

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
univerzitetnega programa**

# **ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SEKTORJA**

**Valentina Petrović**

**Ljubljana, junij 2010**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
univerzitetnega programa**

**ZADOLŽEVANJE JAVNEGA SEKTORJA**

Kandidatka: Valentina Petrović

Številka indeksa: 040313616

Mentorica: dr. Maja Klun

Ljubljana, junij 2010

## **POVZETEK**

Po Zakonu o javnih financah v Sloveniji javni dolg predstavlja stanje zadolžitve javnega sektorja. V javni sektor so vključeni vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ter javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Pri definiranju javnega dolga Republike Slovenije sta v uporabi dve metodologiji spremljanja primanjkljaja in dolga, in sicer nacionalna metodologija, ki temelji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada, in metodologija Evropskega sistema računov iz leta 1995 (ESA 95). Zakonodaja glede zadolževanja se med državami kar precej razlikuje. V diplomskem delu sem se osredotočila na zadolževanje Slovenije na lokalni in državni ravni ter stanje javnega dolga; prikazala sem primerjavo stanja dolga z drugimi državami Evropske unije.

### **Ključne besede:**

javni dolg, zadolževanje javnega sektorja, neposredni uporabnik, posredni uporabnik, državni proračun, občinski proračun, primanjkljaj, metodologija denarnega sklada, metodologija Evropskega sistema.

## **SUMMARY**

According to the finance act in Slovenia, act public debt represents state public sector borrowing. Public sector includes all direct and indirect users of national and local budgets, Health Insurance Institute of Slovenia, Pension and Disability Insurance and public economic institutions, public enterprises and other legal entities in which the state or community have decisive influence on the management. In defining the public debt of the Republic of Slovenia two methodologies are applied, monitoring deficit and debt, namely methodology IMF and methodology of the European system (ESA 95). Borrowing legislation is quite different between countries. In my degree task I focused on borrowing Slovenia on local and national level and state public debt; I wanted to show comparison of the long between other countries of the European Union.

### **Key words:**

public debt, public sector borrowing, direct user, indirect user, national budget, local budget, deficit, methodology IMF, methodology of the European system

# KAZALO

POVZETEK .....	ii
SUMMARY .....	iii
1 UVOD.....	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJ .....	1
1.3 METODE DE LA .....	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	2
2 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA.....	4
2.1 RAZLOGI ZA OBSTOJ JAVNEGA SEKTORJA .....	4
2.2 KDO SESTAVLJA JAVNI SEKTOR .....	5
2.3 JAVNI SEKTOR V PRIMERJAVI Z ZASEBNIM SEKTORJEM.....	5
3 PRORAČUN .....	7
3.1 POJEM PRORAČUNA.....	7
3.2 SESTAVA PRORAČUNA .....	8
3.3 FINANCIRANJE PRORAČUNSKEGA PRIMANJKLJAJA .....	10
3.3.1 Proračunski primanjkljaj v Sloveniji.....	10
4 ZAKONODAJA NA PODROČJU ZADOLŽEVANJA .....	12
4.1 ZAKONODAJA GLEDE ZADOLŽEVANJA V SLOVENIJI.....	12
4.1.1 Zadolževanje države .....	12
4.1.2 Zadolževanje občin.....	13
4.1.3 Zadolževanje javnega sektorja.....	16
4.1.4 Zadolževanje skladov in ostalih oseb javnega sektorja .....	20
5 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA.....	22
5.1 NASTAJANJE IN RAST JAVNEGA DOLGA.....	22
5.2 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA Z RAZLIČNIH VIDIKOV .....	23
5.2.1 Bruto in neto javni dolg .....	24
5.2.2 Notranji in zunanji javni dolg .....	24
5.2.3 Listinjeni in nelistinjeni javni dolg.....	26
5.2.4 Indeksiran in neindeksiran javni dolg.....	26
5.2.5 Dolg v domači in tuji valuti.....	27
5.2.6 Jamstva oziroma poroštva .....	27
5.3 DOLG OSREDNJE RAVNI DRŽAVE, DOLG VSEH RAVNI DRŽAVE IN DOLG CELOTNEGA JAVNEGA SEKTORJA.....	28
5.4 RAZLIKA MED DRŽAVNIM IN JAVNIM DOLGOM V SLOVENIJI .....	29
5.5 DRŽAVNI DOLG V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	29
5.6 OCENA STANJA JAVNEGA DOLGA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	30
5.7 PRIMERJALNI PODATKI O PRIHODKIH IN ODHODKIH SEKTORJA DRŽAVA TER PRIMANJKLJAJIH (PRESEŽKIH) IN STANJU DOLGA DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE V LETIH 2005–2008.....	32
5.8 UKREPI ZA ZMANJŠANJE DOLGA SEKTORJA DRŽAVE.....	35
5.9 UPRAVLJANJE Z JAVNIM DOLGOM.....	35
5.9.1 Osnovna načela zadolževanja in upravljanja z dolgom državnega proračuna .....	37
6 PRIHODNJA POLITIKA ZADOLŽEVANJA .....	39

6.1 FINANCIRANJE PRORAČUNA.....	39
6.1.1 Strateški cilji.....	39
6.1.2 Operativni cilji.....	39
6.2 ZADOLŽEVANJE V LETU 2010.....	40
6.2.1 Obseg zadolževanja.....	40
6.2.2 Izvedba zadolževanja – predvideni instrumenti in dinamika zadolževanja .....	40
7 ZAKLJUČEK.....	42
LITERATURA.....	43
VIRI.....	44
SEZNAM SLIK IN TABEL.....	45
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....	46

# **1 UVOD**

## **1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA**

Javni dolg predstavlja stanje zadolžitve javnega sektorja. V javni sektor so vključeni vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov, ZZZS in ZPIZ, ter javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih ima država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Javni dolg oz. zadolževanje v Republiki Sloveniji je pogosto tema raznih pogovorov med laiki, raznimi strokovnjaki in tudi med politiki. Mnenja med njimi se velikokrat razlikujejo, javnost pogosto trdi tisto, kar razbere iz medijev (časopisov in predvsem televizije).

V javnosti je približno znano, koliko znaša javni dolg v Sloveniji, ne ve pa se, na kakšen način je ta dolg nastajal. Glede tega, če je država preveč zadolžena, ali je zadolževanje za državo pogubno in do katere meje se je treba zadolževati, pa si med seboj niso enotni niti strokovnjaki, ki se s tem področjem ukvarjajo.

Zakonodaja in pravila glede javnega zadolževanja se med državami kar precej razlikujejo. V Sloveniji zakonske določbe v zvezi z zadolževanjem niso opredeljene le v enem predpisu, temveč v številnih zakonih: o javnih financah, Banki Slovenije, bančništvu, izvrševanju proračuna itd.

Vsebina moje diplomske naloge se nanaša na zadolževanje države na lokalni in državni ravni ter zadolževanje javnega sektorja prav tako na državni in lokalni ravni. Ker javni dolg predstavlja obveznost javnega sektorja in je kategorija, ki nam daje informacijo o stanju zadolženosti države, bom v svojem diplomskem delu opredelila tudi pojem javni dolg ter predstavila nastajanje in rast javnega dolga, prikazala kako država z njim upravlja in opisala stanje javnega dolga v Sloveniji. Prikazala bom tudi primerjavo stanja dolga z drugimi državami Evropske unije. V zadnjem poglavju pa bom predstavila prihodnjo politiko zadolževanja.

## **1.2 NAMEN IN CILJ**

Namen diplomskega dela je predstaviti stanje zadolženosti javnega sektorja v Sloveniji, javni dolg v Sloveniji, kako država upravlja z javnim dolgom in kaj je mogoče pričakovati v bližnji prihodnosti.

Cilj je prikazati zadolženost različnih entitet javnega sektorja, kratko primerjavo zadolževanja na ravni občin ter na ravni države, primerjavo stanja dolga, prihodkov in odhodkov Slovenije z drugimi državami Evropske unije ter ugotoviti ukrepe za zmanjšanje dolga sektorja države.

### **1.3 METODE DE LA**

Metode dela, ki sem jih uporabila pri izdelavi diplomskega dela, temeljijo na proučevanju teoretične podlage, tj. domače in tuje strokovne literature in zakonodaje, ki je povezana z zadolževanjem, javnim sektorjem in javnim dolgom. Pomemben vir so prispevki in nekateri članki. Opirala sem se tudi na elektronske vire. Večino novjših podatkov sem pridobila na spletni strani Ministrstva za finance RS, ki sem jih zaradi boljše preglednosti predstavila tudi v tabelarni obliki.

Pri izdelavi diplomskega dela sem uporabila naslednje metode dela:

- metode opisovanja pojmov javnega sektorja, javnega dolga, proračuna;
- metode primerjave med zasebnim in javnim sektorjem, primerjave stanja dolga, prihodkov in odhodkov v Sloveniji z drugimi državami Evropske unije;
- opisno metodo opisovanja.

Težave, na katere sem naletela pri pisanju diplomske naloge, so bile predvsem pri iskanju virov, posebej strokovnih člankov o zadolževanju v Sloveniji. Podatki v zvezi z zadolževanjem skladov in ostalih oseb javnega sektorja so skromni; predvsem sem imela težave pri iskanju novjših podatkov, saj jih nisem zasledila nikjer.

### **1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DE LA**

Vsebina diplomskega dela je sestavljena iz šest sklopov.

V uvodnem delu sem predstavila temeljna vsebinska izhodišča z opredelitvijo področja dela. Navedla sem razloge, zakaj bom obravnavala navedeno temo, vključno z namenom in cilji, metodami dela in omejitvami.

V drugi del spada teoretična opredelitev javnega sektorja, razlogi za obstoj javnega sektorja, sestava in primerjava z zasebnim sektorjem.

Tretji del na kratko opisuje pojem proračuna, njegovo sestavo ter proračunski primanjkljaj v Sloveniji in njegovo financiranje.

Področje zadolževanja je občutljivo področje, ki ga je potrebno podpreti z ustrezno zakonodajo. V četrtem delu je opisana zakonodaja na področju zadolževanja. Zakonodaja in pravila glede javnega zadolževanja se med državami kar precej razlikujejo.

Ker javni dolg predstavlja obveznost javnega sektorja ter stanje zadolžitve javnega sektorja, sem ga v petem delu podrobneje opredelila. Glede na obstoj večih definicij javnega dolga sem le-tega opredelila z več različnih vidikov. Opisala sem nastajanje in



rast javnega dolga, prikazala primerjavo med državnim in javnim dolgom v Sloveniji, oceno stanja javnega dolga v Sloveniji, primerjavo stanja dolga z drugimi državami Evropske unije ter opisala upravljanje z javnim dolgom in navedla ukrepe za zmanjšanje javnega dolga v Sloveniji.

V zadnjem delu sem navedla prikaz prihodnje politike zadolževanja. Govori pa predvsem o strateških in operativnih ciljih financiranja proračuna v letu 2010, kako se bo to leto zaključilo, koliko bi znašal javni dolg in o predvidenih instrumentih zadolževanja.

## **2 OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA**

»Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo v zasebni in javni sektor« (Žurga, 2001, str. 9). Z opredelitvijo javnega sektorja so se skozi stoletja ukvarjali različni avtorji; vendar opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega še danes ni povsem jasna. Glede na različne kriterije obstajajo različne definicije (Ferfila in drugi, 2002, str. 146). Ena izmed mnogih definicij je, da je javni sektor »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnost po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar - Cankar v : Ferfila in drugi, 2002, str. 146).

### **2.1 RAZLOGI ZA OBSTOJ JAVNEGA SEKTORJA**

Javni sektor po mnenju Kovačeve (2002, str. 146) obstaja, ker golo tržno gospodarstvo ne more zadovoljevati vseh potreb posameznikov in družbe, saj se v javni sferi zadovoljujejo čiste potrebe skupnosti in posameznikov, kjer pa tržni mehanizmi ne delujejo. Ferfila (1994, str. 8) podobno pojasnjuje razloge obstoja javnega sektorja, in sicer navaja: »Razlogi obstoja javnega sektorja segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin (po načelu državljske pripadnosti in ne ekonomske moči) in pokrivanja eksternalitet javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo. Vlada oblikuje javne ekonomske politike zaradi relativne redkosti dobrin in storitev v alokativnem in distribucijskem procesu ter s splošnim namenom boljšega zadovoljevanja človekovih potreb.«

Jerovšek (v: Ferfila in drugi, 2002, str. 147) opravičuje obstoj javnega sektorja in namen porabe proračunskih virov v smislu zaščite javne koristi in zadovoljevanja javnega interesa in pravi, da »javno korist predstavljajo pravno zavarovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take, to so javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva«.

Kovačeva (2002, str. 149) povzema Ferfilo (1994, str. 8) in razlaga, da javni sektor »zagotavlja storitve in dobrine, ki jih privatni trgi nimajo interesa ali možnosti /.../«. Pri tem navaja kot primer sodni in obrambni sistem. Javni sektor tudi regulira z blagom in tako »prepove blago, kjer bi bil profit velik, a učinki negativni (narkotiki), prepove uporabo določenih produkcijskih tvorcev (otroško delo), omeji ali nadomesti uporabo določenih tehnologij (ekološko škodljivih), spodbuja tehnološki napredek s financiranjem temeljnih raziskav, omogoča uporabo resursov, ki bi sicer ostali nezaposleni (javna dela) itd.«. Javni sektor lahko svoje cilje doseže preko potrebnih javnih mehanizmov, kot so: javna lastnina, proračunsko financiranje, državna javnopravna in zasebnopravna regulacija in dodatno tudi pogodbeni menedžment. Javna lastnina naj bi pri tem razpršila nevarnost tveganja neuspeha na celotno populacijo in celo na naslednjo generacijo, kar naj bi pomenilo zelo majhen delček tveganja za posameznika (Flynn v: Ferfila in drugi, 2002 str. 149).

Obstoj javnega sektorja je nujen in potreben takrat, kadar za določene dobrine ni ustreznega povpraševanja, da bi se po tržnem načelu njihova proizvodnja izplačala, in kadar določenih dobrin trg ni zmožen preskrbeti. Javni sektor ukrepa tudi, kadar proizvodnja nekaterih dobrin ni v javnem interesu, ker ima negativne učinke, ali kadar gre za prepovedano uporabo nekaterih produkcijskih faktorjev, in če proizvaja t. i. eksternalije – stranske učinke pri proizvodnji dobrin (Žurga, 2001, str. 10).

