

Logistics in Chain of Food and the Environment
Logistika v verigi prehrane in okolja

Organizator konference: Marjan Maučec, mag.

Glavni urednik: Marjan Maučec, mag.

Programski odbor: prof. dr. Martin Lipičnik, prof. dr. Valery Lukinykh, dr. Jože Podgoršek

Recenzenti: prof. dr. Martin Lipičnik, prof. dr. Valery Lukinykh, assoc. prof. Alfonz Antoni

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

612.39:005.51(082)
502/504:005.51(082)

INTERNATIONAL Scientific Conference Logistics in Chain of Food and the Environment (2016 ; Novo mesto)

International Scientific Conference Logistics in Chain of Food and the Environment, 13th-14th of October 2016, Novo mesto, Slovenia = Mednarodna znanstvena konferenca Logistika v verigi prehrane in okolja 13.-14. oktober 2016, Novo mesto, Slovenija / [urednik Marjan Maučec]. - Beltinci : samozal. M. Maučec, 2017

ISBN 978-961-283-858-4
1. Dodat. nasl. 2. Maučec, Marjan, 1959-
289116416

International Scientific Conference:
Logistics in Chain of Food and
the Environment
13th – 14th of October 2016
Location: Novo mesto, Slovenia

Mednarodna znanstvena konferenca:
Logistika v verigi prehrane in
okolja
13. – 14. oktober 2016
Lokacija: Novo mesto, Slovenija

Novo mesto, 2017

KAZALO

THE INTEGRATED LOGISTIC SYSTEMS IN AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF KRASNOYARSKIY KRAY: BASE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT	9
THE PROSPECTIVES OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT HIGH-SPEED RAILROAD TRANSPORTATION	18
MONOCLUSTER METHOD OF SCM OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX	27
RESEARCH ON LOGISTIC INFORMATION NETWORK OF OVERSEAS FOOD CHAINS	36
LOGISTIKA V VERIGI HRANE – UREJANJE ODNOSOV MED DELEŽNIKI V AGROŽIVILSKI VERIGI	47
NOTRANJE KONTROLE IN PREVARE V LOGISTIČNEM PODJETJU	58
THE PHENOMENOM OF TAX HAVENS IN THE FOOD CHAIN	68
VPLIVI DAVKOV NA PREŽIVETJE KMETIJSKIH GOSPODARSTEV V MODERNEM ČASU	77
UPORABA NAJNIŽJE CENE KOT EDINEGA MERILA ZELENEGA JAVNEGA NAROČANJA V LOGISTIKI EKOLOŠKIH ŽIVIL IN OKOLJA	101
PRIMERJAVA PRISTOJNOSTI ZAKONODAJNE INICIATIVE IN VLAGANJA AMANDMAJEV EVROPSKIH DRUGIH DOMOV	111
THE IMPACT OF CHANGES ON THE ZAGREB STOCK EXCHANGE ON THE YIELD OF SECOND-PILLAR PENSION FUNDS IN CROATIA	146

LIST OF PAPERS AND AUTORS (Seznam prispevkov in avtorjev)

- THE INTEGRATED LOGISTIC SYSTEMS IN AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF KRASNOYARSKIY KRAY: BASE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT (Nataliya Pygikova, Valery Lukinykh)
- THE PROSPECTIVES OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT HIGH-SPEED RAILROAD TRANSPORTATION (Shvalov P.G.)
- MONOCLUSTER METHOD OF SCM OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX (Grigorieva Valeriya Evgenievna, Valery Lukinykh)
- RESEARCH ON LOGISTIC INFORMATION NETWORK OF OVERSEAS FOOD CHAINS (Dragan Čišić, Edvard Tijan, Alfonz Antoni)
- LOGISTIKA V VERIGI HRANE – UREJANJE ODNOSOV MED DELEŽNIKI V AGROŽIVILSKI VERIGI / LOGISTICS IN THE FOOD CHAIN - MANAGING RELATIONSHIPS BETWEEN STAKEHOLDERS IN THE AGRIFOOD CHAIN (Jože Podgoršek)
- NOTRANJE KONTROLE IN PREVARE V LOGISTIČNEM PODJETJU / INTERNAL CONTROLS AND FRAUDS IN LOGISTICS COMPANY (Simona Korošec Lavrič, Tatjana Horvat)
- THE PHENOMENOM OF TAX HAVENS IN THE FOOD CHAIN (Primož Jerko)
- VPLIVI DAVKOV NA PREŽIVETJE KMETIJSKIH GOSPODARSTEV V MODERNEM ČASU / INFLUENCE OF TAXATION ON SURVIVAL OF AGRICULTURAL HOUSEHOLD IN MODERN TIMES (Marjan Maučec)

- UPORABA NAJNIŽJE CENE KOT EDINEGA MERILA ZELENEGA JAVNEGA NAROČANJA V LOGISTIKI EKOLOŠKIH ŽIVIL IN OKOLJA / USING THE LOWEST PRICE AS THE SOLE CRITERIA OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN LOGISTICS ENVIRONMENT (Franc Kerenc, Rudi Matjašič)
- PRIMERJAVA PRISTOJNOSTI ZAKONODAJNE INICIATIVE IN VLAGANJA AMANDMAJEV EVROPSKIH DRUGIH DOMOV / COMPARISON of LEGISLATIVE COMPETENCE INITIATIVES AND SUBMITTING amendments OF EUROPEAN NATIONAL COUNCILS (Marjan Maučec)
- THE IMPACT OF CHANGES ON THE ZAGREB STOCK EXCHANGE ON THE YIELD OF SECOND-PILLAR PENSION FUNDS IN CROATIA (Eduard Horvat Radetić)

UVODNIK

Prvi pogumni poskus združevanja logističnih znanosti in strok z znanostmi in vedenji o razpoložljivih prehranskih razpoložljivostih, oboje v kontekstu vrednot varnosti okolja, kot svoj rezultat ponuja pričujoči Zbornik referatov 1. Mednarodne znanstvene konference z naslovom: Logistika v verigi prehrane in okolja.

Slogan konference » logistika povezuje«, zaradi pomembne udeležbe udeležencev iz Agrarne Univerze iz Krasnoyarsk-a, tokrat ni izražal zgolj povezovanja različnih ved; tokrat je pokazal tudi na možnost povezovanja različnih »svetov«- Sibirije in Evrope.

Predvsem povezovanja Sibirije in Slovenije.

Res se obe zelo razlikujeta v svoji velikosti, v svoji preteklosti, a skoraj nič v razumevanju vrednot, ki jih je obravnavala konferenca.

V razumevanju vrednot sodobnega sveta.

Zlasti je tudi to, sicer nezapisano, pomembno sporočilo Konference.

Pričujoči Zbornik Konference podaja sicer pomembna sporočila Konference; ne podaja pa bogastva sadov druženja vseh udeležencev, ne le avtorjev pisnih prispevkov, ki bodo ostali zapisani v Zborniku, prav to bogastvo pa je garant, da bodo, razen prve še mnoge naslednje te iste Konference.

Na prvorojenca navadno gledamo s prevelikimi pričakovanji; naj nam bo oproščeno, da tudi mi nanj gledamo pristrano, na Vas spoštovani bodoči sodelavci, pa je, da iz njega, našega prvorojenca, vzgojite lepega mladeniča in častnega moža.

Takšno bodočnost želimo tej konferenci!

Akademik Martin Ivan Lipičnik

The first audacious attempt of connecting logistic sciences and professions with sciences and knowledge on availability of nutritional availabilities, both in the context of the value of environmental safety, as its result hereby offers the present Publication of papers from the 1. International scientific conference under the name: Logistics in the Food Chain and the Environment.

Due to important participation of the attendees from the Agricultural University in Krasnoyarsk, the slogan of the Conference »Logistics connects« did not merely reflect the integration of various sciences, but also demonstrated the possibility of connecting different »worlds«, namely Siberia and Europe.

Particularly connecting Siberia and Europe.

It is a fact that these two regions differ significantly in size and history, however they practically do not differ at all in understanding the values addressed on the Conference.

In understanding the values of the modern world.

And this is, even if unwritten, the important message of the Conference.

Whilst the present Publication of the Conference provides important messages of the Conference, it provides no huge richness of rewards arising from social interaction of all participants; not merely the authors of written contributions which will remain written in the Publication and it is this huge richness that guarantees that many more Conferences like this one will take place in the future.

We usually see our firstborn with too big expectations; let us be forgiven for having a biased perspective over it. It is upon you, dear honourable future colleagues to educate our firstborn into a handsome young man and a honourable man.

This is the future we want for this Conference!

Academic Martin Ivan Lipičnik

THE INTEGRATED LOGISTIC SYSTEMS IN AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF KRASNOYARSKIY KRAY: BASE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Nataliya Pygikova, doctor of economic sciences, professor
Krasnoyarsk state agrarian university,

Russia, Krasnoyarsk, st, Mira, 90, E-mail: info@kgau.ru

Valery Lukinykh, doctor of economic sciences, professor,
Krasnoyarsk state agrarian university,

Russia, Krasnoyarsk, st, Mira, 90, E-mail: Lukinih_vf@mail.ru

Summary

Effective logistic system – significant competitive advantage in the market. In work methods of formation of strategic alliances with the purpose of more effective solution of logistic tasks and decrease in expenses at the enterprises of agro-industrial complex of the region and introduction of control systems of the integrated chains of deliveries on a basis increase in a share of 3 PL, 4PL providers in chains of deliveries are investigated.

Keywords: *logistic system, agricultural products, chain of deliveries, integration, distribution center.*

КОМПОНЕНТЫ РАЗВИТИЯ ИНТЕГРИРОВАННЫХ ЛОГИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ РЕГИОНА

Наталья Ивановна Пыжикова, д.э.н, профессор,
Красноярский государственный аграрный университет,

Россия, Красноярск, ул.Мира, 90, E-mail: info@kgau.ru

Валерий Федорович Лукиных, д.э.н., профессор,

Красноярский государственный аграрный университет,
Россия, Красноярск, ул.Мира, 90, E-mail: Lukinih_vf@mail.ru

Аннотация:

Эффективная логистическая система – значимое конкурентное преимущество на рынке. В работе исследуются методы формирования стратегических альянсов с целью более эффективного решения логистических задач и снижения издержек на предприятиях агропромышленного комплекса региона и внедрения систем управления интегрированными цепями поставок.

Ключевые слова: логистическая система, агропродукция, цепь поставок, интеграция, распределительный центр.

Введение в проблему исследования. Исследование направлено на решение системных проблем развития агропромышленного комплекса Красноярского края, заключающихся в следующем:

- недостаточное развитие интегративных отношений в сфере АПК Красноярского края;
- недостаточная апробация на практике комплекса вопросов, охватывающего регулирование цепей поставок в АПК и включающий взаимоотношения государства с субъектами аграрного рынка;
- значительные конкурентные барьеры для красноярских сельхозпроизводителей, связанных с вопросами формирования маркетинговой информации, неэффективным ценообразованием и непрофессиональным подходом к регулированию издержек на предприятиях, в организациях и, особенно, при совместной деятельности в цепях поставок продовольственной продукции в Красноярском крае;
- недостаточная координация вспомогательных институтов финансового инвестирования;

Решение системных проблем осуществляется методом декомпозиции общих проблем и разработки способов последовательного устранения их возникновения в каждой подсистеме транспортно-логистической сети.

Основанием для подтверждения актуальности работы являются результаты проведенного кафедрой Логистики Красноярского государственного Аграрного университета функционального анализа существующих программ развития 4-х периферийных территорий Красноярской городской агломерации - Сухобузимского, Емельяновского, Березовского и Манского районов с точки зрения системного подхода к развитию логистической инфраструктуры. Анализ позволил выявить недостатки в развитии товаропроводящей логистической инфраструктуры в следующих размерах: 39,62% факторов составляют недостатки в транспортной инфраструктуре; 22,64% - в складской и коммунальной инфраструктурах; 37,34% - в информационной и финансовой инфраструктурах.

Актуальность определяется тенденциями развития цепей поставок, ориентированных на интегративные связи, а именно:

- формирование рынков логистических услуг - муниципальных, региональных, национальных, международных;
- рост функций, передаваемых на аутсорсинг - товарных, информационных, финансовых в целях повышения качества услуг;
- рост индивидуализированного производства товаров и услуг в больших масштабах;
- увеличение доли крупных складских логистических провайдеров в сфере хранения, грузопереработки и транспортировки продукции сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- рост спроса на следующие услуги: информационные, снабженческие, складские, международные перевозки, возвратную логистику, внутренние перевозки, управление заказами, экспедирование;
- рост запроса бизнес- сообщества к образовательной сфере на качество подготовки профессионалов в сфере логистики и управления цепями поставок.

Методология. В работе излагаются результаты исследований инновационных логистических технологий управления цепями поставок с целью совершенствования взаимосвязей структур субъектов АПК региона для обеспечения гармонизированного состояния сфер потребления и производства продовольственной продукции в регионе.

Это приведет к развитию производственных баз сельских предприятий; увеличению конкурентных преимуществ предприятий в цепях поставок; улучшению качества продуктов питания. При этом, ключевые условия для выполнения поставленных задач следующие: наличие в регионе компаний, владеющих необходимым логистическим потенциалом; участие в осуществлении проекта общественных организаций предпринимателей; обеспечивающие действия законодательных органов власти.

Задачи исследования можно дифференцировать среди прямых и косвенных участников логистической системы следующим образом:

1. Агропредприятия на территории выполняют задачи реализации потенциальных ресурсных точек территорий в разных сегментах рынка; формирования кооперационных групп индивидуальных фермеров; выращивания и первичной переработки агропродукции по заказам торговых сетевых компаний.
2. Логистические распределительные центры и логистические операторы - мониторинг потенциальных ресурсных точек территорий в разных сегментах рынка; формирование заказов агропроизводителям; транспортировка, комплектация, грузопереработка и доставка продукции переработчикам, торговым точкам и потребителям.
3. Сетевой торговый бизнес - организация продажи агропродукции и сервис; создание производств по переработке агропродукции.
4. Органы власти - законодательное преференционное обеспечение работы логистической интегрированной

системы; частно - государственное финансирование инновационных проектов по логистике и переработке агросырья; предоставление участникам проекта краевой и муниципальной недвижимости в долгосрочную аренду.

Для анализа цепей поставок в АПК целесообразно применить структуру полной цепи поставок, представленную на рис. 1.



Рис.1 Концепция полной цепи поставок

Концепция полной цепи поставок позволяет сформировать концепцию управления этой цепью (рис.2).



Рис.2 Концепция управления полной цепью поставок

Анализ деятельности предприятий агропромышленного комплекса, их партнеров-поставщиков и потребителей показал, что существуют предпосылки к модернизации их отношений в логистическую сеть цепей поставок на базе принципов управления цепями поставок (SCM): «Логистика + SCM = инновация». В настоящее время, благодаря высокому уровню информационных технологий, происходит слияние сфер деятельности логистики в информационном поле, превращая логистику в стратегическую инновационную систему[3].

Можно представить модель SCM в формате комбинации трех подсистем:

1. структуры цепей поставок, как сеть участников цепей поставок и связей между ними;
2. бизнес-процессов, происходящих в цепях поставок, как виды деятельности, предоставляющие потребителям конкретную ценность;

3. компонентов управления цепями поставок, как управленческих решений, при помощи которых бизнес-процессы интегрируются и управляются в пределах всех цепей поставок [1].

Сочетание этих трех подсистем достаточно точно представляет сущность технологии SCM – управления цепями поставок как интегрированное взаимодействие сельхозпроизводителей, перевозчиков и сетевых торговых структур.

При таком подходе в логистическом менеджменте интегрированных цепей поставок в агропромышленном комплексе региона удастся реализовать главные принципы управления - координацию в понимании управления конфликтами в цепи поставок и интеграцию - в понимании использования ресурсов партнеров. Сглаживание препятствий возможно осуществить путем формирования опорных ключевых факторов таких, как: координация, добавленная стоимость, обучение кадрового ресурса и мониторинг цепи поставок. При этом роли реализаторов этих ключевых факторов распределяются следующим образом:

- координация - администрации края, городов и районов;
- добавленная стоимость – сетевые структуры, перевозчики, логистические центры и операторы;
- обучение, мониторинг, кадровый ресурс – образовательные структуры и общественные организации предпринимателей.

Обсуждение. Проведенный анализ источников товаропотоков в агрокомплексе Красноярского края позволяет выделить группу приоритетных товаропроизводителей и разместить их на карте южной части Красноярского края. На основе анализа товаропотоков обосновано размещение пяти консолидационных и комплектующих транспортно-складских укрупненных логистических центров и двух распределительных центров в местах наибольшего потребления агропродукции (рис.3).

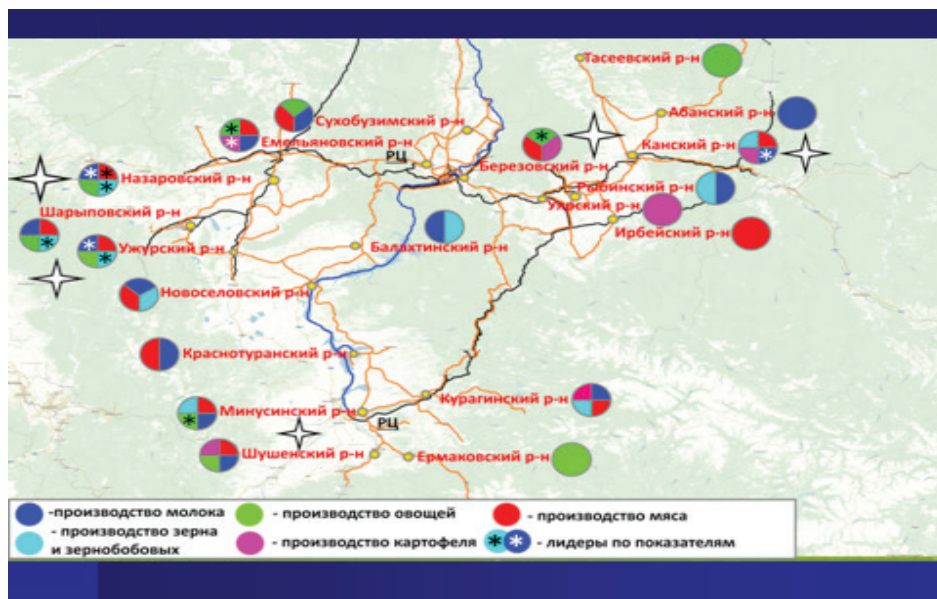


Рис. 3 Схема размещения основных товаропроизводителей агропродукции на юге Красноярского края, консолидационных транспортно-складских центров (отмечены звездами) и распределительных логистических центров (обозначены «РЦ»)

Решение сформированных задач и концепций возможно при соответствующем количестве грамотного в логистике персонала. Для подготовки кадрового ресурса можно применить модель прикладного образовательного процесса (рис.4). Суть модели в формировании вариантов взаимодействия университета с другими образовательными учреждениями и бизнес-структурами. Задача модели – совершенствовать интеграцию ресурсов субъектов рынка образовательных услуг и рынка труда. Для решения задачи формируются два ответственных блока действий. Первый блок – блок информационно-аналитического обеспечения рынков труда и образовательных услуг. Второй блок – блок совершенствования и развития образовательных ресурсов в Красноярском крае.



Рис. 4 Схема целевого формирования программ обучения

Выводы. Прикладные аспекты проведенных в Красноярском ГАУ исследований в качестве рекомендаций могут быть представлены следующим образом:

- создание группы управления, информационного обеспечения и мониторинга товаропроводящих цепей поставок;
- координация сети логистических центров, товаропроизводителей и логистических операторов;
- проведение обучения участников цепей поставок технологии и методам управления цепями поставок.

Список литературы

- Лукиных В.Ф. Методология управления многоуровневой региональной логистической системой. - Красноярск: тип. «ЛИТЕРА-принт», 2010. – 290с.
- Носов А.Л. Региональная логистика. М.: Издательство «АЛЬФА-ПРЕСС», 2007.167 с.
- Родкина Т.А. Информационная логистика. М.: Издательство «Экзамен», 2001. – 287 с.

THE PROSPECTIVES OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT HIGH-SPEED RAILROAD TRANSPORTATION

Shvalov P.G.

Krasnoyarsk State Agrarian University, Krasnoyarsk, Russia

E-mail: info@kgau.ru

Summary:

The article analyzes the prospects of development of high-speed railroad transportation in the Siberian Federal District, proposes priority areas of their development. Evaluation of the potential passenger traffic and the payback period of the project is given. Based on the analysis, author estimated the possibility of attracting to the development of high-speed rail public and private investors from Russia and foreign countries.

Keywords: logistics, logistics infrastructure, passenger transport, passenger traffic, high-speed transportation

Перспективы развития высокоскоростного железнодорожного транспорта в Сибирском Федеральном округе

Швалов П.Г.

Красноярский государственный аграрный университет,

Красноярск, Россия

Аннотация:

В статье анализируются перспективы развития высокоскоростного железнодорожного сообщения в Сибирском Федеральном округе, предлагаются приоритетные направления их развития. Оценивается потенциальный пассажиропоток системы и сроки окупаемости

данного проекта. На основании проведенного анализа, оценивается возможность привлечения для развития высокоскоростного железнодорожного транспорта государственных и частных инвесторов из России и зарубежных стран.

Ключевые слова: логистика, логистическая инфраструктура, пассажирский транспорт, пассажиропотоки, высокоскоростное движение

The development of the regional logistic infrastructure includes the modernization of railroad transport infrastructure, which plays an important role in Siberia due to the more distant location of an important passenger and cargo traffic points. This also include the construction of high-speed railways (HSR) network, on which the commercial operation is carried out with the speed of over 200 km / h with an appropriate level of safety and comfort that is provided of the design parameters, engineering and technical solutions, the construction and technological performance of its buildings and infrastructure, so as an effective control system, maintenance and repair of rolling stock and fixed devices (Kiselev, Sotnikov, Sukhodoyev, 2001). According to the surveys, there are 4 different types of high-speed communications systems:

1. The construction of high-speed rail, designed exclusively for the high-speed movement;
2. The operation of high-speed trains both as individual lines and on the conventional lines;
3. The use of high-speed rail for both high-speed and conventional trains;
4. Sharing HSR and conventional lines for the operation of all types of trains (Kaplina, Mukhamadshoev, Nazarova, 2015).

A comparison between high-speed rail transport and the aviation and road transport, with the distances of the order of 400 - 800 km shows the competitive advantage of high-speed trains in addition to its greater transport safety and comfort for passengers. It surpasses the air transport on the speed of delivery of passengers, because high-speed trains depart and arrive at stations located closely to the urban centers (Kiselev,

Sotnikov, Sukhodoyev, 2001). In addition to the economic benefits, the organization of the railways of high-speed motion offers the following advantages:

- increasing the transport accessibility of the regions, the growth of people's mobility;
- strengthening of social and territorial integrity;
- increase the competitiveness of transport network in the world market of transport services;
- migration and economic growth to the areas of construction and operation of new railway lines, improving the culture and education of the inhabitants of the areas by expanding the communication capabilities;
- an increase of transport movement possibilities for the inhabitants, attracted to the HSR;
- the emergence of additional opportunities for national and foreign investment;
- integration of the regions and the expansion of trade exchange (Russian Railways, 2016).

Currently, in the Russian Federation, high-speed railway transportation is offered at 1249 km. of Russian Railways network. It connects 13 settlements in 3 federal districts. Considering the development of high-speed rail on the territory of the Russian Federation, it is necessary to compare its fulfillment to the countries with the developed high-speed railroads. To date, such services are provided in 21 countries (International Union of Railways, 2016). Due to the different population density in these countries, it's appropriate, in my opinion, to use of factor Engel Ratio, that enables us to estimate the area by both its territory and population.

Table 1: The comparison of the countries providing the high-speed railroad transportation

The countries providing the high-speed railroad transportation	High-Speed railways, km.		Territory, 1000 square km.	Popula-tion, millions of people.	Engel Ratio		
	Curren-tly wor-king	On constru-ction			January 2016	Comp. with the average level	In perspec-tive
Europe							
Austria	292	210	83.9	8.42	0.347	0.236	0.597
Belgium	209	-	30.5	11.24	0.357	0.245	0.357
Denmark	5	60	43.1	5.59	0.010	-0.102	0.132
Finland	610	-	338.4	5.49	0.448	0.336	0.448
France	2 036	757	547.0	63.46	0.346	0.234	0.474
Germany	1 334	428	357.0	80.78	0.248	0.137	0.328
Italy	923	125	309.5	60.80	0.213	0.101	0.242
Norway	64	54	385.2	5.06	0.046	-0.066	0.084
Netherlands	120	-	41.5	16.80	0.144	0.032	0.144
Poland	85	322	312.7	38.48	0.025	-0.087	0.117
Russian Federation	1 249	330	17 125.4	146.52	0.025	-0.087	0.032
Spain	3 100	1 800	504.8	47.37	0.634	0.522	1.002
Switzerland	80	57	41.3	8.00	0.139	0.027	0.238
Turkey	1 420	1 506	783.6	77.70	0.182	0.070	0.375
United Kingdom	1 337	-	243.8	63.40	0.340	0.228	0.340
Asia							
Chinese Republic (Taiwan)	339	9	36.2	23.07	0.371	0.259	0.381
Japan	2 664	782	377.9	126.96	0.385	0.273	0.497
People's Republic of China	19 000	18 155	9 597	1368.66	0.166	0.054	0.324
Republic of Korea	819	585	100.2	51.41	0.361	0.249	0.619
Uzbekistan	344	-	447.4	31.03	0.092	-0.020	0.092
America							
United States	362	483	9 519.4	325.61	0.007	-0.105	0.015
TOTALLY	36 392	25 663	41 226	2 566	0.112		0.191

According to the data of International Union of Railways (2016)

As we can be seen from the table at the moment, Russia seriously loses in the provision of this type of transport to most of the countries, surpassing only The United States, Denmark and Poland. In comparison with the large countries, where high-speed railway transportation are on a high level (such as Germany, Spain, France, and China), Russian lag in Engel coefficient increases to 0.169.

Currently, among the available high-speed rail development projects in the Russian Federation, the prospects for the implementation has only the project high-speed railway "Moscow - Kazan", with the length of 770 km. (JSC High-Speed Railways, 2014). The creation of Type 1 high-speed rail project "Moscow - St. Petersburg" is postponed, the establishment of high-speed railway "Moscow - Beijing" seems to be unfeasible due to the crisis in Russia and the economic recession in China. Considering the fact that after the implementation of this project, a high-speed movement on the existing line "Moscow - Nizhny Novgorod", is likely to be phased out, the increase of the length of high-speed railways network will be approximately 330 km. In this case, the expected Engel Ratio will become 0.032. Since its Ratio around the World is likely to rise to 0.191 (0.356 - as for Germany, Spain, France and China), the lag of the Russian Federation in the provision of high-speed railways is not only to be reduced, but also will increase significantly. As you can see from Table 2 only Central Federal District has significant provision in HSR lines. It is necessary to organize high-speed movement in 6434-13071 km. of railroads, including the required length in Russian Federation Federal Districts.

Table 2: The required length of high-speed rail lines in the territory of the Federal Districts of Russian Federation

Federal Districts of Russian Federation	Current length of HSR, km.	The required length of HSR		Territory, 1000 square km.	Population, millions of people.
		according to the average level	according to the level of leading countries		
Central Federal District	746	965	1798	652.8	39.09
Crimean Federal District	-	48	90	27.2	2.33
Far-Eastern Federal District	-	1 185	2209	6 215.9	6.19
North-Caucasus Federal District	-	247	461	172.4	9.72
North-Western Federal District	429	921	1716	1 677.9	13.85
Siberian Federal District	-	1 899	3 539	5 114.8	19.32
South Federal District	-	462	861	416.8	14.04
Ural Federal District	-	896	1 670	1 788.9	12.31
Volga Federal District	74	1 060	1 976	1 038.0	29.67
RUSSIAN FEDERATION TOTAL	1 249	7 683	14 320		

According to the data of Russian Railways (2016)

Based on the expected cost of building high-speed rail “Moscow - Kazan” in 19 200 000 000 \$ (RBC, 2015), the cost of construction of high-speed rail lines by Type 1 will become approximately 160 400 000 000 - 325 900 000 000 \$, which exceed in 3 - 7 times the Reserve Fund of the Russian Federation on January 2016 (Minfin, 2016). The construction of the high-speed railroad between the cities with the population exceeding 1 million inhabitants would cost approximately 36 500 000 000 \$. The absence of such amount of money in the budgets of Siberian regions leads to the needs of investment from either private investors or the state organizations.

Evaluating the economic efficiency of high-speed railways in Russia, it should be said that due to the lower population density, as well as at

its lower solvency (and hence - lower mobility rate), payback period of high-speed rail construction in Type 1 is extremely large. Assessing the prospects of building a high-speed railways in Siberian Federal District in order to bring a measure of their fulfillment to the global level, the payback period of the construction of 1899 km. HSR lines (which include the destinations: “Omsk - Novosibirsk - Kemerovo - Krasnoyarsk”, “Kemerovo - Novokuznetsk” and “Novosibirsk - Tomsk”) may need, according to the author’s calculations up to 280 years. Despite the fact that this figure does not take into account the indirect benefits of high-speed rail construction, the payback period is too large to interest privateers as an object of their investments. Therefore, given the decline in business activity in the country and the difficulty in attracting foreign investment, the justified strategic direction of the development of high-speed railways in Russia, in our opinion, is the usage of Type 4 organization of high-speed communication through the reconstruction of the existing railway infrastructure to the high-speed railways and their use for the operation of all types of trains. In this case, the payback period of the project could be reduced to 61 - 91 years without taking into account indirect benefits mentioned above. In addition, there is the possibility of cargo transportation, including the container one, at a higher rate: now the average rate of delivery of goods by rail in the Siberian Federal District is 408-420 kilometers per day, which is far from 900-1500 kilometers per day in countries with modern logistics infrastructure in rail transport (Gudok, 2015). This will reduce the costs of shipping goods across the Siberian Federal District, where freight transport costs are objectively higher due to the large distances between the objects of the economic infrastructure. Thus, it will have a positive impact on the development of the social and economic sphere in total.

Thus, it can be concluded that the construction of high-speed railways in Russia at all and in the Siberian Federal District in particular can be justified because, despite the long payback period, the project will have a positive impact on the whole social and economic development of regions. At the same time, according to the long payback period of the project, it seems to be inappropriate to search exclusively private investors for the project.

So, the organization of high-speed rail construction becomes the task of State investment, as, besides, the main benefits of their construction becomes visible at meso- and macro levels.

Работа выполнена при финансовой поддержке Краевого государственного автономного учреждения «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности»

The work is fulfilled with the financial support of Krai state autonomous enterprise «Krasnoyarsk state fund of scientific in scientific and technical activities support»

References

- Киселёв И.П., Сотников Е.А., Суходоев В.С., Высокоскоростные железные дороги, Санкт-Петербургский государственный университет путей сообщения, Санкт-Петербург, 2001.
- О.И. Каплина, Ф.К. Мухамадшоев, А.Н. Назарова. Анализ организации высокоскоростного сообщения на железных дорогах мира. Логистика - евразийский мост: материалы 10-й Междунар. научн.-практ. конф. (14-16 мая 2015 г., г.Красноярск); Краснояр. гос. аграрн. ун-т, - Красноярск, 2015. - с. 460-464.
- Скоростное и высокоскоростное движение. Годовые отчеты [Электронный ресурс]. Режим доступа - http://annrep.rzd.ru/reports/public/ru?STRUCTURE_ID=4248. ОАО «РЖД», 2003-2016.
- High Speed. [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.uic.org/highspeed>. International Union of Railways (UIC). 2016.
- ОАО «Скоростные магистрали». [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.hsrail.ru>. ОАО «Скоростные магистрали», дочерняя компания ОАО «РЖД», 2014.
- Якунин рассказал об упустивших контракты с РЖД европейских инвесторов [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/559ba26d9a79470415ce7257>. Информационное агентство РБК 7.06.2015.

- Совокупный объем средств резервного фонда РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/index.php#>. Министерство финансов Российской Федерации. Официальный сайт. 2016.
- Средняя скорость доставки грузов по железной дороге выросла на 16,6%. [Электронный ресурс]. Режим доступа - <http://www.gudok.ru/news/freighttrans/?ID=1291150>. ОАО «Издательский дом «Гудок». 17.08.2015 г.

MONOCLUSTER METHOD OF SCM OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

Grigorieva Valeriya Evgenievna
Krasnoyarsk state agrarian university,
Russia, Krasnoyarsk, st, Mira, 90, E-mail: somcl@mail.ru
Valery Lukinykh, doctor of economic sciences, professor,
Krasnoyarsk state agrarian university,
Russia, Krasnoyarsk, st, Mira, 90, E-mail: Lukinih_vf@mail.ru

МОНОКЛАСТЕРНЫЙ МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ ЦЕПЯМИ ПОСТАВОК АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Лукиных Валерий Федорович, д.э.н., профессор,
Красноярский государственный аграрный университет,
Россия, Красноярск, ул.Мира, 90, E-mail: Lukinih_vf@mail.ru
Григорьева Валерия Евгеньевна, аспирант
Красноярский государственный аграрный университет,
Россия, Красноярск, ул.Мира, 90, E-mail: somcl@mail.ru

Keywords: agriculture, crop, monoklastery, economies of scale, specialization, SCM

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, растениеводство, монокластеры, экономия на масштабе, специализация, управление цепями поставок

Наряду с детальной проработкой и совершенствованием логистических технологий в сельском хозяйстве на уровне операций и функций, эффективность которых становится очевидной в последние годы, необходимо использовать системные подходы к управлению агропромышленным комплексом регионов и страны в

целом. Практика показывает, что точечное воздействие и выборочное продвижение лишь части предприятий в сфере сельского хозяйства не дает глобальных положительных сдвигов, в связи с чем становится логичным вопрос о создании и развитии механизмов и алгоритмов управления сельским хозяйством на кластерном уровне. Стоит отметить, что сельское хозяйство не является однородным объектом управления, поэтому разнонаправленность видов деятельности, входящих в состав сельскохозяйственного направления, вызывает необходимость проработки ряда специализированных (монокластерных) подходов к комплексному управлению. Объединение предприятий в монокластеры на основании общности используемых технологий, специфики деятельности и конечных целей, возможно эффективное сквозное управление ресурсами.

На протяжении последнего десятилетия структура сельскохозяйственного продукта находится в относительной стабильности. На растениеводство в 2015 году пришлось порядка 51,5% выручки, соответственно на животноводство - 48,5% в действующих ценах.

Структура растениеводческой отрасли включает в себя 8 направлений, среди которых наибольший удельный вес имеют зерновые и зернобобовые структуры (16,3% от общего объема сбыта в денежном выражении), картофель - 11,1%, а также свежие и охлажденные овощи - 10,0 процентов [1].

В целом, необходимо отметить, что есть фактор, который влияет на всю деятельность производителя растениеводческой продукции - это сезонность. Второй немаловажной особенностью является обязательная синхронизированность ресурсов, используемых в производстве.

На сегодняшний день, государственные органы в рамках содействия росту и развитию сельского хозяйства в стране активно развивают федеральные и муниципальные программы. Наиболее стратегически важной из них является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной

продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы (в редакции постановления правительства российской федерации от 19 декабря 2014 года № 1421).

Одним из наиболее значимых направлений подпрограммы «Поддержка малых форм хозяйствования» является ведомственная целевая программа «О развитии сельскохозяйственной кооперации на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года». На подготовку и реализацию данного направления из средств государственного и муниципального бюджетов планируется выделить 1,33 млрд. рублей. Основной целью программы является создание благоприятных условий для объединения частных производителей сельскохозяйственной продукции в кооперативы для снижения себестоимости товаров на рынке сбыта, а также расширения применения инновационных технологий для повышения качества готового продукта.

Говоря о Государственной программе с позиции логистики, можно интерпретировать главную цель как формирование устойчивых цепей поставок, которые гарантируют долгосрочное и выгодное сотрудничество производителей с целью снижения собственных издержек за счет самостоятельного обеспечения полного цикла работ связанным с производством и сбытом конечному потребителю товара.

Ниже на рисунке 2 представим схему функционирования (цепь поставок) нескольких сельскохозяйственных производителей, которые осуществляют свою деятельность вне рамок кооперативов и прочих форм объединения. Видно, что добавленная стоимость товара формируется в большей степени предприятиями, не связанными напрямую с сельским хозяйством и конечный потребитель, в результате, получает высокую стоимость товара на рынке.

