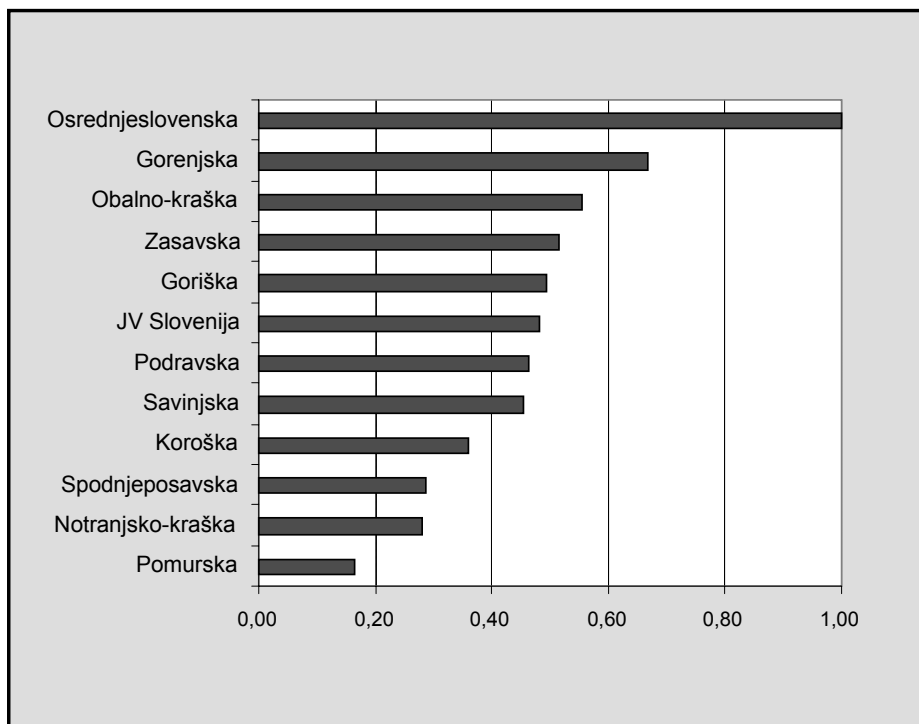
Zaradi težišča naše analize na regionalni problematiki bomo obravnavali ustvarjalnost slovenskih regij na osnovi konkretnih indeksov talenta, tehnologije in tolerantnosti (3T). Vendar nam prostor ne dopušča, da bi te tri indekse še naprej razčlenili na njihove elementarne sestavine, saj je vsak izmed njih razčlenjen še na tri sestavine najnižje ravni. S te najnižje ravni bomo brez navajanja konkretnih vrednosti elementarnih indeksov uporabili le najbolj izstopajoče značilnosti razmer v naših statističnih regijah, ki bodo še posebej osvetlili našo osnovno tezo v tem besedilu.

Tabela 1: Indeks ustvarjalnosti in njegove posamezne sestavine (indeks talenta, indeks tehnologije in indeks tolerantnosti) v slovenskih regijah.

Regija	Točke indeksa ustvarjalnosti	Indeks talenta	Indeks tehnologije	Indeks tolerantnosti
Pomurska	0,16	3,70	0,45	1,76
Podravska	0,46	6,74	4,36	5,64
Koroška	0,36	4,55	1,12	7,28
Savinjska	0,46	5,10	4,50	6,81
Zasavska	0,51	4,49	6,98	7,05
Spodnjeposavska	0,29	3,58	3,25	3,43
JV Slovenija	0,48	5,21	8,21	3,98
Osrednjeslovenska	1,00	12,00	12,00	12,00
Gorenjska	0,67	6,66	9,10	8,27
Notranjsko-kraška	0,28	4,72	3,13	2,27
Goriška	0,49	5,51	4,67	7,59
Obalno-kraška	0,56	6,77	2,40	10,86

Vir: Malačič et al., 2005.

Slika 1: Indeks ustvarjalnosti v slovenskih regijah po padajočem zaporedju.



Vir: Tabela 1.

V tabeli 1 so prikazani podatki o indeksu ustvarjalnosti in indeksih 3T za vseh 12 slovenskih statističnih regij. Skupni indeks ustvarjalnosti je preračunan na vrednost 1,00, ki je v Osrednjeslovenski regiji, indeksi drugih regij pa se nahajajo med 0 in 1,00. Hkrati so vrednosti tega indeksa prikazane tudi na sliki 1. Grafičen prikaz podatkov namreč veliko bolj nazorno pokaže vtis o relativnih razmerjih med posameznimi regijami, kot je to primer pri številčnih vrednostih podatkov.

Indeks talenta in njegovih sestavin je najvišji v Osrednjeslovenski regiji. Druge regije so daleč zadaj, razlike med njimi pa so precej manjše. Samo Podravska, Gorenjska in Obalno-kraška regija se povzpnejo le malo nad polovico vrednosti najvišjega indeksa. Osrednjeslovenska regija še posebej izstopa po indeksu znanstvenega talenta, ki izraža delež raziskovalcev na 1000 zaposlenih, saj ima pri tem kazalcu skoraj trikrat višjo vrednost od Podravske regije, ki je na drugem mestu.

Indeks tehnologije temelji zgolj na dveh kazalcih – inovacijskem indeksu in indeksu raziskav in razvoja. Visoko tehnološke patente smo izpustili, ker jih razen občasno v Osrednjeslovenski regiji in JV Sloveniji sploh ni bilo. Na vrhu razvrstitve pri indeksu tehnologije je spet Osrednjeslovenska regija. Vendar so razlike med regijami tokrat drugačne kot pri prejšnjem indeksu. Zaostanek Gorenjske in JV Slovenije za vrhom je manjši, splošne razlike pa precej večje. Najnižje vrednosti imata Pomurska in Koroška regija, le za malenkost boljše pa so obe kraški in Spodnjeposavska regija. Ob nizkem številu patentov nasploh izstopa Pomurska regija, ki v obravnavanem obdobju ni zabeležila nobenega patenta.

Indeks tolerantnosti kaže v Pomurski, Spodnjeposavski in Notranjsko-kraški regiji ter v JV Sloveniji, da tradicionalne vrednote prevladujejo nad modernimi vrednotami. Okolje je manj naklonjeno novostim in ustvarjalnosti kot v drugih regijah, kjer prevladujejo bolj moderne vrednote. Indeks samoizražanja pa razkriva, da v Sloveniji izrazito dajemo prednost varnosti pred svobodo in pravico do samoizražanja. To velja za vse regije, razen za Osrednjeslovensko. Le v tej regiji so preference do svobode in pravice do samoizražanja rahlo pred varnostjo. Verjetno je to povezano z učinkom glavnega mesta, kjer je več odprtosti in izkušenj z drugačnimi in širšim svetom nasploh.

Če si sedaj še enkrat ogledamo skupni indeks ustvarjalnosti po regijah v tabeli 1 in na sliki 1, nas ne preseneti dejstvo, da je na prvem mestu Osrednjeslovenska regija, pač pa dejstvo, da praktično vse druge regije tako zelo zaostajajo. Druga Gorenjska regija je na ravni dveh tretjin, Obalno-kraška in Zasavska regija sta nekaj nad polovico, vse preostale regije pa so pod polovico vrednosti Osrednjeslovenske regije. Zadnja Pomurska regija pa ne dosega niti petine najvišje vrednosti. Ustvarjalnost je v Sloveniji preveč koncentrirana v centru, zlasti obrobne in manj razvite regije pa izrazito zaostajajo.

V citirani raziskavi smo izračunali še trendni indeks ustvarjalnosti, ki upošteva hitrost sprememb indeksov, ki jih vključuje indeks ustvarjalnosti. Upoštevali smo statistične in druge podatke za obdobje po letu 1995. Samo ilustrativno si na sliki 2 oglejmo še matrico razvoja za posamezne slovenske regije in v nadaljevanju opredelimo značilna področja matrice razvoja.

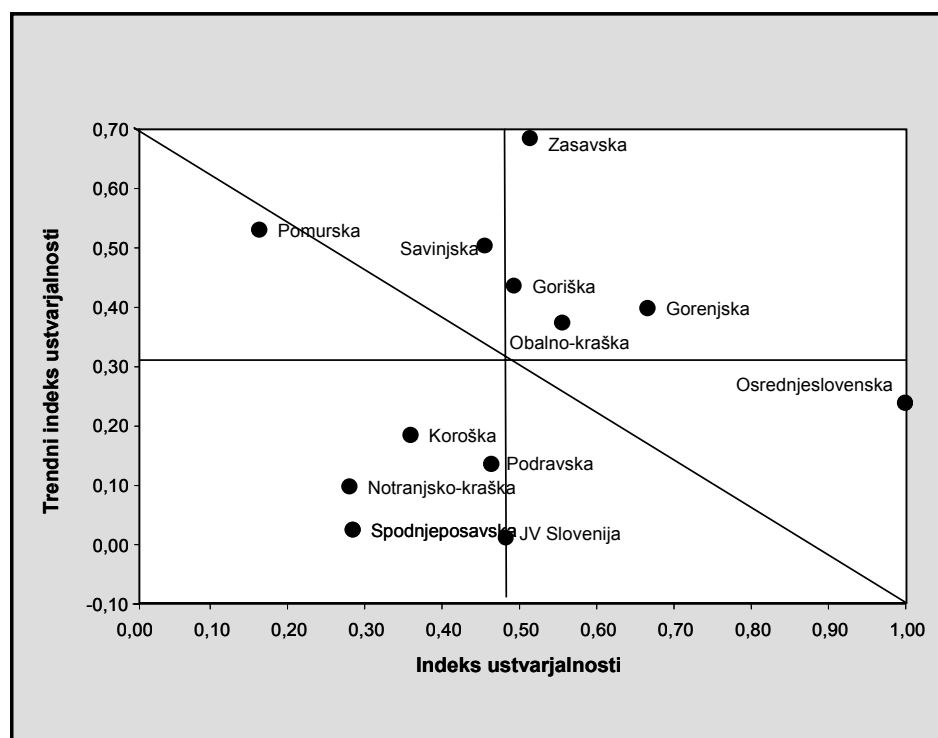
Matrica razvoja prikazuje razporeditev regij glede na indeks ustvarjalnosti in trendni indeks ustvarjalnosti. V matrico vrišemo navpično črto, ki kaže povprečno vrednost indeksa ustvarjalnosti, 0,48, ter vodoravno črto, ki pomeni

Janez Malačič
**Ustvarjalnost slovenskih regij
in njen vpliv na oblikovanje pokrajin**

povprečno vrednost trendnega indeksa ustvarjalnosti, 0,30. S pomočjo nastalih kvadrantov in diagonale iz zgornjega levega kota v spodnji desni kot lahko razdelimo površino polja na posamezne vsebinske sklope. Površina, ki je desno od navpične ločnice in nad diagonalo, kaže voditelje. Področje levega spodnjega kvadranta in levega zgornjega kvadranta pod diagonalo je področje regij, ki stopicajo zadaj. Področje levega zgornjega kvadranta nad diagonalo je področje prebijajočih se regij, področje desnega spodnjega kvadranta pod diagonalo pa je področje regij, ki izgubljajo tla pod nogami.

Matrica na sliki 2 kaže, da praktično polovica slovenskih statističnih regij stopica zadaj. Med voditelje sodijo razen Osrednjeslovenske še Gorenjska, Zasavska, Obalno-kraška in Goriška regija. Samo ena regija, Savinjska, je na območju prebijajočih se regij, kar napoveduje, da v prihodnjih nekaj letih ne moremo pričakovati večjih pozitivnih sprememb.

Slika 2: Matrica razvoja slovenskih regij.



Vir: Malačič et al., 2005.

4. Pomen ustvarjalnosti za regionalno in upravno razdelitev Slovenije

Posamezni elementi ustvarjalnosti, ki v sintetični obliki tvorijo indeks ustvarjalnosti, imajo velik pomen za nastajanje, krepitev in poglobljanje številnih pomembnih vezi v prostorski razdelitvi državnega ozemlja na regije. V Sloveniji so bili v preteklosti mnogi izmed teh elementov prešibki ali celo popolnoma odsotni. Zato smo imeli pri nas zmeraj težave s smiselno, nacionalnim in narodno gospodarskim interesom prilagojeno regionalizacijo.

Dobro razvita regionalna razčlenjenost, ki se izraža v gospodarski moči, samostojnosti, samozavesti ter regionalni zavesti in pripadnosti regiji, pa mora biti najpomembnejša osnova in kriterij za upravno razdelitev države. Če takšne razčlenjenosti ni, ker se v preteklosti zaradi najrazličnejših ovir ni mogla razviti, bi jo morala regionalna politika v državi načrtno spodbujati. Pri takšnem spodbujanju pa so še posebej pomembne in prelomne politične odločitve o zakonih in drugih pravnih aktih, s katerimi se ustanavljajo nove ravni upravne razdelitve. V našem slovenskem primeru je to sedaj raven pokrajin.

V Sloveniji po osamosvojitvi, pa tudi v času druge Jugoslavije, upravnih pokrajin nismo poznali. Spomin na pokrajine v prejšnjih državah in stoletjih je med našim prebivalstvom povsem zbledel, če ni že izginil. Zato sedaj v resnici ustanavljamo pokrajine na novo. Organi, ki bodo sprejemali odločitve, pa tudi ljudje, ki so že in še bodo glasovali o tem vprašanju na referendumih, bi se morali ob tem zavedati svoje odgovornosti. Ponuja se jim priložnost, da ustanovijo smiselne, samostojne in močne pokrajine, ki bodo deloma protiutež pretirani centralizaciji države in koncentraciji skoraj vsega v centru, deloma pa zasnova novih regionalnih vezi in omrežij, ki so bile v Sloveniji v preteklosti prešibke, ko pa bi jih najbolj potrebovali, jih preprosto nismo imeli.

Naša analiza ustvarjalnosti v slovenskih statističnih regijah je pokazala, da imamo v Sloveniji izrazito močno koncentracijo večine elementov ustvarjalnosti v Osrednjeslovenski regiji oziroma v centru. Razlika med centrom in ostalimi regijami je razen redkih izjem prevelika. Zato obstaja izrazit nacionalni interes, da se ta razlika zmanjša. Od tod sledi tudi sklep, da bi bilo 12 upravnih pokrajin, ki bi se bolj ali manj ujemale s statističnimi regijami, preveč. Na osnovi podatkov o indeksu ustvarjalnosti in na osnovi matrice razvoja naših statističnih regij se zdi, da bi bilo najprimerneje razdeliti Slovenijo na šest do največ osem upravnih pokrajin. Oblikovati bi jih bilo treba tako, da bi za jedra vzeli regije

voditeljice in prebijajoče se regije, ki bi jim smiselno priključili ostale regije ali dele regij.

Če pa bo prevladala politična odločitev za 12 ali celo 14 upravnih pokrajin, bomo dobili razdrobljene in šibke pokrajine, ki ne bodo premogle dovolj ustvarjalnih sil, da bi se lahko samostojno izvile iz tistega območja matrice razvoja, ki označuje enote, ki stopicajo zadaj. V tem besedilu ni prostora, da bi obravnavali številna druga vprašanja upravnih pokrajin. Gotovo so med temi še posebej pomembne pristojnosti, politična organiziranost in financiranje delovanja pokrajin. Ne glede na to, pa lahko že sedaj zapišemo, da bi bile preveč razdrobljene in šibke pokrajine še ena zamujena priložnost za oblikovanje smiselne in močne regionalne strukture, ki je temelj vsake uspešne države.

5. Sklep

Regionalna razčlenjenost nekega ozemlja oziroma države je rezultat številnih dejavnikov in dolgotrajnega razvoja. Hkrati se ta razčlenjenost povezuje in prepleta z upravno razdelitvijo. Tako za regionalno kot upravno členitev in njuno vitalnost pa je zelo pomemben nabor in splet elementov ustvarjalnosti. V Sloveniji so ti preveč koncentrirani v centralni regiji. Zato bi bilo treba zasnovati šest do osem močnih pokrajin kot protiutež centru. Samo takšne pokrajine bi imele dovolj ustvarjalnih potencialov za uspešen in trajen razvoj.

Dr. Janez Malačič je redni profesor na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani in član Katedre za statistiko ter pridružen član Katedre za ekonomsko teorijo in politiko. Je nosilec vrste predmetov s področja ekonomika delovne sile, ekonomske demografije ter ekonomske statistike tako na dodiplomskih kot podiplomskih študijskih programih. Prof. dr. Malačič je tudi avtor ali soavtor številnih znanstvenih in strokovnih monografij in učbenikov ter avtor preko štiridesetih izvirnih znanstvenih člankov ter nekaj čez sto strokovnih člankov, ki so objavljeni tako doma kot v tujini.

Literatura in viri

- Florida, R. and Tinagli, I. (2004): Europe in the Creative Age, Demos, London.
- Malačič, J. (2001): Statistično ugotavljanje obsega človeškega kapitala. V: Tkačik, B., ur., Novo tisočletje – pripravljenost statistike na razumevanje in merjenje novih pojavov. 11. Statistični dnevi, SURS in SDS, Radenci.
- Malačič, J. et al. (2005): Študija o kazalcih ustvarjalnosti slovenskih regij. Služba vlade Republike Slovenije za regionalni razvoj in Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Malačič, J. (2006): Demografija. Teorija, analiza, metode in modeli. 6. izdaja, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2006 – 2010. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ljubljana.
- Statistični letopis Republike Slovenije, različni letniki, SURS, Ljubljana.

SUMMARY

**CREATIVITY OF THE SLOVENIAN REGIONS AND
ITS INFLUENCE ON THE ADMINISTRATIVE
PROVINCES IN SLOVENIA**

In Slovenia, the establishment of the administrative provinces has been vigorously debated political and professional topic for more than a decade. The topic is very complex and controversial. Slovenian national territory had never been lucky with the administrative divisions till the establishment of the Slovenian state at the beginning of the 1990s. The Slovenian national interests were more or less ignored or even violated under the foreign rulers in the previous centuries. Historical processes and many other factors strongly influence the complexity of the establishment of economically strong and viable regions in Slovenia which would be the natural base of the administrative provincial division of the state.

The author of the paper analyses the creativity of the Slovenian regions and its influence on the establishing of the administrative provinces. The topic is narrow one. However, the main thesis is quite obvious. It says that education and creativity are very important for the regional and administrative division of a territory. The main analytical tool in the paper is the index of creativity. In the core of the analysis are the indexes of creativity for the twelve Slovenian statistical regions. These regions are the base for the administrative provincial divisions of the country.

The American authors Florida and Tinagli have analysed the creativity in a human society and its importance for the economic and the social development by the index of creativity. The creativity index is a composite based on the talent, technology and tolerance indexes (3Ts). The 3Ts are also the composites. Each of them has three particular elements.

The talent index includes the following data:

- a. the percentage of the employed population with creative occupations between all employed persons;
- b. the percentage of population age 25-64 with a tertiary degree level (degrees of at least three years have been included in Slovenia) and
- c. the number of research personnel per thousand employees.

The technology index is based on three separate indicators:

- a. an innovation index measures the number of patents per million populations;
- b. an R&D index measures a percentage of gross domestic product spent for research and development expenditures and
- c. a high-tech innovation index measures the number of high technology patents in high technology fields such as information technology, pharmaceuticals, nanotechnology, aerospace, biotechnology, etc. per million populations.

The tolerance index includes the measures based on the values of the populations. The three measures are:

- a. an attitudes index represents the percentage of tolerant persons in the society. In fact it is a measure of attitudes towards different minorities such as immigrants, gays, lesbians, etc;
- b. the values index represents the degree a country or a region reflects modern or secular values as opposed traditional ones and
- c. the self-expression index measures the degree to which a population values self-expression and individual rights.

The creativity index approach by Florida and Tinagli measures quantitative statistical data. It is necessary to find the region with the highest value for each of the nine indicators. The best performing region is assigned 12 points and the other regions are assigned the number of points that reflects their relative distance from the top region. The calculations of the indexes are the same at all levels. At the intermediate level we calculate the 3Ts indexes (talent, technology and tolerance). At the creativity index level the maximum value is 36 for the best performing region. For other regions we sum the values of the 3Ts and calculate the relative distance from the 36.

The analysis of creativity in Slovenia has two parts. The first part compares Slovenia with EU-15 countries without Luxemburg. It is in fact EU-14. The data used for the EU-14 are from the original work of Florida and Tinagli and the data for Slovenia are calculated on the basis of Slovenian data sources. The second part covers the twelve Slovenian statistical

regions. The majority of the data are from the official data sources. However, some specific data have been collected for the calculations of the 3Ts indexes.

The creativity comparison between Slovenia and EU-14 can be only short here. The overall creativity index rank for Slovenia was the 14th in the group of the 15 countries. It was placed in front of Portugal only. The results for the 3Ts are slightly different. The Slovenian ranks for the talent and the technology indexes were the 12th in both cases while the rank for the tolerance index was the 13th. The rank of the talent index is in accordance with the educational level in Slovenia. In the census year 2002, the average schooling per person in the age group 25 – 64 was 11.3 years in Slovenia. It was about 2.5 years less than in the most developed European countries.

More critical are the results in the case of the technology index. The relative distances between Slovenia and the most developed countries in Europe are much higher. Slovenia will hardly catch up in the near future, especially because the distance is the highest in the case of high technology patents. Among all three indexes the elements of the tolerance index are the most heterogeneous. The values of the Slovenians are similar to the European average. Slovenian attitudes index is as high as the 4th in the group. However, the third element – *self-expression* – is very low and this fact is the basic element which placed Slovenia at the 14th rank between 15 countries in the group.

At the regional level the maximum value of the creativity index is in the Central Slovenia region. The look at its components shows that the talent index is also the highest in the Central Slovenia region. Other Slovenian regions are well behind the first ranking region while the differences between them are smaller than in the case of the creativity index. In the case of the technology index only two elements have been taken into the calculation. These two elements are an innovation index and a research and development spending. The third element, the high technology patents, should have been dropped out of the calculation because of their absence in all of the Slovenian regions but two. These two regions are Central Slovenia and South-East Slovenia and even in these two regions high technology patents have occurred sporadically. Central Slovenia is at the top again while the distances to the Gorenjska and South-East Slovenia regions are smaller than in the case of the talent index. The two lowest ranking regions are Pomurska and Koroška

regions. The Pomurska region did not have any patent at all in the studied period.

In four out of the twelve Slovenian regions the traditional values prevail over the modern ones. These regions are Pomurska, Lower-Posavska, Notranjsko-kraška and South-East Slovenia. In all other regions modern values are more important than the traditional values. The self-expression index shows the domination of security over the liberty, protest politics, freedom, etc. The only exception in this sense is the Central Slovenia region. It can probably be explained by the influence of the capital city and with more openness to the world.

The most striking fact in the analyses is not the first rank of the Central Slovenia but the fact that all other Slovenian regions are far behind the first one. The creativity index of the second Gorenjska region is at the level of two thirds and the indexes of the Obalno-kraška and Zasavska regions at the level which is slightly over the half of the value for the first ranking region. All other regions are far behind.

The creativity index is a static indicator. However, it is possible to include into the analysis more dynamic approach. It can be done by the calculation of the creativity trend index. This approach includes the trend data for the creativity elements in the period 1995 – 2003/2004. The static and the dynamic approach allow us to develop the creativity matrix for the Slovenian statistical regions. The creativity matrix enables us to position the Slovenian regions in four groups. Six Slovenian regions are positioned in the group of leaders and the group of up and coming regions. In the leaders group belong Central Slovenia, Gorenjska, Zasavska, Obalno-kraška and Goriška regions while in the group of up and coming regions is Savinjska region only. Other six Slovenian regions are positioned in the laggards group. These regions are Koroška, Podravska, Notranjsko-kraška, Lower-Posavska, South-East Slovenia and Pomurska. It is hardly possible to expect quick positive changes in the positions of the Slovenian regions in the near future.

The elements of creativity which are included in the calculation of the creativity index are very important for the establishment and strengthening of the numerous binds in the net of the territorial structure of a state and its regions. Well developed regional division which is reflected in the economic strength, independence, self-reliance and belonging to the particular territorial unit should be the most important base for the establishment of the administrative division of the country. In the case of the

absence of such a division, because it has not developed in the past, the regional policy in the country should have promoted it. The role of law making is especially important in the framework of such a promotion, especially when new administrative levels are introduced into the system. In the Slovenian case we have the new provincial level which has been in the process of enactment.

The introduction of the administrative provinces is important novelty in the country. All decision-makers involved and general population should be aware of the responsibility in this process. There is a chance for establishing the sensible, viable and strong provinces which could have been the counter balance to the centralization of the state and to the concentration of almost everything in the centre. The provinces could have been also the base for new binds and nets for stronger territorial units in the country. In too many examples in the Slovenian history the economic and national binds were too weak or completely absent.

The analysis of the creativity in Slovenia has shown that too many elements of the creativity are predominantly concentrated in the Central Slovenia region or in the centre of the country. The differences between the centre and other especially periphery regions are in many cases far too big. Therefore, it is in the national interest to diminish these differences. This is the basis of the conclusion that the twelve administrative provinces which would have been established along the lines of the statistical regions is simply too big number. The analysis of the creativity indexes and the creativity matrix in Slovenia and its statistical regions suggests the introduction of the six to eight administrative provinces. They should have been created along with the regions which belong to the groups of leaders and up and coming regions. Other regions or parts of the regions could have been included in such a division.

However, if the political decision for twelve or even fourteen regions will prevail, the country will be divided in weak and partitioned provinces which will not have enough strength and creative forces to escape from those areas of the creativity matrix which mark the laggards' area. Too many small and weak provinces in Slovenia would be one more missed chance in the line of historical opportunities for the establishment of the viable and strong regional structure which is the base of every successful country.

Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006

UDK: 35.072.8(497.4) : 336EU

Aleksander Aristovnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Neja Lah

Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
neja.lah@gov.si

IZVLEČEK

Članstvo v Evropski uniji (EU) ponuja Sloveniji edinstveno priložnost zagona gospodarskega razvoja in procesa realne konvergence, ki je v prvem obdobju članstva ni v celoti izkoristila. Čeprav je Slovenija pri črpanju sredstev EU ena najuspešnejših novih držav članic, je do konca leta 2006, kljub statusu neto prejemnice, izkoristila le okoli polovice dodeljenih sredstev za obdobje 2004–2006. Glavni razlog za to lahko iščemo predvsem v slabi izkoriščenosti kohezijskih sredstev, ki bodo v prihodnosti predstavljali pretežni del prilivov iz proračuna EU. Če želi Slovenija izkoristiti znatna razpoložljiva kohezijska sredstva EU, bo morala v prihodnosti nujno povečati predvsem administrativno sposobnost črpanja teh sredstev. Za uspešnejše črpanje evropskih sredstev bo tako, poleg dodatnega prestrukturiranja proračunskih izdatkov in uporabe dobrih praks iz tujine, treba zagotoviti tudi višjo stopnjo strokovnosti in učinkovitosti oz. uspešnosti slovenske državne uprave.

Ključne besede: EU, strukturni skladi, Kohezijski sklad, administrativna usposobljenost, državna uprava, Slovenija

1. Uvod

Slovenija je v zadnjih letih dosegla vrsto zastavljenih strateških ciljev, med katerimi izstopata predvsem vstop v Evropsko unijo (EU) leta 2004 in kasneje tudi v Gospodarsko in denarno unijo (GDU) leta 2007. Naslednji strateški cilj Slovenije pomeni doseči oziroma preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU do leta 2013, ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja in dolgoročnega

ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnotežij. Po zadnjih podatkih Slovenija dosega 88-odstotno raven razvitosti EU-27 oziroma 80-odstotno raven razvitosti držav članic GDU (l. 2006). Pri doseganju zastavljenega strateškega cilja pa bodo eno ključnih vlog imela tudi znatna razpoložljiva kohezijska sredstva EU, ki bodo morala biti v tekoči finančni perspektivi 2007–2013 uporabljena veliko bolj uspešno in učinkovito kot v obdobju 2004–2006.

Temeljni namen članka je predstaviti dosedanje (ne)uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU in opozoriti na ovire, ki onemogočajo višjo stopnjo tovrstne uspešnosti. Članek najprej predstavi predvideni in dejanski neto finančni priliv sredstev EU v Slovenijo v obdobju 2004–2006. V nadaljevanju članek posebej predstavi sistem črpanja kohezijskih sredstev EU in institucije, vključene v ta sistem črpanja na ravni Republike Slovenije. V četrtem delu se članek osredotoči na probleme pri črpanju kohezijskih sredstev EU in v petem delu osvetli rešitve za izboljšanje uspešnosti črpanja razpoložljivih evropskih sredstev v tekoči finančni perspektivi. Na koncu so povzete tudi glavne ugotovitve članka.

2. Slovenija – neto prejemnica EU sredstev v obdobju 2004–2006

2.1 Neto finančni položaj Slovenije v letu 2004

Slovenija je v slabem prvem letu članstva v EU predvidela finančne prejemke v znesku 335,5 milijona evrov (1,3 odstotka BDP), ki naj bi za okoli 80 odstotkov presegli njena predvidena finančna izplačila v skupno evropsko blagajno. Pričakovano so bila predvidevanja glede na slovensko neizkušenost pri koriščenju finančnih sredstev EU previsoka, kar kažejo tudi dejanski finančni rezultati. Tako je v letu 2004 Slovenija prejela le okoli 55 odstotkov predvidenih evropskih prejemkov (182,8 milijona evrov), predvsem na račun popolne neizkoriščenosti razpoložljivih sredstev iz naslova kohezijske¹ in notranje politike. Veliko bolje se je Slovenija odrezala pri izkoriščanju sredstev iz predpristopnih pomoči (44,7 milijona evrov) in skupne kmetijske politike (SKP) (23,0 milijona

¹ V članku bo pojem kohezijska politika vključeval tako instrumente strukturnih skladov kot tudi Kohezijskega sklada.

Aleksander Aristovnik, Neja Lah

**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

evrov), kjer je bila dosežena 50-odstotna stopnja izkoriščenosti sredstev EU. Praktično so finančne prilive evropskih sredstev v Slovenijo leta 2004 reševala pavšalna plačila (112,7 milijona evrov), ki so predvideni tok presegla za okoli 10 odstotkov ter pomenila več kot 60 odstotkov celotnega finančnega priliva evropskih sredstev (glej razpredelnico 1).

Na drugi strani so se pričakovanja glede vplačanih sredstev Slovenije v proračun EU (pričakovano) uresničila več kot 90 odstotno (169,4 milijona evrov). Ni presenetljivo, da je to Slovenijo, skupaj z relativno nizko stopnjo uresničitve predvidenih finančnih prilivov, privedlo na rob položaja neto plačnice v proračun EU. Iz predvidenih 147,3 milijone evrov neto priliva je Slovenija prejela le 13,4 milijona evrov (0,05 odstotka BDP) neto finančnih sredstev EU, tj. slabih 10 odstotkov načrtovane neto finančnega položaja Slovenije nasproti EU. Še več, če upoštevamo samo obdobje od začetka maja do konca decembra 2004, je bila Slovenija celo v negativnem neto finančnem položaju v znesku 14,6 milijona evrov. Skrb zbujajoč podatek kaže predvsem že omenjena neizkoriščenost sredstev EU iz kohezijske in notranje politike, ki pa je bila v prejšnjih programskih obdobjih značilna tudi za nekatere stare države članice (npr. Portugalska in Irska) ter je prisotna v prvem koledarskem letu članstva tudi pri nekaterih novih državah članicah EU (npr. na Poljskem).

2.2 Neto finančni položaj Slovenije v letu 2005

Rebalans proračuna Slovenije za leto 2005 je predvideval, da naj bi Slovenija do konca leta iz bruseljske blagajne prejela 483,6 milijona evrov, skupna vplačila v proračun EU pa naj ne bi presegla 305 milijonov evrov. To pomeni, da naj bi bila Slovenija v letu 2005 neto prejemnica sredstev EU predvidoma v znesku 178,6 milijona evrov (0,65 odstotka BDP). Že same izkušnje slovenskega črpanja sredstev EU v letu 2004 pa so pokazale nerealnost ocene in premajhno usmerjenost nacionalnega proračuna v večjo izkoriščenost razpoložljivih sredstev EU. Tudi rezultati v letu 2005 so pokazali relativno visoko stopnjo neuspešnosti pri porabi razvojnih sredstev, saj je Slovenija v tem letu dosegla le okoli 63 odstotkov načrtovanih prilivov, predvsem na račun nizke izkoriščenosti sredstev za potrebe notranje politike (izkoristila le 10 odstotkov načrtovanih prilivov) in kohezijske politike (izkoristila le 28 odstotkov načrtovanih prilivov) (glej razpredelnico 1).

