

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO  
**EVROPSKE JAVNE DOBRINE V LUČI PREDVIDENE REFORME  
PRORAČUNA EU**

Ljubljana, april 2008

KATJA NOVAK

## **IZJAVA**

Študentka Katja Novak izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Mojmirja Mraka, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 25.4.2008

Podpis: \_\_\_\_\_

## Kazalo

1	Uvod.....	1
2	Ozadje problema .....	2
2.1	Razvoj proračuna in srednjeročne finančne perspektive.....	2
2.2	Proračun EU v letu 2007 .....	3
2.3	Pogajanja o zadnji finančni perspektivi za obdobje 2007-2013.....	4
3	Ekonomska teorija in reforma proračuna EU.....	5
3.1	Teorija javnih financ .....	5
3.1.1	Alokacijska funkcija.....	5
3.1.2	Prerazdelitvena funkcija.....	6
3.1.3	Stabilizacijska funkcija .....	6
3.2	Teorija fiskalnega federalizma .....	7
4	Alokacijska funkcija javnih financ.....	9
4.1	Javne dobrine.....	9
4.2	Mešane dobrine in eksternalije.....	12
4.3	Dobrine posebnega družbenega pomena.....	14
4.4	Vloga države .....	15
5	Prihodnji izzivi EU.....	15
5.1	Spremembe v geostrateškem okolju.....	15
5.2	Globalizacija.....	16
5.3	Klimatske spremembe in energetika .....	16
5.4	Staranje prebivalstva in imigracije.....	16
5.5	Nadaljnje širitve EU .....	17
5.6	Ostali izzivi .....	17
6	Identifikacija evropskih javnih dobrin .....	18
6.1	Metodologija .....	18
6.2	Vrste javnih izdatkov in njihova primernost za financiranje iz proračuna EU .....	19
6.2.1	Javna uprava.....	19
6.2.2	Obramba .....	22
6.2.3	Javni red in varnost .....	23
6.2.4	Ekonomske dejavnosti.....	24
6.2.5	Zaščita okolja .....	28
6.2.6	Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja .....	30
6.2.7	Zdravstvo.....	31
6.2.8	Rekreacija, kultura in religija .....	33
6.2.9	Izobraževanje .....	34
6.2.10	Socialna zaščita .....	36
6.3	Evropske javne dobrine – pregled in razčlenitev po primernosti.....	37
7	Sklep.....	39
	Literatura .....	42
	Viri .....	43
	Priloge	



# 1 Uvod

Septembra 2007 je Evropska komisija odprla vseobsežno javno razpravo, v kateri je povabila vse zainteresirane, naj predložijo pripombe k pregledu proračuna EU. Prispevki s posvetovanja bodo podlaga za delo Komisije, ki jo je Evropski svet pozval k pripravi temeljitega pregleda proračuna EU. Pregled naj bi obsegal tako prihodkovno stran proračuna, vključno z zmanjšanjem za Združeno kraljestvo, kot tudi odhodkovno stran, vključno s skupno kmetijsko politiko. Trenutna struktura porabe in sredstev proračuna, dogovorjena v zadnji srednjeročni finančni perspektivi za obdobje 2007-2013, je namreč izjemno podobna tisti iz prve finančne perspektive izpred dvajsetih let, čeprav so politične in ekonomske okoliščine drugačne. Večji del proračuna je še vedno namenjen le dvema politikama EU, in sicer izdatkom za skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko, kar pomeni, da se proračun ni prilagajal hkrati s spreminjanjem prednostnih nalog evropske integracije. Po drugi strani je proračun še vedno v največji meri financiran iz vira, ki temelji na bruto nacionalnem dohodku držav članic, kar sproža nenehne razprave o neto proračunskih položajih.

Postavlja se torej vprašanje, kako spremeniti sestavo prihodkov in odhodkov proračuna, da bo ta v najboljši meri omogočil Evropski uniji uspešno spopadanje s prihodnjimi izzivi. Skladno z naslovom diplomskega dela se bom omejila zgolj na proračunsko porabo EU. Namen bo identificirati tiste javne dobrine, ki bi jih bilo smiselno financirati na nadnacionalni ravni. Pri tem se bom oprla predvsem na teorijo javnih financ in teorijo fiskalnega federalizma. Vseeno pa je potrebno teorijo prilagoditi specifičnosti evropske integracije in upoštevati, da je proračun EU zgolj subsidiaren element evropskih javnih financ. To pomeni, da se na nadnacionalni ravni financirajo zgolj tiste prednostne naloge, za katere so države članice prenesle svojo suverenost na Evropsko unijo. Zato bom kot izhodišče razmišljanja vzela nacionalno proračunsko porabo držav članic in skozi to poskušala ugotoviti, kaj bi bilo mogoče označiti kot evropske javne dobrine. Potrebno pa je poudariti, da gre pri obravnavi smiselnosti prenosa nacionalnih javnofinančnih izdatkov na nadnacionalno raven za pristop, ki temelji izključno na priporočilih ekonomske teorije. To pomeni, da v obravnavi ni upoštevan politični vidik, ki pogojuje zmožnost prenosa nacionalnih izdatkov na raven Skupnosti.

V prvem delu diplomskega dela bom opisala razvoj proračuna EU in srednjeročnih finančnih perspektiv, trenutno sestavo proračuna in zadnja pogajanja o finančni perspektivi, vse z namenom prikaza problema. Sledili bosta dve teoretični poglavji, prvo o teoriji javnih financ in teoriji fiskalnega federalizma, ki bosta uporabljeni kot temelj identifikacije evropskih javnih dobrin, ter drugo s podrobnejšim pregledom alokacijske funkcije javnih financ. Peto poglavje bo predstavilo izzive, s katerimi se bo morala Evropa soočiti v prihodnosti. Gre predvsem za vprašanje geostrateškega položaja, globalizacije, klimatskih sprememb in energetike, staranja prebivalstva, nadaljnjih širitev EU, varnosti ter solidarnosti. V šestem poglavju bom predstavila metodologijo, ki bo temeljila na Klasifikaciji funkcij države

(COFOG) Združenih narodov, s pomočjo katere bom izmed vseh nacionalnih javnofinančnih izdatkov izluščila tiste, za katere bi bilo smiselno prenesti odgovornost na evropsko raven, saj se z njimi zagotavljajo prave evropske javne dobrine. Gre za izdatke, povezane z alokacijsko funkcijo javnih financ, ki bodo ključni za spopadanje s prihodnjimi izzivi ter so namenjeni financiranju tistih dobrin, za katere obstajajo homogene preference znotraj EU in se ob njihovi proizvodnji pojavljajo ekonomije obsega ali eksternalije na celotnem območju EU. Sklenila bom s poglavjem, v katerem bom predstavila ključne ugotovitve.

## **2 Ozadje problema**

Evropska skupnost ima že od samega začetka na voljo instrument, namenjen financiranju lastnih politik – proračun EU. Ta je bil ob ustanovitvi prvih skupnosti v petdesetih letih po obsegu omejen, ob uvedbi skupne kmetijske politike (v nadaljevanju SKP) v šestdesetih letih pa je začel naraščati, tako da danes obsega približno 120 milijard evrov na leto. Čeprav gre za absolutno gledano velik obseg sredstev, je proračun EU relativno majhen v primerjavi s celotnimi javnofinančnimi izdatki v EU. Evropski proračun predstavlja namreč zgolj okoli en odstotek BDP vseh držav članic EU oziroma zgolj dva odstotka javnih financ EU in držav članic. Gre torej za instrument, ki dopolnjuje nacionalne proračune članic.

### **2.1 Razvoj proračuna in srednjeročne finančne perspektive**

Proračun EU se je razvijal skupaj z razvojem evropske integracije, zato je njegova sedanja struktura rezultat različnih potreb po financiranju, ki so nastale v zadnjih petdesetih letih. Tako je bila zaradi pomanjkanja hrane v Evropi, značilnega za povojno obdobje v šestdesetih letih, vzpostavljena skupna kmetijska politika, ki še danes predstavlja največji delež izdatkov proračuna. Z vstopom Velike Britanije, ki je bila takrat med manj razvitimi članicami, v Evropsko gospodarsko skupnost sredi sedemdesetih let, pa so začeli rasti tudi izdatki, namenjeni pospeševanju kohezije, kar se je stopnjevalo skozi nadaljnje širitve.

Čeprav imata ti dve skupini izdatkov pravno podlago že v Rimski pogodbi, pa se jih velikokrat označuje kot sredstvo, ki je kompenziralo tiste države članice, ki naj bi relativno malo pridobile ali celo izgubile s poglobljanjem integracije. Tako naj bi na primer SKP veljala za nadomestilo Franciji za odpravo carinskih dajatev med državami članicami Evropske gospodarske skupnosti, ki naj bi v večji meri koristila nemškemu gospodarstvu. Podobno naj bi se s povečanjem sredstev za strukturne sklade in z oblikovanjem Kohezijskega sklada preprečilo nasprotovanje manj razvitih držav članic za dokončno oblikovanje enotnega trga.

Preostale skupine izdatkov, namenjene financiranju notranjih zadev ter skupne zunanje in varnostne politike, so svoje mesto v proračunu dobile šele s podpisom Maastrichtske pogodbe v začetku devetdesetih let. Z odločitvijo za širitev EU na države srednje in vzhodne Evrope se je pojavila še potreba po predpristopni pomoči. Trenutna sestava proračuna EU torej ni neposredno povezana s sedanjimi cilji EU, temveč gre bolj za rezultat zgodovinskih okoliščin.

Na zastarelost proračuna kaže tudi dejstvo, da je njegova struktura tako rekoč nespremenjena od uvedbe srednjeročnih finančnih perspektiv leta 1988.

Srednjeročna finančna perspektiva (v nadaljevanju SFP) je instrument srednjeročnega finančnega planiranja, ki olajša vsakoletni postopek sprejemanja proračuna. V njej so določene proračunske prioritete in zgornje meje izdatkov po posameznih predvidenih skupinah izdatkov in za proračun kot celoto. Gre za medinstitucionalni dogovor Evropske komisije, Sveta EU in Evropskega parlamenta, uveden konec osemdesetih let zaradi čedalje večjih trenj med evropskimi institucijami, katerih posledica je bilo celo nepravočasno sprejetje proračuna. SPF, s katero se doseže predvidljivost evropskih javnih financ, ne predstavlja večletnega proračuna, zaradi česar je vseeno treba vsako leto sprejeti nov proračun za naslednje leto (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 12). Do zdaj so bile sprejete štiri SPF. Prva, imenovana Delors I, je pokrivala obdobje 1988-1992, druga, Delors II, obdobje 1993-1999, Agenda 2000, sprejeta za obdobje 2000-2006, zadnja pa velja za obdobje 2007-2013.

## **2.2 Proračun EU v letu 2007**

Izdatki proračuna v tem srednjeročnem finančnem obdobju so razdeljeni v šest razdelkov, in sicer: Trajnostna rast, Naravni viri, EU kot globalni partner, Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica, Uprava in Nadomestila novim državam EU. V nadaljevanju je predstavljena sestava proračuna EU za leto 2007, kot je prikazana v publikaciji Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2007 (2007, str. 4-9). Največ sredstev (približno 45 odstotkov oziroma 56 milijard evrov) je bilo namenjenih razdelku Ohranjanja in upravljanja naravnih virov oziroma SKP. Največji delež odhodkov tega razdelka so predstavljali kmetijski odhodki in neposredne pomoči – kar 42 milijard evrov. Preostala sredstva pa so šla za razvoj podeželja, okoljsko politiko in razvoj ribištva.

Drugi največji obseg sredstev proračuna EU je predstavljal razdelek Trajnostna rast (približno 43 odstotkov sredstev oziroma 55 milijard evrov). Ta je razdeljen v podrazdelka Konkurenčnost in Kohezija. Prvi je združeval sredstva v obsegu dobrih 9 milijard evrov, namenjenih ciljem Lizbonske strategije, predvsem krepitvi raziskav in tehnološkega razvoja, spodbujanju trajnostnih energetske in prometnih omrežij EU, izboljšanju kakovosti izobraževanja in usposabljanja, konkurenčnosti in inovacijam ter socialnopolitični agendi kot pomoč evropski družbi predvideti in obvladovati spremembe. Podrazdelek Kohezija za rast in zaposlenost pa združuje sredstva strukturnih in Kohezijskega sklada, ki se delijo na podlagi nacionalnih ovojnic in so namenjeni predvsem razvoju manj razvitih regij v EU (v letu 2007 dobrih 45 milijard evrov).

Preostalih nekaj več kot 10 odstotkov sredstev EU pa je bilo razdeljenih med preostale štiri razdelke. Podrazdelek Svoboda, varnost in pravica vključuje solidarnost in upravljanje migracijskih tokov, temeljne pravice in pravosodje ter varnost in varstvo svoboščin. Skupen obseg izdatkov za ta podrazdelek je v letu 2007 znašal 624 milijonov evrov. Podrazdelek

Državljanstvo, namenjen spodbujanju evropske in kulturne raznolikosti, obveščanju o evropski politiki in boljšemu povezovanju državljanov, medijem, javnemu zdravju in varstvu potrošnikov, pa je obsegal 615 milijonov evrov. Skupaj je razdelek Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica zajemal zgolj okoli en odstotek proračuna EU.

V okviru razdelka EU kot globalni partner, ki je v letu 2007 predstavljal 5 odstotkov vseh evropskih sredstev oziroma okoli 6,8 milijarde evrov, se financirajo ukrepi v okviru predpristopne pomoči, sosedske politike, razvojnega sodelovanja, humanitarne pomoči, demokracije in človekovih pravic, skupne zunanje in varnostne politike ter instrumenta za stabilnost. Financiranje delovanja institucij EU je zajemal razdelek Uprava (približno 6,9 milijarde evrov oziroma 6 odstotkov vseh sredstev proračuna), zadnji razdelek - Nadomestila novim državam EU - pa je vključeval izdatke, dogovorjene v predpristopnih pogajanjih z Bolgarijo in Romunijo v vrednosti okoli 444 milijonov evrov.

### **2.3 Pogajanja o zadnji finančni perspektivi za obdobje 2007-2013**

Dogovor o zadnji finančni perspektivi za obdobje 2007-2013 je bil izkupiček dve leti trajajočih pogajanj. Komisija je v začetku leta 2004 podala predlog finančnega okvira, za dosego političnega dogovora med državami članicami pa je bilo nato potrebno dobro leto in pol. Evropski svet je šele proti koncu britanskega predsedovanja Uniji v drugi polovici leta 2005 dosegel soglasje o strukturi in višini izdatkov za naslednje sedemletno obdobje, nova SPF pa je bila dokončno sprejeta aprila 2006 po zaključenem dialogu med Evropsko komisijo, Svetom EU in Evropskim parlamentom. SPF namreč nima pravne podlage v zakonodaji Skupnosti, temveč gre izključno za dogovor med tremi institucijami, kjer pa ima ključno vlogo Svet EU (Mrak et al., 2007, str. 17-18).

Struktura izdatkov v novi SFP za obdobje 2007-2013 ne odstopa močno od strukture v Agendi 2000 kljub spremembam v EU in v njenem okolju. Predlog Komisije iz leta 2004 je sicer predvideval občutno povečanje sredstev za cilje Lizbonske strategije in s tem celotnega proračuna, a so bili ti izdatki v končnem dogovoru močno okleščeni. Izdatki za kmetijstvo so bili do leta 2013 v večji meri fiksirani z dogovorom na Evropskem svetu oktobra 2002. Države, upravičene do sredstev kohezijske politike, so se zavzemale predvsem za čim večji obseg sredstev iz tega razdelka, saj se ta deli na podlagi tako imenovanih nacionalnih ovojnic. Neto plačnice so zahtevale, da skupni obseg proračuna v obdobju naslednje finančne strategije ostane na ravni okoli enega odstotka BND Unije. Tako so bili ravno izdatki za konkurenčnost, ki naj bi bili najbolj usklajeni s cilji EU, tisti, s katerimi se je doseglo zmanjšanje skupnega obsega izdatkov z 1,14 odstotka BND Skupnosti, kot je sprva predlagala Komisija.

Končni dogovor o SFP 2007-2013 ni bil optimalen, predvsem z vidika zasledovanja zastavljenih ciljev Unije, a je bil potreben zaradi pritiska, da se pogajanja pravočasno končajo. Zato je bila njegov sestavni del revizijska klavzula, v kateri je Evropski svet Komisiji podelil



mandat, da »pripravi celovit in obsežen pregled, ki bo zajemal vse vidike porabe EU, vključno s SKP, in virov sredstev EU, vključno z rabatom za UK, in o tem poroča v letu 2008/2009« (Finančna perspektiva 2007-2013, 2005, str. 32). Skladno s tem je Komisija septembra 2007 sprožila javno razpravo o financah EU, ki je trajala vse do sredine aprila 2008. Na podlagi prispevkov zainteresiranih strani in drugih virov bo Komisija pripravila pregled proračuna EU.

### **3 Ekonomska teorija in reforma proračuna EU**

Pri iskanju odgovora na vprašanje, kaj bi bilo najbolj smiselno financirati iz evropskega proračuna v prihodnje, je nedvomno koristno upoštevati tudi priporočila ekonomske teorije. V obstoječi literaturi na temo reforme proračuna EU se za ta namen v veliki meri uporabljata teorija javnih financ in teorija fiskalnega federalizma. Prva poskuša pojasniti, kaj je ekonomsko smiselno financirati iz javnih sredstev, druga pa, kako naj bi bile posamezne naloge javnih financ razdeljene med različne ravni države (lokalno, regionalno, centralno).