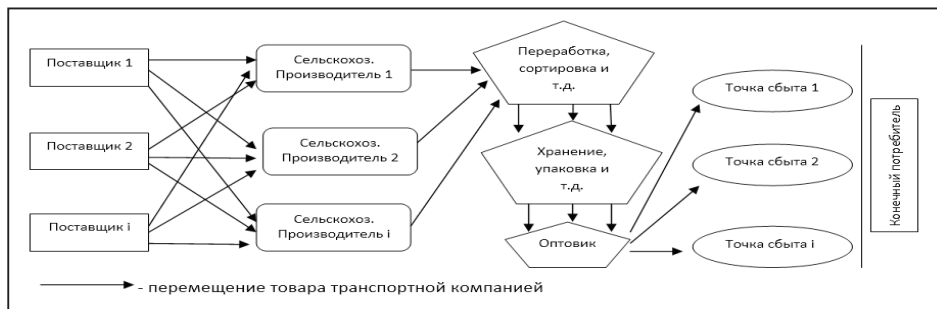


Рисунок 2: Цепи поставок при индивидуальной работе сельскохозяйственных производителей

Другими словами, на смену аутсорсингу должна прийти **вертикальная интеграция в цепи поставок**. Одним из положительных аспектов данной схеме сотрудничества является согласованность интересов, ведь в рамках единой цепи поставок все ее участники имеют единую стратегию.

На рисунке 3 представлен вариант расширения количества звеньев в общей цепи поставок растениеводческой сферы, которые будут относиться к компетенции кооперативов.



Рисунок 3: Цепь поставок растениеводческой продукции при внедрении коопераций

На рисунке 3 изображена схема, при которой функция сбыта и распределения являются объединяющей для некоторого количества производителей одного типа продукции – монокластер. **Однако такая интеграция возможно лишь в случае, когда производители занимаются возвращением одного вида культур.**

Монокластерный подход к формированию коопераций в сельском хозяйстве предполагает создание объединений не по территориальному признаку, а по общности возвращаемых культур. В таком случае требования в области закупок, сортировки, хранения, упаковки и проч. будут совпадать и возможна серьезная экономия за счет эффекта масштаба. Схема разветвленной монокластерной организации кооперативов приведена на рисунке 4.

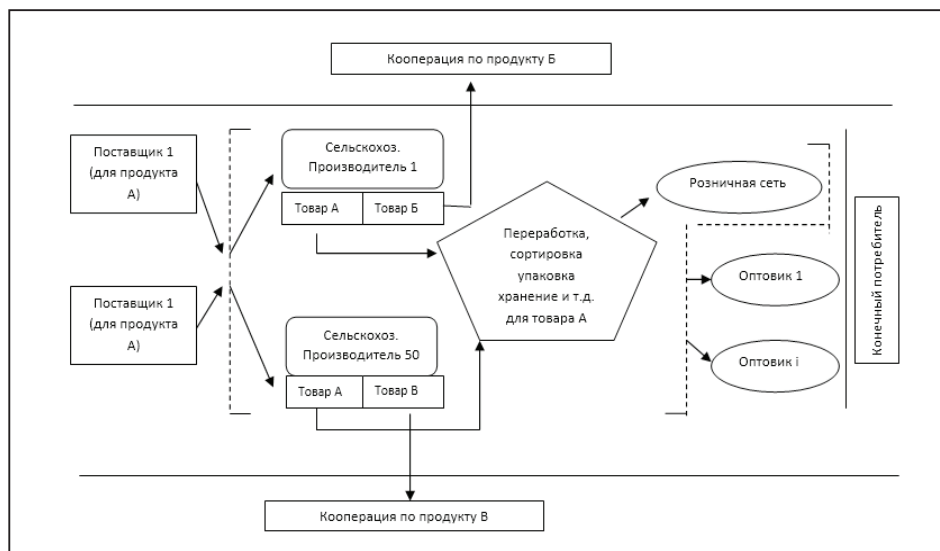


Рисунок 4: Схема разветвленной монокластерной организации сельскохозяйственных кооперативов

Схема монокластера в растениеводстве – это множество однотипных сельскохозяйственных предприятий, объединенных в кооперативы – «узлы» монокластера, и планирующий управляющий совет

интегрированной сети цепей поставок, распределяющий задания по многоузловой схеме (рис.5).

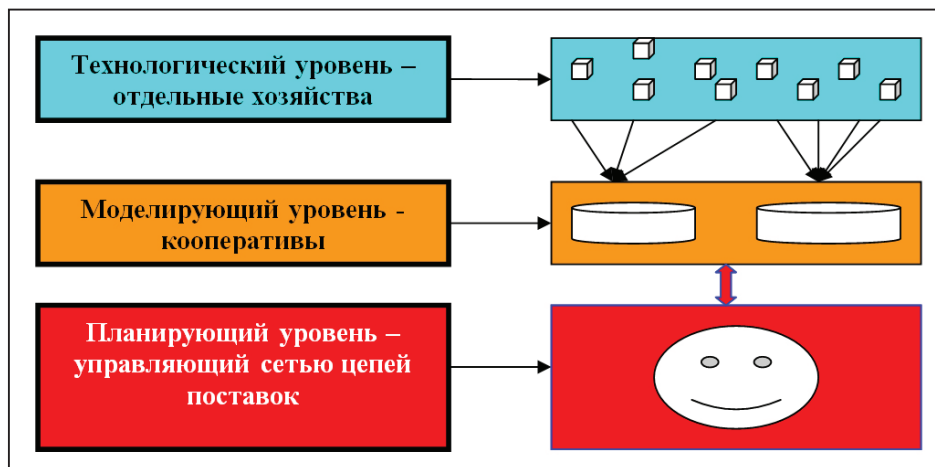


Рис. 5. Интегрированная сеть цепей поставок растениеводческой монокультуры.

Главное преимущество такой схемы интеграции очевиден:

- возможность прозрачного мониторинга цепи поставок;
- контроллинг процесса выращивания монокультуры;
- возможность замены неустойчивых хозяйств путем конфигурации трассы цепи поставок (рис.4).

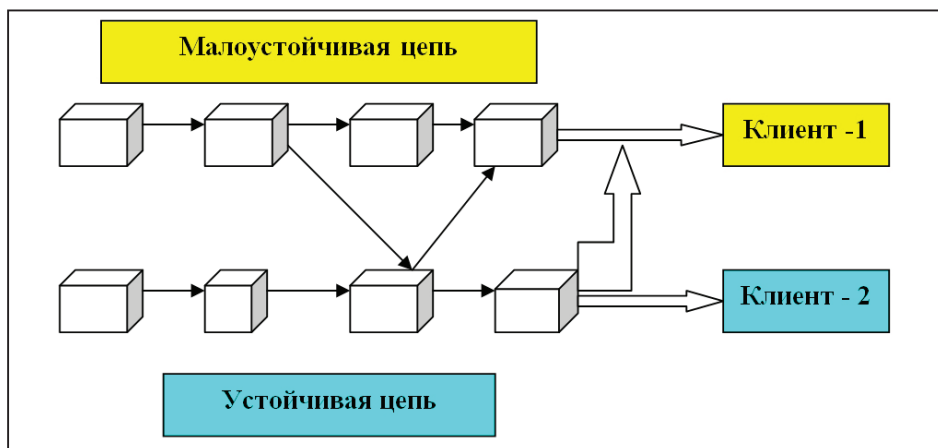


Рис. 4. Варианты конфигурации потоков в сети цепей поставок

Представленный на рис. 4 эффект можно назвать эффектом выравнивания и гармонизации логистического сервиса в сетях цепей поставок. При этом возникает возможность применения широко известной классификации ABC к характеристикам отдельных цепей поставок в сети. Так к группе А можно отнести мощные цепи поставок; к группе В – среднемощные; к группе С – маломощные.

Цепи поставок можно разделить по параметру – устойчивая - неустойчивая. Параметр «устойчивая цепь поставок» возможно идентифицировать по стабильности объема урожайности с одного гектара угодий независимо от климатической зоны следующим образом:

- Z - малоустойчивая цепь поставок объединяет хозяйства с нестабильной урожайностью;
- Y - среднеустойчивая - среднестатистическая стабильность;
- X - устойчивая цепь поставок – стабильная урожайность, связанная с характером климатической зоны монокультуры.

Суть формирования растениеводческих монокластеров заключается в возможности связать уровни стабильности урожаев с климатической

зоной территории и стабильность исполнения заказа клиента. При этом классификация ABC применяется для расстановки хозяйств по мощности и возможности подстраховки хозяйств в условиях форс-мажорных климатических событий. Классификация XYZ применяется для планирования и моделирования поставок на потребительский рынок.

Такой подход соответствует кластерному по определению, поскольку кластер – это структура, состоящая из нескольких равноправных частей, сохраняющая свою полноценную функциональную работоспособность при выходе из строя произвольных составляющих ее элементов.

Монокластерный подход в растениеводческой сфере агропромышленного комплекса – это метод гармонизации спроса, мощностей потоков в сети цепей поставок, климатической территориальной неустойчивости. Этот подход позволяет ответить на вопросы, актуальные для России и любой другой страны, а именно:

- Как формировать потоки при неустойчивой климатической ситуации?
- Как группировать предприятия в цепях поставок при условиях кооперации?
- Как управлять консолидированными потоками в рыночных условиях?
- Как распределять государственные субсидии между хозяйствами?

Таким образом, монокластерный подход в растениеводческой сфере сельского хозяйства поможет создать специализированные устойчивые цепи поставок, которые в конечном итоге повлияют на снижение себестоимости производимого продукта. Оптимальное распределение производственных операций поможет сузить круг выполняемых задач каждым звеном цепи и тем самым снизит необходимость привлечения сторонних организаций, не относящихся

к сфере сельского хозяйства. Предложенный подход к оптимизации в растениеводческой сфере АПК поможет финансовым ресурсам не выходить за пределы сферы, и дадут товаропроизводителям дополнительные возможности к развитию и модернизации собственного производства.

Используемая литература:

- Статистический сборник «Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России». 2015: Стат.сб./Росстат - М., 2015. – 201 с.
- Магомедов А.М., Бучаев А.Г. Использование земельных ресурсов региона на основе логистики // Экономика сельского хозяйства России. 2013. № 5. С. 076-082
- Федеральный закон № 264 от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=175752=QSP_GENERAL
- Жунусов К.М., Байгужина М. Развитие логистических систем в АПК. Режим доступа: http://www.rusnauka.com/10_DN_2013/Informatica/3_132869.doc.htm.
- Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 N 1460 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах». Режим доступа: http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/22029..htm

RESEARCH ON LOGISTIC INFORMATION NETWORK OF OVERSEAS FOOD CHAINS

Prof.dr.sc. Dragan Čišić, The Faculty of Maritime Studies Rijeka, Croatia,
Doc.dr.sc. Edvard Tijan, The Faculty of Maritime Studies Rijeka, Croatia,
Assoc. prof. dr. Alfonz Antoni, Budapest Metropolitan University
E-mail: edvard.tijan@pfri.hr

Summary:

The focal point of interest in the research was directed towards the flow of communications within the logistics value chain, since the influence of the electronic commerce technologies has become more and more evident. In order to be able to define the characteristics of the system, these researches were primarily oriented to the analysis of the communications and interorganization links of the transport logistics value chain. However, the technical characteristics of the already existing information technologies have been indicated in order to determine what is the real value that the electronic commerce technologies have within the transport logistics value chain.

Key words: logistic, overseas food chains, information.

Introduction

A fundamental change in supplier base management has been under way in the industry in recent years. Since 1991, the supplier base has been reduced significantly (by 50% or more) across all sectors of the industry. Many firms have taken proactive steps to consolidate and restructure their supplier networks in order to reduce cost, improve quality, and strengthen their competitiveness. A major change has been the delegation of greater responsibilities to key suppliers, such as the production of major parts and components, laboratory and inspection functions, and management of lower tier suppliers. The reduction in the supplier base, rather than being confined to the upper-tiers, appears to have permeated all layers of the industry.

Firms have re-organised, streamlined and integrated across business units their internal operations pertaining to supply chain management. Different forms of organisational structures for supply chain management have emerged. Many of the firms have achieved greater internal efficiency in procurement and material management. A key effort has been to reduce subcontracting cycle time. Some have adopted electronic data interchange (EDI) methods to expedite purchasing operations. Others have started to place greater emphasis on “best-value” subcontracting, within the constraints of existing acquisition regulations. The widening of procurement operations into a more strategic level encompassing an integrated view of supply chain management practices is evidenced. The industry is moving toward lean practices, although it is still at a relatively early stage and much can be gained from appropriate transfer of best lean commercial practices.

Many firms have been engaged in a serious re-evaluation of what they “make” or “buy,” as they have attempted to redefine their core competencies as part of their longer-term strategic thrust. Although a majority of firms have started to outsource parts and components that they had earlier designed and built in-house, others appear to have brought back work from their suppliers. A combination of these developments may help explain why there appears to be a lack of a consistent trend or pattern in the proportion of end-product value that is outsourced. A strong move toward lean practices would have suggested a definite increase in the outsourcing ratio. Lower cost and strategic realignment of production are given as the most important reasons for increased outsourcing.

The 1990s have seen the spread of Lean Production ideas in a number of industry sectors. This Lean approach has involved operating more efficiently and effectively with fewer staff and other resources. To date, most progress has been made by internal areas of the company such as manufacturing, and in particular in the automotive and electronics industries. However, the last few years have seen the introduction of the Lean Enterprise concept which involves spreading such Lean practices right along the supply chain from raw material source through to the final consumer and back through the recycling process. This approach is now

gaining widespread acceptance as the future direction of Logistics both inside companies and between them.

Logistic problems cannot in authors view is solved by using Internet paradigms already in use. Interactive shopping will introduce some changes in transport sector. Shopping would be done all over the world, and usually every thing would be bought from separate merchant possibly in different countries. This will conduct to smaller packages; smaller quantities of the same goods, but increasingly bigger amount of transported goods. Every package has to be accompanied by the same amount of documentation. The emerging growth of documentation mass will ask for new models of transport logistics. Quantity of the documentation, and need for efficiency will demand strategic alliances, between involved parties. This will be very difficult task to achieve. Nowadays, there are more than 30 different parties involved in international transport. They are interchanging between 200 different types of document among them. Interactive communications using WWW are obsolete in this domain, because of the amount of documents and often lack of time. Possible solution of this problem is usage of the electronic data interchange paradigm

The research model

Research model is using information processor view of the organizations, because used to comprehend global efficiency from local activity using coordinated problem solving in complex ecosystems.

The six dimensions under consideration are:

- Process flow
- Resource dependence
- Processor specialisation
- Tolerance to failures
- Communication channels
- Co-ordination costs.

Coordinated problem solving deals with the critical need to break tasks into reasonable subtasks for distribution and processing.

Process flow is affected by the completeness of available information. If organization has full and accurate information then the tasks could be achieved with minimal contacts, or may introduce a discrete subtasks in master-slave kind. Ill structured problems with incomplete data may require greater coordination, thus involving iteration and exceeded communication flow of partial results Resource dependencies can suggest opportunities for simultaneous process actions. As with decentralization and centralization, parallel and serial designs can greatly affect processing times. Networks tend to perform bottom – up search and hierarchies tend to perform top down actions. Resource dependencies define the type of the interorganizational relationship.

The structure of a very complex system cannot be represented in one diagram, as such a diagram would be far too large and convoluted. The structure can only be represented by a hierarchy of diagrams with the top-level diagrams representing the gross structure of the system and the bottom level ones representing its detailed structure. Different hierarchies are needed to represent different views of the purpose and structure of the system. The research model represented in figure 1 consists from 24 different generic companies with 103 generic documents interchanged. In order to keep the model relatively small a number of the companies and documents have been excluded.

There was also the problem of recognizing generic companies involved in the process, because of the differences in various countries. The customs broker or customs agent, for example, exists in some countries and it is a part of freight forwarder in other countries. The implication of the above is that the project needs to develop and manipulate many different representations of the structure of its systems. However one also observes the projects having great difficulty correlating their many different representations.

Second problem in model creation is commonly known as wire syndrome, and it has its origins in electronic schema design. If one examines the diagrams used by hardware engineers one observes a curious feature. Each rectangle in the higher level diagrams expands into a network of thousands

of chips and their interconnections in the lower level diagrams, but each line in the higher level diagrams corresponds to just a single interconnection or at best a set of such interconnections in the lower level diagrams. This introduces the problem of selecting interconnections (documents) for the model, and while generic companies as entities are relatively easily recognized, identification of the generic documents is very difficult. There is big probability that from the multitude of the documents (interconnections) chosen by two different teams will exist a difference.

Simulation perspective

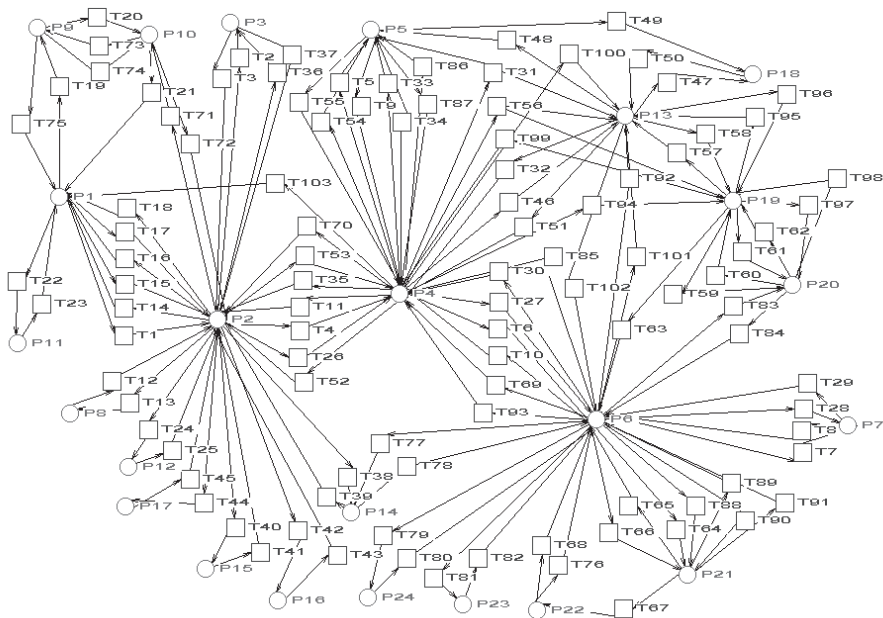
Simulation has been used to define economic behaviour of two models and its entities for two generic case studies – usage of the electronic and paper documents. First model defines current practice. There are 24 different companies with 103 documents interchanged. The only difference in the case studies for model is different time to perform the activity. For obvious reasons the time has been generated using the continuous distribution bounded on the lower side. Bounding of the distribution has been introduced because there has to be a minimum time for processing (retrieving, reading, processing, printing and sending) the document, even in the extremely computerized systems.

From a multitude of the distributions a log-logistic distribution was chosen. A bound time of 5 minutes for electronic documents was chosen, and 30 minutes for classic documents. The costs of each document processing in model has constant value of 0.5\$, and variable cost of 10\$ per hour. Variable cost is dependent on the processing time .

Although above stressed default values have been utilized for the simulation and the results, one of the inquiries had a task to find the differences in the results for different bound times and for different fixed and constant transaction costs.

The simulation has been introduced for all significant generic organizations, but the succinct of this paper does not allow us to present all the results. The most attractive results are perceived from the simulation of the grouped correlated organizations.

It is interesting result that the dependence of the supply chain network on the government is minimal. The government is represented by consulate, export and import licensing, health control, chamber of commerce, export and import customs, port authority and police. The government influence is 5,52% (42,03\$) on the total cost. Usage of the electronic documents diminishes the importance of the government by 73%.



Pict 1 . Network representation of the model

Main importance, from the research is contributed to port surrounding area – port community (agent, stevedore, health control, export and import customs, port authority, police, customs broker, port authorities and vessel.) The results represent a total of 181,95\$ savings if all the companies situated around the port use electronic documents. The proportion of the port community in the cost of the documents is 29%.

Using these research findings one can very easily calculate the data for the cost- benefit analysis. Taking in a count the computer costs (1 mil \$ for investment), the software costs (4200\$ each computer and programs) and the labor costs (50 000 \$ per anum) the result is shown in the figure 2. Savings are over 10 mil \$ for more than 50 000 shipments.

Table 1. Abbreviations of actor names

	Actor		Actor
P1	Buyer	P13	Cargo handler
P2	Seller	P14	Sanitary control
P3	Export licence	P15	Consulate
P4	Freight forwarder	P16	Chamber of commerce
P5	Carrier	P17	Inspection of goods
P6	Agent	P18	Container depot
P7	Shipping company	P19	Customs broker
P8	Solvency check	P20	Customs
P9	Bank (buyer)	P21	Stevedore
P10	Bank (seller)	P22	Vessel
P11	Import licence	P23	Port administration
P12	Insurer	P24	Police

Social network perspective

Network analysis emphasizes on the relations between companies as actors, and not individual actors and their features. This means that the actors are usually not experimented independently, but rather in a network including their interrelations.

The results represent rich outlook in the structure of the supply chain network, enabling to define contribution of network location to the importance, influence, prominence and power of an actor in a network

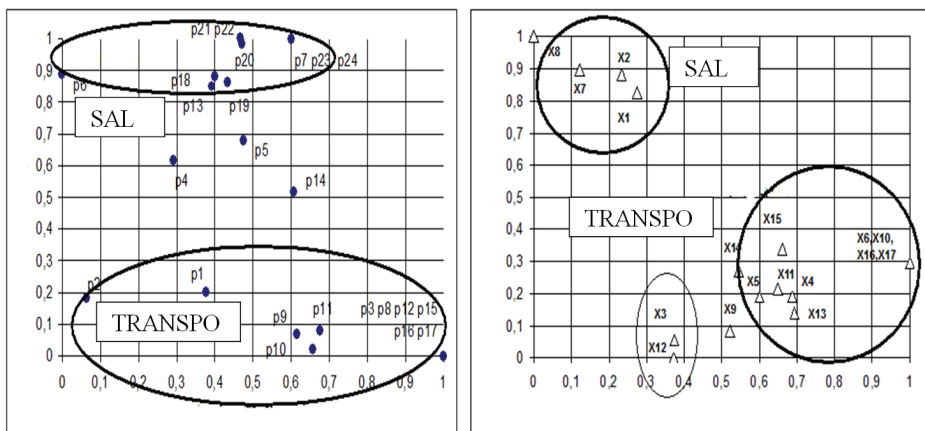
Social network analysis methods stipulate some useful tools for addressing one of the most significant (but highly complex and demanding), characteristics of network configuration: the foundations and distribution

of power. The network viewpoint suggests that the power of singular actors is not an separate characteristic, but arises from their relations with others actors.

Network is structured with 103 from 552 possible ties, having thus an average tie density of 19%, with standard deviation of 0,65 indicating heterogeneous distribution of the tie densities in the network. Analysing transport network alone, the average tie density is increasing to 30% with standard deviation of 0,86. Comparing this data one can infer that the transport part of the network is tightly coupled than sales part of the network.

The results of the analysed supply chain network indicate that the network is not hierarchical, thus feasible for construction of the virtual organization. The network should be designed between three most powerful actors – seller, freight forwarder and agent.

When the structure of the network is changed to comply with e-business, then there is a change in position of the companies in the network , as well as in the measures of power. In e-business configuration there is notable separation of the sales and transport subnetwork, as shown on pict 2.



Pict 2. Multidimensional scaling (MDS) view of original supply

chain network and e-business transformed supply chain network.

CONCLUSION

This paper shows brief results on research of supply chain network of overseas food chains. Simulation perspective shows economical benefits of the electronic commerce technologies usage. The results have shown large savings with usage of the electronic documents. UNCID has estimated that the costs of the data flows associated with international trade to be between 4 to 7 % of the value of the goods, and that the complete distribution costs are up to 16% of the net value of the goods. This implies that the information data flow is from 25 to 47% of the transportation price. 39% of the decrease in the information cost flow leads to, as the transport consumes about 6 to 8 % of the GDP, the savings up to 1,46% of the GDP.

Network perspective indicates that supply chain network of overseas food chains is feasible for the establishment of virtual organization, allowing further usage of the current and future e-business advantage possibilities.

References

- Bonacich, Phillip. 1972. Technique for analyzing overlapping memberships. in Herbert Costner (ed.) Sociological Methodology 1972. San Francisco: Jossey-Bass
- Bonacich, Phillip. 1972. Factoring and weighting approaches to status scores and clique detection, Journal of Mathematical Sociology, 2: 113-120
- Berkowitz, S.D. 1982. An introduction to structural analysis: The network approach to social research Toronto: Butterworths
- Clark, David D. 1996. Interoperation, Open Interfaces, and Protocol Architecture. In White Papers: The Unpredictable Certainty: Information Infrastructure Through 2000, ed. Computer Science and Telecommunications Board of the National Research Council. Washington, D.C.: National Academy Press.

- Čišić D. Smokvina R. Edifact message mapping to and from relational data base - with examples from shipping industry The sixth international EDI conference Bled, Slovenia 1993
- Čišić D. Background of the electronic data interchange in international transport The seventh International EDI conference Bled, Slovenia 1994
- Čišić D: Mrnjavac E, Komadina P Self governing virtual supply chain 4th Intl Conference EURONAV 98, Hannover Germany pp 121-127
- Eccles, R. G. & Crane, D. B. 1988. Doing deals: Investment banks at work. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Flament, C. 1963. Applications of graph theory to group structure Englewood Cliffs: Prentice-Hall
- Huber, G. (1990): A theory of the effects of advanced information technology on organizational design, intelligence and decision making. In: Academy of Management Review, Vol. 15, No.1, pp. 47-71.
- Jarillo, J.C. 1988. On strategic networks. Strategic Management Journal, 9: 31-41.
- Klein, S. (1994): Virtuelle Organisation. Virtual Organisation. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 23, pp. 309-311.
- Lautenbacher, S./Walsh, I. (1994): Neue Technologien für virtuelle Organisationen. New Technologies for Virtual Organisations. In: Gablers Magazin, Nr. 6-7, pp. 28-30.
- Lewe, H./Krcmar, H (1991): Groupware. In: Informatik Spektrum, Vol. 14, pp. 345-348.
- Marsden, Peter and Nan Lin (eds.) 1982. Social structure and network analysis. Beverly Hills: Sage.
- Mertens, P. (1994): Virtuelle Unternehmen. Virtual corporations. In: Wirtschaftsinformatik, Vol. 36, Nr. 2, pp. 169-172.
- Mrnjavac E, Čišić D, Vranić D Self governing virtual supply chain – lessons learned from Internet 2nd Int. Conference on traffic science Trieste Patras 1998
- Olbrich, T. (1994): Das Modell der "Virtuellen Unternehmen". The model of the „virtual corporation“. In: Information Management,

- Ott, M. C. (1996): Zukunftsweisender Ansatz im Wettlauf um künftige Markterfolge. A forelooking approach in competition of market shares. In: Office Management, Nr. 7-8,
- Ouchi, W. G. (1980): Markets, Bureaucracies, and Clans. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 25, pp. 129-141.
- Williamson, O. E. 1994. Transaction cost economics and organization theory. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), The handbook of economic sociology_77-107. Princet, N.J.: Princeton University Pres

LOGISTIKA V VERIGI HRANE – UREJANJE ODNOSOV MED DELEŽNIKI V AGROŽIVILSKI VERIGI

LOGISTICS IN THE FOOD CHAIN - MANAGING RELATIONSHIPS BETWEEN STAKEHOLDERS IN THE AGRIFOOD CHAIN

Dr. Jože Podgoršek

Visoka šola za upravljanje podeželja Grm Novo mesto in varuh odnosov v
verigi preskrbe s hrano, Sevno 13, 8000 Novo mesto
joze.podgorsek@vsgrm.unm.si

Povzetek:

Veriga preskrbe s hrano je odvisna od vseh deležnikov v tej verigi, od njihove moči in predvsem od odnosov med posameznimi deležniki, ki so kmetje, zadruga, živilsko predelovalna podjetja in trgovske verige. V posameznih državah EU različno urejajo odnose med posameznimi deležniki, prav tako smo tudi v Sloveniji pričeli z uvajanjem različnih inštitucij za izboljšanje odnosov. Eden izmed teh je tudi varuh odnosov v verigi preskrbe s hrano, ki preko izvajanja svojih nalog pospešuje in promovira pozitivne prakse in opozarja na nepoštene prakse.

Ključne besede: veriga preskrbe s hrano, varuh odnosov v verigi preskrbe s hrano, nepoštene trgovske prakse

Abstract:

The food supply chain is dependent on all stakeholders in that chain, of their powers and in particular on the relations between individual stakeholders, who are farmers, cooperatives, food processing companies and retail chains. In individual EU countries the relationship between the stakeholders are differently regulated, so also we in Slovenia started with the introduction of various institutions to improve relations. One of these is the guardian of relations in the food supply chain, which through the implementation of its

tasks accelerates and promotes positive practices and points to the unfair practices.

Key words: logistics in chain of food, Guardian relations in the food supply chain, unfair trade practices.

1. Uvod

Veriga preskrbe s hrano je v evropskem in tudi v slovenskem prostoru pomemben zaposlovalec. Na podlagi podatkov v poročilu Evropskega parlamenta (Jackiewicz, 2015, str. 4) je v sektorju prehrane v EU zaposlenih več kot 47 milijonov ljudi. Prav tako je dobro delujoča veriga preskrbe s hrano pomembna zaradi številnih pozitivnih učinkov. Z vidika razvoja družbe je pomembna, ker ohranja delovna mesta. Pridelava hrane in predelava hrane v Sloveniji zaposluje okoli 90.700 ljudi, s povečanjem samooskrbe za 1 % pa bi v Sloveniji to odprlo okoli 800 novih delovnih mest. Zaradi kvalitetnih delovnih mest se pri delujoče agroživilski verigi zmanjšujejo potrebe države po socialnih transferjih, kot so nadomestila za brezposelne in socialno ogrožene. Povečana pridelava in predelava hrane poveča potrošnjo repromateriala za pridelavo in s tem poveča prihodke v državni proračun. Prav tako dobro delujoča agroživilska veriga pospešuje gospodarsko rast in dviguje kupno moč podeželja. Povečano povpraševanje hrane slovenskega porekla generira tudi druge vidike ohranjanja slovenskega podeželja, kar omogoča razvoj drugih panog, kot je turizem, šport, rekreacija in drugo. Zaradi vseh teh vidikov je izredno pomembno, da je veriga preskrbe s hrano trdna in trajnostna.

Na trdnost verige preskrbe s hrano nedvomno vplivajo tudi odnosi med posameznimi partnerji. Zaradi neenakomernega tržnega položaja različnih partnerjev so zlasti manjši proizvajalci hrane deležni nepoštenih praks, ki dolgoročno slabijo tiste partnerje, nad katerimi se te prakse izvajajo. Na splošno bi lahko nepošteno prakse opredelili kot prakse, ki močno odstopajo od dobrega poslovnega ravnanja, so v nasprotju z dobro vero in poštenim ravnanjem ter jih en partner ali skupina partnerjev enostransko vsili drugemu. Pojavljajo se tam, kjer ni ravnovesja v finančni, s tem pa tudi v pogajalski moči poslovnih partnerjev, škodujejo pa vsemu gospodarstvu EU, saj zaradi njih podjetja (zlasti mala in srednja)

izgubljujejo zmožnost vlaganja in inovacij ter se ne odločajo za širitev poslovanja na enotnem trgu.

Pozornost je treba nameniti tudi dejavniku strahu, ko se šibkejši partnerji ne odločijo za pravno ukrepanje, čeprav imajo to možnost, in ne glede na škodo preprosto sprejmejo nepošteno prakse, saj se boje, da bi močnejši partner sicer prekinil poslovni odnos. Čeprav so neravnovesja v pogajalski moči povsem legitimen sestavni del delovanja trga, lahko zloraba močnejšega položaja izkrivi razmerja med podjetji in pogosto privede do nepoštenih trgovinskih praks. To vprašanje v poslovanju med podjetji v zadnjih letih vse bolj prihaja v ospredje, in čeprav je težko izmeriti vso njegovo razsežnost, obstajajo otipljivi statistični in tržni dokazi, da so nepošteno prakse v verigi preskrbe s hrano dokaj razširjene, zlasti v nekaterih delih agroživilske verige. Številne države članice ugotavljajo, da lahko tovrstne prakse povzročijo veliko škodo, zato proti njim ukrepajo; druge članice pa to načrtujejo. Pravila na tem področju pa se med državami članicami močno razlikujejo, prav tako tudi obsežnost tega problema. Hkrati se skušajo udeleženci na trgu z njim spoprijeti z oblikovanjem načel dobre prakse v vertikalnih odnosih in s samoregulativnimi okviri za izvajanje teh načel. Ker pa so nepošteno prakse zelo razširjene in postajajo vse bolj problematične, se odpira vprašanje, koliko lahko samoregulativni mehanizmi v resnici pomagajo obnoviti tržno ravnovesje. Prostovoljni mehanizmi, ki spodbujajo podjetja, naj ne segajo po nepoštenih praksah, naj bi to problematiko sicer ublažili, rešiti pa je prav gotovo ne morejo (Jackiewicz, 2015, str. 8).

2. Veriga preskrbe s hrano v Sloveniji

V Sloveniji je veriga preskrbe s hrano izredno dinamična in se zaradi pregovorne nepovezanosti posameznih akterjev precej razlikuje od podobnih verig v sosednjih državah. Tako imamo v Sloveniji sledeče tipe verige preskrbe s hrano (Podgoršek, 2016, str. 4):

1. kmetijsko gospodarstvo – trgovska veriga (značilno za sektor sveže zelenjave, krompirja),

2. kmetijsko gospodarstvo – zadruga – trgovska veriga (nekateri primeri v sektorju zelenjave in sadja),
3. kmetijsko gospodarstvo – živilsko predelovalno podjetje – trgovska veriga (značilno za sektor mesa in žita),
4. kmetijsko gospodarstvo – zadruga – živilko predelovalno podjetje – trgovska veriga (značilno za sektor mleka),
5. živilsko predelovalno podjetje – trgovska veriga (značilno za sektor pijač).

Ne glede na različne tipe verig preskrbe s hrano v Sloveniji pa je tržna moč praviloma skoncentrirana pri trgovini in občasno tudi pri živilskih podjetjih. Da je temu res tako, nedvomno kažejo že podatki o številu posameznih deležnikov v posamezni fazi verige preskrbe s hrano.

Za resne pridelovalce hrane v Sloveniji lahko štejemo tiste primarne pridelovalce, ki oddajajo subvencijsko vlogo. V letu 2015 je subvencijsko vlogo oddalo malo manj kot 60.000 kmetijskih gospodarstev (po začasnih podatkih je do 15.5.2015 oddalo subvencijsko vlogo 57.516 kmetijskih gospodarstev), ki so skupno obdelovale slabih 460.000 ha kmetijskih površin (MKGP, 2015).

Dokaj razdrobljeno situacijo kažejo tudi podatki o kmetijskih zadrugah, registriranih za dejavnost kmetijstvo, lov, gozdarstvo in ribištvo. Po podatkih Zadružne zveze Slovenije (2015) je bilo v letu 2015 registriranih 86 zadrug, od tega jih je bilo 71 prostovoljno včlanjenih v zadružno zvezo Slovenije. Te zadruge so imele 15.388 članov in 2.857 zaposlenih.

Še večjo razdrobljenost kot zadruge kažejo živilsko predelovalna podjetja. Po podatkih AJ PES-a (2016) je bilo v letu 2015 registriranih 704 živilsko predelovalnih podjetij, ki je zaposlovalo 12.658 oseb.

Nedvomno pa največjo koncentracijo beležimo pri trgovskih verigah. V Sloveniji so aktualne sledeče trgovske verige (Podgoršek, 2016, str. 5):

1. Mercator: okoli 550 marketov in supermarketov in okoli 220 franšiznih trgovin,

2. Spar Slovenija: okoli 95 marketov in supermarketov in 1 franšizna trgovina,
3. Engrotuš: okoli 98 marketov in supermarketov in okoli 105 franšiznih trgovin,
4. Hofer: okoli 70 marketov in supermarketov,
5. Lidl: okoli 46 marketov in supermarketov,
6. Eurospin: okoli 80 marketov in supermarketov,
7. Jager: okoli 36 marketov in supermarketov
8. E.Leclerc: 2 supermarketa.

