

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**JAVNI DOLG IN NJEGOVE POSLEDICE:
PRIMER BELGIJE**

Nives Kenda

Ljubljana, september 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

JAVNI DOLG IN NJEGOVE POSLEDICE: PRIMER BELGIJE

Kandidatka: Nives Kenda
Vpisna številka: 04036670
Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava 1. stopnja
Mentor: doc. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, september 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Nives Kenda, študentka Univerzitetnega študijskega programa Uprava I. stopnja z vpisno številko 04036670, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Javni dolg in njegove posledice: primer Belgije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral / la: Nina Menciger, prof. slovenščine in univ. dipl. pedagoginja.

Ljubljana, september 2011

Podpis avtorja/-ice:

Nives Kenda

POVZETEK

V diplomskem delu sem predstavila javni dolg, s katerim se trenutno spopadajo vse države članice EU. Namen diplomskega dela je teoretično prikazati kaj pravzaprav pomeni javni dolg in kako nastane ter raziskati dolg Evrope, predvsem Belgije, ga primerjati z javnim dolgom Slovenije in ugotoviti razlike med njima in ostalimi državami Evropske unije. Javni dolg nastane, ker se države zaradi financiranja javnih potreb zadolžujejo pri domačih in tujih upnikih. S seboj prinaša veliko negativnih posledic, predvsem višje obrestne mere in nižjo gospodarsko rast. Poleg tega pa se breme javnega dolga prenaša na kasnejše generacije davkoplačevalcev. Evropska unija določa meje javnega dolga, t. i. maastrichtski konvergenčni kriterij, ki ne sme preseči 60 % BDP-ja države in javnofinančnega primanjkljaja do 3 % BDP-ja države za vstop v ekonomsko in monetarno unijo. Javni dolg prizadene tudi najbolj razvite države. Belgija je ena izmed bolj zadolženih držav v Evropski uniji. V diplomskem delu je njen dolg natančneje opisan in prikazan s grafikoni. Spopada se z preveliko zadolženostjo države, ki krepko presega maastrichtski kriterij.

Ključne besede:

Javni dolg, javnofinančni primanjkljaj, zadolževanje države, Evropska unija, Maastrichtski kriterij, javne finance, narodno gospodarstvo

SUMMARY

PUBLIC DEBT AND ITS CONSEQUENCES: EXAMPLE BELGIUM

In the thesis I presented the public debt, which currently faced by all EU Member States. The purpose of thesis is to show theoretically what it means debt and how debt is incurred and to explore Europe in particular Belgium, a comparison with Slovenia and to identify differences between them and other countries of the European Union. Public debt is created because the government is borrowing from domestic and foreign creditors, in order to finance public needs. Brings with it many negative consequences, especially higher interest rates and lower economic growth. Moreover, the burden of debt transferred to subsequent generations of taxpayers. European Union sets the limits of public debt, so-called Maastricht convergence criteria, which may not exceed 60 percent of GDP and fiscal deficit country to 3 % of GDP in the country to join the Economic and Monetary Union. Public debt affects even the most developed countries. Belgium is one of the most indebted countries in the European Union. The thesis is its length precisely described and shown with chart. Confronted with too much debt to countries well above the Maastricht criterion.

Key words:

Public debt, government deficit, government borrowing, the European Union, the Maastricht criterion, public finance, national economy

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	i
POVZETEK	ii
SUMMARY.....	iii
KAZALO	iv
KAZALO PONAZORITEV	vii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	viii
1 UVOD	1
2 JAVNE FINANCE NARODNEGA GOSPODARSTVA	3
2.1 JAVNI IZDATKI	4
2.1.1 DELITEV JAVNIH IZDATKOV	4
2.1.2 VZROKI ZA POVEČAJE JAVNIH IZDATKOV	4
2.2 JAVNI PRIHODKI	5
2.2.1 DELITEV JAVNIH PRIHODKOV	5
2.3 JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ	6
2.3.1 VRSTE JAVNOFINANČNEGA PRIMANKLJAJA.....	7
2.3.2 VIRI FINANCIRANJA JAVNOFINANČNEGA PRIMANJKLJAJA	8
3 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA	9
3.1 ZGODOVINA JAVNEGA DOLGA.....	9
3.2 RAZLIČNE OPREDELITVE JAVNEGA DOLGA	10
3.3 DELITEV JAVNEGA DOLGA	10
3.3.1 NOTRANJI IN ZUNANJI DOLG.....	11
3.3.2 DOLG V DOMAČI IN TUJI VALUTI	11
3.3.3 BRUTO IN NETO DOLG	11
3.3.4 DRŽAVA KOT NEPOSREDNI DOLŽNIK ALI KOT POROK.....	12
3.3.5 LISTINJENI IN NELISTINJENI JAVNI DOLG.....	12
3.3.6 INDEKSIRAN IN NEINDEKSIRAN JAVNI DOLG	12
3.3.7 DOLG RAZLIČNIH RAVNI DRŽAVE.....	13

4 NASTANEK, POSLEDICE IN UPRAVLJANJE JAVNEGA DOLGA V SLOVENIJI	14
4.1 NASTANEK JAVNEGA DOLGA	14
4.1.1 POSEBNOSTI NASTAJANJA JAVNEGA DOLGA V SLOVENIJI	15
4.1.1.1 Državni dolg povezan s sanacijo bank	15
4.1.1.2 Državni dolg povezan s sanacijo podjetij	15
4.1.1.3 Državni dolg iz naslova sukcesije.....	16
4.2 POSLEDICE JAVNEGA DOLGA	17
4.2.1 STOPNJA ZADOLŽENOSTI	18
4.2.2 BREME JAVNEGA DOLGA	18
4.3 UPRAVLJANJE Z JAVNIM DOLGOM	19
4.3.1 VIDIKI UPRAVLJANJA JAVNEGA DOLGA.....	20
4.3.1.1 Organizacija upravljanja javnega dolga	20
4.3.1.2 Rokovna struktura javnega dolga	21
4.3.1.3 (De)indeksacija javnega dolga	21
4.3.1.4 Valutna struktura javnega dolga	21
4.3.1.5 Lastniška struktura javnega dolga	21
4.3.1.6 Načini izdaje in trgovanje javnega dolga.....	22
5 JAVNI DOLG BELGIJE	23
5.1 PREGLED JAVNEGA DOLGA V BELGIJI SKOZI LETA	24
5.2 SEDANJE STANJE DOLGA BELGIJE	26
5.3 UKREPI ZMANJŠANJA JAVNEGA DOLGA V BELGIJI	29
5.3.1 SCENARIJI ZA REŠITEV BELGIJE.....	30
6 PRIMERJAVA JAVNEGA DOLGA BELGIJE IN SLOVENIJE	32
6.1 FISKALNA DISCIPLINA EVROPSKIH DRŽAV.....	32
6.1.1 MAASTRICHTSKI KRITERIJ.....	32
6.1.2 PAKT STABILNOSTI IN RASTI.....	33
6.1.3 EVROPSKI MEHANIZEM ZA FINANČNO STABILNOST IN VPLIV NA JAVNE FINANCE	34
6.2 ANALIZA JAVNEGA DOLGA BELGIJE IN SLOVENIJE	35
6.2.1 PROGRAM STABILNOST SLOVENIJE IN VPLIV NA JAVNI DOLG.....	38
6.2.2 PROGRAM STABILNOSTI BELGIJE IN VPLIV NA JAVNI DOLG.....	38

6.2.3	RAZLIKE MED JAVNIM DOLGOM BELGIJE IN SLOVENIJE TER DRUGIH EVROPSKIH DRŽAV	40
6.3	NEUPOŠTEVANJE FISKALNE DISCIPLINE V DRŽAVAH EU	42
7	ZAKLJUČEK.....	45
	LITERATURA IN VIRI	47

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFOV

Graf 1: Javni dolg Belgije v % BDP od leta 1980 do 2010	25
Graf 2: Javnofinančni primanjkljaj in javni dolg Belgije, 1980–2010	25
Graf 3: Javni dolg Belgije- v mio EUR.....	26
Graf 4: Javni dolg v domači in tuji valuti- v mio EUR	27
Graf 5: Bruto in neto javni dolg	28
Graf 6: Javni dolg na prebivalca	29
Graf 7: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije v % BDP-ja.....	35
Graf 8: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije na prebivalca	36
Graf 9: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije z Maastrichtskim kriterijem.....	37
Graf 10: Javni dolg 2011-2014 po konsolidacijski proračunski strategiji	40
Graf 11: Javni dolg EU držav in izpolnjevanje Maastrichtskega kriterija za leto 2010.....	44

KAZALO TABEL

Tabela 1: Javni dolg Belgije v % BDP od leta 1980 do 2010.....	24
Tabela 2: Javni dolg Belgije- v mio EUR	26
Tabela 3: Javni dolg v domači in tuji valuti- v mio EUR.....	27
Tabela 4: Bruto in neto javni dolg.....	28
Tabela 5: Javni dolg Belgije na prebivalca	29
Tabela 6: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije v % BDP-ja	35
Tabela 7: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije na prebivalca.....	36
Tabela 8: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije z Maastrichtskim kriterijem	37
Tabela 9: Predvideni javni dolg od leta 2011 do 2014 po konsolidacijski proračunski strategiji.....	39
Tabela 10: Javni dolg EU držav v % BDP-ja.....	43

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ASBH	Agencija RS za sanacijo bank in hranilnic
BDP	bruto domači proizvod
BN	bilijon
DEM	nemška marka
EFSM	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo
ESA	Evropski sistem integriranih ekonomskih računov
EU	Evropska unija
EUR	evro
MIO	milijon
NBB	National Belgium Bank
USD	ameriški dolar
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PDEU	Pogodbe o delovanju Evropske unije
RS	Republika Slovenija
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SURS	Statistični urad Republike Slovenije

1 UVOD

Javni dolg je trenutno ena izmed najbolj aktualnih tem po vsem svetu, čeprav je to tema, ki je zaskrbljujoča že leta, saj se države težko spopadajo z njim. Začetki javnega dolga segajo že v 18. stoletje, ko so države najemale posojila za financiranje vojn, saj niso imele dovolj sredstev. Javni dolg pa se je zares povečal po letu 2009, ko je nastopila gospodarska kriza po vsem svetu in od takrat naprej se države spopadajo s prevelikim dolgom, ki ga je težko zmanjšati.

Predvsem državam članicam Evropske unije predstavlja javni dolg veliko breme. Vse več je prezadolženih držav, ki »tonejo« v lastnih dolgovih in se ne morejo vrniti na stara pota. Javni dolg nastane, ker se države zaradi financiranja javnih potreb zadolžujejo pri domačih in tujih upnikih. Zavedajo se, da javni dolg s seboj prinaša veliko negativnih posledic, poleg tega pa se breme prenaša na kasnejše generacije davkoplačevalcev. Eden izmed načinov pokritja javnega dolga je povišanje davkov, katerega posledice občutijo prebivalci. Evropska unija določa meje javnega dolga, t. i. maastrichtski kriterij, ki ne sme preseči 60 % BDP-ja države in javnofinančnega primanjkljaja do 3 % BDP-ja države za vstop v ekonomsko in monetarno unijo. Belgija je ena izmed bolj zadolženih držav v Evropski uniji. Spopada se s preveliko zadolženostjo države, ki krepko presega maastrichtski kriterij. Za javni dolg ni pomembno, kako razvita je država, saj prizadene tudi najbolj razvite države, kar je dokazano v primeru Belgije, saj je Belgija ena izmed pomembnih središč EU. Pomembno je, da se države zavedo, da povzroča veliko škodo tudi na ostalih ekonomskih kategorijah. Države bodo morale poiskati primerne strategije in rešitve za zmanjšanje dolga.

Namen diplomskega dela je predstaviti sam pomen javnega dolga in ga umestiti v področje javnih financ narodnega gospodarstva, kako nastane in kako njegove posledice vplivajo na državo ter kako država upravlja z javnim dolgom. Na kratko sem predstavila zadolženost Slovenije. V diplomski nalogi sem za primer proučevanja izbrala državo Belgijo, kjer pa sem raziskala, kolikšen javni dolg ima Belgija v zadnjih letih, kakšen vpliv ima javni dolg na državo in s kakšnimi strategijami bo ta dolg odpravljen. Primerjala sem tudi Belgijo in Slovenijo, in sicer to, kako se javni dolg razlikuje med državama. Za konec pa sem za primerjavo izbrala vse države EU in preverila, katere izpolnjujejo konvergenčni kriterij in katere ga presegajo.

Metode dela, ki sem jih uporabila pri izdelavi diplomskega dela, temeljijo predvsem na domači in tuji literaturi, internetnih virih in pregledovanju zakonov in predpisov, ki opisujejo in proučujejo področja javnega dolga, problema zadolževanja države, posledic javnega dolga za države. Pri raziskovanju javnega dolga Belgije sem uporabila predvsem tujo literaturo in tuje internetne vire ter statistične podatke države. Zbrane podatke sem analizirala in jih členila v dano analizo. Na težave sem naletela predvsem pri iskanju literature in virov za Belgijo.

Vsebina diplomskega dela je sestavljena iz več sklopov. V začetnem uvodnem sklopu sem predstavila izhodišča diplomskega dela, opredelila problem, ki sem ga raziskovala ter namen in cilji diplomskega dela. Navedene so tudi metode dela, ki sem jih uporabila pri pisanju diplomskega dela.

Drugi sklop opisuje javne finance narodnega gospodarstva. V njem so opredeljeni sestavni deli javnih financ, in sicer javni izdatki, javni prihodki in javnofinančni primanjkljaj. Te pojme sem opisala zaradi lažje predstave, kaj pravzaprav je javni dolg in zaradi umestitve tega pojma v javne finance.

V tretjem sklopu je opredeljen javni dolg. Ni samo ene definicije javnega dolga, zato sem navedla različne opredelitve javnega dolga. Opredelila sem tudi delitev javnega dolga, ki se deli po več kriterijih, in sicer glede na vrsto upnika, valuto, glede na vlogo države, bruto in neto dolg, indeksiran in neindeksiran ter dolg glede na različne ravni države.

V četrtem sklopu sem predstavila nastanek javnega dolga, upravljanje z njim in posledice, ki jih povzroča. Pri nastanku sem opisala tudi posebnosti nastanka slovenskega javnega dolga. Upravljanje javnega dolga je ena izmed funkcij države na finančnem področju. Uporablja različne vidike za upravljanje javnega dolga, ki sem jih tudi na kratko opisala. Predstavila pa sem tudi posledice, ki jih povzroči prevelik javni dolg.

V petem sklopu je predstavljen javni dolg Belgije. Na kratko sem opisala javni dolg skozi čas in v grafih analizirala, kako se je spreminjal skozi različna obdobja. Podrobneje sem analizirala tudi javni dolg v obdobju zadnjih šestih let in ga opisala. V tem poglavju pa sem opisala tudi ukrepe za zmanjšanje javnega dolga Belgije, ki jih je postavila Belgija v zadnjih nekaj letih in strategije, ki jih bo še uporabila.

V šestem sklopu sem predstavila fiskalno disciplino, to so pravila, ki veljajo za celo Evropo. Sem spadajo Maastrichtski kriterij, ki določa kriterije glede vstopa v EMU, Pakt o stabilnosti in rasti, ki postavlja pravila članicam EU in Evropski mehanizem za finančno stabilnost in vpliv na javne finance. V nadaljevanju pa sem naredila primerjavo javnega dolga Belgije in Slovenije ter to primerjavo prikazala z grafi. Primerjavo sem naredila predvsem zaradi boljše predstave, kam sodi Belgija in Slovenija. Opisala sem tudi program stabilnosti obeh držav. Predstavila pa sem tudi, katere EU države izpolnjujejo konvergenčni kriterij in katere ga krepko presegajo. V zadnjem zaključnem sklopu pa sem opisala svoje ugotovitve, ki se jih dobila skozi čas pisanje diplomskega dela.

2 JAVNE FINANCE NARODNEGA GOSPODARSTVA

Glavna naloga javnega sektorja je zadovoljiti javne potrebe narodnega gospodarstva in državljanov. Sredstva, s katerimi javni sektor financira te naloge, pa se imenujejo javne finance. Definicija oziroma predmet javnih financ so »/.../ modelitete zbiranja, upravljanja (gospodarjenja), razdeljevanja in porabe teh sredstev kot tudi raznovrstni učinki, ki jih ima zbiranje sredstev s strani države in drugih javnopravnih teles, upravljanje z njimi ter njihova razdelitev in poraba na fizične in pravne osebe, kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti.« (Upravna akademija, 2011) Iz zgoraj navedene definicije je razvidno, da obstajajo trije predmeti javnih financ, in sicer (Upravna akademija, 2011):

- zbiranje javnofinančnih sredstev;
- upravljanje z javnofinančnimi sredstvi, ki po našem mnenju zajema tudi razdeljevanje in porabo teh sredstev;
- raznovrstni učinki, ki jih ima zbiranje, upravljanje, razdelitev ter poraba javnofinančnih sredstev tako na fizične in pravne osebe, kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti.

Javne finance so finančna funkcija države in drugih institucij, katerih cilj je zagotoviti zadostna sredstva za financiranje javnih izdatkov. V največji meri se javne finance polnijo z davki, ki jih pobira država. Če davki ne zadostujejo, potem vlada vstopi na finančne trge z izdajo državnih obveznic oz. se država zadolžuje.