#### **3.1 Teorija javnih financ**

S proučevanjem javnega sektorja poskušamo opredeliti ekonomske razloge za vmešavanje države v gospodarstvo, njene aktivnosti in način financiranja državne porabe. Javni sektor ima namreč z lastno porabo, regulacijo, obdavčenjem in sposojanjem možnost vplivati na odločitve posameznih ekonomskih subjektov glede dela, investicij in porabe (Hyman, 1996, str. 4). Teorija javnih financ se ukvarja predvsem z izdatki javnega sektorja in njihovim financiranjem. Tri osnovne funkcije sodobnih javnih financ so alokacija proizvodnih resursov, prerezdeljevanje dohodka in stabilizacija gospodarstva (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 6).

##### **3.1.1 Alokacijska funkcija**

Alokacijska funkcija države je utemeljena s pojavom tržnega neuspeha, kar pomeni, da država posega v delovanje trga v tistih primerih, ko trg ne more zagotavljati učinkovitih rezultatov. Tržni neuspeh ima več pojavnih oblik. Ena izmed njih je obstoj javnih dobrin. To so dobrine, kjer so v nasprotju z zasebnimi dobrinami mejni stroški za dodatnega uporabnika enaki nič in kjer dodatnega uporabnika ne moremo izključiti iz uporabe te dobrine, torej nastane problem zastonjkarstva. Drugi razlog za državno delovanje je obstoj eksternih učinkov, to je tedaj, ko pri proizvodnji oziroma potrošnji določene dobrine nastanejo stroški oziroma koristi, ki niso vključeni v ceno te dobrine. Tretja oblika neučinkovitosti trga je obstoj nepopolne konkurence, ki se pojavi v primeru naravnega monopola. Zaradi padajočih mejnih stroškov v proizvodnji maksimiranje dobička privede do manjše proizvedene količine dobrin ali storitev kot v primeru popolne konkurence (Stanovnik, 2008, str. 2-3).

Učinkovito delovanje trga je ovirano tudi zaradi nepopolnih trgov, kjer je glavni problem asimetrija informacij. Ponudniki, ki imajo slabše informacije kot potrošniki, so namreč

soočeni z veliko negotovostjo. Potreba po državnem posredovanju pa nastane tudi zaradi pomanjkljivih informacij na strani povpraševanja. Ko imajo potrošniki na voljo veliko manj informacij kot sami proizvajalci, ne pride do optimalne izbire. Država lahko v primeru tržnega neuspeha posreduje na različne načine. Lahko sama prevzame proizvodnjo določene dobrine ali ponudbo neke storitve, proizvodnjo obdavči ali kako drugače doseže upoštevanje celotnih stroškov oziroma koristi, med možne ukrepe pa spadata tudi subvencioniranje in regulacija (Kranjec, 2003, str. 29-37).

### **3.1.2 Prerazdelitvena funkcija**

Druga funkcija javnih financ je prerazdelitvena funkcija, s katero se poskuša zagotoviti, da je razdelitev dohodka oziroma bogastva družbeno sprejemljiva. Pred posredovanjem države je dohodek razdeljen na podlagi lastnine produkcijskih faktorjev in cen, ki jih ti dosegajo na trgu. Ker pa je taka razdelitev dohodka v družbi ocenjena kot nepravilna, v razdelitev poseže država, ki s sistemom obdavčitve in transferjev vsaj do neke mere poveča družbeno sprejemljivost razdelitve (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 9-11).

Prerazdelitvena funkcija države ni povezana zgolj s doseganjem sprejemljive razdelitve dohodka med lastniki produkcijskih faktorjev, temveč poskuša država zagotoviti dohodek tudi tistim, ki ne morejo sodelovati v produkcijskem procesu. Na razdelitev v družbi vpliva tako lastnina produkcijskih faktorjev kot lastnina trajnih potrošnih dobrin, na primer stanovanj in drugih oblik premoženja. Zaradi neenakomernosti razdelitve premoženja tudi na to področje posega država v okviru prerazdelitvene funkcije (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 121-122).

### **3.1.3 Stabilizacijska funkcija**

Stabilizacijska funkcija države se nanaša na uravnavanje ekonomske aktivnosti gospodarstva. Inflacija, nezaposlenost ali nezadovoljiva gospodarska rast so nezaželeni pojavi vsake družbe, ki pa jih trg sam ni sposoben odpraviti. Zato država izvaja stabilizacijsko funkcijo preko državne porabe, ki vpliva na agregatno povpraševanje, z aktivnimi politikami (zaposlovanje, javna dela) ali pa s pospeševanjem reform, ki olajšajo prilagajanje gospodarstva, kadar je to soočeno z novimi izzivi (Mrak et al., 2007, str. 34-35).

Poleg fiskalne politike pa države za izravnavanje nihanj v gospodarski aktivnosti uporabljajo tudi monetarno politiko. Da se v čim večji meri zagotovi kratkoročno stabilnost gospodarstva in vzdržno gospodarsko rast na dolgi rok, je pomembno, da je količina denarja v obtoku pod nadzorom. Uravnavanje ponudbe denarja s pomočjo instrumentov monetarne politike torej omogoča bodisi pospeševanje gospodarske aktivnosti v recesiji bodisi ohlajanje pregretega gospodarstva (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 12).

### **3.2 Teorija fiskalnega federalizma**

Teorija fiskalnega federalizma nam pomaga iskati odgovore na vprašanje, kaj je smiselno financirati na centralni ravni države. Teorija pravi, da naj bi se alokacijska funkcija javnih financ izvajala na različnih ravneh države glede na vrsto javnih dobrin. Povedano drugače, javne dobrine, katerih koristi imajo ljudje na celotnem območju države, naj bi se zagotavljale na nacionalni ravni (tipičen primer je obramba), medtem ko naj bi javne dobrine, katerih korist gre predvsem prebivalcem določene geografske regije, zagotavljale nižje ravni države (na primer javno razsvetljavo). Hkrati naj bi se tudi stroški razdelili med tiste prebivalce, ki uživajo koristi (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 446-447). Gre za tako imenovano načelo fiskalne ekvivalence.

S svojo intervencijo na področjih, kjer trg ne bi zagotavljal učinkovitih rešitev, naj bi država poskušala maksimirati blaginjo svojih volivcev. S tem je tudi upravičen obstoj lokalne oziroma regionalne ravni države, saj lahko ta zagotavlja lokalne oziroma regionalne javne dobrine na ravni, ki je skladna s preferencami volivcev tistega geografskega območja. Decentralizirano zagotavljanje dobrin omogoči doseganje večje blaginje ljudi, kot če bi se vse javne dobrine zagotavljale na centralni ravni, torej v enakem obsegu na celotnem območju države. V praksi pa nastane problem, saj je zaradi velikega števila javnih dobrin, ki se zagotavljajo s pomočjo javnih financ, težko doseči, da bi geografsko območje, kjer ima določena raven države pristojnost, popolnoma sovpadalo z območjem, kjer se čutijo koristi zagotavljanja določene javne dobrine. V primerih, ko bi koristi čutili tudi prebivalci drugih geografskih območij (to je v primeru prelivanja), bi se z družbenega vidika zagotavljalo premalo te dobrine. Ker pa bi bila lokalna oziroma regionalna preskrba vseeno ugodnejša z vidika družbene blaginje kot centralna, naj bi centralna država s pomočjo subvencioniranja decentraliziranih oblasti dosegla, da se koristi internalizirajo, in tako zagotovila takšen obseg javnih dobrin, da bi bili mejni družbeni stroški proizvodnje teh dobrin enaki mejnim družbenim koristim od potrošnje teh dobrin (Oates, 2007, str. 4-6).

Drugače pa je s prerazdelitveno funkcijo javnih financ. Če bi bile za prerazdeljevanje dohodka pooblaščen lokalne ali regionalne ravni države v odvisnosti od naklonjenosti ljudi z določenega geografskega območja enakosti oziroma neenakosti razdelitve, sistem ne bi bil vzdržan. Zaradi proste mobilnosti bi se ljudje z visokim dohodkom, ki niso naklonjeni prerazdelitvi, priselili v območje, kjer so davki nižji in je posledično tudi manj transferjev, tisti z nižjim dohodkom pa tja, kjer bi lokalne oblasti zagotovile več transferjev skozi višje davke (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 454-455). Zato teorija priporoča, da se problemu mobilnosti davčne osnove država izogne s centraliziranim zbiranjem sredstev, nato pa s pomočjo neposrednih finančnih transferjev zagotovi prerazdeljevanje sredstev med različno razvitimi deli države. Izvajanje prerazdelitvene funkcije pa naj bi bilo prepuščeno ravnem države nižjim od centralne, saj se tako bolj zadovoljijo potrebe ciljnih skupin ljudi (Mrak et al., 2007, str. 36).

Za stabilizacijsko funkcijo pa velja, da jo je mogoče izvajati le na centralni ravni, saj se nižje ravni ne morejo učinkovito spopasti z makroekonomskimi problemi. Inflacija in brezposelnost sta v določeni regiji zaradi povezanosti med trgi odvisni od dogajanja v celotni državi ali celo od mednarodnih dogajanj na posameznih trgih dobrin, storitev in produkcijskih faktorjev. Velja torej, da se tako monetarna kot fiskalna politika učinkoviteje izvajata na najvišji ravni države kot decentralizirano (Hyman, 1996, str. 575).

Na podlagi teorije fiskalnega federalizma naj bi se torej stabilizacijska funkcija izvajala na centralni ravni, kjer naj bi se zbirala tudi sredstva za prerazdelitveno funkcijo, medtem ko naj bi se ta s pomočjo transferjev izvajala na nižjih ravneh države. Glede alokacijske funkcije pa fiskalni federalizem ponuja načelo fiskalne ekvivalence. Javne dobrine naj bi se zagotavljale na ravni centralne države le, če obstajajo za to dobrotno homogene preference med vsemi prebivalci te države, hkrati pa se v povezavi s temi dobrinami pojavljajo eksternalije oziroma ekonomije obsega v proizvodnji (Rattsø, 2008, str. 5).

Teorije fiskalnega federalizma pa ne moremo neposredno aplicirati na javne finance EU. Evropska unija ni federacija temveč konfederacija, ki povezuje suverene države. Izvaja le tiste funkcije, za katere so se države članice eksplicitno dogovorile, da bodo pristojnosti prenesle na organe Evropske unije. Ker pa so na področju javnih financ države EU obdržale svojo suverenost, je treba pri oblikovanju proračuna EU upoštevati načelo subsidiarnosti. To pravi, da lahko Skupnost intervenira le, če enakih rezultatov ne bi bilo mogoče doseči na ravni posameznih držav, torej bi se cilje dalo v večji meri doseči s posredovanjem Skupnosti (Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, 2006). Zato ima EU zgolj omejene fiskalne naloge.

Trenutno se z javnimi financami Skupnosti ne izvaja nikakršne stabilizacijske funkcije, pa tudi v prihodnosti na tem področju ni pričakovati velikih sprememb (Mrak et al., 2007, str. 44). Nekateri ekonomisti celo trdijo, da prenos večjih pristojnosti glede makroekonomske stabilizacije na nadnacionalno raven tudi ni smiseln (Tabellini, 2003, str. 79-80). Študije namreč kažejo, da diskrecijska uporaba fiskalne politike deluje prociklično (Fatàs, Mihov, 2003, str. 1440). Poleg tega pri uporabi fiskalne politike tudi ni mogoče potrditi večjih učinkov prelivanja v druge države (Gros, Hobza, 2001, str. 21).

Vloga EU je na področju prerazdeljevanja omejena na zagotavljanje pomoči manj razvitim regijam. Nadaljnja centralizacija nalog na tem področju je malo verjetna zaradi razlik med posameznimi državami v dojetanju vloge države. Poleg tega države članice trenutno ne želijo na Skupnost prenesti pristojnosti za pobiranje davkov. Tako EU verjetno še dolgo ne bo imela pomembnejše vloge pri zagotavljanju pravične razdelitve dohodka. Alokacijska funkcija je torej področje, za katero obstaja konsenz, da je treba vlogo EU razširiti. Zato bom v nadaljevanju razmišljala o tem, katere so tiste javne dobrine, ki bi jih bilo smiselno financirati na ravni Skupnosti, kar je tudi skladno s samim naslovom diplomskega dela.

## **4 Alokacijska funkcija javnih financ**

Kot rečeno gre pri alokacijski funkciji za odpravljanje pomanjkljivosti trga. Država poseže v alokacijo proizvodnih resursov, kjer se ob prostem delovanju trga proizvede več ali manj dobrin ali storitev, kot bi bilo zaželeno z družbenega vidika (Stanovnik, 2008, str. 2). Omeniti je treba predvsem javne in meritorne dobrine, za katere se v okviru alokacijske funkcije države porabi večina javnih sredstev, in eksternalije, na katerih temeljijo priporočila teorije fiskalnega federalizma, uporabljena v nadaljevanju.

### **4.1 Javne dobrine**

Celoten obseg pojma javnih dobrin je najlažje predstaviti, če lastnosti javnih primerjamo z zasebnimi dobrinami. Značilnost zasebnih dobrin je mogoče pojasniti z razlago delovanja trga. Trg deluje dobro le tedaj, ko lahko na podlagi lastninskih pravic izključimo iz uporabe določenega proizvoda ali storitve tiste posameznike, ki za uporabo te dobrine niso pripravljeni plačati. Trg torej deluje na avkcijskem sistemu, ko se kupci potegujejo za določen proizvod, vendar pa je najvišja cena, ki so jo še pripravljeni plačati, določena z višino koristnosti, ki jo pridobijo z uporabo proizvoda ali storitve, za katero se potegujejo. S tem proizvajalcu jasno pokažejo svoje preference, ki vodijo proizvajalce pri odločanju o vrsti in količini proizvodnje. Poleg tega pa je za večino tržnih dobrin značilno, da njene koristi lahko hkrati uživa samo en potrošnik (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 42-43). Če namreč nekdo poje jabolko, istega jabolka ne more pojesti še druga oseba.

Obstajajo pa tudi take dobrine, kjer si potrošniki v uporabi te dobrine niso konkurenčni. To pomeni, da se koristnost uporabe dobrine enega potrošnika ne zmanjša, če jo hkrati uporablja še kdo drug. Skupni stroški proizvodnje se zaradi zadovoljevanja potreb dodatnega potrošnika ne spremenijo. Tako bi bila izključitev dodatnega potrošnika iz uporabe dobrine neučinkovita, čeprav bi bila mogoča, če bi se uporaba zaračunavala. Ker pa so mejni stroški oskrbe dodatnega potrošnika enaki nič, je edino učinkovito, da se uporaba ne zaračunava (Kranjec, 2003, str. 32). Dober primer take dobrine je radijsko oddajanje, saj radijske oddaje lahko posluša veliko poslušalcev, pri tem pa se skupni stroški oddajanja ne spreminjajo.

V nekaterih primerih kljub konkurenčnosti v porabi, dodatnih potrošnikov ni mogoče izključiti iz uporabe dobrin. Kot primer so največkrat uporabljene ceste v prometnih konicah. Zastoje bi se dalo preprečiti, če bi se za omejen prostor na cesti potegovali potrošniki na trgu, kar pomeni, da bi si skozi avkcijski proces uporabo zagotovili le tisti, ki so zanjo pripravljeni tudi največ plačati, torej tisti, ki to uporabo najbolj cenijo, saj jim prinaša največ koristi. Vendar pa bi bila izvedba takega izključevanja uporabnikov v praksi zelo zapletena, če ne kar nemogoča (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 43-44).

Problem nastane pri velikem številu potrošnikov, ko je za vsakega posameznika najugodnejše, če ne razkrije, koliko koristi mu taka dobrina resnično prinese. Ker ga iz uporabe ni mogoče

izključiti, nastane problem zastojkarstva, saj potrošnik preprosto uporablja tisti obseg dobrine, kot so ga s svojim povpraševanjem zagotovili preostali potrošniki, ki so preskrbo plačali. Če pa bi se enako obnašali vsi potrošniki, bi bilo razkrito povpraševanje po dobrini nič, zato trg sam te dobrine ne bi zagotavljal. V primerih, kjer ni možnosti izključevanja, je torej potrebna javna preskrba s temi dobrinami (Hyman, 1996, str. 144-146).

Tabela 1: Sistematičen prikaz razlage razlik med javnimi in zasebnimi dobrinami

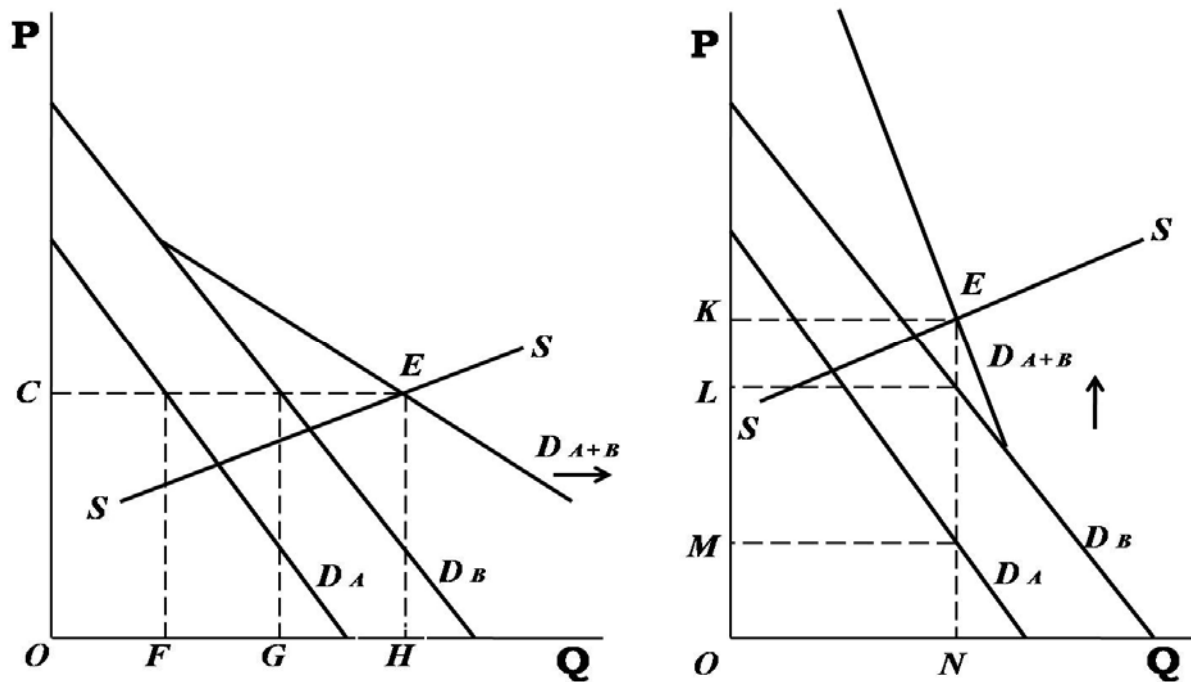
	izključevanje iz porabe	
	je mogoče	ni mogoče
tekmovalnost v porabi	1	2
netekmovalnost v porabi	3	4

Vir: Musgrave, Musgrave, 1989, str. 44.