V luči omenjenih težav je Vlada RS marca 2005 sprejela 34 sklepov, ki naj bi pospešili črpanje sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada. Hkrati je bilo izjemno slabo črpanje sredstev v preteklosti eden temeljnih vzrokov za takratni rebalans proračuna Slovenije, ki ga je Državni zbor RS sprejel junija 2005.² Po prerazporeditvi sredstev v proračunu se je pričakovala in tudi uresničila nekoliko višja stopnja izkoriščenosti sredstev EU. Tako je Slovenija v letu 2005 dosegla 17,1 milijona evrov (0,06 odstotka BDP) presežka prejetih nad vplačanimi sredstvi v proračun EU, kar je še vedno pomenilo le okoli desetino predvidenega obsega.

2.3 Neto finančni položaj Slovenije v letu 2006

Leto 2006 je bilo z vidika črpanja sredstev EU za Slovenijo prelomno, saj je dosegla relativno visoko stopnjo izkoriščenosti razpoložljivih sredstev EU. Kljub temu, da je Slovenija to leto prejela le 78 odstotkov predvidenih prilivov od EU, je dosegla neto priliv v višini 60,5 milijona evrov (0,20 odstotka BDP) oziroma 44 odstotkov predvidenega obsega. Izrazito izboljšanje glede na pretekla leta je zaznati na področju kohezijske politike (Slovenija je uresničila 81 odstotkov predvidenih sredstev)³, medtem ko je še vedno problematično črpanje sredstev iz schengenskega vira, saj je država počrpala le 27 odstotkov predvidenih sredstev. Podobno kot pretekla leta, je bila Slovenija najuspešnejša pri črpanju sredstev SKP (prejela 96 odstotkov predvidenih sredstev) in pridobivanju pavšalnih povračil (prejela 90 odstotkov predvidenih sredstev).

Kljub na prvi pogled relativno slabemu izkoristku Slovenija še zdaleč ni neuspešna porabnica (strukturnih) sredstev EU, sploh če jo primerjamo s preostalimi novimi državami članicami EU. Tako slika 1 prikazuje mednarodno primerjavo črpanja razpoložljivih strukturnih sredstev EU v obdobju 2004–2006 v novih državah članicah.

² Rebalans proračuna RS za leto 2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance, junij 2005.

³ Leta 2006 je Slovenija iz proračuna Skupnosti prejela 85,5 mio EUR iz sredstev strukturne politike, tako da je državni proračun v odnosu do proračuna EU realiziral do sedaj najvišji neto proračunski presežek. V istem letu je Slovenija tudi izpolnila pravilo »N+2« pri vseh skladih v okviru Enotnega programskega dokumenta (EPD) 2004–2006.

Aleksander Aristovnik, Neja Lah
**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

**Razpredelnica 1: Predvideni in dejanski neto finančni položaj
Slovenije v EU v obdobju 2004–2006 (v milijonih evrov, tekoče cene)**

v mio EUR	2004		2005		2006	
	Predvideno	Dejansko	Predvideno*	Dejansko	Predvideno	Dejansko
Prejeta sredstva iz EU	335,5	182,8	483,6	302,5	449,4	348,4
Predpristopna sredstva	88,0	44,7	58,0	47,2	36,7	25,9
SKP	46,7	23,0	113,9	111,8	142,3	136,0
Strukturna politika	32,1	0,0	111,8	35,9	104,7	85,5
Kohezijska politika	27,5	0,0	42,6	7,5	27,1	20,9
Notranja politika	38,4	0,0	65,1	6,3	76,8	20,4
Pavšalna povračila	102,2	112,7	92,6	91,0	62,2	55,9
Plačila sredstev v EU	187,8	169,4	305,0	285,4	315,1	287,9
Tradicionalni lastni viri	15,0	12,5	28,8	28,0	31,7	35,5
DDV vir	27,5	25,0	44,2	43,8	47,2	47,6
BND vir	130,6	116,0	206,6	190,3	210,3	181,5
Popravek v korist VB	14,6	16,3	25,9	23,0	25,9	23,4
Skupaj neto položaj RS	147,3	13,4	178,6	17,1	134,4	60,5
v % BDP	0,56	0,05	0,65	0,06	0,45	0,20
v % BDP (EK) **	0,38		0,32		0,31	

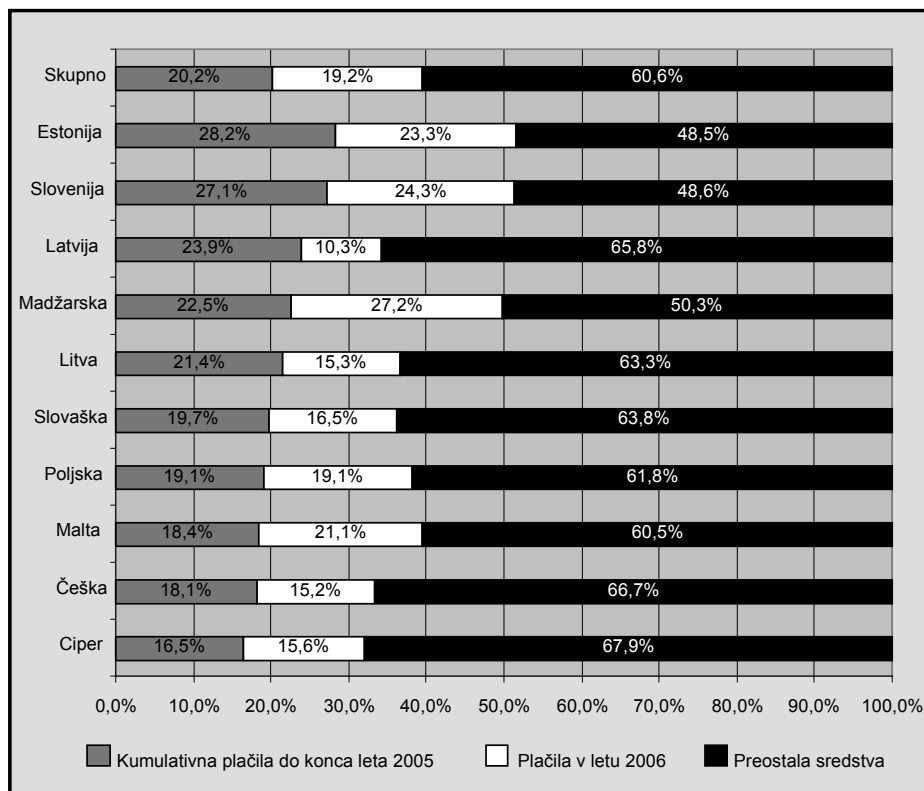
Opomba:

* stanje po rebalansu proračuna junija 2005.

** gre za predvidevanja Evropske komisije (EK) na osnovi pogajanj decembra 2002.

Vir: Bilten javnih financ 2004, 2005, 2006 in 2007; lastni izračuni.

Slika 1: Deleži plačil glede na dodeljena sredstva strukturnih skladov in pobude EQUAL za države nove članice EU-10 v obdobju 2004–2006 (v %)



Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds, 2007.

Ugotovimo lahko, da sta v prvem obdobju članstva Estonija in Slovenija v relativnem smislu najuspešnejši državi pri izkoriščanju obravnavanih sredstev EU, saj sta izkoristili dobrih 51 odstotkov razpoložljivih sredstev. Tesno jima po uspešnosti sledi Madžarska s slabimi 50 odstotki. Na drugi strani so države, kot sta Ciper in Češka z relativno najnižjo stopnjo (32,1 oziroma 33,3 odstotki) uspešnosti črpanja razpoložljivih EU sredstev. Predvsem zaradi slednjih je skupna uspešnost črpanja novih držav članic EU relativno nizka (29,4 odstotka) in po tem kriteriju znatno zaostaja za uspešnostjo črpanja starih držav članic (67,8 odstotka).⁴

⁴ Realnejšo sliko prikazuje delež plačil v prevzetih obveznostih v primerljivem obdobju s starimi državami članicami EU-15 (2000–2002). Primerjava pokaže, da so do konca leta 2006 nove države članice izkoristile 23,6 odstotka prevzetih obveznosti, medtem ko so si stare države članice v obdobju 2000–2002 izplačale 31,3 odstotka vseh prevzetih obveznosti v obdobju (Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds, 2007).

Če upoštevamo samo leto 2006, ugotovimo, da je največji napredek dosegla Madžarska s 27,2 odstotki izkoriščenih razpoložljivih sredstev, sledita pa ji Slovenija (24,3 odstotki) in Estonija (23,3 odstotki). Najslabšo stopnjo izkoriščenosti v tem letu izkazuje Latvija z dobrimi 10 odstotki izkoriščenih razpoložljivih sredstev EU (glej sliko 1).

Ne glede na relativno uspešno izvajanje strukturnih skladov v letu 2006 se Slovenija zaveda, da so do konca programskega obdobja na razpolago številni izzivi in priložnosti za izboljšanje sistema izvajanja strukturnih skladov in s tem povečanja absorpcijske sposobnosti, kar pomeni dobro izhodišče za pripravo na izvajanje kohezijske politike v novi finančni perspektivi. To je mogoče doseči predvsem s stalnimi, na izkušnjah temelječimi, poenostavitvami postopkov znotraj celotnega sistema izvajanja, z zaposlovanjem zadostnega števila strokovno usposobljenega kadra, s poenostavitvami domače zakonodaje (npr. sveže sprejeti Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 128/2006)), kar bi vodilo k uresničitvi cilja, da Slovenija do konca leta 2008 porabi tudi vsa dodeljena sredstva v programskem obdobju 2004–2006 (Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD v programskem obdobju 2004–2006, 2007, str. 7).

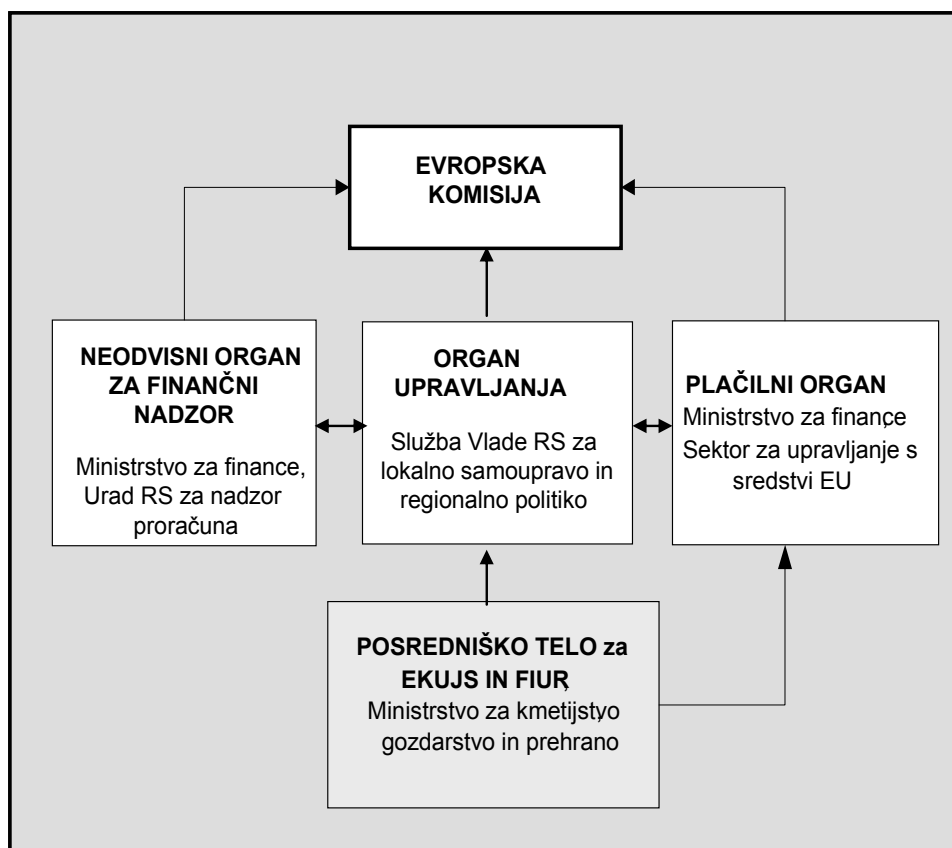
3. Sistem črpanja kohezijskih sredstev EU v Sloveniji

Za upravljanje sredstev kohezijske politike EU so zadolženi pristojni organi držav članic oziroma njihovih regij, pri čemer poteka upravljanje v partnerstvu z Evropsko komisijo (EK), regionalnimi, lokalnimi in drugimi pristojnimi javnimi oblastmi, gospodarskimi in socialnimi partnerji ter z vsemi drugimi ustreznimi pristojnimi organi. Partnerstvo je načelo v vseh fazah upravljanja od priprave financiranja do spremljanja in vrednotenja pomoči. EK ne predpisuje natančno, kako morajo države članice organizirati izvajanje strukturnih skladov. EK le okvirno predpiše funkcije in imena pomembnejših udeležencev. Organe, ki sodelujejo pri izvajanju strukturnih skladov, predpisujeta Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih ter izvedbena Uredba Komisije (ES) št. 438/2001. Organe, ki sodelujejo pri izvajanju Kohezijskega sklada (KS) pa predpisujeta Uredba Sveta (ES) št. 1164/1994 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada ter izvedbena Uredba Komisije (ES) št.

1386/2002. Ključna organa za upravljanje sredstev kohezijske politike EU sta organ upravljanja in plačilni organ, ki ju določi država članica.

Organ upravljanja za vse sklade je Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) oziroma njena notranja organizacijska enota, Urad za kohezijsko politiko EU. Ustanovljen je bil s Sklepom Vlade RS decembra 2002 (Ur. l. RS, št. 115/02) in je odgovoren za koordinacijo priprave EPD, za pogajanja z EK, za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov in KS. V Sloveniji obstaja samo en organ upravljanja sredstev strukturnih skladov in KS.

Slika 2: Struktura izvajanja strukturnih skladov



Vir: Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade, SVLR. 2006. str. 6.

Plačilni organ je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance (MF), Sektor donacij EU – nacionalni sklad. Plačilni organ deluje kot osrednji organ za

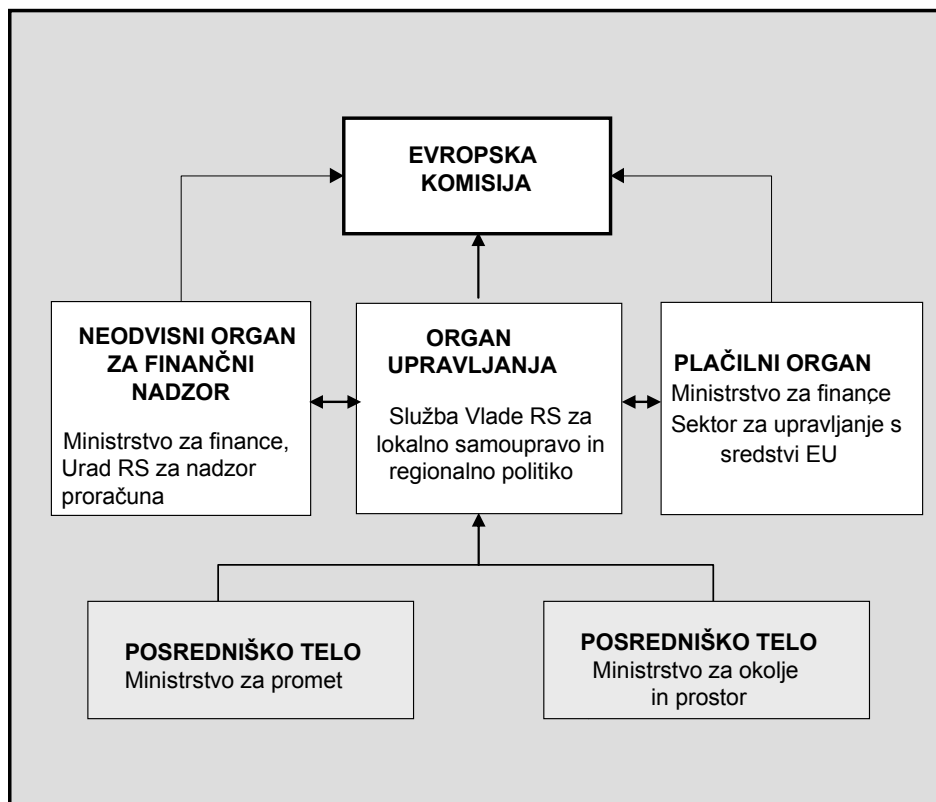
Aleksander Aristovnik, Neja Lah
**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

finančno poslovanje strukturnih skladov in KS in z njimi povezanih finančnih tokov v okviru odgovornosti državnega sekretarja na MF, pristojnega za proračun. Plačilni organ je odgovoren predvsem za izvrševanje povračil iz sredstev strukturnih skladov EU v proračun na podlagi odobrenih zahtevkov za povračilo, ki jih prejme od končnih upravičencev oziroma posredniških teles. V Sloveniji obstaja samo en plačilni organ, pristojen za vsa sredstva strukturnih skladov in KS. Neodvisni organ za finančni nadzor je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi MF, in opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU (glej sliko 2).

Posredniško telo je, kot že omenjeno, odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. Posredniška telesa so bila do 1. marca 2006 notranje organizacijske enote: Ministrstvo za gospodarstvo (MG) za Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) za Evropski socialni sklad (ESS), Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) za Usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR). S 1. marcem 2006 sta se posredniški telesi za ESRR in ESS, to sta MG in MDDSZ, zaradi poenostavitve postopkov prenesli na organ upravljanja, na SVLR. Ostalo je posredniško telo za EKUJS in FIUR, ki je še vedno MKGP. V okviru ESRR imamo 5 nosilcev proračunske postavke: MG, Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ), Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvo za kulturo (MK) in Ministrstvo za promet (MzP), v okviru ESS imamo 3 nosilce proračunske postavke, to so: MDDSZ, MŠŠ in MVZT. V okviru tretje prednostne naloge pa se v vseh ukrepih kot nosilec proračunske postavke pojavlja MKGP.

V okviru KS se pojavljata dve posredniški telesi, to sta: MzP za področje prometa in Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) za področje okolja (glej sliko 3). V primeru KS nimamo nosilcev proračunske postavke, za posredniškimi telesi se pri izvajanju pojavljajo izvajalska telesa, za promet Družba za avtoceste Republike Slovenije (DARS) in Agencija za železniški promet (AŽP), za okolje pa so to občine.

Slika 3: Struktura izvajanja Kohezijskega sklada



Vir: Lastna slika.

4. Problemi pri črpanju kohezijskih sredstev EU

Po začetku izvajanja EPD v letu 2004 se je Slovenija, enako kot druge države članice, soočila z nekaterimi uvajalnimi težavami pri izvedbi. Delovanje sistema kohezijske politike je namreč precej kompleksno, kar neizogibno zahteva določeno obdobje učenja za normalno uveljavitev vseh pravil in postopkov. Ne glede na to, opravljene analize kažejo, da je bila splošna strateška usmerjenost EPD prava, kar velja tako na ravni ministrstev kot tudi odziv na terenu, kjer je absorpcijska sposobnost visoko presegala razpoložljiva sredstva. Na negativni strani vendarle velja izpostaviti opozorilo neodvisnega vrednotenja, da je zaradi sektorskega načina načrtovanja prišlo do načrtovanja

na podlagi problemskega drevesa in je bilo na tej osnovi posvečene preveč pozornosti problemom in premalo priložnostim. Navedeno naj bi bilo še posebej opazno na ravni instrumentov, kjer ni v zadostni meri prišlo do povezovanja med ukrepi in do povezovanja teh instrumentov na projektni ravni. Tej dimenziji, to je zagotavljanju sinergij ter usmerjenosti na izkoriščanje priložnosti, bo treba v izvedbeni strukturi dati dodatno težo. To bo možno doseči tako z bolj kvalitetnim načrtovanjem, aktivnejšo vsebinsko vlogo organa upravljanja ter večjo vključenostjo zunanjih neodvisnih strokovnjakov v pripravo, spremljanje in vrednotenje izvajanja instrumentov (Državni razvojni program 2007-2013, 2006, str. 43).

S stališča vsebinskih izkušenj pri izvajanju EPD velja posebej izpostaviti naslednje ugotovitve. Pri izvajanju nekaterih instrumentov je bilo v prvi fazi opaziti prezahtevno razpisno dokumentacijo, kar je bilo kasneje izboljšano, je pa povzročilo precej stroškov in nejevolje prijaviteljev. Prav tako je bila vsebina nekaterih instrumentov zelo ambiciozna (npr. pri inovacijskem okolju), kar pa se je glede na strateške cilje vendarle izkazalo kot ustrezna usmeritev, ki so ji bili prijavitelji kos. V okviru ESS je bilo pri nekaterih ukrepih opaziti precej razdrobljeno strukturo instrumentov, kjer obstaja nekaj pomislekov glede doseganja kritične mase za doseganje vplivov in preglednosti. Glede učinkovitosti je neodvisno vrednotenje v pozitivnem smislu posebej izpostavilo programe usposabljanja neaktivnih na delovnem mestu, usposabljanje zaposlenih ter, še posebej z vidika potrebnosti, prilagajanje šolskih programov potrebam gospodarstva. V okviru EKUJS in FIUR je bilo glede na razpoložljiva sredstva in zastavljene cilje treba vztrajati pri sofinanciranju točno določenih aktivnosti. Pri tem se je do neke mere izkazalo, da so bile določbe v EPD prepodrobne, kar je preprečevalo učinkovito prilagajanje instrumentov potrebam, skladno s pridobljenimi izkušnjami. Prav tako je bilo opaziti nekaj težav pri zagotavljanju lastnega sofinanciranja in sicer še posebej pri ribiških ukrepih.

4.1 Administrativna usposobljenost

Nepogrešljivi element v izvajanju kohezijske politike EU predstavlja administrativna usposobljenost. Že v začetnih mesecih črpanja skladov EU se je izkazalo, da institucije ne razpolagajo z zadostnim številom kadrov. Zato so morale vse institucije, vključene v izvajanje strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, pripraviti analizo administrativne usposobljenosti, ki naj bi po posameznih

resorjih prikazala manjkajoče število zaposlenih ter ocenila potrebo po nadaljnjih zaposlitvah.

Vlada RS je tako na 64. redni seji, dne 4. marca 2004 obravnavala dokument »*Informacija o poteku aktivnosti za črpanje sredstev strukturnih instrumentov v okviru Enotnega programskega dokumenta in Referenčnega okvira za Kohezijski sklad*«, v katerem je bilo podano predhodno poročilo o stanju administrativne usposobljenosti na področju strukturnih skladov in KS. Prikazana je bila dinamika zaposlovanja posameznih institucij, vključenih v implementacijo strukturnih skladov in KS, v obdobju 2004-2005 in sicer za stanje na dan 3.12.2004, ko je potekel rok za posredovanje gradiva SVLR. Zaradi pomembnosti nadzornih funkcij pri črpanju skladov EU so bili ločeno prikazani tudi podatki o številu zaposlenih, ki izvajajo kontrole po 4. členu Uredbe Komisije (ES), o številu zaposlenih v notranje revizijskih službah posameznih institucij, ki izvajajo revizijo skladov EU, ter zaposlenih po institucijah, ki so financirani iz tehnične pomoči v okviru EPD RS. Ugotovljeno je bilo, da so ministrstva v letu 2004 realizirala le 26,85⁵ novih zaposlitev od skupno 41 namensko odobrenih zaposlitev za leto 2004 – 2005.

SVLR je konec leta 2006 ponovno izvedla analizo o stanju in potrebah na področju administrativne usposobljenosti udeležencev pri porabi sredstev strukturne politike in KS v RS. Skupaj je bilo zaposlenih na področju kohezijske politike 257 javnih uslužbencev, ker pa vsi dela na področju skladov ne opravljajo 100%, je bilo neto, torej v ekvivalentu polnega delovnega časa, zaposlenih 163 javnih uslužbencev. Povprečna delovna doba javnih uslužbencev je od 7,5 let do 19 let, povprečje pa je 12,5 leta. S skladi se torej ukvarjajo tako povsem na novo zaposleni z delovno dobo nekaj mesecev, kot tudi starejši z delovno dobo nad 20 let. Ta podatek je tudi neposredno povezan z oceno največjih kadrovskih težav, ki prav slednje – premalo delovnih izkušenj – omenja kot drugo največjo težavo (takoj za prevelikim obsegom dela oziroma preobremenjenostjo). Po opravljeni analizi administrativne usposobljenosti so bili definirani naslednji problemi: prevelik obseg dela oziroma preobremenjenost; premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanja ali izobraževanja; premalo zaposlenih.

⁵ Podatek ni podan v celi številki, ker posamezni zaposleni izvajajo le del svojih nalog na področju EU skladov.

Poleg teh najpogostejših težav so udeleženci, vključeni v strukturne in KS, izpostavili še slabo vzdušje med zaposlenimi, slabo nagrajevanje in slabo vrednotenje dela, prenizke plače, delo za določen čas, ob tem pa so nekateri navedli še slabo koordinacijo vpletenih, razpršenost kadrov, prenizko motivacijo ter preveč administracije.

Ključna ukrepa za izboljšanje administrativne usposobljenosti sta:

- dodatne zaposlitve,
- dodatno usposabljanje doma in v tujini.

Primerjava števila zaposlenih, ki jo je SVLR izvedel z drugimi novimi državami članicami, kaže, da v Sloveniji uslužbenec v povprečju letno upravlja z več sredstvi kot je to primer npr. v Latviji, Poljski ali Madžarski. V Sloveniji posameznik v povprečju upravlja s 915 tisoč evri letno (cene 2004), medtem ko so primerljive številke za ostale tri države 381, 837 ter 806 tisoč evrov letno. Navedeno lahko pomeni, da je slovenski sistem izvedbe bolj učinkovit oziroma, da je bolj obremenjen kot v drugih državah članicah. Za potrebe nove finančne perspektive bo treba zaradi precejšnjega števila novih potrebnih kadrov ter tudi vključitve institucij, ki do sedaj niso sodelovale pri izvajanju, izobraževanje organizirati tako, da se na praktičen način predstavi delovanje sistema.

4.2 Drugi problemi

Med drugimi problemi, ki so se še pokazali pri implementaciji, lahko izpostavimo:

- zapletena razpisna dokumentacija (predviden čas izvedbe javnih razpisov je bil vedno daljši od načrtovanega, prevelika kompleksnost, nejasen predmet javnega razpisa, nejasni pogoji za sodelovanje, slabo določena ciljna skupina),
- slaba pripravljenost prijaviteljev (predvsem v primeru EKUJS, kjer je šlo po večini za prijavljanje kmetov na javne razpise),
- pomanjkanje sinergij med različnimi ukrepi in skladi (npr. povezovanje med pridelavo, trženjem in trgov),
- izvajanje kontrol po 4. členu Uredbe Komisije (ES) – zaradi pomanjkanja izkušenega kadra so se težave pokazale na vseh področjih preverjanja (težko preverljiva resničnost dobave blaga, sofinanciranih proizvodov in storitev, resničnost izdatkov; neskladnost projekta oz. programa s pro-

gramskimi dokumenti, težko preverljiva sočasnost prispevka iz več kot enega sklada; nepoznavanje postopkov oddaje javnih naročil in drugih postopkov za dodeljevanje subvencij (državnih pomoči) ali sofinanciranje projektov; neupoštevanje pravil informiranja in obveščanja javnosti, okoljevarstvenih pravil in zagotavljanja enakih možnosti),

- izvajanje kontrol po 9. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001, kjer gre za vzpostavitev izvajanja administrativnih in kontrol na kraju samem, ki jih mora po tej uredbi izvajati plačilni organ.
- izvajanje nadzora po 10. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 je pokazalo naslednje težave: nezadostna kadrovska struktura v posameznih institucijah in nezadostna usposobljenost kadra, manjkajoči podrobni opisi postopkov, nepravočasno in pomanjkljivo delovanje kontrol po 4. členu Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 in Uredbe Komisije (ES) št. 1386/2002, nedelovanje nujno potrebnega informacijskega sistema za spremljanje in kontrolo aktivnosti, predvsem za področje ESS.

5. Pogled v prihodnost

V obdobju tekoče finančne perspektive (2007–2013) si je Slovenija kot enotna regija (na ravni NUTS 2) zagotovila približno 4,5 milijarde evrov sredstev EU oz. na letni ravni skorajda štirikratno povečanje kohezijske pomoči, kar daje Sloveniji zgodovinsko priložnost, da tudi s temi sredstvi v skladu z zastavljenim ciljem v Strategiji razvoja Slovenije (2005) dohiti povprečje EU do leta 2013. V sedemletnem obdobju naj bi tako slovenski proračun od EU prejel do okoli 2 milijardi evrov več sredstev, kot naj bi jih prispeval. Takšen neto položaj nadgrajuje to, kar je bilo izpogajano v času pristopnih pogajanj in pomeni več kot dvakrat boljši neto položaj od tistega, ki ga je Slovenija imela v letih 2004–2006.⁶ Sprememba pravil črpanja, predvsem podaljšanje obdobja črpanja⁷ in višja

⁶ Po vladnih ocenah naj bi Slovenija v obdobju 2007–2011 pridobila v povprečju 0,43 odstotka BDP neto priliva letno, kar je več kot dvakrat toliko kot je prejela v letu 2006.

⁷ Države članice so se v pogajanjih dogovorile o uvedbi pravila N+3 tako za strukturne sklade kot tudi za Kohezijski sklad do leta 2010, in sicer bo ta za vse države pod 85 odstotki BDP na prebivalca EU (podatki za obdobje 2001–2003) znašala 85 odstotka. V to skupino poleg novink (EU-12) spadajo še Grčija in Portugalska (Cohesion Policy regulations and the Community Strategic Guidelines: relevant provisions for the environment, 2006, str. 7–8).

stopnja sofinanciranja⁸ sta z vidika proračuna Slovenije in priprave primernih projektov ter zagotovitve drugih pogojev za črpanje sredstev iz proračuna EU dobrodošli dodatni spodbudi k temu, da Slovenija razpoložljiva sredstva tudi učinkovito in uspešno porabi.

Z uspehom pri pogajanjih o novi finančni perspektivi pa je Slovenija izpolnila le potreben pogoj, da v skladu s svojimi razvojnimi prioritetami čim bolje izkoristi razpoložljiva sredstva EU. Kot zadosten pogoj uspešnega črpanja sredstev iz proračuna EU se pogosto omenja več predpogojev, ki se nanašajo na absorpcijsko sposobnost države. Tako Mrak in Wostner (2005) izpostavljata predvsem štiri domače predpogoje. Prvi predpogoj zajema t. i. realno absorpcijsko sposobnost, ki vključuje realne potrebe države in razpoložljivost proizvodnih dejavnikov. Drugi se nanaša na t. i. finančno absorpcijsko sposobnost, ki vključuje sposobnost zagotavljanja domačega sofinanciranja. Tretji predpogoj pomeni zagotovitev t. i. programsko projektne absorpcijske sposobnosti, ki se nanaša na pravočasno in kakovostno pripravo programskih dokumentov. Zadnji predpogoj pa zajema t. i. administrativno absorpcijsko sposobnost, ki v prvi vrsti zagotavlja izpeljavo kompleksnih postopkov na državni ravni kot tudi na ravni prijavitelja projekta.