## **2.2 KDO SESTAVLJA JAVNI SEKTOR**

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU, 1. člen) sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.

»Upravni sistem vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (način upravljanja družbenih zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni moč zagotoviti na trgu)« (Ferfila in drugi, 2002, str. 15). Javni sektor običajno »pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero«, navaja Kovačeva in dodaja, da »gre torej za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja« (Ferfila in drugi, 2002, str. 149). Po Pusiću (v: Žurga, 2001, str. 10) »javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor ne obsega samo organov centralne uprave in mreže njenih regionalnih in lokalnih izpostav, pač pa tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave«.

## **2.3 JAVNI SEKTOR V PRIMERJAVI Z ZASEBNIM SEKTORJEM**

V zasebnem sektorju in svetovnih podjetjih se pogosto zagovarja stališče, da se zasebni sektor bistveno ne razlikuje od javnega. Na splošno pa drugi avtorji (npr. Hood) navajajo kar nekaj razlik med sektorjema, »od poslanstva, ciljev do načinov upravljanja, vendar ni enotnega merila delitve na javno in zasebno /.../« (Ferfila in drugi, 2002, str. 170). V javni sferi se zastopa mnenje, da je glavna razlika med javnim in zasebnim sektorjem v tem, da je v javnem sektorju opazen vpliv politike ter zastopanje javnega interesa.

Ferfila (1994, str. 90–93) navaja, da sta s stališča ekonomistov pomembni predvsem dve skupini razlik med produkcijo v javnem in zasebnem sektorju: organizacijske in individualne spodbude. Ferfila (1994, str. 13–14) tudi ugotavlja, da soobstoje zasebnega in javnega sektorja ter njuna medsebojna prepletenost, soodvisnost in povezanost

predstavljajo problem zaradi dejanske situacije mešanega gospodarstva. Javni sektor namreč lahko s formuliranjem javnih politik (in) direktno in (ne)namensko vpliva na aktivnost zasebnega sektorja.

S preglednico (tabela 1) je Kovačeva prikazala razlike med javnim in zasebnim sektorjem.

**Tabela 1 : Razlike med javnim in zasebnim sektorjem**

<b>Javni sektor</b>	<b>Zasebni sektor</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zakonitost in izpolnjevanje večciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dobiček, tržni delež</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• alokacija in redistribucija sredstev proračuna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zaračunavanje proizvodov in storitev strankam, ki jih je treba poiskati</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• racionaliziranje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prodaja</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• strateški menedžment</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interes delničarjev</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zelo kompleksno okolje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spremenljiva kompleksnost okolja</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zunanji finančni in politični pritiski</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• notranji tržni pritiski</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uspešnost je določena z dobičkonosnostjo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ni merjenja uspešnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• javna kolektivna odgovornost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• individualna odgovornost</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• težko določljive ciljne skupine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• določanje ciljne skupine s prodajo oz. z nakupom</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• centralizirana kadrovska politika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• upravljanje človeških virov</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• redno investiranje v skladu s strategijo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motiv zaposlenih je pretežno zaslužek</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nagrajevanje po izenačevanju</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nagrajevanje po rezultatih</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• oteženo odpuščanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odpuščanje ob neuspešnosti</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• napredovanje po sistemu kariere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• napredovanje glede na uspešnost</li> </ul>

Vir: Ferfila in drugi (2002, str. 171)

## 3 PRORAČUN

### 3.1 POJEM PRORAČUNA

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 49/2009) opredeljuje proračun kot akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto (ZJF, 3. člen).

Za javni sektor je proračun poglobitni vir sredstev za financiranje dejavnosti. Ker v celoti državni proračun predstavlja velikanska sredstva, je za njegovo določitev in sprejem veliko zanimanje. Sprejeti proračun izraža rezultate številnih in pomembnih odločitev o usmerjenosti prizadevanj države v proračunskem obdobju, odseva dosežene odločitve o političnih prioritetah, izraža programske cilje in je okvir dejavnosti vlade.

Pri pripravi proračuna kot političnega dokumenta je praksa pokazala, da se je potrebno čim bolj izogibati predvsem naslednjim negativnim načelom sestavljanja proračuna (Kranjec, 2003, str. 306):

- zadovoljiti vsako proračunsko potrebo;
- sestavljati proračun samo glede na pretekle prioritete in preteklo financiranje;
- imeti v proračunu visok delež fiksnih obveznosti (zakonsko določenih pravic);
- pretvarjati se, da je proračun sestavljen na realnih predpostavkah in da je uresničljiv.

Popušcanje pri teh načelih je zanesljiva pot v proračunski primanjkljaj in prej ali slej vodi v krizo javnih financ.

V vseh državah državni proračun sprejema parlament ali skupščina. Sprejem proračuna je dolga politična igra, ki jo politične stranke v parlamentu ali skupščini uprizarjajo več mesecev. Potekajo kot različne oblike borb za udeležbo v sredstvih državnega proračuna, s katerimi bi poslanci uresničili vsaj del svojih predvolilnih obljub in si s tem tudi nabirajo glasove za naslednje volitve (Kranjec, 2003, str. 306).

V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene. V Sloveniji proračun sprejema državni zbor oziroma občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu. Proračun sprejme pred začetkom leta, na katerega se nanaša (ZJF, 3. člen). Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave mora redno spremljati izvrševanje proračuna in o tem, če je treba, obveščati vlado oziroma župana (ZJF, 4. člen).

## 3.2 SESTAVA PRORAČUNA

Proračun je predvsem ekonomski in šele nato pravni pojem.

Po Zakonu o javnih financah proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (ZJF, člen 10).

Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali predpisi (ZJF, člen 10).

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

1. ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto in
2. ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto. Predmet sprejemanja v državnem zboru oziroma občinskem svetu je samo načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

Finančni načrt posrednega uporabnika, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, sestavlja splošni in posebni del, ki sta prikazana v skladu s prejšnjim odstavkom in na način, kot ga predpiše minister, pristojen za finance.

Splošni del proračuna pomeni prikaz proračuna po ekonomskih namenih, razdeljenih na tri bilance (Cvikel in Zemljič, 2000, str. 101–104):

### a) Bilanca prihodkov in odhodkov

*Prihodki državnega proračuna* so prikazani po posameznih vrstah javnofinančnih virov, skladno z vplačilnimi računi proračuna, vendar se v bilančni shemah izkazujejo agregirani po posameznih skupinah prihodkov:

- tekoči prihodki (davčni in nedavčni prihodki);
- kapitalski prihodki;
- prejete donacije;
- transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja.

Odhodki državnega proračuna so ravno tako prikazani po skupinah odhodkov:

- tekoči odhodki;
- tekoči transferi;
- investicijski odhodki;
- investicijski transferji.

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot *proračunski presežek* (če celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju, presegajo celotne odhodke v tem obdobju) oziroma kot *proračunski primanjkljaj* (če v posameznem proračunskem obdobju realizirani celotni odhodki presegajo dosežene prihodke v tem obdobju) (ZJF, 11. člen).

Proračunski primanjkljaj mora država pokriti z zadolževanjem, in sicer pri prebivalstvu in gospodarstvu, pri domačih bankah ali v tujini. Z zadolževanjem pri domačih bankah ima njena zadolžitev neposreden vpliv na količino primarnega denarja v obtoku (država se zadolži pri centralni banki – poteka proces monetizacije proračunskega deficita) oziroma na količino sekundarnega denarja (država se zadolži pri poslovnih bankah). Z zadolžitvijo v tujini pa država vrši apreciacijo domače valute in na ta način negativno vpliva na stanje plačilne bilance narodnega gospodarstva. Z zadolžitvijo na tujem si država zagotovi določen delež večjega uporabljivega produkta v primerjavi z domačim (Žibert 1993, str. 150).

- b) V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo vsa prejeta sredstva od vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog ter vsa sredstva danih posojil in sredstva za nakup kapitalskih naložb (ZJF, 11. člen).
- c) V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. V računu financiranja se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu (ZJF, 11. člen). Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujih finančnih trgih. Odplačila dolga pa so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi spremembe denarnih sredstev na računih v teku proračunskega leta.

V načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdeljeni po (ZJF, 12. člen):

1. posameznih programih neposrednih uporabnikov;
2. letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let;
3. virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Načrt razvojnih programov se letno dopolnjuje.

### **3.3 FINANCIRANJE PRORAČUNSKEGA PRIMANJKLJAJA**

Kadar je državni proračun v primanjkljaju, se pojavi vprašanje, kako ta deficit financirati. Obstaja več različnih možnosti (Ritter in Silber, 1989, str. 257):

- povečanje že obstoječih davčnih stopenj ali uvajanje novih davkov,
- zadolževanje države doma in/ali v tujini,
- prodaja državnega premoženja.

Manj običajno je, da država financira proračunski primanjkljaj s prodajo svojega premoženja. To je le začasna rešitev, saj država ne more prodajati svojega premoženja v nedogled, ker ga navsezadnje enkrat vendarle zmanjka. V državah, kjer je prisoten proces privatizacije (npr. Slovenija), je to zelo pomembna in aktualna tema, saj zaradi enkratnih prihodkov od privatizacije prihaja do problema prenapihnjene državnega proračuna.

Najpogosteje se proračunski primanjkljaj financira z zadolževanjem države od javnosti, pri centralni banki in v tujini. Kadar zakladnica financira proračunski deficit s sposojanjem od javnosti, se ukvarja z dolžniškim financiranjem. Država se zadolžuje pri gospodinjstvih, bankah, podjetjih, in sicer z izdajo vrednostnih papirjev ali najetjem posojil.

Država se lahko zadolžuje tudi v tujini: pri tujih finančnih institucijah in na tujih trgih kapitala. Tekoči sedanji davki so zaradi tega nižji, vendar bodo v prihodnje domači prebivalci morali plačevati davke za financiranje obresti na posojila iz tujine (Ritter in Silber, 1989, str. 258).

#### **3.3.1 Proračunski primanjkljaj v Sloveniji**

V obdobju 2008–2010 primanjkljaj skoraj presega maastrichtsko mejo, dolg pa se povečuje. Proračunski primanjkljaj bo do konca leta 2012 najverjetneje vztrajal nad maastrichtsko mejo treh odstotkov bruto domačega proizvoda (BDP), proti čemur se bo vlada poskušala bojevati ali z višjimi davčnimi obremenitvami ali pa s krčenjem socialnih pravic. Proračunski primanjkljaj bo problematičen, če bo več let zapored ostal nad petimi odstotki BDP, saj bo začel naraščati delež obresti v BDP.

Vlada je napovedala, da naj bi se proračunski primanjkljaj leta 2010 znižal na 4,8 odstotka, leta 2011 pa na 3,5 odstotka BDP. Dolg širše države naj bi v teh letih znašal okoli pet oziroma okoli štiri odstotke BDP. Ekonomist Jože Damijan (Damijan v: Hren in Svenšek, 2009) meni, da se »proračunski primanjkljaj prihodnji dve leti nikakor ne bo znižal, kot predvideva vlada, in da se bo zaradi financiranja nadomestil za brezposelnost in za subvencije najbrž še povečal na več kot pet odstotkov BDP«. Opozarja tudi, da »do konca mandata te vlade se utegne javni dolg povišati na raven med 45 in 50 odstotki



BDP ter da bodo potrebni od dva do trije mandati (8–12 let) ob ugodni gospodarski konjunkturi, da se bo primanjkljaj proračuna znižal na raven blizu odstotka in da se bo javni dolg zmanjšal pod 35 odstotkov BDP«.

## **4 ZAKONODAJA IN STANJE NA PODROČJU ZADOLŽEVANJA**

Zakonodaja in pravila glede javnega zadolževanja se med državami kar precej razlikujejo.

### **4.1 ZAKONODAJA GLEDE ZADOLŽEVANJA V SLOVENIJI**

Financiranje proračunskega primanjkljaja z državnim zadolževanjem je bilo do proračuna za leto 1993 v Republiki Sloveniji možno le na podlagi posebnega zakona. Od leta 1993 dalje pa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna določa, da se vlada lahko zadolžuje doma in/ali v tujini z najetjem posojil ali z izdajo vrednostnih papirjev do višine primanjkljaja, določenega v proračunu (Kopač, 1995, str. 56).

V Sloveniji zakonske določbe v zvezi z zadolževanjem niso opredeljene le v enem predpisu, temveč v številnih zakonih: o javnih financah, Banki Slovenije, bančništvu, izvrševanju proračuna itd.

#### **4.1.1 Zadolževanje države**

Država se za izvrševanje državnega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži doma in v tujini do višine primanjkljaja bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb in odplačila glavnice dolga, ki zapadejo v plačilo v tekočem proračunskem letu, in do višine, potrebne za odplačilo glavnice dolga državnega proračuna, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih dveh proračunskih letih.

V obdobju začasnega financiranja se lahko država zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice državnega dolga v tekočem proračunskem letu. Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, se lahko država likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna.

Obseg zadolževanja države, ki je določen z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto, se lahko poveča največ do razlike med pravicami porabe za odplačilo glavnice dolga, nominiranimi v tuji valuti, ki so načrtovane v sprejetem proračunu, in pravicami porabe, potrebnimi za realizacijo odplačil navedenih glavnice, nastale zaradi povečanja tečajev tujih valut pri realizaciji izplačila v razmerju do tečaja teh valut pri načrtovanju proračuna. Za enak obseg se povečajo tudi pravice porabe v finančnem načrtu pristojnega neposrednega uporabnika (ZJF, 81. člen).

O sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem države, upravljanjem z državnimi dolgovi in intervencijami na trgu vrednostnih papirjev odloča minister, pristojen za finance, na podlagi letnega programa financiranja proračuna, ki ga sprejme vlada (ZJF, 84. člen).