Zgornja tabela nam prikazuje temeljni značilnosti javnih in zasebnih dobrin. V primeru, kjer je izključevanje iz porabe mogoče in obstaja tekmovalnost v porabi (številka 1), gre za zasebne dobrine. V popolnoma nasprotnem primeru, ko izključevanje iz porabe ni mogoče in ni konkurenčnosti v porabi (številka 4), pa govorimo o čisti javni dobrini. O javni dobrini govorimo, ko je izključevanje možno, a si različni potrošniki v uporabi te dobrine niso konkurenčni (številka 3). Tržni neuspeh nastane tudi, ko izključevanje ni možno, uporaba dobrine s strani dodatnega potrošnika pa zmanjšuje koristnost dobrine za prvega (številka 2), vendar pa se običajno v tem primeru za dobrino ne uporablja izraza javna dobrina.

Med čistimi javnimi in zasebnimi dobrinami obstajajo pomembne razlike. Količina zasebnih dobrin, ki jih porabi posameznik, je popolnoma odvisna od njegovega osebnega zaznavanja koristi, ki mu jo prinese poraba. Po drugi strani pa je poraba čiste javne dobrine za vse potrošnike enaka, takoj ko je proizvedena. Iz tega sledi, da je celotna potrošena količina zasebne dobrine enaka seštevku potrošnje vseh posameznikov, ki so to dobrino kupili. Na drugi strani pa vsi posamezniki uporabljajo celotno razpoložljivo količino javne dobrine. Pri iskanju odgovora na vprašanje, kakšno je skupno (družbeno) povpraševanje po zasebni oziroma javni dobrini, posegamo po nasprotujoči si logiki. V prvem primeru se namreč sprašujemo pa celotni količini, po kateri pri dani ceni povprašujejo vsi potrošniki skupaj. Pri čistih javnih dobrinah pa si ob dani količini zastavimo vprašanje o skupni ceni, ki so jo vsi potrošniki skupaj pripravljani plačati (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 90). Povedano grafično prikazuje Slika 1 (na strani 11).

Slika 1: Agregatno povpraševanje po zasebni (levo) in javni dobrini (desno)



- Legenda:
- $D_A$  = povpraševanje osebe A po zasebni / javni dobrini
  - $D_B$  = povpraševanje osebe B po zasebni / javni dobrini
  - $D_{A+B}$  = skupno povpraševanje po zasebni / javni dobrini
  - OF = količina zasebne dobrine, po kateri pri dani ceni povprašuje oseba A
  - OG = količina zasebne dobrine, po kateri pri dani ceni povprašuje oseba B
  - OH = količina zasebne dobrine, po kateri pri dani ceni povprašujeta obe osebi hkrati
  - ON = količina javne dobrine, razpoložljiva obema osebama
  - Q = količina zasebne / javne dobrine
  - P = cena zasebne / javne dobrine
  - SS = krivulja ponudbe
  - OC = cena zasebne dobrine
  - OM = znesek, ki ga je za količino ON javne dobrine pripravljena odšteti oseba A
  - OL = znesek, ki ga je za količino ON javne dobrine pripravljena odšteti oseba B
  - OK = skupna cena javne dobrine
  - E = ravnotežje, ker se sekata krivulji ponudbe in skupnega povpraševanja

Vir: Musgrave, Musgrave, 1989, str. 46.

Na levi strani Slike 1 je prikazano, kako ugotovimo skupno količino povpraševanja po zasebni dobrini, če poznamo krivulji povpraševanja za dva posameznika: osebi A in B. Ko se vprašamo, po kakšni količini zasebne dobrine povprašuje vsaka oseba pri dani ceni (npr. pri ceni v višini OC), pridemo do odgovora, da bi oseba A izbrala količino OF, oseba B pa količino OG. Če ti dve količini seštejemo, dobimo skupno količino povpraševanja v višini OH. Ko postopek ponovimo pri vsaki ceni zasebne dobrine, lahko izpeljemo skupno povpraševanje po tej dobrini  $D_{A+B}$  (gre torej za vodoravno seštevanje krivulj povpraševanja).

Desna stran Slike 1 pa nam prikazuje izpeljavo skupnega povpraševanja po čisti javni dobrini. Tu poskušamo ugotoviti, koliko bi bili za dano količino javne dobrine (na primer ON) pripravljeni plačati vsi potrošniki skupaj. Kot vidimo, bi bila pri tej količini javne dobrine

oseba A pripravljena plačati znesek OM, oseba B pa znesek OL. Skupaj bi bili torej obe pripravljene odšteti znesek OK. Ko postopek ponovimo pri vsaki količini javne dobrine, ugotovimo krivuljo povpraševanja po javni dobrini  $D_{A+B}$  (gre torej za navpično seštevanje krivulj povpraševanja).

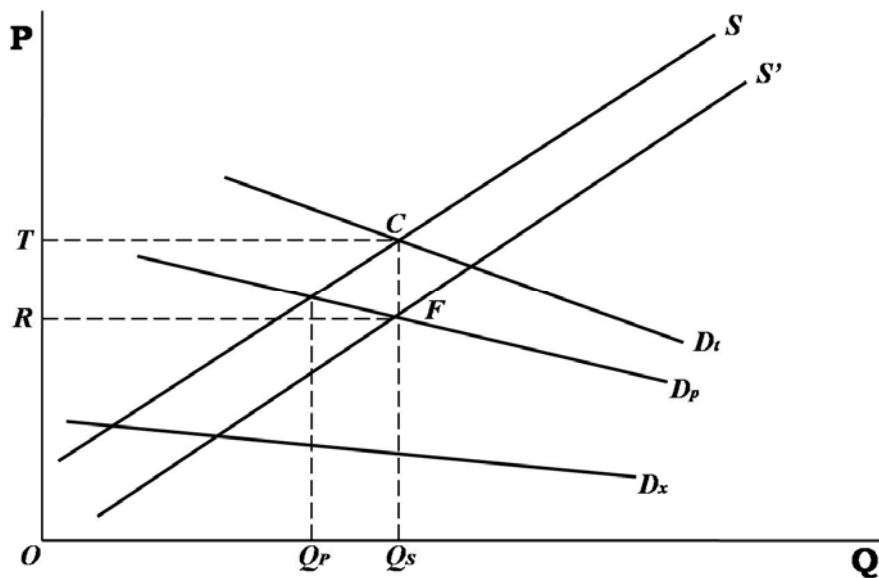
Čeprav gre v Sliki 1 (na strani 11) za elegantno rešitev problema učinkovitega zagotavljanja javnih dobrin, pa problema vseeno ne more reševati trg. Ker posameznikovo povpraševanje po javnih dobrinah skoraj ne vpliva na količino javne dobrine, temveč zgolj na ceno, bo v njegovem interesu, da ne razkrije svojih preferenc do te dobrine. Na ta način mu namreč ne bo treba plačati za uporabo, medtem ko ga iz uporabe ni mogoče izključiti. Tako obnašanje je optimalno za vsakega posameznika, zato nihče prostovoljno ne razkrije svojega povpraševanja po javnih dobrinah. Na desni strani Slike 1 (na strani 11) sta torej  $D_A$  in  $D_B$  zgolj krivulji kvazipovpraševanja. Zato se za odkrivanje preferenc posameznikov glede javnih dobrin uporablja politični proces. Posameznik lahko s svojo volilno pravico odloča o alokacijskih prihodkih in odhodkih države. Idealno bi bilo, če bi volivci hkrati odločali o obsegu zagotavljanja javnih dobrin in o njihovem financiranju, vendar se v realnosti redko odloča o neposrednih povezavah med prejemki in izdatki države. Dandanes volivci volijo predstavnike na podlagi programov, katerih vsebino poskušajo po izvolitvi doseči skozi politično delovanje. Volilni sistem torej ni popoln mehanizem razkrivanja preferenc, a je najboljši razpoložljivi (Musgrave, Musgrave, 1989, str. 48).

## **4.2 Mešane dobrine in eksternalije**

V realnosti težko razvrščamo dobrine na čiste zasebne ali čiste javne. Obstaja namreč veliko tako imenovanih mešanih dobrin, saj jih ne moremo označiti kot čiste zasebne, ker v njihovi proizvodnji ali ob porabi nastajajo učinki, ki niso vključeni v ceno te dobrine. Gre za tako imenovane eksternalije, ki so lahko pozitivne ali negativne. V prvem primeru se proizvaja manj dobrine, kot bi bilo zaželeno s strani družbe, v drugem pa več, kot bi bilo z družbenega vidika optimalno (Kranjec, 2003, str. 33). O pozitivnih eksternalijah govorimo takrat, ko imajo koristi od porabe neke dobrine še tretje osebe, ki niso neposredno vključene v porabo (npr. cepljenje proti boleznim). Negativni zunanji učinki pa nastanejo, ko proizvodnja ali poraba dobrine povzroča stroške tretjim osebam, ki niso vključene v porabo (npr. onesnaževanje okolja z izpušnimi plini avtomobilov).



Slika 2: Pozitivni zunanji učinki



- Legenda:
- S = krivulja ponudbe
  - S' = krivulja ponudbe po prejeti državni subvenciji
  - D<sub>p</sub> = tržno povpraševanje po mešani dobrini
  - D<sub>x</sub> = kvazipovpraševanje tretjih oseb, ki niso vključene v porabo
  - D<sub>t</sub> = skupno povpraševanje po mešani dobrini
  - OQ<sub>p</sub> = količina mešane dobrine, po kateri se povprašuje na trgu
  - OQ<sub>s</sub> = količina mešane dobrine, ki bi jo bilo optimalno porabiti z vidika družbe
  - OR = cena, ki jo za mešano dobrino plača posameznik
  - RT = subvencija, ki jo plača država

Vir: Musgrave, Musgrave, 1989, str. 49.

Slika 2 grafično prikazuje primer pozitivnih zunanjih učinkov. Posamezniki povprašujejo na trgu po mešani dobrini v odvisnosti od koristi, ki jim jo prinese dodatna razpoložljiva enota te dobrine. Tržno povpraševanje po dobrini (seštevek krivulj povpraševanja posameznikov) prikazuje krivulja D<sub>p</sub>. Na podlagi prostega delovanja trga bi se prodalo oziroma porabilo OQ<sub>p</sub> mešane dobrine (določeno s presečiščem krivulje ponudbe S in tržnega povpraševanja D<sub>p</sub>). Ker pa imajo zaradi pozitivnih zunanjih učinkov, ki nastajajo pri porabi mešane dobrine, koristi tudi tretje osebe, ki v porabo neposredno niso vključene, je treba upoštevati tudi njihovo krivuljo kvazipovpraševanja, ki predstavlja njihove koristi od porabe te dobrine. Skupno povpraševanje po dobrini je torej večje kot tržno in enako krivulji D<sub>t</sub>. Z vidika družbe bi bilo torej optimalno, da se porabi količina OQ<sub>s</sub> mešane dobrine (določeno s presečiščem krivulje ponudbe S in celotnega, družbeno zaželenega povpraševanja D<sub>t</sub>).

Ker pa so posamezniki na trgu pripravljeni porabiti večjo količino mešane dobrine le pri nižji ceni, je mogoče optimalno količino porabe doseči le z državno intervencijo. Če država ponudi subvencijo potrošnikom v višini D<sub>x</sub>, se bo krivulja povpraševanja premaknila desno navzgor in bo sovpadala z družbeno zaželenim povpraševanjem D<sub>t</sub>. To pomeni, da je ravnotežje med tržno krivuljo povpraševanja po dani subvenciji in krivuljo ponudbe S doseženo pri količini mešane dobrine OQ<sub>s</sub>, ki je z družbenega vidika optimalna. Drugi način, da se doseže

družbeno optimalna količina porabe mešane dobrine, pa je z dano subvencijo proizvajalcem (v višini FC oziroma RT), s čimer se celotna krivulja ponudbe premakne v desno, kot kaže krivulja S'. Podobna logika velja tudi za mešane dobrine z negativnimi zunanjimi učinki, le da tam država poskuša vplivati na stroške, da ti vsebujejo tako zasebne kot družbene stroške produkcije (npr. z obdavčenjem ali regulacijo). Na podlagi delovanja tržnih sil se namreč porabi preveč take dobrine, kot bi bilo zaželeno z vidika družbe.

### **4.3 Dobrine posebnega družbenega pomena**

Javne finance opredeljujejo še eno skupino dobrin, ki se nekoliko oddalji od neoklasične predpostavke popolnega individualizma posameznikov v zadovoljevanju potreb, saj ta ne more popolnoma razložiti realnosti. Ko odmislimo stabilizacijsko in prerazdelitveno funkcijo države, delovanje države vključuje več kot zgolj zadovoljevanje potreb po javnih dobrinah (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 88, 93). Gre za dobrine, ki bi jih najlažje označili za zasebne, čeprav se ob njihovi porabi pojavljajo neke eksternalije. Za njihovo zagotavljanje obstaja javni interes (Stanovnik, 2008, str. 11). To so meritorne dobrine oziroma dobrine posebnega družbenega pomena.

Meritornih dobrin ne moremo pospraviti v koš javnih dobrin, saj bi bilo mogoče potrošnike izključiti iz uporabe (npr. plačevanje šolnine), vendar pa javne odločitve posegajo v individualno izbiro posameznika (npr. obvezno osnovno šolstvo). Država poseže v določitev posameznikov zaradi »popačenih potrošnikovih interesov« in stranskih učinkov. Nepoučeni ali iracionalni posamezniki lahko porabljajo preveč ali premalo dobrine, ki pa ima neke negativne ali pozitivne zunanje učinke na tretje osebe, zato v porabo takih dobrin poseže država. Tako na primer država zaradi javnega interesa omejuje uporabo alkohola mladoletnim osebam, saj velja, da se te še niso sposobne racionalno odločati. Vplivanje na odločitve posameznika pripomore k večji blaginji vseh članov družbe. Država lahko posega v izbiro na dva načina: posredno ali neposredno. Prvo obsega zgolj informiranje porabnikov ali subvencioniranje dobrin s pozitivnimi eksternalijami in obdavčenje tistih z negativnimi, medtem ko v drugem primeru prisili posameznike v porabo družbeno zaželenih in prepove porabo nezaželenih dobrin. Država torej predvidi, katere so tiste dobrine, kjer se posamezniku lahko pusti prosta izbira, in pri katerih ne (Rupnik, Stanovnik, 1995, str. 93-95).

Zagotavljanje meritornih dobrin se razlaga tudi z državnim paternalizmom, ki ga Kranjec (2003, str. 39) opredeli kot »stališče, da država bolje od posameznikov ve, kaj je dobro zanje« in je po njegovem mnenju opravičljiv le v omejevanju odločitev mladoletnih oseb, ki še niso sposobne predvideti njihovih posledic, in tedaj, ko zaradi časovne oddaljenosti posamezniki ne znajo pravilno oceniti posledic njihovih dejanj. Sunstein in Thaler (2003, str. 3) gresta v odobravanju paternalizma veliko dlje, kar opravičujeta z utemeljitvijo, da ljudje velikokrat nimamo oblikovanih jasnih in stabilnih preferenc. Poskušata torej dokazati, da ljudje velikokrat izbiramo v odvisnosti od ponujenih vrednosti, začetnega stanja in predstavitve problema, zato je pomembno, da se te vrednosti določijo na paternalistični način.

## **4.4 Vloga države**

Država se s svojo alokacijsko funkcijo ukvarja z zagotavljanjem čistih javnih dobrin, javnih dobrin in dobrin posebnega družbenega pomena. Znano je, da obstajajo precejšnje razlike med državami v obsegu javnega sektorja, kar pa je predvsem posledica različnega obsega oskrbe z meritornimi dobrinami (Stanovnik, 2008, str. 12). To je odvisno predvsem od mnenja in želja državljanov, kaj naj bi zagotavljala država, kar je v mnogih primerih tudi posledica zgodovinskih okoliščin.

V praksi je dobrine, ki jih zagotavlja država, težko razvrstiti v skupino javnih oziroma meritornih dobrin, saj imajo lastnosti tako enih kot drugih, ali pa gre celo za mešane dobrine, ki imajo tako zasebno kot javno komponento. Večina dobrin, ki so financirane s strani države, je namreč namenjena doseganju več ciljev hkrati. Rupnik in Stanovnik (1995, str. 95) tako predlagata, da je najbolje opustiti razlikovanje med temi dobrinami in se osredotočiti na stranske učinke, kot njihovo najpomembnejšo značilnost, ki tudi pogojuje njihovo državno zagotavljanje.