Država na področju proračunske politike opravlja tri osnovne funkcije. Glavne tri funkcije države so alokacijska funkcija, prerazdelitvena funkcija in stabilizacijska funkcija. Pri alokacijski funkciji gre za proces, pri kateri se poleg razdelitve resursov na produkcijo javnih dobrin in produkcijo zasebnih dobrin opravlja nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. Prerazdelitvena funkcija prerazdeli dohodek, tako da premožnejši plačujejo višje prispevke kot manj premožnejši in s tem popravljajo tržne izide. Pri stabilizacijski funkciji pa gre za usklajevanje fiskalne in monetarne politike, da bo država zasledovala, določene makroekonomske cilje, kot so nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast, itd. Obstaja pa še regulatorna funkcija, s katero država zagotavlja in »skrbi« za institucije in pravni red, ki so potrebni za nemoteno delovanje zasebnega sektorja (Stanovnik, 2008, str. 1).

Obseg javnih financ je odvisen od velikosti narodnega dohodka, ki predstavlja ustvarjeno vrednost neke države v enem letu. Narodni dohodek je kazalec razvoja in dosežkov vsake države. Razvoj gospodarstva pa je odvisen od tega, kolikšen delež narodnega dohodka država nameni za javne finance, ki se ugotavlja s fiskalno obremenitvijo. Fiskalna obremenitev pa se ugotavlja z BDP-jem za posamezno državo v posameznem letu (Brezovnik in Oplotnik, 2003, str. 43).

2.1 JAVNI IZDATKI

Javni izdatki prikazujejo porabo sredstev za zadovoljevanje potreb in opravljanje nalog iz proračuna države in lokalnih skupnosti. Bolj kot je država razvita, več potreb je treba zadovoljiti, kar pomeni večjo porabo izdatkov. Pomembno načelo za javne izdatke je, da naj izdatki ne služijo izključno koristim posameznikov, vendar naj bo korist prebivalcev kot celote in naj se z razpoložljivimi sredstvi doseže čim večja korist (Pernek in dr., 2001, str. 73–79).

Javne izdatke lahko razdelimo na dva dela, in sicer na stroške izvajanja določene državne politike in na stroške, ki jih državni ukrepi povzročijo zasebnemu sektorju. Delimo jih na javno porabo in na javne transferje. V javno porabo uvrščamo tekočo porabo in investicijsko porabo. Javni transferji pa so predvsem socialni transferji (Klun, 2009, str. 257).

2.1.1 DELITEV JAVNIH IZDATKOV

Javne izdatke lahko klasificiramo na različne načine. Razvrstimo jih po skupinah glede na njihov namen. Delimo jih na skupine, in sicer so to tekoči odhodki, tekoči transferji, investicijski odhodki in investicijski transferji.

Tekoči odhodki zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim v javnem sektorju, prispevke delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve, plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga ter sredstva izločena v rezerve. Tekoči transferji so vsa nepovratna sredstva, za katere država od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oz. prejemnik teh sredstev za plačnika ne opravi nikakršne storitve. Uporaba sredstev mora biti pri prejemniku tekoče ali splošne narave in ne investicijskega značaja. Ti izdatki so subvencije, transferji posameznikom in gospodinjstvom, transferji neprofitnim organizacijam in ustanovam, tekoči transferji drugim ravnem države, tekoči transferji v javne zavode in druge izvajalce javnih služb, tekoči transferji v tujino. Investicijski odhodki zajemajo plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih sredstev. To so zgradbe in prostori, prevozna sredstva, izdatki za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, izdatke za nakup zemljišč in naravnih bogastev, izdatki za nakup blagovnih rezerv in interventnih zalog. Investicijski transferji so izdatki države, ki za prejemnike sredstev ne pomenijo vzpostavitev finančne obveznosti do države, pač pa za prejemnika sredstev predstavljajo nepovratna sredstva. Za razliko od investicijskih odhodkov investicijski transferji ne povečujejo realnega premoženja države, pač pa povečujejo realno premoženje prejemnikov teh sredstev (Srbotnik, 2002, str. 16–17).

2.1.2 VZROKI ZA POVEČAJE JAVNIH IZDATKOV

Vzroki za naraščanje javnih izdatkov so predvsem tisti, ki nastajajo z razvojem države, ker le-ta prevzema nove naloge, ki otežijo proračun. Te naloge so predvsem gospodarskega

pomena. Poznamo delitev vzrokov naraščanja javnih izdatkov na navidezne in dejanske, ki jih je opredelil francoski teoretik Gaston Jeze.

Vzroki, ki spadajo med navidezne vzroke, so prehod iz neto na bruto prikaz proračuna, zmanjševanje kupne moči denarja ter povečanje državnega ozemlja in povečanje števila prebivalstva. Spremembe pri vrednosti denarja vplivajo na rast cen na trgu, kar povzroči zvišanje plač, to pa povzroči povečanje državnih izdatkov. Ob povečanju ozemlja in števila prebivalcev, naraste tudi javna uprava in s tem narastejo tudi javni izdatki. Včasih je bil prikazan samo neto proračun, razlika med prihodki in odhodki. Danes pa je prikazan popoln proračun, kar pomeni da so v proračunu ločeno prikazani prihodki in odhodki. Prehod iz neto na popoln proračun pa je vzrok za nastanek porasti državnih izdatkov.

Dejanski vzroki naraščanja javnih izdatkov pa so ekonomski, finančni in politični. Med ekonomske vzroke spadata razvoj države, pri čemer za nove potrebe družbe naraščajo izdatki in konkurenca na sodobnem svetovnem trgu, ki za pospeševanje izvoza potrebuje državna sredstva. Finančni vzroki pa so najpogosteje plačila obresti in anuitet državnih posojil, najetih običajno po vojni in proračunski primanjkljaj, ki je posledica neracionalnega trošenja in povečanja državnih izdatkov. Politične vzroke delimo na notranje in zunanje. Notranje vzroke lahko povzročijo oblika vladavine, demokratične institucije, parlamentarni režim. Zunanji vzroki politike na povečanje izdatkov pa so na primer mednarodne politične situacije, oboroževanje, lokalne vojne, ki povzročijo povečanje državnih izdatkov (Pernek idr., 2001, str. 73–76).

2.2 JAVNI PRIHODKI

Javni prihodki so sredstva, ki jih javna oblast zbere oz. pridobi z namenom financiranja izvrševanja javnih nalog, ki omogočajo zadovoljevanje javnih potreb. Do svojih prihodkov prihaja država na različne načine, ki jih določa predvsem ustavna ureditev posamezne države. Država pridobi javne prihodke z opravljanjem gospodarske dejavnosti ali na podlagi zakonov oz. predpisov, ki določajo dajatve. Glede na način njihove pridobitve poznamo različne klasifikacije javnih prihodkov (Upravna akademija, 2011).

2.2.1 DELITEV JAVNIH PRIHODKOV

Javne prihodke delimo po različni vidikih. Javne prihodke, ki se delijo po pravni podlagi za pridobivanje prihodkov, imenujemo izvirne in izvedene prihodke. Izvirni prihodki so tisti, ki jih država pridobiva s svojo gospodarsko dejavnostjo. Izvedene prihodke pa država pridobiva na podlagi posebnih predpisov. Med njimi so najpomembnejši davki, ki pomenijo obvezne dajatve brez neposrednega vračila, ki jih državni organi predpišejo drugim ekonomskim subjektom, bodisi za kritje javnih finančnih potreb ali za uresničevanje drugih javnih ciljev, zlasti na področju ekonomske in socialne politike.

Javne prihodke lahko razvrščamo tudi glede na njihove ekonomske značilnosti. Razvrstimo jih na pet osnovnih skupin, in sicer na davčne prihodke, nedavčne prihodke, kapitalske prihodke, donacije in transferne prihodke. Vsaka skupina ima svoje ekonomske lastnosti,

najpomembnejši pa so davčni in nedavčni prihodki, ki skupaj tvorijo tekoče javnofinančne prihodke.

Davčni prihodki vsebujejo obvezne, nepovratne in nepoplačljive dajatve, ki jih davkoplačevalci vplačujejo v dobro proračunov. Zajemajo vse vrste davkov, ki jih določa poseben zakon. Med davčne prihodke se tako razvrščeni davki na dohodek fizičnih in dobiček pravnih oseb, prispevki za socialno varnost, davki na plačilno listo, davki na premoženje, domači davki na blago in storitve, davki na mednarodno trgovino in transakcije in drugi davki.

Nedavčni prihodki vsebujejo vse tiste nepovratne in nepoplačljive prihodke, ki ne spadajo v skupino davčnih prihodkov. V to skupino uvrščamo prihodke iz naslova udeležbe na dobičku javnih podjetij, javnih finančnih institucij in drugih podjetij, v katerih ima država svoje finančne naložbe, prihodke od obresti, prihodke od upravljanja z državnim premoženjem (prihodki od najemnin, zakupnin, licenčnin, prihodki od podeljenih koncesij). Sem se razvrščajo tudi tiste vrste taks in pristojbin, ki predstavljajo odškodnino oziroma delno plačilo za opravljene storitve državnih organov oziroma javne uprave (sodne in upravne takse in denarne kazni). Sem razvrščamo tudi prihodke od prodaje blaga in storitev, to je vse vrste prihodkov, ki jih posamezni proračunski uporabniki pridobivajo iz naslova opravljanja »lastne dejavnosti oziroma »tržne dejavnosti«, to je s prodajo svojih proizvodov ali opravljanja svojih storitev drugim sektorjem na trgu. Med druge nedavčne prihodke pa so razvrščeni tudi dodatni prostovoljni prispevki za socialno varnost.

V tretjo skupino javnih prihodkov spadajo kapitalski prihodki. Ti prihodki so lahko pridobljeni od prodaje stvarnega premoženja, nematerialnega premoženja, zalog in interventnih oz. blagovnih rezerv. Med stvarno premoženje spadajo zgradbe, oprema, zemljišča, itd. Med nematerialno premoženje pa patenti, licence in blagovne znamke.

Donacije se uvrščajo v tiste vrste tekočih in kapitalskih prihodkov, ki predstavljajo nepovratna plačila ter prostovoljna nakazila sredstev. Prejeta so lahko iz domačih virov ali iz tujine. V to skupino spadajo tudi prejete donacije ter prejeta denarna darila.

V skupino transfernih prihodkov spadajo vsa sredstva, ki jih posamezna institucija javnega financiranja prejema iz drugih javnofinančnih institucij (proračuna RS, proračunov občin, skladov socialnega zavarovanja). Tovrstni prihodki niso izvirni javnofinančni prihodki, pač pa predstavljajo transfere sredstev med posameznimi javnofinančnimi institucijami. Pri sestavi globalne bilance javnega financiranja se transferni prihodki konsolidirajo, kar pomeni, da se pobotajo s transfernimi odhodki, ki ne predstavljajo končne porabe, pač pa le transfer sredstev v druge javnofinančne institucije (Upravna akademija, 2011).

2.3 JAVNOFINANČNI PRIMANJKLJAJ

»Javnofinančni primanjkljaj ali fiskalni deficit pojmuje kot negativno razliko med javnofinančnimi prihodki in odhodki. Kadar država porablja več denarja, kot ga je porabila

z davčnimi in nedavčnimi prihodki, nastaja negativno stanje v konsolidirani bilanci javnih financ.« (Klun, 2009, str. 231) Najpogostejši vzroki javno finančnega primanjkljaja so nizka gospodarska rast, ekspanzivna finančna politika in ostali vzroki. Glede na čim natančnejše merjenje tega ekonomskega kazalnika je bistveno, da se določi, kateri elementi spadajo v bilanco prihodkov in odhodkov, kateri pa v račun finančnih terjatev in naložb oziroma v račun financiranja. Blejeer in Cheasty sta imenovala dva osnovna kriterija za takšno razvrstitev, in sicer kriterij javnega dolga in kriterij politike javnega sektorja.

Kriterij javnega dolga merimo po tem, če transakcija ne ustvari ali poravnava neke obveznosti do virov sredstev javnega sektorja. Je sestavni element računa prihodkov in odhodkov. To so npr. plačila obresti, ki so element računa prihodkov in odhodkov, ker so to plačila kapitalu. Ravno obratno pa je, če transakcija ustvari ali poravnava neko obveznost javnega sektorja, to pa je element finančnega računa. To pa je npr. plačilo glavnice, saj poravnava oziroma zmanjša obveznosti javnega sektorja in je element finančnega računa.

Kriterij politike javnega sektorja pa pomeni, da je transakcija element računa prihodkov in odhodkov, če je račun prihodkov in odhodkov sestavni del aktivne politike javnega sektorja, ne pa samo pasivnega likvidnega uravnavanja javnega sektorja. Po obeh kriterijih je večina elementov razvrščena v skupino računa prihodkov in odhodkov ali finančnega računa. Po prvem kriteriju pa so nekateri elementi razvrščeni v finančni račun in po drugem kriteriju v račun prihodkov in odhodkov (Stanovnik, 2008, str. 266–267).

Javnofinančni primanjkljaj povzroča veliko težav v vseh evropskih državah. Proračunski primanjkljaj je strukturne narave, gre za primanjkljaj, ki se ne bo zlahka zmanjšal. Primanjkljaj bo ostal tudi, ko se bo gospodarstvo vrnilo na stara pota in ponovno oživel. Dodatno težavo pa predstavlja nizka inflacija. Nižja kot bo inflacija, težje bo pokritje primanjkljaja (Savin, 2009, str. 5).

2.3.1 VRSTE JAVNOFINANČNEGA PRIMANKLJAJA

Osnovno pojmovanje javnofinančnega primanjkljaja predstavlja konvencionalni primanjkljaj. Pogosto nam ne podaja pravih informacij o vladni fiskalni poziciji in politiki. Zaradi gospodarske krize se dohodki znižujejo, to pa vodi v nižje davčne prihodke. Zmanjša se tudi potrošnja, kar prav tako povzroči padec davčnih prihodkov, vse te posledice pa pripeljejo do primanjkljaja v proračunu. Obratno pa se dogaja pri gospodarskem razcvetu. Javnofinančni primanjkljaj, ki ni odvisen od gibanj v gospodarstvu, bodisi od gospodarske krize bodisi od gospodarskega razcveta, imenujemo strukturni ali trendi primanjkljaj (Klun, 2009, str. 235).

Javnofinančni primanjkljaj delimo tudi na primarni in operativni primanjkljaj. Primarni primanjkljaj poimenujemo kot primanjkljaj brez plačila obresti za javni dolg. Kaže za koliko se je na novo zadolžila država v določenem letu. Nižji primarni primanjkljaj pomeni, da bo v bodoče potrebno plačevati nižje obresti za javni dolg. Kadar gre za višji primarni

primanjkljaj pa ima ravno obraten pomen, da se bo v prihodnosti plačevalo višje obresti za javni dolg. Primarni deficit je dober merilec, saj določa, ali se neto zadolževanje povečuje ali se zmanjšuje (Klun, 2009, str. 235).

Operativni primanjkljaj je primanjkljaj brez inflacijske komponente plačila obresti za javni dolg. Kadar nastopi inflacija, mora tudi država poleg nominalnih obresti plačevati tako realne obresti kot odplačilo glavnice. Odplačilo glavnice pa ne predstavlja novega dohodka prejemnikom in ta del plačila obresti naj bi se ponovno reinvestiral v državne obveznice. Ta del obresti torej ne vpliva na raven agregatnega povpraševanja, za razliko od realnega dela plačila obresti, ki jih prejemnik, troši ne da bi zmanjšal svoje neto premoženje (Stanovnik, 2008, str. 268).

2.3.2 VIRI FINANCIRANJA JAVNOFINANČNEGA PRIMANJKLJAJA

Država se tako za pokrivanje presežka proračunskih izdatkov zadolžuje. Fiskalni deficit se lahko financira iz preseženega domačega varčevanja ali pa z neto zadolževanjem v tujini. Viri financiranja domačega zadolževanja so neto posojila domačega zasebnega sektorja, posojila centralne banke, prisilno posojanje prebivalstva.

Prvi vir domačega zadolževanja so neto posojila domačega zasebnega sektorja. To so posojila predvsem v obliki obveznic. Gre za prodajo državnih obveznic. Postopek poteka tako, da ob tem, ko prebivalci določene države, podjetja ali banke kupujejo državne obveznice, s tem posojajo denar državi. Država kupcem obveznic ponuja obresti in vračilo glavnice. Drugi vir domačega zadolževanja so posojila centralne banke. Država se zadolži pri centralni banki tako, da izda obveznice, ki jih centralna banka kupi. Plača jih z izdajo primarnega denarja, zato se pri denarnem financiranju poveča količina denarja v obtoku. Vendar je ta vir financiranja javnofinančnega proračuna zgolj teoretičen, saj ga večina držav prepoveduje. Posojila banke imajo neposreden učinek na količino denarja, kar pa povzroči inflacijo. Tretji vir domačega zadolževanja pa je prisilno posojanje prebivalstva oziroma terjatve prebivalstva do javnega sektorja. Ta vir je predvsem značilnost držav na prehodu. Prebivalstvo neprisilno posoja denar državi z odkupom državnih obveznic. Prisilno pa posojajo denar tako, da jim država ne plačuje plač, pokojnin itd. Takšno posojanje je nepravično, še posebej boleče je za prebivalce z nizkim dohodkom. To posojanje označimo kot nakup državnih obveznic z donosom nič.