#### **4.1.2 Zadolževanje občin**

Z višanjem gospodarske razvitosti in življenjske ravni naraščajo zahteve ljudi po večjem obsegu in kakovosti dobrin in storitev, ki so sestavni element njihovega življenjskega okolja. Med najpomembnejšimi so lokalne javne dobrine in storitve. Da bi lokalni organi zadovoljili povpraševanje prebivalcev skupnosti – njihovih volivcev, iščejo nove vire sredstev za financiranje. Pomembno vlogo pri tem igra zadolževanje lokalnih skupnosti (Žohar, 1991b, str. 14).

Slovenske občine imajo močno omejene možnosti zadolževanja, kar je verjetno tudi posledica preteklih izkušenj, ko so posamezne občine (Zagorje, Trbovlje, Laško ...) izdale vrednostne papirje (obveznice) in imele kasneje različne probleme glede obveznosti oziroma odplačevanja.

Zadolževanje občin je, kot je opredeljeno v Zakonu o lokalni samoupravi, izredno rigorozno in onemogoča predvsem razvojno šibkim občinam nadaljnji razvoj oziroma izenačenje pogojev življenja in dela, kar naj bi bila primarna naloga države.

Občine se po navadi zadolžujejo zato, da na lokalni ravni zagotovijo kapitalske javne dobrine, kot so šole, ceste, vodovodna omrežja, kanalizacija in namakalni sistemi, za katere so značilne velike začetne naložbe in razporejanje koristi skozi vrsto let. Zadolžujejo se tudi zaradi spodbujanja gospodarskega razvoja na svojem območju. Sposojena sredstva tako namenjajo za subvencioniranje naložb posameznikov in zasebnih podjetij. Običajno si lahko lokalne skupnosti izposojajo sredstva po nižjih obrestnih merah kot zasebniki. Osnovni namen lokalnih skupnosti je ustvariti nova delovna mesta. Večja razvitost z višjo stopnjo zaposlenosti pomeni tudi večjo davčno osnovo in boljše možnosti za nemoteno delovanje in nadaljnji razvoj lokalnih skupnosti. Lahko pa občine tako pridobljena sredstva namenijo v obliki posojil zasebnikom po nekoliko višji obrestni meri, ki je še vedno ugodnejša od tržnih obrestnih mer. Nizke obrestne mere, ki so jih deležne lokalne skupnosti, dejansko predstavljajo obliko prikritega subvencioniranja (Žohar, 1991a, str. 22–23).

Občine se lahko zadolžujejo na različne načine in si sredstva sposojajo bodisi od javnih ustanov, bančnih sistemov, trgov kapitala ali pa izdajajo obveznice. V večini držav ne omejujejo možnosti zadolževanja lokalnih skupnosti na eno ali drugo finančno obliko, obstaja pa zato v večini držav strog državni nadzor nad zadolževanjem. Cilj tega nadzora je preprečiti prekomerno zadolževanje lokalnih skupnosti, saj bi to lahko omogočilo odplačevanje dolgov in tekoče delovanje lokalnih organov, hkrati pa tudi močno povečalo skupni javni dolg. Država lahko ta nadzor izvaja z različnimi omejitvami glede dovoljenega obsega zadolževanja, z zahtevami po predhodni odobritvi najema posojila

ali izdaje obveznic, lahko pa postavi tudi omejitve glede porabe sposojenih sredstev. Največkrat se lokalnim skupnostim ne dovoli, da z zadolževanjem financirajo tekoči proračunski primanjkljaj in se porabo omeji na financiranje naložbenih projektov (Žohar, 1991 a, str. 23).

Občina se lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični.

Zahteva po predhodnem soglasju ministra pri odločitvah občine o zadolževanju in v zakonu določen limit zadolževanja prav gotovo pomeni poseganje države v avtonomijo lokalnih skupnosti (Milunovič, 2000, str. 183). Vendar država s tako strogim nadzorom skuša obdržati zadolževanje vsake občine v obsegu zakona. Želi ohraniti finančno sposobnost občin, da zagotovijo izvajanja nalog, za katere so pristojne, in se ne izvaja še večji pritisk na zagotavljanje dodatne finančne izravnave za prezadolžene občine v breme drugih sredstev državnega proračuna.

Če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnesiti, se lahko občina likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 % zadnjega sprejetega proračuna. Občina mora o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati ministrstvu, pristojnemu za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. V obdobju začasnega financiranja se lahko občina zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnih občinskega dolga v tekočem proračunskem letu (ZJF, 85. člen).

Občina se za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, se lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu (Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 57/2008, 10. a člen).

V največji obseg možnega zadolževanja občine se vštevata zadolževanje za izvrševanje občinskega proračuna, učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom občinskega proračuna, dana poročta posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, in finančni najemi ter blagovni krediti neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna.

Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice, obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije,

transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (ZFO, 10. b člen).

Posle v zvezi z zadolževanjem občinskega proračuna in upravljanjem z dolgovi občinskega proračuna sklepa župan ali oseba, ki jo župan pooblasti. O poslih zadolževanja, za katera po tem zakonu ni potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance, in o poslih likvidnostnega zadolževanja odloča in jih sklepa župan (ZFO, 10. č člen).

#### **4.1.2.1 Prihodki in odhodki ter dolg slovenskih občin**

Konsolidirana bilanca slovenskih občin od leta 2005 do 2008 je večinoma izkazovala primanjkljaj prihodkov nad odhodki občin, ki pa se je po letu 2007 začel povečevati. Enote lokalne ravni države so v obdobju 2005 do 2007 izkazovale majhen primanjkljaj v višini do -0,1 % BDP. V letu 2008 je ta vrednost izrazito narasla in po reviziji izdatkov za investicije v osnovna sredstva predstavlja -0,5 % BDP (Bilten javnih financ, november 2009, str. 118).

**Tabela 2: Prihodki in odhodki slovenskih občin**

LETO	PRIHODKI		ODHODKI		PRESEŽEK/ PRIMANJKLJAJ (-)	
	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP
2005	1.425	4,96	1.372	4,77	53	0,18
2006	1.595	5,14	1.623	5,24	-33	-0,10
2007	1.710	4,95	1.732	4,98	-12	-0,03
2008	1.870	5,04	2.040	5,49	-170	-0,46

Vir: Bilten javnih financ (november 2009, str. 76)

Iz tabele 2 je razvidno, da so se prihodki občin kot % BDP od leta 2005 zelo spreminjali; najprej so se leta 2006 povečali, in sicer za 0,18 odstotnih točk, nato so leta 2007 začeli padati in so v tem letu znašali 4,95 %, potem pa so zopet narasli v letu 2008 za 0,08 odstotnih točk v primerjavi z letom 2007. Prav tako so se podobno spreminjali tudi odhodki, izraženi v % BDP. V letu 2005 so le-ti znašali 4,77 %, kar je za 0,47 manj odstotnih točk kot leta 2006. Leta 2007 pa so odhodki začeli padati in leta 2008 so zopet narasli. Tako je primanjkljaj začel naraščati in je v letu 2008 znašal 170 mio. EUR ali 0,46 % BDP. Največji delež pa v prihodke občinskih proračunov prinese dohodnina (v letu 2008 kar 2,50 % BDP, kar je nekaj manj kot polovica vseh prihodkov slovenskih občin).

Tudi prejšnja leta so imele slovenske občine večinoma primanjkljaj občinskih proračunov, saj so se nekatere kar močno zadolževale. To so počele z izdajanjem občinskih obveznic in najemanjem posojil. Takšno ravnanje je pripeljalo do tega, da so nekatere občine zaradi nelikvidnosti prišle pod prisilno upravo republiškega upravitelja zaradi izvedbe sanacijskega programa. Zaradi teh razlogov je bil v letu 1994 sprejet Zakon o financiranju občin, ki je postavil bolj ostre pogoje glede zadolževanja. Vendar pa so nekatere občine zaradi ravnanja v preteklosti še danes močno zadolžene.

Zadolženost vseh slovenskih občin skupaj je prikazana v tabeli 3, podatki za posamezno leto se nanašajo na dan 31. 12.

**Tabela 3: Dolg lokalnih skupnosti**

LETO	DOLG V MILIJONIH EUR	DOLG KOT % BDP
2005	210,50	0,7
2006	235,71	0,8
2007	241,33	0,7
2008	324,47	0,9

Vir: Poročilo o primanjkljaju države in dolgu države (oktober 2009, str. 7)

Dolg lokalnih skupnosti je sestavljen predvsem iz notranjega dolga, zato je v tabeli 3 prikazan notranji dolg, ki pa je hkrati tudi celotni dolg slovenskih občin.

Zadolženost lokalnih skupnosti je že nekaj let dokaj nizka, njeno gibanje pa dokaj konstantno. Razlog temu so predvsem zakonske omejitve.

Kot je razvidno iz tabele 3, se je stanje dolga enot lokalne ravni države z vključitvijo podatkov o finančnih lizingih nekoliko povečalo in stabiliziralo na ravni med 0,7–0,8 % BDP v letih 2005–2007. V letu 2008 je dolg porasel na 0,9 % BDP (Poročilo o primanjkljaju države in dolgu države, oktober 2009, str. 9).

#### **4.1.3 Zadolževanje javnega sektorja**

V preteklih letih je rast zadolževanja javnega sektorja precej nihala. Po eni strani se zadolževanje javnega sektorja s privatizacijo in preoblikovanji podjetij zmanjšuje, po drugi strani se zadolžujejo pravne osebe, ki se prej niso zadolževale ali pa se niso zadolževale v tolikšni meri.

#### **4.1.3.1 Zadolževanje javnega sektorja na državni ravni**

Posredni uporabniki državnega proračuna, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (oba za obvezni del zavarovanja), javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje, se lahko zadolžujejo in izdajajo poročila samo pod pogoji, ki jih določi vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance. Sama višina dovoljene zadolžitve se iz leta v leto spreminja, določena pa je v Zakonu o izvrševanju proračuna za posamezno leto (ZJF, 87. člen).

##### *4.1.3.1.1 Prihodki, odhodki in dolg Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije*

Do leta 1996 ZPIZ in ZZZS nista vplivala na povečanje javnega dolga, ampak je bil njun vpliv posreden. Ti dve blagajni sta vplivali na večje odhodke državnega proračuna. V letu 1996 pa je bilo tudi v Zakonu o izvrševanju proračuna določeno, da se ta dva zavoda lahko zadolžujeta s soglasjem ministra, pristojnega za finance, in tako tudi posredno vplivata na velikost slovenskega javnega dolga.

Prihodki ZPIZ so od leta 2005 pa do 2008 vsako leto naraščali. V letu 2005 je bilo prihodkov 3.661 mio. EUR. Poleg prihodkov so naraščali tudi odhodki, vendar so leta 2006 malo padli, in sicer za 78 mio. EUR, potem pa leta 2007 zopet naraščali. Bolj podrobno so ta gibanja prikazana v spodnji tabeli 4.

**Tabela 4: Prihodki, odhodki ter presežek ali primanjkljaj Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje**

LETO	PRIHODKI		ODHODKI		PRESEŽEK/ PRIMANJKLJAJ (-)	
	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP
2005	3.661	12,7	3.660	12,7	1	0,0
2006	3.852	12,4	3.582	12,4	0	0,0
2007	4.064	11,8	4.064	11,8	0	0,0
2008	4.480	12,1	4.480	12,1	0	0,0

Vir: Bilten javnih financ (november 2009, str. 52)

Pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije je stanje drugačno kot pri ZPIZ, saj so bili prihodki in odhodki pri ZPIZ med leti 2005 in 2008 bolj uravnoreženi. Pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje so bili prihodki in odhodki nekoliko manj uravnoreženi. Večja

razlika je bila leta 2007, kjer je bil presežek 65 mio. EUR ali 0,2 % BDP. Prihodki in odhodki ZZZS pa se gibljejo okoli 5,9 % bruto domačega proizvoda.

**Tabela 5: Prihodki, odhodki ter presežek ali primanjkljaj Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije**

LETO	PRIHODKI		ODHODKI		PRESEŽEK/ PRIMANJKLJAJ (-)	
	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP	v milijonih EUR	v % BDP
2005	1.776	6,2	1.749	6,1	26	0,1
2006	1.860	6,0	1.845	5,9	15	0,0
2007	2.007	5,8	1.942	5,6	65	0,2
2008	2.215	6,0	2.209	5,9	5	0,0

Vir: Bilten javnih financ (november 2009, str. 54)

Prevzem kumulativne zadolžitve ZZZS s strani proračuna Republike Slovenije v letu 2005 ter ugodna gospodarska gibanja v Republiki Sloveniji v razdobju 2005–2008 so omogočila, da je ZZZS vsako poslovno leto zaključil s presežkom prihodkov nad odhodki. Glede na to, da odhodki ZZZS niso sledili (konjunktorno) višjim prihodkom v razdobju 2005–2008, saj za to tudi ni bilo posebnih razlogov, je ZZZS realiziral presežek prihodkov nad odhodki, s tem pa tudi povečal razpoložljiva denarna sredstva na računih. Poslovanje ZZZS s primanjkljajem in zadolževanjem bi bilo v nasprotju s Programom stabilnosti, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije, po katerem mora ZZZS poslovati brez primanjkljaja, ki bi vodil v zadolževanje (Predlog ukrepov za zagotavljanje vzdržnosti sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja, 2009, str. 4).

Dolg ZPIZ in ZZZS je predvsem notranji (skoraj 100 %), zato zunanjega niti ne navajam.

**Tabela 6: Dolg ZPIZ in ZZZS**

LETO	DOLG V MILIJONIH EUR	DOLG KOT % BDP
2005	20,32	0,1
2006	3,13	0,0
2007	2,79	0,0
2008	2,66	0,0

Vir: Poročilo o primanjkljaju države in dolgu države (oktober 2009, str. 7)

V letu 2005 se je dolg ZPIZ in ZZZS v celoti prenesel v državni proračun. Tako je celoten dolg skladov socialnega zavarovanja v letu 2005 v višini 0,1 % BDP predstavljal le



kratkoročno zadolženost KAD. V letih od 2006 do 2008 je bila kratkoročna zadolženost manjša od 0,1 % BDP, za leto 2009 pa se ocenjuje, da bo porasla na okoli 0,3 % BDP (Poročilo o primanjkljaju države in dolgu države, oktober 2009, str. 9).