## **5 Prihodnji izzivi EU**

Trenutna struktura proračuna EU je bila predstavljena v drugem poglavju. Kot rečeno, se je vsebina evropskih javnih financ izoblikovala skozi širitve in poglobitve integracije v zadnjih petdesetih letih. Današnja struktura zato ni zasnovana striktno na ekonomskih temeljih, temveč je rezultat različnih dogodkov preteklih petih desetletij, zato bi po vsej verjetnosti proračun danes izgledal drugače, če bi ga zasnovali čisto na novo. V nadaljevanju bom na podlagi določenih kriterijev poskušala prikazati, katere so tiste evropske javne dobrine, ki bi jih bilo resnično smiselno financirati iz proračuna Skupnosti. Pri tem se bom osredotočila na možne odgovore na izzive, s katerimi se bo Evropa prej ali slej morala soočiti.

V svojem pregledu proračuna in njegovih možnih sprememb Mrak et al. (2007, str. 26-32) identificirajo pet ključnih izzivov, s katerimi se bo v prihodnosti EU morala soočiti: spremembe v geostrateškem položaju, globalizacija, klimatske spremembe in energetika, staranje prebivalstva in emigracije ter nadaljnje širitve EU. Gre za izzive, ki ne izvirajo neposredno iz Evrope, temveč iz njene okolice. Ključno v prihodnosti bo torej, da se EU s svojimi politikami in posledično s proračunskim financiranjem usmeri navzven, kar je v nasprotju z njeno dosedanja prakso reševanja notranjih izzivov.

### **5.1 Spremembe v geostrateškem okolju**

Dandanes je mogoče opaziti, da ZDA izgubljajo svoj položaj kot edina svetovna velesila. Ob hitrem gospodarskem napredku nekaterih držav v razvoju se njihova moč čedalje bolj krepi. Gre predvsem za nekatere populacijsko velike države, kot so Indija, Kitajska in Brazilija, saj je vplive njihovega vzpona že zdaj čutiti na svetovnih trgih. Na drugi strani pa je opazno tudi

ponovno prebujanje Rusije, ki je po razpadu Sovjetske zveze gospodarsko in politično močno opešala. Njeno čedalje večjo moč je pred kratkim v povezavi z zagotavljanjem energije občutila tudi Evropa. Razmerje moči v svetu torej kaže na vedno bolj prisotno multipolarnost, tudi zaradi različnih problemov nekdanje prve politične in gospodarske sile. Za Evropo bo torej v prihodnosti ključno, da navzven nastopa enotno, saj posamezne države zaradi svoje majhnosti v svetovnem merilu ne bodo več mogle tekmovati z novimi centri moči. Le s skupnim nastopom bodo države članice EU lahko vplivne na svetovni ravni.

## **5.2 Globalizacija**

Z razvojem tehnologije, tako komunikacijske kot logistike, državne meje tako rekoč niso več ovira za ekonomsko dejavnost, hkrati pa države čedalje bolj odpirajo nacionalna gospodarstva. Proizvodnja se tako seli v dele sveta s primerjalnimi prednostmi. V zvezi s tem se mora EU soočiti predvsem z izgubo delovnih mest zaradi selitve proizvodnje v države s cenejšo delovno silo. Pojav je bilo sprva mogoče zaznati v delovno intenzivnih panogah, vendar pa je zdaj podoben trend opaziti tudi pri proizvodih z višjo dodano vrednostjo. Poleg tega Evropo pesti zaostajanje na področju inovacij za svojimi ključnimi konkurenti, ZDA in Japonsko, predvsem v visokotehnoloških sektorjih. To pa pomeni, da bo na dolgi rok Evropa postala relativno manj konkurenčna. EU se problema že dalj časa zaveda in kot rešitev vidi preobrazbo v družbo, temelječo na znanju. Cilj bo mogoče doseči le z mnogokrat tudi bolečimi strukturnimi reformami, se pravi tako z regulacijo kot s proračunskimi sredstvi.

## **5.3 Klimatske spremembe in energetika**

Strokovnjaki s področja ekologije že dalj časa opozarjajo na katastrofalne posledice, ki jih bo neprekinjeno onesnaževanje okolja imelo za prihodnje rodove. Čezmerno izkoriščanje fosilnih goriv povzroča segrevanje ozračja, zato naj bi v prihodnosti prišlo tudi do klimatskih sprememb. Da bi omejili izpust toplogrednih plinov, bo treba nadomestiti uporabo fosilnih goriv za proizvodnjo energije z drugimi viri in zmanjšati porabo energije pri potrošnikih. Problem je za EU še toliko večji, ker je močno odvisna od uvoza energentov. Evropa je kot odgovor na ta izziv v začetku leta 2007 sprejela energetska strategijo, v kateri so se države zavezale k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov ter k večji uporabi obnovljivih virov in biodizla. Vseeno pa bo potrebno iskati nove rešitve, predvsem skozi razvoj novih tehnologij.

## **5.4 Staranje prebivalstva in imigracije**

Evropska unija se bo morala soočiti tudi s problemom staranja prebivalstva, ki bo zaradi znižanja stopnje rodnosti in vedno daljše življenjske dobe ljudi pestil večino razvitih držav. Vzdržnost evropskih socialnih sistemov v prihodnosti je postavljena pod vprašaj, saj zmanjševanja števila delovno sposobnih prebivalcev ne bo mogoče nadomestiti zgolj s povečano produktivnostjo. Zato bo treba problem reševati tudi z imigracijami delovne sile. Poleg zelenega priseljevanja delavcev pa bo v EU čedalje več priseljevanja iz drugih razlogov, zaradi njene ugodne lege, politične stabilnosti in življenjskega standarda. Klimatske

spremembe lahko prebivalce držav južno od evropske celine prisilijo v migracije, ki bodo posledica lakote in revščine. Nastala bo torej potreba po učinkovitejših ukrepih tako na področju legalne migracije, poenotenja nacionalnih zakonodaj in integracije priseljencev, kot ilegalne migracije, na področjih vizumske in azilne politike ter sodelovanja z državami izvora migrantov.

## **5.5 Nadaljnje širitve EU**

EU trenutno še nima časovnega zaporedja nadaljnjih širitvev, saj sta bili zadnji dve širitvi na skupaj 12 novih držav članic kar velik zalogaj. Izjema je le Hrvaška, ki naj bi postala nova članica EU okoli leta 2011. Vseeno pa za preostale države JV Evrope nesporno velja, da bodo vstopile, seveda pa šele takrat, ko bodo pripravljene, čeprav ima trenutno status države kandidatke le Makedonija. Je pa ta možnost pomemben element v ohranjanju njihove politične stabilnosti. Gre namreč za države, obkrožene z državami članicami, hkrati pa stroški integriranja samo 10 milijonov prebivalcev po vsej verjetnosti za EU ne bi bili prevelik zalogaj. Drugače pa je z možnostjo širitve na Turčijo. Integracija 70-milijonske države v EU zagotovo ne bi bila poceni, saj gre za manj razvito državo z velikim deležem kmetijskega sektorja. Poleg tega trenutno med članicami še ni pravega konsenza o pristopu muslimanske države v evropsko integracijo.

## **5.6 Ostali izzivi**

Tudi Evropska komisija v svojem Javnem posvetovalnem dokumentu v zvezi s pregledom proračuna za 2008/2009 (Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi, 2007, str. 8-9), v katerem vse zainteresirane strani poziva k predložitvi pripomb glede pregleda proračuna, navaja izzive, s katerimi se bo EU prisiljena spopasti v prihodnosti. Navedeni so potreba po dodatnem prilagajanju strukturnim spremembam, krepitev znanja, mobilnosti, konkurenčnosti in inovacij, prehod na gospodarstvo, temelječe na znanju in storitvah, sprememba strukture in ravnovesja družb zaradi demografskih sprememb, solidarnost, podnebne spremembe, pritisk podnebnih sprememb na podeželsko in morsko okolje, potreba po varni, trajnostni in konkurenčni energiji, pritiski migracij, zagotavljanje varnosti državljanov in prisotnost EU po vsem svetu. V večji meri gre torej za iste, le drugače formulirane izzive, kot so bili predstavljeni že v prejšnjih podpoglavjih.

Poudariti je treba le še dva dodatna izziva. Prvi se nanaša na solidarnost v Evropi, saj so razlike v razvitosti med državami članicami po zadnjih dveh širitvah večje, kot so bile kdaj koli prej. Najti bo treba najučinkovitejše instrumente za spodbujanje gospodarskega razvoja zaostalih regij. Dodaten izziv, ki ga je identificirala Komisija, pa je varnost državljanov. Nevarnosti, ki pestijo domala ves svet, so kriminal in terorizem, okrepani pa bo treba prizadevanja tudi na področju prometa, varovanja okolja, zdravstva in splošne varnosti.

## **6 Identifikacija evropskih javnih dobrin**

V drugem delu diplomskega dela bom poskusila sistematično razmisliti, katere so tiste javne dobrine, ki bi jih bilo smiselno financirati iz proračuna EU. Pri tem se bom oprla na priporočila teorije fiskalnega federalizma, predstavljenega v prejšnjih poglavjih. Zavedati pa se je treba tudi posebnosti evropske integracije in njenih financ. Evropsko unijo sestavlja sedemindvajset neodvisnih držav članic, ki ima vsaka že izoblikovan lasten javnofinančni sistem. Poleg tega ima EU pristojnosti zgolj na tistih področjih, ki so ji bila eksplicitno dodeljena s strani držav članic. Zato ne gre zgolj za delitev proračunskih pristojnosti med nacionalno in nadnacionalno raven, temveč za prenos nekaterih tradicionalno nacionalnih proračunskih izdatkov na višjo raven, saj se tako doseže večja dodana vrednost javnofinančnih izdatkov.

Potrebno pa je poudariti, da v nadaljnji obravnavi ne bom upoštevala političnih omejitev prenosa nacionalnih javnofinančnih izdatkov na raven Unije. Upoštevala bom zgolj priporočila ekonomske teorije in z njihovo pomočjo prikazala, kaj bi bilo z ekonomskega vidika smiselno financirati iz proračuna EU, ne da bi se pri tem spraševala, ali je to mogoče s političnega vidika. Ker pa je v preteklosti politična volja pogojevala zmožnost ekonomskega povezovanja med državami članicami, se zavedam omejitev za neposredno uporabo nadaljnjih ugotovitev v praksi.

### **6.1 Metodologija**

Identifikacija evropskih javnih dobrin bo potekala po naslednjem postopku. Začela bom z razmišljanjem o javnofinančnih izdatkih na nacionalni ravni prav zaradi specifičnosti evropske integracije. Gre namreč za konfederacijo držav, zato ima nadnacionalna raven pristojnosti le glede zadev, za katere so države članice prenesle svojo suverenost na raven Skupnosti. Najprej bom izločila tiste javne izdatke, ki se jih ne da uvrstiti v alokacijsko funkcijo države. Da bo pregled čim bolj celovit, bom za osnovo pregleda vzela Klasifikacijo funkcij države (Classification of the Functions of Government – COFOG) Združenih narodov (klasifikacija je prikazana v Prilogi 2). V naslednjem koraku bom med alokacijskimi izdatki določila tiste, ki bodo ključni za spoprijemanje s prihodnjimi izzivi, opisanimi v petem poglavju.

Izmed nacionalnih alokacijskih izdatkov, ki bodo ključni za spopadanje z izzivi držav v prihodnosti, bom s pomočjo načel teorije fiskalnega federalizma določila prave evropske javne dobrine. Teorija namreč pravi, da naj bi se na najvišji ravni financirale tiste javne dobrine, kjer se pojavljajo eksternalije na ravni celotne Unije ali kjer so v proizvodnji prisotne izrazite ekonomije obsega in kjer preference glede zagotavljanja te dobrine niso preveč heterogene. Glede zadnjega kriterija si bom pomagala tudi z izsledki Eurobarometra.

Postopala bom torej v naslednjih korakih:

1. **korak:** Izmed vseh javnofinančnih izdatkov po Klasifikaciji funkcij države Združenih narodov določiti tiste, ki spadajo v alokacijsko funkcijo javnih financ.
2. **korak:** Med alokacijskimi izdatki določiti tiste, ki bodo ključni za spopadanje s prihodnjimi izzivi EU, opisanimi v petem poglavju.
3. **korak:** Identifikacija pravih evropskih javnih dobrin s pomočjo načel fiskalnega federalizma:
  - prisotnost eksternalij na celotnem območju EU in/ali prisotnost izrazitih ekonomij obsega v proizvodnji ter
  - homogenost preferenc na ravni EU (določanje tudi s pomočjo raziskav Eurobarometra).

## **6.2 Vrste javnih izdatkov in njihova primernost za financiranje iz proračuna EU**

Kot rečeno, bom v tem delu sistematično pregledala javnofinančne izdatke po Klasifikaciji funkcij države Združenih narodov. Po tej klasifikaciji so javnofinančni izdatki razdeljeni v deset področij: javna uprava, obramba, javni red in varnost, ekonomske dejavnosti, zaščita okolja, stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja, zdravstvo, rekreacija, kultura in religija, izobraževanje ter socialna zaščita. Gre torej za razdelitev izdatkov sektorja država po namenu.

### **6.2.1 Javna uprava**

#### **1. korak**

Javna uprava in njeno delovanje predstavlja čisto javno dobro, saj imajo koristi od njenega zagotavljanja vsi državljani v enaki meri (načelo netekmovalnosti), hkrati pa ni mogoče nikogar izključiti iz uporabe oziroma uživanja koristi te dobrine (načelo neizključljivosti). Javna uprava je torej močno povezana z alokacijsko funkcijo države. Med izdatke za javno upravo štejemo izdatke za državno upravo (oddelek izvršilni in zakonodajni organi, finančne in davčne zadeve, zunanje zadeve), gospodarsko pomoč tujini, splošne storitve (vključujejo kadrovanje, planske organe in zagotavljanje statističnih podatkov), temeljne raziskave, druge storitve javne uprave, raziskave in razvoj na področju javne uprave, servisiranje javnega dolga in splošne transferje med različnimi ravnmi države.

#### **2. korak**

Jasno je, da bodo izdatki države na področju javne uprave povezani z iskanjem odgovorov na prihodnje izzive. Financiranje državne uprave je nujno za normalno delovanje države. Brez teh izdatkov se države ne bi mogle posvečati nobenim funkcijam, kaj šele odgovarjati na prihodnje izzive. Delovanje administracije je torej osnova za delovanje države na kateremkoli področju. Podobno velja za oddelek splošne storitve, ki vključuje izdatke za kadrovanje, državno statistiko in planiranje ter ostale podporne funkcije, in druge storitve javne uprave. Kadrovske službe javne uprave pa bi lahko dodatno pripomogle k odgovarjanju na izzive

globalizacije, saj bi lahko prav v javni upravi postavili zgled za celotno družbo z uvajanjem strukturnih sprememb ter vseživljenjskega učenja.

V odgovarjanju na nove izzive bo imela gospodarska pomoč tujini nedvomno pomembno vlogo. Njen namen je predvsem pospešiti gospodarski razvoj v manj razvitih državah. Z višanjem življenjskega standarda v državah zunaj EU se bo manjšal pritisk na imigracije v Evropo. Izdatke za temeljne raziskave ter za raziskave in razvoj na področju javne uprave pa je mogoče povezati z izzivom globalizacije in potrebo po preobrazbi v družbo, temelječo na znanju. Po drugi strani servisiranja javnega dolga in splošnih transferjev med različnimi ravnmi države ni mogoče neposredno povezati z odgovarjanjem na prihodnje izzive.

### **3. korak**

Znotraj področja javna uprava v tretjem koraku torej ostanejo vsi oddelki, razen servisiranja javnega dolga in splošnih transferjev med različnimi ravnmi države. Zagotavljanje izvršilnih in zakonodajnih organov, finančnih in davčnih zadev ter zunanjih zadev na nacionalni ravni ne povzroča kakšnih eksternalij na ravni celotne EU, razen v delu, kjer gre zagotavljanje delovanja Evropske unije, torej njenih institucij in podpornih organov. Smiselno je torej, da se administracija EU financira iz proračuna Skupnosti. Podobno velja za splošne storitve, kot so zaposlovanje v institucijah EU ter delovanje planskih in statističnih organov, ki delujejo za potrebe Unije. Res je sicer, da bi ob doslednem upoštevanju v metodologiji uporabljene klasifikacije morala posamezne dele administracije obravnavati posamično na področju njenega delovanja, podobno kot to velja za regulacijo. Vendar pa bi se s tem zmanjšala preglednost, zato sem vse skupaj zajela na tem mestu. Pri zagotavljanju administracije EU in splošnih storitev, povezanih z EU, lahko govorimo tudi v ekonomijah obsega, homogenost preferenc pa so države članice pokazale že s samim vstopom v EU. Pri drugih storitvah javne uprave pa o ekonomijah obsega in homogenosti preferenc ne moremo govoriti.

Zagotavljanje gospodarske pomoči tujini povzroča pozitivne eksterne učinke. Če ena država daje pomoč manj razviti državi ter s tem pripomore k višanju njenega življenjskega standarda ali k politični stabilnosti, imajo od tega korist vse druge države EU, saj se s tem zmanjša težnja po migracijah, olajša gospodarsko sodelovanje z državo prejemnico pomoči ter poveča varnost. Eurobarometrove raziskave kažejo tudi na splošno podporo javnosti gospodarski pomoči revnejšim državam, vendar pa Evropejci ne razumejo oziroma niso prepričani o dodani vrednosti, ki jo na tem področju ustvari EU (Europeans and Development Aid, 2007, str. 33). Zaradi prisotnosti eksternalij in dokaj homogenih preferenc glede potrebe po zagotavljanju gospodarske pomoči bi lahko te pristojnosti prenesli na nadnacionalno raven. Dodaten razlog za to je tudi obstoj ekonomij obsega. Velikokrat namreč pride do neučinkovite izrabe sredstev za gospodarsko pomoč zaradi nezadostne usklajenosti med državami donatorkami ali preprosto zato, ker države nimajo izkušenj pri dajanju te pomoči.