Poleg domačega zadolževanja pa obstaja še zadolževanje v tujini, in sicer na dva načina, posojila tujih fizičnih in pravnih oseb ter posojila mednarodnih institucij. Zadolževanje v tujini prinese nižje davke, država si zagotovi določen delež večjega uporabljivega produkta v primerjavi z domačimi, vendar bodo prebivalci zato morali plačevati davke, da se bo dolg tuji državi odplačal (Klun, 2009, str. 234).

3 OPREDELITEV JAVNEGA DOLGA

3.1 ZGODOVINA JAVNEGA DOLGA

Potreba po financiranju vojn, zlasti za špansko nasledstvo, za avstrijsko nasledstvo, ameriške vojne za neodvisnost in četrte angleško nizozemske vojne so v 18. stoletju povzročile izjemno povečanje britanskega javnega dolga (Brščič, 2010, str. 25–26). Kralji so za financiranje vojne najemali posojila. To je bilo cenejše od pobiranja davkov in bolj priročno, bilo je brez tveganja in kralj ni imel odgovornosti za zamude plačila davkov.

V Angliji je Charles II. prenehal z menjavo, leta 1672 je bilo to zadnjič, ker je »Veličastni revoluciji« po letu 1688 sledila finančna revolucija, med katero je parlament prevzel učinkovito kontrolo nad nacionalnim dolgom (Citizendum, 2010). Parlament je sprejel zakon, ki je garantiral za državne dolgove in jih naredil prosto prenosljive med posamezniki. V letu 1694 pa je bila ustanovljena prva centralna banka za zagotovitev stabilnega mehanizma za ustvarjanje in alokacijo kreditov. Banka je tako začela izdajati bankovce, ki so postali novo menjalno sredstvo. Leta 1690 se je v Londonu razvil trg z vrednostnimi papirji, trgovalo pa se je predvsem z državnimi obveznicami, anuitetnimi pogodbami ter delnicami podjetij. London je prvi zlom finančnega trga doživel leta 1690. Takrat je tudi propadlo 70 % novoustanovljenih podjetij. Vzroki zloma so bili zaskrbljenost nad porazi vojske in zaskrbljenost nad vladno strategijo o umiku starih kovancev. Finančna revolucija v Angliji je imela pomembno vlogo za sedanjo ekonomijo, saj je ustvarila vse potrebne elemente za moderno tržno ekonomijo.

Delnice podjetja so prodajali vlagateljem tako, da so delnice lahko kupili le z državnimi obveznicami. Trg s francoskimi obveznicami je bil takrat zaradi velikega dolga in slabih državnih financ v zelo slabem stanju. Inovativen pristop menjave delnic perspektivnega podjetja z obveznicami po izključni ceni je bila dobra spodbuda za imetnike teh obveznic. Med francosko zakladnico in podjetjem je veljal poseben dogovor, ki je zakladnici dovoljeval izplačevanje nižjih obresti za obveznice, ki jih je podjetje dobilo v zameno za svoje delnice. Ukrepi angleške vlade so začeli delovati in tuji vlagatelji so se počasi začeli vračati na londonski trg in do leta 1776 je bilo kar 40 % britanskega dolga v rokah tujcev (Lipej, 2010, str. 34–37).

Adam Smith, ki je bil znani začetnik politične ekonomije, je v letu 1760, menil, da je zmožnost javnega zadolževanja odvisna od stopnje razvitosti in zgolj v tržni družbi. Naklonjen je bil vojaštvu, vendar je kopičenje javnega dolga spremljal z največjo zaskrbljenostjo. Problematiziral je javnofinančno vzdržnost dolga. Bil je mnenja, da je dolg eden ključnih nevarnosti za obstoj tržne družbe. Javni dolg prej ali slej pripelje do zvišanja davčnih bremen, kar povzroči beg kapitala in tako vodi v razvrednotenje domače valute. S kopičenjem dolga se kapital preusmerja od investicij k sedanji potrošnji, namesto produktivnega dela se zaposluje neproduktivno delo. Smithova načela pravijo, da bo na

dolgi rok javni dolg uničil vse pomembne države Evrope. Smith ni bil niti optimističen glede uspeha politik, ki so vodile k zmanjševanju dolga (Lipej, 2010, str. 10–25).

3.2 RAZLIČNE OPREDELITVE JAVNEGA DOLGA

Država se za financiranje proračunskega primanjkljaja zadolžuje in tako izdaja javni dolg. Javni dolg, ki ga izkazuje država v nekem trenutku, je tako vsota preteklih proračunskih primanjkljajev. Pri financiranju javnih potreb in predvsem pri večjih investicijah v javno infrastrukturo se države poslužujejo finančnih aranžmajev. Ti se obravnavajo kot javni dolg. Javni dolg opredelimo v ožjem in širšem smislu. V ožjem pomenu besede so javni dolg le obveznosti, ki jih ima država do domačih in tujih upnikov. V širšem pomenu besede so javni dolg obveznosti javnega sektorja in obveznost zasebnega sektorja, za katere jamči država (Pernek idr., 2001, str. 315).

Javni dolg je kategorija, s katero se vrednoti gospodarstvo države. Daje nam informacijo o stanju 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, dospelja, lastnika, tržnosti in specifičnih namenov uporabe (Markovič - Hribernik, 1996, str. 101).

Jamstvo predstavlja le potencialni dolg. Velikokrat država namreč izda obveznico v zameno za terjatev, ki je lahko tudi tržna, torej jo je mogoče prodati. Z dajanjem jamstev država lahko izboljša bilanco podjetij in s tem prepreči njihov propad. Dolg nastane šele v primeru, ko kakšno podjetje resnično propade, država pa pred tem ne proda terjatve (Klun, 2009, str. 235).

3.3 DELITEV JAVNEGA DOLGA

Javni dolg delimo na več ravni, in sicer po naslednjih kriterijih:

- a) glede na vrsto upnika:
 - a. notranji javni dolg,
 - b. zunanji javni dolg,

- b) glede na to, v kateri valuti je javni dolg nastal:
 - a. dolg v domači valuti,
 - b. dolg v tuji valuti,

- c) bruto in neto dolg,

- d) glede na vlogo države pri nastajanju dolga:
 - a. dolg, pri katerem je država neposredni dolžnik,
 - b. dolg, pri katerem je država porok,

- e) listinjeni in nelistinjeni javni dolg,
- f) indeksirani in neindeksirani javni dolg,
- g) dolg različnih ravni države.

3.3.1 NOTRANJI IN ZUNANJI DOLG

Notranji in zunanji dolg se določata glede na to, kdo je upnik. Pri notranjem javnem dolgu je upnik domača pravna ali fizična oseba. Tu ne pride do prelivanja sredstev iz države, vendar pa vračilo glavnice in obresti pomeni določeno redistribucijo dohodka od davkopllačevalcev k upnikom. Notranji dolg je ponavadi določen v domači valuti. Razdelimo ga lahko na dva dela, in sicer na dolg, s katerim je država prevzela le obveznosti, ni pa pridobila nikakršnih sredstev (npr. pokrivanje bilančnih lukenj bank – sanacija bank) in na dolg, ki je nastal z zadolževanjem in prodajo vrednostnih papirjev za pokrivanje proračunske luknje.

Pri zunanjem javnem dolgu je upnik tuja pravna ali fizična oseba. Sredstva se prelivajo v tujo državo. Slabost tega dolga je izguba določenih produkcijskih zmoglosti in obremenitev prihodnjih generacij. Država se zadolžuje pri mednarodnih finančnih organizacijah, kot so Evropska investicijska banka, Mednarodni denarni sklad, Evropska banka za obnovo in razvoj, pri tujih vladah in vladnih agencijah, tujih bankah in pri zasebnih kreditodajalcih. S časom so meje med notranjim in zunanjim dolgom vedno bolj zabrisane. Vseeno pa se nekako daje prednost zadolževanju na domačem trgu (Capriolo, 2000, str. 10).

3.3.2 DOLG V DOMAČI IN TUJI VALUTI

Domači dolg je oblikovan v domači valuti. Dolg do tujine pa je oblikovan v tuji valuti oz. v košarici in v njej država izplačuje dolg svojim upnikom. Valuta je med drugimi določena v pogodbenih določilih, ki se oblikujejo ob pogajanjih za posamezen kredit. Po uvedbi evra so se meje med dolgom v domači in tuji valuti zabrisale. Po uvedbi evra je v evropskih državah dolg v tuji valuti zelo majhen, le okrog 2 %. Prevladuje dolg v valuti evro, ki predstavlja, kar 98 % vsega dolga. Stabilnost držav, nizka inflacija in neodvisnost centralnih bank so razlogi za nižjo potrebo po zadolževanju v tuji valuti (Pernek idr., 2001, str. 286).

3.3.3 BRUTO IN NETO DOLG

Bruto javni dolg predstavlja vse finančne obveznosti države. Neto javni dolg pa opredelimo kot razliko med bruto javnim dolgom in njenim dolgoročnim finančnimi naložbami. Mnogi ekonomisti menijo, da naj bi bil neto javni dolg primernejši koncept pri ugotavljanju in kvantificiranju možnih scenarijev prihodnjega 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).

3.3.4 DRŽAVA KOT NEPOSREDNI DOLŽNIK ALI KOT POROK

Javni dolg razlikujemo tudi glede na to, ali je država neposredni dolžnik ali samo jamči za plačilo obveznosti za primere, ko osnovni dolžnik ne bo mogel izpolniti svojih obvez. Fiksne obveznosti Slovenije so tiste, ki jih je kot primarni dolžnik sama neposredno najela, potencialne pa so tiste, ki jih v svojem imenu in za svoj račun najelo domače podjetje ali katera druga organizacija, vendar jamči zanje RS, ki postane tako sekundarni dolžnik (Pernek idr., 2001, str. 286).

3.3.5 LISTINJENI IN NELISTINJENI JAVNI DOLG

Listinjeni dolg predstavlja emisije vrednostnih papirjev, največkrat za neznane upnike, saj lahko vrednostni papir s prodajo večkrat zamenja lastnika. Nelistinjeni dolg pa predstavlja bilateralni in multilateralni kredit vlad oz. drugih mednarodnih finančnih ustanov, katerih značilnosti sta znan upnik in dvostranskost razmerja (Srabotnik, 2002, str. 13).

3.3.6 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. Indeksiran javni dolg je možen takrat, če je javni dolg denominiran v domači valuti z revalorizacijsko klavzulo, ali če je denominiran v tuji valuti ali košarici valut (Ribnikar, 1994, str. 2).

Neindeksiran javni dolg nasprotno pojmuje tisti javni dolg, ki nima revalorizacije ali devizne klavzule in bi se ob porastu splošne ravni cen njegova realna vrednost zmanjšala. V večini držav je javni dolg neindeksiran, kar pomeni, da so obveznosti države denominirane v domači valuti in da amortizacijski načrt ni natančno indeksiran, da bi obdržal spremembe v kupni moči denarja. To je razlog, da inflacija lahko pomembno vpliva na stanje v javnih financah.

Pri vprašanju do kakšne mere je mogoče šteti inflacijo za učinkovito zmanjšanje velikega bremena neindeksiranega javnega dolga, je treba upoštevati, da so za to ključnega pomena inflacijska pričakovanja ekonomskih subjektov in pa upoštevanje inflacijskih alokativnih in redistribucijskih učinkov (Guidotti, Kumar, 1991, str. 16-17). Več je pozitivnih kritik na strani indeksiranega javnega dolga kot na strani neindeksiranega javnega dolga. Vseeno pa večina držav izdaja večino neindeksiranega javnega dolga in v domači valuti.

3.3.7 DOLG RAZLIČNIH RAVNI DRŽAVE

Javni dolg natančneje opredelimo, če upoštevamo tudi raven države. Možna je osredotočenost na dolg osrednje ravni države oz. države v ožjem smislu, obveznosti vseh ravni države oz. države v širšem smislu in obveznosti celotnega javnega sektorja, ki vključuje tudi podjetje 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. Podatke o javnemu dolgu objavljata OECD in Svetovna banka, vendar pa definicije niso enotne (Murn, 1997, str. 57).

Dolg osrednje ravni države ali drugače državni dolg, predstavlja najožji koncept ravni dolga v državi. Zajema kredite in vrednostne papirje ožje opredeljene države, kamor sodijo organi zakonodaje, izvršilne in sodne oblasti in organizacije v njihovi sestavi. Z njim upravlja državna zakladnica in ga servisira neposredno iz državnega proračuna. Ta koncept je treba zagovarjati predvsem zaradi večje razpoložljivosti podatkov.

Dolg vseh ravni države zajema dolg centralne države, dolg organov in organizacij lokalne oblasti ter dolg skladov za socialno varnost. To pa je v skladu z definicijo države kot ne podjetniške organizacije po metodologiji Združenih narodov. Takšen koncept uporabljata tudi Sekretariat OECD in Komisija Evropske unije, pri ugotavljanju izpolnjevanja 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, saj meni, da je ta koncept posebej primeren za analizo v državah v prehodu (Blejer in Cheasty, 1993, str. 3). Najširši koncept javnega dolga pa uporablja Svetovna banka. Poleg dejanskega dolga prikazuje tudi potencialni in javno garantiran dolg privatnih dolžnikov.

4 NASTANEK, POSLEDICE IN UPRAVLJANJE JAVNEGA DOLGA V SLOVENIJI

4.1 NASTANEK JAVNEGA DOLGA

Javni dolg nastane zaradi pokrivanja primanjkljaja in zaradi dajanja jamstev in poroštev javnemu in zasebnemu sektorju. Javni dolg torej nastane, kadar je celotna potrošnja prebivalstva – od njihovih plač, pokojnin, socialnih prejemkov pa do novih zdravstvenih domov, šol, cest, višja od ustvarjene dodane vrednosti, namenjene potrošnji. Kadar je standard prebivalstva v širšem smislu višji od zasluženega, se mora država zadolžiti, najeti posojilo, da lahko pokrije vse obveznosti oziroma izplačila. In če se to dogaja večkrat, se z leti tudi ustrezno povečuje zadolžitev države in njen javni dolg narašča (Kordež, 2011). Javni dolg je bil do druge svetovne vojne temeljni instrument za financiranje raznih večjih projektov, ki bi v prihodnosti sami s svojimi donosi plačevali glavnico in obresti. Države so prav zaradi odplačila dolga začele ustanavljati tako imenovane amortizacijske sklade, da dolg ne bi obremenjeval proračuna. Zaradi nelikvidnosti amortizacijskih skladov pa je bilo treba dolgove velikokrat financirati prav iz proračuna. Države so zato začele seliti tovrstne sklade v proračun in servisirati javni dolg z novim zadolževanjem (Kopač, 1995, str. 51–52).

Javni dolg nastane na podlagi zakonov, ki jih sprejme državni zbor. Država se lahko sama zadolžuje za financiranje letnega proračunskega primanjkljaja in odplačilo glavnice preteklih dolgov, kar se določi s sestavo letnega proračuna posamezne države. Država sama sprejema tudi nekatere izgube, obveznosti in slabe terjatve podjetij in bank, zaradi sanacije bank in prestrukturiranja gospodarstva, v zameno da prejme državne vrednostne papirje. Država daje tudi jamstva javnemu in zasebnemu sektorju za najeta posojila, tako doma kot tudi v tujini (Pernek in Škof, 2001, str. 277).

Javni dolg v državah EU je nastajal kontinuirano na osnovi komuliranih proračunskih primanjkljajev oz. neto izposojanja države na finančnem trgu. V srednjeevropskih državah večina javnega dolga ni nastala na normalen način, prek komuliranih proračunskih primanjkljajev, temveč predvsem diskrecijsko in diskontinuirano, s prevzemanjem izgub podjetij, bank ali panog v državno lastnino in odgovornost. Izgube, ki so bile prej skrite v bilancah podjetij in bank, se iz njih čistijo in selijo v javni dolg (Kranjec, 1993, str. 7).

Za vsa centralno planska gospodarstva je bilo značilno prikrito financiranje primanjkljaja, ki je potekalo tako, da so banke pod prisilo kreditirale podjetja, za katera so vedele, da dolga ne bodo nikoli vrnila, kar pomeni prikrito subvencijo in v obliki kvazi fiskalnega primanjkljaja centralnih bank, to je oblika izgube ali zmanjšanja dobička v bilanci uspeha centralnih bank (Kopač, 1995, str. 51–52).

4.1.1 POSEBNOSTI NASTAJANJA JAVNEGA DOLGA V SLOVENIJI

Dolg RS sestavljajo krediti in vrednostni papirji, ki jih je najela oziroma izdala država. Za razliko od drugih Evropskih držav v Sloveniji je velika večina javnega dolga nastala s komuliranjem proračunskega primanjkljaja iz preteklih let, iz razlogov, ki so značilni za države na prehodu. Slovenski javni dolg je naraščal izjemoma hitro. Razlogi za rast javnega dolga v Sloveniji so naslednji (Makarovič –Hribernik, 1996, str. 102):

- prevzem delež dolga bivše Jugoslavije v procesu sukcesije;
- financiranje primanjkljaja državnega proračuna;
- sanacija bančnega in realnega sektorja;
- prevzem dolga subjektov javnega sektorja;
- vrednostnih sprememb, ki so posledica spreminjanja tečajev;
- financiranje posebnih razvojnih programov;
- indeksacije glavnice.