#### **4.1.3.2 Zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni**

Občine lahko ustanovljajo vrtce, osnovne šole, knjižnice, domove starejših občanov itd. (javne zavode), stanovanjske sklade kot javne sklade, agencije, javna podjetja za zbiranje odpadkov itd. Vse te pravne osebe, katerih ustanoviteljica je občina, predstavljajo javni sektor na lokalni ravni. Občine se ne morejo neomejeno zadolževati.

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, se lahko zadolžujejo in izdajajo poroštva pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Višino zadolžitve za vse prej navedene subjekte se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun. Občine morajo o vsem tem obveščati ministrstvo, pristojno za finance, na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance (ZJF, 88. člen).

Občina se sreča s pojmom zadolževanja ob pripravi različnih dokumentov (Klemenc in Božič, 2005, str. 131):

- ob pripravi proračuna za naslednje leto je pomemben »obseg možnega zadolževanja«,
- ob izdelavi zaključnega računa proračuna je važen podatek o dejanski višini zadolžitve občine in o višini odplačil dolga v proračunskem letu,
- ob izdelavi računovodskih izkazov je pomembno izkazovanje stanja dolgoročnih finančnih obveznosti oziroma dolgoročno prejetega posojila.

Zadolževanje v tekočem proračunskem letu mora občina načrtovati, in to tako, da načrtuje višino posojila, ki ga bo najela sama v tekočem letu, da zbere podatke o želenih višinah posojil, ki bi jih rade najele ostale osebe javnega sektorja v občini, ter se nato odloči, za katera posojila bo javnim zavodom oziroma javnim podjetjem izdala soglasje oziroma katerim bo celo porok za najeto posojilo. Pravila za sprejemanje omenjenih odločitev mora občina zapisati v Odloku o proračunu občine za tekoče leto, s tem da kot ustanovitelj da vedeti pravnim osebam javnega sektorja v svoji občini, da se lahko zadolžijo le s pridobljenim soglasjem občinskega sveta ter da so možne zavrnitve prošenj za zadolževanje ali omejitev pri obsegu zadolževanja posledica razvojnih odločitev občinskega sveta. V kolikor ima občina že izkušnje na področju zadolževanja, pa je najprimerneje, da v odloku objavi višino svojega zadolževanja, znesek, za katerega bo dala poroštvo na posojilo osebam javnega sektorja v občini, in višino izdanih soglasij k zadolževanju oseb javnega sektorja. Seštevki vseh treh oblik zadolževanja,

predstavljajo za občino znesek letnega zadolževanja na lokalni ravni, ki ga občina še lahko sprejme, ne da bi kršila zakonsko omejitev (Klemenc in Božič, 2005, str. 131).

#### **4.1.4 Zadolževanje skladov in ostalih oseb javnega sektorja**

Skladov v Sloveniji je veliko; imamo javne sklade na ravni države in javne sklade na ravni občin, opredeljeni pa so na seznamu Uredbe o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah in na seznamu posrednih uporabnikov državnega proračuna iz Odredbe o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja se je preimenoval v kapitalsko družbo in ni več na teh seznamih.

Posredni uporabniki državnega ali občinskih proračunov so pravne osebe (Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 97/2001, 4. člen), ki so organizirane v pravnoorganizacijski obliki javni zavod, javna agencija ali javni sklad, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občina, ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije in ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in drugih virov.

Med ostale osebe javnega sektorja so zajete tiste osebe, ki so opredeljene v seznamu prilog k Uredbi o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah in v katerih ima Republika Slovenija večinski lastninski delež (razen ZPIZ, ZZZS in nekaterih skladov) (Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2003, maj 2004, str. 42).

##### ***4.1.4.1 Zadolževanje skladov in ostalih oseb javnega sektorja ter struktura zadolževanja***

Pri skladih je bilo leta 1999 opazno znižanje zadolževanja, in sicer s 11,5 milijona EUR na dan 31. 12. 1999 na 3,2 milijona EUR na dan 31. 12. 2000 (Upravljanje z javnim dolgom za leto 2000, 2001, str. 31).

Posledica takega znižanja leta 2000 je bila izločitev Slovenskega odškodninskega sklada, ki se je preimenoval v Slovensko odškodninsko družbo, katere zadolžitev je bila zajeta v stanje zadolžitve ostalih oseb javnega sektorja. Od celotne zadolžitve skladov v letu 2000 so predstavljale jamstva drugim pravnim osebam v višini 11,8 %.

Stanje zunanjega dolga v letih 1997, 1998, 1999 in 2000 sta izkazovala Ekološko razvojni sklad in Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega

podeželja. Stanje jamstev drugim pravnim osebam pa sta izkazovala Sklad Republike Slovenije za razvoj malega gospodarstva in Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Ostale zadolžitve skladov pa so predstavljale domačo zadolžitve.

Pri ostalih osebah javnega sektorja je bilo opazno povečanje zadolženosti, in sicer s 44 milijonov EUR na 90 milijonov EUR, kar predstavlja povečanje zadolževanja za 32 % v letu 2000 glede na leto 1999 (Poročilo o upravljanju z javnim dolgom za leto 2000, dec. 2001, str. 32).

V letih od 2000 do 2003 je bilo mogoče ugotoviti nihanje rasti zadolževanja javnega sektorja. Po eni strani se zadolževanje javnega sektorja s privatizacijo in preoblikovanji podjetij zmanjšuje, po drugi strani pa se zadolžujejo pravne osebe, ki se prej niso zadolževale ali pa se niso zadolževale v tolikšni meri.

Največji delež pri povečanju zadolženosti so leta 2000 imela naslednja podjetja: DARS, Slovenske železnice, Slovenska odškodninska družba (SOD) in Telekom Slovenije. K povečanju zadolžitve na dan 31. 12. 2000 pa je prispeval tudi Zavod za obvezne rezerve nafte in naftnih derivatov, ki je bil ustanovljen na podlagi Zakona o dopolnitvah zakona o blagovnih rezervah ter Sklepa o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov (Poročilo o upravljanju z javnim dolgom za leto 2000, dec. 2001, str. 34).

Stanje dolga skladov in ostalih oseb javnega sektorja na dan 31. 12. 2000

- skladi	3,2 milijona EUR
- ostale osebe javnega sektorja	90 milijonov EUR
<b>SKUPAJ</b>	<b>93,2 milijona EUR</b>

Na dan 31. 12. 2000 je zadolženost skladov in ostalih oseb javnega sektorja znašala 93,2 milijona EUR; večino te vsote so predstavljali dolgoročni dolgovi, kratkoročnih dolgov je bilo le za okoli 13 milijonov EUR. Dolgoročna zadolžitve je predstavljala okoli 93 % skupne zadolžitve.

Med javnimi podjetji in javnimi gospodarskimi zavodi, katerih ustanoviteljica je Mestna občina Ljubljana, je bil leta 2009 najbolj zadolžen Javni stanovanjski sklad MOL, ki je imel 36,2 milijona EUR posojil (od tega je 3,5 milijona EUR kratkoročnih), sledijo javna podjetja v Javnem holdingu Ljubljana, ki so imela skupno 17,3 milijona EUR dolga (3,5 milijona je kratkoročnih posojil). Za 1,5 milijona EUR dolgoročnih posojil je imel Zavod Tivoli, drugi javni zavodi in podjetja pa so imeli dolga precej manj: Muzeji in galerije mesta Ljubljane so imeli 97.000 EUR dolgoročnih posojil, Osnovna šola Nove Fužine 7.000, Viški vrtci 17.000, Center Cene Štupar 56.000, Zavod za tehnično izobraževanje pa 11.000 EUR (Jesenšek, 2009).

## **5 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA**

Javni dolg predstavlja obveznost javnega sektorja (države in/ali javnih podjetij) in zasebnega sektorja, za katerega jamči država. Jamstva sicer niso pravi, temveč le potencialni dolg, kljub temu pa se nediskriminatorno vključujejo v enotni pojem javnega dolga (Stanovnik, 1998, str. 187).

Javni dolg je kategorija, ki nam daje informacijo o stanju o obveznosti države do preostalega dela narodnega gospodarstva in do tujine. Različne vrste emitiranega in neodplačanega javnega dolga lahko igrajo v gospodarstvu zelo različno vlogo, odvisno od njihove likvidnosti, dospetja, lastnika, tržnosti in specifičnih namenov uporabe (Markovič - Hribernik, 1996, str. 101).

Javni dolg RS kot posledico zadolževanja oziroma dajanja jamstev s strani države lahko glede na čas nastanka razdelimo na (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 1996):

- javni dolg, ki je nastal pred osamosvojitvijo, in
- javni dolg, ki je nastal po osamosvojitvi.

Na velikost prvega RS ne more vplivati prav veliko, medtem ko lahko vpliva na velikost drugega. Po osamosvojitvi je morala namreč država prevzeti breme financiranja prehoda v tržni sistem in preusmerjanja gospodarstva na druge trge. Potrebno je bilo uskladiti željo, da kar največ bremen, nastalih pred osamosvojitvijo, prevzame država, in omejiti nevarnost, da bi država za potrebe servisiranja teh bremen s previsokimi davki omejila nadaljnjo rast gospodarstva.

### **5.1 NASTAJANJE IN RAST JAVNEGA DOLGA**

Javni dolg lahko nastane le na podlagi zakonov, ki jih sprejme državni zbor:

- država lahko z zadolževanjem financira proračunski primanjkljaj ali pa ta denar nameni za odplačevanje glavnice preteklih dolgov (Zakon o izvrševanju proračuna, Uradni list RS, št. 1/01, člen 2001);
- država prevzema breme prestrukturiranja gospodarstva, v zameno za izdane državne vrednostne papirje pa prevzema izgube, obveznosti ali pa slabe terjatve podjetij in bank; to država stori pri tistih podjetjih in bankah, katerih propad bi imel širše gospodarske in socialne posledice za državo ali regijo;
- država daje poročila javnemu in zasebnemu sektorju; to se nanaša predvsem na tiste subjekte, ki s svojim poslovanjem prispevajo k splošnemu napredku v državi.

Na lokalni ravni pa se s povzročanjem javnega dolga ne poskuša doseči širših fiskalnih ciljev, temveč se lokalne skupnosti zadolžujejo zaradi pomanjkanja sredstev za financiranje gradnje večjih infrastrukturnih objektov.

Za skoraj vsa centralnoplanska gospodarstva (tudi za nekdanjo Jugoslavijo) je bilo značilno prikrito financiranje primanjkljaja, ki je potekalo v obliki slabih finančnih plasmajev (banke so pod prisilo kreditirale podjetja, za katera so vedele, da dolga ne bodo nikoli vrnila – to je prikrita subvencija), nepokritih izgub državnih oz. javnih podjetij in v obliki kvazi fiskalnega primanjkljaja centralnih bank<sup>1</sup> (Kopač, 1995, str. 51–52).

To je razlog, da danes v državah, ki so imele takšen sistem, javni dolg nastaja predvsem iz naslova kapitalizacije in manj iz naslova pridobivanja likvidnih sredstev za financiranje proračunskih izdatkov. Prihodnji vpliv na proračun pa je enak ne glede na to, kakšna je oblika nastanka javnega dolga in kakšna je lokacija njegovega črpanja.

Po tradicionalnem prepričanju (do druge svetovne vojne) je bil javni dolg zamišljen kot instrument neposrednega financiranja posameznih projektov, ki naj bi v prihodnosti sami s svojim donosom poplačali glavnico in obresti. Zato so države ustanovljale posebne amortizacijske sklade (*sinking funds*)<sup>2</sup> za poplačilo javnega dolga, da le-ta ne bi vplival na druge postavke v proračunu, kar pa je bila dostikrat le želja, saj so morale vlade zaradi nelikvidnosti tovrstnih skladov, ki so po navadi imeli zelo rigidno strukturo upravljanja, dostikrat intervenirati s proračunskimi sredstvi. Po drugi svetovni vojni so začele države seliti tovrstne sklade v proračun in servisirati javni dolg z novim zadolževanjem (Kopač, 1995, str. 51–52).

Na velikost dolga v Republiki Sloveniji vplivajo naslednji dejavniki (Čok in drugi, 2003, str. 83):

- prevzem dolga nekdanje SFRJ v procesu sukcesije,
- izdaja obveznic za sanacijo bančnega in realnega sektorja,
- financiranje primanjkljaja državnega proračuna,
- vrednostne spremembe, ki so posledica gibanja deviznih tečajev in indeksacije glavnice.

## **5.2 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA Z RAZLIČNIH VIDIKOV**

Javni dolg ni opredeljen le na en sam način. Pri njegovi opredelitvi tako lahko uporabljamo več različnih vidikov.

---

<sup>1</sup> Kvazi fiskalni primanjkljaj centralnih bank ima obliko izgube ali zmanjšane dobička v bilanci uspeha centralnih bank, do česar je prišlo zaradi financiranja določenih nalog, ki po svoji vsebini sodijo v proračun, npr. financiranja kmetijstva neposredno iz centralne banke po negativnih obrestnih merah.

<sup>2</sup> Amortizacijski skladi so skladi iz ločenih prispevkov vlade dolžnika za popolno ali delno odplačilo dolga. Ti skladi imajo prioriteto do določenih virov državnih prihodkov, kar služi kot garancija za odplačevanje dela javnega dolga, ki ga ta sklad pokriva.

### **5.2.1 Bruto in neto javni dolg**

Ko govorimo o javnem dolgu neke države, običajno mislimo na bruto javni dolg, to je na vse finančne obveznosti države. Neto javni dolg pa lahko opredelimo kot razliko med bruto finančnimi obveznostmi države in njenimi dolgoročnimi finančnimi naložbami.

Večina ekonomistov meni, da naj bi bil neto javni dolg primernejši koncept pri ugotavljanju in kvantificiranju možnih scenarijev bodočega gibanja dolga. Le-ta naj bi bil tudi primernejši za ugotavljanje in primerjavo dejanske zadolženosti držav, vendar se v praksi zaradi lažje dosegljivosti podatkov večinoma uporablja koncept bruto javnega dolga (Markovič - Hribernik, 1994, str. 95).