Poleg teh imamo še manjše samostojne trgovine in združne trgovine, ki niso vključene v mrežo franšiz. Glede na število in velikost trgovskih centrov smo v Sloveniji na vrhu v svetovnem merilu po kvadratnih metrih trgovine na prebivalca (v Ljubljani je 1,667 m² površin trgovin na prebivalca), prav tako smo tudi v samem vrhu po številu trgovskih centrov, večjih od 300 m² na milijon prebivalcev (v Sloveniji je kar 320 trgovin na milijon prebivalcev, v Angliji le 120 trgovin, večjih od 300 m² na milijon prebivalcev).

Posamezne trgovske verige imajo v Sloveniji različne tržne deleže. V zadnjem obdobju 5 let je značilno padanje tržnega deleža pri trgovski verigi Mercator d.d. (iz 36 % tržnega deleža leta 2009 na 28 % v letu 2014) in manj izrazito padanje pri trgovski verigi Engrotuš d.o.o. (iz 18 % v letu 2009 na 13 % v letu 2014). Stabilen tržni delež ohranja trgovska veriga Spar Slovenija d.o.o. (29 % v letu 2014). Izrazito pa se povečujejo tržni deleži diskontnih trgovcev, kot sta Lidl d.o.o. (iz 6 % v letu 2009 na 10 % v letu 2014) in Hofer d.o.o. (iz 5 % v letu 2009 na 11 % v letu 2014). Tako so imeli konec leta 2014 posamezne trgovske verige sledeče tržne deleže (Južnič, 2015):

- Spar Slovenija d.o.o.: 29 %,
- Mercator d.d.: 28 %,
- Engrotuš d.o.o.: 13 %,
- Hofer d.o.o.: 11 %,

- Lidl d.o.o.: 10 %,
- ostali: 9 %.

3. Nepoštene prakse in nedovoljena ravnanja

Različne tržne moči posameznih deležnikov v verigi preskrbe s hrano omogočajo razvoj nedovoljenih in nepoštenih praks. Pri tem ravnanja posameznih partnerjev v Sloveniji niso drugačna kot v tujini, le obseg in agresivnost nepoštenih praks je v Sloveniji večja kot v drugih državah EU.

Na splošno lahko nepoštene prakse opredelimo kot tiste, ki močno odstopajo od dobrega poslovnega ravnanja, so v nasprotju z dobro vero in poštenim ravnanjem ter jih en partner v verigi preskrbe s hrano enostransko vsili drugemu. Zaradi nepoštenih praks je v EU manjša čezmejna trgovina, ovirano je pravilno delovanje notranjega trga, manj je vlagaj v investicije in razvoj in posledično nekateri deležniki celo opustijo proizvodno ali predelovalno dejavnost. Evropska komisija je že pred leti objavila nekatere najpogostejše nepoštene prakse, ki se pojavljajo v verigi preskrbe s hrano. V Zeleni knjigi o nepoštenih trgovinskih praksah (Evropska komisija, 2013) je izpostavila predvsem sledeče nepoštene prakse:

- nejasni pogodbeni pogoji,
- pomanjkanje pisnih pogodb,
- retroaktivne spremembe pogodbe,
- nepošten prenos poslovnega tveganja,
- nepoštena uporaba informacij,
- nepoštena prekinitev poslovnega odnosa,
- omejitev teritorialne oskrbe.

4. Ukrepi za preprečevanje nepoštenih praks v verigi preskrbe s hrano v nekaterih državah EU

Zaradi negativnih posledic nepoštenih praks se države članice EU z različnimi ukrepi borijo proti njim. V Češki republiki velja sprejet Zakon o zlorabi prevladujočega tržnega položaja na trgu s kmetijskimi in živilskimi

proizvodi (Uradni list EU, 2013). Zakon ureja odnose med dobavitelji in trgovci ter prepoveduje zlorabo prevladujočega položaja s strani močnejše stranke. Zakon prepoveduje prodajo proizvoda po nižji ceni od svoje nabavne cene. Zakon določa, da je nabavna cena neto cena na enoto. Omenjene omejitve se trgovci v nekaterih primerih vendarle lahko izognejo, če gre na primer za prodajo blaga tik pred potekom roka uporabnosti in podobno. Zakon med drugim navaja tudi širok spekter prepovedanih praks v odnosu med dobaviteljem in trgovcem (kupcem). Nadzor nad spoštovanjem zakona izvaja Urad za varstvo konkurence.

V sosednji Italiji imajo Predpis o gospodarskih odnosih v prodaji hrani in kmetijskih proizvodov (Oggetto, 2016), v katerem navajajo obvezne vsebine pogodb (npr. pogodbe morajo biti vedno v pisni obliki in drugo) in prepovedane vsebine pogodb (npr. določanje pogojev za nakup, uporabiti očitno neenake pogoje za enake posle in podobno). Nadzor nad izvajanjem predpisa ima Organ za konkurenco in trg, ki v posebnih primerih lahko uporabi operativno podporo Finančne straže (Guardia di Finanza).

V sosednji Madžarski ima ravno tako pristojnosti za urejanje odnosov v verigi preskrbe s hrano Organ za varstvo konkurence (Kocsis in Nedeczky, 2013). Organ s pomočjo Zakona o trgovini in Zakona o nepoštenih distribucijskih praksah lahko prepozna nepoštene trgovinske prakse, ki jih izvajajo stranke z znatno tržno močjo proti stranki z manjšo tržno močjo.

Odnose v britanski agroživilski verigi varuje varuh odnosov v agroživilski verigi (Groceries Code Adjudicator) (Groceries, 2013), ki na podlagi akta varuha spremlja pogodbene odnose med partnerji in le pri tistih trgovskih verigah, ki imajo letni promet večji od 1 milijarde funtov. V Angliji so že leta 2001 sprejeli Kodeks dobrih praks, ki pa se je v praksi pokazal kot nezadosten mehanizem za urejanje odnosov v agroživilski verigi, saj je temeljil na prostovoljnih dogovorih. Angleški varuh odnosov v agroživilski verigi lahko sprejme zaupne pritožbe in dokaze o tem, kako veliki trgovci obravnavajo dobavitelje. V primeru, da je bil kršen Kodeks, lahko izda priporočilo, zahteva od trgovcev objavo podrobnosti o morebitni kršitvi in v najhujših primerih naloži globo.

5. Ukrepi za preprečevanje nepoštenih praks v verigi preskrbe s hrano v Sloveniji

Slovenija s svojimi aktivnostmi ne zaostaja pri reševanju nepoštenih praks in promociji pozitivnih odnosov, saj so deležniki v verigi preskrbe s hrano že leta 2011 podpisali Kodeks dobrih poslovnih praks med deležniki v agroživilski verigi. Podpisniki kodeksa so bili:

- Zbornica kmetijskih in živilskih podjetij,
- Trgovinska zbornica Slovenije,
- Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije,
- Zadružna zveza Slovenije,
- Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije.

V kodeksu so se partnerji zavezali k delovanju v smeri partnerstva z uresničevanjem načel dobrih poslovnih odnosov in oblikovanju neto neto nabavnih cen brez dodatnih rabatov na ceno blaga. Zaveze naj bi bile skladno s kodeksom uresničene že do 1.1.2013 (Kodeks, 2011).

Ker veriga preskrbe s hrano kljub podpisanemu kodeksu marsikje še vedno ne deluje v duhu dobrih poslovnih odnosov, so nekatere zaveze za urejanje odnosov v verigi preskrbe s hrano vnesene tudi v Zakon o kmetijstvu. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (Zkme-1B) tako določa najdaljše možne plačilne roke za živila in nedovoljena ravnanja med deležniki.

V skladu z 61.f. členom Zakona o kmetijstvu so nedovoljena ravnanja tista ravnanja, s katerimi ena stranka s svojo znatno tržno močjo, ki je razvidna iz obsega ali vrednosti prodaje, v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji izkorišča drugo pogodbeno stranko. Zakon primeroma našteva nekatera ravnanja kot nedovoljena in sicer :

- nespoštovanje predpisanih plačilnih rokov;
- vsiljevanje pogojev, zlasti dodatnih plačil ali popustov, promocij ali drugih storitev, nepoštenih dobavnih pogojev, protidobav po nekonkurenčnih pogojih, dodatnih plačil zaradi doseganja ali nedoseganja določenih ravni prodaj, brezpogojnega vračanja neprodanega blaga,

bremenitev drugih pogodbenih strank s stroški inventurnega manjka ali kraj.

To pa pomeni, da lahko v praksi pride tudi do drugih ravnanj, ki jih je mogoče opredeliti kot nedovoljena, vendar je od okoliščin posameznega primera odvisno, ali jih bo mogoče uvrstiti pod pravno normo prvega odstavka 61.f člena Zakona o kmetijstvu. To dejstvo je odvisno od okoliščin posameznega primera.

Plačilne roke, ki veljajo za živila, prav tako določa Zakon o kmetijstvu. 61.b člen tega zakona določa plačilni rok za hitro pokvarljiva živila. To pomeni, da ne glede na 10. člen Zakona o preprečevanju zamud pri plačilih plačilni rok za hitro pokvarljivo živilo ne sme biti daljši od 45 dni. Drugačen dogovor o dolžini plačilnega roka je ničen.

Zakon o kmetijstvu je s spremembo v letu 2014 postavil tudi zakonsko osnovo za ustanovitev funkcije varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano. To je organ, ki prepoznava in motivira vse deležnike v verigi preskrbe s hrano o pozitivnih praksah med deležniki in opozarjal na nepoštene. Gre za funkcijo, ki je primerljiva s sorodnimi funkcijami v Evropski skupnosti. Osnovna pristojnost varuha je, da s svojim ugledom, strokovnostjo in neodvisnostjo opozarja tako na slabe kot dobre prakse vseh deležnikov v verigi preskrbe s hrano.

Pravna podlaga za imenovanje varuha je v Zakonu o kmetijstvu (61.e člen). Funkcijo izvaja nepoklicno, pri delu pa ravna častno in pošteno. Podrobnejši pogoje o delovanju in financiranju varuha so navedeni v Uredbi o delovanju in financiranju varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano. Varuh je na predlog ministra, pristojnega za kmetijstvo in ministra, pristojnega za trgovino imenovan za obdobje petih let.

Zakon o kmetijstvu določa obvezne pogoje za imenovanje varuha in sicer:

- predlagani kandidat za varuha ne sme biti član v organu upravljanja ali nadzora gospodarske družbe, ki se ukvarja s pridelavo, predelavo, distribucijo ali prodajo hrane ter ne sme imeti funkcije v državnem organu, organu politične stranke ali organu sindikata. Za varuha je lahko imenovan kandidat:

- » ki je državljan Republike Slovenije;
- » ki obvlada uradni jezik;
- » ki ni pravnomočno obsojen;
- » ki ima najmanj deset let delovnih izkušenj na področju pridelave, predelave, distribucije ali prodaje živil.

Varuh je v skladu z zakonodajo pri svojem delu neodvisen in samostojen, materialna in finančna sredstva za njegovo delovanje pa zagotavlja Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Varuh spremlja ravnanja deležnikov v verigi preskrbe s hrano, objavlja primere dobrih poslovnih praks na spletni strani varuha (<http://www.varuhverigehrane.si/>) in o tem obvešča javnost. Varuh priglasi Javni agenciji Republike Slovenije za varstvo konkurence morebitna nedovoljena ravnanja v verigi preskrbe s hrano. Pri tem mora delovati v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov in varovanje poslovnih skrivnosti. Pri svojem delu varuh pokriva široko področje, saj veriga preskrbe s hrano vključuje tako pridelavo oziroma prirejo kot tudi predelavo, distribucijo, veleprodajo oziroma maloprodajo do končnega potrošnika.

Literatura:

- ZKme-1B. 2014. Zakon o sporembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu. Uradni list RS, št. 26/14
- Kodeks. 2011. Kodeks dobrih poslovnih praks med deležniki v agroživilski verigi. <http://www.varuhverigehrane.si/#!za-medije/c1yzj>. 6.10.2016
- Groceries. 2013. Groceries Code Adjudicator Act 2013, Chapter 19. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/19/pdfs/ukpga_20130019_en.pdf, 6.10.2016
- Kocsis M., Nedeczky A. 2013. Your RFI concerning the assesment of harmful effects in the food supply chain, Budapest, 4 str.
- Oggetto. 2016. Oggetto: DL 24.1 2012 n. 1, art. 62 recante »Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari«, 6.10.2016
- Uradni list EU. 2013. Mnenje Evropsko ekonomsko-socialnega odbora o zeleni knjigi o nepoštenih trgovinskih praksah v oskrbni verigi z živili in

neživili med podjetji v Evropi. Uradni list Evropske unije. COM(2013) 37 final, 7 str.

- Evropska komisija. 2013. Zelena knjiga o nepoštenih trgovinskih praksah v oskrbni verigi z živili in neživili med podjetji v Evropi. Bruselj, COM(2013) 37 final, 23 str.
- AJPES. 2016. <http://www.ajpes.si/>. 5.10.2016
- Jackiewicz D. B. 2015. Osnutek poročila o nepoštenih trgovinskih praksah v verigi preskrbe s hrano, Evropski parlament, Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov, Bruselj, 9 str.
- Južnič J. 2015. Diskonti niso rekli zadnje besede. GFK Orange. <http://www.gfkorange.si/2015/04/15/diskonti-niso-rekli-zadnje-besede/>. 5.10.2016
- Podgoršek J. 2016. Letno poročilo varuha odnosov v verigi preskrbe s hrano, Ljubljana, 22 str.
- MKGP. 2015. Uspešen zaključek rednega roka subvencijske kampanje 2015 (gradivo za novinarje), Ljubljana, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2 str.
- Zadrúžna zveza Slovenije. 2015. Zadrúge v Sloveniji. Ljubljana, http://www.zadrúzna-zveza.si/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=14. 5.10.2016

NOTRANJE KONTROLE IN PREVARE V LOGISTIČNEM PODJETJU

INTERNAL CONTROLS AND FRAUDS IN LOGISTICS COMPANY

Mag. Simona Korošec Lavrič, pooblaščen revizorka (certified auditor),
KPMG Slovenia

Dr. Tatjana Horvat, University of Primorska, Slovenia
E-mail: tatjana.horvat@fm-kp.si

POVZETEK:

V skladu z raziskavo Združenja pooblaščenih preiskovalcev prevar z dne 20. maja 2015 (Association of Certified Fraud Examiners) je transportna in skladiščna panoga ena izmed najbolj prizadetih panog z vidika prevar. Kot odgovor na to podjetja uvajajo sisteme notranjih kontrol za preprečevanja prevar in napak. V šibkejših kontrolnih okoljih je večja verjetnost, da pride do prevar in napak. Šibko kontrolno okolje pomeni, da so notranje kontrole slabo oblikovane in jih zaposleni ne izvajajo dosledno ali jih sploh ne izvajajo. V prispevku predstavljamo najprej splošno opredelitev in opis notranjih kontrol in prevar, kateremu sledi tudi študija primera logističnega (transportnega) podjetja. Kot izhaja iz študije primera, se notranje prevare dogajajo najpogosteje s strani zaposlenih v podjetju. Zato priporočamo, da so vrednote v podjetju jasno opredeljene in pogosto poudarjene.

Ključne besede: prevare, notranje kontrole, logistično podjetje.

ABSTRACT:

According to a research of Association of Certified Fraud Examiners dated 20 May 2015 the transport and storage sector are one of the most affected sectors in terms of frauds. In response to this the companies introduce systems of internal controls to prevent fraud and errors. In the weaker control environment is more likely occur a fraud and error. Weak control environment means that internal controls are poorly designed and they are not consistently implemented by employees or even not at all. In the

paper, we present the general definition and description of internal controls and frauds, followed by a case study of logistics (transport) company. As is apparent from the case study, the internal fraud are happening frequently by employees. Therefore, we recommend that the values in the company are clearly defined and often highlighted.

Keywords: fraud, internal control, logistics company.

UVOD

Prevare predstavljajo kompleksen problem, ki prizadane ugled podjetja, ima velike finančne posledice in uničuje osebna življenja. Prav tako pomenijo težko ekonomsko in moralno breme družbe.

Prevare v podjetjih so stalen izziv za poslovodstvo in lastnike. Upravljanje s tveganjem prevare postaja vedno bolj kompleksno, saj se vedno znova pojavljajo nove oblike prevar, kot so na primer spletne prevare.

Prevare se od napak ločijo po tem, da so prevare narejene namerno z namenom, da se z goljufijo pridobijo neupravičene ali nezakonite koristi, medtem ko so napake nenamerne. Zaradi tega je napake veliko lažje odkriti kot prevare. Prav tako so finančne in druge posledice prevar veliko večje kot posledice napak.

Kot odgovor na to podjetja uvajajo sisteme notranjih kontrol za preprečevanja prevar in napak. V šibkejših kontrolnih okoljih je večja verjetnost, da pride do prevar in napak. Šibko kontrolno okolje pomeni, da so notranje kontrole slabo oblikovane in jih zaposleni ne izvajajo dosledno ali jih sploh ne izvajajo.

Področje dejavnosti, s katero se ukvarja podjetje, lahko povzroča posebna tveganja prevar, ki izhajajo iz vrste poslovanja ali stopnje reguliranja.

V nadaljevanju podajam najprej splošno opredelitev in opis notranjih kontrol in prevar, kateremu sledi tudi praktični del na primeru logističnega (transportnega) podjetja. V skladu z raziskavo Združenja pooblaščenih preiskovalcev prevar z dne 20. maja 2015 (Association of Certified Fraud Examiners) je namreč ravno transportna in skladiščna panoga ena izmed najbolj prizadetih panog z vidika prevar.

1. NOTRANJE KONTROLE

Opredelitev notranjih kontrol

Notranje kontrole so vse metode in postopki, ki jih je uvedlo poslovodstvo podjetja z namenom zagotoviti zaščito sredstev, ki se uporabljajo v delovnem procesu. Obsegajo celotno poslovanje ter predstavljajo glavno in osnovno obliko notranje zaščite v podjetju (Hayes et al., 2005, stran 230).

Notranje kontrole so lahko zasnovane tako, da delujejo vsaka zase ali v kombinaciji na način, ki učinkovito preprečuje ali odkriva napake ali prevare in popravlja napake (Mednarodni standard revidiranja 315, odstavek A66).

Pomen notranjih kontrol je med drugim tudi v zagotavljanju naslednjega:

- rentabilnega poslovanja;
- pravilne odobritve poslovnih dogodkov;
- odkrivanje in preprečevanje prevar in napak;
- varovanju sredstev pred krajo ali zlorabo;
- plačilne sposobnosti;
- delovanja podjetja v skladu z njegovo poslovno politiko in veljavno zakonodajo.

Načela notranjih kontrol so (Turk et al., 1994, stran 34):

- neodvisnost kontrolnih organov od tistih, ki jih kontrolirajo;
- operativa mora biti ločena od evidenc;
- nihče ne sme izvajati vseh faz posamezne transakcije;
- na vsakem delovnem mestu mora biti določena pristojnost in odgovornost;
- vsak zaposlenec mora po svojih sposobnostih in moralnih prepričanjih ustrezati svojemu delovnemu mestu;
- osebe na pomembnih delovnih mestih morajo obvezno izrabiti svoj letni dopust.

Elementi notranje kontrole

Uspešnost notranje kontrole je odvisna od ustreznosti njenih petih elementov. Pomanjkljivosti kateregakoli od petih elementov se nujno odraža na slabosti notranje kontrole. Ker je notranja kontrola sestavni del odgovornosti vodstva v okviru njegove splošne odgovornosti vodenja organizacije k doseganju ciljev, je vodstvo tudi odgovorno za vsakega od elementov notranje kontrole. Elementi notranje kontrole so:

I. Kontrolno okolje

Kontrolno okolje je celota pravil, postopkov in struktur, ki zagotavljajo pogoje za izvajanje notranjih kontrol v organizaciji. Vključuje neoporečnost in etične vrednote organizacije, kriterije ravnanja vodstva, organizacijsko strukturo in določanje pristojnosti in odgovornosti ter upravljanje s kadri. Kontrolno okolje ima izjemen pomen na notranje kontrole. Vodstvo zagotavlja zgled glede pomena upoštevanja notranjih kontrol, vključno s pričakovanimi pravili obnašanja. Temelji kontrolnega okolja so:

- Zavezanost k neoporečnosti in etičnim vrednotam;
- Nadziranje in podpiranje delovanje notranjih kontrol;
- Zagotavljanje strukture, linij poročanja, jasno odrejanje pristojnosti in odgovornosti z namenom doseganja ciljev;
- Zavezanost k preglednemu zaposlovanju, razvoju zaposlenih in njihovem nagrajevanju v skladu z dosežki;
- Uveljavljanje odgovornosti posameznikov za delovanje notranjih kontrol.

II. Ocena tveganj

Vsaka organizacija se srečuje z množico notranjih in zunanjih tveganj. Tveganje je definirano kot možnost nastopa dogodka, ki vpliva na doseganje ciljev. Ocena tveganj je stalen in ponavljajoči se postopek odkrivanja in ocenjevanja tveganj, ki vplivajo na doseganje ciljev. Tveganja v zvezi z doseganjem ciljev se ocenjujejo glede na njihovo sprejemljivost. Ocenjevanje tveganj predstavlja podlago za odločanje glede njihove obravnave. Predpogoj za oceno tveganj je določanje dovolj jasnih ciljev

na različnih ravneh organizacije. Ocena tveganj vključuje vpliv možnih sprememb v zunanjem in notranjem okolju, ki bi lahko onemogočile notranje kontrole.

III. Kontrolne aktivnosti

Kontrolne aktivnosti obsegajo vsa dejanja, ki jih določajo politike in postopki z namenom, da se vodstvene usmeritve glede obvladovanja tveganj z namenom zagotavljanja doseganja ciljev, izvajajo. Kontrolne aktivnosti se izvajajo na vseh vodstvenih ravneh, vseh organizacijskih enotah in funkcijah. Kontrolne aktivnosti so lahko po naravi preprečevalne ali odkrivalne, delno ali pretežno avtomatizirane, vključujejo potrjevanje in odobravanje, preverjanje, usklajevanje ter poročanje o doseganju poslovnih ciljev. Kjer razmejitev nalog ni smotrna, vodstvo vzpostavi drugo kontrolno aktivnost.

IV. Informiranje in komuniciranje

Informiranje je nujno za izvajanje odgovornosti v zvezi z notranjim kontroliranjem in podpiranjem doseganja ciljev. Vodstvo prejema, ustvarja in uporablja ustrezne in kvalitetne informacije iz notranjih in zunanjih virov z namenom podpiranja delovanja ostalih komponent notranjih kontrol. Komuniciranje je nepretrgan proces zagotavljanja, deljenja in prejemanja potrebnih informacij. Notranje komuniciranje je način zagotavljanja informacij v okviru organizacije v vseh smereh. Zaposlenim omogoča razpolaganje z jasnimi sporočili nadrejenih, da je potrebno notranje kontrolne aktivnosti jemati resno. Zunanje komuniciranje je dvojno. Omogoča ustrezne zunanje informacije in zagotavlja notranje informacije upravičenim zunanjim prejemnikom.

V. Nadzorne aktivnosti

Sprotno in posebno ocenjevanje ali kombinacija obeh se uporablja za ugotavljanje prisotnosti in delovanja vsake od petih komponent notranjih kontrol. Sprotno ocenjevanje, ki je vgrajeno v poslovne procese, zagotavlja sprotno informacijo. Posebna ocenjevanja, ki se izvajajo občasno, so različna v obsegu in pogostosti, odvisno od ocene tveganj, uspešnosti sprotnih ocenjevanj in presoje vodstva. O ugotovitvah se poroča vodstvu.

2. PREVARE

Prevara je vsako neetično in/ali nezakonito dejanje, za katero je značilna pridobitev nezakonite ali neupravičene koristi v škodo podjetja. Med prevare sodijo na primer goljufija, utaja ali izraba zaupanja. Prevare posamezniki in/ali podjetja zagrešijo z namenom, da bi pridobili materialne koristi, predvsem v obliki denarnih sredstev, lastništva premičnih/nepremičnih stvari, ali da bi na protipraven način uresničili svoje interese v škodo podjetja. S prevarantskim ravnanjem se lahko posamezniki in/ali podjetja skušajo izogniti plačilu ali izgubi storitev ter z nezakonitim ravnanjem zaščititi svojo osebno ali poslovno prednost (definicija pojma prevara je povzeta po Mednarodnih standardih strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju). Relevantna obravnava nezakonitih ravnanj s tega področja je opredeljena v Kazenskem zakoniku.

Prevare preiskujejo notranji strokovnjaki, po potrebi pa tudi zunanji strokovnjaki in predstavniki organov pregona.

Razlika med prevaro in napako

Napaka pomeni nenamerno napačno dejanje. Prevara pa se nanaša na namerno dejanje enega ali več članov posloводства, organov upravljanja, zaposlenih ali tretjih oseb, z namenom, da se z goljufijo pridobijo neupravičene ali nezakonite koristi. Edino ločilo med napako in prevaro je torej element namernosti. Tako njima nastaja pomembna razlika in sicer zmožnost njenega odkritja. Glede na to, da je napaka storjena nezavedno ali nenamerno, ni prisotnega njenega prikrivanja s strani storilca, zato jo je lažje odkriti kot prevaro (Skitek 2006, stran 117).

Vzroki nastanka prevar

Za nastanek prevare so potrebni trije pogoji: pritisk, priložnost in racionalizacija. To se v teoriji imenuje trikotnik prevar, ki izhaja iz hipotez Donalda J. Cresseya (Wells J.T. 2002, 13).

Kot vrste **pritisaka** se navajajo:

- Finančni pritiski (pohlep, veliki osebni krediti, slaba kreditna sposobnost, finančna stiska,...);

- Razvade (igre na srečo, alkohol, mamila, ...);
- Pritisk povezan z delovnim okoljem (nezadovoljstvo z delom, občutek premajhnega plačila, prezahtevni oziroma neuresničljivi načrti, strah pred izgubo službe, ...);
- Drugi pritiski (želja premagati sistem, ...).

Priložnosti lahko nastanejo pri zagrešitvi prevare, prikritju prevare ali izogitvi kazni. Neučinkovito kontrolno okolje, neustrezni kontrolni ukrepi ali neizvajanje teh ukrepov ustvarjajo priložnosti za prevare.

Racionalizacija je povezana z osebno integriteto storilca prevare, saj le ta prevaro dojema kot nekaj sprejemljivega, v smislu: Saj tudi drugi delajo tako. Saj si bom samo sposodil. Na ta način si storilec lajša vest in povzroča nezakonita dejanja v »dobri veri«, da ne delajo nič slabega (Skitek 2000, 10).

3. RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN METODA RAZISKOVANJA

V središču raziskave bo ugotavljanje slabo vzpostavljenih notranjih kontrol in prevar na primeru logističnega podjetja.

Zastavili smo si naslednje raziskovalno vprašanje:

Katere so glavna opozorila prevar in slabo vzpostavljenih notranjih kontrol v logističnem podjetju?

Raziskava bo kvalitativne narave z uporabo študije primera. Naš proučevani pojav je logistično podjetje, za katerega bomo z revizijskimi metodami ugotavljali opozorila prevar.

V raziskavi študije primera nam bo v pomoč tehnika analize sekundarnih pisnih dokumentov (internih dokumentov podjetja) in nestrukturiranih intervjujev naključno izbranih zaposlenih v operativi in finančno računovodski službi.

4. REZULTATI RAZISKAVE NA PRIMERU LOGISTIČNEGA (TRANSPORTNEGA) PODJETJA

Prevare, ki jih povzročijo zaposleni v podjetju in poslovodstvo ostajajo pomemben globalni problem, s katerim se srečuje transportna industrija. V skladu z raziskavo Združenja pooblaščenih preiskovalcev prevar z dne 20. maja 2015 (Association of Certified Fraud Examiners) je ravno transportna in skladiščna panoga ena izmed najbolj prizadetih panog z vidika prevar. Povprečna izguba posamezne prevare v transportnem podjetju v Ameriki znaša 202.000 USD.

Ravno zaposleni, ki so navidez najbolj vredni zaupanja zakrivijo največ prevar. Velikokrat se zgodi, da ravno dolgoletni zanesljivi računovodja uporabi sredstva podjetja za zadovoljevanje svojih razvad (npr. igre na srečo) ali vodja nabave ustvari fiktivnega dobavitelja v svojo korist.

Prevare v transportnem podjetju bi lahko razvrstili v dve širši kategoriji in sicer:

- Operativna prevara
- Finančna in računovodska prevara

Ugotavljamo, da so v operativno prevaro, ki je verjetno tudi najpogostejša, vključeni predvsem vozniki, nadzorniki v prvi liniji, mehaniki in dobavitelji. V finančno ali računovodsko prevaro pa pisarniški ali vodilni delavci.

Dejavniki visokega tveganja operativne prevare v tej panogi so predvsem hitro menjavanje (fluktuacija) zaposlenih voznikov, mehanikov in nadzornikov v prvi liniji ter veliko število relativno majhnih transakcij, ki vključujejo nabavo goriva, rezervnih delov, gum, storitev čez cesto. Prav tako je pomemben dejavnik veliko število predujmov voznikom in prodajalcem. Primer takšne prevare so lahko tudi preveč zaračunane mehanične storitve s strani mehanika za dela, ki jih ni opravil samo za vozilo ali drugo sredstvo podjetja. Pogost primer prevare je tudi ustvarjanje fiktivnih dobaviteljev.

Pisarniški delavci, ki imajo dostop do denarja ali sodelujejo pri spremljanju terjatev, obveznosti ter obračunu plač se lahko znajdejo v skušnjavi,

da odtujijo denar ali se povežejo z dobavitelji in kupci z namenom pridobiti korist v škodo podjetja. Predvsem v manjših podjetjih je težko uvesti učinkovito razmejitve dolžnosti, ki bi preprečevala tovrstne prevare.

Ugotovili smo naslednja opozorila za povečano tveganje prevar in slabo vzpostavljenih notranjih kontrol v logističnem podjetju:

- Ni dokumentiranega procesa izbire dobaviteljev ali izvajalcev storitev
- Cene za dobavljeno blago ali storitve niso v skladu z cenami na trgu
- Plačila se izvajajo izven rednega sistema in evidenc, ki velja za dobavitelje
- Vodilni, katerim se nepojasnjeno spremeni življenjski stil ali imajo visoke osebne dolgove
- Poslovanje s povezanimi osebami
- Pritožbe ali namigi od zaposlenih

5. PRIPOROČILA

Za preprečevanje prevar je na prvem mestu potrebno zagotoviti jasno sporočilo z vrha (»tone of the top«), da družba ne tolerira nikakršne prevare v nikakršnem obsegu. V ta namen priporočamo ustanovitev vroče linije za sporočanje namigov kakor tudi organizirajo rednih sestankov, ki imajo poudarek na to temo. Naslednje priporočilo je vzpostavitev učinkovitega sistema spremljanja zaposlenih, ki imajo dostop do denarja, kupcev, dobaviteljev, obračuna plač in podobnih informacij v smislu sprememb njihovega življenjskega stila in osebnih dogodkov. Prav tako pomembno pa je tudi redno pregledovanje in spreminjanje osnovnih notranjih kontrol in zadolžitev. Ključne aktivnosti, kot je na primer odpiranje novega dobavitelja, morajo biti skrbno nadzirane. Zahteva po rednem dopustu in nadomeščanje z drugimi zaposlenimi v tem času je priporočila za vzpostavitev učinkovitega sistema notranjih kontrol.

6. ZAKLJUČEK

Učinkovit sistem notranjih kontrol je eden izmed ključnih dejavnikov za odkrivanje in preprečevanje prevar.

Transportno logistična panoga je ena izmed panog, za katero velja, da je v samem vrhu po pogostosti pojavljanja prevar. Najpogosteje se dogajajo notranje prevare s strani zaposlenih v podjetju. Zaradi tega je pomembno, da so vrednote v podjetju jasno opredeljene in pogosto poudarjene. Prav tako je potrebno dobro poznavanje zaposlenih in sprememb njihovega življenjskega stila kakor tudi skrbno nadziranje ključnih aktivnosti v podjetju.

Literatura in viri:

- Hayes et al. : Principles of auditing. An introduction to International standards of auditing. Second edition. London: Pearson Education, 2005. 692 str.
- Mednarodni standardi revidiranja
- Skitek, Mitja. 2000. Uporaba Benfordovega zakona pri odkrivanju prevar. Revizor 9/00: 7-24.
- Turk, Ivan. 1991. Revidiranje letnih računovodskih izkazov. Revizor 2/91: 53-67.
- Wells, J.T. 2002. Principles of fraud examination. Hoboken: John Wiley and Sons.
- <http://multichannelmerchant.com/opsandfulfillment/seven-signs-of-logistics-fraud-07052008/>
- <http://usblogs.pwc.com/industrialinsights/2014/12/09/economic-crime-in-the-transportation-logistics-sector-systemic-and-insider-frauds-can-cause-more-than-monetary-damage/>

THE PHENOMENOM OF TAX HAVENS IN THE FOOD CHAIN

Primož Jerko, mag.

The University of Primorska, Slovenia

E-mail: primoz.jerko@gmail.com

Abstract:

There are legitimate uses of offshore companies (companies incorporated e.g. in the Cayman Islands) and business structures used by companies in the so called tax haven, and we do not intend to suggest or imply that anyone has broken the law or acted improperly. The intent of this article is to provide public accessible information and explain on how tax havens affect the food chain. The article deals with the phenomenon of tax havens in the food chain. Tax havens hinder economies and most of the stakeholders with the exception of few who gain disproportionate benefits, mostly corporations and their beneficiaries. Competitiveness and environmental sustainability in the food chain suffers great deal of pressure, and can only be restored through commitments to implement the principles of transparency and exchange of information for tax purposes.

Key Words: tax havens, tax, food chain, financial crisis, corporate taxes

We must emphasize, that there is a wide range of factors¹ identifying tax havens. It is not just zero tax, sandy beaches and sunshine what defines a tax haven. To elaborate, we first need to understand the difference between tax evasion and tax avoidance, as they should not be confused. Tax evasion is using illegal means to avoid paying taxes altogether (Cornell University Law School, 2016) while tax avoidance is a lighter term which is used for legal tax maneuvers, within diversified tax rules, and with the intention to pay less

1 Already in 1998 the OECD set out a number of factors for identifying tax havens. The four key factors were: no or nominal tax on the relevant income, lack of effective exchange of information, lack of transparency, no substantial activities (OECD, Centre for tax policy and administration, 2009). Eriksson (2009) concluded, what sets tax havens apart, is the absence of public registries or information of any kind; no obligation to deliver accounts (or no auditing and control); no preservation of records; legislation favours foreign investors solely (escape clauses); exceptions and lax, if any, enforcement of regulation.

tax. For example, when establishing a subsidiary in an economic area of the EU, and knowing our objectives are high incomes, we choose a country with the lowest corporate tax rate. Both methods (tax evasion and tax avoidance) can be carried out or through tax havens, or through any other country. Also, there are countries, e.g. within the EU, that have one or two types of taxes considerably lower² than other members and can be, as such, labelled for tax havens countries. When labelling a country as tax haven, we need to be attentive to details. One is who benefits the most? Are the inhabitants, of the host (tax haven) country, the consumers and indirect beneficiaries of taxation effects? Are tax benefits equally available to everyone, regardless of the company size or activity/industry type? Is transparency and exchange of information a priority? Answers help clarify, when discussing, if it is a favourable tax country or a tax haven.

However, tax havens contribute to poverty (IMF - International Money Fund, 2014³), and are hurting the majority of countries, mostly the developing countries, especially countries rich with natural resources as they are targeted by those who shift resources and profits out of the country and pay little or no tax in the country of origin of resources. Illicit capital flows (Eriksson, 2009) from developing countries are estimated at € (millions) 576 – 846⁴, which corresponds roughly to ten times the total development assistance given. Overall loss, due to tax evasion and avoidance is estimated by Taxation and Customs Union of the EU, up to € 1 trillion. Although tax havens have been affecting poorer countries for decades, it is only in recent years that they have come to prominence and under intense scrutiny.