4.1.1.1 Državni dolg povezan s sanacijo bank

Sanacije bank se je Slovenija lotila po osamosvojitvi, čeprav bi do sanacije moralo priti že prej, vendar do tega ni prišlo, dokler država ni razpadla. Večina bank je bila namreč že takrat nesolventnih, vendar se je s sanacijo odlašalo, saj je za-le to potreben državni denar. Takšen položaj je nastal, ker so banke morale v prejšnjem sistemu sprejemati devizne vloge prebivalstva, posojila pa so dajale v dinarjih po realno negativnih obrestnih merah. Ustanovljena je bila Agencija RS za sanacijo bank in hranilnic (ASBH)¹, ki je prevzela slaba posojila in izgube tistih bank, ki so šle v sanacijo. Državni dolg se je zaradi sanacije bank povečal za vrednost obveznic RS za sanacijo bank, obveznic RS za neizplačane devizne vloge in obveznic RS za izplačane devizne vloge (Borak, 1994, str. 10).

4.1.1.2 Državni dolg povezan s sanacijo podjetij

S problemi pa se niso soočile samo banke, temveč tudi mnoga slovenska podjetja, katerih težave so se kopičile že pred osamosvojitvijo in prav tako tudi po razpadu Jugoslavije. Glavni vzroki za nastanek težav podjetij so bili izguba trgov na ozemlju nekdanje Jugoslavije, dolgovi, ki so se nabirali skozi leta ter preusmeritev na zahodne trge, ki pa so zahtevali nove naložbe. Podjetjem, ki so bila v stiski, je pomagala država z izdajo obveznic. Država je izdala dve vrsti obveznic, in sicer obveznice RS-1 in RS-2. Obveznice RS-1 so služile za prestrukturiranje gospodarstva, v prosti prodaji so bile v vrednosti 200 mio DEM. Obveznice RS-2 so bile namenjene zagotavljanju sredstev za pospeševanje izvoza, ki so bile neposredno dodeljene podjetjem v skupni vrednosti 220 milijonov DEM.

¹ ASBH je bila specializirana institucija vlade RS za vodenje sanacijskih postopkov v bankah in hranilnicah. Njihove obveznice so spadale pod državni dolg, saj je bila institucija del RS.

Te obveznice so bile v nasprotju z obveznicami za sanacijo bank za neizplačane devizne vloge in za izplačane devizne vloge povsem tržne.

Poleg izdajanja obveznic pa se je država zadolževala tudi s sprejemanjem dolgov nekaterih večjih podjetij. S tem je država postala lastnica v večjih podjetjih, kot sta bila Slovenske železarne, Splošna plovba. Država je dajala tudi poroštva za odplačilo starih posojil in za najetje novih posojil, npr. elektrogospodarstvo, TAM (Stanovnik, 2008, str. 274).

4.1.1.3 Državni dolg iz naslova sukcesije

Slovenija je kot ena izmed naslednic nekdanje SFRJ morala prevzeti tudi del njenega dolga. Ko je država razpadla, se je skupni dolg delil na alocirani in nealocirani dolg. Slovenija je prevzela alocirani dolg, katerega porabniki so pravne osebe s sedežem na ozemlju Republike Slovenije. Za nealocirani dolg pa je bilo dogovorjeno, da si bodo nekdanje skupne države razdelile dolg in tako naj bi vsaka prevzela svoj del glede na njihov delež v skupnem BDP-ju. Po podatkih Banke Slovenije je alocirani zunanji dolg konec leta 1991 znašal 1,765 milijarde USD. Pri nealociranem dolgu je šlo za pogajanja z upnicami in z njimi se je sklenila ločene sporazume. Želja Slovenije je bila, da čim prej postane finančno osamosvojena in oblikovanje lastnega deželnega tveganja. Le tako bi si država zagotovila neoviran dostop do mednarodnih finančnih trgov, vendar je bila za dosego teh ciljev potrebna včlanitev v mednarodne finančne organizacije in opredelitev svoje dolžniške obveznosti do njih ter sklenitev separatnih sporazumov o vračanju svojega alociranega dolga in ustreznega dela nealociranih dolgov nekdanje SFRJ z dvema velikima skupinama upnikov, državami članicami Pariškega kluba in s Konzorcijem komercialnih bank v okviru Londonskega kluba (Mrak, 1995, str. 13).

Dolg do držav članic Pariškega kluba, ki je bil prevzet 1995, je nastal tako, da so po naročilu posameznih vlad banke dodelile kredite SFRJ in je znašal 488 milijonov USD. Republika Slovenija je dokončno ratificirala trinajst bilateralnih sporazumov z naslednjimi državami članicami Pariškega kluba: ZDA, Nemčijo, Švedsko, Francijo, Kuvajtom, Belgijo, Avstrijo, Japonsko, Kanado, Španijo, Dansko, Nizozemsko in Švico ter iz tega naslova poravnala obveznosti do konca leta 2000. V letu 2001 so bili ratificirani še trije sporazumi z državami članicami Pariškega kluba, in sicer z Italijo, Veliko Britanijo, Norveško. V letu 2002 pa je morala Republika Slovenija iz naslova Pariškega kluba odplačevati obresti in tudi glavnice le še Nemčiji. Na ta način je Slovenija uredila dolžniško razmerje do držav članic Pariškega kluba in dolg v celoti odplačala.

Londonski klub sestavlja približno 400 komercialnih bank. Dolg je znašal okoli 812 milijonov USD. Leta 1996 je Državni zbor RS sprejel zakon, ki določa način urejanja odnosov RS z Londonskim klubom. V letu 1996 je RS uresničila dogovor z Londonskim klubom in tako izdala za 812 milijonov USD obveznic. Stanje dolga do Londonskega kluba se je do konca leta 1996 zmanjšalo na 649 milijonov USD zaradi predčasnega odplačila dela obveznic in financiranju s sredstvi na fiduciarnem računu. Z izdajo obveznic so bili oproščeni plačila vsi slovenski dolžniki iz še vedno veljavne mednarodne pogodbe NFA, ki

vključuje solidarnostno klavzulo. Leta 1998 so izvedli predčasno plačilo, ki je bilo financirano z izdajo evro obveznice v EUR, s stalno obrestno mero 5,375 %. Leta 2001 so bile plačane glavnice junija in decembra, ki pa so v plačilo dospele šele leta 2006. Glede alociranega dolga Republika Slovenija ni dolžnik, pač pa so to različna slovenska podjetja in banke, ki plačujejo glavnico in obresti, tako da plačevanje ne bremeni državnega proračuna in ne povečuje državnega dolga RS. Za nealocirani dolg pa uporabnik ni ugotovljiv, zato se je na podlagi tega povečal slovenski javni dolg (MF, 2011).

4.2 POSLEDICE JAVNEGA DOLGA

Fiskalni deficit ima negativne makroekonomske učinke. Ti učinki prinašajo večjo ponudbo državnih obveznic ob nespremenjenem povpraševanju, kar povzroča izrivanje privatnih investicij in povečanje obrestne mere, s tem pa se onemogoča gospodarska rast. Mnoge države so te negativne učinke izkusile same predvsem v obliki visokih obrestnih mer in posledic na gospodarski razvoj (Stanovnik, 2008, str. 270). Obrestne mere naraščajo zaradi višje inflacije in višjih premij za tveganje, kar pa je posledica vse večje zadolženosti držav in prinaša posledice na vzdržnosti višine dolga, zato je naloga večine razvitih držav, da svoj dolg v naslednjih letih zmanjšajo. Pri razvitih državah, ki imajo več kot 90% stopnjo zadolženosti, je gospodarska rast za 1,5 odstotne točke nižja. Ukrepi, ki so potrebni za zmanjšanje javnega dolga, so manjše trošenje države, višji davki, ki pa zmanjšujejo učinkovitost razporejanja resursov in s tem ovirajo gospodarsko rast (Bombač, 2010).

Posledice, ki jih prinaša javni dolg na stanje gospodarstva, opisujejo različne ekonomske paradigme, ki se med seboj po različnih trditvah razlikujejo. Te paradigme so neoklasična, keynesianska, Ricardova hipoteza. Če država zniža davke, ne pomeni, da bo javni dolg odplačan takoj. Posamezniki bodo zaradi znižanja davkov trošili več kot običajno. Keynesianska teorija trdi, da bodo gospodinjstva povečani dohodek uporabila za potrošnjo in s tem povečala agregatno povpraševanje. To pa zaradi nerealnih cen, plač in kratkoročni pričakovanj pomeni povečanje narodnega dohodka (Stanovnik, 2008, str. 271).

Dolgoročno gledano so kratkoročni faktorji manj pomembni, zato lahko fiskalna politika vpliva na narodni dohodek le, če se spreminjajo produkcijski faktorji. Upoštevajoč identitete proračunske omejitve privatnega sektorja: $Y = C + S + T$ in narodnega dohodka $Y = C + I + G + NX$ velja tudi naslednja identiteta $S + (T - G) = I + NX$, kjer je Y narodni dohodek, C privatna potrošnja, S privatno povpraševanje, T davki brez transfernih plačil, I domače investicije, G vladna potrošnja in NX neto izvoz države (Žakelj, 2003, str. 2–8). Če država zniža davke, se zmanjša neto varčevanje javnega sektorja, privatna potrošnja ostane nespremenjena, poveča pa se povpraševanje. Osnovni realni makroekonomski agregati ostajajo nespremenjeni, to so investicije, potrošnja in premoženje.

Če v nacionalnem gospodarstvu prevladuje določena obrestna mera, lahko revni posamezniki dobijo posojilo le po obrestni meri, ki je višja od določene. Ekstra dohodek, ki ga je posameznik dobil zaradi znižanja davkov, lahko poimenujemo posojilo države, ki ga bo posameznik vrnil v okviru višjih davkov v prihodnosti. Če predpostavljamo, da bo posameznik sam odplačal posojilo, bi mu to povzročilo višje neto premoženje, kot bi ga imel brez posojila, ker je njegova oportunitetna obrestna mera višja od določene obrestne mere. Ta premoženjski učinek bi vplival na večjo potrošnjo. To je trditev neoklasične teorije (Stanovnik, 2008, str. 271).

4.2.1 STOPNJA ZADOLŽENOSTI

Stopnja zadolženosti je kazalnik za analizo bremena javnega dolga v narodnem gospodarstvu. Uporabljamo jo, da lahko primerjamo breme javnega dolga med različnimi državami. Stopnja zadolženosti je razmerje med stanjem javnega dolga in bruto domačim proizvodom, prikažemo jo z naslednjo enačbo (Senjur, 1996, str. 300):

$$b=B/PQ$$

b = stopnja zadolženosti

P = raven cen

Q = realni BDP

PQ = nominalni BDP

B = nominalni javni dolg

Gibanje stopnje zadolženosti je odvisna od razmerja med realno obrestno mero, stopnjo rasti BDP in primarnega proračunskega primanjkljaja. Čim višja je realna obrestna mera, nižja je stopnja rasti proizvoda in večja je možnost, da se bo stopnja zadolženost povečala. Čim višja je stopnja zadolženosti, večji je delež obresti v proračunu. Če realna obrestna mera presega stopnjo rasti BDP, se problem zadolženosti večja, čeprav država nima primarnega proračunskega primanjkljaja (Senjur, 1996, str. 300).

4.2.2 BREME JAVNEGA DOLGA

Breme javnega dolga lahko razdelimo glede na dva kriterija, in sicer glede na kriterij gospodarske rasti in kriterij spreminjanja cen. V stanju brez gospodarske rasti in ob stalnih cenah je proračunski primanjkljaj seštevek primarnega deficita in servisiranja starega dolga. Da javni dolg ne bi več naraščal, ga je treba zaustaviti tako, da ima trajen primarni proračunski presežek, ki je dovolj velik, da pokrije servisiranje obstoječega javnega dolga. Ta kriterij stabilizacije javnega dolga ne upošteva rasti BDP in možnosti monetarnega financiranja. Če ima država gospodarsko rast in stabilne cene, je treba pri servisiranju javnega dolga pozornost nameniti ekonomski moči države. Zato so vsi podatki izračunani v razmerju do BDP (Senjur, 1996, str. 300).

Za zmanjšanje bremena javnega dolga država lahko uporabi štiri možnosti (Makarovič – Hribernik, 1996, str. 138):

- zakonito poveča javne prihodke in/ ali zmanjša javne izdatke;
- s povzročeno inflacijo zmanjša realno vrednost dolga;
- uvede izredni davek na premoženje;
- ustavi odplačila dolga.

4.3 UPRAVLJANJE Z JAVNIM DOLGOM

Upravljanje javnega dolga je ena izmed temeljnih funkcij države na fiskalnem področju, ki postaja ena izmed pomembnejših funkcij. Ni statističen pojem, saj se politika upravljanja javnega dolga neprestano spreminja, še posebej so hitri premiki na evropskem finančnem prostoru v zadnjih letih. Wolswijk in de Haan omenjata, da se je hitrejši razvoj upravljanja z javnim dolgom začel ob uvedbi evra, zaradi oblikovanja panevropskega finančnega trga. Zaradi uvedbe evra so se zmanjšala tečajna tveganja, poenotene so bile tržne konvencije in povezali so se poravnalni sistemi. Na tem področju pa je prišlo še do ene velike spremembe. Države zakladnice so bile do tedaj največji udeleženci domačega finančnega trga pri upravljanju javnega dolga, pri postavitvi enotnega trga pa so postale samo eden izmed udeležencev. Tudi javni dolga se je zaradi Maastrichega kriterija v mnogih državah pospešeno zmanjšal, kar je pripeljalo do oblikovanja novih politik upravljanja.

Opredelitev ciljev je za upravljanje z javnim dolgom velikega pomena. Poznamo dve temeljni skupini splošnih ciljev, to so primarni cilji ter sekundarni cilji. Wolswijk in de Haan menita, da so osnovni teoretični cilji stabilizacija, razvoj nacionalnega finančnega trga, podpora monetarni politiki ter minimiziranje stroškov in tveganj, povezanih z upravljanjem javnega dolga. Pri primarnih stroških pa gre predvsem za stroškovni vidik. Tobin meni, da mora biti dolg tak, da omogoča gospodarstva, deluje naj torej recesivno v primeru pretirane ekspanzije gospodarstva, in obratno². Barrow pa trdi, da je upravljanje temeljno pri uravnavanju davkov. Veliko nihanje davčnega bremena lahko povzroči težave v gospodarstvu. Missele je prav tako prepričan, da javni dolg uravnava ciklična nihanja v gospodarstvu. Upravljanje javnega dolga pa naj bi imelo veliko vlogo, saj je zaradi uravnavanja davčnega bremena treba najti vir financiranja.

Cilji, ki so prikazani s prakso, so bolj konkretni od teoretičnih ciljev. Crona omenja, da so teoretične cilje umaknili, ker nimajo vzvoda za doseg te ciljev, zato so opredelili le praktični cilj upravljanja javnega dolga, kjer gre za zniževanje stroškov zadolževanja države. Raziskava Evropske centralne banke je pokazala, da je primarni cilj agencije za upravljanje javnega dolga v državah območja z evrom financiranje letnih potreb zadolževanja države po najnižjih možnih stroških ob sprejemljivem tveganju. V praksi je na področju upravljanja z javnim dolgom pomembno predvsem zmanjšanje stroškov zadolževanja in obstoječega javnofinančnega dolga ter zmanjšanje prevelikega nihanja teh stroškov. Kalderen poudarja, da je splošni cilj upravljanja javnega dolga predvsem učinkovito zadolževanje države, primarni cilj pa je definiran kot minimiziranje stroškov zadolževanja države. V državah, ki so v tranziciji so od primarnih cilje pomembnejši

² Javni dolg lahko deluje kot avtomatski fiskalni stabilizator, takšno funkcijo lahko opravlja v primeru, da so obresti javnega dolga vezani na realno rast bruto domačega proizvoda.

sekundarni cilji, ki so pomembni v finančno razvitih državah. Kalderen opredeljuje dve vrsti sekundarnih ciljev. Prvi takšen cilj je uporaba javnega dolga za lažje vodenje monetarne politike, pri kateri je pomembna povezanost javnega dolga s cilji monetarne politike centralne banke. Drugi, sekundarni cilje, pa je vloga države zakladnice pri razvoju domačega finančnega trga.

Pojem »cilji upravljanja z javnim dolgom« je težko opredeliti z eno definicijo. Po zgornji razprav in s pomočjo opredelitve, ki jo uporabljajo v Belgiji, pa lahko povzamemo, da je cilj upravljanja javnega dolga definiran tako: »Splošni cilj upravljanja javnega dolga je na dolgi rok zagotoviti čim nižje stroške financiranja javnega dolga, pri čemer naj se država pretirano ne izpostavlja tržnim in operativnim tveganjem, hkrati pa naj se pri tem upošteva splošne cilje fiskalne in monetarne politike.« (Dolenc, 2007, str. 39–43)

4.3.1 VIDIKI UPRAVLJANJA JAVNEGA DOLGA

Poznamo več vidikov upravljanja javnega dolga. Po Wolswijku in de Haanu poznamo naslednje (Dolenc, 2007, str. 44):

- organizacija upravljanja javnega dolga;
- rokovna struktura javnega dolga;
- (de)indeksacija javnega dolga;
- valutna struktura javnega dolga;
- lastniška struktura javnega dolga;
- načini izdaje in trgovanje javnega dolga.