Ostaneta še oddelka temeljne raziskave ter raziskave in razvoj na področju javne uprave. Pri raziskavah in razvoju so prisotne eksternalije, saj novo znanje pripomore h gospodarski rasti.



O ekonomijah obsega na drugi strani lahko govorimo zgolj v določenih primerih. Obstaja pa dokaj trdno prepričanje med državljani (47 odstotkov vprašanih, ki so imeli možnost naštetih tri prioritete), da so investicije v raziskave in inovacije prioriteto področje za spreminjanje Evrope v družbo, temelječo na znanju (Eurobarometer 66: public opinion in European Union, 2007, str. 70). Vseeno pa popolna koncentracija sredstev za raziskave in razvoj na nadnacionalni ravni iz administrativnih razlogov ne bi bila učinkovita, saj bi na razpisih lahko konkurirali le večji raziskovalni centri, zato je prav, da se financirajo tudi iz nacionalnih proračunov. Predvsem pa je pomembno, da več sredstev za raziskave prispeva zasebni sektor, saj prav v tem EU najbolj zaostaja za ZDA in Japonsko (Research & Development in the EU: preliminary results, 2007, str. 1).

Proračun EU naj bi imel pomembno vlogo pri zagotavljanju sredstev za raziskave in razvoj predvsem na področjih, kjer so pomembne ekonomije obsega in usklajenost delovanja. EU lahko v teh primerih prepreči podvajanje in drobljenje raziskovanja ter spodbuja mednarodno sodelovanje. Predvsem pa bo pomembno izboljšanje pogojev za zasebno investiranje v to področje. Zgolj povečevanje javnih sredstev za raziskave in razvoj ne bo prineslo večjih pozitivnih učinkov za evropsko gospodarstvo (Núñez Ferrer, 2008, str. 25-27).

Kar zadeva temeljne raziskave velja prepričanje, da bi bilo to področje smiselno financirati iz proračuna EU predvsem zaradi zniževanja stroškov. Zagotavljanje temeljnih raziskav na ravni Unije bi preprečilo podvajanje (Begg, 2005, str. 33), do katerega bi prišlo, če bi v vsaki posamezni državi članici financirali temeljne raziskave na istem področju. Ustvarjanje temeljnega znanja povzroča namreč čezmejne učinke prelivanja, saj se tega znanja tako rekoč ne da zaščititi, kot na primer aplikativne raziskave s patenti, zato je njegovo širjenje zelo preprosto. Smiselno bi bilo torej, da se pristojnost za zbiranje sredstev prenese z nacionalne ravni na raven EU in se s tem prepreči premajhen obseg financiranja zaradi nastajanja čezmejnih eksternalij (Stehn, 2002, str. 22-23).

Tabela 2: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju javne uprave\*

Oddelki	zunani učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Izvršni in zakonodajni organi, finančne in davčne zadeve, zunanje zadeve</b> (administracija EU)	•	•	•
<b>Gospodarska pomoč tujini</b>	•	•	•
<b>Splošne storitve</b> (zagotavljanje normalnega delovanja EU)	•	•	•
<b>Temeljne raziskave</b>	•	•	•
<b>RR na področju javne uprave</b> (večji projekti)	•	•	•
<b>Druge storitve javne uprave</b>	•		
Servisiranje javnega dolga			
Splošni transferji med različnimi ravnmi države			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.2 Obramba

### 1. korak

Obramba se velikokrat uporablja kot splošen primer čiste javne dobrine. Nobenega državljanu namreč ni mogoče izključiti iz uživanja njenih koristi, poleg tega pa za obrambo velja načelo netekmovalnosti. Vse oddelke javnih izdatkov za obrambo po Klasifikaciji funkcij države (vojaška obramba, civilna obramba, vojaška pomoč tujini, raziskave in razvoj na področju obrambe in druge dejavnosti na področju obrambe) je mogoče povezati z alokacijsko funkcijo države.

### 2. korak

Vojaška obramba je povezana z izzivi, s katerimi se bo soočala EU kot celota. Če se bo EU želela uveljaviti kot svetovna velesila, bodo morale države članice enotno nastopati navzven. Nedvomno bi skupna vojska EU pripomogla k ugledu Skupnosti v svetu. Z delovanjem EU navzven je povezan tudi oddelek vojaška pomoč tujini. Če vojaško pomoč tujini daje vsaka posamezna država članica, to nedvomno ne povzroča občutka enotnega delovanja EU navzven. Ta oddelek pa ni povezan zgolj z izzivom sprememb v geostrateškem položaju, temveč tudi s preprečevanjem imigracij. Zagotavljanje miru in demokracije po svetu, tudi s pomočjo vojaške pomoči tujini, bo nedvomno zmanjšalo pritisk na imigracije v EU.

Poleg tega je tako kot raziskave in razvoj na drugih področjih tudi na področju obrambe mogoče povezati z izzivom globalizacije in prehodom v družbo, temelječo na znanju. Če izhajamo iz želje EU, da zmanjša zaostanek za ZDA, se kot možen način kaže povečanje izdatkov za raziskave in razvoj na področju obrambe, saj je znano, da veliko inovacij s tega področja preide pozneje v komercialno uporabo. Vendar pa EU peša predvsem na področju komercialne uporabe inovacij, tako da ni velike potrebe, da sledi ZDA glede izdatkov za raziskave na področju obrambe.

### 3. korak

Če pogledamo s strogo ekonomskega vidika povzroča obramba pozitivne eksternalije na ravni celotne EU, zato obstaja možnost zastojkarstva, torej pojava, ko nekatere države namenijo veliko manj sredstev za zagotavljanje obrambe, ker predvidevajo, da bodo vojaško obrambo zagotavljale druge države. Ta možnost pride v poštev predvsem za manjše države. S tega vidika bi bilo smiselno, da se vojaška obramba zagotovi na nadnacionalni ravni, saj bi s tem države članice lahko izkoriščale tudi ekonomije obsega. Če se zagotovi skupna vojska EU, bi bilo edino smiselno še skupno financiranje raziskav in razvoja na področju obrambe. Z oblikovanjem vojske EU pa bi tudi vojaška pomoč tujini postala naloga celotne Skupnosti.

Poleg tega obstaja kar močna podpora državljanov (77 odstotkov vprašanih) za skupno obrambno in varnostno politiko med državami članicami EU (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 148). Vendar pa tega ne moremo preprosto interpretirati kot homogene preference. Države namreč nimajo enakih idej že samo glede

vojaškega posredovanja v tujini (primer vojne v Iraku in nevtralnost določenih držav). Tako težko rečemo, da so v Evropi dejansko homogene preference glede obrambe (Tabellini, 2003, str. 83-84). Skoraj dve tretjini državljanov EU pa meni, da bi se odločitve glede obrambe in zunanjih zadev morale sprejemati skupaj, na ravni EU in ne na ravni posamezne države članice, kar podpira preostala tretjina državljanov (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140). Smiselno bi torej bilo zagotavljanje vojaške obrambe na skupni ravni zaradi ekonomij obsega in eksternalij, povezanih z zagotavljanjem obrambe, saj bi se s tem krepila tudi enotnost nastopanja EU navzven. Posledično naj bi se na ravni EU zagotavljale tudi vojaška pomoč tujini, raziskave in razvoj na področju obrambe in pripadajoče druge dejavnosti na področju obrambe.

Tabela 3: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju obrambe\*

Oddelki	zunani učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Vojaška obramba</b>	•	•	•
Civilna obramba			
<b>Vojaška pomoč tujini</b>	•	•	•
<b>RR na področju obrambe</b>	•	•	•
<b>Druge dejavnosti s področja obrambe (povezano z zagotavljanjem skupne vojske)</b>	•	•	•

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.3 Javni red in varnost

### 1. korak

Tudi javni red in varnost sta čisti javni dobrini zaradi neizključljivosti in netekmovalnosti v porabi. Vsi imamo namreč koristi, ko policija s svojim delovanjem skrbi za varnost državljanov, ko gasilci preprečujejo razširjanje požarov, ko se skozi delovanje sodišč in drugih pravosodnih organov vzpostavlja javni red, ko je na prostosti manj kriminalcev zaradi obstoja zaporov, ko se skozi raziskave in razvoj s področja javnega reda in varnosti pridobiva novo znanje, in zaradi drugih dejavnosti s področja javnega reda in varnosti.

### 2. korak

Zagotavljanje varnosti državljanov je identificirano kot samostojen izziv, s katerim se bo treba spopasti v prihodnosti. V zadnjem času je v ospredju predvsem problem terorizma, s katerim se soočajo vse države članice. Pri zagotavljanju varnosti bodo imeli največji pomen policija, sodišča in drugi pravosodni organi ter zapori. Področje javnega reda in varnosti pa je mogoče povezati tudi z izzivom imigracij. Policija in drugi pravosodni organi bodo imeli veliko težo pri zaviranju ilegalnih imigracij. Raziskave in razvoj na tem področju je mogoče povezati z izzivom globalizacije in prehodom v družbo, temelječo na znanju. Gasilci pa bodo imeli čedalje večji pomen v kontekstu naravnih katastrof, ki bodo posledica podnebnih sprememb.

### 3. korak

Na področju javnega reda in varnosti so eksternalije v večji meri prisotne na nacionalni ravni. Poleg tega na splošno težko govorimo o homogenih preferencah med državami članicami. Vendar pa se je z odpravo meja na območju EU povečala možnost kriminala in terorizma. Sodelovanje med policijo in sodišči bo postalo ključno za boj proti vsem vrstam kriminalnih dejanj. Hkrati je varovanje meja postala dolžnost celotne Skupnosti in ne le držav, ki mejijo na države zunaj EU. Na te države pade tudi največje breme boja proti ilegalni imigraciji. Gre torej za javne dobrine na ravni EU, saj so pozitivni zunanji učinki prisotni po celotni Uniji, zato bi se varovanje skupnih meja, boj proti mednarodnemu kriminalu in ilegalnim imigracijam moralo financirati iz evropskega proračuna, hkrati s pripadajočimi drugimi dejavnostmi s področja javnega reda in varnosti, ki pa v pregledu niso upoštevane, saj bo glavnina teh izdatkov ostala na nacionalni ravni. Ker je postal boj proti organiziranemu kriminalu, terorizmu, ilegalnim imigracijam ter varovanje meja EU skupen problem vseh držav članic, bi bilo smiselno skupno financirati tudi raziskave in razvoj na teh področjih.

Upravičenost nadnacionalnega posredovanja na področju pravosodja in varnosti dodatno potrjujejo mnenja državljanov. Več kot tri četrtine vprašanih namreč meni, da bi EU morala imeti večjo vlogo na področju boja proti organiziranemu kriminalu in preprodajanju, boja proti terorizmu, boja proti zlorabi drog in izmenjave sodnih in policijskih informacij med državami članicami. Nekoliko nižja podpora glede večjega vpliva Unije pa velja pri varovanju zunanjih meja, kar podpira 72 odstotkov vprašanih, ter azilne in migracijske politike, kar pa podpira 65 odstotkov vprašanih (The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas, 2007, str. 3).

Tabela 4: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju javnega reda in varnosti\*

Oddelki	zunanji učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Policija</b> (sodelovanje; varovanje meja; boj proti ilegalnim imigracijam)	•		•
<b>Gasilci</b>			
<b>Sodišča in drugi pravosodni organi</b> (sodelovanje)	•		•
<b>Zapori</b>			
<b>RR na področju javnega reda in varnosti</b> (večji projekti; bolj proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, varovanje skupnih meja; imigracije)	•	•	•
<b>Druge dejavnosti s področja javnega reda in varnosti</b>			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.4 Ekonomske dejavnosti

### 1. korak

Med ekonomske dejavnosti spadajo splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem, kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov, pridobivanje in distribucija goriv in energije, rudarstvo, predelovalne dejavnosti in gradbeništvo, transport, komunikacije, druge dejavnosti, raziskave in razvoj na področju ekonomskih dejavnosti ter druge

ekonomske dejavnosti. Gre za izdatke za administracijo za oblikovanje različnih politik in standardov, regulacijo, meritorne dobrine ter različne subvencije. Pri transportu, na primer pri cestah, pa bi lahko govorili tudi o javnih dobrinah.

Večino zgoraj omenjenih izdatkov pa bi lahko uvrstili tudi med izdatke za prerazdeljevanje, če so v večji meri namenjeni financiranju razvoja manj razvitih regij. V tem primeru gre do neke mere za prerazdeljevanje z bolj na manj razvita področja. Vseeno pa ima ta solidarnost med regijami tudi alokacijsko funkcijo. Zaradi spodbujanja hitrejšega razvoja manj razvitih regij imajo koristi od bolj skladnega razvoja celotne države tudi bolj razvite in ne zgolj do pomoči upravičene regije.

## **2. korak**

S prihodnjimi izzivi lahko povežemo izdatke za splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem, saj bodo samo ustrezni ukrepi na tem področju zagotovili potrebne razmere za strukturne spremembe evropskega gospodarstva. Hkrati je potrebno omeniti še pospeševanje mobilnosti delavcev, saj gre za področje na katerem države EU močno zaostajajo za ZDA, kar naj bi se med drugim odražalo tudi v zaostajanju v gospodarski rasti.

Kmetijstvo, gozdarstvo, lov in ribištvo je mogoče povezati s prihodnjim izzivom podnebnih sprememb. Če bi se zaradi segrevanja ozračja začele širiti puščave, nekatere države v razvoju, ki trenutno pridelujejo kmetijske pridelke veliko ceneje kot evropski kmetje, tega ne bi mogle več početi. Zato je morda prav, da EU vendarle ne postane popolnoma odvisna od uvoza hrane iz manj razvitih držav, saj se nikoli ne ve, kdaj bomo zopet prisiljeni pridelovati hrano na evropski celini. Kmetijstvo je povezano tudi z izzivom energetike, saj bi bilo v prihodnosti mogoče problem evropske energetske odvisnosti reševati tudi s pridelavo energetskih rastlin.

S prihodnjimi izzivi je mogoče povezati še izdatke na področju transporta in seveda raziskave in razvoj na področju ekonomskih dejavnosti. Neovirane transportne poti so za Evropo ključne, da se učinkovito spopade z izzivom globalizacije. Hitrejše cestne povezave znižujejo stroške transporta, s tem pa postaja EU čedalje bolj dinamična in konkurenčna družba. Poleg tega je ponovni vzpon železniškega prometa mogoče povezati z izzivom podnebnih sprememb, ki so posledica velikega izpusta CO<sub>2</sub> v ozračje. Preusmeritev cestnega prometa v železniškega ali vodnega bi nedvomno pripomogla k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov. Ne smemo pa pozabiti tudi na potrebo po izgradnji energetskih omrežij, ki bodo razbremenila evropsko preveliko energetske odvisnost od manjšega števila držav izvoznic energije.

Nazadnje je treba omeniti še raziskave in razvoj na področju ekonomskih dejavnosti. Gre namreč za ključno področje za reševanje izziva globalizacije in prehoda v družbo, temelječo na znanju. Vseeno pa bo tukaj imelo izjemno pomembno vlogo predvsem uspešno vključevanje zasebnega sektorja. Področje je povezano tudi s problemom klimatskih

sprememb. Večje zmanjšanje izpusta toplogrednih plinov bo mogoče šele z novimi tehnologijami pridobivanja energije. Spodbujanje raziskav in razvoja, povezanih z gorivom in energijo, bo torej ključno za spopadanje s klimatskimi spremembami.

Vse te izdatke je mogoče povezati tudi z izzivom solidarnosti v Evropi. Za doseganje čim bolj skladnega razvoja celotne države je namreč treba največji del državnih sredstev za ekonomske dejavnosti vložiti v manj razvite dele države. Pri tem pa ne gre zgolj za prerazdeljevanje, temveč za spodbujanje enakih možnosti za vse dele države, da lahko uspešno sodelujejo v ekonomskih dejavnostih. Potrebno pa je poudariti, da sredstva za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja niso namenjena zgolj ekonomskim dejavnostim, temveč tudi zaščiti okolja in izobraževanju.

### **3. korak**

V povezavi z izdatki za splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem, lahko zasledimo eksternalije na evropski ravni v poenotenju standardov in v varovanju konkurence, torej bo tu imela še naprej ključno vlogo predvsem evropska regulacija. Regulacija bo pravzaprav pomembna na vseh oddelkih na področju ekonomskih dejavnosti, saj se bo z nadaljnjim poenotenjem standardov krepilo delovanje notranjega trga. Notranji trg spodbuja delovanje evropskega gospodarstva, s čimer se krepi gospodarska rast, s tem pa prihaja do pozitivnih zunanjih učinkov za vse državljane.

Da povzroča notranji trg na splošno pozitivne učinke zaradi večje konkurence, meni tudi 61 odstotkov državljanov EU (Eurobarometer 66: public opinion in European Union, 2007, str. 72), zato lahko govorimo o homogenih preferencah glede krepitve delovanja notranjega trga. Na podlagi dobrega delovanja notranjega trga so utemeljeni tudi izdatki, namenjeni obveščanju potrošnikov, kot na primer o varnosti hrane, ter zagotavljanju varstva potrošnikov. Pri zadevah, povezanih z zaposlovanjem, pa je treba omeniti še spodbujanje večje mobilnosti delavcev, ki omogoča hitrejši prenos znanja, torej gre za pozitivno eksternalijo na ravni EU. Vendar pa je tudi to področje povezano predvsem z regulacijo.