The global financial crisis has been extremely costly in terms of lost output and jobs (Ollivaud & Turner, 2015) and has reshaped the system of international regulation and governance. During difficult economic times, many countries have started giving attention to tax havens, and started imposing new taxes

2 Example; corporate tax rate in Ireland is 12,5 %, in Slovenia 17 % and in Austria 25%.
 3 The report is about, how spillovers in international corporate taxation can matter for macro-economic performance and that spillovers are especially marked important for developing countries, as they typically derive a greater proportion of their revenue from corporate tax.
 4 Calculated from USD (\$) 641 – 941 on 5.10.2016, live mid-market rate 2016-10-05 09:02 local time.

or raising the existing tax rates⁵. All actions connected to tax raises are mainly due to the financial crisis that started in 2007 and continued with the collapse of Lehman Brothers in 2008 (at the time the fourth-largest investment bank in the United States), when the world economy entered recession. Although, there are some other reasons, behind imposing and/or rising taxes, that may have different objectives, than to only raise additional government revenues. Reasons can also be health associated. One such strategy, which has gained considerable attention, is the use of targeted taxes and/or subsidies to influence food consumption (AMAAP, et al., 2015). As mentioned in the study made by Batis, et al., (2016), in an effort to prevent continued increases in obesity and diabetes, in January 2014, the Mexican government implemented an 8% tax on nonessential foods with energy density 275 kcal/100 g and a peso-per-liter tax on sugar-sweetened beverages. With the same objective, (Falbe, et al., 2016) in November 2014, Berkeley, California (A.n. United States) became the first and only US jurisdiction to pass a sugar-sweetened beverage (SSB) excise tax for public health purposes. Berkeley levied the \$0.01-per-ounce tax on distribution of SSB. Similar efforts were made in the Republic of Slovenia (EU member country since 1. of May 2004) by the Slovenian Ministries⁶, with the proposal bill of special excise tax on soft drinks containing sugar or sweeteners, but the bill was later withdrawn, because the burden of such tax could not be levied solely on the consumer critics said (because of the severe competitive struggle among producers, which cannot afford a price increase of drinks containing sugar or sweeteners) and that would mean loss of jobs, and fewer investments being made. In the same period Denmark has abolished its tax on soft drinks with Unesda⁷ welcoming the decision, and indicating that lack of exercise, and not making the healthiest life style choices cause obesity, while taxation is the wrong tool to battle obesity as it financially hurts all the consumers, not just the obese (Unesda, 2016).

5 This is based on Eurostat (2015) report and shows that corporate income taxes have actually decreased, but e.g. VAT and personal income taxes have increased. Similar findings are found when comparing corporate tax rates around the world, in the last 10 years.

6 Ministry of Finance; Ministry of Health and Ministry of Agriculture, Forestry and Food (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2014).

7 UNESDA represents the European soft drinks industry which comprises: still drinks, cordials, dilutables, carbonates, fruit drinks, energy drinks, iced teas and coffees, squashes and sports drinks (Unesda, 2016).

Health of the population and government strategy to end obesity, maybe the reasons for imposing new taxes, but capital flight to tax havens, and consequently depleted country budgets are the main reason for raising existing tax rates. Tax havens have contributed their objectionable share (IMF - International Money Fund, 2014), as profits are shifting from “high-tax” jurisdictions to “low-tax” (or no tax) jurisdictions. Tax havens are a global phenomenon and are not restricted geographically, to a certain part of the globe. As Janský & Kokeš (2016) ascertained, tax havens are not limited to tiny islands and may actually be found among European countries. After the crisis began, and the general public started wondering, what caused it, disclosure of the leaked documents from consultancy firms based in Luxembourg came. Corporations appear to have channelled hundreds of billions of dollars through Luxembourg and saved billions of dollars in taxes, according to a review of nearly 28,000 pages of confidential documents conducted by the International Consortium of Investigative Journalists and a team of more than 80 journalists from 26 countries (ICIJ - International Consortium of Investigative Journalists, 2014). Such deals are legal in Luxembourg and as Luxembourg’s Ministry of Finance said, in a statement “advance tax decisions” are “well established in many EU member states, such as Germany, France, the Netherlands, the U.K. and Luxembourg” and that they don’t conflict with European law as long as “all taxpayers in a similar situation are treated equally.” (ICIJ - International Consortium of Investigative Journalists, 2014). Such acts and deals can be legal, but have made it possible only for few corporations and individuals, to not just optimize taxation through its subsidiaries, but to minimize it and in some cases avoid it. Deals with the consultancy firms included businesses from industries like energy, finance, food, retail, etc. Some of the biggest corporations in the food industry, that had deals with the consultancy firm, include McDonald’s, Dean Foods, Heinz, Pepsi Bottling Group, Coca Cola HBC, etc. (ICIJ - The International Consortium of Investigative Journalists, 2014). Luxembourg actually has a combined corporate tax rate of 29,22 % (European Commission, 2016) so the strategies corporations used, to drastically cut their taxes, are part of private tax deals (A.n. tax rulings⁸).

8 A written interpretation of tax laws was issued by tax authorities in Luxembourg to corporations, who request clarification and conformation of taxation arrangements. The European Commission decided, selective tax advantages in Luxembourg, and elsewhere in the EU, are

To shift profits from subsidiaries in countries where they generate revenue to Luxembourg, corporations used methods like internal loans, debt shifting and the use of intellectual property rights (A.n. royalty payments). Such maneuvers are seldom possible without complicated legal structures of firms, which regularly include a network of subsidiaries in second, one or more tax haven. Corporations from the food industry made such private tax deals, that the final tax rate imposed on them, was significantly lower than it would have been in a non-tax haven country, even as low as 1% or no tax at all, as it obviously is the case with McDonald's (European Commission, Press release, 2015). A first tax ruling given by the Luxembourg authorities in March 2009 confirmed that McDonald's Europe Franchising was not due to pay corporate tax in Luxembourg on the grounds that the profits were to be subject to taxation in the US. This was justified by reference to the Luxembourg-US Double Taxation Treaty. Under the ruling, McDonald's was required to submit proof every year that the royalties transferred to the US via Switzerland were declared and subject to taxation in the US and Switzerland. However, contrary to the assumption of the Luxembourg tax authorities when they granted the first ruling, the profits were not to be subjected to tax in the US. While under the proposed reading of Luxembourg law, McDonald's Europe Franchising had a taxable presence in the US, it did not have any taxable presence in the US under US law. Therefore McDonald's could not provide any proof that the profits were subject to tax in the US, as required by the first ruling. McDonald's clarified this in a submission requesting a second ruling, insisting that Luxembourg should nevertheless exempt the profits not taxed in the US from taxation in Luxembourg. The Luxembourg authorities then issued a second tax ruling in September 2009 according to which McDonald's no longer required to prove that the income was subject to taxation in the US. This ruling confirmed that the income of McDonald's Europe Franchising was not subject to tax in Luxembourg even if it was confirmed not to be subject to tax in the US either. With the second ruling, Luxembourg authorities accepted to exempt almost all of McDonald's Europe Franchising's income from taxation in Luxembourg (European Commission, Press release, 2015).

Research shows, the outcome of persistent efforts by corporations in the food chain, to lower own tax burden, actually shifts it to other stakeholders

illegal under EU state aid rules (European Commission, Press release database, 2015).

and consumers. Ridiculous is the fact, that it affects consumers the most. As mentioned before, taxation trends show, tax rates are increasing (this does not apply for corporate income taxes which have decreased or will, as trend shows, remain the same⁹). In 2013 the Republic of Slovenia, with the “Implementation of the Republic of Slovenia Budget for 2013 and 2014 Act”, raised its standard VAT rate from 20 % to 22 % and reduced VAT¹⁰ rate from 8,5 % to 9,5 %. Many other EU countries did the same years prior or are just implementing higher VAT rates (Eurostat, 2015). Batis, et al., (2016) concluded, household purchases of nonessential energy-dense foods declined in the first year after the implementation of Mexico’s sugar-sweetened beverages and nonessential foods taxes. Research on effects of health-related food taxes (Ni Mhurcu, et al., 2015), made in New Zealand concluded, health-related food taxes influence consumer behaviour. Freebairn (2010) concluded, taxes reduce food consumption by all consumers. Researches show, taxes do have an impact on food consumption, as a consequence of higher prices. What this actually does, it decreases the amount of funds spent on goods and services, which caused corporations to resort to tax havens at the first place. Such impact affects not only the stakeholders in the food chain, but everyone, as the increase of taxes reduces effective purchasing power.

If the proportion of capital, which fled to tax havens, would be repatriated and taxed in the country of origin, it would have significant impacts on commerce and trading. Similar opinion is indirectly acknowledged by the OECD, with the project BEPS¹¹ (Base erosion and profit shifting). BEPS refers to tax avoidance strategies that exploit gaps and mismatches in tax rules to artificially shift profits to low or no-tax locations (OECD, 2016). In “response” to BEPS projects initia-

9 The Slovenian National Council voted veto on amendments to the Law on Corporate Income Tax, which envisages an increase in the tax rate from 17 % to 19 % with effect from 1 January 2017 (DS RS - Državni svet Republike Slovenije, 2016).

10 The VAT Directive sets the framework for the VAT rates in the EU, but it gives national governments freedom to set the number and level of rates they choose. Standard VAT rate is the rate that EU countries have to apply to all non-exempt goods and services (Article 96 VAT Directive). It must be no less than 15%, but there is no maximum (Article 97 VAT Directive). EU countries have also the option to apply one or two reduced rates (Article 98(1) VAT Directive) but must be no less than 5% (Article 99 VAT Directive) (The European Union, Taxation and Customs union, 2016).

11 Under the inclusive framework, over 100 countries and jurisdictions are collaborating to implement the BEPS measures and tackle BEPS (OECD, 2016), which sums up over 84% of the total world economy (PwC National Economics and Statistics analysis) (PWC, 2015).

tives, the consultancy firm, involved in the Luxembourg tax rulings, has issued an information report for clients, which, among other issues, informs that “the disclosure of business information will be accessible, through automatic information exchanges, to tax authorities. Such notifications from counsels to clients, do not imply unlawful acts, they merely portray the ongoing interaction between business needs, legislation and those who interpret it. However, if we know, that food and water, are the most important commodity for human sustenance (Marquez & Reyes, 2012), we should strive to environmental sustainability through honourable tax compliance. Despite increased research on the various effects of corporate social responsibility (CSR), the question of whether CSR is worthwhile for firms still remains to be addressed (Horvat, 339, 2015).

References:

- AMAAP, A. et al., 2015. Studying the consumption and health outcomes of fiscal interventions (taxes and subsidies) on food and beverages in countries of different income classifications; a systematic review. *BMC Public Health*, DOI 10.1186(15:887), p. 1-15.
- Batis, C., Rivera, J. A., Popkin, B. M. & Smith Taillile, L., 2016. First-Year Evaluation of Mexico’s Tax on Nonessential Energy-Dense Food: An Observational Study. *PLOS Medicine*, July, p. 1-14.
- Cornell University Law School, 2016. Legal information Institute, Tax evasion. [Online] Available at: https://www.law.cornell.edu/wex/tax_evasion [Accessed 7 10 2016].
- DS RS - Državni svet Republike Slovenije, 2016. 24. izredna seja Državnega sveta Republike Slovenije. [Online]. Available at: <http://www.ds-rs.si/?q=novice/24-izredna-seja-drzavnega-sveta-republike-slovenije> [Accessed 6 10 2016].
- Eriksson, F., 2009. Tax havens and development. Report by the independant Norwegian Commission on Capital Flight from Developing Countries. [Online] Available at: <https://www.oecd.org/site/devaeo10/44276169.pdf> [Accessed 6 10 2016].
- European Commission, Press release database, 2015. Commission decides selective tax advantages for Fiat in Luxembourg and Starbucks in the Netherlands are illegal under EU state aid rules, Brussels: European Commission. [Online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm

- European Commission, Press release, 2015. State aid: Commission opens formal investigation into Luxembourg's tax treatment of McDonald's. [Online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6221_en.htm [Accessed 7 10 2016].
- European Commission, Taxes in Europe database, 2016. Corporate income tax. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetail.html?id=394/1424159255&taxType=CIT [Accessed 6 10 2016].
- European Union, 2016. European Union: about EU countries [Online] Available at: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en [Accessed 6 10 2016].
- Eurostat, D. T. a. C. U., 2015. Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway. ISSN 2467-0073 ured. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falbe, J. et al., 2016. American Journal of Public Health. Impact of the Berkeley Excise Tax on Sugar-Sweetened Beverage Consumption, American Journal of Public Health. Oct2016, Vol. 106 Issue 10, p1865-1871. 7p.
- Freebairn, J., 2010. Policy Forum: Reforming the Health System, Taxation and Obesity?. The Australian Economic Review, Note 43, p. 10.
- Horvat, T., 2015. Corporate social responsibility depending on the size of business entity. In: Gomezelj Omerzel, Doris (ed.), Laporsek, Suzana (ed.). Managing sustainable growth : proceedings of the joint international conference organised by University of Primorska, Faculty of Management, Slovenia, Eastern European Economics, USA, and Society for the Study of Emerging Markets, USA. Koper: Faculty of Management, 2015, pp. 339-353.
- ICIJ - International Consortium of Investigative Journalists, 2014. Leaked documents expose global companies secret tax deals in Luxembourg. [Online] Available at: <https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/leaked-documents-expose-global-companies-secret-tax-deals-luxembourg> [Accessed 6 10 2016].
- ICIJ - The International Consortium of Investigative Journalists, 2014. Explore the Documents: Luxembourg Leaks Database. [Online] Available

at: <https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/explore-documents-luxembourg-leaks-database> [Accessed 6 10 2016].

- IMF - International Money Fund, 2014. IMF policy paper: Spillovers in international corporate taxation. Washington: International Money Fund.
- Janský, P. & Kokeš, O., 2016. Profit-shifting from Czech multinational companies to European tax havens. *Applied Economics Letters*, 16(1350-4851), p. 4.
- Marquez, F. & Reyes, M., 2012. The food chain supply as critical infrastructure. *Caribbean Business*, 12 July, Zvezek Thursday, July 12, p. 2.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2014. Predlog Zakona o posebni trošarini na brezalkoholne pijače z vsebnostjo sladkorja oziroma sladil. Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
- Ni Mhurchu, C. et al., 2015. Effects of Health-Related Food Taxes and Subsidies on Mortality from Diet-Related Disease in New Zealand: An Econometric-Epidemiologic Modelling Study. *PLOS one*, Note. January, p. 18.
- OECD, Centre for tax policy and administration, 2009. Countering offshore tax evasion: Some questions and answers. [Online] Available at: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/42469606.pdf> [Accessed 6 10 2016].
- OECD, 2016. Base Erosion And Profit Shifting. [Online] Available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps/> [Accessed 6 10 2016].
- Ollivaud, P. & Turner, D., 2015. The effect of the global financial crisis on OECD potential output. *OECD Journal: Economic Studies*, Zvezek 2014, p. 20.
- PWC, 2015. More than a tax issue: why BEPS will change the way you operate. Delaware: PWC. [Online] Available at: <http://www.pwc.com/us/en/10minutes/beps-global-tax-reform.html>. [Accessed 6 10 2016].
- Tax Foundation (Tax policy research organization), 2015. Summary of the Latest Federal Income Tax Data, 2015 Update. [Online] Available at: <http://taxfoundation.org/article/summary-latest-federal-income-tax-data-2015-update> [Accessed 5 10 2016].
- The European Union, Taxation and Customs union, 2016. VAT rates. [Online] Available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vat-rates_en [Accessed 6 10 2016].
- Unesda, 2016. About Unesda. [Online] Available at: <http://www.unesda.eu/about/> [Accessed 7 10 2016].

VPLIVI DAVKOV NA PREŽIVETJE KMETIJSKIH GOSPODARSTEV V MODERNEM ČASU

Influence of taxation on survival of agricultural household in modern times

Marjan Maučec, mag. posl.ved
E-mail: maucec.marjan@gmail.com

POVZETEK

V središču našega proučevanja je kmetijsko gospodarstvo, njegov dohodek, ki je vir preživetja za kmečko gospodinjstvo, in obdavčitev tega dohodka. Glavni problem je, da je v Sloveniji po podatkih Statističnega urada čedalje manj kmetijskih gospodarstev, po obsegu kmetijske proizvodnje pa so čedalje večja, s tem je njihov dohodek večji in je vpliv davkov na dohodek kmetijskih gospodarstev toliko bolj pomemben. Kmet oziroma kmečko gospodinjstvo je pomemben člen razvoja družbe in razvoja gospodarstva. Raziskali smo dve raziskovalni vprašaji, in sicer katere so podlage za odločitve o določeni obliki kmetijskega gospodarstva z vidika obdavčitve dohodka v Sloveniji in katere so podlage za obdavčitev dohodka kmetijskih gospodarstev v Avstriji, Nemčiji in Italiji. Kot glavno metodo raziskovanja smo uporabili kvalitativno metodo analize dokumentov. Ugotovili smo, da v Sloveniji obstaja več vrst obdavčitve dohodka kmetijskega gospodarstva kot v primerjalnih državah. Za mala kmetijska gospodarstva (vsi, ki so obdavčeni po katastrskem dohodku) je najugodnejši davčni položaj vsekakor uporaba obdavčitve katastrskega dohodka, za ostala kmetijska gospodarstva pa ni enoznačnega odgovora, za katero vrsto obdavčitve naj se odločijo.

Ključne besede: kmetijsko gospodarstvo, dohodek, davki, kmečko gospodinjstvo.

ABSTRACT

At the centre of our study is a holding, its income as the main source of livelihood and its taxation. According to Statistical Office of the Republic of Slovenia the main problem is the reduction of the number of holdings, whose agricultural production as well as their income, on the other hand, is increasing. Consequently the influence of taxation on the income of holdings is getting more important. Farmer or agricultural household represents an important part of the social and economic development. We have focused only on two research questions, namely, which are the basis for a decision on specific form of holding from the point of view of income taxation in Slovenia and which are the basis for income taxation in Austria, Germany and Italy. Qualitative method of document analysis was used as the main method of research. We have found out that in Slovenia there are several forms of holding's income taxation in use in comparison to analogue countries. For small holdings (all holdings with cadastral income taxation) the most favourable tax situation is the use of cadastral income taxation, as for all the other types of holdings there is no unambiguous answer about which sort of taxation they should decide on.

Keywords: holding, income, taxes, agricultural household.

1. UVOD

V središču naše pozornosti bo kmet oziroma kmečko gospodinjstvo kot pomemben člen razvoja družbe in razvoja gospodarstva. Kmečko gospodinjstvo danes ustvarja dohodek, od katerega mora plačevati davek, zato mora poleg svoje dejavnosti spremljati tudi zakonodajo, ki obravnava davke na dohodek iz kmetijske dejavnosti.

Za ekonomijo bi bilo usodno, če ne bo upoštevala »vplivov družbe, zgodovine, kulture in politike na delovanje ekonomije,« pravi Nobelov nagradjenec Coase v 2012 (Kanjuo Mrčela, 2012, 832).

»Prav tako je nedvomno človek, v središču naše pozornosti je kmet, vedno najpomembnejši faktor v proizvodnji in razvoju gospodarstva. Pomembna zgodovinska vloga demokratične družbe je, da osvobodi kreativne človeške vire iz družbenih in ekonomskih ovir ter omogoči ljudem, da delajo za lastno korist in dobiček. Motivacija in interesi so primarnega

pomena pri oblikovanju sodobnega tržnega gospodarstva. Subjektivni družbeni faktorji so uporaben vidik ekonomske kulture, katere del je socialna odgovornost in plačevanje davkov. To vključuje ekonomsko politiko, kakovost managementa in produktivnost vsakega posameznika; določa delovanje socio-ekonomskih zakonov.« (Živko, Zver in Bobek, 2004, 18)

Vse bolj jasno postaja dejstvo, da je za uspešno gospodarjenje na kmetijah treba večji poudarek nameniti spremljanju ekonomskega položaja kmetij (Maučec, 2009). Poznavanje ekonomskega položaja kmetij je bilo v preteklosti izjemno slabo, nujno pa ga je treba spremljati zaradi argumentiranega vodenja kmetijske politike (Maučec, 2009). Brez ustreznih tehnoloških in ekonomskih informacij o kmetiji ni možno uspešno izvajati ekonomskega svetovanja, politika pa tudi težje odgovori na posamezne izzive, ki se konstantno pojavljajo v kmetijstvu.

(Zakon o dohodnini, Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15 in 63/16)

Kmetje so nosilci kmetijskega gospodarstva, za katero je med drugim značilna njegova opremljenost, dejavnost (živinoreja, poljedelstvo, vinogradništvo, sadjarstvo, pridelovanje različnih pridelkov) in dohodek (Barbič, 1990, 190). Kmetje delujejo v okviru kmetijskega gospodarstva, ki je organizacijsko in poslovno zaokrožena celota kmetijskih zemljišč, gozdov, zgradb, opreme in delovne sile, ki se ukvarja s kmetijsko pridelavo in je enotno vodena. (Zakon o kmetijstvu, Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14 in 32/1)

To, kar je posebej značilno za kmetijsko gospodarstvo, je raznovrstnost njegovih dohodkov (Barbič, 1990, 191). Naše mnenje je, da je slovenska zakonodaja, ki ureja obdavčitev dohodkov kmetijskih gospodarstev, zelo zapletena, povezana z drugimi predpisi in tudi zelo spremenljiva. Obdavčitev kmetijskih gospodarstev smo zadnjic proučevali 2009 (Maučec, 2009), v obdobju našega proučevanja (leto 2016) pa moramo za obdavčitev kmetijskega gospodarstva ponovno pregledati vse predpise, saj so se ti zelo spremenili.

Sociološko raziskovanje podeželja in kmečkega prebivalstva se je v Sloveniji začelo leta 1959 na istega leta ustanovljenem Inštitutu za sociologijo in filozofijo z zasnovo raziskovalnega in pedagoškega področja sociologije lokalnih skupnosti, katerega nosilec je bil Zdravko Mlinar, ki je že v svojih prvih raziskavah ruralno-sociološke teme vključeval v širše disciplinarne in družbene okvire, še posebej glede na ekonomske, politične in kulturne neenakosti med mestom in podeželjem (Barbič, 2014, 333).

»Družbene in ekonomske spremembe, ki so se pri nas zgodile po nastanku samostojne države Slovenije, imajo močan vpliv tudi na spreminjanje slovenskega kmetijstva. Vse večja koncentracija in specializacija kmetijskih gospodarstev sta pripomogli k izginjanju malih in nastajanju velikih kmetij. Dejavnost kmetov, bodisi velikih bodisi malih, je danes usmerjena v skoraj (bolj ali manj) popolno tržnost, zato bodo temelj trajnostnega razvoja tržno usmerjene družinske kmetije.« (Rezolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«; Uradni list RS, št. 25/11, str. 3285 in 3289)

Glavni problem modernega časa je, da je v Sloveniji po podatkih Statističnega urada čedalje manj kmetijskih gospodarstev, po obsegu kmetijske proizvodnje pa so čedalje večja, s tem je njihov dohodek večji in je vpliv davkov na dohodek kmetijskih gospodarstev toliko bolj pomemben. Dohodek kmetijskih gospodarstev vsebuje različne socialne elemente, kot so obdelava zemeljskih površin, preživetje družin, turistično dejavnost in odločanje mladih za kmetovanje. Velik problem pa je, da je davčna zakonodaja glede obdavčitve kmetijskih gospodarstev zelo spremenljiva. V Sloveniji imamo nekaj več kot 70.000 kmetijskih gospodarstev; vsako obdeluje povprečno 6,8 hektarja kmetijskih zemljišč v uporabi, gospodarji s povprečno 5,6 hektarja gozda in vzgaja povprečno 6 glav velike živine. (<http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=6208&idp=11&headerbar=9>)

V nadaljevanju bomo uporabljali dva izraza, in sicer kmečko gospodinjstvo in kmetijsko gospodarstvo. Kmetije s statusom fizične osebe so v Zakonu o dohodnini poimenovane z izrazom »kmečka gospodinjstva«. Kmetijsko

gospodarstvo pa je poslovni subjekt, kjer poteka proizvodni proces, in ta izraz uporabljajo nekateri predpisi in institucije, kot so Statistični urad Republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter drugi.

2. RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN METODOLOGIJA

Osredotočili se bomo na raziskavo vsebine dohodka kmetijskega gospodarstva in njegovo obdavčitev.

Postavili smo si naslednji raziskovalni vprašanji:

1. Katere so podlage za odločitev o določeni obliki kmetijskega gospodarstva z vidika obdavčitve dohodka v Sloveniji?
2. Katere so podlage za obdavčitev dohodka iz kmetijskih gospodarstev v Avstriji, Nemčiji in Italiji?

Raziskava bo kvalitativne narave. Poglobili se bomo v načine obdavčitve kmetijskega gospodarstva v Sloveniji in še v treh državah (Avstriji, Italiji in Nemčiji) na podlagi metode analize sekundarnih pisnih dokumentov, to je pravnih virov. Odločili smo se za analizo s pomočjo dokumentov, ker so ti verodostojni za raziskavo obdavčitve dohodkov kmetijskega gospodarstva in omogočajo možnosti za primerjanje pravnih dejstev. Raziskali bomo načine obdavčitve kmetijskega gospodarstva v Sloveniji in še v treh različnih državah. Z metodo deskripcije bomo predstavili davčno zakonodajo za kmetijsko delovanje v Sloveniji in jo z metodo komparacije primerjali z državami, s katerimi se primerja Slovenija.

Obdavčitev dohodka kmetijskega gospodarstva bomo proučili z analizo pravnih dokumentov skozi naslednje kategorije:

- kaj je vsebina obdavčljivega dohodka,
- kakšno je zahtevano vodenje poslovnih knjig (to je namreč podlaga za izračun velikosti dohodka),
- vrsta obdavčitve.

Glede na te kategorije je namreč odvisno, za katero vrsto kmetijskega gospodarstva se bo to opredelilo z vidika obdavčitve dohodka.

Proučili smo slovensko zakonodajo s področja obdavčitve dohodkov kmetijskega gospodarstva oziroma kmečkega gospodinjstva. Z metodo deskripcije opisujemo davčne metode obdavčitve dohodkov slovenskih zavezancev iz osnovne kmetijske dejavnosti ter z metodo komparacije primerjamo različne obdavčitve dohodka različnih davčnih zavezancev za kmetijsko dejavnost v Sloveniji. Z metodo komparacije smo primerjali obdavčitev kmetijske dejavnosti v Sloveniji z izbranimi državami, to so Italija, Avstrija in Nemčija.

3. PREDSTAVITEV REZULTATOV RAZISKAVE IN RAZPRAVA

3.1. Vrste kmetijskega gospodarstva glede na vsebino obdavčljivega dohodka

Kaj je dohodek kmetijskega gospodarstva, je odvisno od tega, katere vrste davčni zavezanec je kmetijsko gospodarstvo; ali je zavezanec z dejanskim dohodkom ali zavezanec z normiranim dohodkom ali pa zavezanec s katastrskim dohodkom.

Glavna delitev dohodkov kmetijskega gospodarstva in njegova obdavčitev je odvisna od tega, v kateri vrsti dejavnosti kmetijsko gospodarstvo ustvarja, glede na določbe davčne in katastrske zakonodaje opredeljen dohodek. Glede na to ločimo:

- zavezance, pri katerih se davčna osnova ugotavlja na podlagi dejanskih prihodkov in dejanskih odhodkov, in zavezance, ki se jim davčna osnova računa na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov ter
- pavšaliste.

Za zavezance z dejanskim ali normiranim odhodkom so značilne naslednje vrste dejavnosti:

- druga kmetijska dejavnost: to so vse vrste pridelave, ki se štejejo pod kmetijsko dejavnost, vendar ne spadajo pod obdavčitev v okviru katastrskega dohodka. Te dejavnosti se obravnavajo kot kmetijske dejavnosti, za katere se mora davčna osnova ugotavljati na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov ali dejanskih prihodkov in normiranih

odhodkov. Predelovalci se morajo registrirati tako, da predložijo prijavo za vpis v davčni register oz. poslovni register (ZDoh-2);

- dopolnilna dejavnost na kmetijah: sem sodi (Uredba o dopolnilni dejavnosti na kmetiji; Uradni list RS, št. 57/15, 3. člen):
 - » predelava primarnih kmetijskih pridelkov, gozdnih sadežev in zelišč;
 - » predelava gozdnih lesnih sortimentov;
 - » prodaja kmetijskih pridelkov in izdelkov s kmetij;
 - » vzreja in predelava vodnih organizmov;
 - » turizem na kmetiji;
 - » dejavnost, povezana s tradicionalnimi znanji na kmetiji, storitvami oziroma izdelki;
 - » predelava rastlinskih odpadkov ter proizvodnja in prodaja energije iz obnovljivih virov;
 - » storitve s kmetijsko in gozdarsko mehanizacijo in opremo ter ročna dela;
 - » svetovanje in usposabljanje v zvezi s kmetijsko, gozdarsko in dopolnilno dejavnostjo;
 - » socialno-varstvene storitve.

Zavezanci z normiranim odhodkom ustvarjajo dohodek iz osnovne kmetijske in gospodarske dejavnosti, ki se ugotavlja na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov, zavezanci z dejanskim odhodkom pa iz dejanskih prihodkov in dejanskih odhodkov. Za te zavezance velja Zakon o dohodnini (poglavje III.3., ZDoh-2, 46.-68. člen), po katerem se obdavčuje tako imenovani dohodek iz dejavnosti. Dohodek iz dejavnosti je dohodek, dosežen z neodvisnim samostojnim opravljanjem dejavnosti, ne glede na namen in rezultat opravljanja dejavnosti; opravljanje dejavnosti pa pomeni opravljanje vsake podjetniške, kmetijske ali gozdarske dejavnosti, poklicne dejavnosti ali druge neodvisne samostojne dejavnosti, vključno z izkoriščanjem premoženja in premoženjskih pravic (46. člen ZDoh-2). Pri tem je treba poudariti, da se za dohodek iz dejavnosti ne šteje dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, razen če se davčna osnova od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne

gozdarske dejavnosti ugotavlja na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov ali na podlagi dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov (47. člen/I. odst. ZDoh-2).

Zavezanec z dejanskim ali normiranim odhodkom mora za vsako dobavo blaga ali opravljeno storitev izdati račun (81. člen ZDDv-1), ki ga tudi vključi v davčni obračun akontacije dohodnine oziroma dohodnine, v katerem izračuna davčno osnovo in akontacijo dohodnine oziroma dohodnino. Prav tako mora v davčni obračun vključiti tudi druge dohodke, kot so plačila iz naslova ukrepov kmetijske politike in iz naslova državnih pomoči, ki jih je prejel sam ali pa eden od članov njegovega kmečkega gospodinjstva. Enkrat letno mora predložiti Finančni upravi Republike Slovenije davčni obračun. (5. podpoglavje - Akontacija dohodnine od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti 312.a – 316.č Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15 in 63/16))

Pavšalisti ustvarjajo dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, ki se ugotavlja pavšalno, in sicer na podlagi katastrskega dohodka, zato zanje velja Zakon o dohodnini (poglavje III.4., 69. - 73.a člen) in Zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka. Za pavšaliste je katastrski dohodek kot davčna osnova za obdavčitev kmetijske dejavnosti. Na podlagi katastrskega dohodka so lahko obdavčeni dohodki od (Pajtnar, 2015, 7):

- pridelave na njivah (žita, krompir, krmne rastline, oljnice, sončnice, buče za olje, krmni posevki, nekatere vrste zelenjadnic, ki se lahko gojijo kot poljščine, npr. zelje, čebula, česen ipd.),
- pridelave travinja na travniških površinah,
- pridelave sadja v trajnih nasadih, pridelava hmelja,
- pridelava vina in oljčnega olja iz lastnega pridelka grozdja in oljk,
- živinoreje, vezane na pretežno lastno pridelavo krme na njivah ali travinju (prodaja živih živali),

- čebelarstva, od panjev evidentiranih v registru čebelnjakov (pridelava medu, vzreja čebeljih matic ter pridelava voska, matičnega mlečka in propolisa),
- pridelave hlodovine in drv, pridelava novoletnih drevesc iz mladja, gojenja in varstva gozda ter dela za vzdrževanje,
- gozdnih cest in vlak, opravljanja kmetijskih in gozdarskih storitev s kmetijsko in gozdarsko mehanizacijo v okviru strojnih krožkov v višini in pod pogoji, ki jih določa pravilnik, ki ureja pogoje za oprostitev plačila dohodnine za te storitve (ob neizpolnjevanju teh pogojev je treba delo opravljati v okviru dopolnilne dejavnosti ali drugih registriranih dejavnosti).

Dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti je dohodek, v katerega se vključi katastrski dohodek, pavšalna ocena dohodkov na panj, plačila iz ukrepov kmetijske politike in druga plačila iz naslova državnih pomoči (70. člen ZDoh-2). Katastrski dohodek se izračuna na podlagi predpisov o ugotavljanju katastrskega dohodka in pripiše (evidentira) k posameznemu kmetijskemu in gozdnemu zemljišču v zemljiškem katastru, kot dohodek iz pridelave pa se posameznemu zavezancu (uporabniku zemljišča) pripiše glede na obseg zemljišč, ki jih ima v uporabi. Enako se pavšalna ocena dohodka na panj izračuna na podlagi predpisa o ugotavljanju katastrskega dohodka in nato pripiše uporabniku na podlagi čebeljih panjev, ki jih ima evidentirane v registru čebelnjakov (71. in 72. člen ZDoh-2).

»Katastrski dohodek je pavšalna ocena tržnega dohodka od dejavnosti kmetijstva in gozdarstva, ki bi ga bilo mogoče doseči s povprečno ravniyo pridelave kmetijskih in gozdarskih pridelkov na kmetijskih in gozdnih zemljiščih v Republiki Sloveniji glede na njihovo proizvodno sposobnost.« (Zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka, 2016)

»Pozitivna lastnost katastrskega dohodka je onemogočanje davčnih utaj zavezancev.« (Jelčič, 1979, str. 83)

Ko poznamo, katere vrste dohodka kmetijsko gospodarstvo ustvarja, se glede na to kmetijsko gospodarstvo registrira in vodi poslovne knjige. Obstajajo razlike pri registraciji kmetijskega gospodarstva in vodenju

računovodstva ter poslovnih knjig. Zavezanci z dejanskim in normiranim odhodkom se morajo vpisati v davčni in poslovni register (v davčnem registru je to fizična oseba z dejavnostjo, v poslovnem registru pa je to opravljanje dejavnosti v statusu samostojnega podjetnika ali podjetja), medtem ko kmetijskemu gospodarstvu s katastrskim dohodkom dejavnosti ni treba priglasiti oziroma registrirati, ampak davčni organ identificira kmečko gospodinjstvo in evidentira v svoji evidenci po uradni dolžnosti. Zavezanci z dejanskim odhodkom morajo ugotavljati davčno osnovo na podlagi dejanskih ustvarjenih prihodkov in dejanskih odhodkov, zato morajo voditi računovodstvo in s tem v zvezi vse evidence, knjigovodske listine in poslovne knjige (zakonska podlaga je 54. člen ZGD-1), medtem ko zavezanci z normiranim dohodkom morajo ugotavljati davčno osnovo na podlagi dejansko ustvarjenih prihodkov in normiranih (vnaprej določen odstotek) odhodkov, ne vodijo računovodstva, ampak samo evidence za davčne namene, na primer knjigo prejetih in izdanih računov, register opredmetenih osnovnih sredstev, ipd. (zakonska podlaga 73. člen ZGD-1, Pajntar, 2015, 17).

Po drugi strani zavezancem s katastrskim dohodkom oziroma pavšalitom ni treba voditi knjigovodstva, pomembno pa je, da zagotovijo pravilno evidentiranje zemljišč v zemljiškem katastru. To storijo s pravilnim evidentiranjem dejanske rabe pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in da davčnemu organu sporočijo dejanske površine in panje, ki jih uporabljajo. (Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč (Uradni list RS, št. 122/08, 4/10 in 110/10))

3.2. Obdavčitve dohodka kmetijskega gospodarstva v Sloveniji

Iz teoretičnih izhodišč je obdavčljiv dohodek oziroma osnova za davek dobiček¹², ugotovljen kot presežek prihodkov nad odhodki.

Zavezanci z dejanskim dohodkom ugotavljajo davčno osnovo kot dobiček, ki je razlika med prihodki in odhodki, doseženimi v zvezi z opravljanjem dejavnosti (48.člen, I. odst. ZDoh-2).

12 »Davčni dobiček »taxincome« je znesek dobička v posameznem obdobju, ki se določi v skladu z davčnimi predpisi za ugotovitev davčne osnove, na podlagi katere se odmeri davčna obveznost« (Turk, 2000, 56).