4.3.1.1 Organizacija upravljanja javnega dolga

Organizacija upravljanja javnega dolga je povezana s cilji, ki jih država zasleduje. Pomemben element pri definiranju optimalne organizacijske oblike državne zakladnice so jasno določeni cilji. Razlogi, ki jih navajata Carracedo in Dattels, so naslednji (Dolenc, 2007, str. 44):

- izbiro organizacijske oblike države zakladnice, ki bo v izogib konfliktnosti ciljev njenega delovanja- konsistentna s postavljenimi cilji;
- merjenje učinkov postavljene strategije upravljanja javnega dolga;
- harmonizacija politike upravljanja javnega dolga z ostalimi makroekonomskimi politikami.

Poznamo tri organizacijske oblike za upravljanje javnega dolga. Po Carracedu in Dattelsu poznamo institucije, ki izvajajo te funkcije: centralna banka, ministrstvo za finance in samostojna agencija. Vse tri imajo različne funkcije, ki jih izvajajo. Centralna banka izvaja strategije, ki jo določi ministrstvo za finance in potrdi parlament. Ministrstvo za finance skrbi za pripravo in izvrševanje proračuna. Samostojna agencija je pri izvajanju navodil samostojna.

4.3.1.2 Rokovna struktura javnega dolga

Rokovna struktura javnega dolga je po mnenju Wolswijka in de Haana eden bistvenih parametrov upravljanja javnega dolga. Poleg stroškovnega vidika je pomemben dejavnik upravljanja javnega dolga tudi tveganje. Ročnost dolga je pomembna glede na delež dolga in kako vpliva na bruto domači proizvod. Izvedene so bile različne raziskave in analize na področju ročnosti javnega dolga. Raziskava Missala in Blancharda pokaže, da obstaja obratno sorazmerna povezanost med javnim dolgom in povprečno ročnostjo tega dolga, če ta javni dolg preseže 100 odstotkov BDP-ja. De Haan, Sikken in Hilder pa so raziskali, da je lahko tudi visok javni dolg povezan z daljšo povprečno ročnostjo, to se pokaže, s tem da država poskuša ohranjati svojo kredibilnost. Po oblikovanju EMU je prišlo do konvergence preostale ročnosti javnega dolga v državah evro območja (Dolenc, 2007, str. 48–50).

4.3.1.3 (De)indeksacija javnega dolga

Državna zakladnica se za izdajo inflacijsko indeksiranih državnih obveznic odloči, da se izogne plačilu za tveganje inflacijske negotovosti, kar za državo pomeni cenejše zadolževanje. Takšne izdaje so predvsem stroškovno učinkovite, kadar so pričakovanja države glede inflacije nižja kot pričakovanja ostalih udeležencev finančnega trga. Znanstveniki omenjajo različne argumente za in proti.

Price kot prednosti inflacijsko indeksiranega javnega dolga omenja varovanje pred inflacijo in zavezo vlade za dolgoročno stabilnost ter obljubo o neodvisnosti centralne banke, kar vse zagotavlja nižje stroške financiranja javnega dolga. Campbell in Shiller pa omenjata kot negativne lastnosti, problem segmentacije finančnega trga in slabšo likvidnost tovrstnih državnih obveznic. (Dolenc, 2007, str. 51–52).

4.3.1.4 Valutna struktura javnega dolga

Države se odločajo za zadolževanje v tujini zaradi stroškovnega vidika ali pa celo zaradi samega prestiža, saj naj bi zadolževanje v tujini pomenilo finančno stabilnost države. Vendar so države članice EU zmanjšale interese za to vrstno zadolževanje v tujini. Države v evro območju imajo okrog 2 % javnega dolga v tuji valuti, večina tega dolga je v ameriških dolarjih.

4.3.1.5 Lastniška struktura javnega dolga

Lastništvo javnega dolga je pomemben dejavnik, vendar opuščen dejavnik. Raziskave Evropske centralne banke kažejo, da je lastništvo javnega dolga razdeljeno na:

- delež nerezidentov se iz leta v leto povečuje;
- delež rezidentov se iz leta v leto zmanjšuje.

Vedno bolj se postavlja vprašanje, kako pritegniti ustrezno strukturo vlagateljev za nakupe izdanega javnega dolga, ki bi državi na dolgi rok omogočala učinkovito zadolževanje in upravljanje javnega dolga (Dolenc, 2007, str. 54)

4.3.1.6 Načini izdaje in trgovanje javnega dolga

Na stroške zadolževanja države ne vplivajo samo splošne razmere na finančnem trgu, ampak tudi tehnike primarne prodaje in likvidnosti sekundarnega trga. Države članice EU za prodajo državnih obveznic uporabljajo sistem primarnega vpisništva. Ti poskrbijo za primarno izdajo državnih obveznic, običajno pa med njihove obveznosti spadajo tudi primerna skrb za likvidnost sekundarnega trga in instrumenta. V Evropi se vedno bolj razvijajo učinkoviti sistemi sekundarnega trgovanja, ki pa so podprti z elektronskimi trgovalnimi platformami (Dolenc, 2007, str. 54).

5 JAVNI DOLG BELGIJE

Ena izmed najbolj zahtevnih nalog za belgijsko politiko je danes izravnavanje njenega proračuna in nadzor svojega javnega dolga. Belgija se že vrsto let sooča z bremenom visokega javnega dolga. Javni dolg v Belgiji je v zadnjih letih dosegel skoraj 100 % BDP-ja. Če ne bo izbrala ustrezne politike zmanjševanja javni dolg se ji obeta še višji javnega dolga. Naletela pa je še na eno slabo točko, saj jo je poleg gospodarske krize prizadela tudi politična kriza. Belgija je namreč že skoraj eno leto brez vlade, brez glavnih voditeljev ekonomije države. Zaradi politične nestabilnosti se dolžniška kriza v Belgiji nadaljuje, državno gospodarska prihodnost je vedno bolj negotova, obstaja samo še vprašanje, kakšen scenarij bo izbrala (Euractiv, 2010).

Visok javni dolg Belgije izhaja iz neustrezne makroekonomske politike v 70. letih prejšnjega stoletja. Takratna vlada je v času naftne krize v javnem sektorju množično zaposlovala odpuščene delavce in subvencionirala industrijo, ki je potrebovala pomoč, kot na primer železarstvo, premogovništvo, tekstilno industrijo, steklarstvo in ladjedelništvo. Za tiste delavce, ki so izgubili zaposlitev zaradi krčenja, so se ohranile ugodne socialne koristi. Zaradi takšne ekonomske politike je Belgija ob koncu 80. let imela kar 121 % javni dolg, izražen v BDP (EIPF, 2010, str. 20–30). Najvišji javni dolg v vseh letih pa je bil v Belgiji dosežen leta 1993, ko je znašal 134 % BDP-ja. Vlada je poskušala zmanjšati svoj dolg s pomočjo različnih ekonomskih politik. Na žalost se je naloga izkazala za precej težko, ker ne izpolnjuje uradnih zahtev EMU, in sicer 60 % dolg v razmerju BDP-ja. Kljub temu pa je bila Belgija v prvem krogu izbrana v monetarno unijo. Da bi zmanjšali, ta dolg so nacionalne vlade izvajale različne strategije, npr. privatizirale podjetja, zmanjšale javno porabo, reformirale davčne strukture (Encyclopedia of the nations, 2011). Izbruh svetovne finančne krize in z njo povezane gospodarske težave so proračunski primanjkljaj v Belgiji v letu 2009 znova približale velikosti letnega belgijskega BDP (EIPF, 2010, str. 20–30).

Z zadnjo raziskavo, ki jo je izvedla OECD, so ugotovili rahlo izboljšanje rezultatov, čeprav še vedno obstaja tveganje za poslabšanje gospodarske stabilnosti. Gospodarska rast je hitrejša od drugih držav v območju evra, zaslediti pa je tudi upadanje proračunskega primanjkljaja. OECD opozarja, da mora Belgija poostriiti nadzor nad proračunom, potrebne so reforme za povečanje zaposlitev, predvsem mladih. Belgija, ki je energetsko intenzivna država, prav tako potrebuje večje okolijske davke za zmanjšanje emisij v promet, predvsem večje obdavčitve goriva, cestnin in pristojbin za prometne zastoje (XE, 2011).

5.1 PREGLED JAVNEGA DOLGA V BELGIJI SKOZI LETA

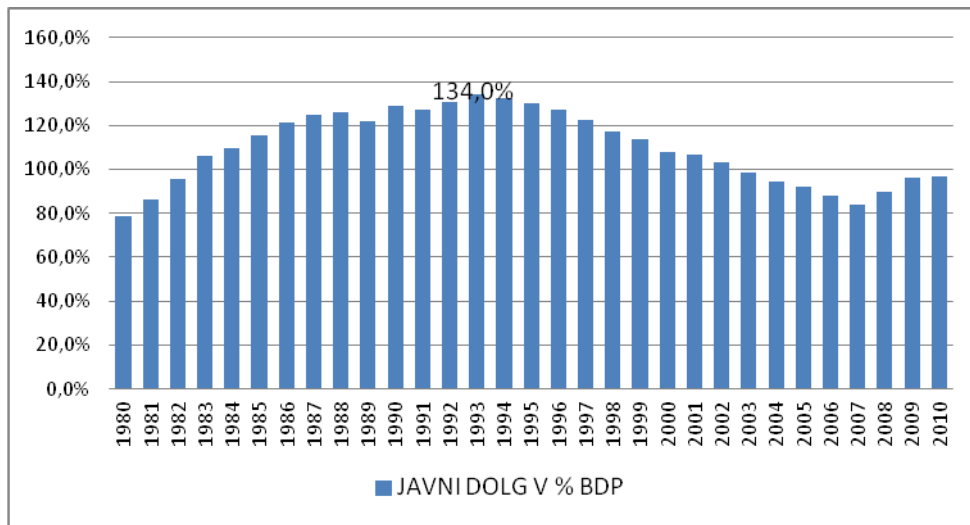
Tabela 1: Javni dolg Belgije v % BDP od leta 1980 do 2010

LETO	JAVNI DOLG (v % BDP)	PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ	LETO	JAVNI DOLG (v % BDP)	PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ
1980	78,6 %	-9,1	1996	127,3 %	-4,0
1981	86,2 %	-15,4	1997	122,7 %	-2,3
1982	95,8 %	-12,0	1998	117,4 %	-0,9
1983	106,2 %	-14,8	1999	113,7 %	-0,6
1984	109,7 %	-10,5	2000	107,9 %	0,0
1985	115,5 %	-10,1	2001	106,6 %	0,4
1986	121,3 %	-10,0	2002	103,5 %	-0,1
1987	125,1 %	-7,8	2003	98,5 %	-0,1
1988	125,8 %	-6,9	2004	94,2 %	-0,3
1989	122,0 %	-7,3	2005	92,1 %	-2,7
1990	129,2 %	-6,5	2006	88,1 %	0,1
1991	127,5 %	-7,0	2007	84,2 %	-0,3
1992	130,5 %	-7,9	2008	89,6 %	-1,3
1993	134,0 %	-7,2	2009	96,2 %	-5,9
1994	132,6 %	-5,0	2010	96,6 %	-4,1
1995	130,4 %	-4,5			

Vir: Eurostat in NBB, 2011

V Tabeli 1 so prikazani podatki javnega dolga Belgije od leta 1980 pa vse do leta 2010. Podatki so prikazani v deležu bruto domačega proizvoda Belgije. S pomočjo teh podatkov lahko vidimo, kakšen je bil javni dolg Belgije skozi čas, kako je iz leta v leto naraščal in se zmanjševal. Poleg teh podatkov pa je prikazan tudi proračunski primanjkljaj Belgije, prav tako od leta 1980 pa do 2010. Prikazujejo spreminjanje proračunskega primanjkljaja Belgije skozi vsa ta leta.

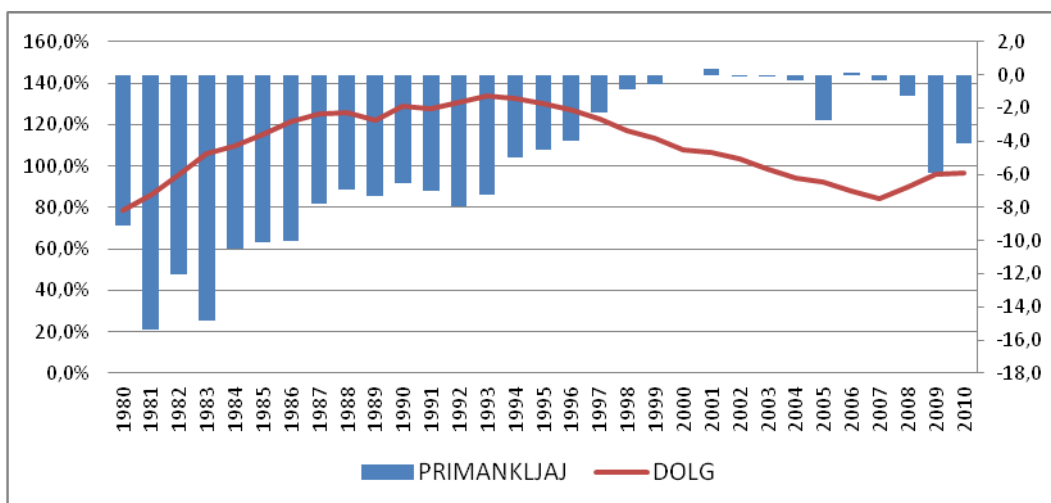
Graf 1: Javni dolg Belgije v % BDP od leta 1980 do 2010



Vir: Lasten

Iz Grafa 1 je razvidno, kdaj je dolg dosegel najvišjo vrednost. To se je zgodilo leta 1993, ko je znašal kar 134 % BDP-ja, to je bil najvišji dolg v vseh 30 letih Belgije. Tako visok dolg je nastal predvsem zaradi dajanja prevelikih subvencij podjetjem in odpuščenim delavcem v 90-ih letih, tako je nastala »velika luknja« v belgijski blagajni. Predvsem z manjšo javno porabo in s povečanjem davkov, se je država počasi opomogla. Leta 2007 je javni dolg znašal 84,2 % BDP-ja, to je veliko manj, vendar še vedno presega Maastrichi kriterij, ki omejuje javni dolg na 60 % BDP-ja. Javni dolg pa se je zaradi gospodarske krize od leta 2009 spet znatno povečal, tako je leta 2009 znašal 96,2 % BDP-ja in leta 2010, 96,6 % BDP-ja.

Graf 2: Javnofinančni primanjkljaj in javni dolg Belgije, 1980–2010



Vir: Lasten

Graf 2 prikazuje javni dolg Belgije v razmerju do javnofinančnega primanjkljaja v obdobju od leta 1980 do 2010. Javnofinančni primanjkljaj je negativna razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki. Kot je razvidno iz grafa, je bil javnofinančni primanjkljaj Belgije najvišji leta 1981, in sicer - 15,4 . Vendar, tako visok primanjkljaj ni bil več dosežen. Od leta 2000 pa vse 2008 je Belgija imela zelo nizek primanjkljaj. Od leta 2009, ko je nastopila gospodarska kriza, pa je primanjkljaj spet začel naraščati. Leta 2009 je bil primanjkljaj - 5,1 in leta 2010 pa - 4,9. Javnofinančni primanjkljaj ne bo zlahka zmanjšati.

5.2 SEDANJE STANJE DOLGA BELGIJE

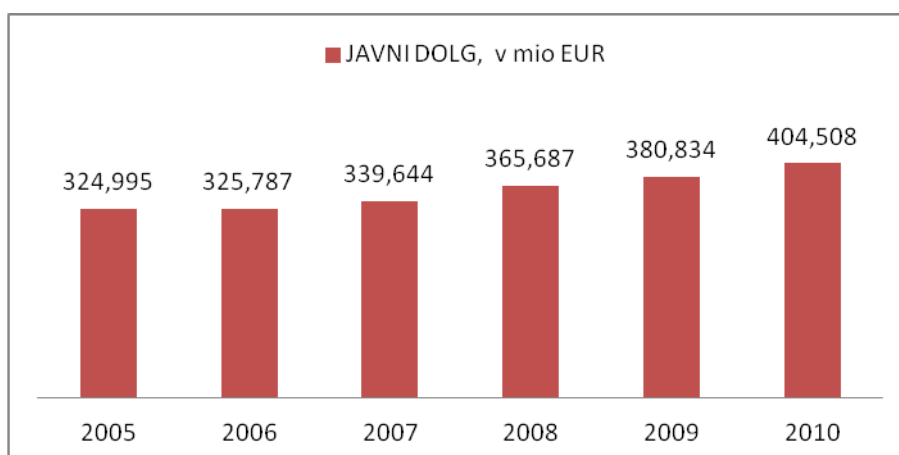
V nadaljevanju sledi analiza sedanjega stanja javnega dolga Belgije. V analizi bodo prikazani podatki od leta 2005 do 2010.