Kar zadeva realne sposobnosti, Slovenija ne pričakuje večjih težav, sploh ker bo do leta 2013 predvidoma soočena z izjemno velikimi investicijskimi projekti (glej npr. Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023).⁹ Tudi z vidika finančne absorpcijske sposobnosti Slovenija v tekoči finančni perspektivi ne pričakuje večjih omejitev. To velja predvsem za državno raven, medtem ko je na ravni občin in podjetij za pričakovati določene likvidnostne omejitve. V vsakem primeru je tekoče obdobje zaradi znatnega, več milijardnega obsega razpoložljivih sredstev EU za Slovenijo finančno veliko bolj zahtevno kot predhodno obdobje 2004–2006. Bolj vprašljivo je izpolnjevanje programsko projektne absorpcijske sposobnosti, kjer je problematična predvsem priprava ustrezne strategije in programskih osnov glede na realne potrebe države, ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov in pripravljenost ustrezne projektne dokumentacije. Medtem ko so nacionalni strateški dokumenti (Državni

⁸ V kompromisnem dogovoru o tekoči finančni perspektivi 2007–2013 je državam uspelo doseči višjo stopnjo sofinanciranja, in sicer ponovno samo za tiste države, ki v obdobju 2001–2003 ne dosegaajo 85% BDP na prebivalca, in to tako za strukturne sklade kot tudi za Kohezijski sklad.

⁹ Na tej osnovi bo lahko Slovenija brez težav absorbirala do 4 % svojega BDP sredstev EU (kolikor je postavljena zgornja meja s strani EU).

razvojni program (DRP) 2007–2013, Strategija razvoja Slovenije (SRS) in Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO) 2007–2013 relativno dobro pripravljeni, pa se pomanjkljivosti kažejo v prevelikem neskladju med nacionalnim programskim okvirom in kasnejšo realizacijo konkretnih investicijskih projektov (izvedenih v okviru operativnih programov)¹⁰. V obdobju 2004–2006 je bilo tako opaziti zapleteno in zahtevno razpisno dokumentacijo, kar je pri prijaviteljih povzročalo precej stroškov in nejevolje. V tekoči finančni perspektivi bo treba v fazi priprave instrumentov posvetiti več pozornosti kakovosti razpisne dokumentacije, v okviru katere bo treba tudi pri kompleksnih projektnih strukturah zagotoviti pregleden in enostaven odnos med prejemniki in dodeljevalci spodbud.¹¹ Izkušnje pri izvajanju prav tako kažejo, da je bolj smiselno združevati dejavnosti glede na vsebinske cilje, ne pa glede na tip investicije oz. sofinanciranja (državne pomoči – javne investicije) (NSRO, 2007, str. 51).

Zagotovo bo za Slovenijo v prihodnosti največja ovira za uspešnejše črpanje sredstev EU administrativna (ne)sposobnost državne administracije. Za Slovenijo kot majhno državo je primerno, da ima centraliziran sistem črpanja z enim organom upravljanja (tj. SVLR) in enim plačilnim organom (tj. MF). S centraliziranim načinom upravljanja strukturnih skladov je lažje spremljati učinke kohezijske politike, hkrati pa se hitreje zazna (ne)sposobnost črpanja EU sredstev na ravni programov po ministrstvih ter se na ta način omogoča prerez-poreditev sredstev tja, kjer je črpanje uspešnejše in pospešeno. Nenazadnje takšen način črpanja sredstev EU tudi zmanjšuje podvajanje izvedbenih struktur in posledično omejuje zaposlovanje v državni upravi (Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2005, str. 104). Administrativno usposobljenost črpanja sredstev EU bo mogoče izboljšati tudi z uvedbo trajnega izobraževanja tako zaposlenih v državni upravi kot tudi prijaviteljev projektov (podjetij, neprofitnih organizacij itn.), kjer se bodo zaposleni spoznali s sistemi načrtovanja, priprave projektov in njihove izvedbe.

10 Operativni programi s skladnim nizom razvojnih prioritet določajo razvojno strategijo in cilje razvoja, ki jih želi država na posameznem področju doseči s finančno pomočjo evropskih skladov. Imeli naj bi enako funkcijo kot Enotni programski dokument za obdobje 2004–2006 in so torej pravna podlaga za črpanje sredstev, saj jih Evropska komisija potrdi z odločbo.

11 Medtem ko je programska osnova na nacionalni ravni zadovoljiva, pa se pomanjkljivosti kažejo na regionalni in lokalni ravni, kjer ukrepi velikokrat niso skladni z dejanskim stanjem in potrebami. Tudi zato bo v prihodnosti treba pri pripravi projektne dokumentacije zagotoviti večjo vlogo regionalni oz. lokalni ravni.

6. Sklep

Slovenija je bila v obdobju 2004–2006 relativno uspešna porabnica razpoložljivih sredstev EU. V tem obdobju je prejela skoraj 200 milijonov evrov iz proračuna EU in si pridobila vrsto izkušenj za uspešno črpanje sredstev v tekoči finančni perspektivi 2007–2013, ki Sloveniji ponuja približno 4,5 milijarde evrov (od tega približno 3,7 milijarde evrov za kohezijsko politiko). Ta evropska sredstva, v primerjavi s stanjem v obdobju 2004–2006, pomenijo na letni ravni skorajda štirikratno povečanje pomoči, ki bo namenjena razvoju regij, podjetništvu, inovativnosti, človeškim virom, prometu in okolju. Sprememba pravil črpanja, predvsem podaljšanje obdobja črpanja in višja stopnja sofinanciranja (do 85 odstotkov celotne vrednosti projekta) z vidika proračuna Republike Slovenije in priprave primernih projektov ter zagotovitve drugih pogojev za črpanje sredstev iz proračuna EU, spodbujata optimistična pričakovanja, da bo država pridobila čim večji delež razpoložljivih EU sredstev.

Čeprav je bila Slovenija v prvem obdobju članstva ena najuspešnejših porabnic evropskih sredstev med novimi državami članicami, pa je do konca leta 2006 izkoristila le okoli polovice dodeljenih sredstev. Glavni razlog za to lahko iščemo predvsem v slabi izkoriščenosti kohezijskih in schengenskih sredstev ter neugodni dinamiki prejemkov iz proračuna EU. Tudi zaradi tega je Slovenija izvedla številne aktivnosti, ki naj bi izboljšale uspešnost črpanja kohezijskih sredstev EU, in sicer:

- prenos funkcij posredniških teles za ESRR in ESS na SVLR-organ upravljanja; na ta način je bila odpravljena ena raven koordinacije, kar je prispevalo k večji odzivnosti, preglednosti in učinkovitosti celotnega sistema;
- okrepljeno sodelovanje in komunikacija med organom upravljanja, plačilnim organom, Uradom RS za nadzor proračuna in resornimi ministrstvi (tedenski operativni sestanki predstavnikov vseh navedenih institucij; tedenski sestanki pristojnih ministrov);
- sprejetje finančnih ukrepov za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe;
- redno spremljanje izvajanja in poročanje pristojnim institucijam (ministrom, predsedniku vlade, Državnemu zboru, Evropski komisiji, Mednarodnemu denarnemu skladu...);

Aleksander Aristovnik, Neja Lah
**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

- zaveza ministrstev, da dosledno uporabljajo finančna zavarovanja za resnost izvedbe del pri pogodbah, saj so upravičenci naknadno odstopali od pogodb;
- boljša promocija in informiranje o strukturnih skladih in KS;
- dodatno zaposlovanje na področju kontrol upravičenosti stroškov iz sredstev tehnične pomoči;
- boljša priprava instrumentov;
- priprava preglednih in jasnejših navodil ter usmeritev;
- natančnejša opredelitev upravičenih stroškov.

Slovenija bo v tekočem finančnem obdobju (2007–2013) še bolj centralizirala sistem upravljanja in nadzora ter nekoliko povečala vpliv organa upravljanja, ki bo imel večjo vlogo pri potrjevanju instrumentov oz. operacij, pri finančnem upravljanju, pri prerazporeditvi sredstev med projekti in/ali ministrstvi in pri kontroli porabe sredstev EU. Če želi Slovenija izkoristiti znatna razpoložljiva sredstva EU v tekoči finančni perspektivi, bo torej morala v prihodnosti nujno povečati administrativno sposobnost, tj. realno, finančno, programsko projektno in predvsem administrativno sposobnost. Za uspešnejše črpanje evropskih sredstev bo tako, poleg dodatnega prestrukturiranja proračunskih izdatkov in uporabe dobrih praks iz tujine, treba zagotoviti tudi višjo stopnjo strokovnosti in učinkovitosti oz. uspešnosti slovenske državne uprave.

Aleksander Aristovnik je doktor ekonomskih znanosti, zaposlen na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani kot docent za področje ekonomike javnega sektorja. Prav tako je docent za področje mednarodne ekonomije na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani. Je avtor oz. soavtor številnih domačih in tujih člankov ter delov monografij. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja predvsem s področjem mednarodne ekonomije, javnih financ in procesov evropskega integriranja.

Neja Lah je univerzitetna diplomirana ekonomistka, zaposlena na Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, v Uradu za evropsko kohezijsko politiko, natančneje v Sektorju za sisteme in nadzor. Njeno področje delovanja zajema predvsem spremljanje sistema upravljanja in nadzora vseh štirih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Odgovorna je tudi za področje morebitnih nepravilnosti v implementacijskih strukturi evropskih skladov ter za področje spremljanja revizijskih misij domačih in tujih institucij.

Aleksander Aristovnik, Neja Lah
**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

Literatura in viri

- Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2006. (http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/expenditure/sf_imple_rep_2006_en.pdf - 5. junij 2007)
- Bilten javnih finance. Ljubljana: Ministrstvo za finance. Različne številke.
- Cohesion Policy regulations and the Community Strategic Guidelines: relevant provisions for the environment. Brussels: European Commission, 2006. 15 str.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007-2013. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 96 str.
- Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 235 str.
- EU skladi: Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. <http://www.sigov.si/euskladi/skladi/strukt.html>, 23.5.2007.
- Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007. 166 str.
- Mrak, M. in Wostner, P. (2005): Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. Ljubljana. IB revija, 3/2005, 39, str. 4-21.
- Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007. 121 str.
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj, 2006. 136 str.
- Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade (v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004 – 2006) v Republiki Sloveniji. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 107 str.
- Rebalans proračuna RS za leto 2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance (http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/sprejet_proracun/2005/rebalans/rebalans_2005.htm - 8. julij 2007)
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007 - 2023. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, 2006. 75 str.
- Spremembe proračuna RS za leto 2004. Ljubljana: Ministrstvo za finance (http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/sprejet_proracun/2004/spremembe_2004.htm - 6. julij 2007).

Aleksander Aristovnik, Neja Lah
**Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih
sredstev EU v obdobju 2004–2006**

- Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov.
- Uredba Komisije (ES) št. 1386/2002 z dne 29. julija 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Kohezijskega sklada, ter postopkov izvajanja finančnih popravkov.
- Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih.
- Uredba Sveta (ES) št. 1164/1994 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada.
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 7/2006).
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada EU v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 37/2005).

SUMMARY

**THE EFFECTIVENESS OF DRAWING THE EU
STRUCTURAL AND COHESION FUNDS IN
SLOVENIA IN THE PERIOD 2004-2006**

EU membership offers Slovenia a unique opportunity to substantially accelerate its economic development and real convergence processes, namely activities which were not fully realised in the country's first period of membership. Although Slovenia is one of the most successful new EU funds beneficiaries, it has used only about half of the funds allocated in the 2004-2006 period. The main reason for this can be found in the weak utilisation of cohesion funds which will be the main financial inflow from the EU budget in the current financial perspective. If Slovenia wants to take advantage of the considerable amount of EU funds that is available, the country must increase its absorption (i.e. real, financial, programme project and administrative) capability. Indeed, for the more effective utilisation of EU funds further restructuring of budgetary expenditure and the deployment of good foreign practices should be accompanied with a higher level of professionalism as well as a more objective, efficient and effective state administration.

In the period of current financial perspective (2007-2013) Slovenia has, as one single region, ensured approximately EUR 4.5 billion of EU funds, or on a yearly basis, cohesion aid has increased almost four times. These funds give Slovenia a historical chance to get closer to the EU average until 2013, in accordance with the objectives set in Slovenia's Development Strategy (2005). Slovenian budget is going to receive approximately EUR 2 billion of funds more from the EU in this seven year period. This net position builds up what was negotiated in the time of accession negotiations. This net position is twice better in comparison with the one that Slovenia had in the period from 2004 to 2006. The change of absorption rules, especially extension of the absorption period and higher cofinancing rate, are from the point of view of Slovenia's budget and preparation of appropriate projects, as well as assurance of other conditions for absorption of funds from the EU budget, additional encouragements for Slovenia to spend all the available resources in an efficient and successful way.

With the success of negotiating the new financial perspective, Slovenia has fulfilled only the necessary condition - in accordance with its development priorities, it tries to make good use of the available EU funds as much as possible. As a sufficient condition of successful absorption of resources from the EU budget, more preconditions are mentioned and they refer to the absorption capacity of the country.

As far as the real capacities are concerned, Slovenia is not expecting any major problems, especially because it is going to be facing exceptionally big investment projects until 2013. Also, from the point of view of financial absorption capacity, Slovenia is not expecting any bigger restrictions in the current financial perspective. This is, above all, true for the national level, while certain liquidity restrictions are to be expected on the municipality and business level. In any case, this current period is, due to multi-billion volume of EU funds, for Slovenia much more demanding than the previous 2004-2006 period. Fulfilling of programme project absorption capacity is more questionable; preparation of suitable strategy is especially problematic, as well as preparation of the programme basis with regard to the needs of the country, suitability of concrete implementing instruments, and preparation of suitable project documentation. While the national strategic documents are relatively well prepared, weaknesses can be seen in a big gap between the national programme framework and later realization of concrete investment projects. In the 2004-2006 period, complex tender documentation was noticed, which caused a lot of cost and discontent on the part of the notifier. In the current financial perspective it will be essential to pay more attention to the stage of preparing instruments dedicated to the quality of tender documents, within which it will be necessary (this is also the case with complex project structures), to ensure transparent and simple relations between the recipients and line ministries. Experiences show that it is more reasonable to pool the activities regarding objective contents, and not regarding the types of investment or state aid (NSRO, 2007, 51).

The biggest obstacle in the future for Slovenia, as far as successful absorption of EU funds is concerned, is definitely administrative (in)capacity of state administration. For such a small country as Slovenia it would be suitable to have centralized system of absorption with one managing authority (GOSP) and one paying authority (Ministry of Finance). With centralized way of managing structural funds it is easier to monitor cohesion policy, and at the same time it is simpler to notice

(in)capacity of absorption of EU funds on the level of programmes at the ministries; in this way it is also possible to transfer the funds where the absorption is more successful and accelerated. Last but not least, this kind of absorption of EU funds also reduces duplication of implementing structures, and consequently limits employment in the state administration. It will be possible to improve administrative capacity of absorption of EU funds with the implementation of permanent education in the state administration, as well as with project notifiers (firms, non-profit organisations, etc.), where the employees would get to know the system of planning, preparing projects and its implementation.

Internacionalizacija visokega šolstva

UDK: 378 : 341.1/8

Alenka Braček

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

alenka.bracek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Kakor sta multikulturnost in multilingvizem postali neizogibni dimenziji sodobne družbe, je internacionalizacija postala neizbežna razsežnost visokega šolstva. Namreč, globalna družba znanja ter težnja po oblikovanju enotnega evropskega visokošolskega prostora, narekujeta poleg drugih modifikacij zahtevo po visoko izobraženi, fleksibilni, ustvarjalni in podjetni delovni sili z močno motivacijo za neprestano učenje, razumevanje različnih kultur in delovanje v mednarodnem okolju. Vse to pa postavlja pred tradicionalne sisteme visokega šolstva številne izzive ter prinaša potrebo po internacionalizaciji kurikula, spremenjenih metodah poučevanja, uvajanju informacijske komunikacijske tehnologije v visokošolsko izobraževanje, mobilnosti študentov in akademskega osebja ter zahtevo po intenzivnem uvajanju novjših oblik internacionalizacije v sfero visokega šolstva. Članek obravnava proces internacionalizacije visokega šolstva in prikazuje rezultate raziskave o stopnji internacionalizacije v članicah javnih visokošolskih institucij v Sloveniji.

Ključne besede: visoko šolstvo, internacionalizacija, globalizacija, oblikovanje skupnega evropskega visokošolskega prostora, spremenbe v financiranju visokošolskega izobraževanja

1. Uvod

V zadnjem desetletju postaja internacionalizacija vse bolj pomemben dejavnik v delovanju visokošolskih institucij ne samo v Sloveniji, ampak tudi v drugih članicah Evropske unije in v državah po svetu, saj pomeni področje aktivnosti, vir potencialnih novosti in finančnih virov, ki vodijo do razvoja novih politik, programov ter praks na institucionalnem, nacionalnem in mednarodnem

nivoju. Nenazadnje prispeva k temu tudi oblikovanje evropskega trga delovne sile, ki s seboj prinaša nujno po redefiniciji in primerjanju doseženega znanja.

Internacionalizacija visokošolskega izobraževanja je še posebej pomembna z vidika doseganja konkurenčne prednosti Slovenije. Zanemarjanje te razsežnosti ne bi povzročilo le razvojnega zaostanka, pač pa bi v sedanjih mednarodnih razmerah hitro vodilo k popolni prevladi tujega znanja. Vključevanje v mednarodne procese na področju izobraževanja je nujno tudi za zagotavljanje kakovosti. Pospeševanje vključevanja v mednarodno sodelovanje in internacionalizacije je naloga države, univerz in drugih samostojnih visokošolskih zavodov (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju, 1995, str. 287).

Slovenski visokošolski prostor se ne more razvijati samo v nacionalnih okvirih, izoliran od drugega sveta. Samo mednarodno odprto visokošolsko izobraževanje bo omogočilo doseganje ciljev, ki si jih je Slovenija zadala s podpisom Bolonjske deklaracije in Lizbonske strategije ter se tako prilagodila zahtevam globalne ekonomije. Poleg uspešnega vključevanja v evropske integracijske procese pa je enako pomemben cilj utrjevanja narodne identitete z uveljavljanjem odličnosti slovenske znanosti ter ohranjanje bogastva naravne in kulturne dediščine. To pa pomeni, da se morajo visokošolske institucije v Sloveniji intenzivneje posvetiti obravnavanju vplivov globalizacije, integracijskih procesov, liberalizacije mednarodne trgovine in trgov, ki so v zadnjih treh desetletjih dramatično zaznamovali področje visokega šolstva, ter poiskati najboljše možnosti za prilagoditev tem novim pogojem tako na institucionalnem kot na nacionalnem nivoju. Neosveščenost o prednostih in koristih, ki jih prinaša internacionalizacija visokega šolstva, ter pasivna vloga glede uvajanja različnih oblik internacionalizacije v sfero visokega šolstva lahko Slovenijo privede do stanja izoliranosti in nekonkurenčnosti.

2. Opredelitev pojma internacionalizacije visokega šolstva

Internacionalizacija v najširšem pomenu besede obsega vse oblike mednarodnega sodelovanja. Z ekonomskega vidika se internacionalizacija nanaša na širjenje ekonomske dejavnosti v več držav oziroma na vključevanje podjetij v mednarodno menjavo in mednarodno proizvodnjo, tako z vidika menjave blaga

in storitev oziroma tekočega kapitalskega dela plačilne bilance, kot tudi določenih oblik mednarodnega ekonomskega sodelovanja, ki v slednjih sploh niso zajete (Svetličič, 1996, str. 52). Z vidika visokošolskega izobraževanja je internacionalizacija pogosto opredeljena kot koncept in proces integriranja mednarodnih povezav v učenje, raziskovanje in storitvene funkcije visokošolskih institucij. Internacionalizacija visokega šolstva pomeni različne aktivnosti za različne akterje na področju visokega šolstva, rezultat tega pa je velika raznolikost interpretacij, ki jih pripisujejo temu pojmu. Za nekatere internacionalizacija pomeni mednarodne aktivnosti, kot so: mobilnost študentov in akademskega osebja, mednarodne povezave, partnerstva, projekti in skupni študijski programi. Za druge pa je to transnacionalno izobraževanje, ki v širšem pomenu obsega: skupne programe izobraževanja dveh ali več institucij v domači in tuji državi; podružnice institucij, ki delujejo v drugi državi; institucije, ki nudijo izobraževanje na daljavo; mednarodne institucije ter virtualne univerze (Knight, 2006, str. 11).

Čeravno se koncept internacionalizacije uporablja že stoletja na različnih področjih delovanja posamezne države, pa se je pojem v visokem šolstvu prvič pojavil šele v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja. Pred tem sta se najpogosteje uporabljala pojma *mednarodno izobraževanje* in *mednarodno sodelovanje*. Od začetka osemdesetih let 20. stoletja pa vse do začetka novega tisočletja se številni strokovnjaki s tega področja nikakor niso mogli sporazumeti glede enotne definicije internacionalizacije visokega šolstva. Končni predlog opredelitve pojma je leta 2003 podala Jane Knight iz Univerze v Torontu. Definicija se je vse do danes uveljavila v večini držav na območju Amerike, Avstralije in Evrope. Opredelitev, ki je zelo splošna, tako da se lahko prilagodi različnim državam, kulturam in izobraževalnim sistemom in ne specifi-cira konkretnih razlogov, prednosti, rezultatov in akterjev, saj le-ti variirajo glede na posamezno državo, je naslednja: internacionalizacija visokega šolstva na nacionalnem, sektorskem in institucionalnem nivoju je proces integracije mednarodne, medkulturne in globalne razsežnosti v cilje, delovanje (poučevanje, učenje, raziskovanje ter storitve) visokošolskih institucij (Knight, 2004, str. 6).

3. Izhodišča za internacionalizacijo visokega šolstva

Če želimo obravnavati proces internacionalizacije, nikakor ne smemo prezreti okolja, v katerem visoko šolstvo deluje. V zadnjem desetletju so se visokošolske institucije povsod po svetu soočile z mnogimi spremembami in odločilnimi premiki, ki so narekovali temeljite spremembe v njihovem delovanju. Med te spremembe lahko na prvo mesto uvrstimo proces globalizacije, ki je najmočnejši razlog za spreminjajoče se okolje visokega šolstva, tej spremembi pa sledijo še težnja po uvedbi skupnega evropskega visokošolskega prostora (Bolonjski proces), Lizbonska strategija in spremembe v financiranju visokošolskih institucij.

3.1 Globalizacija

Pospešena globalizacija na področju svetovne trgovine je s proizvodi in storitvami postavila dodatne izzive tudi visokemu šolstvu, saj so se pojavile težnje po premiku regulacije izobraževanja od nacionalne ravni k nadnacionalnim telesom odločanja, predvsem k tistim v okviru svobodne trgovine. Naraščajoča privatizacija visokega šolstva posledično povzroča, da je ponudba izobrazbe (predvsem novih, razvojno naravnanih programov) vse bolj vezana na potrebe trga. K temu je precej pripomogel tudi Sporazum o trgovini s storitvami (GATS), ki je uvedel drugačno obravnavo storitev v mednarodni menjavi, vplivali pa so tudi deregulacijski ukrepi držav in internacionalizacija na področju storitvenih dejavnosti (Stare, 2002, str. 5). V tabeli 1 je prikazanih pet elementov globalizacije, ki vplivajo na delovanje in na mednarodno dimenzijo visokega šolstva.

Iz tabele 1 je razvidno, da spremembe, ki jih prinaša globalizacija, vplivajo na vse vidike visokega šolstva, s procesi poučevanja in kurikuli, na mobilnost študentov in akademskega osebja, mednarodne razvojne projekte, različne programe tujih jezikov, razvoj zaposlenih in transnacionalno izobraževanje.

Tabela 1: Vplivi globalizacije na internacionalizacijo visokega šolstva

ELEMENTI GLOBALIZACIJE	VPLIV NA VISOKO ŠOLSTVO	VPLIV NA INTERNACIONALIZACIJO VISOKEGA ŠOLSTVA
NA ZNANJU TEMELJEČA DRUŽBA Povečana pomembnost, ki se nanaša na produkcijo znanja.	▪ Poudarek na vseživljenjskem učenju in nenehnem strokovnem izpopolnjevanju. ▪ Zahteva po razvoju novih veščin in spretnosti, ki se izkazuje v novih izobraževalnih programih in kvalifikacijah. ▪ Delovanje univerz, ki je doslej temeljilo na raziskovanju in znanju, se spreminja v komercializacijo.	Novi javni in privatni ponudniki izobraževalnih storitev. Transnacionalno izobraževanje. Izobraževalni programi se odzivajo na potrebe trga delovne sile. Povečana stopnja mobilnosti študentov, akademskega osebja, programov, ki vodijo do dvojne/skupne diplome.
INFORMACIJSKA IN KOMUNIKACIJSKA TEHNOLOGIJA	Povečane možnosti posredovanja izobraževalnih storitev (<i>on-line, satellite based, ...</i>)	Inovativnejši načini posredovanja izobraževalnih storitev (e-učenje, podružnice, kampusi, ...)
TRŽNA EKONOMIJA Vpliv tržne ekonomije.	Visoko šolstvo in izobraževalni programi usposabljanja v vse večji meri prevzemajo komercialno naravo.	Preoblikovanje kurikula in študijskih gradiv.
LIBERALIZACIJA TRGOVINE	Povečalo se je transnacionalno izobraževanje.	Večji poudarek je namenjen transnacionalnemu izobraževanju.
NACIONALNI ORGANI Ustanavljanje novih nacionalnih organov, struktur, sistemov namenjenih za mednarodno sodelovanje.	Vloga nacionalnih organov ter agencij, pristojnih za visoko šolstvo, se spreminja.	V ospredje prihajajo nove aktivnosti: zagotavljanje kakovosti, akreditacija, prenos ECTS, priznavanje kvalifikacij in mobilnost študentov.

Vir: (Knight, 2005, str. 3-4)

3.2 Oblikovanje skupnega evropskega visokošolskega prostora (Bolonjski proces)

Vzpostavitev povezovalnega in odprtega evropskega prostora izobraževanja in usposabljanja je v času globalizacije postalo ključnega pomena za prihodnost Evrope ter njenih državljanov. Le na podlagi oblikovanja skupnega evropskega visokošolskega prostora bo Evropa lahko dovolj konkurenčna drugemu svetu in bo okrepila svoje intelektualne, kulturne, socialne, znanstvene in tehnološke razsežnosti. Oblikovanje skupnega evropskega visokošolskega prostora oz. t. i. Bolonjski proces lahko označimo kot skupno prizadevanje evropskih držav (bolj natančno: njihovih resorjev za izobraževanje), nekaterih vladnih in nevladnih mednarodnih organizacij za izobraževanje, univerz in študentskih organizacij za koordinirano sodelovanje in poenotenje pogledov pri reševanju izzivov in odprtih vprašanj o ključnih konceptih, strategijah in razvojnih politikah visokega šolstva v razmerah, ki jih zaznamujejo evropske integracije, t. i. tranzicija v srednji in vzhodni Evropi ter globalizacija v svetovnem merilu (Zgaga, 2004, str. 11). V genezi oblikovanja skupnega evropskega visokošolskega sistema je nastalo več dokumentov, ki jih lahko razdelimo v dva sklopa. K prvemu sklopu spadajo dokumenti, ki so bili podpisani pred uradnim pričetkom Bolonjskega procesa. To so Magna Charta Universitatum¹, Erfurtska deklaracija, Lizbonska konvencija² in Sorbonska deklaracija³. Lahko bi rekli, da so to preambule Bolonjskega procesa. V drugem delu so bile sprejete Bolonjska deklaracija⁴, študentska deklaracija iz Göteborga⁵, Lizbonska strategija⁶, Praški komunique⁷, Graška deklaracija⁸ in Berlinski komunique⁹. V vseh dokumentih je

1 Dokument dosegljiv na: http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf

2 Dokument dosegljiv na: http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/Lisbon_Convention.htm

3 Dokument dosegljiv na: http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/SORBONNE_DECLARATION1.pdf

4 Dokument dosegljiv na: http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

5 Dokument dosegljiv na: http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/student-goteborg-declaration-oth-sln-t02.htm

6 Dokument dosegljiv na: http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

7 Dokument dosegljiv na: http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/PRAGUE_COMMUNIQUE2.pdf

8 Dokument dosegljiv na: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf

9 Dokument dosegljiv na: http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/Berlin_Communique1.pdf

internacionalizacija visokega šolstva označena kot pomemben dejavnik predvsem z vidika prispevanja intelektualnega kapitala k mednarodni skupnosti, akademskemu napredku in medsebojnem razumevanju.

3.3 Lizbonska strategija

Hitra gospodarska rast v ZDA z bliskovitim informacijsko – mikroelektronskim vzponom ter japonsko in vzhodnoazijsko naraščajočo delovno tehnološko superiornostjo je še okrepila prepričanje, da mora skupni evropski prostor postati na znanju temelječa, najbolj konkurenčna regija sveta. Države članice so se skupaj odločile, da strnejo svoje ustvarjalne in inovativne potenciale – ne v smislu tekmovanja in dokazovanja odličnosti posameznih nacionalnih sistemov izobraževanja in usposabljanja – temveč v iskanju trdnega zavezništva, usmerjenega v iskanje optimalnih sinergij med nacionalnimi in evropskimi rešitvami zlasti v izobraževalnem in raziskovanem prostoru (Lorber, 2004, str. 1). Cilj Lizbonske strategije je, da Evropska unija do leta 2010 postane najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju zasnovano gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo¹⁰.

S strategijo je bil dosežen konsenz, da bo za uresničitev modela Evrope s konkurenčnim gospodarstvom, trajnostnim razvojem, visoko socialno kohezijo in ohranjenim okoljem odločilno prispeval človeški potencial oz. bodo to posamezniki, sposobni tvoriti novo, inovativno znanje. Ustvarjalni posamezniki, sposobni polno uresničiti svoje potenciale, se oblikujejo skozi formalno izobraževanje in usposabljanje kot tudi skozi proces vseživljenjskega učenja, ko si pridobivajo znanje, spretnosti in kompetence ne le za delo, temveč tudi za življenje, za trajnostni osebni razvoj in aktivno državljanstvo. To je poslanstvo in vloga izobraževanja in usposabljanja v Lizbonski strategiji (Lorber, 2004, str. 1).

Lizbonska strategija je zato postavila Svetu za izobraževanje (Council of Education) nalogo, da se odzove in zavzame stališče o konkretnih prihodnjih ciljih izobraževalnih sistemov, pri čemer naj se osredotoči na skupne zadeve in prioritete, upoštevajoč nacionalne razlike (Lizbonska strategija, 2000, 27 čl.).

¹⁰ Dokument dosegljiv na:

http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

Tako je februarja 2002 nastal dokument *Detailed work programme on the follow-up of the objectives of educational and training systems in Europe* (t. i. *Objectives Report*¹¹), ki je od takrat v središču vseh diskusij o izobraževalnih politikah. *Objectives Report* poudarja, da sta izobraževanje in usposabljanje »ključno prednostno področje v Lizbonski strategiji«, v osrednjem delu pa predstavi delovni program za uresničevanje 13 ciljev. Prvih pet ciljev je usmerjenih k izboljševanju kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja v Evropski uniji, naslednji trije poudarjajo širitev in olajševanje dostopa do izobraževanja in usposabljanja, zadnjih pet pa njihovo odpiranje navzven. Pri tem dokument zaključuje, da je v evropski družbi znanja treba državljanom omogočiti, da se bodo lahko učili in delali skupaj v vsej Evropi ter da bodo povsod lahko v polni meri uporabljali svoje znanje. Čeravno so se ovire pri mobilnosti in priznavanju kvalifikacij že začele odpravljati, tako s pomočjo instrumentov Evropske unije (kot so ECTS ali univerzitetna partnerstva v okviru programa Socrates) kot s pomočjo Bolonjskega procesa, pa na mnogih področjih ostaja še veliko dela. Zato je treba visokošolske ustanove in druge izobraževalne oblasti spodbujati k razvijanju bolj kompatibilnih sistemov kvalifikacij po vsej Evropi in k skupnemu razumevanju tega, kaj je minimalna raven zahtevane kakovosti za akreditacijo. Okrepiti je treba politike na področju preglednosti in priznavanja kvalifikacij. Podpirati je treba razvoj skupnih diplom in kvalifikacij ter akreditacijskih sistemov, če naj bodo evropske izobraževalne ustanove v svetu priznane kot centri odličnosti (Commission of the European Communities, 2002, str. 42).