Od ugotovljene davčne osnove oziroma dobička, morajo zavezanci plačati akontacijo dohodnine od dohodka iz dejavnosti (58. člen ZDoh-2). Zavezanci plačujejo akontacijo dohodnine med letom, pri izračunu akontacije dohodnine pa se višina doseženih dohodkov iz dejavnosti najprej uvrsti v ustrezeni dohodninski razred ter nato obdavči s stopnje dohodnine (s 1. 1. 2017 stopnje dohodnine znašajo: 16 %, 27 %, 34 %, 39 % ali 50 %, Zakon o davčnem postopku).

Pri ugotavljanju prihodkov in odhodkov je treba upoštevati naslednje (58. člen ZDoh-2):

- med prihodke se v davčno osnovo poleg prihodkov od prodaje všteto tudi vsa plačila za ukrepe kmetijske politike;
- za ugotavljanje davčne osnove se sredstva, ki so v lasti ali finančnem najemu člana kmečkega gospodinjstva in se uporabljajo za opravljanje dejavnosti, štejejo, kot da so v lasti ali finančnem najemu nosilca dejavnosti;
- kot odhodek se priznajo tudi obvezni prispevki za socialno varnost članov kmečkega gospodinjstva iz naslova kmetijske in dopolnilne dejavnosti;
- uveljavljati je mogoče vse stroške materiala, storitev, amortizacije, najete delovne sile, zemljišč;
- pri računovodenju prihodkov in odhodkov se upoštevajo pravila računovodskih standardov za samostojne podjetnike posameznike (Pajtnar N., 2015, 17).

Zavezanci z dejanskim dohodkom lahko pri izračunu akontacije dohodnine uveljavljajo davčne olajšave, kot jih določa zakon o dohodnini, in sicer (61.–66.a člen ZDoh-2):

- olajšavo za vlaganja v raziskave in razvoj,
- olajšavo za zaposlovanje (invalidov, vajencev, brezposelnih oseb),
- olajšavo za zavezanca invalida (osebna olajšava),
- olajšavo za izvajanje praktičnega dela v strokovnem izobraževanju,

- olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje (osebna olajšava),
- olajšavo za donacije,
- olajšavo za investiranje,
- olajšavo za zaposlovanje in investiranje po uredbi, ki ureja regionalno državno pomoč (RDP).

Pri izračunu akontacije dohodnine lahko zavezanci upoštevajo tudi splošno in posebno olajšavo za vzdrževane družinske člane ter olajšavo za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Olajšave lahko upoštevajo pod pogojem, da jim za posamezno davčno leto te niso bile upoštevane pri izračunu akontacije dohodnine od dohodka iz zaposlitve, ki ga izplača glavni delodajalec, ali jim je bilo na ta način upoštevanih manj kot 5/12 teh olajšav (FURS, 2015).

Zavezanci z normiranim dohodkom ugotavljajo davčno osnovo oziroma dobiček kot razliko med dejanskimi prihodki in normiranimi odhodki, pri čemer so normirani odhodki vnaprej določeni, in sicer v višini 80 % prihodkov (59. člen Z-Doh-2). Dohodnina od dohodka iz dejavnosti se odmeri od dobička po davčni stopnji 20 % in je dokončen davek. Ti zavezanci ne morejo uveljavljati davčnih olajšav ali posebnih osebnih in splošnih olajšav. Prav tako ne morejo zmanjševati davčne osnove na račun zneskov izgub iz preteklih let. Dohodki iz dejavnosti se »normirancem« ne všttevajo v letno odmero dohodnine, kar pomeni, da »normiranci«, ki imajo le dohodke iz dejavnosti, ne prejmejo letne odmere dohodnine in ne morejo uveljavljati olajšav, kot je splošna olajšava, olajšava za vzdrževane družinske člane in olajšava za dodatno prostovoljno pokojninsko zavarovanje (FURS, 2015).

Da je kmetijsko gospodarstvo lahko zavezanec z normiranim dohodkom, je treba upoštevati naslednje pogoje:

- da ne presega 50.000 evrov prihodkov na leto od vse kmetijske, gozdarske in dopolnilne dejavnosti, kar velja za dopolnilne dejavnosti in kmetijske dejavnosti, ki ne morejo biti obdavčena na podlagi katastrskega dohodka;

- da ne presega 100.000 evrov prihodkov na leto, vendar mora pri takšnem zavezancu biti v skladu z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zavarovana vsaj ena oseba za polni delovni čas, neprekinjeno najmanj pet mesecev; če sta dva zavarovanca, pa sme nosilec uveljavljati normirane odhodke do višine 200.000 evrov letnega prihodka;
- v prvem in drugem letu se lahko kmečko gospodinjstvo, ki je na novo začelo opravljati dejavnost, odloči za normirane dohodke ne glede na višino prihodkov (48. in 59. člen ZDoh-2).
- »Namen ureditve normiranih odhodkov ni ugodna davčna obravnava – normirani sistem ni davčna ugodnost, temveč administrativno poenostavljen sistem, ki davčnemu zavezancu omogoča preglednost nad bodočo davčno obveznostjo.« (Pajtnar, 2013, 13)

Za zavezance s katastrskim dohodkom je dovoljena metoda katastrskega dohodka, če se ukvarja z osnovno kmetijsko dejavnostjo. Davčna osnova ni dobiček, temveč je davčna osnova izračunana od dohodka iz osnovne kmetijske in gozdarske dejavnosti za posameznega zavezanca kot (70. člen ZDoh-2):

- vsota katastrskega dohodka kmetijskih in gozdnih zemljišč, ki jih ima v uporabi, zmanjšana za katastrski dohodek zemljišč, za katera se uveljavi oprostitev po 73. členu ZDoh-2,
- 70 % pavšalne ocene dohodka na panj za panje, ki jih ima v uporabi, ter pripadajoči delež dejansko prejetih obdavčenih subvencij;
- obdavčljiva plačila za ukrepe kmetijske politike.

O davčni osnovi dohodka kmetijskega gospodarstva in akontaciji dohodnine odloči z izdajo odločbe FURS za člane kmečkega gospodinjstva, ki so zavezanci s katastrskim dohodkom.

Zavezanci pa so naslednji (Pajtnar N., 2015, 10):

- člani kmečkega gospodinjstva, ki so na dan 30. junija leta, za katero se dohodek ugotavlja, vpisani v zemljiški knjigi oziroma zemljiškem katastru kot lastniki, zakupniki ali imetniki pravice do uporabe kmetijskega ali gozdnega zemljišča na podlagi drugega pravnega naslova;

- člani kmečkega gospodinjstva, ki so jim izplačana sredstva za ukrepe kmetijske politike ter
- lastniki ali uporabniki čebeljih panjev.

Če zemljišče dejansko uporablja oseba, ki nima pravice do uporabe zemljišča na podlagi pravnega naslova v zemljiški knjigi in zemljiškem katastru (zakup ni vpisan v zemljiško knjigo v skladu z Zakonom o kmetijskih zemljiščih), se lahko za davčne namene ta pravica pripiše dejanskemu uporabniku zemljišča s posebno vlogo pri davčnem organu (14. odst. 69. člena ZDoh-2). Vlogo je treba oddati pred 30. junijem, da se upošteva že za tekoče koledarsko leto.

Na davčno osnovo zavezancev s katastrskim dohodkom vplivajo tudi davčne olajšave, s katerimi si lahko kmetijsko gospodarstvo zniža plačilo davka.

Kot določa 73a. člen Zakona o dohodnini (ZDoh-2), lahko zavezanci s katastrskim dohodkom uveljavljajo naslednje davčne olajšave:

- kadar je mogoče z računi dokazati vlaganje sredstev članov gospodinjstva oziroma agrarne skupnosti v osnovna sredstva in opremo v povezavi z osnovno kmetijsko in osnovno gozdarsko dejavnostjo v okviru kmečkega gospodinjstva ali agrarne skupnosti, se v davčnem letu vlaganja prizna olajšava v višini 40 % vložene zneska in ne gre za vlaganja v nakup zemljišč, nakup ali gradnjo stavb, nakup motornih vozil razen traktorjev in druge kmetijske in gozdarske mehanizacije;
- Olajšave za investicije se v delu, ki so financirane iz sredstev proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, proračuna Republike Slovenije oziroma proračuna EU, če imajo ta sredstva naravo nepovratnih sredstev, ne priznajo;
- olajšava se priznava največ do višine davčne osnove. Neizkoriščen del olajšave iz prve alineje lahko zmanjšuje davčno osnovo v naslednjih petih letih po letu vlaganja, vendar zmanjšanje ne sme presegati davčne osnove;

- olajšava se prizna zavezancu v sorazmernem deležu glede na skupno število zavezancev v kmečkem gospodinjstvu oziroma glede na njegov pripadajoči solastniški ali sorazmerni delež v agrarni skupnosti;
- v primeru odtujitve osnovnega sredstva oziroma opreme, za katero je bila uveljavljena olajšava, prej kot v treh letih po letu vlaganja, se znesek davčne osnove v letu odtujitve poveča za znesek izkoriščene olajšave, morebitnega neizkoriščenega dela olajšave pa v naslednjih letih po odtujitvi ni mogoče uveljaviti.

4. Obdavčitev kmetijskega gospodarstva z davkom na dodano vrednost

Zavezanci z dejanskim in normiranim dohodkom za plačilo svojih izdelkov in storitev obračunajo prihodke z izstavljanjem računov, na katerih mora biti v določenih primerih zaračunan davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV). Kmetijsko gospodarstvo je oproščeno obračunavanja DDV, če v zadnjih 12 mesecih ni preseglo oziroma ni verjetno, da bodo presegli znesek 50.000 evrov obdavčljivega prometa (94. čl. I odst. ZDDV-1). To so tako imenovani mali davčni zavezanci. Ne glede na to se lahko zavezanec prostovoljno odloči za obračunavanje DDV ob pogoju, da izbiro priglasí FURS v elektronski obliki in da jo uporablja najmanj 60 mesecev (94. čl. III. odst. ZDDV-1).

Za zavezance s katastrskim dohodkom velja, da je obračunavanja DDV oproščena dobava blaga in storitev v okviru osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, kot jo določajo predpisi o dohodnini, če se zanjo dohodek ne ugotavlja na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov ali dejanskih prihodkov in normiranih odhodkov in če katastrski dohodek vseh članov kmečkega gospodinjstva za zadnje koledarsko leto ne presega 7.500 evrov (94. čl. ZDDV-1). Za osnovno kmetijsko in osnovno gozdarsko dejavnost se kot davčni zavezanec za namene tega zakona šteje eden od članov kmečkega gospodinjstva zavezancev za dohodnino od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti, ki ga člani kmečkega gospodinjstva, zavezanci za dohodnino iz te dejavnosti, določijo za predstavnika (94. čl. ZDDV-1).

Tudi zavezanec s katastrskim dohodkom se lahko prostovoljno odloči za obračunavanje DDV ob pogojih, da (47. čl. II. odst. ZDoh-2):

- a. enega od zavezancev za dohodnino od dohodka iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti v okviru kmečkega gospodinjstva, določenega v drugem odstavku 69. člena tega zakona, določi kot zavezanca za celotno kmetijsko in gozdarsko dejavnost v okviru kmečkega gospodinjstva (kot nosilca te dejavnosti) oziroma če se v okviru kmečkega gospodinjstva opravlja tudi druga kmetijska ali dopolnilna dejavnost na kmetiji, kot jo določajo predpisi o kmetijstvu, kot zavezanca za celotno kmetijsko in dopolnilno dejavnost v okviru kmečkega gospodinjstva;
- b. izbiro najprej elektronsko prihlasi FURS in
- c. izbiro za DDV uporablja 60 mesecev.

Zavezanci s katastrskim dohodkom, ki jim pravimo tudi pavšalisti, imajo pravico do pavšalnega nadomestila DDV, pri čemer seveda morajo biti registrirani kot pavšalisti in ne smejo biti registrirani za DDV. To pomeni, da so kupci blaga oziroma naročniki storitev kmetijskega gospodarstva davčni zavezanci za DDV in morajo plačilo za opravljeno dobavo prišteti znesek pavšalnega nadomestila v višini 8 % od odkupne vrednosti (95. člen ZDDV-1).

Zavezanec za dejanski ali normirani dohodek, ki ni identificiran za namene DDV, je za vsako dobavo blaga ali opravljeno storitev dolžan izdati račun, ki ga tudi vključi v davčni obračun akontacije dohodnine oziroma dohodnine, v katerem izračuna davčno osnovo in akontacijo dohodnine oziroma dohodnino (81. člen ZDDV).

Za zavezance s katastrskim dohodkom velja, ob izpolnjevanju določenih pogojev, izjema od obveznosti izdajanja računov. Obveznost izdajanja računov v skladu z drugim odstavkom 81. člena ZDDV-1 se ne nanaša na davčne zavezance iz drugega odstavka 94. člena ZDDV-1, kadar opravljajo dobavo kmetijskih in gozdarskih pridelkov in storitev neposredno končnemu potrošniku (npr. neposredna prodaja na domu, prodaja od vrat do vrat, neposredna prodaja na premičnih stojnicah, na tržnicah) ali za lastno rabo v okviru kmečkega gospodinjstva davčnega zavezanca (143.

člen Pravilnika o izvajanju Zakona o DDV; Uradni list RS, št. 141/06, 52/07, 120/07, 21/08, 123/08, 105/09, 27/10, 104/10, 110/10, 82/11, 106/11, 108/11, 102/12, 54/13, 85/14, 95/14, 39/16, 45/16 in 86/16).

Če zavezanec, ki ima katastrski dohodek, prodaja izdelke kupcem, ki so zavezanci za DDV, mora izdati račun.

4. Primerjalna obdavčitev kmetijskega gospodarstva v Avstriji, Nemčiji¹³ in Italiji¹⁴

V Avstriji in Nemčiji poznamo dva načina ugotavljanja davčne osnove, in sicer:

- delna pavšalna ugotovitev/ obdavčitev na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov in
- pavšalna ugotovitev dohodka.

V Italiji obstaja samo pavšalna obdavčitev.

4.1. Avstrija

V Avstriji za oba načina ugotavljanja davčne osnove velja priznavanje ukrepov kmetijske politike. Pri prvem načinu obdavčitve dohodka se ukrepi kmetijske politike za davčne namene upoštevajo v celoti kot prihodek iz dejavnosti, razen tistih, namenjenih vlaganju. V primeru pavšalne obdavčitve pa se prihodki iz naslova ukrepov kmetijske politike upoštevata le 33 % dejanskih zneskov, prejetih v preteklem letu.

Pavšalna ugotovitev dohodka je v Avstriji najpogostejši način obdavčitve, saj je na ta način obdavčeno 80 % vseh kmetij.

Kdaj velja delna pavšalna obdavčitev in kdaj v celoti pavšalna obdavčitev dohodka kmetijskih gospodarstev v Avstriji, določajo različni kriteriji.

Delna pavšalna obdavčitev velja v Avstriji za kmetije:

-
- 13 Celotna primerjava Nemčije in Avstrije je povzeta po publikaciji Državnega zbora (raziskovalno-dokumentacijski sektor) - Obdavčitev kmetij, primerjalni pregled (PP), N. Zeihofer, I. Zobavnik, Ljubljana, 2015
- 14 Primerjava z Italijo je povzeta po II. FAZNO POROČILO - Primerjalna analiza sistemov določanja kmetijstva in gozdarstva v Avstriji, Nemčiji in Italiji, Udovič, Zablatnik, Zurc, Pavlovič, Ministrstvo za finance Republike Slovenije, september, 2005

- katerih davčna vrednost presega 75. 000 evrov,
- obdelovalna površina presega 60 ha,
- število živine presega 120 glav,
- ter
- enotna vrednost kmetije ne presega 130.000 evrov in
- kmetija ustvari do 400.000 evrov prihodkov letno.

In kako je v Avstriji predpisano vodenje poslovnih knjig kmetijskih gospodarstev?

V primeru delne obdavčitve je treba voditi evidence prihodkov, normirani odhodki pa znašajo 70 %, če gre za rejo goveda, prašičev, perutnine, ovc in koz pa 80 %.

Obdavčitev na podlagi dejanskih prihodkov in dejanskih odhodkov z obveznostjo knjigovodstva (dvostavno knjigovodstvo) velja za kmetije, katerih enotna vrednost presega 150.000 evrov in katerih letni prihodki presegajo 550.000 evrov.

Pavšalna ugotovitev dohodka v Avstriji pa velja za kmetije:

- katerih vrednost ne presega 75. 000 evrov,
- obdelovalna površina ne presega 60 ha/ 10 ha (sadjarstvo)/ 0,6 ha (vinogradi),
- število glav živine ne presega 120 glav.

Pri pavšalni obdavčitvi je dobiček kmetije enak 42 % od enotne vrednosti kmetije, gorske kmetije so obdavčene v višini 70 % enotne vrednosti kmetije. Enotna vrednost kmetije se določa na podlagi Zakona o ocenjevanju premoženja. Ocenitev vrednosti temelji na metodi primerjalne ocenitve. Najprej se določi glavno primerjalno kmetijo, ki ima najboljše naravne pogoje za kmetovanje. Pri tem se upoštevajo vse okoliščine, kot je kakovost zemljišč (kakovost zemlje, struktura posesti, klimatske ter vodne razmere) in drugi pridelovalni pogoji (prometna lokacija, velikost kmetije). Vsaka kmetija se nato primerja z glavno primerjalno kmetijo in z odstotkovnimi pribitki in odbitki se določi število, ki opredeljuje talne in klimatske razmere te kmetije. To se nato pomnoži z najvišjim hektarskim

donosom in deli s 100; tako se dobi hektarski količnik, ki se pomnoži s skupno kmetijsko površino kmetije in rezultat je enotna vrednost za določeno kmetijo.

V Nemčiji se dohodek za kmetijsko dejavnost za davčne namene ugotavlja na tri načine:

- na podlagi dvostavnega knjigovodstva,
- na podlagi poenostavljenega sistema evidentiranja prejemkov in izdatkov ter
- v celoti pavšalno na podlagi ocenjene enotne vrednosti kmetijskega gospodarstva.

4.2. Nemčija

V Nemčiji velja pavšalna ugotovitev dohodka za zavezance, ki po zakonu niso obvezani voditi knjigovodstva in katerih obdelovalne kmetijske površine ne presegajo 20 ha in število glav velike živine ne presega 50 glav. Obstajajo tudi omejitve za posebne vrste pridelave. Obdelovalne gozdne površine ne smejo presegati 50 ha. Ni pa več kriterija najvišje enotne vrednosti kmetije. Te kmetije morajo glede na hektarsko vrednost svojih zemljišč, ki je določena v postopku vrednotenja, za vsak hektar obdelovalnih zemljišč pripisati ocenjen dohodek. Osnovni znesek za davčni obračun znaša 350 evrov na ha, 300 evrov na glavo živine in 1000 evrov za posamezno posebno vrsto pridelave. Ta ureditev velja od začetka leta 2015 naprej.

Dohodki, ki se zajemajo ločeno (dodatno), so dobički od prodaje osnovnih sredstev (zgradbe, zemljišča ipd.), ostalih osnovnih sredstev, kjer je prodajna cena znašala več kot 15.000 evrov, prihodki od nekaterih nadomestil in sproščanja rezerv. Za izračun končnega dohodka se k tako ocenjenemu dohodku prišteje še vrednosti pridelave posebnih kultur ter dohodki iz dopolnilnih dejavnosti, gozdarstva in prodaje/ najema osnovnih sredstev in odštejejo plačane najemnine in obresti.

Dvostavno knjigovodstvo je kmetija obvezna voditi, če:

- enotna vrednost kmetijskega gospodarstva presega 25.000 evrov ali
- letni promet presega 500.000 evrov ali

- letni dobiček presega 50.000 evrov.

Poenostavljeno knjigovodstvo, vodenje evidenc prejemkov in izdatkov ali normirani dohodek je možno, če so preseženi pogoji za ocenjevanje po pavšalni metodi, niso pa dosežene meje za dvostavno knjigovodstvo.

Tako kot v Avstriji tudi v Nemčiji velja priznavanje ukrepov kmetijske politike.

Pri dvostavnem in poenostavljenem knjigovodstvu se vse javne podpore kmetijstvu, kot so direktna plačila, različna nadomestila, odškodnine, investicijske podpore, prikazujejo kot prejemki.

Pri pavšalnem ugotavljanju dohodka se v Nemčiji predpostavlja, da so subvencije implicitno vključene v ugotavljanje enotne vrednosti kmetije.

4.3. Italija

Za razliko od Avstrije in Nemčije pa je v Italiji dohodek iz kmetijstva za kmetije in mala kmetijska podjetja obdavčen izključno po sistemu katastrskega dohodka.

Prihodki iz kmetijstva sodijo v Italiji med prihodke iz premoženja, ki zajemajo tako prejemke iz posedovanja kakor tudi gospodarjenja z zemljišči in stavbami. Pri zemljiščih razlikujejo med prihodki iz posedovanja in prihodki od uporabe zemljišča - kmetovanja. Vsa zemljišča, ki so evidentirana po parcelah, imajo v zemljiškem katastru pripisan določen donos (katastrski dohodek), ki je tudi podlaga za obdavčenje.

Katastrski dohodek v Italiji predstavlja povprečno oceno dohodka pri običajnem angažmaju kapitala in delovne sile. Tako ocenjen katastrski dohodek predstavlja neto vrednost, tako da se dejanski stroški ne odštevajo. Dohodek se pripiše osebi, ki ima trenutno pravico uživanja: lastnik ali najemnik.

Iz vidika kmetijstva sta v Italiji pomembni dve vrsti dohodka, vezanega na zemljišče:

- dohodki iz posedovanja in
- dohodki iz obdelave.

Oba dohodka je treba oceniti, da se ugotovi njuna velikost.

Dohodki iz posedovanja (reditodominicale) predstavlja tisti del običajnega povprečnega dohodka, ki ga je moč pridobiti iz nekega zemljišča s kmetijsko rabo. Ocena te vrste dohodka je vezana na oceno naravne rodovitnosti zemljišča in kapitala za njegovo obdelavo. Ta dohodek se pripiše vsem zemljiščem, ki so primerna za kmetijsko rabo, tudi neobdelanim, in predstavlja neko povprečno pavšalno vrednost.

Dohodek iz obdelave (reditoagrario), pa je tisti del dohodka celotnega kmetijskega gospodarstva, ki je rezultat angažiranja kapitala in/ ali dela lastnika ali najemnika, ki odpade na obravnavano parcelo. Ugotavlja se samo za obdelana zemljišča.

Obe vrsti dohodka se za posamezno parcelo ocenjujeta na podlagi vnaprej določenih vrednosti (modelno izračunani katastrski dohodek), ki so vezane na katastrske kulture in razrede. Določitev katastrskega dohodka za dohodek iz posedovanja poteka podobno kot v Sloveniji: po posameznih območjih za posamezno katastrsko kulturo in posamezen razred na podlagi parametrov zemljišča (kakovost, naravna rodovitnost, drugi dolgoročni vplivi). Če se zemljišče ne obdeluje, se ocenjeni dohodek zniža za 30 %.

Tudi dohodek iz obdelave je ocenjen analogno kot dohodek iz posedovanja. Tudi to je neto ocena s splošnim karakterjem, kar pomeni, da dejanske spremembe dohodka, ki so povezane s subvencijami in drugimi pomočmi, ostanejo neupoštevane. Če zemljišče ni obdelovano, se dohodek iz obdelave ne obračuna. Enako velja, če pride do naravnih dogodkov (nesreč), ki zmanjšajo vrednost dohodka za več kot 30 %. Tudi predelava in prodaja kmetijskih pridelkov sodi v kmetijsko dejavnost, če je povezana z osnovno kmetijsko dejavnostjo in je v predelanih proizvodih vsaj polovica pridelkov, ki izvirajo iz lastne kmetijske pridelave.

5. ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

V Sloveniji je treba ločiti kmetijska gospodarstva glede na to, ali je kmetijsko gospodarstvo zavezanec z dejanskim dohodkom ali je zavezanec z normiranim dohodkom ali pa je zavezanec s katastrskim dohodkom. To

določa, kako se mora kmetijsko gospodarstvo registrirati in ali je treba voditi poslovne knjige za ugotavljanje dohodka in kako je ta obdavčen. Zelo pomembno je vedeti višino dohodka, pri čemer so glavne meje za obdavčitev po katastrskem dohodku pogoj, da se kmetijsko gospodinjstvo ukvarja samo z osnovno kmetijsko dejavnostjo, za normirani dohodek 50.000 oziroma 100.000 evrov dohodka letno, za dejanski dohodek pa meje ni. Obvezen je vstop v obdavčitev DDV-ja, ko kmetijsko gospodinj-ski KD presega 7.500 evrov. Proučevali smo obdavčitev kmetijskega go-spodarstva za leto 2016, pred tem letom so bile druge zakonske davčne zahteve. V Avstriji in Nemčiji veljata delna pavšalna ugotovitev/ obdavči-tev na podlagi dejanskih prihodkov in odhodkov in pavšalna ugotovitev dohodka, medtem ko je v Italiji osnova za obdavčitev katastrski doho-dek. V vseh treh omenjenih državah se davčna zakonodaja obdavčitve kmetijskih gospodarstev ni menjala več let. Ugotovili smo, da v Sloveniji obstaja več vrst vsebin in obdavčitev dohodka kmetijskega gospodarstva kot v primerjalnih državah.

Za mala kmetijska gospodarstva (pavšalisti) je najugodnejši davčni položaj vsekakor uporaba obdavčitve katastrskega dohodka, za ostala kmetijska gospodarstva pa ni enoznačnega odgovora za katero se naj odločijo. Ta je odvisna na primer tudi od davčnih olajšav oziroma potreb po sredstvih za financiranje rasti kmetijskega gospodarstva, namenitve zadržanega čistega dohodka za dejavnost kmetijskega gospodarstva in za osebno rabo članov kmečkega gospodinjstva.

Obravnavali smo dohodek kmetijskega gospodarstva kot ekonomski po-jav in za katero davčno statusno obliko se lahko odločijo člani kmečkega gospodinjstva. Želimo pa izpostaviti predvsem dejstvo, da se kmečkih go-spodinjstev ne bi smelo obravnavati, da kmetujejo izključno samo zaradi dohodka in vrste obdavčitve, ampak je kmečko gospodinjstvo v prvi vrsti družbeni pojav, kjer so kmetje hkrati pridelovalci prehrane, obdelovalci zemlje, pospeševalci razvoja turizma, skrbijo za urejenost krajine in so nosilci trajnostnega razvoja. Zato mora država poskrbeti za poenostavje-no in stimolativno zakonodajo, da mladi ostanejo na podeželju.

LITERATURA IN VIRI

- Barbič, A.: Ruralna sociologija v spoznavanju in spodbujanju razvoja kmetijstva in podeželja v Sloveniji. Acta agriculturae Slovenica, str. 331–348, let. 103, št. 2, september 2014.
- Barbič, A.: Kmetov vsakdan: Položaj in prihodnost družinskih kmetij na Slovenskem. Cankarjeva založba, 1990.
- FURS: Dohodek iz dejavnosti, (1. izdaja, februar 2015). http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Dohodek_iz_dejavnosti/Opis/Brosura_o_dohodku_iz_dejavnosti.pdf
- Jelčić, B. (1979). Nauka o financijama. <http://www.moj-bankar.hr/Kazalo/P/Porezni-katastar>.
- Kanjuo Mrčela, A.: Ekonomska sociologija: prispevek k razumevanju ekonomskega delovanja. Teorija in praksa, str. 831–837, let. 49, št. 6, 2012.
- Maučec, M.: Problematika obdavčevanja domačega kmetijstva in vpogled v obdavčevanje kmetijstva v Italiji, Avstriji in Nemčiji s Predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini. Beltinci, 2009.
- Pajntar, N.: Dohodnina in kmetijstvo, Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015.
- Pravilnik o evidenci dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč, Uradni list RS, št. 122/08, 4/10 in 110/10.
- Pravilnik o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 141/06, 52/07, 120/07, 21/08, 123/08, 105/09, 27/10, 104/10, 110/10, 82/11, 106/11, 108/11, 102/12, 54/13, 85/14, 95/14, 39/16, 45/16 in 86/16).
- Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«, Uradni list RS, št. 25/11, str. 3285, 3289.
- Statistični urad RS: V Sloveniji je čedalje manj kmetijskih gospodarstev, po obsegu kmetijske proizvodnje pa so čedalje večja. <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=6208&idp=11&headerbar=9>
- Turk, I. Pojmovnik računovodstva, financ in revizije. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2000.

- Udovič, Zablatnik, Zorc, Pavlovič: II. FAZNO POROČILO, Primerjalna analiza sistemov določanja dohodka iz kmetijstva in gozdarstva v Avstriji, Nemčiji in Italiji, september 2005, Ministrstvo za finance Republike Slovenije.
- Uredba o dopolnilnih dejavnostih na kmetiji (Uradni list RS, št. 57/15).
- Zakon o dohodnini (ZDoh-2) (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15 in 63/16).
- Zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka (ZUKD-2) (Uradni list RS, št. 63/16).
- Zakon o kmetijstvu (ZKmet-1) (Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14 in 32/15).
- Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14 in 90/15).
- Zeilhofer, N., Zobavnik, I.: Obdavčitev kmetij, primerjalni pregled, Ljubljana: Državni zbor, raziskovalni-dokumentacijski sektor, 2015. Živko, T., Zver, M. in Bobek, V.: Ekonomska kultura: osnovni pojmi in koncepti. 2004. Koper: Fakulteta za management.

UPORABA NAJNIŽJE CENE KOT EDINEGA MERILA ZELENEGA JAVNEGA NAROČANJA V LOGISTIKI EKOLOŠKIH ŽIVIL IN OKOLJA

USING THE LOWEST PRICE AS THE SOLE CRITERIA OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN LOGISTICS ENVIRONMENT

Franc Kerenc, mag., Pošta Slovenije

Rudi Matjašič, mag., Pošta Slovenije

E-mail: rudi.matjasic@gmail.com

ABSTRACT

An Action plan for the green public procurement was adopted by the Government of the Republic of Slovenia first on the 21.5.2008. It was based on several European directives. The goal was that in 50 % of the public procurement their result would be the purchase of environmentally friendly products. In 8.12.2011 the government had adopted a Regulation about green public procurement. It is procurement of such products, which have, compared to the regular types of products, smaller impact on the environment and at the same time have the same or even better functionalities. It also lays down the rules about the public procurement of foods. At least 10% of it must consist of organic food. The contracting authority incorporates the environmental requirements into the procedure in a way that defines them in one or in more following ways as as: object of public procurement, technical specification, condition for qualification, criteria to choose the best offer, additional provision in the contract.

We were inquiring data to solve the next research question: What is the percentage of usage of the lowest price as the only criteria on a separate field of public procurement. We found out that the percentage of issued procurements is the same, as is also the percentage of usage of the lowest

price as the only criteria – that is more than a half of all procurements. That is so because it is »the easiest way out« and because the tendencies are in a way of lowering costs.

Key words: Green public procurement; contracting authority; the environmental aspect; costsenvironmental acting system.

1. UVOD

Infrastrukturne dejavnosti zajemajo vodno, energetska, transportno in poštno področje. Vlada Republike Slovenije je podlagi evropskih direktiv 21. 5. 2009 sprejela Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009–2012. Osnovni namen priprave akcijskega načrta je bil pospešiti in poenotiti izvajanje zelenega javnega naročanja v Sloveniji. Za doseganje opredeljenih ciljev je bilo predlagano izvajanje raznih ukrepov, med njimi tudi Uredba za zeleno javno naročanje. V Akcijskem načrtu si je vlada republike Slovenije zadala skupni cilj za izbrane skupine izdelkov/storitev, da bo v povprečju 50 % vseh javnih naročil do leta 2012 izvedenih tako, da bo končni rezultat, nakup okoljsko sprejemljivega izdelka oziroma storitve (<http://www.arhiv.svrez.gov.si/>).

Za začetek je bilo spodbudno tudi prvo poročilo zelenega javnega naročanja, ki se nanaša na obdobje od junija 2009 do marca 2010, Vlada RS ugotavlja, da so bili cilji iz akcijskega načrta v nekaterih primerih le doseženi. V letu 2009 so naročniki pri oddaji 415 javnih naročil vsaj v enem sklopu upoštevali okoljski vidik. Delež teh naročil glede na vse postopke naročil velike vrednosti in glede na posamezna naročila, oddana na podlagi okvirnega sporazuma, tako znaša 8,89 %. Vrednostno je delež naročil, pri katerih so naročniki upoštevali okoljske vidike, znašal 8,71 % ali 246,32 mio EUR. Vendar na podlagi obstoječih statističnih podatkov ni mogoče oceniti, pri kakšnem deležu naročil je resnično šlo za zeleno javno naročanje, kar pomeni, da je bil izveden nakup blaga, storitve ali gradnje, ki ima manjši okoljski vpliv od običajnega blaga, storitve ali gradnje (<http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Slovenia/Report%20on%20the%20implementation%20and%20achievement%20>

of%20green%20public%20procurement%20in%20the%20period%20June%202009%20-%20March%202010.pdf).

Tudi v magistrskem delu z naslovom Javna naročila – gospodarnost porabe javnih sredstev (Simčič Veličkov, 2011) je ugotovljeno, da se z zelenimi javnimi naročili v Sloveniji zasleduje cilj gospodarnosti in drugi okoljevarstveni cilji. To je ugotovljeno na podlagi raziskave ureditve sistema javnega naročanja v Sloveniji s pomočjo vsestranske analize področja javnega naročanja, predvsem s politološkega, pravnega in z ekonomskega vidika (<http://www2.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/magistrska/simcicvelickovbarbara.pdf>).

Kot nadaljevanje akcijskega načrta je Vlada Republike Slovenije 8. 12. 2011 izdala Uredbo o zelenem javnem naročanju, za katerega se šteje naročanje, pri katerem naročnik po Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakonu o javnem naročanju na vodovodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) naroča blago, storitve ali gradnje, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami, v vsej življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti. Objavljena je bila v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 102/2011 z dne, 13. 12. 2011. Uredba je začela veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, to je 14. 12. 2011, uporabljati pa se je začela 13. 3. 2012.

Uredba o zelenem javnem naročanju za 11 skupin predmetov javnega naročanja določa okoljske vidike, ki jih morajo naročniki upoštevati pri oddaji javnih naročil ter način, kako se upoštevajo. Uredba je bila zasnovana tako, da bo v prihodnje okoljske zahteve s spremembami in dopolnitvami uredbe mogoče zaostri ali dodati okoljske zahteve za nove skupine predmetov javnega naročanja.

Ob tem je v 7. členu določeno prehodno obdobje do 1. januarja 2013, v katerem mora naročnik v postopke javnega naročanja vključevati temeljne okoljske zahteve le med merila za izbor najugodnejšega ponudnika. Skupen delež vseh meril za izbor najugodnejše ponudbe mora znašati 25 %. Če je predmet javnega naročanja osebno ali lahko tovorno vozilo ali avtobus kategorije I, pa mora biti delež okoljskih meril ovrednoten z

najmanj 50 % vseh meril za izbor najugodnejše ponudbe (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2011102&stevilka=4404>).

Zaradi upoštevanja razvitosti slovenskega trga z okoljsko sprejemljivejšimi izdelki in storitvami ter ozaveščenost, kapacitete in usposobljenost javnih naročnikov, uredba do 31. 12. 2012 določa prehodno obdobje za javne sklade, javne agencije, javne zavode, javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge osebe, ki se v skladu z javno-naročniško zakonodajo štejejo za osebe javnega prava. V tem obdobju so morali ti javni naročniki temeljne okoljske zahteve vključevati le med merila za izbor najugodnejše ponudbe, kar za ponudnika predstavlja možnost, da dobi njegova ponudba zaradi boljših okoljskih lastnosti pri ocenjevanju in primerjavi z drugimi ponodbami dodatne točke.

Glede na nerazvitost ponudbe slovenskih ekoloških živil določa uredba tudi prehodno obdobje za zeleno javno naročanje živil in gostinskih storitev. Do 31. 12. 2013 bodo morali javni naročniki naročati vsaj 5 % ekoloških živil oziroma upoštevaje splošno prehodno obdobje do 31. 12. 2012, ponudbam z ekološkimi živili dodeliti dodatne točke v okviru meril za izbor najugodnejše ponudbe. Od 1. 1. 2014 naprej pa bodo morali naročniki kot obvezen minimalen delež ekoloških živil upoštevati 10 % delež.

Sledile so še Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zelenem javnem naročanju, ki so bile objavljene v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 18/12, 24/12 in 64/12, v katerih so bile dodane nekatere novosti oz. odpravljene pomanjkljivosti prejšnje.