Spodbujanje vzdržnega izkoriščanja in ohranjanja naravnega okolja na področju kmetijstva, gozdarstva in ribištva nedvomno povzroča pozitivne eksternalije za celotno Evropo, kar naj bi zagotovila evropska regulacija. Poleg tega bi bilo ohranjanje evropske tradicije kmetovanja in ribištva v primeru pomanjkanja hrane na svetovnem trgu zaradi klimatskih sprememb lahko koristno za EU kot celoto. Vseeno pa bi bilo najbolj smotno, da se s pomočjo sredstev EU pomaga zgolj pri diverzifikaciji podeželskega gospodarstva s splošnim spodbujanjem razvoja podeželja, bodoči razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribištva pa se prepusti prostemu delovanju trga. Pri kmetijstvu in ribištvu se pojavlja tudi problem heterogenih preferenc, saj zgolj polovica državljanov meni, da je optimalno, če se odločitve sprejemajo na ravni EU, medtem ko jih je nekaj manj kot pol prepričanih, da je za to primernejša nacionalna raven (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140).

Glede transporta imajo čisto vsi evropski državljani koristi od zmanjšanja izpusta toplogrednih plinov oziroma od olajšanega in posledično cenejšega transporta, zato obstaja močan argument, da gre v tem primeru za evropsko javno dobrino. Mednarodna prometna infrastruktura, predvsem na področju vodnega in železniškega prometa, bi morala biti financirana iz evropskih sredstev. Na tem področju tudi ni velikega problema heterogenih preferenc, saj na primer neenotna železniška arhitektura onemogoča mednarodni transport. Podobno velja tudi za distribucijo goriv in energije. Od izgradnje novih energetske omrežij med Evropo in viri energije ter z zagotovitvijo večje povezanosti energetske infrastrukture med državami članicami bi imeli koristi vsi državljani EU, zato bi bilo evropsko financiranje teh povezav popolnoma na mestu.

Glede raziskav in razvoja na področju ekonomskih dejavnosti obstajajo pozitivne eksternalije in so preference dokaj homogene, vendar pa je v Evropi problem predvsem v premajhnem obsegu vlaganja zasebnega sektorja v raziskave. Po drugi strani pa bi bilo potrebno iz evropskega proračuna financirati raziskave in razvoj na področju goriva in energije, saj ima za to zasebni sektor manjši interes, ker gre za velika vlaganja, učinki pa so vidni šele na daljši rok. Problem energetske odvisnosti namreč pesti celotno Evropo – od tod homogenost preferenc, zato so raziskave in razvoj na tem področju dobrina, ki povzroča pozitivne eksternalije na ravni celotne EU.

Kot rečeno, skladen razvoj regij, ki se poskuša zagotoviti s koncentracijo državnih sredstev na manj razvitih območjih, povzroča pozitivne zunanje učinke tudi za bolj razvite regije, ki niso neposredno upravičene do pomoči. Vseeno pa lahko posamezne države članice EU dosežejo enakomeren razvoj le med regijami znotraj nacionalnih meja in ne znotraj meja EU. Nadaljevanje kohezijske politike EU lahko utemeljimo s spodbujanjem hitrejšega razvoja manj razvitih regij gledano s stališča celotnega območja EU, ki omogoča uspešno delovanje notranjega trga, preprečuje nastajanje ozkih grl in inflacijskih pritiskov, kar pomeni da prinaša koristi tudi bolj razvitim in ne zgolj do pomoči upravičenim regijam (Mrak et al., 2007, str. 52-53). Zanimivo je, da je tudi 60 odstotkov državljanov prepričanih, da je primerneje, če se odločitve glede pomoči zaostalim regijam sprejemajo na ravni EU in ne na nacionalni ravni (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140). Homogenost preferenc na ravni EU glede programov, namenjenih razvoju manj razvitih regij, ni tako bistvena, saj Unija zgolj sofinancira projekte, o vsebini projektov pa se odločajo regije same. Obstaja pa splošna podpora regionalni politiki EU, saj je kar 85 odstotkov državljanov prepričanih o ustreznosti osredotočenosti regionalne politike na manj razvite regije, da lahko te hitreje dohitijo raven razvitosti povprečja EU (Citizens' perceptions of EU Regional Policy, 2008, str. 13).

Vseeno pa se postavlja vprašanje upravičenosti dostopa do pomoči, namenjeni hitrejšemu razvoju manj razvitih območji, tudi manj razvitim regijam iz bolj razvitih držav članic. Bolj razvite države članice imajo namreč dovolj možnosti, da skrbijo za skladen regionalni razvoj znotraj državnih meja, zato ni smiselno, da se sredstva najprej prenesejo na nadnacionalno

raven in nato zopet v manj razvite regije bolj razvitih držav članic. Drugače pa je v državah članicah, ki so manj razvite od povprečja v EU, saj nimajo dovolj sredstev, da bi se lahko z razvojem približale povprečnemu standardu EU. Hkrati pa je tudi dostop državljanov do infrastrukture in javnih storitev v manj razvitih državah članicah na nižji ravni, kot jo imajo prebivalci iz bolj razvitih držav članic s primerljivim razpoložljivim dohodkom po paritetah kupne moči (Núñez Ferrer, 2008, str. 24). Na podlagi povedanega bi bilo bolj smiselno, da bi bile do kohezijske pomoči upravičene zgolj regije držav, ki v razvitosti zaostajajo od povprečja EU.

Tabela 5: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju ekonomskih dejavnosti\*

Oddelki	zunanj učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem</b> (obveščanje in varstvo potrošnikov; programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	●		●;(●)
<b>Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov</b> (diverzifikacija podeželskega gospodarstva)	●		(●)
<b>Pridobivanje in distribucija goriv in energije</b> (energetska infrastruktura)	●		●
<b>Rudarstvo, predelovalne dejavnosti in gradbeništvo</b> (programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	●		(●)
<b>Transport</b> (mednarodna prometna infrastruktura; programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	●		●;(●)
<b>Komunikacije</b> (programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	●		(●)
<b>Druge dejavnosti</b> (programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	●		(●)
<b>RR na področju ekonomskih dejavnosti</b> (večji projekti, novi viri energije)	●	●	●
Druge ekonomske dejavnosti			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU. (●) pomeni, da homogenost preferenc za te programe ni tako bistvena, obstaja pa splošna podpora glede sofinanciranja teh projektov kot način solidarnosti.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.5 Zaščita okolja

### 1. korak

Zaščita okolja vključuje ravnanje z odpadki, ravnanje z odpadno vodo, zmanjševanje onesnaževanja, zaščito biološke raznovrstnosti in krajine, raziskave in razvoj na področju zaščite okolja ter druge dejavnosti s področja okolja. Okolje velja za globalno javno dobrino (Núñez Ferrer, 2008, str. 18), zato lahko vse zgoraj naštetje povežemo z alokacijsko funkcijo javnih financ. Država zagotavlja zaščito okolja skozi regulacijo, neposredne izdatke ali podeljene koncesije, na primer za ravnanje z odpadno vodo in z odpadki.

### 2. korak

S prihodnjimi izzivi je močno povezan oddelek zmanjševanja onesnaževanja. Klimatske spremembe, ki smo jim priča, so posledica brezbržnega onesnaževanja našega planeta. Da bi ustavili segrevanje ozračja, bodo morale vse države prispevati svoj delež k preprečevanju onesnaževanja, in to tako s pomočjo regulacije kot tudi s (so)financiranjem raznih projektov zaščite okolja. Pri teh projektih pa je težava v tem, da se investicije velikokrat povrnejo šele v daljšem časovnem obdobju, zato za trg z vidika vlaganja niso tako zanimive. Na izziv



klimatskih sprememb je mogoče navezati še izdatke za raziskave in razvoj na področju zaščite okolja, ki jih je vedno mogoče povezati tudi s problemom globalizacije in prehoda v družbo, temelječo na znanju. Izdatke, namenjene zaščiti okolja, pa lahko povežemo še z izzivom solidarnosti v Evropi v primeru, ko so določena sredstva za zmanjševanje onesnaževanja namenjena predvsem manj razvitim regijam, kar je bilo obravnavano že v poglavju o izdatkih na ekonomskem področju.

Drugih oddelkov ni mogoče neposredno navezati na identificirane izzive EU, res pa je, da je ustrezna skrb za okolje izjemno pomembna predvsem za ohranjanje našega planeta za bodoče rodove. Morda bi se z izzivom klimatskih sprememb lahko povežalo še ravnanje z odpadno vodo, če bi zaradi globalnega segrevanja v Evropi začelo primanjkovati vode, pri čemer bi postala čedalje pomembnejša ponovna uporaba odpadne vode.

### **3. korak**

Politike, namenjene zmanjševanju onesnaževanja, odpravljajo negativne eksternalije, ki nastajajo pri onesnaževanju. Evropejci menijo, da bi se morale odločitve glede varovanja okolja sprejemati na ravni EU in ne na nacionalni ravni. To možnost podpira kar 69 odstotkov vprašanih. Poleg tega državljane EU močno skrbi segrevanje ozračja, zato jih velika večina (89 odstotkov) podpira Evropsko unijo pri sprejemanju novih politik za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za vsaj 20 odstotkov do leta 2020 (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140, 162).

Vseeno pa se postavlja vprašanje, ali so za financiranje in vodenje politike zaščite okolja primernejše posamezne države ali nadsacionalna raven. Predvsem je seveda pomembno, da se na ravni Unije vzpostavijo minimalni standardi ravnanja z okoljem. Treba pa se je zavedati, da so projekti, namenjeni zaščiti okolja, velikokrat velik finančni zalogaj, hkrati pa imajo učinke šele na dolgi rok, zato je možno predpostaviti, da nacionalni proračuni ne vlagajo dovolj v zaščito okolja. Poleg tega bi sofinanciranje s strani Unije pripomoglo tudi k prenosu dobrih praks.

Dostop do dobrin in storitev, ki omogočajo normalno življenje, naj bi imel vsak državljan EU. V tem primeru ne gre za toliko za javne dobrine oziroma storitve, temveč za tako imenovane univerzalne storitve, namenjeni posamezniku, obenem pa so pomembne za družbeno kohezijo (Kranjec, 2003, str. 45). Če bi zaradi klimatskih sprememb prišlo do trajnega pomanjkanja vode, bi lahko bilo zagotavljanje te univerzalne storitve problematično. Ponovna uporaba odpadne vode bi postala nujna. Ker pa gre za finančno obsežne projekte, bi postalo smiselno, da se projekti, namenjeni ponovni uporabi odpadne vode, sofinancirajo tudi iz evropskega proračuna. Pri tem bi šlo predvsem za evropsko solidarnost, podobno kot pri spodbujanju razvoja zaostalih regij, utemeljeno z zunanjimi učinki za celotno družbo oziroma pomembno za njeno kohezijo. Hkrati pa homogenost preferenc tako kot pri regionalni politiki ni toliko pomembna, saj gre zgolj za finančno pomoč pri projektih, za katere pobuda ostaja na lokalni oziroma regionalni ravni.

Tabela 6: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju zaščite okolja\*

Oddelki	zunanji učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Ravnanje z odpadki</b> (programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	•		(•)
<b>Ravnanje z odpadno vodo</b> (programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij; v primeru trajnega pomanjkanja vode)	•		(•)
<b>Zmanjševanje onesnaževanja</b> (večji projekti, namenjeni zmanjševanju onesnaževanja)	•		(•)
Zaščita biološke raznovrstnosti in krajine			
<b>RR na področju zaščite okolja</b> (večji projekti)	•	•	•
Druge dejavnosti s področja zaščite okolja			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU. (•) pomeni, da homogenost preferenc za te programe ni tako bistvena, obstaja pa splošna podpora glede sofinanciranja teh projektov kot način solidarnosti.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.6 Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja

### 1. korak

Med stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja štejemo stanovanjske dejavnosti, prostorski razvoj, oskrbo z vodo, javno razsvetljava, raziskave in razvoj na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja ter druge dejavnosti s področja stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja. Gre tako za meritorne dobrine (oskrba z vodo, ki bi jo sicer lahko zagotavljal trg, vendar pa bi bila poraba z družbenega vidika premajhna), kot tudi za čiste javne dobrine (javna razsvetljava za katero velja načelo neizključljivosti in netekmovalnosti v porabi).

### 2. korak

Vse te oddelke je težko povezati s prihodnjimi izzivi EU. Izjema so le raziskave in razvoj na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja, kar je povezano z izzivom prehoda v družbo, temelječo na znanju. Morda bi lahko na problem klimatskih sprememb navezali še oddelek oskrbe z vodo, saj bi zaradi segrevanja ozračja lahko predvsem na jugu evropskega kontinenta nastali problemi pri preskrbi z vodo. V takem primeru bi si države lahko pomagale s pridobivanjem sladke vode iz morske, kar pa je precej draga in energetska potratna tehnologija.

Problem morebitnega pomanjkanja vode v Evropi kot posledico klimatskih sprememb pa je mogoče povezati tudi s izzivom solidarnosti v EU. Zaradi klimatskih sprememb namreč ne bi bili enako prizadeti vsi deli Evrope. Veliko bolj bi bila prizadeta območja južne kot severne Evrope, kar pomeni da bi pomanjkanje vode nekatere države pestilo veliko bolj kot druge. Ena izmed rešitev bi bilo pridobivanje sladke vode iz morske, kar pa bi zaradi obsežnosti projektov sprožilo potrebo po solidarnosti v EU.

### 3. korak

V tretjem koraku ostaneta za obravnavo le dva oddelka, in sicer oskrba z vodo ter raziskave in razvoj na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja. Pri slednjem je smiselno, da se na ravni EU financirajo predvsem večji projekti zaradi homogenosti preferenc, pozitivnih

zunanjih učinkov ter možnosti koriščenja ekonomij obsega na celotnem območju EU. Po drugi strani pa bi problemi oskrbe z vodo predvsem v južni Evropi kot posledica segrevanja ozračja nekatere države prisilili v pridobivanje vode iz morske vode. Ker pa gre pri tem za velike, finančno potratne projekte, bi postalo smiselno, da se taki projekti financirajo tudi s pomočjo evropskih sredstev. Zagotavljanje vode namreč spada med univerzalne storitve, ki služijo kohezivnosti družbe kot celote, homogenost preferenc pa zaradi zgolj sofinanciranja teh projektov ni toliko pomembna.

Tabela 7: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja\*

Oddelki	zunani učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
Stanovanjske dejavnosti			
Prostorski razvoj			
<b>Oskrba z vodo</b> (v primeru trajnega pomanjkanja vode)	•		(•)
Javna razsvetljava			
<b>RR na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja</b> (večji projekti)	•	•	•
Druge dejavnosti s področja stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU. (•) pomeni, da homogenost preferenc za te programe ni tako bistvena, obstaja pa splošna podpora glede sofinanciranja teh projektov kot način solidarnosti.

Vir: Lastna zasnova

## 6.2.7 Zdravstvo

### 1. korak

Zdravstvo obsega oddelke medicinski proizvodi, pripomočki in oprema, zunajbolnišnične storitve, bolnišnične storitve, splošne zdravstvene storitve, raziskave in razvoj na področju zdravstva in druge zdravstvene storitve. Večina zdravstvenih storitev spada v skupino zasebnih dobrin, saj je mogoče posameznike izključiti iz uporabe teh dobrin, hkrati pa poraba zdravstvenih storitev posameznika zmanjšuje razpoložljivi obseg storitev za druge. Obstaja pa nekaj izjem, kot so storitve karantene ali cepljenja, kjer gre za javne dobrine (Brščič, Tajnikar, 2007, str. 79).

Z zagotavljanjem zdravstva poskuša država doseči več ciljev hkrati. Gre za dobroto posebnega družbenega pomena, saj je zdravstvo zasebna dobrina, poleg tega pa povzroča določene pozitivne učinke. Dalo bi se namreč trditi, da so zaradi prostega dostopa do zdravstvenih storitev ljudje bolj zdravi, zato je gospodarstvo lahko bolj produktivno. Če bi bilo zdravstvo izključno prepuščeno trgu, bi bilo zasebno povpraševanje manjše od družbeno zaželenega. Poleg tega država vsem svojim državljanom omogoči dostop do zadovoljive zdravstvene nege, ne glede na njihovo zmožnost plačila, torej gre za nekakšen državni egalitarizem. Odpravlja pa tudi problem asimetrije informacij (Stanovnik, 2008, str. 211).

Do neke mere je zdravstvo tudi del prerazdelitvene funkcije javnih financ. Javno zdravstvo se vsaj delno financira iz prispevkov, ki so odvisni od višine dohodka. Imajo pa dostop do

zdravstvenih storitev tudi ljudje brez dohodka, kot so otroci in brezposelni. Neposredno je z alokacijsko funkcijo javnih financ mogoče povezati splošne zdravstvene storitve, saj imajo na primer koristi od preprečevanja nalezljivih bolezni vsi državljani, in raziskave in razvoj na področju zdravstva.

## **2. korak**

S prihodnjim izzivom varnosti državljanov lahko povežemo splošne zdravstvene storitve. Pri nastanku novih nalezljivih bolezni, kot je na primer ptičja gripa, se bo povečala potreba po javnih izdatkih za preprečevanje širjenja epidemij. Raziskave in razvoj na področju zdravstva lahko kot raziskave in razvoj na vseh drugih področjih povežemo s prehodom v družbo, temelječo na znanju, in z izzivom globalizacije, saj gre na dejavnost, ki ima velik komercialni potencial. Odkrivanje novih metod zdravljenja, novih zdravil in medicinskih pripomočkov bo ob staranju prebivalstva postalo še toliko bolj zaželeno. Druge oddelke pa bi lahko povezali z problemom staranja prebivalstva, zaradi katerega se bo pritisk na javne izdatke na področju zdravstva le še stopnjeval.