3.4 Spremembe v financiranju visokošolskega izobraževanja

Podlaga za spremembe v financiranju visokošolskega izobraževanja v Evropi je Erfurtska deklaracija o avtonomiji univerze s podnaslovom Za odgovorno univerzo enaindvajsetega stoletja, ki je bila sprejeta marca 1999. Podpisalo jo je štirinajst predstavnikov evropskega akademskega sveta (predstavniki univerz, predsednik rektorske konference in podobno) ter slovenski, nemški in estonski pristojni ministri. Financiranje visokega šolstva je zajeto v tretjem delu deklaracije, v katerem odločitev o obsegu in namenih državnega financiranja

¹¹ Dokument dosegljiv na:
<http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED479339>

univerze prepušča posameznim državam, poziva pa jih k stabilnemu financiranju brez večjih nihanj iz leta v leto. To naj bi omogočalo razumno stopnjo vnaprejšnjega načrtovanja. Poleg tega poglobitno smernico v zvezi s financiranjem visokega šolstva predstavlja usmeritev, da univerze ne smejo biti odvisne samo od državnega vira sredstev, ampak bi si morale poiskati širšo paleto možnih finančnih virov, na primer tudi gospodarstvo. Gospodarstvo bi tako v zameno za svoja sredstva lahko pričakovalo praktično uporabno znanje, ki bi prispevalo k večji učinkovitosti.¹² Kot navaja Gibbs (2001, str. 87) je ta usmeritev povzročila dojemanje izobraževanja kot proizvoda. Tak pogled daje večji pomen končnim rezultatom kot njihovem notranjemu pomenu, kar vodi do tako imenovanega *outcome-driven* izobraževanja. Pri tem velja, da je izobraževalni proces postranskega pomena in »končni proizvod« ni izobražena oseba v klasičnem pomenu, ampak oseba, ki je sposobna svoja pridobljena znanja uporabiti predvsem pri izpolnjevanju svojih ekonomskih želja. Tudi na srečanju partnerjev Svetovne konference o visokem šolstvu (junij 2003), ki je temeljilo na poglavitnih načelih Svetovne deklaracije o visokem šolstvu v 21. stoletju, so bili opredeljeni štirje najpomembnejši elementi razvojnih premikov v visokem šolstvu, ki se navezujejo na prejšnjo trditev: 1. vse večji pomen na znanju temelječi družbi in gospodarstvu; 2. oblikovanje novih trgovinskih sporazumov, ki vključujejo trgovanje z izobraževalnimi storitvami; 3. inovacije, povezane z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo ter 4. poudarjena vloga trgov in tržnega gospodarstva (UNESCO, 2004).

Spremembe v financiranju visokošolskega izobraževanja pomenijo eno od ključnih izhodišč za internacionalizacijo visokega šolstva. Povečano število študentov ter s tem povečano povpraševanje po izobraževalnih storitvah so veliko finančno breme za posamezno državo. Odločitev o novem, integralnem financiranju visokega šolstva daje univerzam večjo finančno avtonomijo, na drugi strani pa terja njihovo večjo odgovornost. Kot rezultat tega se v zadnjem obdobju pojavljajo diverzifikacija, privatizacija in komercializacija visokega šolstva. Posledično se tako od javnih kot od privatnih visokošolskih institucij zahteva, da iščejo druge alternativne vire prihodkov. Finančni viri so ponavadi različne fundacije in privatne korporacije, prihodki od komercializacije raziskav ter prihodki od šolnin domačih in tujih študentov ter šolnin študentov, ki so vpisani na študijski program, ki ga visokošolska institucija izvaja v tujini.¹³ V prihodnjem

¹² Povzeto po (Zgaga, 2005, str. 4-7)

¹³ Povzeto po (Knight, 2005, str. 8-9)

obdobju lahko pričakujemo, da se bo število študijskih programov, ki jih bodo visokošolske institucije »prenesle« in izvajale v tujini, zaradi potenciala finančnih sredstev, ki ga ta dejavnost prinaša, še povečalo (Larsen et al. 2002, str. 9). Trg visokošolskih storitev bo zato v prihodnosti še bolj tekmovalen (Knight, 2005, str. 9).

4. Raziskava o internacionalizaciji visokega šolstva v Sloveniji

V nadaljevanju so predstavljeni izsledki kvantitativne raziskave o stopnji internacionalizacije v vseh štirih univerzah v Sloveniji (Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Univerza na Primorskem, Univerza v Novi Gorici), ki je bila opravljena v letu 2007. Raziskava je bila izvedena na podlagi izpolnjenih vprašalnikov o internacionalizaciji, ki so bili v elektronski obliki posredovani tajnikom ter odgovornim za mednarodno sodelovanje v vseh javnih fakultetah v Sloveniji. Za sodelovanje pri raziskavi se je izmed pozvanih fakultet (50) odzvalo (28) fakultet, kar je 56% delež vseh javnih fakultet v Sloveniji. V raziskavo namenoma nista bili zajeti dve fakulteti, ki sta v okviru Univerze v Mariboru šele v fazi ustanovitve. Raziskava o internacionalizaciji visokega šolstva v Sloveniji je poglobljena tudi z ugotavljanjem podobnosti in razlik med odgovori, ki so jih podale fakultete s področja družboslovnih in humanističnih ved (skupina A) ter naravoslovnih, inženirskih in tehnoloških ved, medicinskih ter kmetijskih ved (skupina B). Pri razvrščanju fakultet v skupino A in B se je upoštevalo načelo sorodnosti znanstvenih disciplin. Pri klasifikaciji razvrščanja posameznih fakultet pa je bil upoštevan Frascati priročnik¹⁴ (področja znanosti in tehnike).

V drugem delu raziskave je prikazana primerjava posameznih vprašanj oz. odgovorov z vprašanji oz. odgovori (274) evropskih fakultet, ki so sodelovale v raziskavi *Internationalization of Higher Education*¹⁵, ki jo je med visokoškolskimi institucijami v svetu leta 2006 izvedla *International Association of Universities* (IAU). Pri tem naj bi se ugotovile podobnosti in razlike pri izvajanju internacionalizacije na fakultetah v Sloveniji in Evropi. Ta del raziskave je še posebej

¹⁴ Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS (ARRS): Področja znanosti in tehnike po Frascatiskem priročniku. Dostopno na: <http://www.arrs.gov.si/sl/gradivo/sifranti/inc/sif-frascati.pdf>

¹⁵ Knight, J. (2006): 2005 IAU Global Survey Report: Internationalization of Higher Education: New Directions, New Challenges. Pariz. International Association of Universities (IAU).

pomemben zato, ker v raziskavo *Internationalization of Higher Education* slovenske fakultete niso bile vključene. V nadaljevanju so predstavljeni izsledki raziskave glede na naslednja področja:

- pomembnost in razlogi za internacionalizacijo visokega šolstva;
- institucionalna strategija za internacionalizacijo visokega šolstva;
- stopnja vključenosti in oblike internacionalizacije visokega šolstva;
- koristi in nevarnosti internacionalizacije visokega šolstva;
- priložnosti in ovire;
- predlogi za spremembe.

4.1 Pomembnost in razlogi za internacionalizacijo visokega šolstva

Glede pomena, ki ga pripisujejo internacionalizaciji visokega šolstva, se tako fakultete v Sloveniji kot fakultete v Evropi zavedajo visokega pomena internacionalizacije za sfero visokega šolstva. Ob tem je zanimiv podatek, da internacionalizaciji visokega šolstva pripisujejo večji pomen matične univerze (86%) in nacionalni organi visokega šolstva v Sloveniji (61%) kot pa ga internacionalizaciji pripisujejo matične univerze (53%) in nacionalni organi v Evropi (45%).

Poglavitni razlogi, ki vodijo k dejavnostim internacionalizacije na fakultetah v Sloveniji so: izboljšanje kakovosti visokošolskega izobraževanja; krepitev raziskovalnih in pedagoških zmožnosti; prispevek k povečanju znanja in sposobnosti za delovanje diplomantov v mednarodnem okolju ter povečanje njihovega medkulturnega razumevanja. Poglavitni razlogi za uvajanje internacionalizacije na fakultetah v Evropi pa so: mednarodni sloves visokošolskih institucij ter povečevanje njihovega ugleda. Sledita enaka razloga, kot so ju navedle tudi slovenske fakultete: prispevek k povečanju znanja in sposobnosti za delovanje diplomantov v mednarodnem okolju ter krepitev raziskovalnih in pedagoških zmožnosti. Zaključimo lahko, da je poglavitni razlog za izvajanje procesa internacionalizacije na fakultetah v Evropi v mednarodnem slovesu visokošolskih institucij in v povečevanju ugleda, ne pa kakovost visokošolskega izobraževanja, kar pomeni poglavitni razlog za slovenske fakultete, ki so sodelovale v raziskavi.

4.2 Institucionalna strategija za internacionalizacijo visokega šolstva

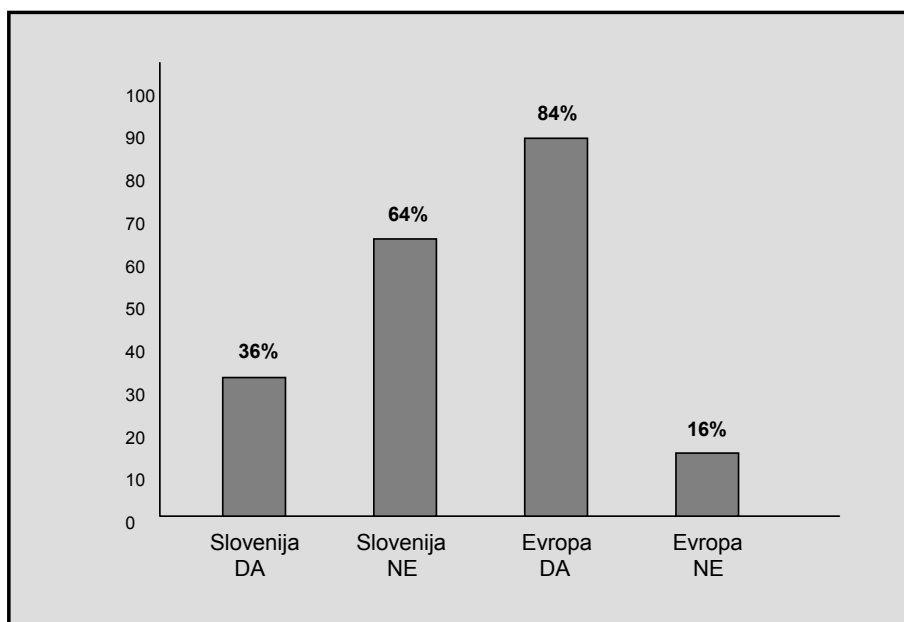
V zvezi z institucionalno strategijo za internacionalizacijo visokega šolstva je bilo ugotovljeno, da ima le 10 fakultet v Sloveniji, to je 36%, izdelan program dela za področje internacionalizacije in da celo 18 fakultet oz. 64% fakultet, ki so sodelovale v raziskavi, sploh nima izdelanega programa dela za internacionalizacijo. Glede na znanstveno področje fakultet, ki imajo izdelano strategijo oz. program dela za internacionalizacijo visokega šolstva, je zanimivo, da imajo izdelan program dela pretežno fakultete s področja družboslovnih in humanističnih ved. Na fakultetah s področja naravoslovnih, inženirskih in tehnoloških ved, medicinskih ter kmetijskih ved se aktivnosti s področja internacionalizacije visokega šolstva izvajajo nenačrtovano, kar je bilo dokazano tudi kot statistično značilno. Glede na to, da ima večina fakultet (84%) v Evropi izdelan strateški načrt oz. program dela za področje internacionalizacije visokega šolstva, so podatki za Slovenijo v tem pogledu, zelo zaskrbljujoči. Še več, ta podatek je še posebno sporen, ker kaže na nezavedanje pomembnosti celotnega procesa internacionalizacije na fakultetah v Sloveniji ter brezbržnost do utemeljevanja finančnih investicij, vloženih v aktivnosti internacionalizacije. Na podlagi tega lahko sklepamo, da se v primerjavi z Evropo, v Sloveniji proces internacionalizacije visokega šolstva izvaja dokaj nepopolno in nedosledno, brez jasno izraženih strategij, ciljev in rezultatov. Kakor pa menita Green in Olson (v: Tsuruta, 2005, str. 20), je nadvse pomembno, da vsaka visokošolska institucija pripravi vizijo svojega delovanja, kjer je vključena tudi internacionalizacija, ter soglasno sprejme prioritete tega delovanja.

4.3 Stopnja vključenosti in oblike internacionalizacije visokega šolstva

V procese internacionalizacije so na fakultetah v Sloveniji najpogostejše vključeni: pedagoški delavci (93%); vodstvo fakultete (82%) in študenti (71%). Nizka vključenost mednarodnih pisarn (43%) v procese internacionalizacije je predvsem odraz stanja, ker večina fakultet v Sloveniji sploh nima vzpostavljene mednarodne pisarne oz. sistemiziranega delovnega mesta za to področje. Med raziskavo je bilo posredno ugotovljeno tudi, da se s to dejavnostjo ukvarjajo predvsem mladi asistenti oz. drugi strokovni delavci, ki pa se poleg rednih pedagoških obveznosti oz. drugih delovnih obveznosti tej dejavnosti ne morejo

posvetiti v takšni meri, kot bi se lahko delavci oz. organizacijska enota, ki bi se ukvarjala samo s to dejavnostjo. Prav tako je bila na tem mestu izpostavljena tudi finančna ovira, saj delo, ki ga ti delavci opravljajo izven svojih delovnih obveznosti, ni dodatno finančno ovrednoteno. Na tem mestu se nam zastavlja vprašanje glede kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti opravljanja te dejavnosti na javnih fakultetah v Sloveniji. Glede na primerjavo s fakultetami v Evropi je stanje zelo sporno, saj ima celo 70% fakultet v Evropi vzpostavljeno organizacijsko enoto, ki skrbi samo za področje internacionalizacije visokega šolstva.

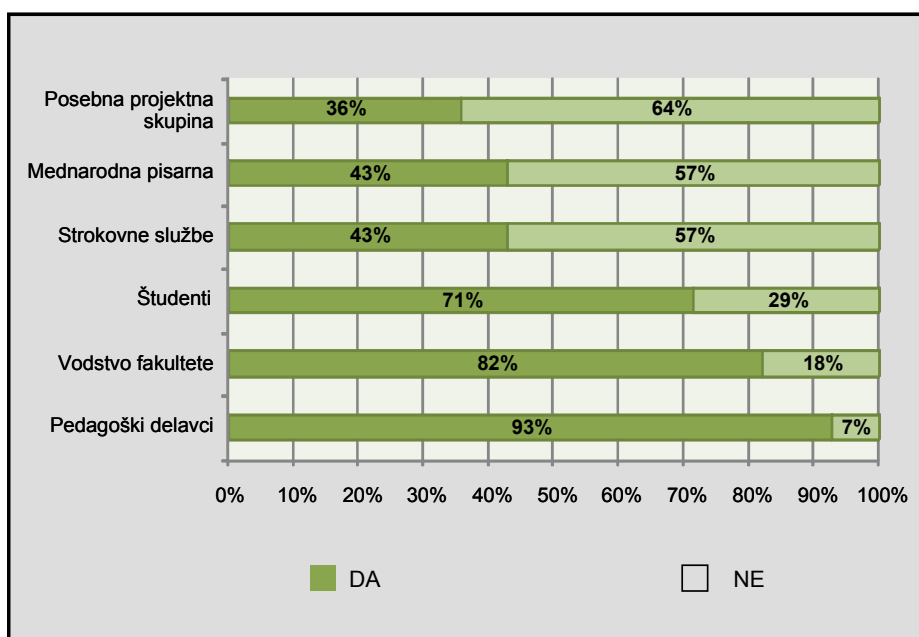
Slika 1: Relativna razmerja v zvezi s strateškim načrtom internacionalizacije



Od oblik internacionalizacije se na fakultetah v Sloveniji izvaja predvsem mobilnost študentov (100%), sledi: mobilnost akademskega osebja (89%); mednarodni raziskovalni projekti (89%); mednarodne institucionalne pogodbe/mreže (79%) in vključenost v mednarodna združenja (71%). Najmanj so prisotne skupne/dvojne diplome (21%); ponudba izobraževalnih programov fakultete v tujini (18%); in študij na daljavo (14%). Kar zadeva mednarodne razsežnosti kurikula je zgolj 56% fakultet v Sloveniji navedlo, da kurikul njihovih študijskih programov zajema tudi mednarodno razsežnost. Ta podatek je še posebej zaskrbljujoč, če se upošteva, da se v zadnjih desetih letih zaradi nenehnih

političnih, družbenih in ekonomskih sprememb kaže potreba po razvoju novih kompetenc, ki omogočajo vsakemu posamezniku učinkovito in uspešno delovanje tako v domačem kot v mednarodnem okolju. Gre za spoznanje, da se je le s socialno kohezijo, medkulturnim dialogom in mednarodnim sodelovanjem mogoče samozavestno soočati z izzivi in tveganji, ki jih v delo in življenje prinašajo globalizacija in evropski integracijski procesi. Te kompetence pa je mogoče doseči le z vključevanjem mednarodne razsežnosti oz. mednarodnih vsebin v študijske programe oz. v posamezne študijske predmete. Na podlagi tega podatka lahko razberemo, da se na slovenskih fakultetah, ki so v raziskavi sodelovale, ta zahteva ne uresničuje.

Slika 2: Relativna razmerja vključenosti posameznih skupin ljudi v procese internacionalizacije



Kar zadeva mobilnosti študentov, ki je pogosto najpomembnejši kazalnik stopnje internacionalizacije visokošolskih institucij, je zaznati, da se je število mobilnosti v Sloveniji v obdobju od leta 2000 do leta 2006 vztrajno povečevalo (glej tabela 2). V študijskem letu 2000/01 se je za študij v tujini odločilo 230 slovenskih študentov, medtem ko se je v študijskem letu 2005/06 za študij v tujini odločilo že 879 slovenskih študentov. Prav tako je na podlagi podatkov

Evropske komisije¹⁶ jasno razviden porast mobilnosti akademskega osebja ter tujih študentov za študij v Sloveniji. Vendar pa, če primerjamo podatke¹⁷ o mednarodni mobilnosti slovenskih študentov s podatki drugih evropskih držav, ki so vključene v program Erasmus, lahko zaključimo, da je Slovenija na tem področju primerljiva le z Bolgarijo in Slovaško. To lahko pripišemo dejstvu, da so se Slovenija, Bolgarija ter Slovaška vključile v program Erasmus šele leta 1999, večina ostalih evropskih držav pa je začela z mednarodnimi študentskimi izmenjavami že leta 1987. Kljub temu pa je na podlagi podatkov Evropske komisije mogoče opaziti, da Slovenija, ne glede na pozno vključitev v program Erasmus, precej zaostaja za nekaterimi ostalimi evropskimi državami, ki so se prav tako vključile v program šele v poznih devetdesetih letih 20. stoletja.

Tabela 2: število slovenskih študentov, ki so se odločili za študij v tujini v okviru programa Erasmus, in število tujih študentov, ki se je odločilo za študij v Sloveniji

Akademsko leto	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
iz Slovenije v tujino	230	364	422	546	742	879
iz tujine v Slovenijo	63	112	127	223	396	593

Vir: (CMEPIUS, 2006, str. 11)

Obseg mobilnosti akademskega osebja je v absolutnih številkah mnogo skromnejši od števila mobilnosti študentov, vendar je razveseljivo že dejstvo, da je aktivnost prepoznavna in da so jo marsikje že vzeli kot del delovnega procesa. Zanimiv je tudi relativno visok obseg mobilnosti na tehničnih in naravoslovnih področjih, kjer je bila mobilnost študentov manjša. Zelo aktivna so bila področja poslovnih ved, izobraževanja učiteljev, jezikoslovja in družbenih ved (Cmepius, 2006, str. 43).

¹⁶ Dokument dosegljiv na European Commission:
http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/stat_en.html

¹⁷ Dokument dosegljiv na European Commission:
http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/erasmus/stat_en.html

Tabela 3: Število slovenskega akademskega osebja na gostovanjih v tujini v okviru programa Erasmus

Akademsko leto	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
iz Slovenije v tujino	60	70	70	73	139	143

Vir: (CMEPIUS, 2006, str. 43)

Na podlagi tabele 3 lahko razberemo, da se je zanimanje slovenskega akademskega osebja za gostujoča predavanja v tujini v okviru programa Erasmus, v primerjavi med študijskima letoma 2000/01 in 2005/06, povečalo več kot za 100%, kar dokazuje, da ta oblika internacionalizacije visokega šolstva pridobiva vse večji pomen med akademskim osebjem v Sloveniji.

4.4 Koristi in nevarnosti internacionalizacije visokega šolstva

Najpogostejše koristi internacionalizacije visokega šolstva, ki jih opažajo fakultete v Sloveniji so: izboljšanje kakovosti študijskih programov; povečano mednarodno sodelovanje z drugimi institucijami v tujini ter s tem povečana konkurenčna prednost in izboljšana kakovost študija. Tudi fakultete v Evropi vidijo podobne koristi internacionalizacije visokega šolstva, in sicer: povečano medkulturno razumevanje študentov in zaposlenih na fakulteti; izboljšano kakovost študija in v inovacijah kurikula, poučevanja in raziskav.

V zvezi z nevarnostmi internacionalizacije visokega šolstva so fakultete v Sloveniji uvrstile: beg možganov; povečano število tujih diplom ter nizko kakovost ponudnikov le-teh in izgubo kulturne in nacionalne identitete. Ob tem je zanimivo, da fakultete s področja družboslovnih in humanističnih ved opažajo večje nevarnosti internacionalizacije visokega šolstva (64%) kot fakultete s področja naravoslovnih, inženirskih in tehnoloških ved, medicinskih ter kmetijskih ved (29%). Na drugi strani pa fakultete v Evropi ugotavljajo, da je komercializacija izobraževalnih programov največja nevarnost internacionalizacije visokega šolstva, sledi ji beg možganov.

4.5 Ovire

Fakultete se pri uvajanju internacionalizacije, tako v Sloveniji kot v Evropi, srečujejo s precejšnjim nizom ovir. Kot najpogostejše ovire pri uvajanju dejavnosti s področja internacionalizacije so fakultete v Sloveniji navedle: pomanjkanje finančnih ali materialnih virov ter podpora univerze; pomanjkanje finančne podpore nacionalnih organov; administrativne težave. Fakultete v Evropi pa so kot prvo oviro navedle: pomanjkanje zanimanja celotne fakultete; administrativne težave ter pomanjkanje izkušenj ali strokovnega znanja zaposlenih za uvedbo strateškega načrta internacionalizacije.

4.6 Predlogi za spremembe na področju internacionalizacije visokega šolstva v Sloveniji

Na vprašanje, katere spremembe bi lahko prispevale k izboljšanju stanja na področju internacionalizacije na njihovi fakulteti, so respondenti v Sloveniji navedli štiri najpogostejše predloge: vzpostavitev mednarodne pisarne ter zaposlitev strokovnega kadra za mednarodno sodelovanje; ponudba izvajanja predmetov v angleškem jeziku; priprava strateškega načrta za internacionalizacijo na ravni fakultete; sprememba mentalitete vodstva in zaposlenih pedagoških delavcev glede večjega sprejemanja in sodelovanja pri različnih aktivnostih internacionalizacije. Na vprašanje, kako bi k izboljšanju stanja na področju internacionalizacije lahko pripomogla matična univerza, so bile navedene naslednje tri rešitve: s finančnimi sredstvi; s svetovalno in strokovno podporo; z izgradnjo študentskih domov za tuje študente in drugih spremljajočih objektov. In ne nazadnje, na vprašanje, kako bi k izboljšanju stanja na področju internacionalizacije v sferi visokega šolstva v Sloveniji lahko pripomogli pristojni nacionalni organi, so sledili naslednji predlogi: s finančno podporo; s krajšimi postopki pri akreditaciji skupnih programov; z večjo promocijo in izdelano strategijo za internacionalizacijo visokega šolstva v Sloveniji.

5. Priporočila

Na podlagi raziskave o stopnji internacionalizacije visokega šolstva v Sloveniji so bila pripravljena priporočila za izboljšanje stanja na področju internacionalizacije ter odpravo poprej naštetih pomanjkljivosti.

Priporočilo fakultetam v Sloveniji:

- priprava strateškega načrta za internacionalizacijo visokega šolstva s spremljanjem in evalvacijo doseženih rezultatov;
- vzpostavitev mednarodne pisarne oz. zaposlitev strokovnega kadra za mednarodno sodelovanje (v primeru, da te organizacijske enote še nimajo vzpostavljene);
- podpora vodstva ter spodbujanje akademskega in strokovnega osebja k vključevanju v dejavnosti s področja internacionalizacije visokega šolstva;
- uvajanje mednarodnih vsebin v študijske programe oz. v posamezne študijske predmete;
- izvajanje določenih predmetov v angleškem jeziku.

Priporočilo univerzam v Sloveniji:

- navodilo vsem članicam, da podpirajo dejavnosti s področja internacionalizacije visokega šolstva;
- navodilo vsem članicam, da pripravijo strateški načrt za internacionalizacijo visokega šolstva s spremljanjem in evalvacijo doseženih rezultatov;
- navodilo vsem članicam, da vzpostavijo mednarodne pisarne oz. zaposlijo strokovni kader za mednarodno sodelovanje (v primeru, da te organizacijske enote še nimajo vzpostavljene);
- dodatna finančna podpora za uvajanje različnih oblik internacionalizacije visokega šolstva ter za vzpostavitev organizacijskih enot za področje mednarodnega sodelovanja;
- navodilo vsem članicam, da študijski programi oz. posamezni študijski predmeti vključujejo tudi mednarodne vsebine;
- navodilo vsem članicam, da začnejo z izvajanjem izbirnih predmetov v angleškem jeziku;
- izboljšanje strokovnega znanja zaposlenih v mednarodnih službah matičnih univerz;

- svetovalna in strokovna podpora tudi pri drugih oblikah s področja internacionalizacije visokega šolstva (in ne samo na področju mobilnosti);
- organizacija posvetov, konferenc, okroglih miz s področja internacionalizacije visokega šolstva;
- izvedba analiz, raziskav ter poročil s področja internacionalizacije visokega šolstva.

Priporočilo Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo RS:

- večja promocija in dodelana strategija za internacionalizacijo visokega šolstva v Sloveniji;
- dodatna finančna podpora za uvajanje različnih oblik internacionalizacije visokega šolstva ter za vzpostavitev organizacijskih enot za področje mednarodnega sodelovanja;
- izboljšana svetovalna in strokovna podpora (MVZT);
- organizacija posvetov, konferenc, okroglih miz na temo internacionalizacije visokega šolstva;
- izvedba analiz, raziskav ter poročil s področja internacionalizacije visokega šolstva;
- krajši postopki pri akreditaciji skupnih programov;
- izgradnja študentskih domov za tuje študente in drugih spremljajočih objektov.

6. Zaključek

Področje visokega šolstva in področje, v katerem visoko šolstvo deluje, se v zadnjem obdobju izrazito spreminjata zaradi številnih razlogov. Ključni dejavniki za te spremembe so: razvoj informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij, povečana mobilnost delovne sile, večji poudarek na tržni ekonomiji in liberalizaciji trga, osredotočenost na »na znanju temelječi družbi«, v povečanih privatnih investicijah v izobraževanje, na drugi strani pa zmanjšanje javne finančne podpore za izobraževanje ter pomembnost vseživljenjskega učenja. Tako postaja mednarodna razsežnost visokega šolstva čedalje bolj pomembna.

Na podlagi rezultatov kvantitativne raziskave, ki se navezujejo na stopnjo internacionalizacije visokega šolstva v Sloveniji ter v Evropi, je bilo ugotovljeno,

da so podatki glede načinov izvajanja, koristnosti in tveganj internacionalizacije visokega šolstva v Sloveniji primerljivi s podatki fakultet v Evropi. Sklepamo lahko, da tako visokošolske institucije v Sloveniji kot v Evropi izražajo visoko podporo dejavnostim internacionalizacije visokega šolstva, prav tako opažajo tudi njene izjemne koristi in hkrati tudi nekatere nevarnosti, ki jih internacionalizacija prinaša.

Žal pa je raziskava pokazala, da fakultete v Sloveniji, ki so sodelovale v raziskavi, na nekaterih področjih precej zaostajajo za fakultetami v Evropi. In sicer, ugotovljeno je bilo, da velika večina fakultet v Sloveniji sploh nima izdelanega strateškega načrta oz. programa dela za področje internacionalizacije visokega šolstva in je izvedba določenih aktivnosti internacionalizacije prilagojena zgolj trenutni situaciji. Glede na znanstveno področje fakultet je bilo ugotovljeno, da imajo izdelan program dela pretežno fakultete s področja družboslovnih in humanističnih ved. Večina fakultet s področja naravoslovnih, inženirskih in tehnoloških ved, medicinskih ter kmetijskih ved aktivnosti s področja internacionalizacije visokega šolstva izvaja nenačrtovano. Za uspešnost in učinkovitost procesov internacionalizacije pa je izredno pomemben celovit pristop, kar pomeni, da gre za cikle aktivnosti, ki tečejo vse od postavljanja ciljev (analize potreb po internacionalizaciji), prek določanja oblik in vsebin internacionalizacije, izvajanja internacionalizacije in na koncu do samih rezultatov oziroma vrednotenja in spremljanja uspešnosti internacionalizacije.

Druga pomembna pomanjkljivost, ki se je pokazala pri raziskavi, je, da večina fakultet v Sloveniji, ki so v raziskavi sodelovale, nima vzpostavljene organizacijske enote (mednarodne pisarne oz. sistemiziranega delovnega mesta za področje mednarodnega sodelovanja), ki bi skrbela za izvedbo aktivnosti s področja internacionalizacije visokega šolstva. Za izvedbo so, predvsem zaradi finančnih razlogov, zadolženi mladi asistenti oz. drugi strokovni delavci, ki pa se poleg rednih pedagoških obveznosti oz. drugih delovnih obveznosti tej dejavnosti ne morejo posvetiti v tolikšni meri, kot bi se ji lahko delavci oz. organizacijska enota, ki bi se ukvarjala samo s tem področjem. Ob tem se zastavlja vprašanje glede kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti opravljanja te dejavnosti na fakultetah v Sloveniji. Nazadnje se lahko na podlagi raziskave o stopnji mobilnosti zaključi, da Slovenija po podatkih o mednarodni mobilnosti študentov precej zaostaja za drugimi evropskimi državami in da primanjkuje mednarodne razsežnosti v vsebinah študijskih programov oz. študijskih predmetov.

Glede na rezultate raziskave o internacionalizaciji visokega šolstva v Sloveniji bi se morali vsi akterji visokega šolstva v Sloveniji več posvečati internacionalizaciji visokega šolstva ter strateško vodenem uvajanju tega procesa. Obenem bi morali začeti tudi z intenzivno obravnavo vplivov globalizacije, integracijskih procesov, liberalizacije mednarodne trgovine in trgov, ki so v zadnjih treh desetletjih dramatično zaznamovali področje visokega šolstva. Sicer bodo visokošolske institucije v Sloveniji postale izolirane in nekonkurenčne v primerjavi s tujimi in privatnimi ponudniki visokošolskih storitev, ki imajo to dejavnost zaradi svoje fleksibilnosti in tržne dejavnosti zelo dobro razvito, kar pa je za študente tudi bolj privlačno in koristno glede na mednarodni trg delovne sile.

Alenka Braček je leta 2003 diplomirala na Fakulteti za socialno delo z nalogo s področja delovno – pravne zakonodaje in pravic delavcev ter leta 2004 na isti fakulteti zaključila specialistični študij z nalogo s področja stigmatizacije in zaposlovanja oseb s težavo v duševnem zdravju. V letu 2004 se je zaposlila na Fakulteti za upravo, kjer je odgovorna za področje mednarodnega sodelovanja fakultete ter uvajanje različnih oblik internacionalizacije na institucionalnem nivoju. V letu 2007 je magistrirala na Fakulteti za družbene vede s področja internacionalizacije visokega šolstva, trenutno pa je doktorska študentka na Fakulteti za družbene vede.