Uredbo dopolnjuje 12 prilog, ki uporabljajo v svojem terminu za razumevanje in izvajanje naslednje izraze:

- **Temeljne okoljske zahteve:** so minimalne zahteve, ki jih mora naročnik v postopku javnega naročanja upoštevati pri opredelitvi predmeta javnega naročila, tehničnih specifikacijah, pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, pogodbenih določilih in merilih za izbor najugodnejše ponudbe;
- **Dodatne okoljske zahteve:** so zahteve, ki jih naročnik na podlagi lastne presoje vključi v postopek javnega naročanja, kadar želi

uveljaviti dodatne ali višje standarde varstva okolja, kot so določeni v temeljnih okoljskih zahtevah;

- **Ocena stroškov v vsej življenjski dobi blaga**, storitev ali gradenj pomeni, da naročnik ob upoštevanju predvidene življenjske dobe blaga, storitve ali gradnje, v postopku oddaje javnega naročila smiselno upošteva stroške nakupa, najema ali zakupa, vključno z morebitnimi premijami, pristojbinami, provizijami in drugimi oblikami plačil, stroške uporabe in delovanja, vključno s stroški potrošnega materiala, stroške vzdrževanja, stroške, ki nastopijo po prenehanju uporabe blaga, stavbe ali gradbeno inženirskega objekta ali po končanem izvajanju storitve, vključno s stroški odstranitve, razgradnje in sanacije in zunanje okoljske stroške;
- **Znak za okolje tipa I**: je prostovoljna okoljska oznaka, ki označuje okoljske prednosti določenega blaga, storitve ali gradnje. Merila za pridobitev okoljskega znaka tipa I temeljijo na preučitvi vpliva blaga, storitev ali gradnje na okolje v njihovi življenjski dobi in na evropskih, mednarodnih ali slovenskih okoljskih standardih. Podeljuje ga državni ali regionalni organ ali neodvisna institucija, ki je bila v skladu s standardom SIST EN 45011 ali Vodnikom ISO 65 akreditirana za potrditev uporabe določenega okoljskega znaka tipa I;
- **Sistem okoljskega ravnanja**: pomeni prostovoljni sistem ravnanja organizacije ali posameznika, ki se vzpostavi po standardu ISO 14001, shemi EMAS ali drugem standardu ali shemi, je sestavni del celotnega sistema vodenja, organizacijske strukture, postopkov planiranja v delovnih procesih, razvojnih virov in odgovornosti, vodi k izvajanju, doseganju, nadzorovanju ter vzdrževanju okoljske politike organizacije in obvladovanju njenih okoljskih vplivov. Organizacija ali posameznik si v skladu z njim prizadeva za nenehno izboljševanje ravnanja z okoljem (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2011102&stevilka=4404>).

Naročnik v postopek javnega naročanja vključi okoljske zahteve tako, da jih opredeli na enega ali več naslednjih načinov:

- kot predmet javnega naročila;

- v tehničnih specifikacijah kot tehnični standard, učinkovitost, funkcionalnost ali drugo lastnost predmeta javnega naročanja, znak za okolje oziroma oceno življenjske dobe;
- kot pogoj za ugotavljanje sposobnosti ponudnika;
- kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe;
- kot dodatna določila v pogodbi, ki jo sklene z izbranim ponudnikom ali, v primeru okvirnih sporazumov, z izbranimi ponudniki (1. odst. 4. čl. uredbe).

Naročnik mora določiti predmet javnega naročila tako, da je iz opisa predmeta jasno razvidno, da je predmet javnega naročanja okoljsko manj obremenjujoče blago, storitev ali gradnja (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2011102&stevilka=4404>).

V nadaljevanju bom navedel elemente iz Uredbe o zelenem javnem naročanju, ki jih je treba v postopkih javnega naročanja upoštevati:

- temeljne in dodatne okoljske zahteve;
- merila za izbor ponudb;
- primer podrobnega opisa merila za praktični primer. (Kerenc, 2004, str. 51).

2. TEMELJNE IN DODATNE OKOLJSKE ZAHTEVE

Sestavni del Uredbe o zelenem javnem naročanju predstavlja 12 prilog:

1. Temeljne in dodatne okoljske zahteve za električno energijo;
2. Temeljne in dodatne okoljske zahteve za živila, pijače, kmetijske pridelke, za prehrano in gostinske storitve;
3. Temeljne in dodatne okoljske zahteve za pisarniški papir in higienske papirnate proizvode;
4. Temeljne in dodatne okoljske zahteve za elektronsko pisarniško opremo;
5. Temeljne okoljske zahteve za avdio in video opremo;
6. Temeljne okoljske zahteve za hladilnike, zamrzovalnike in njihove kombinacije, pralne stroje, pomivalne stroje, klimatske naprave;

7. Temeljne okoljske zahteve za stavbe;
8. Temeljne okoljske zahteve za pohoštvo;
9. Temeljne okoljske zahteve za čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila;
10. Temeljne okoljske zahteve za osebna in transportna vozila ter storitve avtobusnega prevoza;
11. Temeljne okoljske zahteve za pnevmatike;
12. Okoljska merila za postopke javnega naročanja, v katerih naročnik temeljne okoljske zahteve vključi le med merila za izbor najugodnejše ponudbe. (Kerenc, 2004, str. 51).

3. RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN RAZISKAVA

Preverjali bomo naslednje raziskovalno vprašanje: Kakšen je (bil) odstotek uporabe najnižje cene kot edinega merila na posameznem področju dejavnosti (vodno, energetska, transportno, poštno področje)?

Pregledali in proučili bomo objave s portala javnih naročil zavezancev, ki spadajo v okvir Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS), v nadaljevanju »infrastrukturni sektor«. Skupno smo pregledali 383 objav, ki se navezujejo na obdobje od 13. 3. do 31. 12. 2012 ter vključitev še do 13. 3. 2013 (da se zaokroži enoletno obdobje).

Preverili bomo naslednje raziskovalno vprašanje: »Kakšen je (bil) odstotek uporabe najnižje cene kot edinega merila na posameznem področju dejavnosti«, je razviden v Tabeli 1. Za primerjavo sem prikazal še stanje uporabe meril v objavah, kjer je bilo obvezno vključevanje temeljnih okoljskih zahtev (Tabela 2). Ugotavljamo, da zavezanec infrastrukturnega sektorja, ki predstavlja največji delež v strukturi oddanih naročil, ostaja enak, delež uporabe najnižje cene kot edinega merila pa bistveno ne odstopa od celotnih objav. Hkrati ugotavljamo, da se tudi skupni delež bistveno ne razlikuje. Iz navedene tabele je še razvidna struktura vključenih zelenih meril po posameznem področju dejavnosti.

Tabela 1: Struktura področij dejavnosti zavezancev in vključenih meril (Kerenc, 2004, str. 75).

Skupne objave			Katera merila so zahtevana za izbor najugodnejšega ponudnika			skupaj
			najnižja cena	najugodnejša cena (pond. merila)	vkjučena merila ZeJN	
V katero področje dejavnosti spada naročnik	vodno področje	število	35	25	4	64
		odstotek	54,7 %	39,1 %	6,2 %	100,0 %
	energetsko področje	število	73	12	2	87
		odstotek	83,9 %	13,8 %	2,3 %	100,0 %
	transportno področje	število	17	2	3	22
		odstotek	77,3 %	9,1 %	13,6 %	100,0 %
	poštne storitve	število	62	52	2	116
		odstotek	53,4 %	44,8 %	1,7 %	100,0 %
	druge osebe javnega prava	število	6	3	1	10
		odstotek	60,0 %	30,0 %	10,0 %	100,0 %
skupaj		število	193	94	12	299
		odstotek	64,5 %	31,4 %	4,0 %	100,0 %

(Lasten vir)

4. UGOTOVITVE RAZISKAVE IN PRIPOROČILA ZA PRIHODNOST

Z raziskavo smo ugotovili, kakšen je bil odstotek uporabe najnižje cene kot edinega merila na posameznem področju dejavnosti. Ugotovljeno je, da zavezanci z vseh področij dejavnosti v več kot polovici primerov kot edino merilo uporabljajo najnižjo ceno. Eden izmed vzrokov (iz prakse) je morda tudi, da kot predlagatelj naročila z definiranjem najnižje cene kot edinega merila izbereš pot »linije najmanjšega odpora«. Enakega mnenja je Šušelj (2010, str. 12): »Naročniki se ne odločajo zgolj iz razloga ekonomičnosti, temveč tudi zaradi manjše zapletenosti določanja tega merila, ki ga je v nasprotju z merilom ekonomsko najugodnejše ponudbe lažje opisati in ovrednotiti« (<http://www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/suselj728.pdf>).

Napačno je ravnanje »linije najmanjšega odpora« in za edino merilo predlagati najnižjo ceno. V praksi se to namreč pogosto dogaja, predvsem tam, kjer v procesih sodeluje več udeležencev (večja podjetja) in je od odstopanja merila »najnižja cena«, potrebno pretirano pojasnjevanje odločitev. Dogaja se tudi, predvsem v kriznih časih, ko kronično primanjkuje sredstev, da vodilni management v vnemi zmanjševanja stroškov, sprejema najnižjo ceno kot edino merilo, ki je seveda popolnoma legitimna in sprejemljiva. Ob tem je naloga predlagatelja, ki mora svoje strokovno področje s tehničnega in pravnega stališča dobro poznati, da z argumenti »prepriča« nasprotnike oz. končne odločevalce o nujnosti upoštevanja načel dobrega gospodarjenja na daljši rok in širšega gledanja na nujnost varovanja in zaščite okolja.

Kot navaja Tomšič (2007), »je vsekakor zaželeno, da bi se kot merilo za oddajo ponudbe uporabljalo načelo presoje ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih – tudi okoljskih meril v povezavi s predmetom naročila povsod tam, kjer je to smiselno in mogoče. Tako se lahko v polni meri izkoristijo dolgoročni okoljski in ekonomski potenciali«

LITERATURA IN VIRI

- Kerenc, F. (2014). *Uvedba in izvajanje uredbe o zelenem javnem naročanju*. (Magistrska naloga). Celje: [F. Kerenc]. Pridobljeno 5. 10. 2016
- Simčič Veličkov, B. (2011). *Javna naročila – gospodarnost porabe javnih sredstev*. (Magistrska naloga). Ljubljana: [B. Simčič Veličkov]. Pridobljeno 15. 11. 2013 s spletne strani <http://www2.fu.uni-lj.si/diplome/pdfs/magistrska/simcicvelickovbarbara.pdf>.
- Šušelj, M. (2010). *Analiza javnih naročil v domu starejših občanov Ilirska Bistrica*. (Diplomska naloga). Ljubljana: [M. Sušelj]. Pridobljeno 25. 3. 2013 s spletne strani <http://www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/suselj728.pdf>.
- Tomšič, M. (2007). *EKO merila pri javnem naročanju*. Gradbeni inštitut ZRMK d. o. o. Ljubljana. Pridobljeno 18. 3. 2013 s spletne strani <http://www.gi-zrmk.si/euprojekti/greenlabelspurchase/glp%20eko%20merila%20pri%20javnih%20narcilih%20-%20megra%2007.pdf>.

- Uredba o zelenem javnem naročanju. (2011). *Uradni list RS*, št. 102, str. 13611. Pridobljeno 28. 2. 2013 s spletne strani <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2011102&stevilka=4404>.
- Vlada Republike Slovenije. (2009). *Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009-2012*. Pridobljeno 26. 2. 2013 s spletne strani <http://www.arhiv.svrez.gov.si/>.
- Vlada Republike Slovenije. (2010). *Poročilo o izvajanju ukrepov in doseganju ciljev na področju zelenega javnega naročanja v obdobju junij 2009 - marec 2010*. Pridobljeno 10. 5. 2013 s spletne strani <http://www.cleanvehicle.eu/fileadmin/downloads/Slovenia/Report%20on%20the%20implementation%20and%20achievement%20of%20green%20public%20procurement%20in%20the%20period%20June%202009%20%20March%202010.pdf>.
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (uradno prečiščeno besedilo) (ZJNVETPS-UPB3). (2011). *Uradni list RS*, št. 72, str. 9559. Pridobljeno 25. 2. 2013 s spletne strani <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201172&stevilka=3120>.

PRIMERJAVA PRISTOJNOSTI ZAKONODAJNE INICIATIVE IN VLAGANJA AMANDMAJEV EVROPSKIH DRUGIH DOMOV

COMPARISON OF LEGISLATIVE COMPETENCE INITIATIVES AND SUBMITTING AMENDMENTS OF EUROPEAN NATIONAL COUNCILS

Marjan Maučec, mag.pos.ved

ABSTRACT

On annual meetings of the Association of European Senates (Association des Sénats d'Europe) the representatives of the senates emphasise the meaning of the research in the field of bicameralism. The article introduces the role of the European second chambers in the legislative procedure. We wanted to gain a better and broader insight into research matter that is why different countries were included into research. Consequent main competences of second chambers in the legislative process have been highlighted: an ability to propose the adoption of laws (legislative initiative), to initiate a legislative procedure and amend laws during legislative procedure. Constitutional order of the stated competences depends mostly on the role and the importance of the second chamber in each state (for example the second chamber can act as a representative of all the citizens, as a representative of territorial units, as an advisory body etc.). Theory and practice of other states with bicameral systems show that the competence of the second chamber to amend laws during legislative process is reasonable and justified. We suggest that within the Slovenian constitutional system the National Council of the Republic of Slovenia is conferred a competence of submitting amendments to laws during the legislative process.

Keywords: second chamber, legislative process, legislative initiative, amendment.

POVZETEK

Predstavniki Združenja evropskih senatov (Association des sénats d'Europe) na vsakoletnih srečanjih poudarjajo pomen opravljanja raziskav s področja dvodomnosti. V prispevku smo predstavili vlogo evropskih drugih domov v zakonodajnem postopku. Želeli smo pridobiti boljši in širši vpogled v proučevani pojav, zato smo ga proučili po različnih državah. Izpostavili smo glavne pristojnosti drugih domov v okviru postopka sprejemanja zakonov: možnost vložiti predlog zakona (zakonodajna iniciativa), začeti zakonodajni postopek in vlagati amandmaje na zakone v zakonodajnem postopku. Ustavna ureditev omenjenih pristojnosti je odvisna predvsem od vloge in pomena, ki ga ima drugi dom v posamezni državi (npr. drugi dom je lahko predstavnik vseh državljanov, predstavnik teritorialnih enot, posvetovalno telo ipd). Teorija in praksa tujih držav z dvodomno ureditvijo kaže, da je pristojnost amandmiranja zakonov drugega doma v zakonodajnem postopku smiselna in upravičena. Predlagamo, da bi tudi v slovenskem ustavnem sistemu državnemu svetu dodeli pristojnost vlagati amandmaje k zakonom v postopku njihovega sprejemanja.

Ključne besede: drugi dom, zakonodajni postopek, zakonodajna iniciativa, amandma.

1. UVOD

Države različno urejajo pristojnosti, načine vlaganja predlogov zakonov, načine začetka zakonodajnega postopka in načina vlaganje amandmajev. Razlikujejo se torej načini pričetkov zakonodajnih postopkov in načini vlaganja amandmajev k posameznim določbam predlaganih zakonov.

Raziskavo bomo torej pričeli z analizo in medsebojno primerjavo pristojnosti vlaganja zakonskih predlogov in amandmajev k posameznim zakonskim predlogom. V primerjavo smo vključili ureditve v vseh evropskih državah in tudi v državah članicah Evropske unije.

Ustavna ureditev, ki ureja obravnavano tematiko, se razlikuje v posameznih državah kot se razlikuje tudi poimenovanje predstavniških teles.

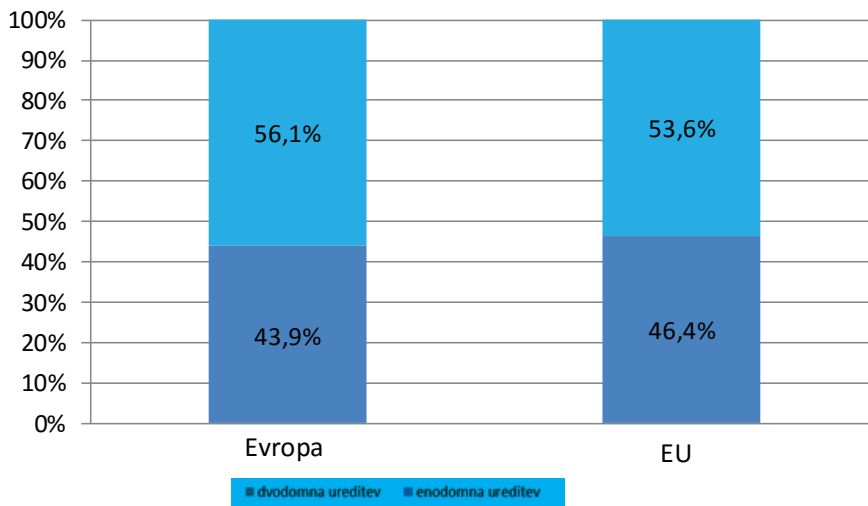
Drugi domovi se razlikujejo zelo različno: senat, državni svet, svet republike, dom lordov, zvezni svet ipd.¹⁵

Primerjali bomo ureditve v drugih domovih evropskih držav (glej prilogo): avstrijski zvezni svet¹⁶, belgijski senat¹⁷, beloruski svet republike¹⁸, dom narodov Bosne in Hercegovine¹⁹, češki senat²⁰, francoski senat²¹, irski senat²², italijanski senat²³, nemški zvezni svet²⁴, nizozemska prva zbornica²⁵,

-
- 15 Več o posameznih ureditvah dvodomnosti gl. Maučec M.: Dvodomnost v Evropi : primerjava ureditve drugih domov, Marjan Maučec, samozaložba, Ljubljana, 2016.
 - 16 Predstavniško telo Republike Avstrije (v nadaljevanju Avstrija), zvezna skupščina (Bundesversammlung), je sestavljeno iz nacionalnega sveta (Nationalrat) in zveznega sveta (Bundesrat).
 - 17 Predstavniško telo (Federale Kamers, Chambres Federales) Kraljevine Belgije (v nadaljevanju Belgija) je sestavljeno iz predstavniškega doma (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Chambre des Représentants) in senata (Senaat, Senat).
 - 18 Beloruska narodna skupščina (Natsionalnoye Sobranie) je sestavljena iz zgornjega doma, sveta republike, (Soviet Respubliki) in spodnjega doma, predstavniškega doma (Palata Predstaviteley).
 - 19 Parlamentarna skupščina (Parlamentarna skupština) Bosne in Hercegovine (v nadaljevanju BiH) ima dva doma: dom narodov (Dom narodov), ki predstavlja zgornji dom, in zastopniški dom (Zastupnički dom) kot spodnjo zbornico.
 - 20 Zakonodajna oblast je v Češki republiki (v nadaljevanju Češka) v rokah parlamenta (Parlament Česke Republiky), ki je sestavljen iz dveh zborov: poslanske zbornice (Poslanecka Snemovna), ki predstavlja spodnji dom, in senata (Senat), zgornjega doma.
 - 21 Parlament (Parlement) Republike Francije (v nadaljevanju Francija) je sestavljen iz dveh zborov: narodne skupščine (Assemblée nationale) in senata (Senate).
 - 22 Dva domova irskega parlamenta (Oireachtas) sta: predstavniški dom (Dail Eireann) in senat (Seanad Eireann).
 - 23 Predstavniško telo Italije je sestavljeno iz dveh domov. To sta poslanska zbornica (Camera dei deputati) kot spodnji in senat (Senato della Repubblica) kot zgornji dom.
 - 24 ustava (oziroma takoimenovani temeljni zakon) zvezne republike nemčije (v nadaljevanju nemčija) ureja pristojnosti dveh domov, ki delujeta na področju zakonodajne oblasti. spodnji dom, zvezni zbor (bundestag) na zvezni ravni predstavlja vse državljane, zgornji dom, zvezni svet (bundesrat) pa je predstavnik dežel (länder).
 - 25 predstavniški dom kraljevine nizozemske (v nadaljevanju nizozemska) je parlament (staten-generaal), ki ga sestavljata druga zbornica (tweede kamer der staten-generaal), ki je sodna institucija prvim domovom evropskih parlamentov, in prva zbornica (eerste kamer der staten-generaal). zaradi poenostavitve izrazov in da bi se izognili zmeda, ki bi jo lahko povzročili izrazi prvega in drugega doma nizozemske, bomo prvo zbornico v nadaljevanju imenovali senat, drugo pa poslanska zbornica.

poljski senat²⁶, romunski senat²⁷, ruski svet federacije²⁸, španski senat²⁹, švicarski stanovski svet³⁰ in britanski dom lordov³¹.

Ureditev:



V Evropi ima dvodomno parlamentarno ureditev 17 držav, kar predstavlja 43,9 % vseh držav. Večina teh držav je v EU (13) in predstavljajo 46,4 % vseh držav znotraj te povezave.

- 26 parlament (zgomadzenie narodowe) republike poljske (v nadaljevanju poljska) je sestavljen iz dveh domov: spodnjega doma, imenovanega poslanska zbornica (sejm), in zgornjega doma, senata.
- 27 romunski parlament (parlamentul) ima dvodomno sestavo in ga oblikujeta poslanska zbornica (camera deputatilor) in senat (senatul).
- 28 zvezna skupščina (federalnoye sobraniye) je predstavniško in zakonodajno telo ruske federacije (v nadaljevanju rusija). sestavljena je iz zgornjega doma, imenovanega svet federacije (soviet federatsii) in spodnjega doma državne dume (gossoudarstvennaya дума).
- 29 parlament (las cortes generales) kraljevine španije (v nadaljevanju španija) predstavlja špansko ljudstvo in je sestavljen iz kongresa (congreso de los diputados) in senata (senado).
- 30 švicarska zvezna skupščina (bundesversammlung; assemblee federale) je sestavljena iz dveh domov: nacionalnega sveta (nationalrat; conseil national) kot predstavnika ljudstva vse zveze in stanovskega sveta (ständerrat, conseil d' etats), ki je predstavnik kantonov.
- 31 britanski parlament (united kingdom parliament) je sestavljen iz dveh domov: zgornjega doma lordov (house of lords; tudi lordska zbornica) in spodnjega doma komun (house of commons).

2. RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN METODOLOGIJA

V središču raziskave bo primerjalni pregled zakonodajnega postopka drugih domov v različnih evropskih državah.

Zastavili smo si naslednja raziskovalna vprašanja:

- Katere so zakonodajne pristojnosti drugih domov v zakonodajnem postopku v EU in Evropi?
- Katere države, ki imajo druge domove, imajo možnost začeti zakonodajni postopek?
- Zakaj je pomembno, da ima drugi dom (državni svet) v Sloveniji možnost vlaganja amandmajev?

Raziskava bo kvalitativne narave z uporabo triangulacije virov podatkov. Naš proučevani pojav je zakonodajni postopek drugega doma, katerega pristojnosti v zvezi z zakonodajnim postopkom bomo proučili v različnih državah. Pri proučevanju zakonodajne vloge drugega doma po različnih državah bomo uporabili pravne vire teh držav. Želimo namreč dobiti širši vpogled v proučevani pojav. »Kombinacija več metod, virov podatkov, teoretičnih predpostavk in raziskovalcev v eni raziskavi zagotavlja boljše razumevanje proučevanega problema, gre torej za strategijo, ki poveča širino, globino, kompleksnost /.../ spoznanj vsake raziskave.« (Flick 1998, str. 230; Denzin in Lincoln 2005, str. 5 v Vogrinc, 2008, 114))

Uporabili smo metodo triangulacije virov podatkov, saj »o triangulaciji virov podatkov govorimo takrat, ko raziskovalci uporabijo pri proučevanju nekega raziskovalnega problema čim več različnih virov podatkov.« (Vogrinc, 2008, 114)

Družboslovci in družboslovni metodologi radi uporabljajo tako imenovano metaforo triangulacije za označevanje kombinacije različnih metod; nekateri s triangulacijo označujejo poskus povečanja skupne veljavnosti (ang. mutual validation), drugi triangulacijo razumejo kot kombinacijo različnih teoretskih vidikov o proučevanem pojavu (Erzberger in Kelle 2003, 458 v Lobe, 2006, 62). Pri triangulaciji virov podatkov lahko raziskovalci uporabijo isto tehniko v različnih okoliščinah in tako dobijo celovitejši vpogled v proučevani problem (Vogrinc, 2008, 114).

V raziskavi zakonodajne vloge drugih domov v različnih državah nam bo v pomoč tehnika analize sekundarnih pisnih dokumentov, to je pravnih virov. Pravni viri so najbolj verodostojni za raziskavo zakonodajnega postopka drugega doma po različnih državah in omogočajo možnosti za primerjanje pravnih dejstev. Z metodo deskripcije opisujemo zahteve predpisov ter z metodo komparacije primerjamo različne zakonodajne vloge drugih domov po državah v Sloveniji in Evropi.

3. RAZISKAVA IN DISKUSIJA

3.1. Zakonodajna iniciativa

Ena izmed pomembnih pristojnosti drugih domov je možnost predlaganja zakonov. S predlogom zakona se sproži zakonodajni postopek, ki je zelo pomemben za nastajanje splošnih pravil določene države. Udejevanje drugega doma v zakonodajnem postopku je ena glavnih pristojnosti drugih domov, po kateri se določa, ali je dvodomnost v državi popolna ali nepopolna³², ravno zato tudi možnost predlagati začetek omenjenega postopka pomeni močno vlogo drugega doma v ustavnem sistemu neke države.

V sodobnih parlamentih imata pravico predlagati zakone oba domova predstavniškega telesa oziroma njuni člani, poleg njih pa še izvršilni organ. Ponekod ima pravico predlagati zakon tudi določeno število volivcev (t. i. ljudsko iniciativo imajo npr. v Belorusiji³³, Italiji³⁴, Romuniji³⁵,

32 Država ima vzpostavljen popoln dvodomni sistem, če imata oba domova popolnoma enake pristojnosti v zakonodajnem postopku. Za nepopolne dvodomne sisteme pa opredelimo vse tiste primere, ko oba domova parlamenta nista enakopravna v zakonodajnem postopku. Tako Kristan I.: Državni svet ali zbor regij, zbornik Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998, str. 175.

33 Constitute project: Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004, čl. 99. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017). Ljudsko iniciativo ima petdeset tisoč volilno sposobnih državljanov.

34 Constitute project: Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2012, čl. 71. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017). Ljudstvo lahko sproži pobudo za zakon s predložitvijo predloga, ki ga podpira vsaj petdeset tisoč volivcev.

35 Constitute project: Romania's Constitution of 1991 with Amendments through 2003, čl. 74. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017). Zakonodajno iniciativo mora podpreti najmanj 100.000 volivcev, ki morajo pripadati vsaj četrtini državnih provinc in morajo v vsaki od provinc ali v Bukarešti zbrati najmanj pet tisoč podpisov.

Sloveniji³⁶, Španiji³⁷), predsednik republike (npr. Rusija³⁸) ali pa še kakšen drug državni organ (npr. v Rusiji lahko zakon predlagajo zakonodajna telesa federalnih enot³⁹).

Zakonodajna iniciativa je prisotna pri skoraj vseh zgornjih domovih⁴⁰ Evrope (izjema je le nizozemski senat). Vendar se tudi drugi domovi, ki imajo pravico predlaganja zakonov, med seboj razlikujejo v izvajanju te pristojnosti. Pomembno je, komu natančno je zakonodajna iniciativa poverjena: senatu kot celoti, vsakemu senatorju posebej ali morda skupinam senatorjev (oziroma kombinaciji omenjenih subjektov). Pristojnost predlaganja zakonov je tako močnejša pri drugih domovih, kjer je podeljena vsakemu članu zgornjega doma, kot pri zbornicah, kjer je zakonodajna iniciativa določena v prid senatu kot instituciji.

3.2. Več načinov zakonodajne iniciative

Zakonodajno iniciativo lahko podajo drugi dom kot institucija, vsak član drugega doma ali pa skupine članov drugega doma. Drugi dom ima močnejšo pristojnost pri predlaganju zakonov, če lahko predlog zakona poda v zakonodajni postopek vsak član drugega doma. Šibkejša je, če je za vložitev potrebna določena skupina članov, najšibkejša pa, če lahko zakonodajno iniciativo poda le drugi dom kot institucija. Ko zakonodajno iniciativo poda drugi dom kot institucija pomeni, da morajo člani drugega doma o zakonodajni iniciativi glasovati.

Nekateri drugi domovi imajo omogočenih več načinov podaje zakonodajne iniciative. Kombinacijo večih predlagateljev za vložitev zakonodajne iniciative imajo v ustavnem sistemu zapisani štirje drugi domovi: švicarski

36 Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, čl. 88. Zakon lahko predloži najmanj pet tisoč volivcev.

37 Constitute project: Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, čl. 87. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017) Ljudsko iniciativo lahko sproži petsto tisoč podpisnikov, vendar ne za zakonodajo s področja davkov, organskih zakonov, mednarodnih zadev in pomilostitev.

38 Constitute project: Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014, čl. 104. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017)

39 Ibidem.

40 Drugi dom (Second Chamber, seconde chambre) in zgornji dom (Upper House) sta identična izraza.

stanovski svet, ruski svet federacije, dom narodov BiH in avstrijski zvezni svet.

Najbolj široka pooblastila na področju zakonodajne iniciative ima švicarski stanovski svet. V okviru švicarskega zgornjega doma imajo pristojnost predlaganja zakonov vsak član stanovskega doma, skupine in odbori stanovskega sveta (ker je v Švici uvedena popolna dvodomnost, ima enake pristojnosti tudi prvi dom) ter vsak kanton.⁴¹ Zanimiv način urejanja zakonodajne iniciative ima tudi ruski svet federacije. Možnost predlaganja zakonov ima tako svet federacije kot tudi vsak član drugega doma.⁴² Svet federacije zakone v praksi predlaga bolj poredko (do leta 1998 je le pet odstotkov predlogov vseh zakonov podal svet). Zanimivost ruskega parlamentarnega sistema je, da najpogostejši predlagatelj ni vlada, ampak spodnji dom, državna дума, in to kar v osemindesetih odstotkih.⁴³ V domu narodov BiH pripada pravica zakonodajne iniciative članom obeh parlamentarnih domov, obema domovoma kot celoti, tako domu narodov kot tudi zastopniškemu domu, in njunim komisijam.⁴⁴

Več naslovljencev drugega doma, ki lahko predlagajo zakon, pa določa tudi avstrijska zvezna ustava.⁴⁵ V prvem odstavku 41. člena avstrijske zvezne ustave je določeno, da zakonodajna iniciativa (Gesetzvorschläge) pripada zveznemu svetu in eni tretjini članov zveznega sveta. Dejstvo, da v Avstriji ni uvedena popolna dvodomnost, se kaže že v razliki med pristojnostjo zakonodajne iniciative obeh domov avstrijskega parlamenta. Ustava določa pristojnost zakonodajne iniciative vsakemu članu prvega

41 Constitute project: Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2002, URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2002.pdf, čl. 160.

42 Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014, o. c., čl. 104.

43 Tako Nikitov, V.: The Parliamentary System of the Russian Federation, Constitutional and Parliamentary Information, št. 175, 1998, str. 156.

44 International relations unit of the French Senate: Dom naroda The House Peoples of Bosnia-Herzegovina . V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 73; Poslovnik Doma narodov Parlamentarne skupščine Bosne in Hercegovine, poslal po spletni elektronski pošti generalni sekretar doma narodov, Tomič J., čl. 76.

45 Avstrija ima za zvezno ustavo uveljavljen zvezni ustavni zakon Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), ki ima svoje korenine že v letu 1920. Ustava je bila mnogokrat novelirana, naslov in okrajšava sta skladna s 1. alinejo 1. člena novele zvezne ustave (B-VGN) iz leta 1994.

doma avstrijskega parlamenta, nacionalnega sveta, ne pa tudi vsakemu članu drugega doma, zveznega sveta.⁴⁶

3.3. Zakonodajna iniciativa poverjena vsakemu članu drugega doma

Nekatere ustave zakonodajno iniciativo poverjajo članom zgornjega doma. Kot že navedeno, imajo takšno ureditev v švicarskem stanovskem svetu, ruskem svetu federacije in domu narodov BiH. Pravico predlaganja zakona ima vsak član drugega doma še v italijanskem⁴⁷, francoskem⁴⁸ in romunskem senatu⁴⁹ in lordski zbornici Velike Britanije. V italijanskem parlamentu imajo člani obeh zbornic pravico do vložitve predloga zakona, kar izhaja iz principa popolne dvodomnosti, ki določa, da imata oba domova enake pristojnosti. Francoski senatorji imajo določeno tudi ustavno omejitev pri vložitvi zakonodajne iniciative, ki pa bo omenjena v nadaljevanju. Podobno je omejitev določena tudi za zakonodajno iniciativo britanskega doma lordov. Za predlog zakona doma lordov je značilno, da ga v imenu lorda lahko vloži tudi drug lord. Branje predloga zakona je hkrati tudi prvo branje zakona.⁵⁰

46 Constitute project: Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013, čl. 41. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017).

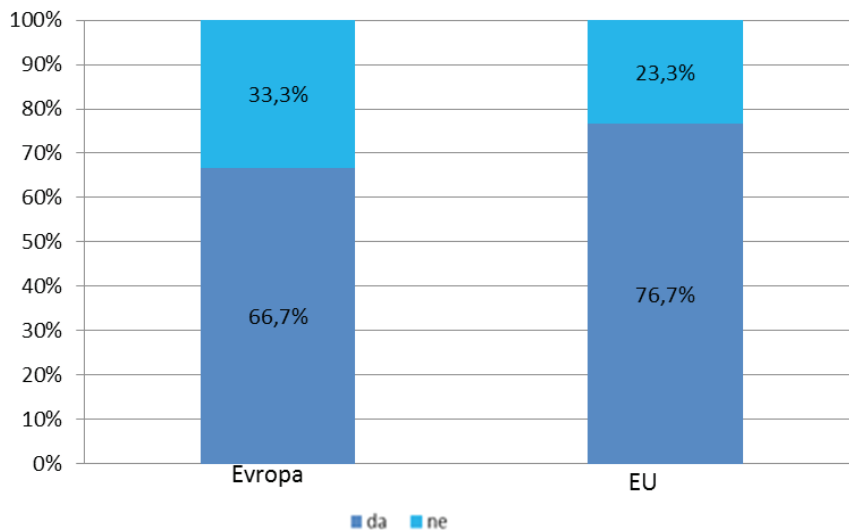
47 Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2012, o.c., čl. 71.

48 Constitute project: France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, čl. 39. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en (uporabljeno 14. 1. 2017)

49 Romania's Constitution of 1991 with Amendments through 2003, o. c., čl. 73.

50 United Kingdom Parliament (uradna spletna stran britanskega parlamenta): Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/compso2015/2015co10.htm#a97> (uporabljeno 14. 1. 2017).

Sprejemanje zakonov:



V Evropi ima možnost sodelovanja pri sprejemanju zakonov 12 drugih domov, kar predstavlja 66,7 % vseh drugih domov. V EU je takšnih 10 in predstavljajo 76,7 % vseh drugih domov znotraj te povezave.

3.4. Zakonodajna iniciativa poverjena določenemu številu članov

Zakonodajna iniciativa je lahko poverjena tudi določenemu številu članov drugega doma. Kot že navedeno, je takšna ureditev uvedena v Švici in Avstriji. V okviru švicarskega zgornjega doma imajo namreč pristojnost predlaganja zakonov skupine in odbori stanovskega sveta.⁵¹ Avstrijska zvezna ustava pa določa, da zakonodajna iniciativa pripada eni tretjini članov zveznega sveta.⁵²

3.5. Zakonodajna iniciativa poverjena drugemu domu kot instituciji

Pri skoraj vseh preostalih drugih domovih evropskih držav ima pravico predlagati zakone drugi dom kot institucija. Iniciativa je poverjena samo

51 Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2002, o. c., čl.160.