### **5.2.2 Notranji in zunanji javni dolg**

Glede na to, kdo je upnik do države, ločimo notranji in zunanji javni dolg. Notranji javni dolg je tisti dolg, ki ga država dolguje lastnim državljanom. Lahko ga opredelimo tudi kot dolg do domačih in tujih rezidentov, ki je izdan na nacionalnem finančnem trgu in je običajno nominiran v domači valuti. Nastane z zadolževanjem države na domačem nebančnem trgu, pri domačih komercialnih bankah in pri centralni banki (Gregorčič, 1995, str. 33).

Zunanji javni dolg nastane z zadolževanjem države na tujih finančnih trgih. Država se lahko zadolži pri mednarodnih finančnih organizacijah, kot so Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD), Evropska investicijska banka (EIB), Mednarodna banka za obnovo in razvoj (IBRD)<sup>3</sup>, Mednarodni denarni sklad (IMF) itd., pri tujih vladah in vladnih agencijah, tujih poslovnih bankah in tudi pri zasebnih kreditodajalcih, če gre za izdajo prenosnih vrednostnih papirjev na tujem finančnem trgu.

Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) je bila ustanovljena leta 1991 z namenom podpore tranzicijskemu procesu nekdanjih centralnoplanskih gospodarstev. EBRD ima danes 63 članic, in sicer 61 držav ter dve instituciji (EU ter Evropsko investicijsko banko). Članice EBRD so vse države članice EU ter druge vodilne gospodarske sile na čelu z ZDA. Članice so tudi vse države, v katerih EBRD izvaja svoje operacije (skupaj 29), od srednjeevropskih, balkanskih do držav nekdanje Sovjetske zveze.

Slovenija je vstopila v EBRD leta 1992 z vpisom prvih 100 delnic; z aktom o notifikaciji nasledstva mednarodnih sporazumov, v katerih je bila članica nekdanja SFRJ, pa je julija 1992 prevzela tudi sporazum o ustanovitvi EBRD.

---

<sup>3</sup> Pogoji za zadolževanje pri tej banki je, da ima neka država zelo nizek BDP na prebivalca; Slovenija že presega to mejo.

Sporazum je decembra 1992 ratificiral Državni zbor Republike Slovenije in s tem je Slovenija postala polnopravna članica EBRD. Evropska investicijska banka (EIB) je bila ustanovljena leta 1958 z Rimsko pogodbo kot banka Evropske unije, ki zagotavlja dolgoročna posojila. EIB posoja denar javnemu in zasebnemu sektorju za projekte v evropskem interesu, kot so okoljski programi, promet, raziskave, razvoj in inovacije, energija ... EIB je neprofitna banka, ki deluje na podlagi politik. Za razliko od komercialnih bank EIB ne vodi osebnih bančnih računov, ponuja storitev na okencih ali zagotavlja svetovanja za zasebne naložbe. Mednarodna banka za obnovo in razvoj (MBOR) je največji posojilodajalec za države v razvoju in največji zbiratelj finančnih sredstev iz različnih finančnih virov. Lastniki MBOR so države članice (183), ki letno vplačujejo kvote, od velikosti katerih je odvisna glasovalna moč. Prosilci za kredit morajo biti najprej sprejeti pri sestrski organizaciji – IMF oziroma MDS (Mednarodni denarni sklad). Svetovna banka pridobiva kapital večinoma z izposojanjem na mednarodnih kapitalskih trgih. Mednarodni denarni sklad (International Monetary Fund) je bil ustanovljen z osnovnim namenom ohranjanja stabilnosti svetovnega monetarnega sistema. Skozi desetletja delovanja se njegovo poslanstvo ni spremenilo, spremenili pa so se instrumenti, preko katerih Mednarodni denarni sklad (MDS) skuša uresničiti svoje cilje. Tako je MDS v zadnjih letih še posebej aktiven na področju nadzora, finančne pomoči, tehnične pomoči. Ključna področja, ki po mnenju MDS zahtevajo posebno pozornost, so: devizne rezerve in zunanji dolg, finančni sistem, tokovi kapitala, standardi, kodeksi. Slovenija je postala članica MDS na podlagi Zakona o članstvu RS v Mednarodnem denarnem skladu 15. januarja 1993. Skladno z 8. členom Zakona predstavljata Republiko Slovenijo v MDS guverner Banke Slovenije in njegov namestnik (predstavniki Banke Slovenije). Zakon tudi določa, da je za neposredno sodelovanje z MDS zadolžena Banka Slovenije, ki tudi organizira redne letne obiske misije MDS za posvetovanja po IV. členu Statuta (Article IV Consultations). V okviru posvetovanj so obravnavane različne teme: od institucionalnega in pravnega okvira gospodarske politike (realni sektor, ekonomski odnosi s tujino, javne finance, denarni sektor) do tekočih gospodarskih gibanj in gospodarskih politik. Na podlagi opravljenih razgovorov misija pripravi zaključno poročilo, ki ga obravnava in potrди Odbor direktorjev MDS, nato pa se javno objavi. Slovenija je bila vseskozi aktivna članica MDS, ki ni nikdar potrebovala njegove finančne pomoči. V obdobju tranzicije pa je bila za Slovenijo izjemnega pomena tehnična pomoč, ki jo je MDS nudil na področju reform javnih financ, predvsem pri izvedbi proračunske reforme in uvajanju enotnega zakladniškega računa. Poleg številnih misij, ki so jih opravili različni strokovnjaki MDS, je pri tem izjemno vlogo odigral Duncan Last, ki je pomembno prispeval k uvedbi ekonomske klasifikacije GSF, pri reformi plačilnega prometa in uvajanju enotnega zakladniškega računa, kasneje pa tudi k vsebinski zasnovi izobraževalnih programov regionalne ustanove – Centra za razvoj financ, ki ga je Vlada RS ustanovila v letu 2001 z namenom zagotovitve institucionaliziranega prenosa znanja in izkušenj, ki jih je Slovenija pridobila pri izvajanju reform javnih financ, tudi na druge države v regiji (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 2007).

Za razvite države pa je ta delitev vedno manj pomembna zaradi liberaliziranih kapitalskih in denarnih tokov na svetovnem nivoju.

Glede učinkov na mednarodne rezerve bi nas moral bolj skrbeti doma izdani dolg v rokah nerezidentov kot pa dolg, izdan na mednarodnih trgih. Medtem ko se nerezidenti, imetniki doma izdanega dolga, lahko nenadoma odločijo prodati dolg v zameno za tujo valuto oz. rezerve, pa nerezidenti, imetniki dolga, izdanega na mednarodnem trgu, z nenadno odločitvijo o prodaji tega dolga ne vplivajo na mednarodne rezerve.

To pomeni: učinek dolga, izdanega na mednarodnih finančnih trgih, na mednarodne rezerve države, je do dospelosti glavnice omejen na znesek plačila obresti. Učinek dolga, izdanega na domačem trgu, vendar v rokah nerezidentov, na mednarodne rezerve države ni omejen samo na plačilo obresti, temveč lahko eventualno vključi tudi celoten znesek glavnice (Capriolo, 2000, str. 12).

### **5.2.3 Listinjeni in nelistinjeni javni dolg**

Listinjeni dolg predstavljajo emisije vrednostnih papirjev, največkrat za neznane upnike – investitorje, saj lahko vrednostni papir s prodajo večkrat zamenja lastnika.

Nelistinjeni dolg pa predstavljajo bilateralni in multilateralni krediti vlad oziroma drugih mednarodnih finančnih ustanov, bank ali drugih organizacij, katerih značilnost je, da je upnik vedno znan, in dvostranskost razmerja (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 1996).

### **5.2.4 Indeksiran in neindeksiran javni dolg**

O indeksaciji javnega dolga govorimo takrat, ko je v nacionalni valuti izražena vrednost glavnice dolga indeksirana tako, da javni dolg v primeru inflacije ohranja realno vrednost (kupno moč). Uporabljamo ga v primeru denominacije javnega dolga v domači valuti z revalorizacijsko klavzulo ali v primeru denominacije v tuji valuti ali košarici valut (Ribnikar, 1994, str. 2).

V večini držav je javni dolg neindeksiran, kar pomeni, da so obveznosti države denominirane v domači valuti, in da amortizacijski načrt ni eksplicitno indeksiran, da bi odražal spremembe v kupni moči denarja. To je razlog, da inflacija lahko pomembno vpliva na stanje v javnih financah.

V primeru velikega bremena neindeksiranega dolga je ena od možnosti za njegovo zmanjševanje tudi inflacija.

Pri tem, do kakšne mere je mogoče šteti inflacijo za učinkovito v zmanjševanju bremena dolga, je potrebno upoštevati dvoje (Guidotti in Kumar, 1991, str. 16–17). Prvič, vedeti je treba, da so za to učinkovitost ključnega pomena inflacijska pričakovanja ekonomskih subjektov. Inflacija lahko vpliva na breme dolga le v primeru, če je zaradi nje ex-post realna obrestna mera na javni dolg negativna ali če je nižja kot tista, ki je na voljo na



mednarodnih trgih. Drugič, četudi bi bilo mogoče breme dolga zmanjšati z inflacijo, pa je treba upoštevati tudi njene alokativne in redistribucijske učinke. Zaradi povzročene negotovosti lahko pomembno vpliva na naložbe in gospodarsko rast. Ravno tako so lahko fiskalni prihodki zaradi zamikov pri zbiranju realno precej manjši.

### **5.2.5 Dolg v domači in tuji valuti**

Dolg do tujine se glasi na določeno valuto ali košarico valut, odvisno od pogodbenih določil. V tuji valuti se poravnajo tudi obveznosti iz zunanjega zadolževanja. Domača zadolžitev se praviloma glasi in poravnava v domači valuti, vendar se pretežni del domačega dolga RS glasi na tujo valuto. V nekaterih primerih se celo plačuje domačim osebam v tuji valuti (obveznice so neizplačane devizne vloge občanov).

Značilnost javnega dolga RS je velika razlika med domačim in tujim dolgom na eni strani ter dolgom, nominiranim v evrih, in dolgom, nominiranim v tuji valuti (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 1997).

### **5.2.6 Jamstva oziroma poroštva**

Tu gre za tako imenovane potencialne obveznosti države. Jamstva postanejo dolg šele takrat, ko dolžnik, kateremu porok je država, svojega dolga ne zmore poravnati.

Kljub temu da Mednarodni denarni sklad ne upošteva poroštev kot del javnega dolga, so bila le-ta pri izračunu javnega dolga RS upoštevana. Vendar pa sama narava poroštev nakazuje, da le-ta ne predstavljajo fiksne obveznosti RS na določen dan, ampak pomenijo le potencialne obveznosti, v kolikor osnovni dolžnik ne bi mogel izpolniti svojih obveznosti.

Poroštva RS se delijo na (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 1997):

- poroštva za kredite podjetjem v okviru javnega sektorja in zavodom javnega značaja, za katere je RS dala poroštva na osnovi posebnih zakonov in podzakonskih predpisov. Dejavnost teh subjektov je neprofitna, zato je verjetnost izplačila iz tega naslova velika, in
- poroštva za kredite raznim pravnim osebam, za katere so bila poroštva RS dana zaradi določil aktov mednarodnih finančnih institucij, na podlagi Ustavnega zakona RS ali na podlagi drugih ustreznih aktov. Verjetnost vnovčitve pri teh poroštvih je bistveno manjša.

### **5.3 DOLG OSREDNJE RAVNI DRŽAVE, DOLG VSEH RAVNI DRŽAVE IN DOLG CELOTNEGA JAVNEGA SEKTORJA**

Pomembno vprašanje v zvezi z definicijo javnega dolga je raven države, ki se pri izračunu upošteva. V nekaterih državah je pozornost v pretežni meri osredotočena na dolg osrednje ravni države, v drugih na obveznosti vseh ravni države, spet drugod celo na obveznosti celotnega javnega sektorja, ki vključuje tudi podjetja v javni lasti (Markovič - Hribernik, 1996, str. 104).

Dolgovi javnega sektorja v posameznih državah nastajajo ob različnih dejavnikih in se med seboj velikokrat strukturno bistveno razlikujejo. Obstaja več metodologij, po katerih mednarodni statistični sistemi spremljajo dolgove javnega sektorja. Takšni sistemi so: Sistem nacionalnih računov (SNA) Združenih narodov, Evropski sistem integriranih ekonomskih računov (ESA) Evropske unije, Statistična metodologija Mednarodnega denarnega sklada – IMF (Murn, 1997, str. 57).

Pri statistični metodologiji Mednarodnega denarnega sklada gre za spremljanje javnofinančnega dolga in javnofinančnega primanjkljaja, medtem ko gre pri evropskem sistemu integriranih ekonomskih računov (ESA) za spremljanje neto izposojanja in dolga institucionalnega sektorja države. Metodologija ESA se uporablja predvsem za poročanje Evropski komisiji in Evropskemu statističnemu uradu o izpolnjevanju maastrichtskih konvergenčnih kriterijev.

Najožji koncept ravni javnega dolga predstavlja dolg osrednje ravni države, imenovan tudi državni dolg. Običajno se opredeljuje kot dolg centralne države, s katerim upravlja državna zakladnica in ga servisira neposredno iz državnega proračuna. Ožji koncept javnega dolga je mogoče zagovarjati predvsem zaradi večje razpoložljivosti podatkov (Gregorčič, 1995, str. 33).

Dolg vseh ravni države zajema dolg centralne države, dolg organov in organizacij lokalne oblasti (občin) ter dolg ZPIZ in ZZZS, kar je v skladu z definicijo države kot nepodjetniške organizacije po metodologiji Združenih narodov (SNA). Takšen koncept uporabljata tudi Sekretariat OECD (OECD je bruto in neto javni dolg prekrstil v bruto in neto finančne obveznosti splošne vlade) in Komisija Evropske unije, kadar ugotavlja izpolnjevanje maastrichtskih fiskalnih kriterijev.

Dolg celotnega javnega sektorja vključuje poleg dolga vseh ravni države tudi javnofinančni del javnih podjetij in javnofinančnih organizacij. Ta koncept javnega dolga zagovarja Mednarodni denarni sklad, ki meni, da je takšen koncept posebej primeren za analizo v državah v prehodu (Blejer in Cheasty, 1993, str. 3).

Svetovna banka pa uporablja najširši koncept ravni javnega dolga, saj za razliko od ostalih sistemov prikazuje poleg dejanskega še potencialni in javno garantirani dolg zasebnih dolžnikov.