Literatura

- Berlinski komunike, (2003).
http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/Berlin_Communique1.pdf.
18.10.2006
- Bolonjska deklaracija, (1999).
http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf.
16.10.2006
- Center za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja (CMEPIUS), (2006): Vseživljenjsko učenje. Ljubljana.
- Commission of the European Communities, (2002): Detailed work programme on the follow-up of the objectives of educational and training systems in Europe.
<http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED479339>. 15.10.2006.
- European Commission, (2004): Education & training 2010: The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms. Joint interim report of the Council and the Commission, Brussels, European Commission.
http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf. 5.12.2006.
- Gibbs, P. (2001): Higher education as a market: a problem or solution? London. Studies in Higher Education Studies in Higher Education, let. 26, št. 1, str. 85-95.
- Graška deklaracija, (2003).
http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/COM_PUB_Graz_publication_final.1069326105539.pdf. 15.10.2006.
- International Association of Universities (IAU), (2003): Internationalization of Higher Education: Practices and Priorities.
<http://www.unesco.org/iau/internationalization/pdf/Internationalisation-en.pdf>.
13.10.2006.
- Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS (ARRS), (2006): Področja znanosti in tehnike po Frascatškem priročniku. <http://www.arrs.gov.si/sl/gradivo/sifranti/inc/sif-frascati.pdf>. 5.2.2007.
- Knight, J. (2004): Internationalization Remodelled: Definitions, Rationales and Approaches. Journal for Studies in International Education, let. 8, št. 1, str. 5-31.
- Knight, J. (2005): Internationalization- the New World of Crossborder Education Developments, Complexities and Challenges.
http://www.itpnz.ac.nz/conferences/2005_Nov_ITP_Conf/Jane_Knight_Internationalisation.pdf. 20.7.2006.
- Knight, J. (2006): 2005 IAU Global Survey Report: Internationalization of Higher Education: New Directions, New Challenges. Pariz. International Association of Universities (IAU).

Alenka Braček
Internacionalizacija visokega šolstva

- Larsen, K., Martin, P. J., Morris, R. (2002): Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. Organisation for Economic Co-operation. Pariz.
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/44/2538356.pdf>. 24.12.2006.
- Lizbonska strategija, (2000).
http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm. 18.10.2006.
- Lorber, L. (2004): Med tradicijo visokega šolstva in preno: V razmislek ob oblikovanju razvojne vizije Univerze na Primorskem.
http://www.upr.si/sl/Izobrazevanje/Prenova/prenova/strateska_konferenca/01_Lucka_Lorber.doc. 15.1.2007.
- Magna Charta Universitatum, (1988). http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf. 16.10.2006.
- Ministrstvo za šolstvo in šport RS (1995): Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji. Ljubljana.
- Praški komunike, (2001).
http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/PRAGUE_COMMUNIQUE2.pdf. 20.10.2006.
- Sorbonska deklaracija, (1998).
http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/SORBONNE_DECLARATION1.pdf. 16.10.2006.
- Stare, M. (2002): Celovit pristop k razumevanju in zajemanju mednarodne menjave storitev. Delovni zvezek UMAR, let. XI, št. 6. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Svetličič, M. (1996): Svetovno podjetje: Izzivi mednarodne proizvodnje. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Študentska deklaracija iz Göteborga, (2001). http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/student-goteborg-declaration-oth-sln-t02.htm. 16.10.2006.
- Tsuruta, Y. (2005): Internationalisation of Higher Education: An Analysis of Recent Contexts and Some Components. <http://www.gcn-osaka.jp/project/finalreport/1/1-3e.pdf>. 20.11.2006.
- UNESCO (2004): Final report of the Meeting of Higher Education Partners (World Conference on Higher Education + 5), Paris, 23-25 June 2003.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001352/135213e.pdf>. 14.12.2006.
- Zgaga, P. (2004): Bolonjski proces. Univerza v Ljubljani, Pedagoška fakulteta, Center za študij edukacijskih strategij.
- Zgaga, P. (2005): Some Theses on Higher Education vs. State: Transition and Post-Transition Countries. http://www.nsinitiative.ns.ac.yu/docs/P3_Pavel_Zgaga.pdf. 21.12.2006.

SUMMARY

INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION

The world of higher education and the world in which higher education plays a significant role are changing, for many reasons. Key drivers include the development of advanced communication and technological services, increased international labor mobility, greater emphasis on the market economy and trade liberalization, the focus on the knowledge society, increased private investment and decreased public support for education, and the growing importance of lifelong learning. The international dimension of higher education is therefore becoming increasingly important and, at the same time, more complex.

While it is encouraging to see the increased use and attention being given to internationalization, there is a great deal of confusion about exactly what it means. For some it means international activities, such as academic mobility for students and teachers; international linkages, partnerships, and projects; and new international academic programs and research initiatives. For others it means the delivery of education to other countries through new types of arrangements, such as branch campuses or franchises, and the use of a variety of face to face and distance techniques. To many it means the inclusion of an international, intercultural, or global dimension in the curriculum and the teaching/ learning process. Still others see international development projects and the increasing emphasis on trade in higher education as internationalization. There is frequent confusion and some tension over the fact that the term internationalization is used to describe three very different types of cross-border activities: international exchanges and partnership, cross border commercial trade ventures, and international development projects. There is also continuing debate and exploration of the relationship between internationalization and globalization. However, the definition of internationalization of higher education that is popular and widely used is: Internationalization of higher education at the national, sectoral, and institutional level is the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of postsecondary education (Knight, 2004, p. 6). This definition understands internationalization as an ongoing and continuing process of making something international, not just a set of activities.

It is impossible to look at new conceptual frameworks for internationalization without considering the realities of the environment in which higher education is operating. There are many changes and new challenges in terms of how the environment is affecting internationalization and how the growing international dimension of higher education is an agent of change itself. Globalization is probably the most pervasive and powerful feature of the changing environment of higher education. The concepts of worldwide movement and flow are crucial for the interpretation of globalization in this paper. A number of factors are closely related to this flow and seen as integral elements of globalization. These include the knowledge society, information and communication technologies, the market economy, trade liberalization, and changes in governance structures. It can be debated whether these are catalysts for or consequences of globalization; in this paper they are presented as elements or factors of globalization that have an enormous impact on the education sector. The paper describes each of these five elements of globalization and notes some of the key implications for higher education in general and the international dimension in particular. It illustrates some of the major environmental changes shaping the responses and actions of internationalization to globalization. These changes affect all aspects of internationalization, including the curriculum and teaching process, student and academic mobility, the cross-border delivery of education programs, international development projects, study of foreign languages, commercial trade, and staff development.

Powerful features of the changing environment of higher education in Europe are establishment of European higher education area and Lisbon strategy. Currently, European countries have been promoting the Bologna Process for the establishment of a European higher education area by 2010, and for facilitating the bachelor-master (or bachelor-master-doctor) system (underlining the distinction between undergraduate and graduate programmes), the recognition of credits and degrees (using the ECTS, the Diploma Supplement and others) and cooperation in the areas of quality assurance and information provision to increase mobility, transferability and transparency. The European Union has also been implementing the Copenhagen Process to promote exchange and transferability in vocational education and training, and the Lisbon Strategy to make the European Union the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world by 2010. The strategy aims at the enhancement of the competitiveness of Europe (in productivity, employment, science and technology)

and respect for the environment, as well as greater social cohesion and the realization of lifelong learning for all. The framework of a European higher education area is expected to enable closer cooperation between higher education institutions, facilitate student and staff mobility and increase both the competitiveness of Europeans in the world labor market and the attractiveness of European higher education in the world. The basic aims of the Bologna Process and Lisbon Strategy can thus be summarized in three key words: mobility, employability and competitiveness. So far, ten aims have been established that will lead to the creation of European higher education area. To meet the requirements of European higher education area, higher education institutions will have to fulfill all of them. In all of these aims there is a strong emphasis on internationalization of higher education.

Last but not least powerful feature of the changing environment of higher education is diversification of funding sources. Funding and support for higher education represent key changes and challenges for internationalization. Several trends are converging and have a major impact. The growing demand for higher education is making it difficult for governments to meet demand. At the global level, private investment in education is rising more rapidly than public funding. This has resulted in several important trends, including the diversification, privatization, and commercialization of higher education and its funding sources. Therefore it is more and more common and necessary for institutions, both public and private, to search for alternative sources of income. These sources include funding from social foundations and the private corporate sector, income from the commercialization of research findings, and income from fee-based education for domestic and international students and from other means of cross-border education delivery. Income generation from the importing and exporting of education programs is expected to increase at a significant rate in the next decade. Trade in higher education services is expected to be highly competitive, and new commercial providers are likely to have an impact on public and private nonprofit higher education institutions that are active in this area.

The internationalization of higher education institutions is, with no doubt, a reaction to the somewhat recent trend of socio-economic and cultural processes that seem, more and more, to integrate diverse local and national entities into a single global whole. This trend, invariably, implies substantial changes also for higher education institutions in

Slovenia. In an era of increased global competition, higher education institutions cannot afford to stay in the old bureaucratic model. Threats from the corporate world and state agencies concerning the production of knowledge and innovation in a world characterized by an increasingly educated society, fierce market competition, a growing separation of teaching and research, privatization's, lifelong learning, institutional mergers, virtual classrooms and global communications, have had a tremendous impact on the way universities and faculties work.

This paper presents a picture of recent worldwide developments in higher education. It first defines the meaning and definition of the term of internationalization of higher education and introduces four most powerful features of the changing environment of higher education in Europe: globalization, Bologna Process, Lisbon Strategy and diversification of funding sources. All mentioned features are also described as rationales for internationalization of higher education. Finally, the last chapter presents research about the level of internationalization in Slovenian public faculties. The survey has been designed to track some of the major developments and issues in the field of internationalization of higher education. The objectives of the survey were the following: identify key issues, trends and areas of growth; provide information on the practices and priorities of internationalization at the institutional level; ensure that the voice of higher education institutions is heard in the ongoing discussion of the purpose, rationales, risks, benefits, issues and trends of the international dimension of higher education. The paper also compares some internationalization issues in higher education in Slovenia and Europe and ends with recommendations for improvement the current situation in the field of internationalization of higher education in Slovenia.

USA-Croatian cooperation in education and training for public administration in Croatia

UDK: 35(497.13) : 378

Thomas A. Cozzens

Cleveland State University, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs
Unger International Center for Local Government Leadership
tomc@urban.csuohio.edu

Helena Blažić, Marija Kaštelan-Mrak

University of Rijeka, Faculty of Economics, Croatia
helena@efri.hr; kastelan@efri.hr

ABSTRACT

For the past six years the Unger International Center for Local Government Leadership in the Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University, Cleveland, Ohio USA, has been collaborating with the Faculty of Economics, University of Rijeka and USAID's Local Government Reform Project to advance education and in-service training for local government officials in Croatia. This paper presents an in depth review and analysis of focusing on its successes and challenges and the application of lessons learned to the future of public administration education, training and professional development in Southeast Europe.

Key words: Education, training, public administration, Croatia, USA

1. The Unger International Center

The Unger International Center for Local Government Leadership owes its existence to Paul A. and Sonja Franz Unger. Paul Unger first arrived in Zagreb for a Christmas party one wintry December night in 1945, en route from his post as Commandant of a United Nations refugee camp for Croatians in Egypt to his new assignment in Split as Administrator for the United Nations relief

program in Yugoslavia. That evening, he met Sonja Franz, a Croatian architect-engineer who became his wife by the next holiday season. Soon after they married, the Ungers left Croatia for the United States, where Mr. Unger was appointed Deputy Assistant Secretary of the US Department of the Interior. In 1953, Mr. Unger joined The Unger Company, a national food packaging developer in Cleveland, OH, as President/CEO.

Many years passed as the Ungers raised a family and achieved prominence through volunteer service and community activism. All the while, they kept close contact with family, friends and colleagues who had remained overseas and yearned for a free, democratic Croatia. High hopes generated by the 1990 declaration of independence from Yugoslavia were quickly dashed by brutal civil war. Within a few years, however, the Ungers and their Croatian contacts perceived a window of opportunity. It was during this period, as peace was restored, that the Paul and Sonja Unger Foundation was established.

To build a program that could provide educational and professional development for local elected officials, in 1999, Mr. Unger turned to the Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs at Cleveland State University (CSU), which is ranked second in the nation for its programs in urban policy and municipal management. The first Unger Seminar for Local Government Leaders was conducted at the college in January 2001. The success of the Cleveland seminar, the interest of Croatian government leadership and the support of the USAID Mission to Croatia inspired the establishment of the Unger International Center for Local Government Leadership in November 2001 supported in part by a continuing gift from the Paul and Sonja Unger Foundation. Through his dedication, commitment and leadership, Mr. Unger has made, and continues to make, a tremendous contribution to Croatia's and Southeast Europe's progress in local government.

2. University Partnerships

Higher Education for Development (HED) works in close partnership with the United States Agency for International Development (USAID) primarily by funding innovative partnerships between U.S. colleges and universities and institutions of higher learning in developing countries. Applicants compete for

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

HED funding through a rigorous, peer reviewed process. Once awards are made, partners design and implement programs that have a significant impact on a region's economic and social well-being (www.hedprogram.org).

The Dean of the Faculty of Economics at the University of Rijeka and the director of the Unger Center began collaborating in July 2001 to pursue the development of a postgraduate (according to the US standards it is a graduate program, but according to Croatian standards it was and is a postgraduate program) program in public administration at the University of Rijeka. The following is a brief chronology of the developing collaboration and the ultimate selection for an HED University Partnership grant:

- July 2001 – The Unger Center Director travels to Croatia to meet with the Dean of the Faculty of Economics at the University of Rijeka, Croatia, and other local officials to initiate a collaboration between the Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs at Cleveland State University and the University of Rijeka;
- April 2002 – The Dean of the Faculty of Economics at the University of Rijeka visits the Levin College to meet the faculty and discuss the elements of a Memorandum of Understanding and Cooperation between the two universities;
- June 2002 – The Rector of the University of Rijeka and the president of Cleveland State University sign the Memorandum of Understanding and Cooperation that was developed by the Unger Center Director and the Dean of the Faculty of Economics at the University of Rijeka;
- June 2002 - Based on the signed Memorandum, a group, made up of Croatian professors from the Faculty of Economics of Rijeka (6 out of 10), was invited to Cleveland to receive an overview of academic and professional programs being offered by Maxine Goodman Levine College. This visit resulted in a Proposal for Collaboration between the Faculty of Economics Rijeka and Maxine Goodman Levine College.
- June 2003 – The Unger Center, working in collaboration with the University of Rijeka and the USAID Local Government Reform Project conducts a seminar for local government officials in Rijeka;
- September 2003 – Professors from the Faculty of Economics, University of Rijeka work in Cleveland with Levin College faculty and staff to finalize a graduate level curriculum in public administration that will be sent to the faculty senate for approval;

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

- October 2003 – The Unger Center and University of Rijeka apply for an HED University Partnership grant to implement a postgraduate program in public administration with a specialization in local government;
- December 2003 – The Economics Faculty Senate at the University of Rijeka approve the postgraduate level curriculum in public administration;
- February 2004 – The center is notified of its competitive selection for the University Partnership grant in the amount of \$99,981 to support the graduate program in public administration developed by the collaborative efforts of the Unger Center and the Faculty of Economics at the University of Rijeka;
- April 2004 – The start of the postgraduate two year master scientific program “Public Administration;”
- November 2006 – The start of a revised one-year postgraduate professional master program “Management in the Public Sector.”
- November 2006 – A parallel specialist one-year postgraduate program “Health Care Management” began as a cooperation between the Faculty of Medicine and Faculty of Economics, both from the University of Rijeka and Maxine Goodman Levine College of Urban Affairs of Cleveland State University.

However, our main concern in this paper and the central program of our cooperation is the MPA and its development. The success of the Program Proposal was the result of more than three years of collaboration which convinced the peer review team that the Unger Center and the University of Rijeka were sincerely committed to achieving sustainable results that were consistent with the USAID mission to Croatia. The grant was awarded based on the partners’ commitment to (www.hedprogram.org):

- Develop a model Master of Public Administration program at the University of Rijeka which is compatible with European Union standards for high education and replicable at other universities in Croatia and Southeast Europe;
- Offer a specialization in municipal management in order to increase local government capacity to manage resources;
- Improve local governance through the development of professional administrative skills at the local level.

It should be noted that applications for USAID University Partnership grants must demonstrate that the proposed project is directly related to the

mission for the specific country. The good news is that in countries seeking EU membership, democracy, governance and building capacity of public officials are boiler plate issues that can be readily adapted to university partnerships.

3. The MPA program at the University of Rijeka

3.1 Program Design

In order to demonstrate that the partnership's objectives were directly related to the mission, the program design portion of the application opened with the following statement: According to USAID's strategic plan for Croatia, "The Roles of counties, cities and municipalities in relation to the central Government remain ambiguous. Public administration and accounting skills remain undeveloped and few cities have fully automated these functions. Therefore, local governments are not in a position to assume responsibilities that may devolve to them as a result of fiscal decentralization, and few are deemed creditworthy and capable of incurring debt for capital investments in infrastructure." IR2.1.3 "is aimed at capacity building of governance institutions... local government will be required to develop greater responsiveness to constituents and assume more responsibility following fiscal reform. Meeting this challenge will require increased management and administrative skills, and result in an improved local environment..."

3.2 Curriculum Development

Designing the curriculum was a task that began in the summer of 2002 and was completed in September 2003. The partners first reviewed the existing curricula for specialties that were offered in the Faculty of Economics and the curriculum for the MPA program at the Levin College to determine which courses at Rijeka could be included in the MPA curriculum as is or with minor modifications. Since "Public Administration" is a multi-disciplinary program, the review extended beyond the courses offered in the Faculty of Economics. In September 2003 professors from the Faculty of Economics came to Cleveland to collaborate with Levin College faculty and staff on the final design of a

curriculum that would maximize the use of existing courses and professors and minimize the travel and faculty costs of Levin College professors. While in Cleveland the team defined the objectives, developed a program description, identified prerequisites, determined which courses required support from Levin College, identified professors from both universities to team teach courses requiring support, and developed the curriculum for review by the University of Rijeka Faculty Senate.¹

3.3 Teaching Methodologies

The partners realized that a variety of teaching methods would be needed to deliver the new program. Team teaching would require intensive collaboration between instructors. The grant provided travel costs and compensation for professors. Faculty from the University of Rijeka came to the Levin College to prepare syllabi and discuss their respective roles. Professors from Levin traveled to Rijeka to teach. In order to contain costs, team taught courses were offered in an intensive accelerated format. Levin professors would teach two to three consecutive days for six to eight hours each day.

Additionally, distance learning, video conferencing and web-based technologies were explored to further reduce travel related expenses. Another possibility to achieve cost efficiency through scale would be to formulate course contents that could be offered to a broader audience, let's say students of more coexisting postgraduate programs at one university, or even between distant universities, for example Rijeka, Ljubljana there would be American professor visiting.

Further, university educators in the United States generally employ an interactive approach which involves rather substantial student participation. This is different from the traditional lecture approach often found in European universities. The interactive approach is often difficult for professors and students in the European educational environment. This can be further complicated by the language problems when the primary language of the student differs from that of the educator.

¹ For the list of even 15 required courses see: Javna administracija, Program poslijediplomskog znanstvenog studija, 2003, p. 4-5.

3.4 Major results of the program

The program resulted in a lot of development outcomes, as well as serendipitous outcomes. We have experienced a lot of challenges and learned some lessons, which have later helped us in the future development of the new program.

- **Development outcomes:**
 - The first class of MPA students completed their lessons in the summer of 2006. This was the primary developmental outcome;
 - This graduate program was developed in accordance with European Union standards for higher education;
 - This program will also serve as a model for other universities in Croatia. The program will develop the skills of Croatian professors and improve their cooperation with local authorities;
 - Furthermore, the engagement of the local administration and officials on the program improved their cooperation with the Faculty of Economics and their understanding of the need for advanced education in local government management;
 - The partners developed and published a text book: Economic Decentralization and Local Government. This was a collaborative effort by the faculties of both universities, USAID and the Local Government Reform Project – Croatia;
 - Inside the University of Rijeka, Faculty of Economics has collaborated with the Faculty of Law and Faculty of Philosophy in order to offer some interdisciplinary courses;
 - The Local Government Reform Project (USAID) has organized workshops inside the curriculum of most courses;
 - Faculty of Economics also formally engaged some local public administrators as the official “outside collaborators” of the University to assist in curriculum development and lecturers;
 - The University of Rijeka continues to collaborate with the School of Public Administration at the University of Ljubljana, Slovenia, and this collaboration has brought visiting faculty from Slovenia to the University of Rijeka;
 - A USAID sponsored training of professors from five Croatian universities was conducted at the Levin College of Urban Affairs, CSU, in May 2006 to teach methods for developing continuing education programs for local government officials;

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

- CSU professors participating in the program have gained invaluable experience in international public administration and have become more knowledgeable about the EU and the need for educated public administrators. Global learning is now a very important part of academic programs at U.S. universities. CSU professors have gained valuable experience in global issues;
- 6 Professors from the University of Rijeka have come to Cleveland State University to meet with CSU professors to plan and design courses identified for team teaching and to plan their cooperation in the future and the development of the courses.
- **Serendipitous outcomes:**
 - The partnership improved the collaboration of the Faculty of Economics with local and regional government as well as some other Faculties and institutions, whose experts collaborated directly or indirectly with the partnership. It also fostered Faculty of Economics' inclusion into NISPA (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe);
 - Four professors from the Faculty have taken part at the NISPA annual conference in 2006.. The conference has also discussed the broader possibility of cooperation of all CEE (including SEE) public administration schools and programs;
 - Two of our best students are so good that they will continue their career at the University level (they will join the two other faculties of the University of Rijeka);
 - The emerging collaboration of universities of the FYR (especially Slovenia – Faculty of Public Administration) has been an unanticipated success, but it cannot be directly attributed to the partnership;
 - The Faculty of Economics is collaborating with the Croatian Ministry of Foreign Affairs, concerning the inclusion of Algerian postgraduate students in the program. The recommendation came from the Croatian Office for the Education of Public Officers.
- **Challenges and lessons:**
 - The program has been more expensive to implement than originally hoped for. One major problem is that the public administration is a multidisciplinary program and the universities in Croatia (and other Central European countries) are not structured to support multidisciplinary programs. "Faculties" are separated geographically, philosophically and economically and this mitigates against cooperation among faculties;
 - The program turned out also to be too long and exhausting. The students, as well as public sector administrators outside the program

expressed their wish for a shorter and easier, as well as more practical oriented program;

- The fact that this postgraduate program appeared in 2003, a time when no similar programs existed on the market, made the program harder to market. The acronym MPA, as a common denominator of similar programs in US and Europe, was not recognizable to the potential audience of Croatian public servants and officials. This meant that, even though leaflets were mailed to a vast number of municipalities, there was no adequate response in terms of candidate enrolment.²

Additionally, Croatia (like many other transitional countries) is pursuing inclusion in the European Union. In higher education, universities must achieve the standards articulated in the Bologna Process. This has required a total review and reevaluation of all academic programs at all universities in Croatia.

3.5 Further development of the postgraduate program

Due to the process of transforming higher education in Croatia and entire Europe ("Bologna process"), but also due to the demand of the local sector, the above two years postgraduate scientific course ("Public Administration") that had 15 courses and lasted 3+1 semester was transformed into the more practical oriented one year specialization program "Management in the Public Sector".

The new program has a wide range of electives (even 16; two of them are taken from the other new postgraduate specialist programs). We have consulted mostly the local sector, as its experts are more actively included in the program as outside cooperators. In order to meet the wishes of our attendants, beside the introduction of elective courses and new courses, we have decided to shorten the number of hours per course, to try to include even more practitioners from the field and to ease the final paper which is to be written (not Master's thesis anymore but simpler paper: less scientific oriented, almost exclusively practically oriented).

The new program has the following curriculum (Prijedlog programa Poslijediplomskog specijalističkog studija Menadžment u javnom sektoru. 2006, p. 5):

² Efforts were also made to achieve some publicity in form of newspaper articles and radio interviews. These too gave little result.

1st Semester: required courses

1. Public Sector Economics (Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia);
2. Economics of development (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
3. Statistic methods for management in public sector (Faculty of Economics, University of Rijeka, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
4. Organizational development in public sector (Faculty of Economics, University of Rijeka).

2nd Semester: electives

Students are free to choose 3 electives out of the offered list of courses:

1. Entrepreneurial management (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
2. Public administration (Faculty of Law, University of Rijeka);
3. European legal framework for administrative procedures in the economic domain (Faculty of Law, University of Rijeka; Paris II);
4. Local economic development (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
5. Local public finance and budgeting (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
6. Economics of public enterprises and non-profit organizations (Faculty of Economics, University of Rijeka; Faculty of Administration, University of Ljubljana, Slovenia);
7. Strategic management methods (Faculty of Economics, University of Rijeka);
8. Performance analysis in public sector (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

9. Financing local public investments (Faculty of Economics, University of Rijeka; Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University);
10. Marketing management in local government (Faculty of Economics, University of Rijeka);
11. EU governance (Faculty of Economics, University of Rijeka);
12. Civil society and citizen's participation (Faculty of Philosophy, Faculty of Economics, University of Rijeka);
13. Urban economics (Faculty of Economics, University of Rijeka);
14. Accounting for budget and non profit organizations (Faculty of Economics, University of Rijeka);
15. E – Government (Faculty of Economics, University of Rijeka);
16. Evaluation of projects in public sector (Faculty of Economics, University of Rijeka);
17. Tax Systems of Croatia and other European countries (Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Informatik, Universität Klagenfurt; Faculty of Economics, University of Rijeka).

This time, three times more students enrolled in the new program. Such a rising interest for the program is not only the result of the better characteristics of the new program (shorter, more electives, more practical oriented, less teaching hours...), but also of the rising awareness of the public sector servants for their future education. Although this was in accordance with the public sector reform as well as the entire higher education reform in Croatia (and the entire Europe), the role of the Urban institute in Croatia regarding the segment of local public sector, should not be neglected.

The first year of implementing the revised program proved the decision to make the program shorter was proven right. Another contributing issue to this year's high enrollment has been a grant offered to students working for local government. However, the most important set of factors that influenced the increase in candidate interest comes from the change of settings. The process of EU accession has triggered a number of reforms in the public sector of Croatia. Mostly, through CARDS programs, there has been an inflow of both dedicated resources and advisors focusing very much on public administration,

and decentralization in particular, which led to enhanced press coverage.³ Also, since 2004 the newly formed Central Office for Public Administration has been in charge of administering programs related to public administration from a national level. So, one may say that our program appeared in a perfect time to be able to accumulate some start-up experience before more comprehensive reform processes had time to evolve and come to public attention. Once they did, we had already restructured our Master program and a pioneering market position that we now have to preserve and further develop.

The adherence of Croatia to European processes would also put more emphasis on lifelong learning providing for higher demand of candidates seeking professional programs of education. The University of Rijeka's Strategy refers explicitly to the Lisbon Strategy and declares the University would engage in active participation in the European Integrated Life Long Learning Program.⁴

4. Continuing education and professional development

While working with the Faculty of Economics, University of Rijeka on the development of the MPA program, the Unger International Center for Local Government Leadership was selected as a subcontractor to the USAID Local Government Reform Project. The LGRP provides assistance to strengthen components of local governments in Croatia to expand citizen participation and enable them to assume greater fiscal and administrative responsibilities through decentralization. While there are several components to the LGRP project, only the training component will be discussed here.

During its first four years, the LGRP developed training models including training material, case studies and trained facilitators/consultants to support

³ European institutions support reforms needed to meet commitments under the SAA–Stabilization and Association Agreements, for which the EU has set up SAP – Structural Adjustment programs and loans, ISPA – Instruments for Structural Policies for Pre-Accession and other programs, such as CARDS Programs related to PA and including a Program to increase administrative capacity, Program to increase capacity of the Anti-corruption Agency, Program of fiscal decentralization, Program for developing a strategy for enhancing possibilities of regional development, Program for developing internal financial control in the public sector, Program to increase capacity to manage the public debt, Program to strengthen the customs system and procedures...

⁴ For the more detailed information consult: Strategy 2007-2013, University of Rijeka, 2007, p. 8., Croatia Strategy for Adult Learning 2005-2010, adopted in June 2005.

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

continuing education of local administrators and managers. These models focus on the following critical areas of local self governance(www.usaid.gov):

- Asset Management;
- Citizen Participation;
- Economic Development;
- Finance Management & Budgeting;
- Human Resources Management;
- Information Technology;
- Organizational Development;
- Performance Management;
- Procurement Processes;
- Project Packaging for Grants & Loans.

The scope of work for the Unger Center was to collaborate with academic institutions in Croatia and assist them in the development and implementation of continuing education certificate programs that would utilize the wealth of material developed by the LGRP. The objectives were to institutionalize continuing education in local government management and assure sustainability of the LGRP models and related materials. The Unger Center began work on this task in June 2004 with a series of meetings in Osijek, Zagreb, Zadar and Split. During these initial meetings the discussions with college and university officials centered upon informing the officials of our project in general terms and soliciting a determination of interest in work with the LGRP. The initial interest expressed by most of the academic institutions was guardedly optimistic and openly discussed their concerns.

4.1 Financing Continuing Education in the Public Sector

Clearly, one of the more serious concerns was financing a major effort in continuing education in the public sector. Realizing this concern, the LGRP provided financial support to institutions willing to develop workshops and seminars that incorporated one or more of the models. Registration fees, travel and lodging for local government participants were either totally or partially paid by USAID. With this support several workshops were held at the Universities of Rijeka, Split, Zadar, Zagreb and the Zagreb School of Economics

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak
**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

and Management (ZSEM). The Unger Center provided facilitators for several workshops including the following:

- January 2005 –Economic Development/ Sports & Tourism, Zagreb;
- March 2005 – Public Sector Human Resources Management, Zagreb;
- July 2005 – Economic Development, Zagreb;
- September 2005 – Citizen Participation, University of Zadar and Zagreb;
- December 2005 – Asset Management, Sibenik;
- May 2006 – Public Sector Human Resources Management, Selectio Consultants Vinkovci;
- September 2006 – Public Sector Human Resources Mgt., Selectio Consultants, Crkvenica;
- September 2006 – Developing & Financing Continuing Education, Split;
- October 2006 – Developing & Financing Continuing Education, Zagreb.

Additionally, the Unger Center provided two week-long training sessions at the Levin College for professors and administrators from Croatia. The sessions focused on several concerns in the development and financing of sector continuing education programs in the public sector. Participants from most of the academic institutions mentioned attended one of these sessions which were held in May 2006 and March 2007.

One of the significant costs associated with continuing education is the educational material needed. The LGRP has developed manuals, case studies, and research data for each of the models listed in 1.5. Not only is this material available to educational institutions, but, since USAID missions are charged with developing programs that are replicable and sustainable, it is likely that embassies would be pleased to see this material used.

Finding and, if necessary training, knowledgeable instructors can be expensive. One of the advantages of continuing education is that university professors are not a necessary precondition. In fact, most educators agree that practitioners are, in many instances, better equipped to facilitate continuing education courses. The LGRP staff has trained over 100 consultants that specialize in one or more of the models. Further, as USAID missions terminate, as will be the case in Croatia at the end of this fiscal year, many of the staff specialists remain in country. In addition to training consultants, the LGRP has trained and used local government officials to facilitate their educational programs.

These officials, often mayors and high level administrators, add credibility to the training.