52 Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013, o. c., čl. 41.

drugemu domu in ne članom drugega doma, kar pomeni, da mora drugi dom o iniciativi glasovati in jo seveda sprejeti. Tako je urejeno v beloruskem svetu republike⁵³, slovenskem državnem svetu⁵⁴, poljskem⁵⁵ in španskem senatu⁵⁶ ter nemškem zveznem svetu.⁵⁷ Slednji se kot predlagatelj zakonov pojavlja v osmih odstotkih vseh zakonskih predlogov (večji del predlogov podajo zvezna vlada in člani zveznega zbora, prvi triinsedemdeset odstotkov in drugi šestnajst odstotkov vseh predlogov).⁵⁸ Do ukinitve dvodomnosti na Hrvaškem v letu 2001 je imel tudi županijski dom, bivši hrvaški drugi dom, zakonodajno iniciativo kot institucija.⁵⁹

3.6. Z ustavo omejena zakonodajna iniciativa

V ustavah določenih držav pa je zakonodajna iniciativa drugega doma omejena samo na določene vrste zakonov oziroma samo na določene akte. Drugi domovi so omejeni predvsem pri predlaganju zakonov finančne narave. Takšne značilnosti smo opazili pri drugih domovih Češke,

53 Constitute project: Constitution of the Italian Republic, URL: čl. 99; Odgovor generalnega sekretarja beloruskega sveta republike, Shila D., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja drugih domov v Ljubljani pripravil slovenski državni svet, junij 2002.

54 Ustava Republike Slovenije, o.c., čl. 97.

55 Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004, o. c., čl. 118, (uporabljeno 15. 1. 2017). Senat ima v svojem poslovníku natančno razdelan postopek za izglasovanje zakonodajne iniciative, ki omogoča predlog za zakonodajno iniciativo odboru ali desetim senatorjem in določa tri faze.

56 Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, o. c., čl. 87, (uporabljeno 15. 1. 2017). Senat ima v poslovníku (Reglamento del Senado) določen postopek za sprejem zakonodajne iniciative, ki jo lahko predloži najmanj petindvajset senatorjev ali parlamentarna skupina (Grupo parlamentario). Tako določa poslovnik španskega senata, El senado del España (uradna spletna stran španskega senata): Standing orders of the Senate, URL: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#4c1s2> (uporabljeno 15. 1. 2017).

57 Vsi podatki so dosegljivi tudi na spletni strani: Bienvenue au Sénat (uradna spletna stran francoskega senata): Les Sénats du Monde, List du pays, URL: <http://www.senat.fr/senatsdu-monde/pays.html> (uporabljeno 15.1.2017).

58 Bundesrat (uradna spletna stran nemškega zveznega sveta): Statistik, Mitwirkung bei der Gesetzgebung (Gesetzentwürfe), URL: <http://www.bundesrat.de/DE/dokumente/statistik/statistik-node.html>, (uporabljeno 15. 1. 2017).

59 Ustavni sud Republike Hrvatske (uradna spletna stran hrvaškega ustavnega sodišča): Ustav Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990, URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/USTAV_REPUBLIKE_HRVATSKE_od_22_12_1990_NN_br_56_1990.pdf (uporabljeno 15. 1. 2017), čl. 85. Danes je ta člen spremenjen in ima povsem drugo vsebino, saj določa odgovornost vlade enodomnemu predstavniškemu telesu, saboru.

Belgije, Francije, Irske, Rusije in Velike Britanije. Podobnost teh omejitev je, da so določene že v ustavi države.

Z 41. členom češke ustave je senatu kot instituciji podeljena pristojnost zakonodajne iniciative. Močnejša pristojnost češke poslanske zbornice je razvidna že iz zakonodajne iniciative, ki je poverjena vsakemu članu in skupinam poslanske zbornice. V naslednjem členu ustave pa je določeno, da sme državni proračun in državni letni račun predlagati le vlada, kar pomeni, da senat (kakor tudi poslanska zbornica) te pristojnosti nima.⁶⁰ Enaka ureditev velja tudi za slovenski državni svet. To v slovenski ustavi ni izrecno navedeno, pač pa je ustavno sodišče v svoji odločbi z dne 3. aprila 1997⁶¹ odločilo, da proračun nima narave zakona, ker ne določa pravic in obveznosti državljanov in drugih pravnih oseb, ampak ureja prihodke in izdatke države.

Kot že omenjeno, imajo senatorji francoskega senata pravico vložiti predlog zakona v zakonodajno proceduro, vendar pa francoska ustava v 40. členu določa omejitve pri izvajanju zakonodajne iniciative. Člani parlamenta (tako senatorji kot člani narodne skupščine) ne smejo predlagati zakona oziroma amandmaja, ki bi povzročil zmanjšanje javnih virov ali ustanovitev oziroma povečanje javne porabe.⁶²

Ruska ustava neposredno ne določa omejitev zakonodajne iniciative ruskemu svetu federacije. Jih pa določa na posreden način, saj v 104. členu določa, da lahko predloge zakonov, povezane s proračunom, obdavčevanjem in zadolževanjem države, predloži samo vlada.⁶³

60 Constitution project: Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013, čl. 41-42. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017) in Žibert, B.: Enodomnost in dvodomnost, diplomsko delo, Kavčič I. (mentor), Ljubljana, 1997, str. 26.

61 Odl. št. U-I-40/96.

62 France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, o. c., čl. 40, (uporabljeno 15. 1. 2017). Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

63 Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014, o. c., čl. 104, (uporabljeno 15. 1. 2017).

Zakonodajno iniciativo ima tudi irski senat kot institucija. Ustava Irske senatu prepoveduje, da bi predlagal zakonodajo finančne narave.⁶⁴ Pravico do zakonodajne iniciative ima tudi vsak član britanskega doma lordov, vendar ne za zakone, ki zadevajo proračun.⁶⁵

Posebnost je ureditev zakonodajne iniciative v belgijski ustavi. Čeprav ustava v prvem odstavku 75. člena določa, da imata zakonodajno iniciativo oba domova zvezne zakonodajne oblasti⁶⁶, senat nima možnosti predlagati zakonov na področju, kjer imata zakonodajno oblast le predstavniški dom in kralj (74. člen ustave).⁶⁷ Zakonodajni postopek za sprejem odločitve na slednjem področju je torej enodomen, saj drugi dom pri sprejemu zakonodaje s tega področja nima nobenih pristojnosti. Belgijska ureditev sicer pozna tudi področje popolne dvodomnosti (domova sta enakopravna pri sprejemanju odločitev v točno določenih primerih, ki jih ureja 77. člen ustave), za vse ostale zadeve pa je urejena nepopolna dvodomnost, ko dokončno odloča predstavniški dom.

3.7. Brez pristojnosti zakonodajne iniciative

Edina izjema med vsemi drugimi domovi evropskih držav, ki nima pristojnosti zakonodajne iniciative, je senat Nizozemske.⁶⁸ Zakonodajno iniciativo na Nizozemskem imata le kralj in poslanska zbornica. Kljub temu ima senat možnost, da vpliva na predloge manjšega dela zakonodaje. Če je za sprejem zakona pristojen parlament na skupnem zasedanju obeh zbornic, ima pravico predlagati zakon parlament na skupnem zasedanju

64 Constitute project: Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, čl. 20. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2015.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017).

65 United Kingdom Parliament (uradna spletna stran britanskega parlamenta): Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/lldcomp/composo2015/2015co10.htm#a180> (uporabljeno 15. 1. 2017).; International relations unit of the French Senate: The United Kingdom House of Lords. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 302.

66 Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral.

67 Tako odgovor ECPRD korespondenta belgijskega senata, François J. L., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja evropskih senatov v Ljubljani pripravil državni svet, junij 2002.

68 Tako odgovor ECPRD korespondenta nizozemskega senata, Waasbergn L., po elektronski pošti iz nizozemskega drugega doma, februar 2000.

obeh zbornic (torej tudi senat kot del parlamenta).⁶⁹ Vendar obe zbornici le redko zasedata skupaj.⁷⁰

Ne glede na to, da nizozemski drugi dom nima pristojnosti zakonodajne iniciative, pa to ne pomeni, da je nizozemski senat najšibkejši drugi dom v Evropi. Gre za unikatno ureditev dvodomnosti, pri kateri se postopek začne izključno v spodnjem domu, konča pa izključno v zgornjem domu. Tako nizozemski senat po eni strani nima možnosti vložiti predloga zakona v zakonodajni postopek, po drugi strani pa dokončno odloči o usodi zakona, ki ga predlaga poslanska zbornica.⁷¹

4. MOŽNOST DRUGEGA DOMA ZAČETI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Ena izmed zanimivih primerjav med evropskimi drugimi domovi in drugimi domovi nasploh je, ali imajo drugi domovi možnost začeti zakonodajni postopek. Navedli smo že, kateri drugi domovi imajo možnost podati zakonodajno iniciativo in na kakšen način. Pristojnost zgornjih domov, da lahko sami začnejo zakonodajni postopek, jim daje možnost sprožitve zakonodajnega postopka glede tistih zakonov, za katere so najbolj zainteresirani. Če drugi dom nima možnosti začeti zakonodajnega postopka, obstaja nevarnost, da prvi dom z začetkom postopka zavlačuje.

4.1. Drugi dom lahko začne zakonodajni postopek

Zakonodajni postopek lahko začnejo vsi drugi domovi v državnih ureditvah s popolno dvodomnostjo. To je v skladu s teorijo⁷² o razdelitvi na popolno in nepopolno dvodomnost, kjer je kriterij za razdelitev dvodomnih parlamentov v skupino popolne dvodomnosti in v skupino nepopolne dvodomnosti zakonodajni postopek. V sistemu popolne dvodomnosti se zakone sprejema v skladu s klasičnim načelom dvodomnosti, to je z

69 Constitute project: Netherlands's Constitution of 1815 with Amendments through 2008, čl. 82. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017).

70 Tako odgovor ECPRD korespondenta nizozemskega senata, Waasbergna L., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja evropskih senatov v Ljubljani pripravil državni svet, junij 2002.

71 Ibidem.

72 Podrobneje gl. Kristan I.: Državni svet ali zbor regij, o.c., str. 175.

enakopravno delovno pristojnostjo obeh domov. V Evropi imajo klasični dvodomni sistem in s tem tudi možnost drugega doma, da začne z zakonodajnim postopkom v BiH, Švici⁷³, Italiji in Romuniji.

Značilnost ureditev popolne dvodomnosti je, da ustave teh držav izrecno ne urejajo možnosti drugega doma, da začne zakonodajni postopek (izjema je romunska ustava). To je namreč samo po sebi umevno, če imata oba domova predstavniškega telesa enakopravne pristojnosti na področju sprejemanja zakonov. V ustavah je ta pristojnost razvidna posredno. Iz švicarske ustave je to najbolj razvidno iz 156. člena, kjer je navedeno, da domova razpravljata ločeno, odločitve zveznega parlamenta pa potrebujejo potrditev obeh domov. V italijanski ustavi je možnost senata, da začne zakonodajni postopek, določena v 72. členu ustave, v skladu s katerim lahko vsak osnutek zakona, ki je predložen kateri od zbornic, obravnava komisija in šele nato sama zbornica.

V romunski ustavi pa je možnost senata, da začne zakonodajni postopek, določena predvsem v tretjem in petem odstavku 74. člena romunske ustave. Tretji odstavek daje možnost vladi, da zakonodajno iniciativo vložijo v prvi ali drugi dom. Peti pa določa, da o predlogu zakona prvi odloča tisti dom, v katerem je bil zakon predložen.

4.2. Ustavne omejitve možnosti drugega doma za začetek zakonodajnega postopka

Nekatere ustave evropskih držav določajo, da ima drugi dom možnost začeti zakonodajni postopek, vendar pa ob tem navajajo omejitve. Omejitve se nanašajo predvsem na začetek zakonodajnega postopka za zakone finančne narave. Takšna ureditev je značilna za Francijo in Irsko. Poleg tega pa lahko v ustavno določenih primerih zakonodajni postopek začneta tudi belgijski in španski senat.

V Franciji lahko zakonodajni postopek sproži bodisi senat bodisi narodna skupščina, odvisno od tega, kdo predlaga zakon oziroma kateremu domu ga da vlada najprej v proučitev. Izjema so finančni zakoni (projets de loi de finances) in zakoni, ki zadevajo financiranje socialne varnosti (projets

⁷³ Več o tem gl. Federal Assembly (uradna spletna stran švicarske zvezne skupščine): Parliamentary procedure, URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20010664/index.html>, (uporabljeno 15. 1. 2017).

de loi de financement de la sécurité sociale examinés), ki jih mora najprej obravnavati narodna skupščina.⁷⁴

Podobna je ureditev na Irskem. Senat ne sme niti predlagati niti začeti postopka sprejemanja ali spreminjanja zakona finančne narave. To ustavno določilo kaže na dejstvo, da ima predstavniški dom Irske tudi na področju zakonodajne iniciative večje pristojnosti od senata. Dodatno pa se slednja značilnost odraža v dejstvu, da se zakon, ki ga predlaga senat, in mu je predstavniški dom dodal amandmaje, šteje za zakon, ki ga je predlagal predstavniški dom.⁷⁵

Kot že navedeno, obstajajo posebnosti glede ureditve zakonodajne iniciative v belgijski ureditvi. Ustava v 75. členu določa, da kralj v vseh zadevah, z izjemo zadev, urejenih v 77. členu ustave, zakonodajni postopek začne v predstavniškem domu (kadar gre za nepopolno dvodomnost oziroma enodomnost). V ustavno naštetih primerih 77. člena pa kralj vložil zakon v senat.⁷⁶ V skladu z logiko popolne in nepopolne dvodomnosti ter enodomnosti lahko belgijski senat sam začne zakonodajni postopek v zadevah, ki določajo popolno dvodomnost v 77. členu ustave.

Tudi za špansko ustavno ureditev na splošno velja, da mora zakonski predlog najprej proučiti kongres.⁷⁷ Vendar pa v dveh primerih postopek za sprejem odločitve začne senat. Gre za sprejemanje sporazumov o sodelovanju med avtonomnimi skupnostmi (cooperación entre las Comunidades Autónomas; drugi odst. 145. čl.) in obravnavo predloga zakona o skladu za odpravljanje gospodarske neuravnoteženosti in za uveljaljanje načela solidarnosti (Fondo

74 Več o tem gl. International relations unit of the French Senate, 2000: *The French Senate. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World*, Paris, str. 132; *France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008*, o. c., čl. 39-40, (uporabljeno 15. 1. 2017).

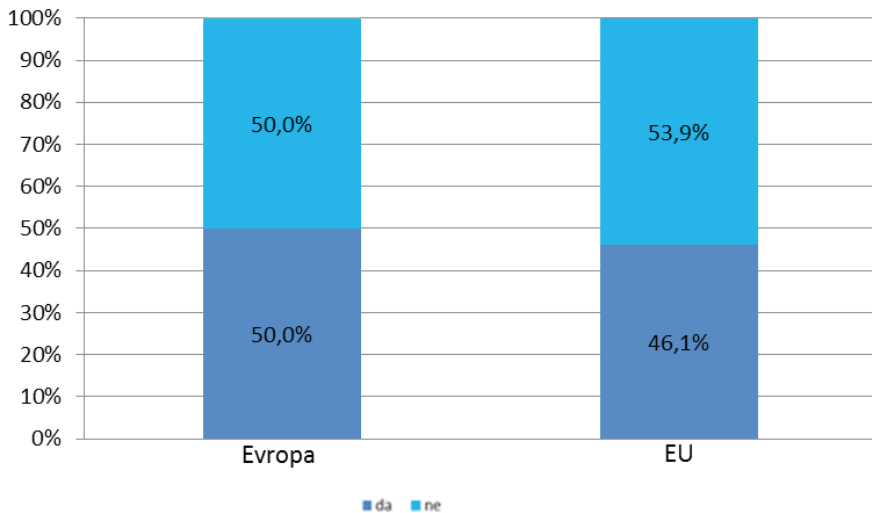
75 *Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015*, o. c., čl. 20.

76 *Constitute project: Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014*, čl. 75. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017).

77 Juberías, C., F.: *A House in Search of a Role: The Senado of Spain. V: Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Patterson, S., C. (ur.), Mughan, A. (ur.), Columbus, Ohio State University Press 1999, str. 284.

de Compensación; drugi odst. 158. čl.). V teh dveh primerih je predviden tudi poseben postopek sprejemanja odločitve.⁷⁸

Sodelovanje pri sprejemanju proračuna:



V Evropi ima možnost sodelovanja pri sprejemanju proračuna 9 drugih domov, kar predstavlja 50 % vseh drugih domov. V EU je takšnih 6 in predstavljajo 46,1 % vseh drugih domov znotraj te povezave.

4.3. Drugi domovi, ki nimajo možnosti začeti zakonodajnega postopka

Za večino drugih domov v nepopolnih dvodomnih ureditvah velja, da nimajo možnosti začeti zakonodajnega postopka. To je v skladu z že omenjeno teorijo o popolni in nepopolni dvodomnosti. V ureditvah nepopolne dvodomnosti zakone ponavadi sprejema prvi dom, drugi dom pa v zakonodajnem postopku sodeluje z omejeno pristojnostjo. Drugi dom

⁷⁸ Gl. Grad F.. Nekateri vidiki položaja drugega doma predstaviškega telesa, Zbornik znanstvenih razprav, letnik 50, Ljubljana, 1991, str. 37. Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, o. c., čl. 74, (uporabljeno 15. 1. 2017).

nastopa le kot revizor in opravlja nadzor nad sprejemanjem zakonodaje prvega doma.

V nasprotju z ureditvami s popolno dvodomnostjo ustave z nepopolno dvodomnostjo večinoma izrecno navajajo, da morajo upravičenci zakonodajne iniciative zakon vložiti v prvi dom. Takšna ureditev obstaja v Avstriji⁷⁹, Belorusiji⁸⁰, Rusiji⁸¹, Sloveniji⁸², Luksemburgu in na Češkem⁸³.

Na Poljskem⁸⁴ ustava ureja le, da se zakonodajni postopek začne v sejm, kar pomeni, da ima senat le vlogo nadzora nad sprejemanjem zakonov v sejm. Celoten postopek za izglasovanje zakonodajne iniciative določa poslovnik senata.

Značilnost nizozemske dvodomne ureditve smo že navedli (glej poglavje 1.6), zato ni treba dodatno obrazložiti, da nizozemski senat nima pristojnosti zakonodajne iniciative in ne more začeti zakonodajnega postopka.⁸⁵

Tudi v Nemčiji velja, da se morajo predlogi zakonov vedno vložiti v zvezni zbor. Vendar pa za Nemčijo velja posebnost. Vlada, ki izrablja zakonodajno iniciativo v največji meri, mora svoj predlog najprej posredovati drugemu domu. Zvezni svet ima o predlogu zakona pravico do prvega komentarja in oblikovanja svojega stališča, preden je ta vložen v zakonodajni postopek zveznemu zboru. Za oblikovanje prvega komentarja ima zvezni svet na voljo

79 Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, o. c., čl. 41, (uporabljeno 15. 1. 2017).

80 Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004, o. c., čl. 99, (uporabljeno 15. 1. 2017); The right of legislative initiative shall belong to the President, members of the House of Representatives, Council of the Republic, Government, as well as to citizens who are eligible to vote, in a number of no less than 50,000, and is implemented in the House of Representatives.

81 Russian Federation's Constitution of 1993 with Amendments through 2014, o. c., čl. 104, (uporabljeno 15. 1. 2017).

82 Ustava Republike Slovenije, o. c., čl. 97. Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov.

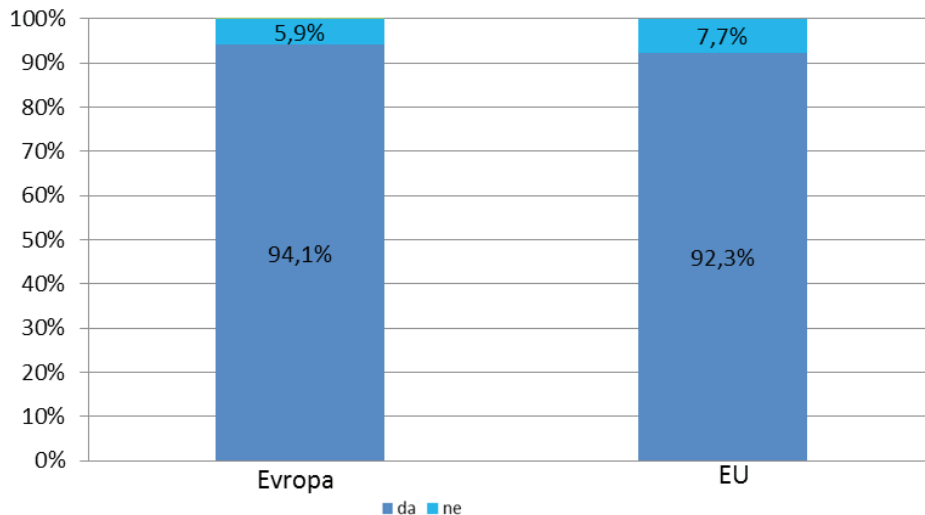
83 Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013, o. c., čl. 41.

84 Constitute project: Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009, čl. 118-124. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017).

85 Netherlands's Constitution of 1815 with Amendments through 2008, o. c., čl. 82, 83.

šest tednov, razen če je to z ustavo določeno drugače (devet tednov za ustavno-revizijski postopek in tri tedne za nujne zadeve).⁸⁶

Zakonodajna iniciativa:



V Evropi ima pristojnost zakonodajne iniciative 16 drugih domov, kar predstavlja 94,1 % vseh drugih domov. V EU je takšnih 12 in predstavljajo 92,3 % vseh drugih domov znotraj te povezave.

5. PRAVICA DO VLAGANJA AMANDMAJEV

Pravica do vlaganja amandmajev je pomembna pravica drugih domov, s katero se drugi domovi udeležujejo v zakonodajnem postopku. V nasprotju z zakonodajno iniciativo, ki sproži zakonodajni postopek, je pravica do spreminjanja zakona že ena izmed faz v okviru zakonodajnega postopka. Drugi dom ima z omenjeno pravico vpliv na vsebino

⁸⁶ Constitute project: Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012, URL: https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf?lang=en (uporabljeno 15. 1. 2017) Basic Law of the Federal Republic of Germany. čl. 76; Hasselberg, D.: Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung, Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn, str. 248-250, čl. 76.

sprejemajočih zakonov, vendar pa je pomembno, kakšno vlogo ima drugi dom v postopku usklajevanja besedila zakona s prvim domom. Ker ima v sistemih nepopolne dvodomnosti zadnje oziroma odločilno besedo vedno prvi dom, pravica do vlaganja amandmajev drugega doma izgubi na svojem pomenu. Precej močnejša je ta pravica v sistemih popolne dvodomnosti, kjer sta oba domova enakopravna in morata doseči soglasje, če želita sprejeti zakonsko besedilo.

5.1. Drugi dom ima pristojnost vlagati amandmaje

Večina drugih domov Evrope lahko v zakonodajnem postopku vlaga amandmaje na zakone. Ni treba posebej poudariti, da lahko amandmaje k zakonom v zakonodajnem postopku sprejemajo vsi drugi domovi v ureditvah s popolno dvodomnostjo (BiH, Švica, Italija in Romunija), čeprav ustave dobesedno tega ne urejajo. Ti drugi domovi ne samo, da lahko sprejemajo amandmaje, ampak lahko prvi začnejo z zakonodajnim postopkom, tako da amandmaje kasneje vloži prvi dom.

V sistemih nepopolne dvodomnosti pa lahko drugi dom zakone amandmira v Belgiji⁸⁷, na Češkem⁸⁸, v Nemčiji⁸⁹, na Poljskem⁹⁰ in v Rusiji⁹¹.

5.2. Ustavne omejitve pri vlaganju amandmajev

Podobno kot pri zakonodajni iniciativi in pristojnosti začeti zakonodajni postopek tudi pri možnosti vlaganja amandmajev v nekaterih drugih domovih obstajajo omejitve te pristojnosti. Ustavne omejitve se nanašajo

87 Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014, čl. 78; International relations unit of the French Senate, 2000: The Belgian Senate. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, str. 62.

88 Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013, o.c., čl. 47.

89 Gl. International relations unit of the French Senate, 2000: The Bundesrat The Federal Council of Germany. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, str. 148. V ustavi te pristojnosti zveznega sveta nismo zasledili. Brez dvoma lahko amandmaje predlaga posredovalna komisija, katere namen je odprava nesoglasja med obema domovoma.

90 Poland's Constitution of 1997 with Amendments through 2009, o. c., čl. 121.

91 Gl. International relations unit of the French Senate: The Council of the Federation of the Russian Federation. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 260. V ruski ustavi ta pristojnost ni navedena. Ustava v 105. členu govori le o proučevanju zakona, ki ga sprejme državna дума, v svetu federacije. Končno odločitev sprejme državna дума z dvotretjinsko večino.

predvsem na amandmiranje zakonodaje finančne narave ali državnega proračuna. Omenjene ustavne omejitve je zaslediti pri irskem, francoskem in španskem senatu ter domu lordov Velike Britanije.

Irski senat ne sme spreminjati zakonov finančne narave. Senat ima namesto amandmajev pravico oblikovati priporočila (recommendations) na tak zakon v roku 21 dni, o katerem dokončno odloči predstaviški dom.⁹²

Francoski senatorji imajo pravico vlagati amandmaje (kot tudi vlada in člani narodne skupščine), saj imajo v skladu s 44. členom ustave pravico do amandmiranja zakonov vsi člani parlamenta in vlade.⁹³ Člani parlamenta (tako senatorji kot člani narodne skupščine) pa ne smejo predlagati zakona oziroma amandmaja, ki bi povzročil zmanjšanje javnih virov ali povečanje javne porabe.⁹⁴

Drugačno vrsto omejitev vlaganja amandmajev je zaslediti v Španiji. Amandmaji, povezani s proračunom, ki bi utegnili povečati posojila in zmanjšati proračunske prihodke, morajo pridobiti soglasje vlade, preden so vloženi v zakonodajni postopek.⁹⁵ Sicer ima senat za obravnavo predloga dva meseca, v katerih lahko predlaga amandmaje k zakonskemu predlogu. Dvomesečno obdobje, v katerem lahko senat amandmira zakonske predloge, se skrajša na dvajset dni, če vlada ali poslanska zbornica kot predlagatelj predloga označi, da je predlog treba sprejeti po hitrem postopku.⁹⁶ Člani lordske zbornice Velike Britanije pa so pri izvajanju pristojnosti amandmiranja omejeni, ko spreminjajo državni proračun.⁹⁷

92 Ireland's Constitution of 1937 with Amendments through 2015, o. c., čl. 21. International relations unit of the French Senate: Seanad Éireann, Le Sénat d'Irlande. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 166.

93 Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

94 France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, o.c., čl. 40, (uporabljeno 15. 1. 2017); International relations unit of the French Senate, 2000: The French Senate. o.c., str. 132.

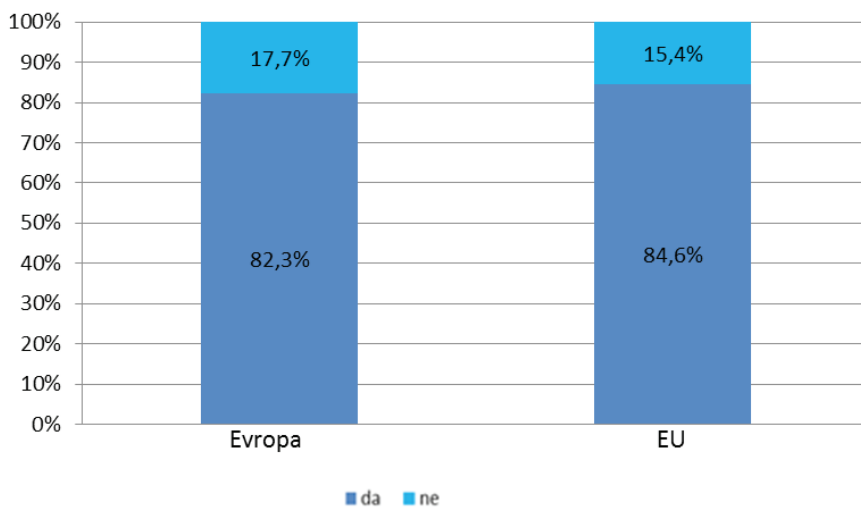
95 Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, o. c., čl. 134, (uporabljeno 15. 1. 2017). International relations unit of the French Senate, 2000: The Spanish Senate. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, str. 282.

96 Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, o. c., čl. 90, (uporabljeno 15. 1. 2017)..

97 Več o tem gl. United Kingdom Parliament (uradna spletna stran britanskega parlamenta): Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, o. c. (uporabljeno 15.1.2017); International relations unit of the French Senate, o. c.: The United

Tudi v primeru raziskave pravice do vlaganja amandmajev je članek omejen le na podatke o drugih domovih, ki imajo omejitev zapisano že v ustavi ali je bilo moč omejitev spoznati v literaturi oziroma drugih spoznavnih virih.

Spreminjanje ustave:



V Evropi ima možnost sodelovanja pri spreminjanju ustave 14 drugih domov, kar predstavlja 82,3 % vseh drugih domov. V EU je takšnih 11 in predstavljajo 84,6 % vseh drugih domov znotraj te povezave.

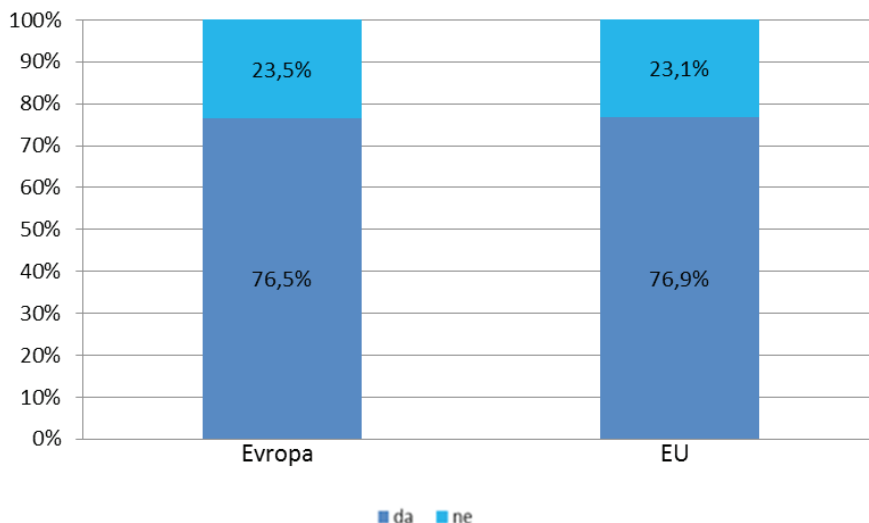
5.3. Brez pristojnosti vlaganja amandmajev na zakon

Določeni drugi domovi nimajo pravice vlaganja amandmajev na zakon v času zakonodajnega postopka. Takšni drugi domovi v Evropi so štirje: avstrijski zvezni svet, beloruski svet republike, nizozemski senat in slovenski državni svet.

Kingdom House of Lords. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, str. 302.

Avstrijski zvezni svet v nasprotju z nacionalnim svetom Avstrije ne more vlagati amandmajev na zakon.⁹⁸ Za beloruski svet republike velja, da sme sprejeti ali zavrniti zakone, ki jih je predstavniški dom že potrdil.⁹⁹ Lahko tudi sprejme zakonodajno iniciativo, s katero želi spremeniti že veljavno zakonodajo.¹⁰⁰ Značilnost nizozemske dvodomne ureditve smo že navedli (glej poglavje 1.6), zato ni treba dodatno obrazložiti, da nizozemski senat nima pristojnosti vlaganja amandmajev. Prva zbornica mora zakon proučevati v obliki, kot ga je sprejela druga zbornica.¹⁰¹

Možnost vlaganja amandmajev:



98 GI. International relations unit of the French Senate: Bundesrat, The Federal Council of Austria. V: Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Paris, 2000, str. 47; Odgovor administracije avstrijskega zveznega sveta na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja evropskih senatov v Ljubljani pripravil državni svet, junij 2002.

99 Belarus's Constitution of 1994 with Amendments through 2004, o. c., čl. 98, (uporabljeno 15. 1. 2017).

100 Tako odgovor generalnega sekretarja beloruskega sveta republike, Shila D., na vprašanja, ki jih je za srečanje Združenja drugih domov v Ljubljani pripravil slovenski državni svet, junij 2002.

101 Netherlands's Constitution of 1815 with Amendments through 2008, o.c., čl. 85.

V Evropi ima možnost vlaganja amandmajev na zakone 13 drugih domov, kar predstavlja 76,5 % vseh drugih domov. V EU je takšnih 10 in predstavljajo 76,9 % vseh drugih domov znotraj te povezave.

5.4. Možnost slovenskega državnega sveta vlagati amandmaje

Tudi slovenski državni svet nima neposredne pravice vlaganja amandmajev v postopku sprejemanja zakonov. Kljub temu pa ima možnost sodelovati z delovnimi telesi državnega zbora. Sprejem amandmaja lahko državni svet predlaga delovnemu telesu državnega zbora.

Državni svet vseskozi zagovarja stališče, da bi uvedba možnosti spreminjanja zakona z amandmaji zmanjšala število vloženih vetov s strani državnega sveta. Že danes je uveljavljena praksa, da večja aktivnost državnega sveta v celotnem zakonodajnem postopku in večja dojemljivost državnega zbora za njegove pripombe in sugestije pripomoreta k zmanjšanju možnosti po sprejetju veta.¹⁰² Zaradi pomanjkanja pristojnosti spreminjanja zakonov in arogance državnega zbora neustavne določbe prenekaterih zakonov padejo šele z ustavnim sporom pred ustavnim sodiščem.¹⁰³

Zaradi suma protiustavnosti, ker možnost vlaganja amandmajev ni zagotovljena v poslovniku državnega zbora, je državni svet sprožil tudi ustavni spor. Menil je, da je po načelu »a maiori ad minus« v pravici predlagati zakone vključena tudi pravica vlagati amandmaje na zakone. Zakonodajna pravica naj bi bila močnejša pravica in naj bi vključevala tudi šibkejšo pravico, ki jo predstavlja možnost spreminjanja zakonov. Ustavni spor je ustavno sodišče razrešilo z odločbo U-I-84/96, v kateri je navedlo, da ustava ne določa pravice državnega sveta vlagati amandmaje na zakone. Ustavna pristojnost državnega sveta, da predlaga državnemu zboru sprejem zakonov ne vključuje tudi pristojnosti vlaganja amandmajev. Gre za dve različni dejanji v zakonodajnem postopku. Državni zbor

102 O tem Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja, Samozaložba, Ljubljana, 2000, str. 62.

103 Na omenjeno izgubo časa in energije kaže usoda 350a. člena Zakona o bančništvu - 1: državni zbor ni upošteval mnenja državnega sveta med zakonodajnim postopkom in je zakon sprejel, zato je državni svet nanj vložil veto. Državni zbor je zavrnil odložitni veto na ta zakon. 350a. člen pa je bil razveljavljen šele potem, ko je državni svet skupaj še z drugimi pobudniki sprožil ustavni spor.

ima pravico, da avtonomno uredi vprašanje, kdo lahko vlaga amandmaje, s katerimi se spreminja zakonski predlog.

Z ustavnega vidika po mnenju ustavnega sodišča ni ovir, da ne bi poslovnik omogočil državnemu zboru, da v primeru veta tudi spremeni določbo, zaradi katere je veto vložen. Takšni rešitvi je parlamentarna večina doslej nasprotovala z utemeljitvijo, da bi tako uvedli četrto fazo zakonodajnega postopka. Ugovor ima svojo težo, čeprav je takšna faza zakonodajnega postopka lahko zelo racionalizirana. V njej bi se odločalo le o spornem vprašanju, ne pa o celotnem zakonu. Poleg tega bi lahko z enim glasovanjem hkrati odločali o spremembi zakona in zavrnitvi veta oziroma ponovnem sprejemu zakona. Državni svet ne bi mogel ponovno vložiti veta na spremenjen zakon. Takšna sprememba, ki je bila večkrat na dnevnem redu poslovniške komisije in državnega zbora, ni nikoli dobila zadostne podpore poslancev.