## 5.4 RAZLIKA MED DRŽAVNIM IN JAVNIM DOLGOM V SLOVENIJI

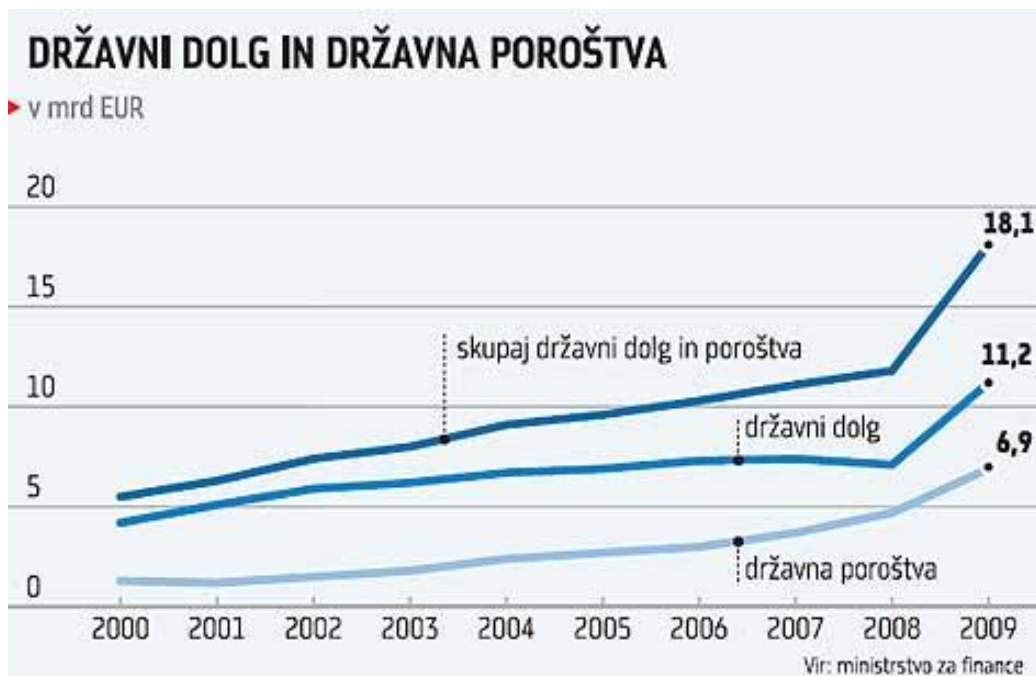
Državni dolg Slovenije zajema kredite in vrednostne papirje ožje opredeljene države. V ožje opredeljeno državo sodijo organi zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti in organizacije v njihovi sestavi. Podatek o državnem dolgu je bil prvič objavljen v letu 1993, podatki pa se nanašajo na stanje in so četrtni.

Javni dolg zajema širše opredeljeno državo. V širše opredeljeni državi je vsebovana ožje opredeljena država, poleg nje pa še občine, ZZZS in ZPIZ, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje. Na voljo so le ocene javnega dolga na zadnji dan v letu, in to šele od leta 1996 dalje (Žemva, 2000, str. 2).

## 5.5 DRŽAVNI DOLG V REPUBLIKI SLOVENIJI

Po podatkih Ministrstva za finance RS (Bilten javnih financ, 12/2009) se je državni dolg, ki prek državnega proračuna neposredno bremeni slovensko državo (davkoplačevalce), od januarja do septembra lani povečal s 7,1 na 11,2 milijarde EUR ali skupaj kar za 4,1 milijarde.

**Slika 1: Prikaz državnega dolga in državnih poroštev**



Vir : Ministrstvo za finance (2009)

Podatki na sliki 1 kažejo, da se je ob državnem dolgu v prvih devetih mesecih lani močno povečal tudi dolg iz državnih poroštev, ki ga država ne odplačuje, ampak zanj

samo jamči, da ga bo v prihodnosti plačala, če ga ne bo mogel plačati dolžnik. Vrednost državnih poroštev se je lani povišala s 4,7 na 6,9 milijarde EUR ali skupaj za 2,2 milijarde EUR. Samo lani se je državni dolg skupaj z državnimi poroštvi povečal z 11,8 na 18,1 milijarde EUR ali skupaj kar za 6,3 milijarde EUR, kar je tretjina celotnega državnega dolga in državnih poroštev, ki si jih je slovenska država nabrala od nastanka leta 1991. Po istem viru Ministrstva za finance je bilo lansko rekordno povečanje državnega dolga (neto zadolževanje države) v vrednosti 4,1 milijarde EUR delno namenjeno financiranju rekordnega primanjkljaja javnih financ v vrednosti 1,5 milijarde EUR, ki je skoraj v celoti posledica primanjkljaja državnega proračuna (1,4 milijarde EUR). Preostalo razliko lanskega povečanja državnega dolga za 2,6 milijarde EUR ( $4,1 - 1,5 = 2,6$ ) je država naložila v banke v obliki depozitov. Ker so po podatkih Banke Slovenije lani večino izdanih državnih obveznic odkupili tujci (3,4 milijarde EUR), obveznici NLB in Abanke z državnim poroštvom pa sta bili tudi izdani na tujih finančnih trgih, smo bili leta 2009 dejansko priče zamenjavi bančnega dolga z državnim dolgom (Kovač, 2010, str. 3).

## **5.6 OCENA STANJA JAVNEGA DOLGA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Ocena stanja javnega dolga, ki ga prikazuje spodnja tabela 7, je seštevek državnega dolga, dolgov lokalnih skupnosti ter dolgov določenih organizacij javnega sektorja.

**Tabela 7: Dolg državnega proračuna po vrstah kreditorjev**

	31. 12.2 008	30. 09. 2009
Kategorija	V 1000 EUR	V 1000 EUR
DOLG RS – SKUPAJ	7.181.615	11.228.596
<b>I NOTRANJI DOLG RS</b>	4.712.209	9.181.609
1. JAVNI SEKTOR	0	0
2. BANKA SLOVENIJE	28.096	27.867
3. POSLOVNE BANKE	238.724	144.062
3.1 Krediti	238.724	144.062
3.2 Neprenosljivi vrednostni papirji	0	0
4. VREDNOSTNI PAPIRJI NA PRINOSNIKA	4.445.389	9.009.679
4.1 Kratkoročni papirji	89.345	856.739
4.2 Dolgoročni papirji	4.356.043	8.152.940
5. DRUGI DOMAČI UPNIKI	0	0
<b>II ZUNANJI DOLG RS</b>	2.469.407	2.046.988
1. MEDNARODNE ORGANIZACIJE	92.545	76.875
2. TUJE VLADNE IN VLADNE AGENCIJE	20.112	20.112
3. POSLOVNE BANKE	6.749	0
4. DRUGI TUJI UPNIKI	2.350.000	1.950.000

Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance RS (2009)

Leta 2008 je ocena stanja javnega dolga znašala 7.182 tisoč EUR, kar je okoli 19,3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) za leto 2008. Leta 2009 se je javni dolg RS povečal za 4.047 tisoč EUR.

Na spremembe v strukturi dolga državnega proračuna v letu 2008 je vplival vstop v EMU in spremembe na primarnem ter sekundarnem trgu državnih vrednostnih papirjev, ki so posledica procesa integracije v učinkovitejši skupni evropski finančni trg (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 2008).

## **5.7 PRIMERJALNI PODATKI O PRIHODKIH IN ODHODKIH SEKTORJA DRŽAVA TER PRIMANJKLJAJIH (PRESEŽKIH) IN STANJU DOLGA DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE V LETIH 2005–2008**

Po objavljenih podatkih Eurostata je skupni primanjkljaj sektorja država v državah članicah evroobmočja (EA-16) v letu 2008 v povprečju znašal -2,0 % BDP in je bil višji kot v letu 2007 (v letu 2007 -0,6 % BDP). Skupni primanjkljaj sektorja država v vseh 27 državah članicah EU pa je v letu 2008 dosegel -2,3 % BDP (v letu 2007 -0,8 % BDP). Največje primanjkljaje so v letu 2008 izkazovale naslednje države: Grčija (-7,7 % BDP), Irska (-7,2 % BDP), Romunija (-5,5 % BDP), Velika Britanija (-5,0 % BDP), Malta (-4,7 % BDP). Osem držav članic EU je v letu 2008 izkazalo v bilancah sektorja država presežek, med njimi največji Finska (+4,5 % BDP), sledijo Danska (+3,4 % BDP), Luksemburg (+2,5 %), Švedska (+2,5 % BDP), Bolgarija (+1,8 % BDP), Ciper (+0,9 % BDP), Nizozemska (+0,7 % BDP) in Nemčija (0,0 % BDP). Samo štiri države članice so izboljšale svoje bilance glede na leto 2007, ostalih 23 pa poslabšalo.

Slovenija je v letu 2008 s primanjkljajem v višini -1,8 % BDP izkazovala nižji primanjkljaj tako v primerjavi s povprečjem držav evroobmočja kot v primerjavi s povprečjem vseh držav članic EU.

Celotni konsolidirani prihodki sektorja država so po podatkih Eurostata v članicah evroobmočja v letu 2008 v povprečju znašali 44,8 % BDP (v letu 2007 45,4 % BDP), v vseh 27 državah članicah EU pa v povprečju 44,6 % BDP (v letu 2007 44,9 % BDP).

Slovenija je v letu 2008 z deležem celotnih prihodkov sektorja država v višini 42,4 % BDP (v letu 2007 42,4 % BDP) izkazovala nižji delež tako v primerjavi s povprečjem članic evroobmočja kot v primerjavi s povprečjem vseh držav članic EU.

Celotni konsolidirani odhodki sektorja država pa so v članicah evroobmočja v letu 2008 v povprečju dosegli 46,8 % BDP (v letu 2007 46,0 % BDP), v vseh 27 državah članicah EU pa v letu 2008 v povprečju 46,8 % BDP (v letu 2007 45,7 % BDP).

Slovenija je tudi z deležem celotnih odhodkov sektorja država v letu 2008 v višini 44,2 % BDP (v letu 2007 42,4 % BDP) izkazovala nižji delež tako v primerjavi s povprečjem članic evroobmočja kot v primerjavi s povprečjem vseh držav članic EU.

Podatki Eurostata o stanju konsolidiranega dolga sektorja država pa kažejo, da so članice evroobmočja ob koncu leta 2008 v globalu izkazovale dolg v višini 69,3 % BDP (ob koncu leta 2007 66,0 % BDP). Skupni konsolidiran dolg sektorja država v vseh 27 državah članicah EU je konec leta 2008 znašal 61,5 % BDP (v letu 2007 58,7 % BDP). Slovenija je s stanjem konsolidiranega dolga države v višini 22,5 % BDP konec leta 2008 (konec leta 2007 23,3 % BDP) izkazovala bistveno nižji delež dolga države v BDP tako v primerjavi s povprečjem članic evroobmočja kot v primerjavi s povprečjem vseh držav članic EU. V nadaljevanju so v tabeli 8 prikazani podatki za vse države članice Evropske

unije o konsolidiranih prihodkih in odhodkih sektorja država ter v tabeli 9 podatki o višini presežkov/primanjkljajev ter stanju dolga sektorja država (Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, oktober 2009, str. 11).

**Tabela 8: Prihodki in odhodki sektorja država v članicah Evropske unije v % BDP**

	PRIHODKI SEKTORJA DRŽAVA				ODHODKI SEKTORJA DRŽAVA			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
1. BELGIJA	49,4	48,7	48,2	48,8	52,2	48,6	48,4	50,0
2. NEMČIJA	43,5	43,7	43,9	43,7	46,8	45,4	43,7	43,7
3. GRČIJA	38,5	39,7	40,4	40,6	43,8	42,9	44,4	48,3
4. ŠPANIJA	39,4	40,4	41,1	37,0	38,4	38,4	39,2	41,1
5. FRANCIJA	50,4	50,4	49,6	49,3	53,4	52,7	52,3	52,7
6. IRSKA	35,4	37,2	36,5	34,9	33,7	34,2	36,2	42,0
7. ITALIJA	43,8	45,4	46,4	46,0	48,2	48,7	47,9	48,7
8. LUKSEMBURG	41,5	39,7	39,9	40,2	41,5	38,3	36,2	37,7
9. NIZOZEMSKA	44,5	46,1	45,7	46,6	44,8	45,5	45,5	45,9
10. AVSTRIJA	48,4	47,9	48,1	48,4	50,1	49,7	48,8	48,9
11. PORTUGALSKA	41,6	42,3	43,2	43,2	47,6	46,3	45,8	46,0
12. FINSKA	52,9	52,6	52,5	53,4	50,3	48,7	47,3	49,0
<b>13. SLOVENIJA</b>	<b>43,8</b>	<b>43,2</b>	<b>42,4</b>	<b>42,4</b>	<b>45,2</b>	<b>44,5</b>	<b>42,4</b>	<b>44,2</b>
14. CIPER	41,2	42,2	45,5	43,5	43,6	43,4	42,2	42,6
15. MALTA	42,0	41,2	40,4	40,3	44,9	43,7	42,5	45,0
16. SLOVAŠKA	35,2	33,5	32,5	32,5	38,0	36,9	34,4	34,8
<b>SKUPAJ EVRO-OBMOČJE (EA 16)</b>	<b>44,8</b>	<b>45,3</b>	<b>45,4</b>	<b>44,8</b>	<b>47,4</b>	<b>46,7</b>	<b>46,0</b>	<b>46,8</b>
17. DANSKA	57,8	56,6	55,4	55,3	52,8	51,6	51,0	51,9
18. ŠVEDSKA	57,2	56,5	56,3	55,6	55,2	54,1	52,5	53,1
19. VELIKA BRITANIJA	40,8	41,4	41,4	42,4	44,0	44,0	44,1	47,3
NOVE ČLANICE EU:								
20. BOLGARIJA	41,2	39,5	41,5	39,1	39,3	36,5	41,5	37,3
21. ČEŠKA REPUBLIKA	41,4	41,1	41,9	40,9	45,0	43,7	42,5	42,9
22. ESTONIJA	35,2	36,3	37,4	37,1	33,6	34,0	34,8	39,9
23. LATVIJA	35,1	37,7	35,5	34,6	35,6	38,2	35,9	38,8
24. LITVA	32,8	33,1	33,8	34,2	33,3	33,6	34,8	37,4
25. MADŽARSKA	42,2	42,6	44,8	45,5	50,1	52,0	49,8	49,2
26. POLJSKA	39,4	40,2	40,3	39,6	43,4	43,9	42,2	43,3
27. ROMUNIJA	32,3	33,1	33,5	32,8	33,5	35,3	36,0	38,4
<b>SKUPAJ DRŽAVE EU-27</b>	<b>44,4</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>	<b>44,6</b>	<b>46,9</b>	<b>46,3</b>	<b>45,7</b>	<b>46,8</b>