Obviously, the best and most cost effective way to recruit continuing education students is for a credible organization or institution to require X number of hours of continuing education per year. This is the case in a growing number of professions such as accounting, nursing, teaching and law. In the US, required continuing education is generally established by professional organizations, for example, Bar Associations for attorneys. The Association of Towns and Municipalities of the Republic of Croatia is one of many professional associations that is in a position to strongly encourage professional development of local government employees. The newly created Local Governance Academy in Zagreb is another. Throughout Southeast Europe there are many similar organizations and government offices focused on professional development of government officials. The European Union is yet another organization that can and does provide support for continuing education of government employees.

Simply stated, recruiting students for continuing education is a matter of supply and demand. The academic institutions in Southeast Europe can supply credible continuing education and professional development programs for public officials. The governmental professional organizations and governmental institutions will create the demand by encouraging, supporting and, hopefully one day, requiring continuing education for those who want to make public service a respectable career.

4.2 The Advantages of Collaboration

In addition to the costs described above, administration of a continuing education program includes the costs of staff, facilities, overhead, planning and evaluating the program. These expenses alone can be challenging. When the professors and administrators came to the Levin College for training in May 2006 and March 2007, one of the models studied for administering a continuing education program was the Ohio Certified Public Managers Program (OCPM) which is accredited in 28 states in America.

The OCPM is a management development program for public managers. It is a collaboration of the state of Ohio and eleven of Ohio's state universities for local, county and state public employees and managers. The program www.das.ohio.gov/hrd/ocpm/program.htm:

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak

**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

- Has a curriculum designed by specialists from Ohio's state universities and government officials;
- Offers 300 hours of structured learning activities in four core curriculum areas;
- Is taught by a staff from university, government and private sectors;
- Equips Ohio's public managers with the latest management information and techniques and offers practical solutions and enhances intergovernmental relationships;
- Is offered currently at locations in central, northeast, southeast and southwest Ohio;
- Is administered by the Ohio Department of Administrative Services' (ODAS) in partnership with the state universities.

While far from perfect, the OCPM model offers a cost effective approach to designing and implementing a credible and certified continuing education program for public officials at the state, regional, county and local levels of government. The collaboration offers a curriculum that is broadly accepted and involves university and government personnel in program design, implementation, and evaluation. Further, it dramatically reduces the costs associated with administration, educational materials, instructors, administrative staff, marketing and recruiting. Essentially, it provides for economies of scale. Granted there are significant differences in the evolving laws among the countries in Southeast Europe. And there are significant differences in the academic institutions. However, there are also significant similarities in public administration and education within these countries as evidenced by this International Symposium on Public Administration in Southeast Europe.

4.3 What is a Credible Certificate Program?

Probably the most significant difficulty in responding to this question is the vagueness of the word "certificate". Most professionals have, at one time or another, received certificates of appreciation, recognition, participation or completion of some kind of workshop, seminar or training session. It's not unlikely to assume that the attendees of the symposium will receive a certificate of attendance, if for no other reason than proof that they were here. One might say that a certificate, like beauty, is in the eye of the beholder.

There is also an entrepreneurial aspect to continuing education and certificates that are received by participants as evidenced by the large number of consulting firms and NGOs that offer training throughout the public and private sectors world wide. The credibility of a certificate is derived from the credibility of the organization that offers it. Certainly, colleges and universities are credible organizations with the primary purpose of educating. As such, they are in an ideal position to assume leadership in continuing education for the public sector.

4.4 International Standards for Continuing Education

The International Association for Continuing Education & Training (IACET) has developed ten widely accepted criteria for educational providers of continuing education.

- Organizational credibility;
- Responsibility and control;
- A system for awarding continuing education credit (CEU);
- A learning environment with support systems;
- A process for educational needs identification;
- Pre-determined learning outcomes;
- Planning and instructional personnel;
- Content and instructional methods;
- Assessment of learning outcomes;
- Post teaching evaluation.

The Continuing Education Unit (CEU) was created by the IACET as a measurement of continuing education. Unlike a semester hour, one CEU is equal to ten contact hours of participation in an organized educational experience under responsible sponsorship, capable direction, and qualified instruction (www.iacet.org).

It would be interesting for colleges and universities in Southeast Europe to explore these criteria and standards and research possibilities of applying them to the public sector in their countries. In many respects, the only differences between the criteria and standards for continuing education and academic degree programs are the method of crediting and the credentials required of the instructional personnel.

5. Conclusion

The authors hope that the information provided in this paper will facilitate the efforts of the participants in the symposium to provide leadership and direction to the future of public administration in Southeast Europe. The Unger International Center's contract with the USAID Mission to Croatia ended in August 2007 but it is hoped that our collaboration with the academic institutions will continue and expand. Many lessons were learned in designing and implementing the MPA degree program at the University of Rijeka. Developing the continuing education and certificate programs in collaboration with the USAID Local Government Reform Project and the many academic institutions is a continuing challenge. Much was learned yet much work remains.

In February 2006, the Unger International Center for Local Government Leadership at Cleveland State University submitted a proposal to the United States Senate for support of our objectives to:

- Continue and expand our partnerships with universities in Croatia, Slovenia and others in Southeast Europe to award undergraduate, graduate degrees and continuing education programs to local government officials from the countries across Southeastern Europe. Our partners from these universities have had extensive experience as international diplomats with very strong reputations for peace and development in several of the new countries in the region;
- Increase Cleveland State University's reputation and image with the US Department of State and the US Congress as an international center for the study of local government administration and economic development. This will complement the College's existing national recognition in the areas of public administration and economic development;
- Provide technical assistance to local government officials, including consulting, applied research and professional development support in the new emerging nations to improve public administration and economic development.

This request is still pending. The authors will be deeply committed to continuing the cooperation in the future, based on some informal and/or other formal arrangements. They hope, their experience would facilitate different forms of future US-European cooperation in the field of higher education and public administration.

Cozzens, Blažić, Kaštelan-Mrak
**USA-Croatian cooperation in education and training
for public administration in Croatia**

Thomas Cozzens is director at Unger Center for Local Government Leadership Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs. Thomas Cozzens holds a master's degree in Public Administration from the Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, Cleveland State University and a bachelor's degree from John Carroll University. He is currently enrolled in the Ph.D. program at the Levin College. He has more than 30 years of practical experience in public administration, human resource management, labor relations, training, and consulting including service to the U.S. Treasury Department (1966-1980) and NASA Glenn Research Center (1980-1995). Tom joined the Urban Center staff at the Levin College in May 1995 as a project manager where he provides consulting, training, leadership development, technical assistance, and facilitation to government and nonprofit agencies. He is also an adjunct faculty member, teaching Introduction to Public Administration and Public Sector Human Resource Management.

Helena Blažić is Full Professor at the Faculty of Economics, University of Rijeka, Croatia. She is also visiting professor at the Faculty of Economics in Split. She has got a PhD from the Faculty of Economics in Rijeka and Master's Degree from the Faculty of Economics, University in Ljubljana. Her field of interest are tax policy, comparative taxation and compliance costs of taxation.

Dr. Marija Kaštelan Mrak is Associate Professor at Faculty of Economics University of Rijeka. She has got a PhD from the Faculty of Economics in Rijeka and Master's Degree from the Faculty of Economics, University in Ljubljana. Her Areas of interest: organization theory, organizational development, process restructuring and public sector reforms.

Bibliography

- Croatian Chamber of Economy, Business Education Centre. Education System in the Republic of Croatia. http://www2.hgk.hr/en/depts/education/obrazovanje_2006.pdf (May 2007)
- Higher Education for Development, International Partnerships. www.hedprogram.org (May 2007)
- International Association for Continuing Education & Training. www.iacet.org (May 2007)
- Javna administracija, Program poslijediplomskog znanstvenog studija. 2003. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
- Ohio Department of Administrative Services, Human Resource Department, OCPM: www.das.ohio.gov/hrd/ocpm/program.htm (May 2007)
- Poslijediplomski znanstveni studij Javna administracija – Nastavni plan. http://www.efri.hr/prikaz.asp?txt_id=501 (May 2007)
- Poslijediplomski specijalistički studij Menadžment u javnom sektoru – Predmeti studija, http://www.efri.hr/prikaz.asp?txt_id=4108 (May 2007)
- Prijedlog programa Poslijediplomskog specijalističkog studija Menadžment u javnom sektoru. 2006. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
- Screening Report Croatia, Chapter 26 - Education and Culture: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_26_hr_internet_en.pdf (May 2007)
- Strategy of the University of Rijeka 2007-2013: http://www.uniri.hr/hr/propisi_i_dokumenti/Strategija%20UniRi%20APR19_2007.pdf (May 2007)
- USAID Croatia, Local Government Reform: www.usaid.gov (May 2007)

POVZETEK

SODELOVANJE ZDA IN HRVAŠKE PRI IZOBRAŽEVANJU IN USPOSABLJANJU ZA DELO V JAVNI UPRAVI NA HRVAŠKEM

Zadnjih šest let je Unger - mednarodni center za lokalno upravo na Fakulteti za urbanizem Maxine Goodman Levin Univerze v Clevelandu v zvezni državi Ohio v ZDA sodeloval z Ekonomsko fakulteto Univerze v Reki. S Projektom reforme lokalne uprave ameriškega urada za mednarodni razvoj (USAID), so želeli izboljšati izobraževanje in permanentno usposabljanje javnih uslužbencev na lokalni ravni na Hrvaškem. Članek podrobno predstavlja in analizira dosežke in izzive tega sodelovanja ter uporabe pridobljenih spoznanj pri izobraževanju, usposabljanju in poklicnem razvoju v javni upravi v jugovzhodni Evropi v prihodnosti.

Dvoletna štipendija USAID za meduniverzitetno partnerstvo (University Partnership Grant), ki so jo prejeli leta 2003, je omogočila zasnovo, razvoj kurikuluma in izvedbo programa magistrskega študija iz javne uprave, osredotočenega na lokalno upravo. Sodelovanje je vključevalo obiske profesorjev z Univerze v Reki na fakulteti v Levinu in obratno. V Levinu so zasnovali kurikulum, na Univerzi v Reki pa so v skupinah izvajali predavanja. Razvoj in izvedba programa sta vključevala tudi sodelovanje profesorjev s Fakulteto za upravo Univerze v Ljubljani, kot tudi drugih profesorjev z Univerze v Reki (s pravne in filozofske fakultete). Prvi letnik je s predavanji zaključil septembra 2006. Trenutno je v program vpisanih več kot 30 študentov. Kurikulum za ta program ustreza standardom Evropske unije (Bolonjski sporazum).

Leta 2004 so mednarodni Unger center za lokalno upravo v konkurenci drugih izbrali za sodelovanje z LGRP urada USAID in s številnimi hrvaškimi univerzami in fakultetami. Cilj je bil pomagati tem akademskih institucijam pri zasnovi in implementaciji nadaljevalnega izobraževanja in programov za pridobitev poklicnih certifikatov s področja lokalnega, ekonomskega in organizacijskega razvoja, upravljanja s financami in človeškimi viri, informacijske tehnologije, participacije državljanov in obdelave naročil.

Naloga Unger centra je bila institucionalizirati poklicni razvoj vodij lokalne uprave znotraj hrvaških akademskih institucij s pomočjo gradiv,

študij primerov in usposobljenih koordinatorjev, ki so bili del projekta, in na ta način doseči trajnostnost prizadevanj urada USAID. Del teh gradiv je bil vključen v uporabni del diplomskega študija v Reki. Poleg tega so usposobili skupino svetovalcev, ki bi lokalnim upravam na številnih kritičnih področjih nudili svetovanje, vse to pa se neposredno navezuje na izzive lokalnih uprav po vsej jugovzhodni Evropi, še posebej tistih, ki si želijo vstopiti v Evropsko unijo.

Delo Unger centra je obsegalo izdatno sodelovanje s hrvaškimi profesorji in javnimi uslužbenci na lokalni ravni, njihovo usposabljanje na fakulteti Levin ter podporo fakultetam in univerzam pri zasnovi in izvedbi delavnic in pri nadaljevalnem izobraževanju ter certifikatnih programih. Čeprav je LGRP na Hrvaškem uradno zaključen, zaveza k poklicnemu izobraževanju in razvoju javnih uslužbencev ostaja.

Avtorji verjamejo, da bodo pridobljena spoznanja in rezultati njihovega sodelovanja omogočili napredek izobraževanja in poklicnega razvoja javnih uslužbencev na Hrvaškem in po vsej jugovzhodni Evropi.

Harmonizacija davka od dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji

UDK: 336.22EU : 346

Jožica Grivec

Davčna uprava RS

jozica.grivec@siol.net

IZVLEČEK

Države članice Evropske unije morajo na enotnem trgu sodelovati in z oblikovanjem skupnih direktiv razvijati davčne sisteme v isto smer, kajti le tako bodo uresničile štiri osnovne svoboščine: prost pretok blaga, storitev, kapitala in oseb. Davčni sistemi posameznih držav Evropske unije se med seboj tako zelo razlikujejo, da postajajo odločitve o tem, v kateri državi naj poslujejo in v kateri naj dosežajo večje dobičke, sestavni del poslovne politike vsakega podjetja. Na "prelivanje" dobička iz ene države v drugo vplivajo tudi transferne cene, s katerimi si multinacionalne družbe lahko povečujejo ali zmanjšujejo dobiček, saj se stopnje obdavčitve dobička med državami razlikujejo. Multinacionalne družbe se pri poslovanju srečujejo z množico predpisov, s katerimi vsaka davčna oblast brani svojo davčno osnovo, zato so se pojavile ideje o različnih sistemih skupinske obdavčitve davčne osnove. Predlagane rešitve niso bile sprejete, zato države članice Evropske unije še vedno obdavčujejo dohodek pravnih oseb v skladu z domačimi predpisi. V pripravi je predlog za enotno konsolidirano davčno osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb. Enotna konsolidirana davčna osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bi multinacionalnim družbam, ki imajo podružnice v več državah, zmanjšala stroške prilagajanja in izvajanja davčnim predpisom v teh državah.

Ključne besede: multinacionalne družbe, davek od dohodkov pravnih oseb, enotna konsolidirana davčna osnova

1. Uvod

Davki so oblika prisilnega odvzema dohodka posameznika, zato poskušajo posamezniki čim bolj zmanjšati posledice takega procesa. Pri tem ima pomembno vlogo globalizacija, ki postaja vedno pomembnejši dejavnik v svetovnem gospodarstvu in gospodarstvih posameznih držav.

Proces globalizacije ima za posledico selitev kapitala iz razvitih držav v države po vsem svetu z namenom, da bi se zmanjšali stroški in povečali prihodki. Multinacionalne družbe zmanjšujejo plačilo davka od dohodkov pravnih oseb tako, da svoje storitve ali proizvode izvažajo in uvažajo po cenah, ki omogočajo izkaz večjega dobička v državah z nizko davčno stopnjo in manjšega dobička v državah z visoko davčno stopnjo.

Cilj članka je predstaviti davek od dohodkov pravnih oseb, ki ima velik pomen v gospodarstvu in finančni politiki, analizirati vpliv transfernih cen na davek od dohodkov pravnih oseb, predstaviti sisteme harmonizacije davka od dohodkov pravnih oseb, ki so bili predlagani, vendar niso bili sprejeti, in predstaviti predlog o enotni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb v državah članicah Evropske unije, ki naj bi začel veljati leta 2010.

V nadaljevanju je najprej predstavljen davek od dohodkov pravnih oseb, ki vpliva na odločitve podjetij, kje bi bilo davčno najugodnejše poslovati in kje bodo npr. postavili sedež družbe. Multinacionalne družbe poslujejo v več državah in da njihov dobiček ne bi bil dvakrat obdavčen, večina držav skuša preprečiti mednarodno dvojno obdavčevanje s sklepanjem sporazumov o izogibanju dvojnemu obdavčevanju. V tretjem poglavju so predstavljene transferne cene, ki vplivajo na višino davka od dohodkov pravnih oseb. V zadnjem delu so predstavljeni predlogi za harmonizacijo davka od dohodkov, ki niso bili sprejeti in predlog enotne konsolidirane osnova za davek od dohodkov pravnih oseb v državah članicah Evropske unije. V zaključku so povzete osnovne ugotovitve.

2. Davek od dohodkov pravnih oseb

Davek od dohodka pravnih oseb predstavlja izdatek za davek, če gledamo z vidika davčnega zavezanca, ali prihodek od davka, če gledamo z vidika države. Je celoten znesek, ki je vključen v ugotavljanje čistega poslovnega izida v posameznem obdobju glede na odmerjeni davek in odloženi davek. Odmerjeni davek je pri tem znesek davka iz dobička, ki ga je treba poravnati glede na obdavčljivi dobiček v posameznem obdobju, odloženi davek pa so zneski davka iz dobička, ki jih bo treba poravnati v prihodnjih obdobjih glede neobdavčljive začasne razlike, to je razlike med knjigovodsko vrednostjo sredstev ali obveznostmi v bilanci stanja in davčno vrednostjo teh

istih postavk (Mednarodni računovodski standardi, Standard 12, 2001, str. 11-12).

Davek od dohodka pravnih oseb vpliva na odločitev podjetja npr. kje bo sedež družbe, zato mora podjetje dobro proučiti davčne sisteme posameznih držav in oceniti, kje bi bilo davčno najugodnejše poslovati, saj velja, da je dobiček iz poslovanja odvisen predvsem od uspešnosti poslovanja gospodarskih družb, višina davka pa od razumevanja zakonodaje o davku od dohodka pravnih oseb in predpisov, ki posredno določajo osnovo, od katere se obračuna davek.

Vsaka država članica Evropske unije ima svoj davčni sistem z različnimi rešitvami, predvsem na področju obravnave prihodkov, odhodkov, olajšav, oprostitev, metod vrednotenja zalog, metod in stopenj amortizacije, davčnih stopenj, obračuna davka in davčnega obdobja itd.

Nominalna davčna stopnja

Davčna osnova davka od dohodkov pravnih oseb je enaka razliki med prihodki in poslovnimi odhodki. Razlika je dohodek, ki se obdavči s predpisano davčno stopnjo. Davčna stopnja je le eden od dejavnikov, ki vpliva na to, kje bo podjetje prikazalo relativno več dobička in najosnovnejše merilo davčne konkurenčnosti.

V tabeli 1 so prikazane nominalne davčne stopnje držav članic Evropske unije v letih od 2000 do 2006. Razvidno je, da je bil v letih 2002 in 2006 v državah članicah Evropske unije trend znižanja nominalnih davčnih stopenj davka od dohodkov pravnih oseb. Nominalna stopnja obdavčitve dohodkov pravnih oseb med leti 2000 in 2006 se je v državah Evropske unije znižala iz 32,1 odstotkov na 25,8 odstotkov, v povprečju za 6,3 odstotnih točk.

Med državami članicami Evropske unije se je nominalna davčna stopnja najbolj znižala na Cipru in to kar za 19,0 odstotnih točk, sledita Nemčija, kjer se je davčna stopnja znižala za 13,3 odstotnih točk in Irska, kjer se je davčna stopnja znižala za 11,5 odstotnih točk. Na Portugalskem, Slovaškem in v Latviji se je davčna stopnja znižala za 10,0 odstotnih točk, v Malti, Sloveniji, Španiji, Švici in Veliki Britaniji se nominalna stopnja obdavčitve ni spreminjala. V drugih

Jožica Grivec
**Harmonizacija davka od dohodkov
 pravnih oseb v Evropski uniji**

državah članicah Evropske unije pa se je davčna stopnja spremenila v povprečju od 2,0 do 9,0 odstotnih točk.

Tabela 1: Nominalne davčne stopnje davka od dohodkov pravnih oseb držav članic Evropske unije v letih od 2000 do 2006 (v odstotkih)

leto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
države							
Avstrija	34	34	34	34	34	25	25
Belgija	40,2	40,2	40,2	34	34	34	34
Ciper	29	28	28	15	15	10	10
Češka	31	31	31	31	28	26	24
Danska	32	30	30	30	30	28	28
Estonija	26	26	26	26	26	24	23
Finska	29	29	29	29	29	26	26
France	36,7	36,4	35,4	35,4	35,4	33,8	33,3
Nemčija	51,6	38,3	38,3	39,6	38,3	38,6	38,3
Grčija	40	37,5	35	35	35	32	29
Madžarska	18	18	18	18	16	16	16
Irska	24	20	16	12,5	12,5	12,5	12,5
Italija	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	37,3
Latvija	25	25	22	19	15	15	15
Litva	24	24	15	15	15	15	15
Luksemburg	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	29,6
Malta	35	35	35	35	35	35	35
Nizozemska	35	35	34,5	34,5	34,5	31,5	29,6
Poljska	30	28	28	27	19	19	19
Portugalska	37,4	35,2	33	33	27,5	27,5	27,5
Slovaška	29	29	25	25	19	19	19
Slovenija	25	25	25	25	25	25	25
Španija	35	35	35	35	35	35	35
Švica	28	28	28	28	28	28	28
Velika Britanija	30	30	30	30	30	30	30
EU-25	32,1	31,1	29,7	28,7	27,1	26,3	25,8

Vir: EC, 2005. str. 88 in Taxation in the EU from 1995 to 2003-2006.

Efektivna davčna stopnja

Bolj kot nominalne davčne stopnje so za primerjavo pomembne efektivne davčne stopnje, ki jih morajo multinacionalne družbe za posamezno državo izračunati same. Za izračun efektivnih davčnih stopenj morajo multinacionalne družbe poznati podatke o dovoljenih amortizacijskih metodah, sistemih vrednotenja zalog, obravnavi zadržanih in razdeljenih dobičkov, o času v katerem mora družba plačati davčno obveznost, o stopnji preprečevanja dvojne obdavčitve dohodkov pravnih oseb itd.

Države v medsebojnem tekmovanju za pridobivanje novih investorjev ne uporabljajo samo nizkih davčnih stopenj, ampak tudi širok spekter možnih odbitkov in ugodnosti za zniževanje davčnih osnov. Tako na izračun davčne osnove vpliva upoštevanje:

a) prihodkov v davčno osnovo

Davčne zakonodaje se med seboj razlikujejo glede na to, ali so v davčni osnovi upoštevani vsi prihodki ali pa so nekateri prihodki izvzeti. Nekatere države vključujejo med prihodke prihodke od podružnic, druge jih ne vključujejo, če so ti prihodki predmet obdavčitve v državi, v kateri poslujejo.

b) odhodkov v davčno osnovo

Davčne zakonodaje bolj kot prihodke med seboj razlikujejo priznavanje odhodkov v davčni osnovi. Davčne zakonodaje ločijo med odhodki, ki se v celoti ne priznajo kot davčni odhodki, in med odhodki, ki se le deloma ne priznajo kot davčni odhodki.

c) davčnih olajšav

Na višino efektivne davčne stopnje, poleg upoštevanja prihodkov oziroma odhodkov v davčni osnovi, vplivajo davčne olajšave. S tem v zvezi so pomembni vrsta davčnih olajšav, njihova višina ter pogoji, ki jih morajo družbe izpolnjevati, da so do njih upravičene.

V tabeli 2 so prikazane povprečne (povprečje po panogah) mejne efektivne stopnje davka (EDS) od dohodkov pravnih oseb v izbranih državah za velika in srednja podjetja v letu 2005.

Tabela 2: Primerjava povprečnih (povprečje po panogah) mejnih efektivnih stopenj davka (EDS) od dohodkov* v izbranih državah za velika in srednja podjetja v letu 2005 (v odstotkih)

države	2005
Avstrija	19,4
Belgija	21,4
Češka	17,7
Danska	19,8
Finska	22,9
France	33,3
Nemčija	36,6
Grčija	29,3
Madžarska	18,2
Irska	13,7
Italija	36,2
Luksemburg	21,9
Nizozemska	25,0
Poljska	20,2
Portugalska	13,5
Slovaška	9,1
Španija	27,3
Švica	17,0
Velika Britanija	21,7

Vir: Mintz et al., 2005, str. 6.

* Povprečna efektivna stopnja davka na dobiček prikazuje povprečno efektivno davčno stopnjo za gospodarstvo, ki je izračunana kot tehtano panožno povprečje (proizvodni in storitveni sektor).

Gornja tabela prikazuje povprečne narodnogospodarske efektivne davčne stopnje za velika in srednja podjetja v letu 2005. Med državami članicami Evropske unije sta imeli Nemčija in Italija najvišjo efektivno davčno stopnjo 36 odstotno, najnižjo 9,1 odstotno pa je imela Irska.

Primerjava nominalnih in efektivnih davčnih stopenj pokaže, da imajo nekatere države kljub višji nominalni stopnji zelo nizko efektivno davčno stopnjo, npr. Slovaška ima nominalno stopnjo 19 odstotno in efektivno stopnjo 9,1 odstotno, Portugalska 27,5 odstotno nominalno stopnjo in 13,5 odstotno efektivno stopnjo itd. To kaže na pomen različnih olajšav in hkrati opozarja, da nominalna davčna stopnja kot prvi signal »davčne prijaznosti« še zdaleč ni nujno tudi realni odraz dejanske obdavčenosti.

3. Dvojna obdavčitev davka od dohodkov pravnih oseb

Multinacionalna družba, ki posluje v eni od držav članic Evropske unije, je tej državi dolžna plačevati davek od dohodkov pravnih oseb po zakonodaji te države. Ko je dohodek ali premoženje ene multinacionalne družbe obdavčen v istem časovnem obdobju, z istimi ali podobnimi davki v dveh ali več državah, govorimo o mednarodnem dvojnem obdavčevanju.

Dvojno obdavčevanje, ki je posledica prekrivanja davčnih zakonodaj različnih držav, zelo slabo vpliva na tok investicij iz ene države pogodbenice v drugo državo pogodbenico in na splošno na katero koli interakcijo med dvema državama. Država mora problemu mednarodnega dvojnega obdavčevanja posvečati več pozornosti iz dveh razlogov:

- ker zavira mednarodno gospodarsko sodelovanje in
- ker se taka obdavčitev že navzven kaže kot nepravilna.

Mednarodno dvojno obdavčevanje onemogoča nemoteno in tekoče poslovanje podjetij, zato države ta problem rešujejo s sklepanjem dvostranskih sporazumov o izogibanju dvojnemu obdavčevanju dohodkov in premoženja. S sporazumom se državi dogovorita o tem, kako si bosta delili pravico do obdavčitve nekega dohodka oziroma premoženja svojih rezidentov, da bi kar najmanj ovirali prost pretok ljudi in kapitala med njima (Konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka in premoženja, 2004, str. 11).

S sporazumi o izogibanju dvojnemu obdavčevanju se določajo nižje stopnje davka pri viru za tri vrste dohodkov: dividende, obresti in premoženjske pravice. V zvezi z drugimi vrstami dohodkov sporazumi o izogibanju dvojnemu

obdavčevanju ne govorijo o stopnji davka pri viru, temveč dodeljuje pravico do obdavčitve posameznih dohodkov eni in drugi državi pogodbenici.

Urejeno davčno področje v obeh državah je pogoj, da multinacionalne družbe sploh začnejo razmišljati o naložbah v posamezno državo. Za tuje multinacionalne družbe je pomembno, da jih obravnavajo kot domače družbe in da so ne glede na lokacijo poslovanja obdavčeni pravično.

4. Transferne cene

V razmerah širjenja in povezovanja trgov evropskega gospodarstva je slovenskim ponudnikom blaga ali storitev omogočen enakopraven nastop na evropskih trgih, na domačem trgu pa se pričakuje povečana tuja konkurenca. Zaradi tega se družbe o ustanavljanju odvisnih podjetij ne odločajo več na podlagi oddaljenosti, temveč na podlagi razpoložljive kakovosti in cene sredstev, potrebnih za njihovo poslovanje. Tako nastajajo povezane osebe v isti državi ali drugih državah, ki skupaj z matično družbo sestavljajo koncern. Povezane družbe so povezane z enotnim vodstvom obvladujoče družbe in so od nje tudi odvisne.

Lastniški vir v multinacionalkah¹ oblikuje enotno strategijo poslovanja, ki ga morajo pri svojem poslovanju upoštevati vse mednarodne družbe, kar ima za posledico, da si med seboj povezane družbe zaračunavajo poslovne učinke po cenah, ki se razlikujejo od tržnih cen. Cena, po katerih se znotraj podjetja ali skupine povezanih podjetij zaračunavajo nabave in prodaje poslovnih učinkov, se imenuje *prenosna* ali *transferna* ali *notranja cena*.

Transferne cene so posledica nastanka povezanih oseb, ki so praviloma večnacionalne, kar pomeni, da poslujejo prek podružnic ali stalnih poslovnih enot v različnih državah. Posledica mednarodnega povezovanja so premiki poslovnih učinkov iz ene države v drugo, kar povezanim družbam omogoča kar največji poslovni izid in uspešnost poslovanja v različnih državah.

¹ Multinacional enterprise – multinacionalna družba, multinacionalo podjetje in ne mednarodno podjetje, kar bi pomenilo international enterprise. Zaradi pravne nekonsistentnosti pojma podjetja (objekt prava) je pravilneje govoriti o multinacionalni družbi oziroma multinacionalki.

Temeljni cilj multinacionalne družbe pri oblikovanju transfernih cen je maksimiranje dobička skupine družb kot celote in ne posamične družbe ali njenega dela. Multinacionalne družbe zmanjšujejo plačilo davka od dobička tako, da prodajajo proizvode oziroma storitve v države z relativno nižjo efektivno stopnjo davka od dohodkov po najnižji možni transferni ceni in uvažajo v države z relativno višjo stopnjo obdavčitve dobička s čim višje določenimi transfernimi cenami. Tako se poveča izkazani dobiček v državah z relativno nižjo efektivno stopnjo obdavčitve, medtem ko se zniža izkazani dobiček v državah z relativno višjo efektivno stopnjo obdavčitve (Kuhar, 2003, str. 31–32). Prihranek pri plačilu davka od dohodkov pravnih oseb se zaradi oblikovanja transfernih cen lahko izrazi:

$$TS = (P_2 - P_1) (t_1 - t_2); \quad t_1 > t_2$$

Pri tem pomeni:

TS - maksimalni prihranek plačila davka od dohodkov pravnih oseb v obeh državah;

P₂ - visoka prenosna cena;

P₁ - nizka prenosna cena;

t₂ - stopnja obdavčitve dobička v državi uvoznici;

t₁ - stopnja obdavčitve dobička v državi izvoznici.

Države nočejo in si tudi ne dovolijo, izgubiti pomemben delež prihodkov iz naslova davkov od dobička, zato si davčne uprave prizadevajo pri preučevanju transfernih cen čim nadrobneje preučiti njihovo organiziranost, poslovne aktivnosti, sprejete strategije in cilje. Velika težava pri tem je, da lahko mednarodne družbe dejavnosti svojih povezanih družb usklajujejo na globalni ravni, medtem ko so davčne uprave omejene na geografski prostor posamezne države, kar jim povzroča veliko pravnih težav in omejuje njihovo učinkovitost. Eden od ciljev mednarodne družbe je tudi skupno maksimiranje dobička pri davkih, zato obvladujoča družba odvisnim družbam narekuje naloge, ki so v nasprotju z zakonodajo glede transfernih cen, ki veljajo v državi, kjer so zavezanci za plačilo davka od dobička.

4.1 Neodvisno tržno načelo

Države članice Evropske unije so za določanje transfernih cen prevzele osnovno načelo za določanje transfernih cen neodvisno tržno načelo (*arm's length principle*)², ki je opredeljeno v drugem odstavku 9. člena Vzorčnega sporazuma OECD in pravi, da:

».....se v primerih, ko (če) se prodajni ali finančni pogoj, dogovorjeni med povezanimi osebami, razlikujejo od pogojev, pri katerih bi poslovali neodvisni podjetji, dobiček, ki bi lahko nastal iz tega razmerja, pa ni nastal, vključi v dobiček podjetja, kateremu pripada, in ustrezno obdavči«.

Neodvisno tržno načelo je načelo, po katerem sme davčni organ popraviti dobiček povezane družbe, če so bili pogoji, ki obstajajo med povezanimi osebami drugačni, kot bi obstajali, če bi šlo za poslovanje med neodvisnimi družbami. Tako določilo je v sporazumu vsebovano zato, ker v primerih, ko gre za poslovne odnose med povezanimi osebami, pogoji poslovanja ne izražajo zmeraj običajnih tržnih pogojev. Poleg Vzorčnega sporazuma OECD in njegovega komentarja so bila v letih 1979 in 1984 ter 1995/1996 sprejete smernice, ki govorijo o problematiki pretvorbe transfernih cen med mednarodno povezanimi družbami v skladu z neodvisnim tržnim načelom.