Tabela 2: Javni dolg Belgije- v mio EUR

LETO	JAVNI DOLG- v mio EUR	Sprememba v %
2005	324,995	/
2006	325,787	0,24 %
2007	339,644	4,25 %
2008	365,687	7,66 %
2009	380,834	4,14 %
2010	404,508	6,21 %

Vir: NBB, 2011

Graf 3: Javni dolg Belgije- v mio EUR



Vir: Lasten

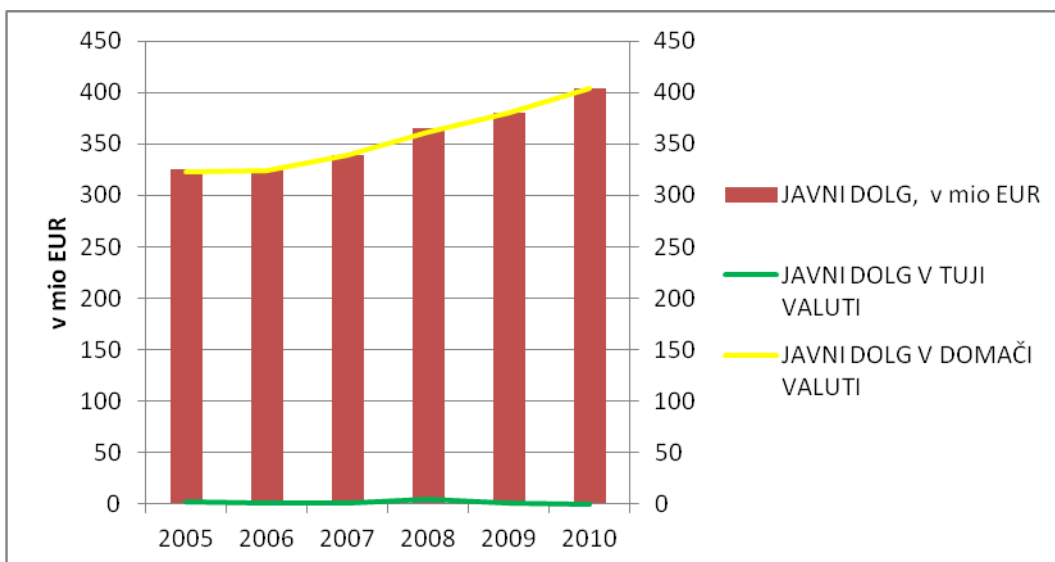
Graf 3 prikazuje dejanski znesek javnega dolga Belgije in kako se je ta spreminjal skozi obdobje šestih let, in sicer od leta 2005 do leta 2010. Kot je razvidno iz grafa, se je javni dolg v omenjenem obdobju povečeval vsako leto. Največji porast je bil ugotovljen v letu 2008, ko se je povečal za 7,66 % glede na leto 2007. Podatek, da javni dolg vsako leto narašča, je zaskrbljujoč, saj opominja na to, da Belgija ni uspešna pri zmanjševanju dolga, temveč ga povečuje.

Tabela 3: Javni dolg v domači in tuji valuti- v mio EUR

LETO	JAVNI DOLG- v mio EUR	JAVNI DOLG TUJI VALUTI	JAVNI DOLG DOMAČI VALUTI	JAVNI DOLG TUJI VALUTI %	JAVNI DOLG DOMAČI VALUTI %
2005	324,995	1,752	323,243	0,5 %	99,5 %
2006	325,787	1,490	324,297	0,4 %	99,5 %
2007	339,644	0,937	338,706	0,3 %	99,7 %
2008	365,687	4,429	361,258	1,2 %	98,8 %
2009	380,834	0,563	380,271	0,1 %	99,6 %
2010	404,508	0,118	404,390	0,03 %	99,9 %

Vir: NBB, 2011

Graf 4: Javni dolg v domači in tuji valuti- v mio EUR



Vir: Lasten

Domači dolg je oblikovan v domači valuti, tuji dolg pa v tuji valuti. Za večino evropskih držav, tudi za Belgijo, je domača valuta evro. Belgijski javni dolg je bil do konca leta 1998 v belgijskih frankih, v evrih pa od leta 1999, ko je bil sprejet kot domača valuta. Kot tujo

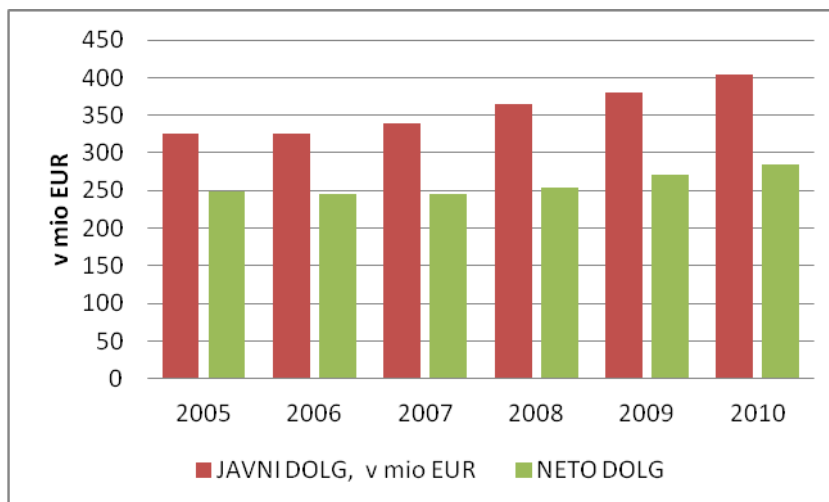
valuto pa se najbolj pogosto uporabljajo ameriški dolarji (USD). Iz Grafa 4 je razvidno, da je javnega dolga Belgije največ v domači valuti, in to v evrih. V vseh šestih letih je več kot 99 % domačega dolga. Javnega dolga v tuji valuta je zelo malo, največ ga je bilo leta 2008, in sicer 1,2 % od skupnega dolga. V letu 2010 pa je dolga v tuji valuti samo še 0,03 % od skupnega dolga. V vseh evropskih državah je tuji dolg zelo nizek. Razlogi, da se države ne zadolžujejo v tuji valuti, so različni, najpogosteje pa obveljata stabilnost držav in neodvisnost centralnih bank.

Tabela 4: Bruto in neto javni dolg

LETO	JAVNI DOLG- v mio EUR	NETO DOLG
2005	324,995	248,705
2006	325,787	245,996
2007	339,644	245,571
2008	365,687	254,345
2009	380,834	271,547
2010	404,508	284,714

Vir: NBB, 2011

Graf 5: Bruto in neto javni dolg



Vir: Lasten

V Grafu 5 sta prikazana bruto in neto javni dolg Belgije. Kot je razvidno, je neto javni dolg nižji, saj je neto javni dolg opredeljen kot razlika med bruto finančnimi obveznostmi države in njenimi dolgoročnimi finančnimi naložbami. Bruto javni dolg pa je tisti dolg, o katerem govorimo kot o dolgu države, torej vse finančne obveznosti države.

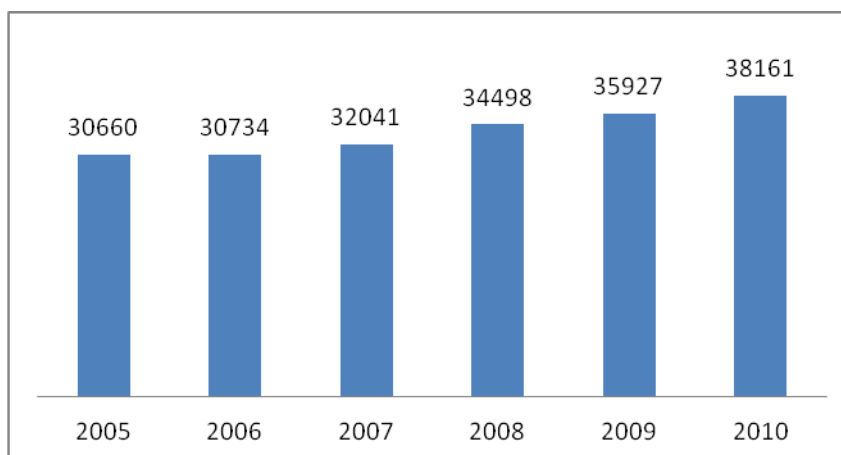
Tabela 5: Javni dolg Belgije na prebivalca

LETO	JAVNI DOLG- v mio EUR	Dolg na preb. v EUR
2005	324,995	30.660
2006	325,787	30.734
2007	339,644	32.041
2008	365,687	34.498
2009	380,834	35.927
2010	404,508	38.161

Vir: NBB, 2011

Št. preb. = 10.600.000

Graf 6: Javni dolg na prebivalca



Vir: Lasten

Ob predpostavki, da je prebivalcev Belgije 10.600.000, dobimo višino javnega dolga na prebivalca. Tako kot ostali javni dolg, tudi javni dolg na prebivalca z leti narašča. Leta 2010 je dosegel znesek 38.161 evra na prebivalca Belgije. Ta izračun se uporablja zato, da se opozori davkoplačevalce in pritegne pozornost do te teme.

5.3 UKREPI ZMANJŠANJA JAVNEGA DOLGA V BELGIJI

Belgija poskuša z različnimi ukrepi zmanjšati prevelik javni dolg. Vlada išče rešitve, ki bi pomagale, vsaj za nekaj odstotkov v naslednjih letih omiliti javni dolg. Zastavljajo, si različne strategije, ki pa za uresničitev potrebujejo podporo in doslednost. Belgijo čaka težka naloga, vendar se ji bo le-ta v prihodnosti obrestovala. Če pa bo Belgija podlegla javnemu dolgu in se bo še naprej povečeval, se ji obeta podobna zgodba, kot ostalim evropskim državam (npr. Grčija, Portugalska ...), ki so bile preveč zadolžene.

5.3.1 SCENARIJI ZA REŠITEV BELGIJE

Belgija oz. politične stranke so si omislile štiri scenarije, ki naj bi pomagale državi iz finančne krize z različnimi stopnjami prenosa moči. Ti scenariji niso mišljeni kot realne napovedi, kaj se bo verjetno zgodilo, saj je to odvisno od rezultatov zapletenega političnega procesa. Vendar stranke menijo, da so uporabni za nevarne posledice za javne finance, ki so bile doslej zanemarjene razpravah. Tukaj je pregled štirih scenarijev:

- Scenarij 1: status Quo - brez prenosa

V tem scenariju ni nobenega prenosa bremena, tako da davki in izdatki še naprej rastejo v skladu s svojo elastičnostjo za nominalno rastjo BDP-ja, vendar pa socialni varnosti primanjkljaj bremeni na saldo javnih financah, kar bi pomenilo povečanje razmerja med dolgom in BDP. Dolg naj bi dosegel 120 % BDP do leta 2015, če pa bi vlada izvajala varčevalni paketi, kot je predlagano v strategiji, bi delež javnega dolga stabiliziral okoli 100 % BDP, vsaj za dve leti, v katerih se izvajajo varčevalni ukrepi. Trajna stabilizacija deleža dolga bi od belgijskih oblasti zahtevala, naj nadaljujejo z varčevalnimi ukrepi vsako leto do leta 2015. Razlog je, da so realne obrestne mere razmeroma visoke v primerjavi z realno stopnjo rasti, tako da se delež dolga v BDP ohranja ali narašča, z ali brez paketa varčevanja.

- Scenarij 2: minimalna decentralizacija

Po drugem scenariju bi se stranke strinjale glede minimalne stopnje decentralizacije v regijah. Kritični del je regionalni delež v davčnih prihodkih, ki se prenesejo na regije in skupnost. Na regije naj bi se preneslo 10 % davčnih prihodkov. Rezultat naj bi bilo zmanjšanje izdatkov in zmanjšanje javnega dolga. Javni dolg naj bi se ustalil na 90 % BDP-ja. Realno gledano pa dogovor za regije skoraj ni verjeten, saj v skladu s prenosom davčnih prihodkov, federalnih delov, ne bi dobili dovolj za financiranje novih pristojnosti, razen če bi zagotovili več sredstev, vendar je za to malo možnosti. Če bi vlada izvajala stroge ukrepe, kot je obljubljal Programi stabilnosti, bi delež javnega dolga stabiliziral okoli 100 %, kar je zelo podobno scenariju brez decentralizacije.

- Scenarij 3: močna decentralizacija

V tem primeru 15.8 bn € odhodkov prenesejo na regije, kot je že opisano v scenarij 2, ampak scenarij 3 vključuje tudi prenos 30 % davčnih prihodkov iz proračuna. Vendar pa bi takšen sporazum povzročil velik primanjkljaj in še večji dolg do leta 2015. Edina možnost za povečanje prihodkov je dvig davkov. Če bi se vlada odločila za izvajanje strategije, po tem scenariju, bi delež javnega dolga še naprej vztrajno naraščal. V tem okolju nizke rasti in visoke realne obrestne mere bo stabilizacija morala vključevati prenovo socialne varnosti. Če ne, bo javni dolg še naprej rasel v skladu s primanjkljajem socialne varnosti.

- Scenarij 4: razpad

Scenarij 4 predvideva, da se stranke dogovorijo, da bo država kot «prazna lupina» ali pa naj se sprijaznijo z razpadom države. To je najbolj hipotetičen scenarij za vse. Težko je razumeti, kako bi se lahko dogovorili o popolnem razpadu države, dokler imajo vse stranke še vedno interes, da se stanje umiri. Toda politična klima je zelo občutljiva, tako da takšnega scenarija, ni mogoče izključiti.

Gospodarska prihodnost Belgije bo odvisna od tega, koliko finančnih sredstev bo pridobila. Glede na spremenljivo politično klimo je nemogoče napovedati rezultat. Toda štiri različni scenariji - status quo, minimalna decentralizacija, močna decentralizacija in razpad kažejo, da so negativne posledice v vsakem scenariju, zlasti v zvezi z javnim dolgom. Scenarij status quo, bi glede na sedanje možnosti za rast in prizadevanja za konsolidacijo pomenil naraščanje deleža javnega dolga v višini do 120 % BDP v letu 2015. Pri scenariju minimalne decentralizacije bi si regije želele določene pristojnosti, vendar ni dovolj finančnih sredstev. Pri scenariju močne decentralizacije je vlada veliko bolj občutljiva na spremembe v pričakovani gospodarski rasti ali rasti obrestnih mer, zlasti v času finančne in gospodarske krize. Razpad države je najbolj nepredvidljiv scenarij, ki je pred večjo politično nestabilnost. Kaj se bo zgodilo z zapuščino neporavnanih dolgov? Kako te dolgove v prihodnosti zmanjšati? To so vprašanja, ki si jih Belgijci zastavljajo in nanje nihče ne zna odgovoriti (Euro intelligence, 2011).

6 PRIMERJAVA JAVNEGA DOLGA BELGIJE IN SLOVENIJE

Javni dolg Slovenije je še vedno pod dovoljeno mejo, ki jo določa Maastrichtski kriterij 60 %, in sicer meri 38 % BDP-ja. Vendar je to za majhno državo, kot je Slovenija precej velik dolg, gre pa predvsem za dolg do tujine. Čeprav so se razmerje svetovnega gospodarstva nekoliko stabilizirale, se kar nekaj evropskih držav zaradi posledic gospodarske krize spopada z visokim javnim dolgom in zadolženostjo države. Ohranja se velik primanjkljaj, s tem pa se dolg povečuje, zaradi dolga pa je treba plačevati več obresti (RTV, 2010). Evropa se boji, da bodo države s prevelikim javnim dolgom zašle na pot, kot je zašla Grčija, in sicer na rob bankrota. S 110 milijardami evrov posojila so ji pomagale države članice EU in IMF ter jo rešili. Grški javni dolg je znašal 142,8 % BDP-ja. Država bo morala prestrukturirati svoj dolg ali z omilitvijo pogojev vračanja posojila ali z delnim odpisom. Kmalu za tem pa sta potrebovali pomoč tudi Irska in nato še Portugalska. Bojijo pa se, da bodo po stopinjah Grčije, Irske in Portugalske šle tudi države Španija, Belgija, Italija, Velika Britanija, ki so se znašle v začaranem krogu zadolženosti (RTV, 2011).

V večini evropskih držav je raven javnega dolga dosegla nevarne ravni glede vzdržnosti. Ukrepi za zmanjšanje dolga na kratek rok niso zaželeni in niso uspešni, zaradi nevarnosti ponovne recesije. IMF ugotavlja, da je še vedno potrebna makroekonomska podpora okrevanju. Evropa zaznamuje zmerno in neenakomerno okrevanje, ki ga spodbuja izboljšanje svetovne trgovine in stimulatívni ukrepi (Večer, 2010).

6.1 FISKALNA DISCIPLINA EVROPSKIH DRŽAV

6.1.1 MAASTRICHTSKI KRITERIJ

Voditelji držav članic so leta 1991 podpisali Maastrichtsko pogodbo, v kateri so sprejeli odločitev o uvedbi ekonomske in monetarne unije (EMU). Vzpostavitev naj bi tekla v treh fazah, uvedba skupne valute pa je bila zamišljena kot tretji (končni) korak. Hkrati so določili zelo natančna merila za vstop držav v EMU. Znana so kot konvergenčni ali Maastrichtski kriteriji. Ta pogodba je osnova za nastanek Evropske monetarne unije.