Vir: EUROSTAT: Provision of deficit and debt data for 2008 (2009)

**Tabela 9: Presežek oziroma primanjkljaj ter stanje dolga sektorja država v članicah Evropske unije v % BDP**

	PRIMANJKLJAJ/PRESEŽEK SEKTORJA DRŽAVA				STANJE DOLGA SEKTORJA DRŽAVA			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
1. BELGIJA	2,7	0,3	-0,2	-1,2	92,1	88,1	84,2	89,8
2. NEMČIJA	-3,3	-1,6	0,2	0,0	68,0	67,6	65,0	65,9
3. GRČIJA	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7	100,0	97,1	95,6	99,2
4. ŠPANIJA	1,0	2,0	1,9	-4,1	43,0	39,6	36,1	39,7
5. FRANCIJA	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	66,4	63,7	63,8	67,4
6. IRSKA	1,7	3,0	0,3	-7,2	27,6	25,0	25,1	44,1
7. ITALIJA	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	105,8	106,5	103,5	105,8
8. LUXEMBOURG	0,0	1,3	3,7	2,5	6,1	6,6	6,6	13,5
9. NIZOZEMSKA	-0,3	0,5	0,2	0,7	51,8	47,4	45,5	58,2
10. AVSTRIJA	-1,6	-1,6	-0,6	-0,4	63,9	62,2	59,5	62,6
11. PORTUGALSKA	-6,1	-3,9	-2,6	-2,7	63,6	64,7	63,6	66,3
12. FINSKA	2,8	4,0	5,2	4,5	41,8	39,3	35,2	34,1
<b>13. SLOVENIJA</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>27,0</b>	<b>26,7</b>	<b>23,3</b>	<b>22,5</b>
14. CIPER	-2,4	-1,2	3,4	0,9	69,1	64,6	58,3	48,4
15. MALTA	-2,9	-2,6	-2,2	-4,7	70,2	63,6	62,0	63,8
16. SLOVAŠKA	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3	34,2	30,5	29,3	27,7
<b>SKUPAJ EVRO-OBMOČJE (EA 16)</b>	<b>2,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>70,1</b>	<b>68,3</b>	<b>66,0</b>	<b>69,3</b>
17. DANSKA	5,2	5,2	4,5	3,4	37,1	31,3	26,8	33,5
18. ŠVEDSKA	2,3	2,5	3,8	2,5	51,0	45,9	40,5	38,0
19. VELIKA BRITANIJA	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0				
NOVE ČLANICE EU:								
20. BOLGARIJA	1,9	3,0	0,1	1,8	29,2	22,7	18,2	14,1
21. ČEŠKA REPUBLIKA	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1	29,7	29,4	29,0	30,0
22. ESTONIJA	1,6	2,3	2,6	-2,7	4,6	4,5	3,8	4,6
23. LATVIJA	-0,4	-0,5	-0,3	-4,1	12,4	10,7	9,0	19,5
24. LITVA	-0,5	-0,4	-1,0	-3,2	18,4	18,0	16,9	15,6
25. MADŽARSKA	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	61,8	65,6	65,9	72,9
26. POLJSKA	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6	47,1	47,7	45,0	47,2
27. ROMUNIJA	-1,2	-2,2	-2,5	-5,5	15,8	12,4	12,6	13,6
<b>SKUPAJ DRŽAVE EU-27</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,3</b>	<b>62,7</b>	<b>61,3</b>	<b>58,7</b>	<b>61,5</b>

Vir: EUROSTAT: Provision of deficit and debt data for 2008 (2009)



## **5.8 UKREPI ZA ZMANJŠANJE DOLGA SEKTORJA DRŽAVE**

Dolg sektorja države se je v letu 2009 izrazilo povečal in po sedanjih ocenah Vlade RS naj bi v letu 2010 dosegel blizu 40 % BDP. Glede na ciljni scenarij Vlade bi se do leta 2012 zvišal na 42,7 % BDP, v letu 2013 pa rahlo zmanjšal. Ta delež v mednarodnih primerjavah ni med višjimi, vendar je konsolidacija nujna zaradi pričakovanih učinkov staranja prebivalstva na javne finance pa tudi zaradi visokih stroškov (plačila obresti) servisiranja dolga, ki so glede na ciljni scenarij za leto 2010 ocenjeni na 517 milijonov EUR in 2011 na 569 milijonov EUR. Za znižanje javnega dolga bodo tudi zaradi vpliva staranja na javne finance po letu 2012 zato potrebni še dodatni ukrepi. Eden izmed možnih ukrepov je postopno zmanjšanje aktivne vloge države v gospodarstvu, ki ga bo mogoče izpeljati v okviru Agencije za upravljanje kapitalskih naložb RS. Maja letos je Državni zbor RS sprejel zakon o upravljanju kapitalskih naložb države, v skladu s katerim se bo ustanovila agencija, ki bo pristojna za pridobivanje in razpolaganje s kapitalskimi naložbami v državni lasti. Namen delovanja agencije je ločitev izvrševanja lastniške funkcije od drugih funkcij (regulatorja, varuha konkurence, garanta javnih storitev, pospeševalca razvoja, varuha okolja, podeljevalca koncesij), ki jih izvaja država. Vlada bo na podlagi predloga Agencije in resornih ministrstev pripravila seznam kapitalskih naložb države in jih ločila na strateške naložbe, v katerih ima država dolgoročni strateški lastniški interes, in tržne naložbe (portfeljske), ki so lahko predmet lastniških transakcij na trgu. Cilj je, da bi s prodajo kapitalskih deležev države dosegli zmanjšanje javnega dolga za okrog 2 odstotni točki (Slovenska izhodna strategija 2010–2013, februar 2010, str. 11 ). Kratkoročno bo treba preprečevati neprimerno visoka izplačila, predvsem plače v javnem sektorju in pokojnine, v primerjavi s plačami v zasebnem sektorju. Srednjeročno pa je še pomembnejše, da se izvedejo predlagane prilagoditve na področju sistemov socialnega zavarovanja in konkurenčnosti gospodarstva. S tem naj bi se trajneje zmanjšali odhodki javnofinančnih blagajn in tako tudi pritiski na povečevanje dolga.

## **5.9 UPRAVLJANJE Z JAVNIM DOLGOM**

Upravljanje z dolgom državnega proračuna je opredeljeno v Zakonu o javnih financah (ZJF, 82. člen) kot črpanje posojil in izdajanje vrednostnih papirjev za pridobivanje sredstev, potrebnih za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo, in za odkup lastnih vrednostnih papirjev, če se s tem podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja, zmanjšajo stroški državnega dolga ali izboljša kakovost zadolžitve in s tem dolg države ne poveča.

Servisiranje državnega dolga ter spreminjanje časovne in strukturne sestave tega dolga se imenuje upravljanje z javnim dolgom (angl. debt management), ki je običajno zaupano državnim zakladnici. Temeljni cilj uravnavanja dolga je minimizacija stroškov servisiranja javnega dolga. Poleg tega pa je potrebno zagotoviti stabilnost gospodarstva z nemotenim izvajanjem ekonomske politike (Ritter in Silber, 1989, str. 526).

Ta dva cilja sta si nasprotujoča. Čeprav je minimiziranje stroškov servisiranja javnega dolga ena izmed prioritarnih vlog državne zakladnice, to seveda še ne pomeni, da naj bo za dosego tega cilja popolnoma žrtvovan kateri izmed osnovnih ciljev ekonomske politike (stabilnost cen, gospodarska rast itd.). Lep primer za to je monetizacija celotnega javnega dolga, ki stroške servisiranja dolga sicer res zmanjša na nič, vendar za ceno višje inflacije. Gospodarskopolitična praksa v mnogih evropskih državah kaže, da s pomočjo inflacije ni možno zmanjšati oz. »obvladati« javnega dolga. Inflacija je namreč največji sovražnik monetarnih oblasti, saj je primarni cilj centralnih bank vzdrževanje stabilnosti domače valute. Inflacija tudi poveča vrednost dolga, ki je denominiran v tuji valuti; zadolževanje v tujini je močno prisotno v več državah (Rupnik in Stanovnik, 1995, str. 193).

Rastoči javni dolg ima lahko resne posledice za stabilnost gospodarstva, ker se z večanjem dolga višajo tudi stroški njegovega servisiranja (obresti). Zastavlja se torej vprašanje, kakšno je še sprejemljivo razmerje med javnim dolgom in bruto domačim proizvodom (velikost javnega dolga običajno izražamo relativno glede na letni BDP). Če se država želi izogniti problemu nevzdržnosti fiskalne politike na dolgi rok in zaustaviti rast dolga, mora biti vsaj del stroškov servisiranja javnega dolga v prihodnjih obdobjih prikrit iz primarnih proračunskih presežkov, ne pa v celoti z zadolževanjem (Markovič - Hribernik, 1994b, str. 98).

Pomembna je tudi struktura zapadlosti javnega dolga, in sicer iz dveh razlogov (Livingston, 1993, str. 102):

- kratkoročne obrestne mere so navadno nižje od dolgoročnih, zato je za državo kratkoročno zadolževanje navadno cenejše,
- kratkoročni dolg je treba bolj redno refinancirati kot dolgoročni.

Kratkoročno zadolževanje je torej na dolgi rok v povprečju cenejše, čeprav obrestne mere močnejše nihajo kot pri dolgoročnem zadolževanju. V primeru samo kratkoročnega dolga bi bili stroški za obresti tesno povezani z gibanjem obrestnih mer na finančnem trgu. To pa bi imelo za posledico visoke proračunske primanjkljaje v obdobjih visoke inflacije in visokih tržnih obrestnih mer.

Državna zakladnica s proračunom za tekoče leto, ki ga sprejme parlament, dobi informacijo, koliko dodatnih sredstev mora priskrbeti (poleg obveznih davkov in drugih dajatev, za kar skrbi davčna uprava). Manjkajoči denar mora zagotoviti s čim cenejšim zadolževanjem in pri tem upoštevati zahteve parlamenta ter razmere na finančnem trgu. Izdajati mora instrumente, ki ne bodo konkurirali bančnim depozitom in drugim instrumentom centralne banke. Z jasno definirano fiskalno politiko je mogoče javni dolg povsem »obvladati« in ga celo zmanjšati, vendar je potrebno sodelovanje z monetarno oblastjo.

Pri javnem dolgu se je v preteklosti pogosto postavljalo vprašanje, kdo nosi breme dolga, oziroma vprašanje, ali sedanja generacija z zadolževanjem bremeni prihodnje generacije, ki bodo morale odplačati dolg. Pri tem je odgovor odvisen od predpostavk, kako se vedejo davkoplačevalci oziroma posojilodajalci. Običajna predpostavka je, da davki znižujejo porabo, posojila pa investicije, zato je bilo dano priporočilo, naj se z davki financira tekoča poraba, s posojili pa javne investicije. Pri tem se seveda takoj postavlja vprašanje, kako razlikovati javno porabo od javnih investicij. Zato je na splošno nemogoče trditi, da javni dolg bremeni eno generacijo na račun druge (Kranjec, 1993, str. 9).

V večini razvitih držav z javnim dolgom upravljajo ministrstva za finance, v okviru tega ministrstva pa je za upravljanje z javnim dolgom običajno zadolžena zakladnica, ki ima v nekaterih državah lahko tudi status samostojnega ministrstva. Tako je na primer v ZDA, Veliki Britaniji, Italiji, na Hrvaškem in v Franciji (Kopač, 1995, str. 52).

Cilj upravljanja z javnim dolgom je zagotoviti likvidnost države in minimizirati stroške zadolževanja.

### **5.9.1 Osnovna načela zadolževanja in upravljanja z dolgom državnega proračuna**

Osnovno načelo zadolževanja izhaja iz načel in strateških ciljev upravljanja z državnim dolgom, po katerih je potrebno uskladiti cilje dolgoročno čim nižjega stroška zadolževanja z rokovno strukturo, ki zagotavlja primerno raven tveganja refinanciranja dolga ter valutno in obrestno strukturo, ki zagotavlja čim manjšo izpostavljenost tečajnim, obrestnim in drugim tveganjem.

Izvajanje osnovnih načel in strateških ciljev upravljanja z državnim dolgom, ki zagotavlja čim manjšo izpostavljenost zunanjim in notranjim gospodarskim šokom, je še posebej pomembno v okolju majhnega odprtega gospodarstva, ki ima relativno majhno bazo domačega varčevanja in manj razvit, plitek domači finančni trg.

Zadolževanje in upravljanje z državnim dolgom je v vsaki državi oblikovano v odvisnosti od omejitev domačega finančnega trga in trga kapitala, deviznega oziroma tečajnega režima, kakovosti makroekonomskih politik in institucionalne zmožnosti izvrševanja reform, kreditnega tveganja države in splošnih osnovnih načel ter strateških ciljev upravljanja z dolgom.

Predpogoj za učinkovito upravljanje z dolgom je jasen makroekonomski okvir, v katerem sta izvršilna in zakonodajna oblast zavezani zagotoviti vzdržno raven gospodarske rasti in dolga.

Z zadolževanjem se poleg zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev za izvrševanje proračuna dosegajo predvsem cilji stabilnosti refinanciranja dolga (rokovna struktura), širjenja naložbenega zaledja, tako regionalno kot tudi z novimi (institucionalnimi) investitorji, ter ustrezna struktura valut in obrestnih mer, ki zagotavlja dolgoročno čim manjšo izpostavljenost tečajnim, obrestnim in drugim tveganjem. Stabilnost možnosti refinanciranja ter ustrezna struktura dolga, ki zagotavlja vzdržno raven servisiranja obveznosti, sta dva izmed pogojev dolgoročne makroekonomske stabilnosti (Ministrstvo za finance, 2007, str. 1–2).