Državni svet ima zaradi pomanjkanja pristojnosti vlaganja amandmajev na voljo le, da zakon v celoti sprejme ali pa nanj vложи veto in ga tako zavrne v celoti.¹⁰⁴ Vendar državni svet običajno ne nasprotuje celotnemu zakonu, ampak le posameznim rešitvam v njem. Z uveljavitvijo možnosti amandmiranja zakonov bi se število odložilnih vetov zmanjšalo, saj bi državni svet svoje pomisleke lahko uveljavljal z amandmaji. Žal državni zbor ni naklonjen taki rešitvi. Tako mora državni svet skoraj za vsako nesoglasje glede manjšega dela zakona uporabiti orožje, ki uničuje celoten akt.¹⁰⁵

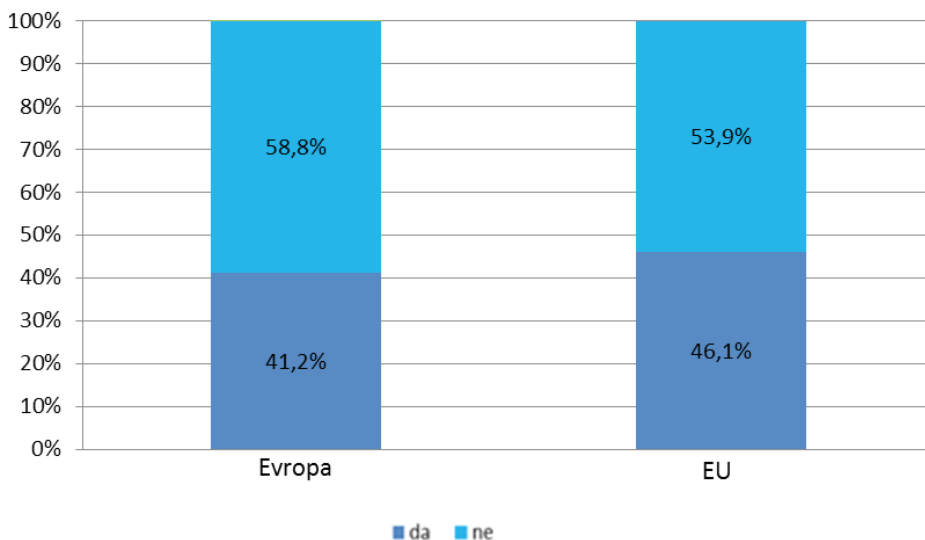
Pomanjkanje pristojnosti amandmiranja pa se kaže tudi v praksi. Državni svet v primerjavi z evropskimi drugimi domovi, ki razpolagajo s pristojnostjo veta (npr. avstrijski zvezni svet, češki senat, poljski in španski senat, nemški zvezni svet), sprejme veliko več vetov na leto. Vendar državni svet z vetom ni uspešen, saj je v dosedanji praksi le v petnajstih odstotkih primerov dosegel, da državni zbor zakona ob ponovnem odločanju v državnem zboru ni sprejel (državni svet je do konca leta 2015 uspel z dvajsetimi od stoenaintridesetih vetov).¹⁰⁶

104 Kljub temu poslovnik državnega zbora določa možnost, da državni svet vlaga amandmaje. Vendar je ta pristojnost v rokah državnega sveta le, ko je državni svet predlagatelj zakona.

105 Gl. Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja, o.c., str. 63.

106 Več o teoretičnih in praktičnih značilnostih veta glej Štrus, D.: Odložilni veto Državnega sveta

Veto:



V Evropi ima možnost vložitve veta 7 drugih domov, kar predstavlja 41,2 % vseh držav. V EU je takšnih 6 in predstavljajo 46,1 % vseh držav znotraj te povezave.

6. POVZETEK REZULTATOV RAZISKAVE IN ZAKLJUČEK

V Evropi je 17 držav z dvodomnim parlamentarnim sistemom, od tega 13 v Evropski uniji. V evropskih državah z dvodomnim predstavniškim telesom obstajajo različne ureditve pristojnosti drugega doma. Države različno urejajo tudi pristojnosti zakonodajne iniciative, možnosti začeti zakonodajni postopek in pristojnost dodajanja amandmajev. Ustavna ureditev omenjenih pristojnosti je odvisna predvsem od vloge in pomena, ki ga ima drugi dom v posamezni državi (npr. drugi dom je lahko predstavnik vseh državljanov, predstavnik teritorialnih enot, posvetovalno telo ipd). Bistveno se med seboj razlikujejo drugi domovi v popolnih dvodomnih sistemih, ki razpolagajo z vsemi pristojnostmi v enaki meri kot

prvi domovi v okviru zakonodajnega postopka, in nepopolnih dvodomnih sistemih, kjer domova nimata enakovrednih pristojnosti in je drugi dom predvsem korektiv delovanja prvega doma.

Pravico začeti zakonodajni postopek imajo skoraj vsi zgornji domovi Evrope. Izjemo predstavlja le nizozemski senat, saj nima zakonodajne iniciative. Vendar se tudi drugi domovi, ki imajo pravico predlaganja zakonov, med seboj razlikujejo v izvajanju te pristojnosti. Pristojnost predlaganja zakonov je tako močnejša pri drugih domovih, kjer je podeljena vsakemu članu zgornjega doma (npr. italijanski, francoski in romunski senat), kot pri domovih, kjer je zakonodajna iniciativa določena v prid senatu kot instituciji (npr. slovenski državni svet, pojski in španski senat).

Teorija in praksa tujih držav z dvodomno ureditvijo kaže, da je pristojnost amandmiranja zakonov drugega doma v zakonodajnem postopku smiselna in upravičena. Tudi v slovenskem ustavnem sistemu bi bilo smiselno, če bi bila državnemu svetu dodeljena pristojnost vlagati amandmaje k zakonom v postopku njihovega sprejemanja. Na ta način bi državni svet še dodatno prispeval k boljši zakonodaji. Omogočeno bi mu namreč bilo, da bi lahko lažje popravil napako, ki jo je v zakonodajo vnesel državni zbor. Na to kaže tudi praksa državnega sveta.¹⁰⁷ Po preglasovanem vetu ostane državnemu svetu le še možnost, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov na ustavno sodišče (t. i. ustavni spor). Skoraj polovica ustavnih sporov je bila od 1992 do začetka 2017 sproženih potem, ko je bil veto v državnem zboru preglasovan (triindvajset od devetinštiridesetih vloženih zahtev). Rezultat je bil, da je

¹⁰⁷ Na to kaže več primerov. Eden izmed primerov so bile prevoznice, ki jih je DZ vpeljal z novelo Zakona o gozdvoh. Državni svet je na slabo ureditev opozarjal že v postopku sprejemanja zakona in ker ni bil upoštevan, je zagrozil z vetom. Kmalu po tem so ureditev spremenili, saj v praksi ni nikoli zaživela. Zakon o vinu je sprejel državni zbor 20. decembra 2005. Tri dni kasneje je državni svet na zakon vložil odločilni veto. Eden izmed pomislekov se je nanašal na število vinorodnih dežel – namesto treh (Primorska, Podravje in Posavje), je bilo sprejeto določilo, da sta vinorodni deželi Primorska in Vzhodna Slovenija. V državnem zboru 11. januarja 2006 pri ponovnem odločanju o zakonu ta ni bil potrjen. Državni svet je 2006 sprejel tudi veto na Zakon o verski svobodi. Državni zbor je 2. januarja 2007 preglasoval veto državnega sveta in ponovno izglasoval zakon. Državni svet je 21. marca 2007 sprejel zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti tega zakona in ustavno sodišče je ugotovilo, da je del zakona v nasprotju z ustavo. Za popraviljanje neustavne določbe je bilo namesto nekaj dni, kolikor bi bilo treba za spremembo zakona v postopku ponovnega odločanja, potrebnih več kot šest let in vrsta postopkov pred državnim svetom, državnim zborom in ustavnim sodiščem.

ustavno sodišče na primeru enajstih zakonov spoznalo, da so določbe v tistem delu zakona, v katerem je preverjanje zahteval državni svet, v nasprotju z ustavo. To kaže na strokovno utemeljenost vetov in kasnejših zahtev za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti. Poleg tega je treba poudariti, da bi z uvedbo možnosti vlaganja amandmajev postala mnenja in drugi prispevki državnega sveta k zakonodaji veliko bolj artikulirani in določni, kar bi dodatno olajšalo delo državnemu zboru. Povečala bi se fleksibilnost delovanja državnega zbora, saj bi lahko prek državnega sveta dosegli spremembo zakonodaje, ki bi jim bila v prid. Na tak način bi npr. lahko preprečili zbiranje podpisov za referendum, če bi državni svet amandmiral sporen del zakonodaje, v katerem vidijo pobudniki razlog za razpis referenduma. Za učinkovit sistem odločanja bi bilo torej dobro uvesti ureditev, v skladu s katero bi lahko državni svet vložil amandmaje neposredno v zakonodajnem postopku.

Literatura

- Alder, J.: Constitutional and Administrative Law. Macmillan, Houndmills, London, 1994.
- Bicameral System in the World System, Meeting of the Senates of the World, Sénat, Paris, 2000.
- Cerar, M.: Status državnega sveta, Pravna praksa, št. 279/93, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1993, str. 5.
- Debeljak, P.: Državni svet Republike Slovenije: (so)odločevalec ali lobi(st)?, diplomsko delo, Fink-Hafner D. (mentor), Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2001.
- Fantini, R.: Ustavna ureditev Bosne in Hercegovine po »Daytonu«, diplomatska naloga, Grad, F. (mentor), Ljubljana, 1999.
- Grad, F.: Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 251- 278.
- Grad, F., Kaučič, I.: Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Druga dopolnjena in spremenjena izdaja, Ljubljana, 2001, str. 179-249.

- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I., 1999: Državna ureditev Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Tretje spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana, 1999.
- Grad, F., Kaučič, I.: Ustavno pravo Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1997, str. 170-197.
- Grad, F.: Dvodomnost in zastopanost regionalnih interesov, v zborniku: Regionalizem v Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998, str. 160-172.
- Grad, F.: Nekateri vidiki položaja drugega doma predstavniškega telesa, v: Zbornik znanstvenih razprav, LI. letnik, Ljubljana, 1991, str. 27-41.
- Grad, F.: Oblikovanje drugega doma predstavniškega telesa, Teorija in Praksa, letnik XXVIII, št. 5-6, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 1991, str. 675-678.
- Gradivo, poslano po elektronski pošti iz francoskega senata, Hoeffel, M., D.: A European Second Chamber, Raport, Sénat, Paris, 2001.
- Hasselberg, D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Bundeszentrale für die politische Bildung, Bonn, 1990.
- Jovičić, M.: Veliki ustavni sistemi, Beograd, 1984.
- Kristan, I.: Državni svet ali zbor regij?, v zborniku: Regionalizem v Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998, str. 173-185.
- Kristan, I.: Odložni veto Državnega sveta, v: Zbornik referatov s III. strokovnega srečanja pravnikov javnega prava, Inštitut za javno upravo, Portorož, 3. - 5. decembra 1997, str. 107-118.
- Kristan, I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v: Pravnik, ured. Tone Frantar, Letnik LI, št. 9-10, Ljubljana, 1996, str. 451-466.
- Kristan, I.: Dvodomnost slovenskega parlamenta, v zborniku referatov: Slovenski parlament – izkušnje in perspektive, ured. Brezovšek M., Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1996, str. 1-12.
- Kristan, I.: Državni svet in dvodomnost parlamenta, v zborniku razprav: 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Inštitut za javno upravo, Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, str. 63-77.
- Kušej G.: Primerjalno ustavno pravo, skripta, Ljubljana, 1959.

- Lobe, B.: Združevanje kvalitativnih in kvantitativnih metod – stara praksa v novi preobleki? Družboslovne razprave, XXII (2006), 53: str. 55-73.
- Lukšič, I.: Državni svet Republike Slovenije, v zborniku referatov: Problemi konsolidacije demokracije, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1993, str. 139-150.
- Nikitov, V.: The Parliamentary System of the Russian Federation, Constitutional and Parliamentary Information, št. 175, 1998.
- Patterson, S., C., Mughan, A.: Senates, Bicameralism in the Contemporary World, Columbus, Ohio State University Press, 1999.
- Ribičič, C.: Podoba parlamentarnega desetletja, Samozaložba, Ljubljana, 2000, str. 52- 73.
- Senates and Representation of local Authorities. Zbirka govorov, Assotiation of European Senates, French Senate, 6. junij 2001, Paris, 2001.
- Štrus, D.: Odložilni veto Državnega sveta Republike Slovenije, Pravniki, Ljubljana, let. 57 (2002), 4-5, str. 293-315.
- Štrus, D.: Predstavitev mnenj slovenskih ustavnih teoretikov o položaju Državnega sveta Republike Slovenije, Pamfil, Ljubljana, 2002, str. 44.
- Štrus, D.: Primerjava pristojnosti evropskih drugih domov, drugega doma Avstralije in Združenih držav Amerike, Drofenik, M. (mentor), Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, 2001.
- Štrus, D.: Drugi domovi evropskih držav, Avstralije in Združenih držav Amerike, Državni svet republike Slovenije, Drofenik, M. (mentor), Ljubljana, 1999.
- The Belgian Federal Parliament, gradivo, ki ga je poslal Zelck F. po elektronski pošti iz belgijskega senata, februar 2000.
- The German Federal Council, Bundesrat, Public Relations Office, Bonn – gradivo, poslano po pošti iz nemškega zveznega sveta, januar 2000.
- Vogrinc, K.: Pomen triangulacije za zagotavljanje kakovosti znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja. Sodobna pedagogika 5/2008, str. 108-122.
- Žibert, B.: Enodomnost in dvodomnost, diplomsko delo, Kavčič I. (mentor), Ljubljana, 1997.

- World Directory of Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 1999.

Pravni viri

- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16).
- Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 in 109/12).
- Poslovnik Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15).
- Poslovnik Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07, 105/10 in 80/13).

Medmrežni viri

- Uradna spletna stran avstrijskega parlamenta, URL: <http://www.parlament.gv.at>
- Uradna spletna stran belgijskega senata, URL: <http://www.senate.be>
- Uradna spletna stran beloruskega predsednika, URL: <http://president.gov.by>
- Uradna spletna stran češkega senata, URL: <http://www.senat.cz>
- Uradna spletna stran hrvaškega predstavniškega telesa, URL: <http://www.sabor.hr>
- Uradna spletna stran francoskega senata, URL: <http://www.senat.fr>
- Uradna spletna stran francoske narodne skupščine, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr>
- Uradna spletna stran irskega parlamenta, URL: <http://www.irlgov.ie>
- Uradna spletna stran italijanskega senata, URL: <http://english.camera.it>
- Uradna spletna stran luksemburškega državnega sveta, URL: <http://www.etat.lu>
- Uradna spletna stran nemškega zveznega sveta, URL: <http://www.bundesrat.de>
- Uradna spletna stran norveškega parlamenta, URL: <http://www.stortinget.no>
- Uradna spletna stran poljskega senata, URL: <http://www.senat.gov.pl>
- Uradna spletna stran romunske poslanske zbornice, URL: <http://www.cdep.ro>

- Uradna spletna stran slovenskega državnega sveta, URL: <http://www.ds-rs.si>
- Uradna spletna stran španskega senata, URL: <http://www.senado.es>
- Uradna spletna stran švicarske zvezne skupščine,
URL: <http://www.parlament.ch>
- Uradna spletna stran parlamenta Velike Britanije,
URL: <http://www.parliament.uk>
- Bienvenue au Sénat, Le Forum des Senats du Monde,
URL: <http://www.senat.fr/senatsdumonde/index.html>, Les Senats du Monde.
- Spletna stran Constitute project, URL: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>

Priloga:
SEZNAM DRŽAV EVROPE IN PRISTOJNOSTI DRUGEGA DOMA

Države po abecedi	Zakonodajna iniciativa	Možnost vlaganja amandmajev	Sprejemanje zakonov	Proračun	Imenovanja	Veto	Ustava
<u>Bosna in Hercegovina</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da
<u>Češka republika</u>	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da
Črna gora							
<u>Francoska republika</u>	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da
Helenska republika							
<u>Irska</u>	Da	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Da
Islandija							
<u>Italijanska republika</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da
<u>Kraljevina Belgija</u>	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da
Kraljevina Danska							
<u>Kraljevina Nizozemska</u>	Ne	Ne	Da	Da	Da	Ne	Da
Kraljevina Norveška							
<u>Kraljevina Španija</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Kraljevina Švedska							
Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija							
Republika Albanija							
<u>Republika Avstrija</u>	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Da

<u>Republika</u> <u>Belorusija</u>	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da
Republika Bolgarija							
Republika Ciper							
Republika Estonija							
Republika Finska							
Republika Hrvaška							
Republika Kosovo							
Republika Latvija							
Republika Litva							
Republika Madžarska							
Republika Malta							
Republika Moldavija							
<u>Republika</u> <u>Poljska</u>	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Da	Da
Republika Portugalska							
<u>Republika</u> <u>Slovenija</u>	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Ne
Republika Srbija							
<u>Romunija</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da
<u>Ruska</u> <u>federacija</u>	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Da	Ne
Slovaška republika							
<u>Švicarska</u> <u>konfederacija</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da
Ukrajina							

Veliko vojvodstvo Luksemburg							
<u>Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske</u>	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne
<u>Zvezna republika Nemčija</u>	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Legenda:

- države EU – označene z rdečo barvo
- ostale evropske države – označene s črno barvo
- države, ki imajo dvodomnost – podčrtane

THE IMPACT OF CHANGES ON THE ZAGREB STOCK EXCHANGE ON THE YIELD OF SECOND-PILLAR PENSION FUNDS IN CROATIA

Eduard Horvat Radetić, MSc Econ., Zagreb, Croatia

ABSTRACT

The period from 1 January 2008 to 30 June 2013 was very important for the Croatian capital market, since this was both the period before Croatia's accession to the EU and the period of the financial crisis. One of the particularities of the Croatian pension system is its second pillar, which is based on long-term capitalised savings in mandatory pension funds. The funds were established with the intention of collecting payments from members via a system of mandatory pension contributions taken from their gross wages. The analysis focuses on trading on the Zagreb Stock Exchange, which will allow us to draw up recommendations for investments by Croatian mandatory pension funds. The results of the research indicate that the financial crisis which began in Croatia in 2008 reached its low point in 2009 and 2010 and showed a moderate recovery in the succeeding years, but without any visible major growth in trading volume. This means that the mandatory pension funds in Croatia were forced to increase their assets outside of the organised markets.

Key words: pension fund, stock market, capital market.

1. INTRODUCTION

The period from 1 January 2008 to 30 June 2013 was very important for the Croatian capital market, since this was both the period before Croatia's accession to the EU and the period of the financial crisis. The data on the movements of the major stock market indices on the Zagreb Stock Exchange and stock exchanges in Central and Eastern Europe indicate a sharp drop in market indices at the end of 2008. This was also the period before Croatia's accession to the EU, which occurred on 1 July 2013.

The Croatian pension system is made up of three pillars: the first pillar, based on intergenerational solidarity (similarly to the Slovenian system), the second pillar, based on long-term capitalised savings in a mandatory pension fund, and the third pillar, based on long-term capitalised voluntary savings in voluntary pension funds.

2. THEORETICAL BASES

The mandatory pension fund in Croatia is a special form of property, i.e. private property, without legal personality, held by the members of the fund. The funds are established with the intention of collecting payments from members via a system of mandatory pension contributions taken from their gross wages. Each employee in Croatia who pays pension contributions out of their gross wages invests part of that contribution into the first pillar, which is based on intergenerational solidarity, and part into the second pillar or into a selected pension fund, thereby becoming a member of that fund. The funds in the mandatory pension funds are kept under the employee's name and are his or her private property. These funds are invested on the financial markets in accordance with certain rules prescribed by law and implementing regulations, in order to increase and maintain the value of the fund's assets. The mandatory pension funds are managed by a mandatory pension fund management company (hereinafter: pension company). The pension company selects a custody bank which carries out the instructions of the pension company which manages the fund's funds. The assets of each member of the fund are kept by the custody bank in a separate custody account, which is usually divided into a securities account and a cash account (Štimac 2002, 512). Croatia became a full member of the EU on 1 July 2013; this is also a watershed date for mandatory pension funds in Croatia. Until 1 July 2013, the mandatory pension funds could conduct investment activities mainly on the Croatian financial market (85% of all assets), but from that date onward their financial market expanded to all of the Member States of the EU. This means that Croatian mandatory pension funds were able to invest on the financial markets of EU Member States. (Horvat Radetić, 2016)

The following mandatory pension funds are active in Croatia: Erste Plavi, Reiffeisen, PBZ Croatia Osiguranje and Allianz ZB.

Each employee voluntarily selects membership in any one of these funds. If an individual is not satisfied with a certain fund, they can switch to another fund. From 2008 to 2013 it was a period of financial crisis and it could affect employees to financial indiscipline. It is evident in theory and practice that there are a lot of causes of financial indiscipline: payment indiscipline of an individual, loss of employment, other “important” costs and liquidity problems (Horvat, Likar 2015, 404).

The assets of the mandatory pension funds in Croatia are affected by the amount of paid-in pension contributions, which depends on the number of employees, the level of salaries and macroeconomic indicators. The funds' assets are invested in stocks, government bonds and corporate bonds, deposits, investment funds and elsewhere. The success of a pension fund is measured by its yield. The official yield of a fund is measured at the annual level. Each fund is divided into units, and the value of the units is calculated each business day; the daily yield can be calculated from the units. There are differences between the yields for different periods for each individual fund and between the various funds due to different approaches to asset management and due to the possibility of investment activities on foreign financial markets (investment policy). The funds' yields are also affected by movements on the financial markets. The possibilities for investment by pension funds in Croatia are limited by national regulations, in order to ensure the safety of the pension funds, which means that the investment policy is very limited in comparison to classical investment funds. The main regulations governing mandatory pension funds in Croatia are the Mandatory and Voluntary Pension Funds Act and rules which regulate the criteria for investing assets, restrictions on investment, the method of calculating yield and valuation of assets, and the obligations of the funds. (Horvat Radetić, 2016)

When Croatia became a member of the EU on 1 July 2013, it entered the single financial market. This lowered the initial costs of investment and provided access to higher-yield financial instruments and developed

foreign financial markets. Demirguc-Kunt and Maksimovic (1996) and Davis and Hu (2008) showed a positive correlation between more developed financial markets which also include pension funds and higher levels of economic growth. The study conducted by Burtless (2007) showed that geographic limitations to investment have a negative influence on the yield of investment funds, and that the “key to success” lies in a flexible and reasonable mix of domestic and foreign investment.

3. THE DEVELOPMENT OF MANDATORY PENSION FUNDS IN CROATIA

At the end of the last century, in the majority of transition countries, the World Bank successfully promoted a transition from pension funds based on intergenerational solidarity (Pay-As-You-Go or PAYGO) to a capitalised pension system based on individual accounts of future pensioners in a three-pillar system. This type of system was first introduced in Chile at the beginning of the nineteen-eighties. The main reason for the transition to a capitalised pension system were demographic changes: systems based on intergenerational solidarity, in which existing employees’ pension contributions create the pensions of existing pensioners, can no longer withstand changes that reduce the number of those paying contributions but increase the number of those receiving pensions. The basis for the changes to the pension systems proposed by the World Bank is the maintenance of a part of the pension contributions based on intergenerational solidarity, and the redistribution of part of the mandatory pension contributions (or all of the contributions as in the case of Chile) to the personal bank accounts of members (pension holders) of second-pillar funds within the selected pension funds. These are mandatory second-pillar pension funds, which are very strictly regulated, and which, particularly in the initial years of operation of such types of pension funds, when public sensitivity towards such types of pension funds is heightened, are very low-risk, which means that they have a low percentage of stock and other securities with a variable yield. The third pillar of the pension system is voluntary pension savings, which in a certain way is directly financially stimulated by the state. A similar pension system with various technical

differences was introduced not only in Chile but also in other countries, for example Hungary and Poland in the nineties, Croatia, Bulgaria and the Baltic countries in the early 21st century, and more recently Slovakia, Romania and Macedonia. Some of Croatia's neighbouring countries, such as Slovenia and Serbia, have not introduced the second but only the third pillar of the pension system, voluntary savings, while the Czech Republic and the United Kingdom are discussing the introduction of the second pillar. The majority of Latin-American countries introduced a three-pillar pension system in the early nineties (e.g. Argentina, Mexico, Bolivia, Peru) (UMFO 2011, 4).

In addition to their own reasons, Poland and Hungary encouraged the easing of the difficulties with the pension system in Croatia in the second half of the nineties when they introduced personal pension accounts in a private system of capitalised collateralisation of defined contributions. This model was applied primarily upon the introduction of the pension reform, i.e. the introduction of the second (mandatory) and third (voluntary) pillars of the pension system of capitalised savings (Bejakovič 2002, 219).

In any case, the reform of the pension system in Croatia began in 1999 under the major influence of the World Bank with the adoption of their so-called "standard model", i.e. the three-pillar model. The first step of the reform was the Pension Insurance Act, which entered into force on 1 January 1999. This introduced the three-tier or three-pillar pension insurance system. This means that a model of mandatory pension insurance was established, via two pillars: intergenerational solidarity (Pillar I) and individual capitalised savings (Pillar II). In addition, the option of voluntary retirement savings (Pillar III) was introduced. The law in question regulates the system of mandatory pension insurance on the basis of intergenerational solidarity in detail, while the other two pillars are regulated in detail by other specific laws. (Horvat Radetić, 2016)

The reform was carried out in two steps (Milidrag Šmid 2011, 2):

1. in 1999, when the public pension system was adjusted (more stringent conditions for obtaining entitlements to pensions with

respect to the preceding decade, reduction of entitlements to pensions, etc.);

2. at the beginning of 2002 with the introduction of the mandatory second pillar of the pension system, based on individual capitalised savings, and the introduction of the voluntary third pillar of the pension system, based on capitalised retirement savings.

In 2002, special laws entered into force for both pillars of pension savings, and institutions began operating (pension companies, pension funds, central register of policyholders (REGOS) and the Pension Fund Supervision Agency (HANFA, etc.)), which enabled the functioning of the new pension system.

The redistribution of part of the pension contributions from the first to the second pillar also began in 2002, which means that in that year policyholders for the first time allocated 5% of their total contributions for pension insurance (which amount to 20% of gross wages) to the second pillar (mandatory pension fund), while the remaining 15% were allocated to the first pillar.

In the first year of the introduction of the new pension system, i.e. 2002, this redistribution of the contributions to the second pillar amounted to HRK 1.92 billion, which represented a transition cost, which indirectly created a deficit in the national budget. A large majority of this budget deficit was financed by the pension funds through the purchase of Croatian government bonds, which at the end of 2002 accounted for approximately 88% of the investments of the mandatory pension funds (UMFO 2011, 5).

4. RESEARCH QUESTION AND METHOD

The purpose of this paper is to determine whether the daily volume of trading in securities on the Croatian capital market fell in the period from 1 January 2008 to 30 June 2013.

To that end, we posed the following research question: “How did the daily volume of trading in securities on the Croatian capital market move in the period from 1 January 2008 to 30 June 2013?”.

We researched what occurred on the Croatian capital market (Zagreb Stock Exchange) in the period from 1 January 2008 to 30 June 2013. We assumed that the capital market shrank during that period due to the appearance of the economic and financial crisis, and we measured the size of the capital market using daily trading volumes on the stock exchange during that period. We assume that the daily volume on the stock exchange decreased, and that this led to a reduction of opportunities for the mandatory pension funds to create significant yields. Mandatory pension funds can remain competitive with other mandatory pension funds in Croatia only by generating large yields for their members (Horvat Radetić, 2016).

We checked the daily trading volume on the stock exchange because the mandatory pension funds, due to their size in comparison with the small daily trading volumes on the stock exchange, cannot conclude sufficiently large transactions. The mandatory pension funds are the largest entities on the stock exchange and can create large yields for their members through large transactions.

We formulated our response to the research question on the basis of a univariate analysis of the data on the level of daily trading on the Zagreb Stock Exchange in the period from 1 January 2008 to 30 June 2013.

Classification of data by individual research steps:

- research question: daily volume on the Zagreb Stock Exchange by categories ordinary trading, block trading and OTC trading, all for the period from 1 January 2008 to 31 December 2013.
- Univariate analysis, with which we calculated the arithmetic mean, which is the ratio between the sum of all the values of the variables on the population and the total number of units in the population, and the standard deviation, which is the quadratic root of the variance (Arh 2000, 74);

5. RESEARCH FINDINGS AND DISCUSSION

The research question that we are investigating in this chapter is: How did the daily volume of trading in securities on the Croatian capital market move in the period from 1 January 2008 to 30 June 2013?

We checked the daily trading volume on the stock exchange because the mandatory pension funds, due to their size in comparison with the small daily trading volumes on the stock exchange, cannot conclude sufficiently large transactions, and cannot increase their assets through trading on the stock exchange. The mandatory pension funds are the largest entities on the stock exchange and can create large yields for their members through large transactions.

Table 1: Trading on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2013

Type of trading (in HRK million) / Year	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinary trading	17,281	7,672	6,051	5,373	3,252	3,114
Block trading	2,096	259	1,334	551	602	693
OTC trading	11,687	2,982	5,514	18,153	19,316	18,240
Total	31,064	10,913	12,899	24,078	23,170	22,047

Table 1 shows the movement of all types of trading on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2013. It shows a significant reduction in overall trading in securities on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2009, from HRK 31.06 billion to HRK 10.91 billion. If we look at individual types of trading, such as OTC trading,¹⁰⁸ from 2008 to 2009 it fell from HRK 11.68 to HRK 2.98 billion. Ordinary trading¹⁰⁹ fell from HRK 17.28 billion in 2008 to HRK 7.67 billion in 2009. Block trading¹¹⁰ fell from HRK 2.09

108 The Zagreb Stock Exchange publishes figures on trading in the financial instruments that are listed on the organised market, but the transactions are concluded outside the organised market, i.e. multilateral trading platform (MTP); however, there is a requirement to report trading.

109 Ordinary trading is trading on the organised market of the Zagreb Stock Exchange, which includes a leading market, a business market and an ordinary market. It is comparable with trading on the stock and bond markets of the Ljubljana Stock Exchange.

110 Block trading on the Zagreb Stock Exchange is comparable with batch trading on the Ljubljana Stock Exchange.

billion in 2008 to HRK 259 million in 2009; this sharp drop can also be seen in average daily volume (Table 2). We found that major reductions in trading occurred, including a drop in ordinary trading of shares by 56%, a drop in block trading of 87% (this segment mainly involves shares) and a drop in OTC trading of 73% (this segment mainly involves bonds).

In 2010 we can see a slight growth in overall trading in securities on the Zagreb Stock Exchange; it rose to HRK 12.89 billion, which is an 18% increase over 2009 (Table 1). Overall trading increased primarily on account of block trading, which amounted to HRK 1.34 billion in 2010, which is more than four times higher than the previous year. Trading in bonds (OTC) increased by HRK 2.53 billion, while ordinary trading fell by 21%. As the indices indicated for 2010, ordinary trading fell by HRK 1.6 billion, while block trading in order to achieve better prices for securities increased. The standard deviation for the daily trading volume in 2010 is higher than the average daily trading volume (Table 2).

In 2011 the total trading volume on the stock exchange increased by nearly a factor of two, and reached HRK 24.07 billion, primarily on account of OTC trading, where we can see a growth in volume of HRK 12.64 billion. The decreasing trend in ordinary trading continued, falling by HRK 683 million, and a continuing decline can also be seen in the falling average daily trading volume (Table 1). Block trading fell from HRK 1.34 billion in 2010 to HRK 550 million in 2011. A trend can be seen of a transition from the capital market to the debt market, as trading in bonds increased in 2011.

In 2012 a slight drop in overall stock trading can be seen, amounting to HRK 900 million, while the decline in ordinary trading (trading in shares) continued with a major drop of HRK 2.1 billion. The majority of overall trading was accounted for by OTC trading at HRK 19.31 billion, block trading remained at the same level as the previous year, while we can see a decline in trading in shares, i.e. trading in bonds continues to predominate.

In 2013 overall trading on the stock exchange continued to drop slightly, coming in at HRK 1.12 billion lower than in 2012. Share trading volume

remained at approximately the same level as in 2012, falling by HRK 140 million. Trading on the OTC market continued to prevail, but fell by HRK 1.06 billion in that year. In 2013 we can see a declining trend in the stock market and a focus by investors on the bond market. We can also see an increase in the average daily volume of OTC trading (Table 4).

This clearly also holds true for the mandatory pension funds, which can be seen in the structure of assets of the mandatory pension fund Erste Plavi, which we presented in Chapter 5.

To summarise, in the period from 2008 to 2013 there was a major drop in overall trading volume in 2009, followed by a slight increase in the following years. The trading volume in 2013 did not reach the 2008 level. We can see growth in trading in bonds and a decrease in trading in shares. This was a good indicator for the mandatory pension funds, as the majority of their assets are comprised of bonds. The decrease in daily volumes reduced the mandatory pension funds' room to manoeuvre on the stock exchange, since they are unable to conclude sufficiently large transactions. This is particularly noticeable in trading in domestic shares with respect to the average daily trading volumes for ordinary and block trading (Tables 2 and 3).

Table 2: Ordinary trading on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2013 (in HRK million)

Ordinary trading / Year	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Average daily trading volume	69.40	30.94	24.21	21.32	13.01	12.51
Max. daily trading volume	219.03	109.96	240.05	171.36	45.65	84.38
Standard deviation	38.08	16.82	26.62	19.34	7.48	7.58

Table 3: Block trading on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2013 (in HRK million)

Block trading / Year	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Average daily trading volume	8.42	1.04	5.34	2.19	2.41	2.78
Max. daily trading volume	283.76	27.92	176.70	75.74	46.02	100.01
Standard deviation	25.68	3.99	15.88	7.27	5.85	8.92

Table 4: OTC trading on the Zagreb Stock Exchange from 2008 to 2013 (in HRK million)

OTC trading / Year	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Average daily trading volume	46.93	12.02	22.05	72.04	77.26	73.25
Max. daily trading volume	459.27	198.84	281.74	491.90	404.52	783.48
Standard deviation	64.65	28.60	30.78	76.69	78.72	97.20

6. RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION

In conducting this research, we wanted to determine how the Croatian capital market performed during the crisis period. The results of the research indicate that the financial crisis which began in Croatia in 2008 reached its low point in 2009 and 2010 and showed a moderate recovery in the succeeding years, but without any visible major growth in trading volume. This means that the mandatory pension funds in Croatia were forced to increase their assets outside of the organised markets, including the purchasing of Croatian government bonds, which allowed the Croatian government to finance the national debt during the period of the economic and financial crisis. We recommend the liberalisation of investments and upon accession to the EU increased investment in the EU capital markets.

REFERENCES

- Arh, Franc. 2000. Statistika 1. Obrazci in postopki. (Statistics 1. Forms and Procedures.) Ljubljana: Faculty of Economics, Ljubljana.
- Burtless, Gary. 2000. International Investment for Retirement Savers: Historical Evidence on Risk and Returns. [Http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2007/02/wp_2007-51.pdf](http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2007/02/wp_2007-51.pdf) (1. 3. 2015).
- Demircuc-Kunt, Asli and Maksimovic, Vojislav. 1996. Financial Constraints, Uses of Funds, and Firm Growth: An International Comparison. Mimeo: The World Bank.
- Davis, Philip and Yu-Wei Hu. 2008. Does Funding of Pensions Stimulate Economic Growth? *Journal of Pension Economics and Finance* 7 (2): 221–249.
- Horvat, Tatjana and Likar, Mojca. 2016. Recovery of Overdue Claims in Higher Education Institutions with Electronic Enforcement: Slovenian Case. V: RABAR, Danijela (ur.), ČERNE, Ksenija (ur.), ZENZEROVIĆ, Robert (ur.). *European Union future perspectives : innovation entrepreneurship and economic policy, European Union future perspectives : innovation entrepreneurship and economic policy, conference, Pula, Croatia, 21-23 May 2015*. Pula: Juraj Dobrila University of Pula, 2016, 403-417.
- Horvat Radetić, Eduard: *Analiza donosnosti obveznih pokojninskih skladov v Republici Hrvaški (Analysis of the Yields of Mandatory Pension Funds in Croatia)*. 2016. Faculty of Management, Koper.
- Milidrag Šmid, Jagoda. 2001. *Reforma mirovinskog sustava u Republici Hrvatskoj (Reform of the Pension System in Croatia)*. [Http://socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2013/04/Izvijsje%20C5%A1taj-Reforma-mirovinskog-sustava-u-Republici-Hrvatskoj.pdf](http://socijalno-partnerstvo.hr/wp-content/uploads/2013/04/Izvijsje%20C5%A1taj-Reforma-mirovinskog-sustava-u-Republici-Hrvatskoj.pdf) (25. 06. 2015).
- Štimac, Dubravko. 2002. Uloga banke skrbnika u mirovinskoj reformi (The Role of Custody Banks in Pension Reform). *Financijska teorija i praksa* 26 (2): 511–521.
- Association of Pension Fund Management Companies and Pension Insurance Companies (UMFO). 2011. *Mirovinska reforma u Hrvatskoj (Pension Reform in Croatia)*. Zagreb: UMFO.