Osnova za uporabo neodvisnega tržnega načela pri poslih med povezanimi osebami so ustrezne informacije o primerljivih transakcijah med nepovezanimi osebami. Do takšnih informacij pa pridemo tako, da izvedemo primerjalno analizo bistvenih dejavnikov, ki določajo primerljivost med posameznimi transakcijami.

4.2 Metode za določanje transfernih cen

Multinacionalne družbe morajo pri medsebojnem poslovanju upoštevati primerljive tržne cene, to so cene, ki bi jih dosegle na trgu nepovezanih oseb. S pomočjo metod za določanje transfernih cen je mogoče ugotoviti, ali so pogoji,

² Arm's length principle – neodvisno tržno načelo – vsebina tega načela v bistvu pomeni neodvisne tržne pogoje oziroma neodvisno tržno ceno kot merilo oziroma kriterij za ugotavljanje odklon-skosti transfernih cen. Izraz normalen ni pravno in ekonomsko ustrezen, čeprav v tem kontekstu ne bi bil napačen. Pravno in ekonomsko je - ob upoštevanju namena transfernih cen - pravilneje govoriti o neodvisnih pogojih (pojem neodvisna cena je lažje in pravilneje opredeljiv kot pa normalna cena).

ki določajo komercialne ali finančne odnose med povezanimi osebami, skladni z neodvisnim tržnim načelom.

Metode za ugotavljanje transfernih cen so določene s smernicami OECD in se delijo na standardne transakcijske metode (metoda primerljivih prostih cen, metoda preprodajnih cen in metoda dodatka na stroške) in metode, ki temeljijo na transakcijskem dobičku (metoda porazdelitve dobička in metoda stopnje čistega dobička). V večini držav evropske skupnosti njihove zakonodaje dajejo prednost standardnim metodam.

4.3 Vsebina dokumentacije o transfernih cenah

Multinacionalne družbe morajo razpolagati s dokumentacijo, s katero dokazujejo, da so transferne cene oblikovane po neodvisnem tržnem načelu. Vse multinacionalne družbe si morajo prizadevati, da so njihove transferne cene za davčne namene usklajene s tržnim načelom, v skladu s podatki, do katerih je lahko prišel v času ugotavljanja transfernih cen.

V večini držav članic OECD je dokazno breme glede transfernih cen na strani davčnega organa; v nekaterih državah se breme dokazovanja prenese na davčnega zavezanca, posebno ko davčni zavezanec odda napačno ali zavajajočo davčno napoved, ko ne zagotovi ustrezne dokumentacije ali ne sodeluje z davčnim organom. Za države, v katerih je breme dokazovanja na strani davčnega zavezanca, velja, da se dokazno breme lahko pravno ali pa dejansko prenese na davčno upravo, če davčni zavezanec predloži ustrezno dokumentacijo, ki dokazuje upravičenost uporabljenih metode oblikovanja transfernih cen.

4.4 Pravna podlaga transfernih cen v Sloveniji

V Sloveniji je področje davka od dohodkov pravnih oseb urejeno z Zakonom o davku od dohodkov pravnih oseb. S sprejetjem Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb - ZDDPO-1, ki je začel veljati leta 2005, smo v Sloveniji dobili zakonodajo, v kateri so bile prvič podrobneje določene povezane osebe, uvedene metode za njihovo ugotavljanje v smislu Smernic OECD, metodologija določanja primerljivih tržnih cen in zahteve po ustrezni dokumentaciji. Osnovni namen sprejete zakonodaje je bil preprečiti neobdavčeno odlivanje dobičkov oz. dohodkov prek povezanih oseb v tujino oziroma izogibanje izkoriščanja ugodnejšega davčnega položaja v poslovanju med subjekti, ki so rezidenti

Republike Slovenije. Novi Zakon o davku o dohodkov pravnih oseb-2 (v nadaljevanju ZDDPO-2), ki velja od 01.01.2007, ohranja davčno obravnavanje transfernih cen, razširja davčno osnovo z dohodki, ki neupravičeno niso bili vključeni vanjo, zagotavlja večjo pravno varnost, zmanjša se administrativna obremenitev itd.

Z namenom preprečitve neobdavčenega odlivanja dobičkov oziroma dohodkov v tujino, ZDDPO-2 podrobno obravnava transakcije med rezidenti in nerezidenti (v nadaljevanju »mednarodne transakcije«) in transakcijami med rezidenti RS in rezidenti in drugimi osebami s sedežem v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju »mednarodne transakcije«). Povezane osebe v mednarodnih transakcijah so opredeljene v 16. členu ZDDPO-2, medtem ko so povezane osebe v domačih transakcijah opredeljene v 17. členu ZDDPO-2.

Kadar imamo opraviti s povezanimi osebami, se skladnost izkazanih vrednosti povezanih transakcij ugotavlja s primerljivimi tržnimi cenami, ki bi bile v enakih ali primerljivih okoliščinah dosežene med nepovezanimi osebami. Neskladja med izkazanimi transfernimi in primerljivimi tržnimi cenami vplivajo na davčno osnovo pri osebah, vključenih v povezane transakcije. V slovenski davčni zakonodaji obstaja pravilo, da je v takih primerih treba vedno izvesti ustrezne prilagoditve prihodkov oziroma odhodkov, razen če zakon tega ne določa drugače. Taka ureditev velja le za transakcije med rezidenti RS po ZDDPO-2, ob izpolnitvi predpisanih pogojev. Sicer pa velja pravilo, da izvedena prilagoditev transfernih cen na vrednost primerljivih tržnih cen ne sme privedi do dvojne obdavčitve: povečanje prihodkov pri eni osebi mora privedi do povečanja odhodkov pri drugi povezani osebi in obratno. S tem se zasleduje načelo preprečevanja dvojne obdavčitve kakor tudi enakega obravnavanja dejstev, ki gredo v dobro in breme davčnega zavezanca (Kuhar, 2006, str. 31 - 32).

V ZDDPO-2 je uveden institut prikritega izplačila dobička, ki je neposredno povezan s poslovanjem med povezanimi osebami. Za prikrito izplačilo se šteje vsako nadomestilo, ki ga zagotovi izplačevalec povezanim osebam in zlasti:

- zagotovitev vseh oblik sredstev in opravljanje storitev, tudi z odpustom dolga, brez plačila ali po ceni, ki je nižja ali višja od primerljive tržne iz zakona ali plačila za sredstva in storitve, če sredstva niso bila prevzeta ali storitve niso bile opravljene;
- obresti za posojila, dana po nižji ali prejeto po višji meri, kot znaša priznana obrestna mera iz 19. člena ZDDPO-2 ter
- presežne obresti iz 32. člena ZDDPO-2.

Osebe, ki opravljajo zgoraj navedene transakcije s povezanimi osebami in ne izpolnjujejo pogojev za oprostitev iz 70. člena ZDDPO-2, morajo obračunati davčni odtegljaj od razlike med vrednostjo primerljivih tržnih cen in izkazano vrednostjo transakcij. Davčni odtegljaj obračunajo po stopnji 15 odstotkov oziroma po stopnji iz sporazuma o izogibanju dvojnemu obdavčevanju.

Davčni zavezanci, ki poslujejo s povezanimi osebami, morajo razpolagati s dokumentacijo, iz katere je razvidna usklajenost njihovih transfernih cen s primerljivo tržno ceno. Davčni zavezanci, ki poslujejo s povezanimi osebami v mednarodnih transakcijah, morajo zagotavljati in hraniti podatke o povezanih osebah, obsegu in vrsti poslovanja z njimi ter o določitvi primerljivih tržnih cen v roku in na način, ki ga določa 382. člen Zakona o davčnem postopku-2. Davčnim zavezancem, ki poslujejo v domačih povezanih transakcijah, pa ni treba vnaprej pripravljati dokumentacije v zvezi s transfernimi cenami, temveč jo predložijo na zahtevo davčnega organa.

Primer prikritega dobička in njegova obdavčitev

Rezident Republike Slovenije BALON d.o.o. Ljubljana razpolaga z neopredmetenim sredstvom - blagovno znamko in ga proda za 100.000,00 EUR povezani osebi ŠOTOR d.o.o. s sedežem na Kajmanskih otokih, ki potem kot prodajalka licenc za izkoriščanje neopredmetenih sredstev pridobiva prihodke. BALON d.o.o. Ljubljana je vložil v raziskavo in razvoj neopredmetenega sredstva 2.000.000,00 EUR in ocenjena neto sedanja vrednost bodočih donosov iz naslova prenesenega neopredmetenega sredstva znaša najmanj toliko, kot so znašali stroški v zvezi z ustvarjanjem neopredmetenega sredstva.

Izračun:

Družba BALON d.o.o., ki je rezident Republike Slovenije, mora od razlike med zaračunano transferno ceno in primerljivo tržno ceno izračunati, odtegniti in plačati davčni odtegljaj.

Prikrito izplačilo dobička = Primerljiva tržna cena – transferna cena

$$1.900.000,00 \text{ EUR} = 2.000.000,00 \text{ EUR} - 100.000,00 \text{ EUR}$$

Davčni odtegljaj (davek) = prikrito izplačilo dobička oz. davčna osnova x davčna stopnja

$$285.000,00 \text{ EUR} = 1.900.000,00 \text{ EUR} \quad \times \quad 15 \%$$

Iz primera je razvidno, da se razlika med primerljivo tržno ceno in transferno ceno v višini 1.900.000,00 EUR šteje za prikrito izplačilo dobička. Družba BALON d.o.o. mora za ugotovljeno razliko povečati davčno osnovo, hkrati pa obračunati davčni odtegljaj po stopnji 15 %, ker Republika Slovenija in Kajmanski otoki, nimata sklenjenega sporazuma o izogibanju dvojnega obdavčevanja. Izračunani davčni odtegljaj znaša 285.000,00 EUR.

5. Davčni problemi čezmejnega poslovanja mednarodnih podjetij

Vse več multinacionalnih družb dojema trg članic Evropske unije kot enotni trg, saj so gospodarske aktivnosti urejene z evropskimi akti, katerih cilj je spodbujati in olajšati čezmejno dejavnost podjetij. Ker je namen multinacionalnih družb doseči največjo možno učinkovitost poslovanje, zato ustanavljajo podružnice v državah članicah Evropske unije, davčna vprašanja pa ostanejo v izključni pristojnosti matične države. Vsaka država v skladu s svojimi pravili obdavči podružnice, ki imajo v njej sedež, pri čemer pa zaradi neusklajenosti davčnih sistemov med članicami Evropske unije prihaja ne samo do različnih stopenj obdavčitve, ampak tudi do precejšnih stroškov za družbe, ko le-te izračunavajo davčne osnove za vsako podružnico.

Multinacionalne družbe, ki poslujejo na celotnem območju Evropske unije, povzročajo na eni strani z uporabo transfernih cen pri določanju davčnih osnov davčnim oblastem velike težave, na drugi strani pa se mednarodne družbe srečujejo z množico predpisov, s katerimi vsaka davčna oblast brani svojo davčno osnovo. Ti problemi so privedli do naslednjih predlogov skupinske obdavčitve (Fortuna, 2006, str. 58 -59):

- sistem obdavčenja po pravilih sedeža,
- skupna konsolidirana davčna osnova,
- evropski davek na dohodek pravnih oseb,
- skupna konsolidirana davčna osnova.

Sistem obdavčenja po pravilih sedeža

Sistem obdavčenja po pravilih sedeža temelji na predpostavki, da bi skupina multinacionalne družbe, ki bi bila aktivna v več državah članicah Evropske unije,

izračunavala davčno osnovo skupine v skladu z davčnim sistemom države, v kateri je sedež matičnega družbe.

Sistem obdavčenja po pravilih sedeža bi multinacionalnim družbam poenostavilo davčno obravnavanje celotnega sistema, saj bi multinacionalna družba pri določanju davčne osnove upoštevala zakonodajo matične države. Vsaka sodelujoča država bi po tem modelu obdržala pooblastila za določanje stopenj za del obdavčljivega dobička, ki bi ji bil dodeljen.

Izhodišče sistem obdavčenja po pravilih sedeža se kaže v neobveznosti. Če se multinacionalna družba ne bi vključila v ta model, bi se davčna osnova in obdavčitev podružnic multinacionalnih družbi določili na podlagi zakonodaje gostujočih držav.

Enotna konsolidirana davčna osnova

Sistem enotna konsolidirana davčna osnova temelji na predpostavki, da bi multinacionalna družba izračunala skupno davčno osnovo za celotno skupino povezanih podjetij na podlagi vnaprej dogovorjenih skupnih davčnih pravil. Davčna osnova bi se razdelila po državah, kjer se nahajajo posamezne družbe mednarodne družbe, po določenem ključu, npr. vrednost premoženja ali stroški dela in plač, davčna osnova za DDV, ipd. Država članica Evropske unije bi nato določila svojo davčno stopnjo za tisti del davčne osnove, ki ji pripada iz aktivnosti mednarodnega družbe njenem ozemlju.

Sistem enotna konsolidirana davčna osnova bi (Fortuna, 2006, str. 67):

- občutno zmanjšal stroške izpolnjevanja davčnih predpisov za družbe, ki delujejo v več državah članicah Evropske unije;
- odpravil probleme z določanjem transfernih cen pri povezanih osebah;
- dovolil poravnavo dobičkov in izgub povezanih podjetij oziroma čezmejne prenose izgub;
- poenostavil mednarodno restrukturiranje družb (združitve, delitve...) z davčnega vidika;
- odpravil precej položajev, ki imajo za posledico dvojno obdavčitev, in prispeval k večji učinkovitosti, poenostavitvi in transparentnosti sistemov obdavčitve dohodkov pravnih oseb ter približevanju različnih sistemov obdavčitve dohodkov pravnih oseb držav članic Evropske unije.

Evropski davek na dohodek pravnih oseb

Sistem evropski davek na dohodek pravnih oseb bi pomenil nadgradnjo sistema enotna konsolidirana davčna osnova. S sistemom evropski davek na dohodek pravnih oseb se bi popolnoma uskladile davčne osnove in davčne stopnje, pri čemer bi davčni prihodki pripadali Evropski uniji za kritje njenih izdatkov, davek pa bi bil avtonomni davek Evropske unije.

Enotna harmonizirana davčna osnova

Sistem enotna harmonizirana davčna osnova je podoben sistemu enotna konsolidirana davčna osnova. Po sistemu enotna harmonizirana davčna osnova bi sledila popolna harmonizacija davčne osnove. Davčna osnova bi bila usklajena, davki pa bi pripadali državam članicam. Sistem enotna harmonizirana davčna osnova bi bil obvezen za vse mednarodne družbe, ker predvideva zamenjavo obstoječih davčnih obremenitev gospodarskih družb s skupno evropsko obremenitvijo.

Predlagane rešitve, kot izenačevanje davčnih stopenj davka od dohodkov pravnih oseb, uvedba evropskega davka na dohodek pravnih oseb in uvedba enotne, harmonizirane in obvezne davčne stopnje, še niso bile sprejete, zato države članice Evropske unije še vedno obdavčujejo dohodek pravnih oseb v skladu z njihovimi domačimi predpisi. Države članice Evropske unije zavzemajo stališče, da bi se države članice Evropske unije morale prizadevati za vzpostavitev poenotenega sistema, kar bi bistveno izboljšalo področje obdavčevanja posameznih družb. Poslovanje držav članice Evropske unije v poenotenem sistemu bi zaradi nižjih davčnih obremenitev in odprave neskladij sedanjega skupnega trga postalo lažje, jasnejše in učinkovitejše, hkrati pa bi se zmanjšale lokalne neučinkovitosti.

5.1 Enotna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb v državah članicah Evropske unije

Cilj evropske politike je pospešeno poslovanje multinacionalnih družb na enotnem trgu držav članic Evropske unije, za kar je treba odpraviti ovire pri obdavčitvi podjetij pri njihovih čezmejnih aktivnostih. Države članice Evropske unije morajo na enotnem trgu sodelovati in razvijati svoje davčne sisteme v isto smer, saj pomeni harmonizacija davkov pogoj za uresničevanje prostega

pretoka blaga, storitev, kapitala in oseb. S primarnimi in sekundarnimi predpisi zagotavljajo organi Evropske unije davčno harmonizacijo držav članic in zato obstajajo tudi drugi razlogi, kot npr.: odprava dvojnega obdavčevanja, prepoved diskriminacije, poenostavitev poslovanja, izboljšanje položaja malih in srednjih podjetij, varstvo okolja, aktivna politika zaposlovanja in podobno (Davčni bilten, 2002, str. 34). V prvi polovici leta 2008 bo Evropska komisija predlagala uvedbo enotne konsolidirane osnove za davek na dohodek pravnih oseb, ki pa naj ne bi začel veljati pred letom 2010. Z uvedbo enotne konsolidirane osnove za davek na dohodek pravnih oseb bi prišlo do poenotenje davčne osnove, tako da bi se družbam, ki imajo podružnice v več državah članicah Evropske unije, zmanjšali stroški prilagajanja in izvajanja davčnih predpisov v raznih državah Evropske unije, višina davčnih stopenj pa bi ostala še naprej v domeni posameznih članic.

Pri predlogu Evropske komisije o uvedbi enotne konsolidirane osnove za davek na dohodek pravnih oseb se pa pojavi problem, kateri nacionalni davčni sistem vzeti za osnovo. Če bo na primer vzeta davčna osnova v Nemčiji ali Franciji, bo to za napredne in davčno bolj konkurenčne države kot so Estonija, Litva, Latvija, Slovaška, Malta, Ciper, Irska, pomenilo velik korak nazaj. Navedene države bi imele manjši pritok neposrednih tujih investicij in portfeljskih investicij, saj so te države danes lokacijsko privlačne za investitorje ne samo zaradi nižjih davčnih stopenj, temveč zaradi bolj prijazne in enostavne davčne zakonodaje. Enotna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bi bila smiselna, če bi šla v smeri ureditve v najbolj naprednih državah na tem področju. Postavi pa se vprašanje, ali bodo velike in konzervativne članice Evropske unije zaradi strahu pred izgubo davčnih prihodkov navdušene nad takšnim poenotenjem, čeprav bi njihove družbe in zaposleni s tem največ pridobili, prav tako pa tudi davčni prihodki.

6. Zaključek

Eden večjih davčnih problemov današnjega časa je problem obdavčitve povezanih oseb in kako naj se vrednotijo transakcije med njimi. Z vstopom na enotni trg Evropske unije in vse večjo globalizacijo multinacionalne družbe izkoriščajo s tem pridobljene prednosti, tako na domačem kakor tudi na mednarodnem trgu. Svoje cilje dosegajo z določanjem transfernih cen, s katerimi

lastniki multinacionalne družbe zasledujejo različne cilje, med katerimi je najpomembnejši maksimizacija dobička skupine povezanih podjetij kot celote, pri tem pa morajo multinacionalke delovati po obstoječih zakonih in pravilih posamezne države. Drugi cilj je povečanje tržnega deleža na izbranem trgu, zmanjšanje stroškov uvoznih dajatev, izkoriščanje državnih subvencij, zmanjšanje vpliva ekonomskih omejitev, ipd.

Za multinacionalne družbe so pomembni: nominalna in efektivna davčna stopnja, definicija davčne osnove in izogibanje dvojnemu obdavčenju. Nominalna davčna stopnja je najosnovnejše merilo davčne konkurence, zaradi katere se je nominalna davčna stopnja v 25 državah članicah Evropske unije v letih med 2000 in 2006 znižala iz 32,0 odstotkov na 25,8 odstotkov. V medsebojnem tekmovanju za privabljanje kapitala države ne uporabljajo samo nizkih davčnih stopenj, temveč tudi spekter možnih odbitkov in možnosti za ugotavljanje davčnih osnov. Pri ugotavljanju davčne osnove države uporabljajo različne kombinacije ukrepov: pospešeno amortizacijo, zniževanje davčne osnove za določen odstotek vrednosti investicije, oprostitve plačila davka na reinvestirane dobičke, davčne počitnice, posebne sektorske ali geografske spodbude itd. Nekoliko manjši pomen ima sistem za izogibanje dvojnemu obdavčevanju. Hčerinska podjetja morajo v tujini plačevati davek državi, v kateri poslujejo, hkrati pa so dobički teh hčerinskih družb prikazani v bilancah matičnega podjetja. Kadar so hčerinski dobički podvrženi tudi plačilu dobička v matični državi, pride do dvojnega obdavčevanja. Države med seboj sklepajo sporazume o izogibanju dvojnemu obdavčevanju, s katerim se državi dogovorita o odpravi dvojne obdavčitve dohodkov in kar pomeni tudi večjo pravno varnost rezidentov.

Multinacionalne družbe, ki poslujejo v več državah, morajo spoštovati in izvajati zahteve različnih davčnih sistemov, kar jim nemalokrat povzroča več težav in stroškov kot multinacionalnim družbam, ki poslujejo le v eni sami državi. Davčne oblasti pa se srečujejo s problemi tako na ravni davčne politike kot njenega izvajanja. Zaradi navedenega bi morala Komisija Evropske unije kar najhitreje izpeljati projekt enotna konsolidirana davčno osnovo za davek od dohodkov pravnih oseb. Sprejeti projekt bi multinacionalnim družbam, ki imajo podružnice v več državah, zmanjšal stroške prilagajanja in izvajanja davčnih predpisov v posameznih državah ter jim omogočil večje čezmejno poslovanje.

Jožica Grivec
**Harmonizacija davka od dohodkov
pravnih oseb v Evropski uniji**

Jožica Grivec je po osnovni izobrazbi diplomirana ekonomistka. Leta 2002 se je vpisala na specialistični študij Javne uprave na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, ki ga zaključila leta 2005. Še istega leta je na isti fakulteti vpisala na magistrski študij Uprave. Od leta 1999 je zaposlena kot davčna inšpektorica na Davčni upravi Republike Slovenije.

Literatura

- Beeton Danny, Bulloch Sarah: European Transfer Pricing: Steering a Way Through. Tax planning: International transfer pricing, Washington, D.C., 07/01. Beeton Danny, Bulloch Sarah: European Transfer Pricing: Steering a Way Through.
- Directory of Community legislation in for-Taxation, Corporate income taxes. European Commission.
- URL: «http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/legislation/legislation/legislation/taxation/index.en.htm». 07.05.2007.
- Fortuna, M. (2006): O harmonizaciji davka od dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji: Revizor, revija o reviziji, 2006, letnik XVII, št. 11/06, str. 51-75.
- Fuest, C. (2002): Corporate Tax Coordination in the European Internal Market and the Problem of "Harmful" Tax Competition, University of Cologne, Köln, 2002, 28. str.
- Ključanin, E., Zemljič, M. (2004): Konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja dohodka in premoženja. GV Založba. Ljubljana.
- Kovač, M. (2001): Problematika transfernih cen pri povezanih družbah z vidika obdavčevanja pravnih oseb. Davčno-finančna praksa, Maribor, 6, str. 13-17.
- Kuhar, Š. (2003): Transferne cene – mednarodni davčni problem. Davčni bilten, Ljubljana, april 2003, letnik 4, št. 3 - 4, str. 31 - 34.
- Kuhar Š. (2006): Nova ureditev transfernih cen, dosedanja praksa in primerjava s tujino. Davčno izobraževalni inštitut. 18. davčno izobraževalni dnevi, 2006, str. 25 - 41.
- Mednarodni računovodski standardi. Mednarodni računovodski standard 12. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001.
- Mintz J. M., D. Chen, Y. Guillemette and F. Poschmann. 2005. CD Howe Institute Commentary: The 2005 Tax competitiveness report: Unleashing the Canadian tiger, CD Howe Commentary No. 216.
URL: «http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_216.pdf».

Jožica Grivec

**Harmonizacija davka od dohodkov
pravnih oseb v Evropski uniji**

- Monetary Affairs: Report on taxation of undertaking in the European Union: a common consolidated corporate tax base, 2005.
- Moussis, N. (1999): Evropska unija. Littera picta, Ljubljana.
- Petauer, B. (2005): Transferne cene. Legat, Lesce.
- Pravilnik o transfernih cenah. Uradni list RS, št. 141/06.
- Priročnik za inšpiciranje transfernih cen. Interno gradivo Ministrstva za finance. Ljubljana: DURS, 2007.
- Štemberger, M. (2002): Evropska skupnost in Evropska Unija. Davčni bilten, 2002, letnik 3, številka 9, str. 33 -34.
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb - ZDDPO-1. Uradni list RS, št. 40/04, 139/04, 108/04.
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb –ZDDPO-2. Uradni list RS, št. 117/06.
- Zakon o davčnem postopku – ZDavP-2. Uradni list RS, št. 117/06.

SUMMARY

**HARMONISATION OF CORPORATE INCOME TAX IN
EUROPEAN UNION**

The European Union is a developing union of countries, based on legally-binding treaties. Member states of the EU must participate in the common market and develop tax systems in the same direction by forming common directives. In this way they will be able to fulfil all four basic principles: free movement of goods, services, capital and people.

Expansion and connection of European economic markets provide equal presence on European markets for all goods and service suppliers. Decision for founding subsidiary companies is not taken on the basis of distance any more, but rather on the basis of available quality and service cost needed for the operations of subsidiaries.

The development of multinational corporations increasingly influences European economy, member states and lives of people. Economic activities of multinationals which operate on the common market of the EU are regulated by European acts stimulating and facilitating cross-border operating activities. The goal of multinational corporations is to achieve the best possible performance of operation; therefore, new subsidiaries are established in other member states while tax issue remain in the exclusive jurisdiction of home member state. Each member state taxes the subsidiaries headquartered on its territory in compliance with its national law, however the incongruence of tax systems among member states causes not only different taxation rates, but for multinational corporation this represents also considerable costs related to tax basis calculation for each subsidiary.

Different tax systems in member states of the EU influence business policy of individual companies: in which country they should run operations and in which country they should make higher profit. The achieved profit of the company depends on operation performance of the company, whereas the tax rate depends on the interpretation of legislation on tax on income of legal persons and regulations which indirectly determine the basis for tax calculation.

In determining the profit of multinational corporations the important factors are: tax rate, tax basis definition and double taxation avoidance. Tax rate is one of the elements which influence the corporation's decision

where to show the relatively higher profit, and at the same time it is the main tool to measure tax competition.

Multinational corporations operating in a particular member state does not depend only on low tax rates but also on numerous tax reliefs and possibilities of tax basis calculation. In calculating tax basis, member states use different combinations of measures: accelerated depreciation, tax basis reduction for a fixed percentage of investment value, tax exemption on reinvested profits, tax holidays, special sector or geographical incentives etc..

Multinational corporation operating in one of the member states must pay profits according to the legislation of the member state in which they are established. International double taxation occurs when more than one state impose a comparable tax in the same period on the income or property of a multinational corporation.

International double taxation has a bad influence on the operations flow from one member state to another; consequently, member states have been increasingly paying attention to this issue. It is important for multinational corporations with international businesses that their home member state has entered the agreements on tax evasion with the member states in which they operate. Only a well-regulated tax field in both member states will convince multinational corporations to consider investments in a particular member state. It is important to consider foreign multinational corporations as domestic investors and to impose fair tax rate regardless of the location of the investment. By entering agreements on double taxation avoidance, member states wish to show that they are ready for and open to foreign companies.

Transfer prices also influence "transfer" of profit from one member state to another, as a multinational corporation can increase or reduce their final profit. Multinational corporation profit is transferred from the member state with higher tax burden into the one with lower tax burden.

Transfer prices are prices which are used to sell business effects between connected people and only occur in business transactions between connected people, but are not necessarily connected to tax evasion. Multinational corporations use transfer prices to reach different goals, the most important being the maximization of the profit of the multinational corporation. Consequently, the multinationals must operate according to valid laws and rules of a particular member state. The secondary goals are market share growth on a chosen market, reduction

of import duties costs, exploitation of state subsidies, reduction of the influence of economic restrictions etc..

Multinational corporations operating on the whole territory of the EU cause a lot of problems to tax authorities by using transfer prices in tax basis calculation in individual member states. On the other hand, multinational corporations deal with a multitude of regulations which are used by tax authorities to protect their tax bases. Because of all that, new ideas about different systems for group taxation of the tax basis were presented. The suggested solutions were not adopted, and member states keep imposing income of legal persons in compliance with national regulations.

A proposition for a united consolidated tax basis for taxation of income of legal persons is in course of preparation. United consolidated tax basis system would be later followed by a complete harmonization of tax basis, which would reduce costs of adaptation and reduce possibilities of double taxation for multinational corporations having operating subsidiaries in several member states.

Introduction of the proposal on united consolidated tax basis for taxation of income of legal persons gives rise to one issue, namely which national tax system should be used for tax basis calculation. If tax basis used was the one from less developed member states, it would mean a large step back for more advanced member states and those states which are more competitive in the tax field. On the other hand, the developed member states wish for the harmonization of tax systems because due to high tax rates their national capital flows off to the member states attractive for investors not only for their lower tax rates but also for user-friendly and simpler tax legislation.

Ureditev področja političnih strank v Avstriji

UDK: 329(436)

Mik Strmecki

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

mik.strmecki@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Namen članka je podati kratko analizo glavnih značilnosti avstrijske ureditve področja političnih strank v primerjavi s povojno nemško ureditvijo. V Avstriji politične stranke v ustavi niso posebej opredeljene, ker ustava ne vsebuje posebnega člena o njih. Za razliko od nemškega ustavnega pristopa k zadevni ureditvi, po katerem je prišlo do izrecne konstitucionalizacije političnih strank v 21. členu nemške ustave, v Avstriji do tega ni nikoli prišlo. Specifičnost avstrijske ureditve je tudi v tem, da področni zakon o političnih strankah nima nobene določbe, ki bi se nanašala na notranjo organizacijo politične stranke ter nasploh ničesar ne določa glede zagotavljanja znotraj-strankarske demokracije v njih. Razliko med nemško in avstrijsko ureditvijo področja političnih strank je mogoče pripisati razliki v izhodišču obeh tipov demokracije.

Ključne besede: politične stranke, Avstrija, lokalne skupnosti.

1. Uvod

Avstrijska ureditev področja političnih strank je imela velik vpliv na ureditev v predvojni Jugoslaviji in nasploh v vseh naslednicah bivše habsburške monarhije. Podobno kot pri nas tudi v Avstriji politične stranke v ustavi niso posebej opredeljene, ker ustava niti ne vsebuje posebnega člena o njih. Podobno kot je avstrijski ustavni zakon iz leta 1929 določil nezdržljivost funkcije ustavnega sodnika s funkcijo oziroma zaposlitvijo v političnih strankah, tudi slovenska ustava iz leta 1991 določa, da funkcija sodnika (133. člen) ter funkcija sodnika ustavnega sodišča (166. člen) nista združljivi s funkcijami v drugih državnih organih lokalnih skupnosti in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.

V primerjavi z nemško ureditvijo avstrijski zakon o političnih strankah ne omenja definicije političnih strank, poleg tega pa tudi nima nobene določbe, ki bi se nanašala na notranjo organizacijo, še zlasti pa ni zaslediti člena, ki bi nalagal zagotavljanje znotrajstrankarske demokracije. Povojna nemška pravna misel se je zavedala, da mora biti ustavni sistem tako izdelan, da preprečuje sleherni pojav nelegitimnih zakonov, ki omogočajo kršitve človekovih pravic ter da ustvarjanje pravne države temelji na legitimnosti zakonodaje, ki presega koncept same legalnosti, in da mora ustava odvrčati nevarnost, da bi se pravna država (*Rechtstaat*) izrodila v diktatorsko državo, utemeljeno na nelegitimni zakonodaji (*Gesetzestaat*). Z bonško ustavo povojne Zvezne republike Nemčije je prišlo do odločilnega obrata in popolnega odmika od predvojnega weimarskega političnega sistema, utemeljenega na zgrešeni podmeni ustavnopravnega vrednostnega relativizma, ki je omogočila odpravo demokracije po demokratični poti.