## **6 PRIHODNJA POLITIKA ZADOLŽEVANJA**

### **6.1 FINANCIRANJE PRORAČUNA**

Program financiranja proračuna izhaja iz strateških in operativnih ciljev zadolževanja.

#### **6.1.1 Strateški cilji**

Temeljni strateški cilji, na katerih temelji program financiranja, so naslednji (Ministrstvo za finance, 2010):

1. zagotovitev financiranja izvrševanja proračuna,
2. minimiziranje stroška financiranja v dolgoročnem obdobju ob vzdržnem tveganju refinanciranja,
3. minimiziranje izpostavljenosti tržnim tveganjem,
4. izvedba transakcij z uporabo tržnih metod,
5. širitev investitorskega zaledja (institucionalno in geografsko),
6. zagotovitev stalnega, zanesljivega dostopa do virov financiranja,
7. čim boljše pozicioniranje vrednostnih papirjev Republike Slovenije med državami članicami EMU,
8. razvoj sekundarnega trga državnih vrednostnih papirjev, povečati likvidnosti državnih vrednostnih papirjev in zagotoviti učinkovito in transparentno oblikovanje realne tržne cene državnih vrednostnih papirjev ter
9. izoblikovanje krivulje donosnosti slovenskih državnih vrednostnih papirjev.

#### **6.1.2 Operativni cilji**

Operativni cilj, na katerem temelji program financiranja, pa je predvsem zagotovitev financiranja potreb proračuna, upoštevajoč ocene časovne dinamike izvrševanja državnega proračuna, po čim ugodnejši ceni, v skladu s tržnimi pogoji, povečanje likvidnosti državnih vrednostnih papirjev ter uspešno vključevanje v skupni evropski trg. Izvedba strateških in operativnih ciljev v letu 2010 je opredeljena z:

1. razmerjem med obsegom kratkoročnega in dolgoročnega financiranja,
2. strukturo instrumentov financiranja glede na ročnost, v skladu s ciljem upravljanja z državnim dolgom in doseganjem najugodnejše cene na trgu,
3. časovnim razporedom kratkoročnega in dolgoročnega zadolževanja.

## **6.2 ZADOLŽEVANJE V LETU 2010**

### **6.2.1 Obseg zadolževanja**

Na podlagi 81. člena ZJF ter proračuna Republike Slovenije za leto 2010 (Uradni list RS, št. 99/09) in 33. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (Uradni list RS, št. 99/09), ki ju je 25. novembra 2009 sprejel Državni zbor RS, se v letu 2010 lahko zadolži za (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 2009):

- primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov v višini 1.826.142.232 EUR
- primanjkljaj računa finančnih terjatev in naložb v višini 63.283.141 EUR
- odplačila glavnice državnega dolga v višini 1.732.347.998 EUR

Tako bo znašala v letu 2010 skupna vrednost zadolžitve za kritje financiranja državnega proračuna 3.621.773.371 EUR. Odplačila glavnice državnega dolga v letu 2012 bo 986.063.804 EUR, v letu 2013 pa predvidevajo, da bo 1.173.600.062 EUR.

Ob upoštevanju predfinanciranja odplačil glavnice državnega dolga, ki zapadejo v letu 2010, izvršenega z zadolževanjem v letu 2009, in spremembe denarja na računu, predvidene v proračunu Republike Slovenije za leto 2010, bo maksimalni obseg zadolževanja v letu 2010 znašal 1.392.054.231 EUR.

Sprememba denarja na računu v proračunu Republike Slovenije za leto 2010 bo 0 EUR. V okviru maksimalnega obsega zadolževanja v letu 2010 bo potrebno financiranje do največ 4.389 milijonov EUR izvršeno s kratkoročnimi in z dolgoročnimi instrumenti zadolževanja (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 2009).

### **6.2.2 Izvedba zadolževanja – predvideni instrumenti in dinamika zadolževanja**

Struktura instrumentov financiranja, razmerje med kratkoročnim in dolgoročnim financiranjem in dinamika zadolževanja se v programu financiranja načrtujejo predvsem na podlagi strateških ciljev in načel upravljanja z državnim dolgom in ocenjene dinamike proračunskih denarnih tokov. Izbor instrumentov financiranja je tudi pomemben dejavnik oblikovanja krivulje donosnosti državnih obveznic in izboljševanja ravni likvidnosti sekundarnega trga slovenskih državnih vrednostnih papirjev. V okviru maksimalnega obsega zadolževanja v letu 2010 bo potrebno financiranje do največ 4.389 milijonov EUR, izvršeno s kratkoročnimi in z dolgoročnimi instrumenti zadolževanja. Kratkoročni instrumenti bodo v letu 2010 izdaje trimesečnih zakladnih menic ter zadolževanje v okviru enotnega zakladniškega računa države. Uporabljeni bodo za upravljanje likvidnosti državnega proračuna, sredstva zadnje izdaje trimesečnih zakladnih menic v letu pa bodo namenjena tudi financiranju izvrševanja državnega

proračuna. V primeru, da kratkoročno zadolževanje z zakladnimi menicami ne bo realizirano v celotnem predvidenem obsegu, bo ta del financiranja proračuna zagotovljen z zadolževanjem v okviru EZR. Trimesečne zakladne menice bodo izdane v skladu s predvidenim koledarjem avkcij.

Izvrševanje državnega proračuna za leto 2010 in morebitno predfinanciranje dela odplačil glavnice naslednjih dveh proračunskih let bo predvidoma financirano z dolgoročnimi instrumenti (Interno gradivo Ministrstva za finance RS, 2009).

## 7 ZAKLJUČEK

V današnjih medijih se vse več piše o gospodarski in finančni krizi v svetu, ki je tudi že na pohodu v Sloveniji. Ob spopadanju s svetovno gospodarsko krizo se v Sloveniji pojavljajo številni večji problemi, med njimi je tudi zadolževanje. Vlada je za odziv na krizo pripravila veliko ukrepov, vendar je večino teh sprejela oz. začela izvajati z večmesečno zamudo, zato imajo šibke učinke na preprečevanje posledic krize. Ukrep z najbolj daljnosežnimi posledicami bo izjemno povečanje javnega dolga in proračunskega deficita. Pri zadolževanju bo potrebno biti zelo pazljiv, saj bo dolg težko obvladovati, ko se preveč poveča.

Zadolženost Slovenije se je po letu 2004, ko je bila na ravni primerljivih držav, močno povzpela. In prav zaradi minule zadolženosti imajo tudi danes podjetja težave pri pridobivanju novih posojil. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se je celotni javni dolg EU le malo povečal. Slovenija je bila leta 2008 v primerjavi z drugimi državami Evropske unije nizko zadolžena država, med 16 državami evroobmočja je imela drugi najnižji bruto zunanji dolg in tudi drugi najnižji javni dolg

V Sloveniji je področje zadolževanja urejeno z zakonodajo, zakonske določbe v zvezi z zadolževanjem so opredeljene v številnih zakonih. Najpomembnejši zakon, ki ureja to področje je Zakon o javnih financah. Zgodovina urejanja področja zadolževanja sega v leto 1999, ko je bil sprejet Zakon o javnih financah. Do danes je bila zakonodaja s tega področja nekajkrat spremenjena in dopolnjena. Največja sprememba v Zakonu o javnih financah glede zadolževanja so bila podaljšana obdobja, za katere se država lahko zadolži, kar omogoča večjo fleksibilnost pri časovni izvedbi zadolževanja v obdobju dveh proračunskih let.

Pomembno področje je tudi javni dolg, ki predstavlja celotno obveznost države v določenem trenutku in je posledica preteklih proračunskih deficitov. Cilj upravljanja z javnim dolgom je zagotoviti likvidnost države in zmanjšati stroške zadolževanja. Večina javnega dolga je v obliki državnih vrednostnih papirjev.



## LITERATURA

1. CAPRIROLO, Gonzalo. Ali je javni dolg Republike Slovenije dosegel skrb zbujačo raven?. Bančni vestnik. 2000, let. 49, št. 6 str. 10–14.
2. CVIKL, Milan, ZEMLJIČ, Petra. Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana, Boneks, str. 1, 333, 2000.
3. ČOK, Mitja, PREVOLNIK Valentina, STANOVNIK Tine. Javne finance v Sloveniji. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1999.
4. FERFILA, Bogomil, KOVAČ, Polonca, ŽURGA, Gordana, KLINAR, Igor, PLAZNIK, Aneta. Ekonomski vidiki javne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
5. FERFILA, Bogomil. Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik. Delavska enotnost, Ljubljana, 1994
6. GUIDOTTI, E. Pablo, KUMAR S. Monmohan. Domestic Public Debt of Externally Indebted Countries. Washington D. C.: International Monetary Fund, 1991.
7. GREGORČIČ, Lucija. Vloga državne zakladnice na nacionalnem finančnem trgu. Bančni vestnik. 1995, let. 44, št. 10, str. 27–33.
8. KLEMENC, Janez, BOŽIČ, Majda. Zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni. IKS. 2005, let. 32, št. 6, str. 129–133.
9. KOPAČ, Janez. Upravljanje proračunskih izdatkov. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1995.
10. KRANJEC, Marko. Davki in proračun. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003.
11. MARKOVIČ HRIBERNIK, Tanja. Fiskalni primanjkljaj in javni dolg kot instrumenta ekonomske politike (v Republiki Sloveniji). Doktorska disertacija. Ekonomsko-poslovna fakulteta, Ljubljana, 1996.
12. MILUNOVIČ, Vilma. Finančno računovodski predpisi in problematika izvajanja v občinah. Državno revidiranje in novosti v javnih financah. 2. izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju, Portorož, 11.–12. maj 2000, Str. 177–189.
13. MURN, Dušan. Tako imenovani javni dolg. Prikazi in analize V/2. Banka Slovenije, 1997, let. 5, št. 2 str. 56–62.
14. RIBNIKAR, Ivan. Kolikšen naj bo javni dolg? Finance. 1994, št. 17, str. 2.
15. RITTER, Lawrence, SILBER, William. Principles of money, banking, and financial Markets. New York: Basic Books, 1989.
16. STANOVNIK, Tine. Javne finance. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1998.
17. ŽURGA, Gordana. Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
18. ŽIBERT, Franc. Teorija javnih financ. Ljubljana: Uradni list RS, 1993.
19. ŽOHAR, Franci. Zadolževanje občin: financiranje lokalnih skupnosti: ureditev v nekaterih evropskih državah. Denar. 1991a, let. 10, št. 19/20, str. 22–25.
20. ŽOHAR, Franci. Zadolževanje občin ureditve v nekaterih evropskih državah in v Sloveniji: financiranje lokalnih skupnosti. Denar. 1991b, let. 11, št. 2, str. 14–18.

## VIRI

1. Ljubljanski dolg znaša dve petini dolga slovenskih občin. Maša Jesenšek. URL=«<http://www.delo.si/clanek/89575>. 5. 10. 2009.
2. Ministrstvo za finance. 2009. Poročilo o primanjkljaju države in dolgu države, oktober 2009.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/tekzib/por\\_prim\\_dolg\\_okt\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/tekzib/por_prim_dolg_okt_2009.pdf)«. 12. 01. 2010.
3. Ministrstvo za finance. 2003. Poročilo o upravljanju z javnim dolgom Republike Slovenije za leto 2003, maj 2004.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/tekzib/porocilo\\_o\\_dolgu\\_03.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/tekzib/porocilo_o_dolgu_03.pdf)«. 25. 11. 2009.
4. Ministrstvo za finance. 2009. Bilten javnih financ november 2009.
5. Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 97/2001.
6. Poslovni dnevnik. Barbara Hren, Katja Svenšek.  
URL=«[http://www.dnevnik.si/poslovni\\_dnevnik/104229753](http://www.dnevnik.si/poslovni_dnevnik/104229753)«. 9.9.2009.
7. Predlog ukrepov za zagotavljanje vzdržnosti sistema obveznega zdravstvenega zavarovanja, 2009, str. 4  
URL=«[http://www.zdrzz.si/files/2.%20seja%20komisije%20odbora%20zdravstvenih%20domov%20-%20gradivo%20-%20tocka%203\\_1.pdf](http://www.zdrzz.si/files/2.%20seja%20komisije%20odbora%20zdravstvenih%20domov%20-%20gradivo%20-%20tocka%203_1.pdf)«. 26. 01. 2010.
8. Public enemy: Državni dolg je eksplodiral. Stanislav Kovač.  
URL=«<http://www.finance.si/269193/Public-enemy-Dr%BEavni-dolg-je-eksplodiral?sort=asc>«. 20. 01. 2010
9. Slovenska izhodna strategija 2010-2013, februar 2010.  
URL=«[http://www.eurydice.si/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2063:slovenska-izhodna-strategija-2010-2013&Itemid=342](http://www.eurydice.si/index.php?option=com_content&view=article&id=2063:slovenska-izhodna-strategija-2010-2013&Itemid=342)«. 09. 02. 2010.
10. Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 57/2008.
11. Zakon o izvrševanju proračuna, Uradni list RS , št. 1/01.
12. Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list Republike Slovenije, št. 74/2009.
13. Zakon o javnih financah, Uradni list Republike Slovenije št. 49/2009.

## SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 1: Prikaz državnega dolga in državnih poroštrev.....	28
Tabela 1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem.....	4
Tabela 2: Prihodki in odhodki slovenskih občin.....	13
Tabela 3: Dolg lokalnih skupnosti.....	14
Tabela 4: Prihodki, odhodki ter presežek ali primanjkljaj Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.....	15
Tabela 5: Prihodki, odhodki ter presežek ali primanjkljaj Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.....	16
Tabela 6: Dolg ZPIZ in ZZZS.....	17
Tabela 7: Dolg državnega proračuna po vrstah kreditorjev.....	30
Tabela 8: Prihodki in odhodki sektorja država v članicah Evropske unije.....	32
Tabela 9: Presežek oziroma primanjkljaj ter stanje dolga sektorja država v članicah Evropske unije.....	33

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Izjavljam, da je diplomsko delo moja avtorska stvaritev in se strinjam z objavo diplome na internetu.

Valentina Petrović

Lektorica diplomskega dela: Ksenija Pečnik, prof. slov.