## **3. korak**

Preprečevanje nalezljivih bolezni v okviru oddelka splošne zdravstvene storitve povzroča pozitivne eksternalije na celotnem območju Unije, saj se z odpravo nacionalnih meja olajša mobilnost ljudi in s tem nalezljivih bolezni. Poleg tega glede preprečevanja nalezljivih bolezni obstajajo dokaj homogene preference med ljudmi. Zato bi bilo financiranje s strani EU smiselno, tudi zaradi možnosti izkoriščanja ekonomij obsega. Pri raziskavah in razvoju so prisotne pozitivne eksternalije, poleg tega pa ni večjega problema heterogenosti preferenc. Unija bi v raziskave in razvoj na področju zdravstva posegala le do te mere kot na drugih področjih – predvsem je pomembno, da se v vlaganja bolj vključi zasebni sektor.

Glede drugih oddelkov težko trdimo, da se z zagotavljanjem oziroma porabo teh storitev pojavljajo eksternalije na ravni celotne Unije ali da bi s skupnim zagotavljanjem zdravstva lahko izkoriščali ekonomije obsega. Zaradi razlik v zdravstvenih sistemih med državami članicami pa lahko govorimo o heterogenosti preferenc. Hkrati je kar dve tretjini državljanov EU prepričanih, da mora o zdravstvenih zadevah odločati nacionalni nivo (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140). Nacionalna preskrba zdravstva pa je smiselna tudi zaradi prerazdelitvenega elementa zdravstva, kjer pa je heterogenost preferenc še toliko bolj izrazita.

Tabela 8: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju zdravstva\*

Oddelki	zunanj učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Medicinski proizvodi, pripomočki in oprema</b>			
<b>Zunajbolnišnične storitve</b>			
<b>Bolnišnične storitve</b>			
<b>Splošne zdravstvene storitve (preprečevanje obsežnih epidemij)</b>	•	•	•
<b>RR na področju zdravstva (večji projekti)</b>	•	•	•
<b>Druge zdravstvene storitve</b>			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.8 Rekreativna, kultura in religija

### 1. korak

Področje rekreacija, kultura in religija vključuje rekreacijske in športne storitve, kulturne storitve, storitve radia, televizije in založništva, verske in druge družbene storitve, raziskave in razvoj na področju rekreacije, kulture in religije ter druge rekreacijske, kulturne in verske storitve. Gre za dobrine in storitve, za katere vsaj do neke meje velja načelo netekmovalnosti, v večini primerov pa je mogoče posameznike izključiti iz porabe, čeprav se s tem zmanjšuje koristnost. Tako se na primer za ogled muzejev plačujejo vstopnine, kot tudi za obisk nekaterih športnih objektov. Vseeno pa so te dobrine in storitve velikokrat vsaj v delu financirane iz državnih proračunov.

### 2. korak

S prihodnjimi izzivi EU je mogoče povezati raziskave in razvoj na področju rekreacije, kulture in religije, saj gre za področje, povezano s prehodom v družbo, temelječo na znanju. Poleg tega pa so kulturne storitve ter verske in druge družbene storitve močno povezane z izzivom staranja prebivalstva in imigracij ter z izzivom klimatskih sprememb. V Evropi bo namreč čedalje več imigrantov tako tistih, ki bodo zaradi globalnega segrevanja ozračja prisiljeni iskati življenju prijaznejše življenjsko okolje, kot visoko izobraženih, ki jih bo v Evropo prinesla zaposlitvena možnost. S tem pa bo postajalo čedalje pomembnejše, da se imigranti čim uspešneje vključijo v družbo. V nasprotnem primeru bo prišlo do getoizacije priseljencev, s čimer bo EU postala območje vedno večjih nemirov med družbenimi skupinami.

Kulturne storitve je mogoče povezati tudi z izzivom nadaljnjih širitev EU. K enotnosti in strpnosti v Uniji bo nedvomno pripomoglo spoznavanje drugih kultur skozi spodbujanje kulturnih izmenjav. To bo še toliko pomembnejše, saj bi se z nadaljnjimi širitvami na države jugovzhodne Evrope in na Turčijo k EU priključilo tudi muslimansko prebivalstvo, zaradi katerega je bila v Evropi s pretežno krščansko tradicijo strpnost že velikokrat preizkušana.

### 3. korak

Na področju verskih in drugih družbenih storitev obstajajo med državami EU močno heterogene preference. Poleg tega ne prihaja do ekonomij obsega pri proizvodnji, niti do neposrednih eksternalij na ravni celotne Unije. Na tem področju torej prenos pristojnosti na EU ni smiselno, ne glede na to, da bo izredno pomembno priseljencem omogočiti čim lažje vključevanje v družbo s pomočjo financiranja verskih in drugih organizacij. Po drugi strani pa se s spodbujanjem kulturnih izmenjav lahko doseže čim večja odprtost držav EU do drugačnosti. Kulturne storitve prinašajo torej poleg zadovoljstva njenim uporabnikom pozitivne zunanje učinke za celotno evropsko družbo. Tako bi bilo priporočljivo, da EU financira programe spodbujanja kulturne raznolikosti in seznanjanja s kulturami drugih; vse z namenom povečevanja strpnosti. Dobre prakse iz ene države članice bi se z nadsionalno koordinacijo lažje prenesle še drugam.

Povedano podpirajo tudi državljani EU, saj jih kar 89 odstotkov meni, da morata imeti kultura in kulturna izmenjava pomembno vlogo v EU, saj se s tem lahko državljani EU marsikaj naučijo drug od drugega ter se počutijo bolj evropejsko. Hkrati jih kar 88 odstotkov meni, da lahko igra kultura in kulturna izmenjava pomembno vlogo pri razvijanju razumevanja in strpnosti v svetu, tudi pri morebitnih konfliktih in napetostih. Institucije EU so bile izbrane z 28 odstotki kot najbolj primerne za sprožanje pobud na kulturnem področju, tesno pa jim s 25 odstotki sledijo nacionalne vlade (European cultural values, 2007, str. 36, 56).

Tabela 9: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju rekreacije, kulture in religije\*

Oddelki	zunani učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
Rekreacijske in športne storitve			
<b>Kulturne storitve</b> (kulturne izmenjave)	•		•
Storitve radia, televizije in založništva			
<b>Verske in druge družbene storitve</b>			
<b>RR na področju rekreacije, kulture in religije</b>	•	•	•
Druge rekreacijske, kulturne in verske storitve			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.9 Izobraževanje

### 1. korak

Javno financiranje izobraževanja opravičujemo tako zaradi tržnega neuspeha kot tudi zaradi doseganja večje pravičnosti v prerazdelitvi dohodka. Po eni strani imamo namreč vsi koristi od bolj izobražene družbe, saj to omogoča hitrejšo rast. Po drugi strani pa bi iz porabe izobraževanja posameznike lahko izključili, torej bi bili izobraženi le tisti, ki so za to pripravljeni in zmožni plačati. Tako bi si načeloma bogatejši lahko privoščili več izobraževanja kot revni. Zato z namenom zagotavljanja enakih možnosti v izobraževanje

posega država z državnim šolskim sistemom, ki je financiran iz davkoplačevalskih sredstev, kamor več prispevajo bogati in manj revni.

Javno financiranje predprimarnega in primarnega izobraževanja, sekundarnega izobraževanja, post-sekundarnega neterciarnega izobraževanja, terciarnega izobraževanja, izobraževanja, ki ni opredeljeno po stopnjah, dopolnilnih izobraževalnih storitev, raziskav in razvoja na področju izobraževanja ter drugih izobraževalnih storitev lahko vsaj do določene mere razumemo kot državno poseganje v alokacijo resursov.

## **2. korak**

Celotno področje izobraževanja je močno povezano z izzivom globalizacije in prehodom v družbo, temelječo na znanju. Tu velja poleg raziskav in razvoja na področju izobraževanja poudariti predvsem post-sekundarno izobraževanje, terciarno izobraževanje in izobraževanje, ki ni opredeljeno po stopnjah, saj bo prav iz formiranja znanja EU morala črpati svoje primerjalne prednosti za uspešno konkuriranje preostalim svetovnim velesilam. Predvsem je treba poudariti potrebo po vseživljenjskem učenju, saj zgolj pridobljeno znanje v mladih letih ne ustreza želji po družbi, temelječi na znanju. Izdatke, namenjene izobraževanju, pa je mogoče povezati tudi z izzivom solidarnosti v Evropi, če so določena sredstva za izobraževanje namenjena predvsem manj razvitim regijam, kar je bilo obravnavano že v poglavju o izdatkih za ekonomske dejavnosti.

## **3. korak**

Med državami članicami EU obstajajo dokaj heterogene preference glede izobraževanja, na kar kažejo precej različni sistemi izobraževanja. Večina državljanov EU je prepričanih (64 odstotkov), da je najprimernejša raven odločanja o zadevah, povezanih z izobraževanjem, nacionalna raven (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 140). Po drugi strani pa iz izobraževanja izhajajo pozitivni zunanji učinki, saj višja stopnja izobraženosti pripomore k hitrejši gospodarski rasti, ki zaradi povezanosti nacionalnih gospodarstev v EU koristi vsem. Ekonomije obsega niso prisotne. Kljub pozitivnim zunanjim učinkom pa zaradi heterogenosti preferenc izobraževanja ni smiselno v večji meri financirati iz evropskega proračuna.

Iz proračuna EU bi bilo morda smiselno financirati nekatere programe izobraževanja, predvsem na področjih post-sekundarnega izobraževanja, terciarnega izobraževanja in izobraževanja, ki ni opredeljeno po stopnjah, saj bodo ta ključna za spopadanje s prihodnjimi izzivi, ker so na teh področjih preference bolj homogene, kot tudi zaradi pozitivnih eksternih učinkov na ravni EU kot celote (Figueira, 2007, str. 8-9). Delno prerazdelitven namen javnega izobraževanja pa vseeno govori v prid temu, da glavnina pristojnosti ostane na nacionalnem nivoju. Je pa pomembno, da se s ciljem skladnega regionalnega razvoja na ravni EU sofinancirajo tudi izobraževalni projekti.

Predvsem pa je smiselno na evropski ravni financirati programe mobilnosti, ki spodbujajo konkurenco med univerzami ter na dolgi rok spodbujajo večjo mobilnost v Evropi (Persson, Roland, Tabellini, 1996, str. 5-6). Zaradi izboljševanja izobraževalnih sistemov, kot tudi zaradi bolj mobilne delovne sile, se pojavljajo pozitivni zunanji učinki na območju celotne Unije. Poleg tega državljani EU močno podpirajo (s 84 odstotki) razvoj in krepitev programov mobilnosti med šolami in univerzami v Evropi (Eurobarometer 67: public opinion in European Union, 2007, str. 196).

Tabela 10: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju izobraževanja\*

Oddelki	zunani učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
<b>Predprimarno in primarno izobraževanje</b>	•		
<b>Sekundarno izobraževanje</b>	•		
<b>Post-sekundarno neterciarno izobraževanje</b> (programi mobilnosti; programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	•		•;(•)
<b>Terciarno izobraževanje</b> (programi mobilnosti; programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	•		•;(•)
<b>Izobraževanje, ki ni opredeljeno po stopnjah</b> (programi mobilnosti; programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij)	•		•;(•)
<b>Dopolnilne izobraževalne storitve</b>	•		
<b>RR na področju izobraževanja</b> (večji projekti)	•	•	•
<b>Druge izobraževalne storitve</b>	•		

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU. (•) pomeni, da homogenost preferenc za te programe ni tako bistvena, obstaja pa splošna podpora glede sofinanciranja teh projektov kot način solidarnosti.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.2.10 Socialna zaščita

### 1. korak

Socialna zaščita, ki vključuje oddelke bolezni in invalidnosti, starost, preživeli družinski člani, družine in otroci, brezposelnost, stanovanja, druge oblike socialne izključenosti, raziskave in razvoj na področju socialne zaščite ter druge dejavnosti s področja socialne zaščite, je predvsem del prerazdelitvene funkcije države. Gre namreč za prerazdeljevanje od tistih z dovolj dohodka, k tistim z nizkim ali brez dohodka. Nekateri od teh izdatkov so povezani tudi s stabilizacijsko funkcijo države. Nadomestilo za brezposelnost olajša učinek zmanjšanja nacionalnega dohodka v času recesije.

Socialna zaščita odpravlja tudi problem asimetrije informacij in negotovosti. Tako nas država s programi socialne zaščite zavaruje pred več vrstami tveganja, med drugim pred izgubo zaslužka zaradi bolezni ali zaradi brezposelnosti. Pri teh dobrinah namreč ni ustrezne tržne ponudbe, hkrati pa bi bila poraba teh dobrin manjša, kot je družbeno zaželeno oziroma koristno (Kranjec, 2003, str. 284-285). Raziskave in razvoj na področju socialne zaščite so edini oddelek na področju socialne zaščite, ki je v večji meri povezan zgolj z alokacijsko funkcijo javnih financ.



## 2. korak

Raziskave in razvoj na področju socialne zaščite lahko povežemo z izzivom globalizacije in potrebo po prehodu v družbo, temelječo na znanju, ter s potrebo po spremembah v gospodarstvu, da postane gospodarstvo čim bolj dinamično. Večina držav EU se bo namreč prisiljena soočiti s problemom staranja prebivalstva in s tem povezanim nevzdržnim pokojninskim sistemom. Potrebno bi bilo torej najti nove rešitve. Zato je iskanje novih znanj in praks na področju socialne zaščite za EU ključno. Drugih oddelkov kljub njihovi delni utemeljitvi z alokacijsko funkcijo države ni mogoče neposredno povezati z prihodnjimi izzivi. Predvsem pa gre pri izdatkih za socialno zaščito v večji meri za preraščeljevanje, zato v okviru diplomskega dela tudi niso relevantni.

## 3. korak

Pri raziskavah in razvoju na področju socialne zaščite obstajajo zelo različne preference med državami članicami, saj ima vsaka svoj specifični sistem socialne zaščite. Posledično so tudi pozitivni zunanji učinki novih spoznanj manjši. Zato ne bi bilo najbolj smiselno, da se te raziskave in razvoj financirajo iz proračuna EU. Pomembno pa je, da se spoznanja in nove prakse delijo med državami članicami, npr. s pomočjo odprte metode koordinacije.

Tabela 11: Pregled izpolnjevanja kriterijev različnih izdatkov na področju socialne zaščite\*

Oddelki	zunanji učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
Bolezen in invalidnost			
Starost			
Preživeli družinski člani			
Družine in otroci			
Brezposelnost			
Stanovanja			
Druge oblike socialne izključenosti			
<b>RR na področju socialne zaščite</b>			
Druge dejavnosti s področja socialne zaščite			

\*Odebeljeni oddelki so izdatki, namenjeni alokacijski funkciji javnih financ, ki jih je mogoče povezati s prihodnjimi izzivi. V oklepajih je navedeno, kaj je v okviru oddelkov smiselno financirati iz proračuna EU.

Vir: Lastna zasnova.

## 6.3 Evropske javne dobrine – pregled in razčlenitev po primernosti

Na podlagi teorije javnih financ, povezanosti posameznih izdatkov z odgovarjanjem na izzive, s katerimi se bo celotna EU morala soočiti v prihodnosti, ter priporočil teorije fiskalnega federalizma sem v predhodnem poglavju poskušala razmisliti, katere so tiste javne dobrine, ki bi jih bilo smiselno financirati iz proračuna EU. Dodatno je mogoče izdatke, namenjene evropskim javnim dobrinam, ki so bili identificirani v poglavju 6.2, razčleniti v tri skupine, v odvisnosti od njihovega izpolnjevanja kriterijev, uporabljenih v 3. koraku identifikacije. Tako je mogoče izreči končno sodbo o tem, kateri izdatki najbolj ustrezajo podanim kriterijem in so z vidika ekonomske teorije tudi najprimernejši za financiranje iz proračuna EU. Skupine so predstavljene v naslednji tabeli.

Tabela 12: Pregled treh skupin evropskih javnih dobrin\*

1. Skupina	zunanj učinki	ekonomije obsega	homogenost preferenc
administracija EU	•	•	•
gospodarska pomoč tujini	•	•	•
splošne zadeve s področja javne uprave za zagotavljanje normalnega delovanja EU	•	•	•
temeljne raziskave	•	•	•
večji projekti RR na področju javne uprave, javnega reda in varnosti, ekonomskih dejavnosti, zaščite okolja, stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja, zdravstva, rekreacije, kulture in religije, izobraževanja	•	•	•
vojaška obramba	•	•	•
vojaška pomoč tujini	•	•	•
RR na področju obrambe	•	•	•
druge dejavnosti s področja obrambe	•	•	•
RR, povezane z bojem proti organiziranemu kriminalu in terorizmu	•	•	•
RR, povezane z varovanjem skupnih meja	•	•	•
RR, povezane z imigracijami	•	•	•
RR, povezane z novimi viri energije	•	•	•
preprečevanje obsežnih epidemij	•	•	•
<b>2. Skupina</b>			
sodelovanje policije, sodišč in drugih pravosodnih organov	•		•
varovanje skupnih meja in boj proti ilegalnim imigracijam	•		•
obveščanje in varstvo potrošnikov	•		•
energetska in mednarodna prometna infrastruktura	•		•
kulturne izmenjave	•		•
programi mobilnosti v post-sekundarnem in terciarnem izobraževanju, terciarnem izobraževanju in izobraževanju, ki ni opredeljeno po stopnjah	•		•
<b>3. Skupina</b>			
programi, namenjeni razvoju manj razvitih regij	•		(•)
diverzifikacija podeželskega prebivalstva	•		(•)
projekti ravnanja z odpadno vodo v primeru trajnega pomanjkanja vode	•		(•)
večji projekti, namenjeni zmanjševanju onesnaževanja	•		(•)
projekti oskrbe z vodo v primeru trajnega pomanjkanja vode	•		(•)

\* (•) pomeni, da homogenost preferenc za te programe ni tako bistvena, obstaja pa splošna podpora glede sofinanciranja teh projektov kot način solidarnosti.