Svoboda političnega združevanja naj ne bi bila podvržena omejitvam, razen če pristojna državna institucija dokaže in definira pravno podlago za omejitve in da je le-ta nujna in v javnem interesu, kakor mora tudi navesti legitimni motiv za tovrsten poseg. Dejansko stanje mora namreč biti takšno, da nujno zahteva poseg države, četudi gre, objektivno gledano, za poseg v nadvse občutljive in pereče politične svoboščine s področja združevanja, skratka gre za legitimne omejitve teh svoboščin v javnem interesu. Oblast je pri tem svojem prizadevanju pooblaščen uveljavljati relevantne zakonodajne rešitve, ki morajo zagotavljati ob vsakršni državni intervenciji do katere bi morebiti prišlo, temeljno, s pravnim redom pravne države, zagotovljeno načelo enakih možnosti vseh legitimnih udeležencev. To je ena od najpomembnejših javnih dolžnosti, ki jim je država zavezana. Država je namreč dolžna zagotavljati in ohranjati javni interes v kontekstu jamčenja svobodnega, pravnega, republikanskega kakor tudi demokratičnega javnega reda, ki skupaj z ostalimi relevantnimi načeli tvori vsebino politične ureditve pravne države oziroma prav takega njenega javnega reda (*ordre public de l'etat*).

Cilj države naj bi bil delovati predvsem zoper totalitarne, kakor tudi pretirano strankarsko-politične kakor tudi plutokratske tendence. Slednje tendence vodijo in potiskajo družbo v nekakšno mešetarjenje pri pridobivanju sredstev za delovanje političnih strank.

2. Splošno o pravnem položaju avstrijskih političnih strank

Pravni položaj političnih strank v Avstriji je bil vse do sredine sedemdesetih let večinoma dokaj pomanjkljivo urejen. Navzlic pomembni vlogi političnih strank pri nastanku tako prve kot sedanje druge republike, pravni položaj političnih strank še zdaleč ni odseval njihovega dejanskega pomena v pogojih moderne demokracije (Schambeck, 1991, 603). Državnopravna znanost je političnim strankam že sorazmerno kmalu začela pripisovati njihovemu dejanskemu pomenu ustrezno vlogo, kar pa ne moremo trditi za področje pozitivno-pravne ureditve (Kelsen, 19), kjer so opazne določene podobnosti z weimarsko Nemčijo (Song, 1996, 110).

Zvezna avstrijska ustava iz leta 1920 je izhajala še iz zastarele koncepcije, ki se je naslanjala na tip politične stranke, ki še ni organizacija masovnega značaja in torej pravno obstaja le v času volilne kampanje ter zato ob vsakokratnem koncu volilnega obdobja preneha njen pravni obstoj. Političnim strankam je kot pravna podlaga združevanja služila društvena zakonodaja iz leta 1867, ki pa je bila do društev političnega značaja očitno restriktivna (Vereinsgesetz, 134/1867). Politične stranke so se zato izogibale registraciji po citirani društveni zakonodaji, četudi so s tem tvegale, da je bila zato njihova pravna osebnost v luči veljavnega pravnega reda sporna (Kraus, 1929, 493).

Leta 1929 so bile politične stranke prvič omenjene v zveznem ustavnem zakonu, po katerem je bila zapovedana nezdružljivosti funkcije ustavnega sodnika s funkcijo oziroma zaposlitvijo v politični stranki, kar je bilo nedvomno izraz globokega nezaupanja do političnih strank, v obdobju bližajoče se državljanske vojne.

Po drugi svetovni vojni so takratne vodilne avstrijske politične stranke razglasile državno neodvisnost ter ponovno vzpostavile državnopravno stanje, utemeljeno na ustavi iz leta 1920 (Deklaracija o neodvisnosti, SA G BL 1945/čl.1) .

Ponovna vzpostavitev prejšnjega državnopravnega stanja, s pomočjo pravne kontinuitete z ustavo prve avstrijske republike, se je odražala tudi na položaju političnih strank. Za politične stranke so bile ponovno uveljavljene restriktivne omejitve predvojne pravne ureditve, kar pa je trajalo le do leta 1948, ko so bile odpravljene diskriminacijske določbe dotedanje društvene zakonodaje, nanašajoče se na politična društva (Vereinsgesetz-Novelle, BGB

1948/251. Zakon s področja političnih strank je izšel šele leta 1975 (*Gesetz ueber die Politischen Parteien*, BGB 1975/13 – v nadaljevanju *Partei-Gesetz*).

Avstrijski zakon o političnih strankah ne vsebuje legalne definicije politične stranke, temveč jo označuje kot sodelujoči subjekt pri tvorjenju politične volje (Kostelka, 1983, 40). Avstrijska strankarska zakonodaja namesto pojmovne definicije političnih strank podaja le opredelitev njihovih funkcij, ki jih opravljajo na področju učinkovanja v okviru oblikovanja politične volje ljudstva. Ta obširen in nejasen opis pa je še posebej značilen po tem, da ne sploh ne omenja udeležbe političnih strank na volitvah.

Volilna zakonodaja je v Avstriji ostala nespremenjena navzlic izdaji zakona o političnih strankah pred četrto stoletja ter v bistvu o političnih strankah molči, kajti volilni zakon omenja le volilne stranke, ne političnih strank. Volilni zakon zahteva, da politične stranke, ki predložijo svoje volilne kandidate v okviru volilnega postopka, tudi ustanovijo posebno volilno stranko, katere pravna osebnost je različna od pravne osebnosti politične stranke same.

Politične stranke, strogo pravno gledano, se pravzaprav ne udeležujejo volitev, temveč se jih udeležujejo le volilne stranke. Po drugi strani poznajo tudi v Avstriji strankarske volilne liste, katerih nosilke so politične stranke, kar privede do tega, da se v praksi volilec sploh ne zaveda, da gre v resnici za posledično različne pravne subjekte v obeh primerih (Raschauer, 1986, 557). V praksi so ravno politične stranke v prvi vrsti udeležene v vseh fazah volilnega postopka. Če torej določena politična stranka postavi volilnega kandidata za volitve, mora v okviru volilnega postopka ustanoviti volilno stranko, katere pravna osebnost je različna od osebnosti same politične stranke, poleg tega pa je tudi zgolj začasnega značaja tj. traja le do konca volilnega postopka.

Avstrijski zakon o političnih strankah tudi nima nobene določbe, ki bi se nanašala na notranjo organizacijo strank, četudi politične stranke izpostavlja kot sestavni del demokratičnega ustavnega reda ter v zvezi s tem poudarja njihovo svobodno ustanavljanje in delovanje, ki ne sme biti podvrženo posebnim omejitvam, veljavnim izrecno samo za politične stranke izven konteksta splošnih omejitev. Obstaja tudi prepoved delovanja oziroma ponovnega delovanja političnih strank nacionalsocialistične provenience (*Partei-Gesetz*).

Na ravni pravne regulacije je umetna in anahronistična dvojnost med volilno in politično stranko privedla do vrste normativnih nasprotij, ki neposredno razkrivajo, do kolikšne mere pravna regulacija položaja političnih strank

zaostaja za prakso. V drugem paragrafu področnega zakona o političnih strankah je določeno, da so politične stranke v parlamentu zastopane, v drugem *bis* paragrafu pa je določeno, da politične stranke dobijo na zveznih parlamentarnih volitvah veljavne glasove, kar oboje sicer ustreza praksi, vendar nima opore v pravnem redu, v kolikor ga pravilno tolmačimo v smislu, da volilni zakon pozna le volilne in ne političnih strank (Ibidem).

Volilne stranke namreč pravno prenehajo obstajati s koncem volilnega postopka in neobstoječemu subjektu ne more pripadati nič, torej tudi ne volilni glasovi (Oelinger, 1992, 73). Država bi morala več narediti na področju institucionalizacije političnih strank in jih vključiti v ustavni koncept ter jim dodeliti položaj, ki ga imajo v praksi.

V primerjavi z nemškim zakonom o političnih strankah avstrijski zakon s tega področja ne omenja nobenih nalog, ki bi bile le-tem naložene zaradi zagotavljanja znotrajstrankarske demokracije. Avstrijska ustavna teorija si razlaga to neskladnost z nemško ureditvijo z razliko v izhodišču obeh tipov demokracij, tj. med nemškim tipom vrednostno angažirane demokracije, ki je pripravljena braniti pravno državno vrednostno substanco te demokracije in avstrijskim tipom vrednostno nevtralne koncepcije demokracije zavezane demokratični proceduri, ki v načelu dovoljuje odpravo demokracije po demokratični poti (Schambeck, 1991, 603). Stopnja demokratičnosti znotrajstrankarske organizacije je razvidna iz statutov posameznih političnih strank. V avstrijskem zakonu o političnih strankah tudi ni določbe, ki bi bila primerljiva s sedemnajstim paragrafom nemškega zakona o političnih strankah, ki zahteva tajnost glasovanja pri postavljanju volilnih kandidatur. Po mnenju teoretika Sickingerja v avstrijskih političnih strankah obstaja notranji strankarski demokratični deficit, zaradi katerega demokracija znotraj političnih strank ni toliko izražena kot na področju medstrankarskega tekmovanja, kjer pa je demokratičnost na zavirljivi ravni (Sickinger, 22).

3. Ustanavljanje političnih strank

Po prvem odstavku tretjega paragrafa avstrijskega zakona o političnih strankah je ustanavljanje političnih strank svobodno, v kolikor ni ustavnopravnih zadržkov.

Dejavnost političnih strank ne sme podleči nobenim posebnim omejitvam, ki bi jih vsebovali pravni predpisi, ki bi se nanašali zgolj na njih, ampak veljajo za njih splošne omejitve iz ustave in zakona.

Po tretjem paragrafu ustavnega zakona o prepovedi političnih strank je prepovedan vsakršen poskus ohranjanja pri življenju oziroma ponovne ustanovitve po zakonu razpuščenih nacionalsocialističnih organizacij.

Prepovedano je tudi ustanavljanje združenj, katerih cilj je s pomočjo nacionalsocialistične dejavnosti in naravnosti članstva spodnesti samostojnost in neodvisnost države oziroma motiti njen javni red in mir. To kaže, da v tem oziru avstrijska demokracija vendarle ni v celoti vrednostno nevtralna, ker vsebuje jasno ustavnopravno prepoved dejavnosti oziroma ponovne aktivacije nacionalsocialističnih organizacij.

Odločilnega pomena v zvezi s problematiko instituta prepovedi organizacij z nacionalsocialističnimi programskimi cilji je v vplivu, ki ga ima ta institut na načelo svobodnega ustanavljanja političnih strank. Zakonske določbe o ustanavljanju političnih strank so v tolikšni meri neizdelane, da povzročajo več problemov kot rešitev spornih vprašanj.

Zakon v zvezi s tem določa le to, da morajo politične stranke objaviti svoj statut v periodičnem časopisju. Zakon o političnih strankah določa, da morajo politične stranke statut, ki ga morajo objaviti v periodičnem časopisju, tudi deponirati pri notranjem ministrstvu kot pristojnem registracijskem upravnem organu. Statut mora vsebovati določbe o organih politične stranke, o zastopanju stranke navzven ter izčrpen seznam pravic in dolžnosti članstva. Politična stranka s predložitvijo strankarskega statuta pristojnemu upravnemu organu izrazi zahtevo po ustanovitvi pravne osebe. Upravni organ preizkusi poleg formalnih pogojev tudi vsebinski pogoj, da ne gre za domnevno protipravno delovanje. Ob izdaji negativne odločbe kot najvišja instanca odloča ustavno sodišče. Po sodbi ustavnega sodišča iz leta 1983 je bila uveljavljena interpretacija, da zakon o političnih strankah ne pooblašča registrskega organa, da bi smel zavrniti ustanovitev politične stranke zaradi nepravilnosti v zvezi s statutom, kar privede edino do ene same praktične posledice, da v takem slučaju pač politični stranki ni priznana pravna osebnost.

Po razlagi teorije izpred leta 1983, ki je sledila duhu izvirnega koncepta zakonodajalca področnega zakona o političnih strankah ter z delno naslonitvijo na načela splošnega upravnega prava, se je notranjemu ministru priznavala

pravica presoja vlogo za ustanovitev politične stranke s formalnega kakor tudi vsebinskega vidika, tj. tudi z vidika morebitnih podlag za izrek zakonske prepovedi ustanovitve zaradi nacionalsocialistične programske usmeritve. Po mnenju takratne teorije je ta ministrova pravica izhajala posledično iz njegove pravice zavrnitve statuta politične stranke oziroma iz pravice do izdaje ugotovitvene odločbe o neobstoju njene ustanovitve, tj. o ne pridobitvi pravne osebnosti. Zoper odločbo resornega ministra za notranje zadeve je bilo mogoče vložiti tožbo na upravno sodišče. Tej logiki ni sledilo ustavno sodišče, ki je leta 1983 s svojo sodbo razveljavilo odločbo zveznega avstrijskega ministrstva za notranje zadeve, s katero je slednje opravilo meritorni pravni preizkus vsebine vloge vlagateljev za vpis v register političnih strank z obrazložitvijo, da zakon o političnih strankah ne daje nobenega pooblastila upravi za tovrsten preizkus. Pravna posledica formalnih napak v predloženem statutu politične stranke je lahko kvečjemu ne pridobitev pravne osebnosti, medtem ko za vprašanje obstoja politične stranke uprava ni pristojna glede na načelo nekoncesijskega nastanka političnih strank. Vprašanje pravne osebnosti lahko sproži vsakdo, ki je udeležen v pravnih poslih s skupino oseb, ki se razglasa za politično stranko, kar sme preizkusiti sleherno sodišče oziroma upravni organ v vsakem primeru posebej.

Sodišča torej *incidenter* v vsakem sporu posebej preizkušajo vprašanje pravne osebnosti političnih strank, kar po izrecni odredbi ustavnega sodišča iz leta 1985 (VtSlg 10 705/1985) velja poleg tega še za vprašanje preizkusa, ali za ustanavljajočo se politično stranko morebiti ne velja prepoved dejavnosti strank nacionalsocialističnega izvora.

Politična združenja se seveda običajno sama ne deklarirajo kot nacionalsocialistična, zato je ugotovitev, da gre res za takšno politično združenje, mogoča le na podlagi izčrpne analize statuta, njegovega programa ter dejanskega delovanja članstva združenja kot kandidata za politično stranko, kot vlagatelja prošnje za registracijo. V tej zvezi lahko koristi tudi vrednostna primerjava s programi in cilji nekdanjih nacionalsocialističnih političnih strank. Že na prvi pogled je mogoče ugotoviti, da lahko sledijo iz take analize dokaj nasprotujoči si zaključki, kar ima za posledico očitok, češ da gre za svojevrsten deficit na področju pravne varnosti. Po mnenju avstrijske teorije je judikatura v bistvu povzročila, da je bilo žrtvovano v določeni meri načelo pravne varnosti, zaradi česar se priporoča, da naj bi zakonodajalec izdal poseben zakon, ki bi podrobno

uredil pogoje za prepoved političnih strank nacionalsocialističnega programskega izvora.

4. Financiranje političnih strank v Avstriji

Jedro področnega zakona o političnih strankah pa predstavljajo določbe o financiranju strank iz javnih sredstev (Partei-Gesetz, člen 2).

Pravico do javnega financiranja imajo politične stranke, v kolikor dosežejo več kot en odstotek glasov na volitvah s tem, da dobijo iz javnih virov določeno vsoto sredstev za pokrivanje določenega fiksnega dela svojega javnega delovanja v obliki določenega temeljnega zneska ter poleg tega še določen variabilni del, ki je odvisen od uspeha na prejšnjih volitvah.

Variabilni del proračunskih sredstev se med političnimi strankami, kot že rečeno, deli po kriteriju uspeha na volitvah v predhodnem obdobju.

Fiksni del proračunskih sredstev pripada pa le tistim političnim strankam, ki pridobijo vsaj pet poslanskih mandatov v parlamentu ter znaša 140.000 evrov letno (Partei-Gesetz-Novelle - secunda, BGB1996/201).

V parlamentu zastopane politične stranke, imajo od konca osemdesetih let naprej tudi pravico vložitve posebne zahteve v osmih tednih pred volitvami pri kanclerskem uradu za izplačilo določenega zneska za stroške volilne propagande (Parteien-Gesetz-Novelle, BGB 1989/666).

Celoten obseg teh sredstev se izračuna na podlagi števila vseh volilnih upravičencev, medtem ko je delilni ključ določen po merilu uspeha na volitvah. Zanimivo je, da dobijo proračunska sredstva kot nadomestilo stroškov volilne kampanje politične stranke in ne volilne stranke. V praksi to ne povzroča nobenih težav, ker gre dejansko za ene in iste subjekte, kajti volilne stranke v Avstriji sestavljajo izključno politične stranke. Sedanja ureditev pa je po mnenju teorije navzlic temu vprašljiva, ker izključuje od financiranja volilne kampanje stranke, za katerimi ne stoji nobena politična stranka.

Analogno zahtevo po povrnitvi stroškov volilne kampanje imajo pravico politične stranke postavljati tudi v zvezi z evropskimi volitvami, odkar se je Avstrija včlanila v Evropsko unijo (Parteien-Gesetz-Novelle - prima, BGB 1996/117). Politične stranke se posredno financirajo tudi prek parlamentarnih frakcij v parlamentu (Parlaments-Fraktion-Finanzierungs-Gesetz BGB, 1985/156), kakor tudi

iz sredstev namenjenih strankarskemu izobraževalnemu delu v okviru strankarskih akademij (Gesetz ueber die Forderung von Politischen Unterricht und Publizistik, BGB 1984/369). Poleg tega obstajajo številni finančni mehanizmi, s katerimi se pospešuje razvoj političnih strank na deželni ravni itd.

Neposredni viri financiranja avstrijskih političnih strank prinesejo slednjim letno približno 2,3 milijarde evrov v njihove strankarske blagajne. Neposredno financiranje pomeni 80 % vseh sredstev, ki dotekajo v blagajne političnih strank (Sickinger, 1997, 228). Veliko bolj nepregledno je posredno proračunsko financiranje, kar velja tudi za razne državne ukrepe namenjene podpori političnim strankam ter njihovem davčno-pravnemu izenačenju s korporacijami javnega prava (Steuer-Gesetz, BGB, 1975/391). Celo za t.i. strankarske davke so bile leta 1975 uvedene davčne olajšave. Na javni televiziji so predvideni brezplačni termini za politične stranke.

V primerjavi z drugimi državami je zanimivo, da z ustavnopravnega vidika v Avstriji ni nobenih zadržkov glede proračunskega financiranja političnih strank, vendar pa je ob tem vsekakor zanimivo, da niso bile nikoli vprašljive omejitve tovrstnega načina financiranja. V zadnjem času so se celo nasprotno slišali skorajda absurdni argumenti, ki so prikazovali morebitne omejitve v tej smeri, kot da bi kaj takega konstituiralo nedopusten poseg v državno alimentacijsko dolžnost kot obliko specifične regulacije, ki bi se nanašala zgolj na politične stranke in bi bila torej prepovedana po avstrijskem pravnem redu (Sickinger, 1997, 228). V parlamentarnih diskusijah ob sprejetju strankarske zakonodaje v sredini sedemdesetih let je bilo sicer jasno izpostavljeno, da je po avstrijskem pravu dopustno le delno proračunsko financiranje, vendar pa konkretnih omejitev, ki bi bile primerljive z nemško ureditvijo, ni bilo in tudi sedaj ni nikjer zaslediti (Mantl, 1969, 24).

Če bi primerjali Avstrijo in Nemčijo z vidika nemškega načela relativne gornje dopustne meje državnega financiranja, ki ne sme preseči sredstev, ki bi jih stranke pridobile iz drugih virov, potem večina avstrijskih parlamentarnih političnih strank z izjemo Avstrijske socialistične stranke in Avstrijske ljudske stranke tega kriterija ne izpolnjuje, kajti druge stranke v povprečju štiri petine vseh svojih finančnih potreb črpajo iz proračuna.

Ob tem se pa že velja zamisliti, ali je takšen delež javnega financiranja še združljiv z načelom svobode političnih strank (Steber, 1999, 13). Ob tolikšni prevladi deleža javnega proračunskega denarja nad deležem iz drugih virov

pridobljenih sredstev je sporno, ali so politične stranke res neodvisne od države. Poleg tega tudi ne gre več za delno proračunsko financiranje, marveč kar za absolutno prevladujočo obliko njihovega financiranja. Postavlja se vprašanje ali ni političnim strankam spričo tako izdatnega proračunskega financiranja onemogočeno opravljanje njihove temeljne funkcije povezovanja med državo in družbo.

Empirične raziskave so pokazale, da so politične stranke vedno bolj neodvisne od svojega članstva, kar prav gotovo močno odstopa od želenega stanja, ki si ga je zamišljal zakonodajalec v času sprejetja današnje avstrijske pravne ureditve na področju financiranja političnih strank, ker je to v neposrednem nasprotju z načelom demokratičnosti političnih strank (Mueller, 1992, 181).

5. Zaključek

Državnopravna znanost je političnim strankam že sorazmerno kmalu začela pripisovati njihovemu dejanskemu pomenu ustrezno vlogo, kar pa ne moremo trditi glede njihove pozitivno-pravne ureditve, zato njihov pravni položaj ne odseva njihove dejanske vloge v političnem življenju države. Avstrijska ureditev področja političnih strank je imela velik vpliv na ureditev v predvojni Jugoslaviji in nasploh v vseh naslednicah bivše habsburške monarhije.

Podobno kot pri nas, tudi v Avstriji politične stranke v ustavi niso posebej opredeljene, ker ustavi ne vsebujeta posebnega člena o njih.

Avstrijski ustavni zakon iz leta 1929 je določal nezdržljivost funkcije ustavnega sodnika s funkcijo oziroma zaposlitvijo v politični stranki. Podobno je v slovenski ustavi iz leta 1991 določeno, da funkcija sodnika (133. člen) ter funkcija sodnika ustavnega sodišča (166. člen) nista združljivi s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.

Zaostanek avstrijske pozitivno-pravne ureditve področja političnih strank je mogoče pripisati tudi anahronističnemu ločevanju političnih in volilnih strank, ki obstajajo samo v času volilne kampanje. Ta zastarela koncepcija izhaja iz predstave, da še sedaj obstaja tip politične stranke, ki še ni organizacija masovnega značaja.

Avstrijski zakon o političnih strankah ne vsebuje definicije politične stranke in tudi nima nobene določbe, ki bi se nanašala na notranjo organizacijo politične stranke.

V primerjavi z nemško ureditvijo, avstrijski zakon o političnih strankah ne omenja nobenih nalog, ki bi jih pravni red strankam nalagal zaradi zagotavljanja znotrajstrankarske demokracije.

Razlika med nemško in avstrijsko ureditvijo izhaja iz razlike v samem izhodišču obeh tipov demokracij. Nemški model izhaja, zaradi tragičnih zgodovinskih izkušenj, iz tipa vrednostno angažirane demokracije, ki je pripravljena braniti svojo vrednostno substanco, medtem ko avstrijski model demokracije izhaja iz tipa vrednostno nevtralne demokracije, zavezane zgolj demokratični proceduri, ki v načelu dovoljuje odpravo demokracije po demokratični poti.

Ustavna presoja okoliščine, da je večina avstrijskih političnih strank za svoje preživetje tako usodno odvisna od proračuna (80 %) se ne more ob tem izogniti globljemu razmisleku o pravni relevantnosti z ustavo zajamčenega načela varstva večstrankarske politične ureditve. Navzlic temu pa je težko upravičiti s temi argumenti tolikšen obseg proračunskega deleža pri financiranju političnih strank.

Osrednji problem financiranja političnih strank v Avstriji in političnega financiranja nasploh je v tem, da politične stranke same odločajo o višini njim dodeljenih finančnih sredstev ob priliki odločanja njihovih poslancev o državnem proračunu, s čimer je tovrstno odločanje v proceduralnem smislu odtegnjeno učinkovitemu nadzoru javnosti.

Mik Strmecki je doktor pravnih znanosti. Po diplomi je bil kot pripravnik zaposlen na Ministrstvu za pravosodje in kasneje na Višjem sodišču v Ljubljani. Leta 1981 je opravil pravosodni izpit. Po krajši zaposlitvi v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani, se je najprej kot asistent za javno upravo zaposlil na tedanji Višji upravni šoli, nato pa v letih 1992 do 2003 kot višji predavatelj za javno upravo ter predaval upravno pravo. Leta 2003 je postal docent za javno upravo na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Je avtor dveh učbenikov in praktikuma s področja splošnega in posebnega dela upravnega prava.

Literatura in viri

- Kelsen, Hans.: (1929): Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2.izd., J.C.B. Mohr-Verlag, Tuebingen.
- Kostelka, Peter (1983): Politische Parteien in der oesterreichischen Staatsordnung, v: Fest-Schrift Floretta Verlag, Wien.
- Kraus, Herbert (1929): Die Politische Partei als Rechtssubjekt: Politische Partei und Wahl-Partei, članek v: Juristen-Blatt, Wien.
- Mantl, Andreas: (1969): Staatliche Parteienfinanzierung und Bundesverfassung, članek, OJZ, Wien.
- Mueller, Walther (1992): Das Parteiensystem: Dachs et al. (ur.): Handbuch des politischen Systems Oesterreichs, Domus Verlag, Wien.
- Oehlinger, Theo (1993): Der Klub des Liberalen Forums, JRP, Wien.
- Raschauer, Bernhard (1986): Die Rechtstellung politischer Parteien, v: Pelinka/Plasser (ur.), Das Oesterreichische Parteiensystem, Domus Verlag, Wien.
- Schambeck, Herbert (1991): Politische Parteien und oestereichische Staats-Rechts-Ordnung, v: FS Walter, Domus Verlag, Wien.
- Sickinger, Hubert (1997): Politik-Finanzierung in Oesterreich, Handbuch, Huber Verlag, Wien.
- Song, Seug-Yun (1996): Politische Parteien und Verbände in der Verfassungs-Rechts- Lehre der Weimarer Republik, C.F. Mueller Verlag, Heidelberg.
- Steber, Manfred (1999): Die Parteien-Institution in Oesterreich, Institut für Parteien-Recht, Hagen.
- Deklaracija o neodvisnosti, SA G Bl. 1945/čl. 1
- Gesetz über die Forderung von politischen Unterricht und Publizität, BGB 1984/369.
- Parteien-Gesetz BGB 1975/13.
- Parteien-Gesetz-Novelle BGB 1989/666.
- Parteien-Gesetz-Novelle-prima BGB 1996/117.
- Parteien-Gesetz-Novelle- secunda BGB 1996/201.
- Steuer-Gesetz BGB 1975/391.
- Vereins-Gesetz 1867/134.
- Vereins-Gesetz-Novelle BGB 1984/251.

SUMMARY

**THE REGULATION OF POLITICAL
PARTIES IN AUSTRIA**

The article presents an extensive analysis of the development of the political party system in Austria from its beginnings to the present. It also describes both the traumatic interwar period and the relatively calm period following the aftermath of the Nazi destruction of the Austrian Rechtsstaat (constitutional state) after the 1938 Anschluss.

The treatment of political parties in Austrian law is not adequate. The actual role of political parties vastly transcends the importance that they seem to be given by the legal system. Austrian legal conceptions regarding political parties had an important bearing on pre-war Yugoslav legal thought and also on that of other successor states of the Habsburg Empire. There is a striking similarity between the Austrian and Slovenian Constitutions – neither of them mentions political parties. They only mention the incompatibility of executing a judicial function, especially that of a constitutional court judge, with political party membership.

The situation is exacerbated by the fact that besides political parties the Austrian legal doctrine still recognises voting parties which are activated only during electoral campaigns. This conception is nowadays viewed as anachronistic because it implies the 19th century conception of a political party when political parties were not yet mass organisations. Moreover, the Austrian statute law on political parties does not give a definition of a political party nor does it contain any paragraph on the internal organisation of political parties. Unlike in the German law, in the Austrian statute law on political parties these are not required to guarantee internal democratic practices by laying them down in their internal organisational rules.

The freedom of association should not be subject to restrictions, barring cases where the state authority has formally proven and defined legal grounds to intervene in order to protect the public interest. The state is specifically empowered to enforce such a legal regime to provide a level and equitable distribution of opportunity for all legitimate participants. The state has to preserve the public interest while guaranteeing a free, democratic and republican political and legal order. The state has to preclude totalitarian, party-monopolistic or just plain plutocratic tendencies.

es. What is dreaded is a system where money talks, and which is nowadays conventionally dubbed the syndrome of the so-called »political market«.

In case of Austria it is important to point out that the structures of patronage in some spheres did not die out with feudalism's abrupt departure in 1848 (after the so-called March Revolution in Vienna). What died out with feudalism was open, often naively unhidden patronage, undoubtedly attributable to the simplistic circumstances of a still well-functioning feudal overlordship system with its huge potential for patronage in its heyday. However, the dark capacity of human nature to be able to corrupt each and every institution it ever lay hands on did not die out, the ex-feudal patronage was merely transposed to the emergent political system. This led to the omnipresence of a clearly outdated system of emergency powers regulations, which were, to make matters worse, abundantly utilised in the wake of the malaise following the Armistice of 1918.

From a purely legal-technical standpoint the problem of political party politics is really centred around two main issues. The first issue is the way candidates are nominated. When political parties have the exclusive right to nominate candidates for elections, non-party candidates are by law considered non-starters and are unable to enter the political contest on their own. It is crystal clear that such a system, by its very nature, begets a sort of unsavoury dependency of each and everyone who wishes to pursue his or her career in politics.

The second issue is the political party privilege according to which only the Constitutional Court has the right to rule a political party out of its existence on the grounds that it harbours totalitarian tendencies of national-socialist provenance. Prior to 1983, the Minister of the Interior as the registering authority had the right to decide whether a party could be registered or not, not only on procedural grounds, but also on merits and grounds of a non-procedural nature. In 1983, the Constitutional Court denied the Minister of the Interior the right to rule on merits in such cases, namely to probe whether a registering entity vying for party status should be allowed to register as a political party or not on the grounds that it harbours national-socialist totalitarian tendencies manifested in the party programme. Prior to 1983, the aggrieved party had the right to judicial recourse to the Administrative Court. Since 1983 the only competent

authority before which it is possible to instigate such proceedings is the Constitutional Court.

Last but not least, the issue of financing. The mode of financing of political parties along with the financing of candidates running for them is not something one would give low priority to. The legal system cannot afford to carelessly relegate those important issues to an already overwhelming private sector not at all harnessed by the *Rechtstaat* in these postmodern times when state meddling is considered ill-found and out of step with the new *Zeitgeist*; at the same time we have to bear in mind that also excessive budget subsidies to political parties may be counter-productive. Many prominent Austrian scholars from the field of political party financing are alarmed and are pointing their fingers at the excessively high proportion of budgetary financing of Austrian political parties, which are financed from the state budget in excess of 80% of their financial needs.

In conclusion, the most striking difference between the German and Austrian political party systems from the standpoint of legal regulation stems from the different types of democracy the two countries are based on. Germany opted for a type of values-oriented democratic system of government that is prepared to defend the values enshrined in the state constitution, while Austria opted for a formalistic type of democracy based predominantly on democratic procedure, which does not vouch for the prevention of the demise of democracy by democratic means. Germany learned a lesson from her pre-war mistakes and made the necessary changes in her legal system to thwart in advance a possible re-emergence of dictatorial rule.

Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **"summary" v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

Prispevek naj bo pisan v urejevalniku besedil WORD (*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Naslov članka", ime revije, letnik, številka, str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): "Naslov knjige", založba, kraj.
- Novak, F. (1999): "Naslov magistrskega dela", magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): "Naslov referata", X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 6 vrstic).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si ter 2 tiskana izvoda na naslov:

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije Uprava,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.

Instructions for Authors

The magazine Uprava (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author, accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The article should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- **"abstract" in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **"summary" in English** in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

The articles must be written in WORD (*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way: (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 6 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address: marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si. Two printed versions must also be sent to:

Fakulteta za upravo,

Uredništvo revije Uprava,

Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.