Kriteriji se delijo na dva dela, in sicer monetarne in fiskalne kriterije. Monetarni kriteriji so kriteriji glede inflacije, obrestne mere in gibanje deviznega tečaja. Fiskalna kriterija pa določata pravila glede javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. (Srbotnik, str. 46 2002).

Maastrichtski konvergenčni kriterij vsebuje pet naslednjih vrednosti:

1. Kriterij inflacije. Stopnja inflacije ne sme presegati za več kot 1,5 odstotnih točk povprečne stopnje inflacije v treh državah članicah, ki so dosegle najboljše rezultate glede stabilnosti cen.
2. Kriterij obrestnih mer. Obrestne mere ne smejo presegati povprečja obrestnih mer v treh državah članicah z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki.
3. Kriterij deviznega tečaja. Upoštevanje mej nihanja predvidenih z mehanizmom deviznih tečajev EMS/EMR, vsaj dve leti, brez devalvacije valute nasproti valuti katerikoli druge države članice.
4. Kriterij javnofinančnega primanjkljaja. Ne sme presegati 3 % BDP, razen če je to razmerje neprestano upadalo ter doseglo raven blizu referenčne vrednosti ali, če je prekoračitev referenčne vrednosti samo izjemna in začasna ter razmerje ostaja blizu referenčne vrednosti.
5. Kriterij javnega dolga. Javni dolg ne sme presegati 60 % BDP, razen če se to razmerje zmanjšuje in s hitrostjo dosega referenčno vrednost.

Treba pa je izpolniti tudi pravni konvergenčni kriterij, zagotoviti skladnost nacionalne zakonodaje z določbami Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, kar pomeni zagotovitev popolne neodvisnosti nacionalne centralne banke. Izpolnjevanje Maastrichtskega konvergenčnega kriterija ocenjujeta Evropska komisija in Evropska centralna banka. Ocena se predloži v posvet Evropskemu parlamentu in voditeljem držav ali vlad držav članic EU. Nato finančni ministri držav članic EU, na predlog Evropske komisije odločijo, ali se določena država lahko pridruži Evrosistemu (Slovensko panevropsko gibanje, 2006).

6.1.2 PAKT STABILNOSTI IN RASTI

Pakt stabilnosti in rasti je dogovor v državah članicah o javnofinančni disciplini ekonomske in monetarne unije ter skrbi za nadzor nad javnimi financami vseh držav članic EU v skladu z maastrichtskimi kriteriji. Kriterijev se morajo države držati tudi po uvedbi evra, da s tem zagotavljajo stabilnost evro območja. Pakt daje Svetu EU pooblastila za izrekanje sankcij, če država, ki ne spoštuje pravil, ne izvede potrebnih ukrepov za odpravo presežnega javnofinančnega primanjkljaja (3 % BDP). Evropska komisija ima pravico do pobude za sprejemanje ukrepov za odpravo kršitev in predlaganje sankcij za države članice v tem postopku. Pakt sestavljata preventivni in odvrtačilni del.

Preventivni del pakta predstavlja ukrepe, ki so potrebni, da jih države preventivno izvedejo, da ne bi prišlo do presežnega proračunskega primanjkljaja. Pri tem je pomembnih več elementov za (Ministrstvo za finance, 2010):

- izogibanje procikličnim politikam (v EU velja soglasje, da je treba izkoristiti »dobre čase« za konsolidacijo javnih financ, kar bi preprečevalo, da bi države v recesiji prekoračile referenčno mejo deficita 3 % BDP);

- prilagajanje srednjeročnemu cilju (države, ki še niso dosegle svojega srednjeročnega cilja, morajo prilagoditi svoje javne finance v povprečju za 0,5 % BDP letno);
- definicija srednjeročnega cilja (srednjeročni fiskalni cilj bi moral zagotavljati vzdržnost javnofinančnega dolga, kar bi v praksi pomenilo raven dolga pod 60 % BDP);
- strukturne reforme (izvedba določenih reform, npr. pokojninske, ki je v zadnjem času nujno potrebna za skoraj vse države v EU in ima lahko visoke stroške na kratek rok, vendar dolgoročno prinese boljše vzdržnosti javnih financ, kar bi bilo potrebno upoštevati pri obravnavi mastrchtskih kriterijev).

Odvračilni del pakta se sproži zaradi primanjkljaja, ki krši prag 3 % BDP. Če je ugotovljeno da je prag primanjkljaja kršen, Svet izda državam članicam priporočila, naj popravijo čezmerni primanjkljaj, ter določi rok za doseg tega. Če se priporočila ne upoštevajo, se sprožijo nadaljnji ukrepi postopka, vključno z možnostjo sankcij za države članice evroobmočja (Evropska komisija, 2010).

6.1.3 EVROPSKI MEHANIZEM ZA FINANČNO STABILNOST IN VPLIV NA JAVNE FINANCE

Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo (EFSM) je bil vzpostavljen z Uredbo Sveta na podlagi Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki se financira iz proračuna EU. Predpisuje, da lahko države članice, ki so se znašle v finančnih težavah zaradi izjemnih okoliščin, nad katerimi nimajo nikakršnega nadzora, v skladu z uredbo prosijo za finančno pomoč v okviru mehanizma. Te okoliščine so lahko posledica nenadnega poslabšanja gospodarskih in finančnih razmer na mednarodnem prizorišču. Finančna pomoč Unije v okviru EFSM se zagotovi v obliki posojila ali kredita. Za posojila so predvidena sredstva v višini do 60 milijard evrov. Države članice so sredstva pripravljene dopolniti tudi s posebnimi namenskimi sredstvi do skupno 440 milijard evrov.

Za uporabo mehanizma je treba izpolniti stroga merila, določena v programu skupne pomoči. Finančna pomoč se odobri s sklepom, ki ga s kvalificirano večino na predlog Komisije sprejme Svet. Komisija in država članica prejemnica skleneta memorandum o soglasju, v katerem so podrobno določeni splošni pogoji gospodarske politike, ki jih je določil Svet. Komisija potem memorandum o soglasju predloži Evropskemu parlamentu in Svetu. Pogoji gospodarske politike se redno pregledujejo in po potrebi prilagodijo. Komisija mora Ekonomsko-finančnemu odboru in Svetu redno poročati o izvajanju uredbe EFSM in nadaljevanju izjemnih okoliščin, ki upravičujejo njeno sprejetje. Za uporabo mehanizma bodo določeni strogi pogoji, da bi se tako ohranila vzdržnost javnih financ države članice prejemnice in bi postala ponovno sposobna, da se na finančnih trgih financira samostojno. Posojila bo upravljala Evropska centralna banka (Consilium, 2011).

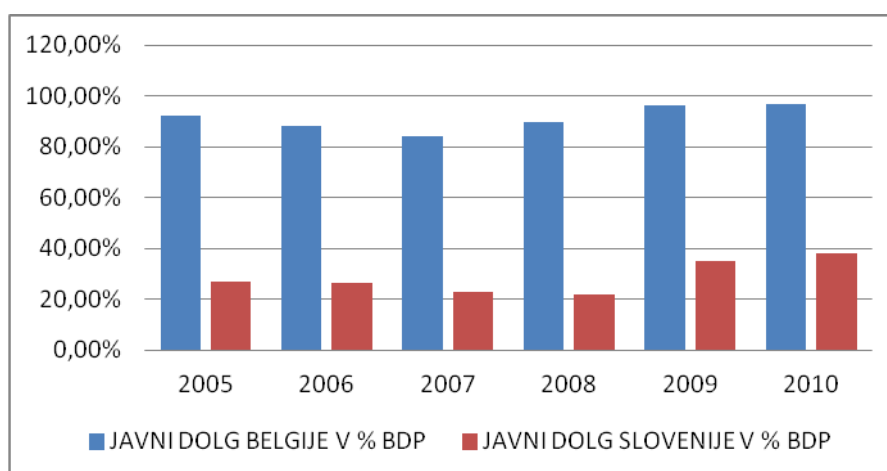
6.2 ANALIZA JAVNEGA DOLGA BELGIJE IN SLOVENIJE

Tabela 6: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije v % BDP-ja

LETO	JAVNI DOLG BELGIJE V % BDP	JAVNI DOLG SLOVENIJE V % BDP
2005	92,1 %	26,7 %
2006	88,1 %	26,4 %
2007	84,2 %	23,1 %
2008	89,6 %	21,9 %
2009	96,2 %	35,2 %
2010	96,6 %	38,0 %

Vir: Eurostat, 2011

Graf 7: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije v % BDP-ja



Vir: Lasten

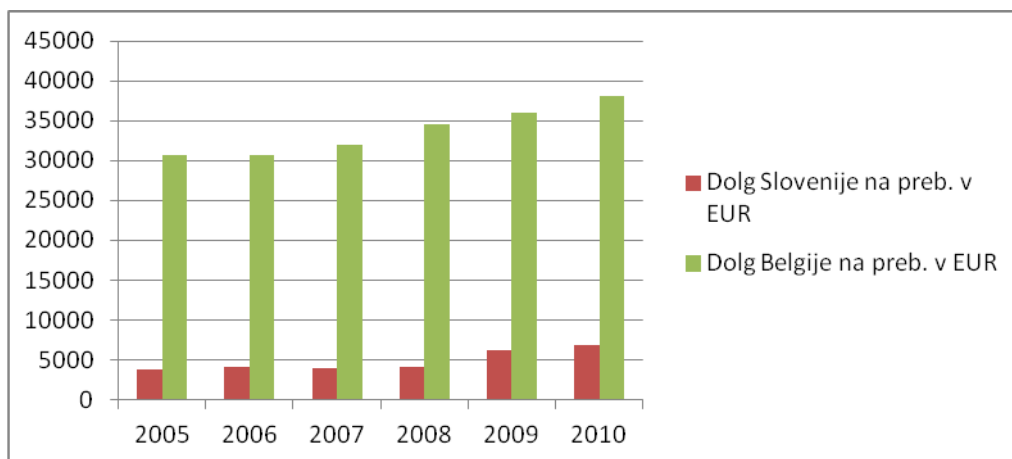
Graf 8 prikazuje razliko med javnim dolgom Belgije in Slovenije glede na odstotke BDP-ja. Kot je razvidno, javni dolg v letu od 2005 do 2010 predstavlja manj slovenskega BDP-ja kot pa javni dolg Belgije. Razlike so zelo velike, vzrok pa je predvsem zaradi različnih gospodarstev, ki jih imata državi. Čeprav je takšna razlika, še ne pomeni, da Slovenija ni ogrožena. Vseeno je potrebno skrbeti, da se javni dolg ne bo tako hitro višal.

Tabela 7: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije na prebivalca

LETO	JAVNI DOLG BELGIJE, v mio EUR	Dolg Belgije na preb. v EUR	JAVNI DOLG SLOVENIJE, v mio EUR	Dolg Slovenije na preb. v EUR
2005	324995	30660	7682	3841
2006	325787	30734	8204	4102
2007	339644	32041	7980	3990
2008	365687	34498	8180	4090
2009	380834	35927	12449	6224
2010	404508	38161	13704	6852

Vir: NBB in SURS, 2011

Graf 8: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije na prebivalca



Vir: Lasten

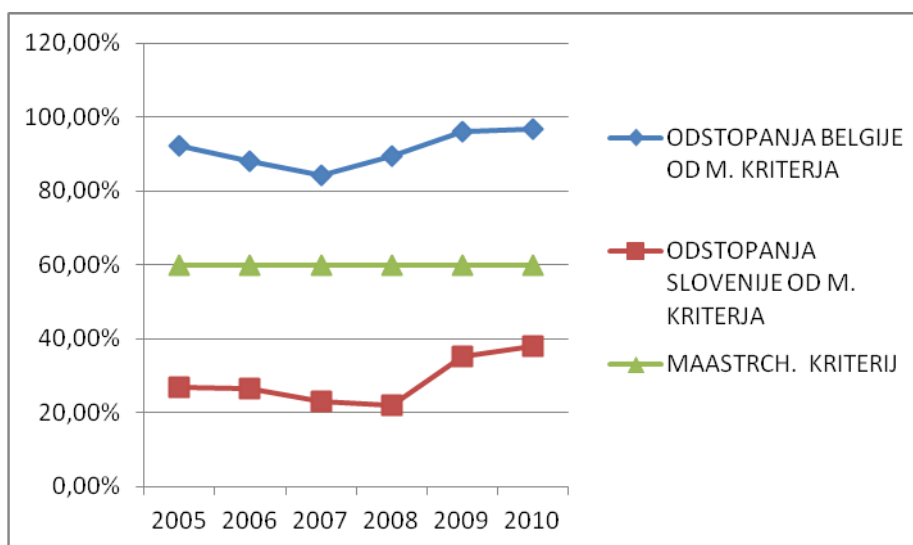
Iz Grafa 9 vidimo, da je javni dolg na prebivalca v Sloveniji mnogo nižji kot v Belgiji. Razlika je takšna, ker je tudi sam dolg Belgije toliko višji, kot ga ima Slovenija. Moramo pa vedeti, da ima Slovenija samo 2.000.000. prebivalcev, Belgija pa 10.000.000, kar je veliko več.

Tabela 8: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije z Maastrichtskim kriterijem

LETO	J. DOLG BELGIJE V % BDP	J. DOLG SLOVENIJE V % BDP	MAASTRCH. KRITERIJ	ODSTOPANJA BELGIJE OD M. KRITERJA	ODSTOPANJA SLOVENIJE OD M. KRITERJA
2005	92,1 %	26,7 %	60 %	- 32, 1 o.t.	+ 22, 0 o.t.
2006	88,1 %	26,4 %	60 %	- 28, 1 o.t.	+ 24,8 o.t.
2007	84,2 %	23,1 %	60 %	- 24, 4 o.t.	+ 38,1 o.t.
2008	89,6 %	21,9 %	60 %	- 29, 6 o.t.	+ 36,9 o.t.
2009	96,2 %	35,2 %	60 %	- 36, 2 o.t.	+ 33,6 o.t.
2010	96,6 %	38,0 %	60 %	- 33, 3 o.t.	+ 33,3 o.t.

Vir: Eurostat, 2011

Graf 9: Primerjava javnega dolga Belgije in Slovenije z Maastrichtskim kriterijem



Vir: Lasten

Graf 10 prikazuje, kolikšen je Maastrichtski kriterij javnega dolga in ali državi izpolnjujeta to mejo, ki jo določa, in sicer 60 % BDP-ja. V obdobju od leta 2005 do leta 2010 je Slovenija izpolnjevala kriterij, vendar se je v letu 2009 in 2010 začela nevarno približevati kriteriju. Slovenija je ogrožena predvsem zaradi hitre rasti njenega javnega dolga. Belgija pa je v tem obdobju presegla mejo Maastrichtskega kriterija, in sicer z velikim odstotkom, saj je njen dolg leta 2010 znašal 96,6 % BDP-ja. Evropa bi morala poostriiti sankcije za kršenje Maastrichtskega kriterija, saj nekatere države še nikoli niso dosegle meje javnega dolga pod 60 % BDP-ja.

6.2.1 PROGRAM STABILNOST SLOVENIJE IN VPLIV NA JAVNI DOLG

Cilj nacionalnega reformnega programa je dolgoročno vzdržna gospodarska rast, ki jo namerava Slovenija doseči z ukrepi ekonomske politike, strukturnimi ukrepi in institucionalnimi prilagoditvami. Trenutno ima Slovenija za cilj postavljen strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP. Slovenija je sestavila srednjeročne cilje iz treh delov, in sicer iz javnofinančnega salda, ki dolgoročno stabilizira raven dolga na 60 % BDP, iz prilagoditve zaradi staranja prebivalstva in dodatne zahteve za države, katerih dolg že presega 60 % BDP.

Izvajanje reformnih ukrepov je postavljeno v okvir konsolidacije javnih financ. Tega določata dopolnjen program stabilnosti in srednjeročni javnofinančni okvir, ki ju je prav tako sprejela vlada. Srednjeročni javnofinančni okvir določa, da se do konca leta 2013 javnofinančni primanjkljaj zniža pod tri odstotke bruto BDP in da se uravnotežen javnofinančni položaj doseže v času trajanja enega gospodarskega cikla oziroma do konca leta 2016.

Novi ciljni scenarij konsolidacije javnih financ tako za letošnje leto predvideva primanjkljaj v višini 5,5 odstotka BDP, kar je 1,3 odstotne točke več od napovedi iz predhodne dopolnitve programa stabilnosti. Prihodnje leto naj bi se znižal na 3,9 odstotka BDP, kar je 0,8 odstotne točke več od predhodnih napovedi, v letu 2013 pa naj bi upadel na 2,9 odstotka, medtem ko je vlada še lani pričakovala, da se bo znižal le na 1,6 odstotka BDP. Poleg tega scenarij določa, da se zgornja meja dolga do leta 2016 stabilizira pri 45 odstotkih BDP. Letos naj bi se dolg iz lanskih 38 odstotkov zvišal na 43,3 odstotka BDP, prihodnje leto naj bi dosegel 45,2 odstotka BDP, najvišjo raven pa naj bi dosegel leta 2013 (46,1 odstotka BDP). Leta 2014 naj bi se nato začel zniževati proti 45 odstotkom BDP.