Vir: Lastna zasnova.

V prvo skupino evropskih javnih dobrin, ki so najprimernejše, da se financirajo iz proračuna EU, saj izpolnjujejo vse podane kriterije, spadajo tiste dobrine, ki so v večji meri namenjene zagotavljanju alokacijske funkcije javnih financ, jih je mogoče povezati z odgovarjanjem na prihodnje izzive, za njihovo zagotavljanje obstajajo homogene preference med državljani EU, je ob njihovi proizvodnji mogoče izkoristiti ekonomije obsega ter so z njimi povezani eksterni učinki. Ta skupina vključuje administracijo EU ter splošne zadeve, ki zagotavljajo normalno delovanje EU, gospodarsko pomoč tujini, temeljne raziskave, preprečevanje obsežnih epidemij, vojaško obrambo, vojaško pomoč tujini, raziskave in razvoj na področju obrambe ter pripadajoče druge dejavnosti s področja obrambe. V prvo skupino evropskih javnih dobrin lahko štejemo še večje projekte raziskav in razvoja na vseh področjih, kjer so pomembne ekonomije obsega in usklajenost delovanja. Izjema so le raziskave in razvoj na področju

socialne zaščite, saj zaradi razlik v sistemih socialnega varstva skupno iskanje novih rešitev ne bi bilo mogoče. Posebej pa je treba poudariti še raziskave in razvoj, povezane z bojem proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, varovanjem skupnih meja, imigracijami ter novimi viri energije.

Drugo skupino evropskih javnih dobrin sestavljajo tiste dobrine, ki bodo pomembne za soočanje s prihodnjimi izzivi EU, se ob njihovi proizvodnji ali porabi pojavljajo eksternalije, poleg tega pa glede njihovega zagotavljanja obstajajo homogene preference na ravni EU. Ne izpolnjujejo pa te dobrine kriterija prisotnosti ekonomij obsega v njihovi proizvodnji. Gre za sodelovanje med policijo, sodišči in drugimi pravosodnimi organi, varovanje meja, boj proti ilegalnim imigracijam, obveščanje in varstvo potrošnikov, energetska in mednarodna prometna infrastruktura, kulturne izmenjave ter programi mobilnosti v izobraževanju.

V zadnjo skupino evropskih javnih dobrin pa lahko uvrstimo tiste javne dobrine, ki bodo ključne za soočanje z prihodnjimi izzivi EU, pri katerih se pojavljajo zgolj eksterni učinki, izpolnjevanje pogoja homogenosti preferenc pa ni tako pomembno, saj gre zgolj za sofinanciranje projektov, katerih vsebina se določi na regionalni ravni. Glede zagotavljanja teh dobrin se odločitev ne sprejema na nadnacionalni ravni, kar je ključna razlika v primerjavi s prvima dvema skupinama dobrin. Vseeno pa lahko rečemo, da obstaja neka splošna podpora Evropejcev za sofinanciranje teh projektov iz proračuna EU kot način solidarnosti. Gre za projekte diverzifikacije podeželskega gospodarstva, večje projekte, namenjene zmanjšanju onesnaževanja, programe, namenjene razvoju manj razvitih regij, in projekte zagotavljanja normalne preskrbe z vodo v regijah, ki bodo zaradi klimatskih sprememb trpele pomanjkanje vode.

## **7 Sklep**

Zaradi nezadovoljstva ob sprejeti zadnji srednjeročni finančni perspektivi za obdobje 2007-2013 je Evropski svet Komisijo pozval, da v letu 2008/2009 pripravi pregled proračuna EU, ki bo zajemal vse vidike porabe kot virov sredstev. Sestava izdatkov proračuna namreč ne odraža več prednostnih nalog EU, po drugi strani pa je proračun v večji meri financiran iz prispevkov držav članic, kar sproža nenehne razprave o neto proračunskih položajih. V diplomskem delu sem se omejila zgolj na porabo EU ter poskušala ugotoviti, kaj bi bilo smiselno financirati iz proračuna Skupnosti. Pri tem sem si pomagala s teorijo javnih financ in s priporočili fiskalnega federalizma, hkrati pa sem upoštevala specifičnost evropske integracije, in sicer subsidiarnost proračuna glede na nacionalne proračune.

Teorija javnih financ upravičuje državno poseganje v delovanje gospodarstva z namenom stabilizacije gospodarstva, prerazdeljevanja dohodka in bogastva ter odpravljanja neuspeha trga, s čimer se poseže v alokacijo proizvodnih resursov. Kako pa naj bi bile te tri funkcije javnih financ razdeljene med posamezne ravni države, poskuša pojasniti teorija fiskalnega federalizma. Teorija priporoča, da se stabilizacijska funkcija izvaja na najvišji ravni, kjer naj

bi se tudi zbirala sredstva za prerazdeljevanje, medtem ko naj se to izvaja na nižjih ravneh. Izvajanje alokacijske funkcije pa se prepusti najvišji ravni države zgolj v primeru homogenih preferenc, eksternih učinkov in ekonomij obsega v proizvodnji. Zaradi specifičnosti javnih financ Skupnosti pa ugotovitev teorije ne moremo neposredno aplicirati na evropski proračun. Trenutno proračun Skupnosti ne opravlja nikakršne stabilizacijske funkcije in je verjetno tudi v prihodnosti ne bo, saj je mogoče celo trditi, da to ni smiselno. Po drugi strani pa obstajajo med državami članicami zelo različni pogledi na pravičnost v prerazdeljevanju. Zato sem se omejila zgolj na alokacijsko funkcijo javnih financ. Poskušala sem torej ugotoviti, katere so prave evropske javne dobrine.

Postopala sem v treh korakih. Izmed vseh javnofinančnih izdatkov po Klasifikaciji funkcij države Združenih narodov sem najprej izločila tiste, ki ne spadajo v alokacijsko funkcijo. V naslednjem koraku sem izmed preostalih izdatkov identificirala tiste, ki bodo ključni za spopadanje s prihodnjimi izzivi celotne EU, med katere spadajo spremembe v geostrateškem položaju, globalizacija, klimatske spremembe in energetika, staranje prebivalstva in imigracije, nadaljnje širitve EU, varnost ter solidarnost. V tretjem koraku pa sem izmed alokacijskih izdatkov, povezanih z reševanjem prihodnjih izzivov, določila tiste, ki bi jih bilo bolj smiselno kot na nacionalni ravni financirati iz proračuna EU. Gre za upoštevanje priporočil fiskalnega federalizma, torej za tiste dobrine oziroma storitve, kjer obstaja homogenost preferenc, hkrati pa so z njimi povezani eksterni učinki ali pa je mogoče v proizvodnji izkoristiti ekonomije obsega. Obstaja pa seveda tudi možnost, da so izpolnjeni vsi pogoji hkrati.

Na podlagi zgoraj predstavljene metodologije sem izmed vseh javnofinančnih izdatkov izluščila prave evropske javne dobrine, ki jih je bilo mogoče naprej razdeliti v tri skupine glede na izpolnjevanje kriterijev, uporabljenih v tretjem koraku. Prvo skupino sestavljajo evropske javne dobrine, ki izpolnjujejo vse kriterije, zato jih lahko z vidika ekonomske teorije označimo za najprimernejše za financiranje iz proračuna EU. Gre za administracijo EU ter tiste splošne zadeve, ki omogočajo normalno delovanje EU, gospodarsko pomoč tujini, temeljne raziskave, večje projekte raziskav in razvoja, vojaško obrambo, vojaško pomoč tujini, druge dejavnosti s področja obrambe, preprečevanje razsežnih epidemij ter raziskave in razvoj, ki so povezani z obrambo, bojem proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, varovanjem skupnih meja, imigracijami in novimi viri energije.

V drugo skupino sem uvrstila evropske javne dobrine, ki ne izpolnjujejo kriterija možnosti izkoriščanja ekonomij obsega v proizvodnji; in sicer sodelovanje nacionalnih policij, sodišč in drugih pravosodnih organov, varovanje skupnih meja ter boj proti ilegalnim imigracijam, obveščanje in varstvo potrošnikov, mednarodna energetska in prometna infrastruktura, kulturne izmenjave ter programi mobilnosti. Zadnjo skupino pa predstavljajo programi pospeševanja regionalnega razvoja v manj razvitih državah članicah, projekti oskrbe z vodo oziroma ravnanja z odpadno vodo, večji projekti zmanjševanja onesnaževanja ter projekti, namenjeni diverzifikaciji podeželskega gospodarstva, pri katerih nastajajo zunanji učinki. Po

drugi strani pri zadnji skupini evropskih javnih dobrin homogenost preferenc na ravni EU ni tako pomembna, saj gre zgolj za sofinanciranje projektov, o katerih se odloča na regionalni ravni, obstaja pa splošna podpora za sofinanciranje teh programov iz proračuna EU kot način solidarnosti.

## Literatura

1. Begg Iain: Funding the European Union. London : The Federal Trust for Education and Research, 2005. 49 str.
2. Brščič Bernard, Tajnikar Maks: Zdravstvene storitve kot ekonomska dobrina. Zdravstveno varstvo, Ljubljana, 46 (2007), 2, str. 78-84.
3. Fatàs Antonio, Mihov Ilian: The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. The Quarterly Journal of Economics, Cambridge, 118 (2003), 4, str. 1419-1447.
4. Figueira Filipa: How to Reform the EU Budget?. Going Beyond Fiscal Federalism. University of Trento. 18 str.  
[URL: <http://www4.soc.unitn.it:8080/dsrs/eudemocracy/content/e1374/e1455/e1464/PaperFigueira.pdf>], 29.11.2007.
5. Gros Daniel, Hobza Alexandr: Fiscal Policy Spillovers in the Euro Area: Where are they?. CEPS Working Document No. 176. Brussels : Centre for European Policy Studies, 2001. 29 str.
6. Hyman David N.: Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 5. izd. Fort Worth : The Dryden Press, 1996. 623 str.
7. Kranjec Marko: Davki in proračun. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2003. 410 str.
8. Mrak Mojmir et al.: Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo: poročilo Projektne skupine za reformo proračuna EU. Ljubljana : Služba Vlade za evropske zadeve, 2007. 127 str.
9. Mrak Mojmir, Mrak Maruša, Rant Vasja: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana : samozal., 2004. 160 str.
10. Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B.: Public finance in theory and practice. 5. izd. New York : McGraw-Hill, 1989. 627 str.
11. Núñez Ferrer Jorge: EU budget and policy reforms to promote economic growth. ITPS - Swedish Institute for Growth Policy Studies. 38 str.  
[URL: [http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Rapporter/Arbetsrapporter%20\(R\)/R2007/R2007\\_015\\_webb.pdf](http://www.itps.se/Archive/Documents/Swedish/Publikationer/Rapporter/Arbetsrapporter%20(R)/R2007/R2007_015_webb.pdf)], 29.2.2008.
12. Oates Wallace E.: Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. University of Navarra. 45 str.  
[URL: <http://www.unav.es/economia/economiasectorpublico1/archivos/T%209%20Secon-Genera.Teo.of%20Decen.%20wallaceoates-1.pdf>], 9.11.2007.
13. Persson Torsten, Roland Gerard, Tabellini Guido: The Theory of Fiscal Federalism: What Does it Mean for Europe?. IGIER – Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research. 21 str. [URL: <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/101.pdf>], 6.7.1996.
14. Rattsø Jørn: Fiscal federation or confederation in European Union: The challenge of the common pool problem. Norwegian University of Science and Technology. 28 str.  
[URL: <http://www.sv.ntnu.no/iso/Jorn.Rattso/Papers/jrffieurev.pdf>], 21.3.2008.
15. Rupnik Lado, Stanovnik Tine: Javne finance. D. 1, Javne finance v svetu. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 196 str.

16. Stanovnik Tine: Javne finance. 4. dopolnjena in popravljena izd. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2008. 284 str.
17. Stehn Jürgen: Towards a European Constitution: Fiscal Federalism and the Allocation of Economic Competences. Kiel : Kiel Institute for World Economics, 2002. 28 str.
18. Sunstein Cass R., Thaler Richard H.: Libertarian Paternalism Is Not An Oxymoron. Federal Reserve Bank of Boston. 32 str.  
[URL: <http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf48/papers/thaler.pdf>], 3.4.2003.
19. Tabellini Guido: Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective. CESifo Economic Studies, Munich, 49 (2003), 1, str. 75-102.

## Viri

1. Citizens' perceptions of EU Regional Policy. Flash Eurobarometer 234. Brussels : European Commission, 2008. 74 str.
2. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community (Official Journal of the European Union C 321 E, 29.12.2006).
3. Eurobarometer 66: public opinion in European Union. Brussels : European Commission, 2007. 228 str.
4. Eurobarometer 67: public opinion in European Union. Brussels : European Commission, 2007. 200 str.
5. European cultural values. Special Eurobarometer 278. Brussels : European Commission, 2007. 84 str.
6. Europeans and Development Aid. Special Eurobarometer 280. Brussels : European Commission, 2007. 34 str.
7. Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov: ESR 1995. Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije, 2005. 437 str.
8. Finančna perspektiva 2007-2013. Svet Evropske unije. 32 str.  
[URL: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/SL/misc/87713.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/SL/misc/87713.pdf)], 19.12.2005.
9. Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi. Javni posvetovalni dokument v zvezi s pregledom proračuna za 2008/2009. Sporočilo Komisije. 14 str.  
[URL: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_sl.pdf)], 12.9.2007.
10. Research & Development in the EU: preliminary results. Luxembourg : Eurostat Press Office, 2007. 3 str.
11. Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2007. Številke. Bruselj : Evropska komisija, 2007. 28 str.
12. The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas. Special Eurobarometer 266. Brussels : European Commission, 2007. 19 str.





# Priloge

## Priloga 1 - Spisek kratic

BDP - bruto domači proizvod

BND - bruto nacionalni dohodek

EU - Evropska unija

RR - raziskave in razvoj

SKP - skupna kmetijska politika

SPF - srednjeročna finančna perspektiva

## Priloga 2 - Klasifikacija funkcij države (COFOG)

Področja	Oddelki
01 Javna uprava	011 Izvršni in zakonodajni organi, finančne in davčne zadeve, zunanje zadeve 012 Gospodarska pomoč tujini 013 Splošne storitve 014 Temeljne raziskave 015 RR na področju javne uprave 016 Druge storitve javne uprave 017 Servisiranje javnega dolga 018 Splošni transferji med različnimi ravnmi države
02 Obramba	021 Vojaška obramba 022 Civilna obramba 023 Vojaška pomoč tujini 024 RR na področju obrambe 025 Druge dejavnosti s področja obrambe
03 Javni red in varnost	031 Policija 032 Gasilci 033 Sodišča in drugi pravosodni organi 034 Zapori 035 RR na področju javnega reda in varnosti 036 Druge dejavnosti s področja javnega reda in varnosti
04 Ekonomske dejavnosti	041 Splošne ekonomske in trgovinske zadeve in zadeve, povezane z zaposlovanjem 042 Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in lov 043 Pridobivanje in distribucija goriv in energije 044 Rudarstvo, predelovalne dejavnosti in gradbeništvo 045 Transport 046 Komunikacije 047 Druge dejavnosti 048 RR na področju ekonomskih dejavnosti 049 Druge ekonomske dejavnosti
05 Zaščita okolja	051 Ravnanje z odpadki 052 Ravnanje z odpadno vodo 053 Zmanjševanje onesnaževanja 054 Zaščita biološke raznovrstnosti in krajine 055 RR na področju zaščite okolja 056 Druge dejavnosti s področja zaščite okolja
06 Stanovanjske dejavnosti in urejanje okolja	061 Stanovanjske dejavnosti 062 Prostorski razvoj 063 Oskrba z vodo 064 Javna razsvetljava 065 RR na področju stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja 066 Druge dejavnosti s področja stanovanjskih dejavnosti in urejanja okolja
07 Zdravstvo	071 Medicinski proizvodi, pripomočki in oprema 072 Zunajbolnišnične storitve 073 Bolnišnične storitve 074 Splošne zdravstvene storitve 075 RR na področju zdravstva 076 Druge zdravstvene storitve

## Nadaljevanje Priloge 2

Področja	Oddelki
08 Rekreacija, kultura in religija	081 Rekreacijske in športne storitve 082 Kulturne storitve 083 Storitve radia, televizije in založništva 084 Verske in druge družbene storitve 085 RR na področju rekreacije, kulture in religije 086 Druge rekreacijske, kulturne in verske storitve
09 Izobraževanje	091 Predprimarno in primarno izobraževanje 092 Sekundarno izobraževanje 093 Post-sekundarno neterciarno izobraževanje 094 Terciarno izobraževanje 095 Izobraževanje, ki ni opredeljeno po stopnjah 096 Dopolnilne izobraževalne storitve 097 RR na področju izobraževanja 098 Druge izobraževalne storitve
010 Socialna zaščita	101 Bolezen in invalidnost 102 Starost 103 Preživeli družinski člani 104 Družine in otroci 105 Brezposelnost 106 Stanovanja 107 Druge oblike socialne izključenosti 108 RR na področju socialne zaščite 109 Druge dejavnosti s področja socialne zaščite

Vir: Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov, 2005, str. 349-350.