Vlada tudi v najnovejši dopolnitvi programa stabilnosti vztraja pri odločitvi, da v srednjeročnem obdobju konsolidacija javnih financ ne bo slonela na povišanju davkov, saj bi to lahko dodatno upočasnilo gospodarsko okrevanje. Skupna davčna obremenitev bo ostala na približno enaki ravni skozi celotno srednjeročno obdobje, pri čemer bo vlada proučila možnosti za prestrukturiranje davkov v smeri krepitve posrednih davkov, okolijskih dajatev ter uvedla davek na nepremičnine. Vlada tako ostaja zavezana strategiji znižanja primanjkljaja z ukrepi na strani odhodkov. Ta znižuje raven odhodkov sektorja države za več kot pet odstotkov BDP skozi načrtano programsko obdobje z enakomerno porazdelitvijo bremen po letih od 2011 dalje (Delo, 2011).

6.2.2 PROGRAM STABILNOSTI BELGIJE IN VPLIV NA JAVNI DOLG

Prihodnost Belgije se je nekoliko izboljšala s pripravo celovite konsolidacijske proračunske strategije. Vendar bo država še zmeraj morala veliko dela vložiti v zmanjšanje javnega dolga, saj to zahteva več kot proračunsko konsolidacijo. Potrebni so ukrepi za povečanje potencialne rasti in reforme v okviru fiskalnega federalizma, ki so potrebne za reševanje vplivov staranja prebivalstva in visokih stroškov servisiranja javnega dolga. Strategija predvideva zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja in s tem začetek zmanjševanja

javnega dolga. Kljub celovitejšemu fiskalnemu načrtu, pot k zmanjšanju dolga še vedno ostaja negotova, saj so stroški starajočega prebivalstva visoki in povečujejo se tudi plačila obresti. Pridobiti je treba zaupanje vlagateljev, ki se zaradi visoke ravni javnega dolga bojijo visokih obrestnih mer in nestabilnega tržnega okolja. Proračunska konsolidacija Belgije je v teku. Vlada si prizadeva za zmanjšanje dolga in primanjkljaja. V letu 2011 poskuša primanjkljaj zmanjšati iz 4,1 % BDP na 3,6 %, dolg se naj bi se nekoliko povečal, in sicer naj bi znašal 97,5 % BDP-ja. Do leta 2014 pa naj bi se dolg zmanjšal, in sicer na 92,2 % BDP-ja. Nevarnost suverene dolžniške krize v Belgiji in v drugih državah pa bo še vedno obstajala. Kljub celovitemu načrtu za fiskalno konsolidacijo še vedno obstajajo politične »slepe ulice«, ki bi lahko vplivale na zaupanje vlagateljev. Trgi zaradi previsokih dolgov ostanejo »okuženi« in občutljivi na naslednje šibke točke, čeprav je makroekonomski položaj v Belgiji močan, saj ima močan zunanji vpliv. Ključni izziv za Belgijo je, da stabilizira svoj visok javni dolg v kratkem času. Če se ozremo nazaj, lahko vidimo, da je bil takratni načrt zmanjšanja dolga uspešno izveden. Delež dolga se je močno zmanjšal, za več kot 50 odstotkov, z najvišje vrednosti leta 1993 134 % BDP-ja je padel na 84,2 % BDP-ja v letu 2007.

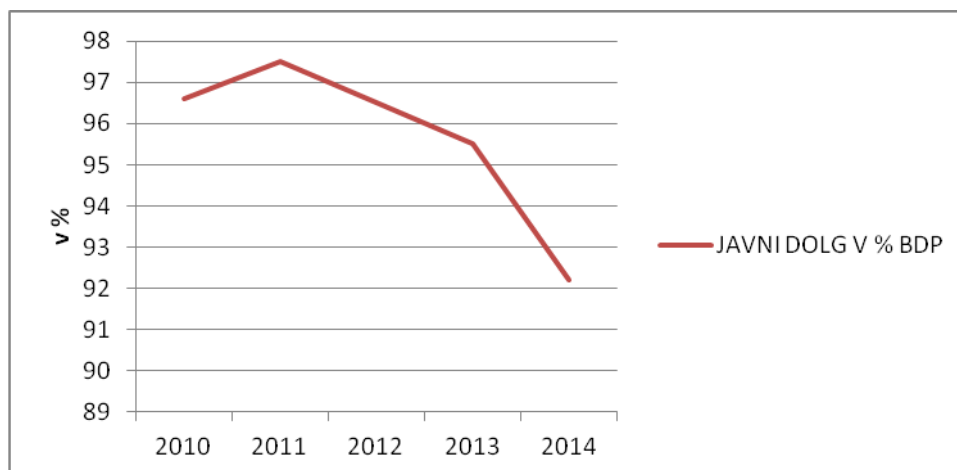
Dolgoročno se predvideva, če bo strategija uspešna, da se bo javni dolg na dolgi rok zmanjšal, leta 2020 celo na približno 65 % BDP-ja. Če pa program ne bo uspešno izpeljan pa se bo v letu 2020 dolg dvignil na približno 108 % BDP-ja. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za zmanjšanje dolga, ne glede na to ali bo načrt izpolnjen (Global national library, 2011).

Tabela 9: Predvideni javni dolg od leta 2011 do 2014 po konsolidacijski proračunski strategiji

LETO	JAVNI DOLG V % BDP
2011	97,5 %
2012	96,5 %
2013	95,5 %
2014	92,2 %

Vir: Global national library, 2011

Graf 10: Javni dolg 2011-2014 po konsolidacijski proračunski strategiji



Vir: Lasten

Če vzamemo predpostavko, da bo javni dolg takšen, kot ga predvidevajo v konsolidacijski proračunski strategiji, se bo javni dolg zmanjšal. Iz leta 2010 na leto 2011 bo javni dolg še narasel, in sicer na 97,5 %. V letu 2012 pa predvidevajo, da se bo javni dolg začel zmanjševati. Do leta 2014 bo dolg padel na 92,2 %, če bodo uspešno izvajali zastavljeno strategijo.

6.2.3 RAZLIKE MED JAVNIM DOLGOM BELGIJE IN SLOVENIJE TER DRUGIH EVROPSKIH DRŽAV

V večini evropskih držav raven javnega dolga dosega visoke vrednosti. Ukrepi za zmanjšanje dolga na kratek rok niso zaželeni, bodo pa morale države na srednji rok za zmanjšanje dolga obsežno ukrepati. Veliko povečanje javnega dolga v krizi je posledica krčenja gospodarske aktivnosti, neposredna posledica te pa je krčenje javnofinančnih prihodkov iz posrednih in neposrednih davkov. Takšno stanje terja večje izdatke za vzdrževanje socialne varnosti in socializacijo izgub bank, s katerim skušajo države preprečiti zlom finančnega sistema. Poleg finančnih težav pa imajo države težave še s politično krizo, ki stanje še poslabšuje.

Belgija je razvita država, ki ima sicer visok javni dolg, ki pa je v veliki večini v rokah Belgijcev samih, kar je zelo pomembno. Premoženje, prihranki, ki jih imajo gospodinjstva v Belgiji, so na vrhu lestvice EU. Belgijo je poleg gospodarske krize prizadela tudi politična kriza. Javni dolg ima omejen pomen, to je vidno v primeru Belgije. Belgija ima precej večji delež dolga v BDP kot Portugalska, vendar plačuje nižje premije za tveganje. Razlog za to pa je, da ima majhen zunanji dolg. Belgija ima na svojem tekočem računu celo presežek. Čeprav je delež belgijskega dolga večji od povprečja na evrskem območju, država plačuje

premijo za tveganje, ki je nižja od 100 odstotnih točk (Finance, 2011). Belgija zaradi politične krize tone v vse večje finančne težave. Brez vlade je že več kot eno leto. Ko je 13. junija 2010 odstopil takratni predsednik vlade Leterma, so sledile predčasne volitve, ki pa niso prinesle konca politične krize. Belgija je postavila že svetovni rekord v "brezvladju", saj je prehitela Irak, ki je bil v lanskem letu brez polnopravne vlade 289 dni. Po parlamentarnih volitvah so največje belgijske stranke začele pogajanja za oblikovanje vlade. Vendar jim ni uspelo izpeljati ustavne reforme, s katero bi zadovoljili obe jezikovni skupini, tako flamsko skupnost kot valonsko skupnost, saj bogatejše flamsko območje želi več avtonomije, revnejše valonsko pa si želi več nacionalne enotnosti, saj to pomeni tudi večjo finančno stabilnost. Njihova stališča se povsem razlikujejo, zato so pri pogajanjih vedno znova naleteli na ovire. Čeprav je Belgija brez vlade že leto dni, pa je lani vseeno vodila Evropsko unijo, in sicer z začasno vlado, ki je sprejela proračun in poslala vojaško silo za nadzor zračnega prostora nad Libijo. Tudi finančni trgi se ne vznemirjajo, saj si Belgija še zmeraj izposoja denar po veliko ugodnejših pogojih od preostalih držav članic EU-ja. Prebivalci in podjetniki pa so zadovoljni, saj se davki niso zvišali, ker ni bil dosežen dogovor (MMC RTV SLO, 2011).

Slovenija v primerjavi z drugimi članicami EU ni veliko zadolžena. Vendar dolg hitro narašča in je treba nekaj ukreniti. Slovenski javni dolg je predvsem notranji dolg. Makroekonomski in javnofinančni položaj Slovenije se je v zadnjih dveh letih zelo poslabšal. Poslabšanje se kaže v padcu BDP-ja v letu 2009, povečanju brezposelnosti na prek 100.000 ljudi in v velikem povečanju dolga države. Država že tretje leto porabi 2 milijardi več, kot ima prihodkov. Dejstvo je, da imajo mnoge evropske države zaledje, iz katerega so sposobne odplačevati kredite javnega dolga. Poleg tega je treba omeniti še namen teh kreditov, kar je v primerjavi s Slovenijo velika razlika, saj razvite evropske države najemajo kredite za investicije, za razvoj, Slovenija pa za tekočo porabo. Slovenija mora sprejeti varčevalne ukrepe in uvesti nove reforme, zlasti pokojninsko. Če teh ukrepov ne bo izdala, se nam lahko hitro piše portugalski scenarij. Portugalska je poleg Grčije in Irske tretja država evro območja, ki je zaprosila za zunanjo finančno pomoč. Portugalska je zašla v finančne težave zaradi padca vlade, ker je opozicija zavrnila varčevalne ukrepe, tako se je nenadno poslabšal položaj države na mednarodnih finančnih trgih. Slovenski ekonomist Mojmir Mrak meni, da je Slovenija v tem pogledu najbolj podobna Portugalski. Ni pa podobna Grčiji ali Irski, saj se je Grčiji očitalo, da ima slabo davčno upravo, ki slabo skrbi za pobiranje davkov. Za Portugalsko je predvsem značilno, da se je njeno splošno ekonomsko stanje slabšalo postopoma, prav v tem ji je Slovenija podobna in ni izključeno, da bi sčasoma tudi sama morala prositi za finančno pomoč EU in Mednarodni denarni sklad, če ne bo uvedla ključnih strukturnih sprememb (Večer, 2011).

Poleg Grčije, Irske, Portugalske, ki so že potrebovale finančno pomoč, pa se z močno dolžniško krizo spopadata tudi Španija in Italija. Španija in Italija sta sicer veliki in močni gospodarstvi. Italijo bremeni visok javni dolg. Španijo pa pestijo drugačne težave. Še pred krizo je imela hitro gospodarsko rast, vendar je temeljila le na nepremičninskem in posojilnem balonu, zaradi česar so španske banke zašle v težaven finančni položaj. Obe državi izvajata različne reforme, da bi rešile krizo v državi (Delo, 2011).

6.3 NEUPOŠTEVANJE FISKALNE DISCIPLINE V DRŽAVAH EU

Neupoštevanje fiskalne discipline je razlog, zakaj se je območje evra znašlo v krizi, saj evropske države v skoraj treh petinah primerov niso zadostile kriterijem o javnem dolgu in javni porabi. Padec Grčije je opomnil na pomanjkanje fiskalnega nadzora in ustreznih mehanizmov za prisilo, ki bi vlade držav članic območja evra prisilil v spoštovanje Maastrichtskih pravil. V Maastrichtskem kriteriju, v katerem je določeno, da proračunski primanjkljaj ne sme preseči 3 odstotkov. Kriterij oz. pakt o stabilnosti in rasti je bil seveda sprejet kot osnovni predpis za zagotavljanje stabilnosti evra kot skupne valute.

Po raziskavi Bloombergga se je izkazalo, da Evropske države v kar 57 odstotkih primerov niso uresničile Maastrichtskih ciljev. Od leta 1999, ko je bil uveden evro, sta denimo Belgija in Italija vsako leto kršili enega ali pa kar oba kriterija. Razlog za kršenje pravil je visok javni dolg, ki sta ga imeli že ob vstopu. Grčija ni še nikoli dosegla kriterijev pakta o rasti in stabilnosti, odkar je članica območja evra. Malta je tudi ena izmed držav, ki od vstopa leta 2008 ni še nikoli dosegla kriterija. Pogosti kršiteljici pakta o rasti in stabilnosti sta po letu 2001 postali tudi največji članici območja evra Nemčija in Francija. Obe sta imeli leta 2002 proračunski primanjkljaj višji od treh odstotkov BDP. Od leta 2003 naprej pa imata obe javni dolg večji od 60 odstotkov BDP-ja. Javnemu dolgu politika in evropska komisija takrat nista namenjali posebne pozornosti. Politiki se za kršenje evropskega kriterija niso zmenili, kar je tudi vzrok današnjih težav. Zaradi mnenja, da je pakt preveč tog, so začeli pripravljati spremembe. Leta 2007 je v ZDA izbruhnila finančna kriza, ker je počil nepremičninski balon. Voditelji držav EU so zatrjevali, da je Evropa pred to finančno krizo varna. Vendar je kriza leta 2008 prizadela tudi Evropo. Trenutno Evropa želi okrepiti pravila pakta stabilnosti in rasti. Sankcije za kršiteljice naj bi bile avtomatske in začele veljati takoj. O njih torej ne bi odločali več finančni ministri in kazni ne bi nalagali več sami sebi. To je predlagala Nemčija, vendar je Francija temu predlogu nasprotovala (Razgledi, 2011).

Samo dve članici območja evra sta od uvedbe pa do danes vedno ostali v okvirih kriterijev pakta o rasti in stabilnosti. To sta Luksemburg in Finska. Veliko večino časa so določila spoštovale še Irska, Španija in Nizozemska. Prvi dve predvsem na račun nizkega javnega dolga. Spoštovanje meril v omenjenih treh državah se je v preteklih dveh letih, od začetka krize, precej poslabšalo (Finance, 2010).

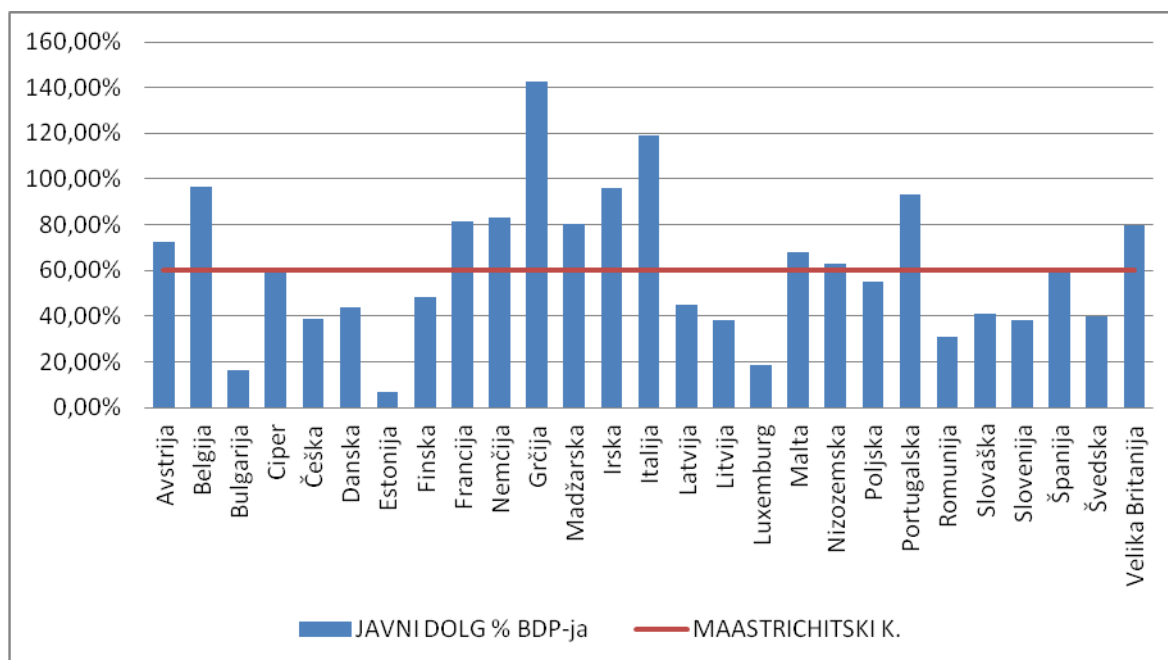
V spodnji tabeli so prikazani podatki o javnem dolgu v % BDP-ja vseh držav članic EU.

Tabela 10: Javni dolg EU držav v % BDP-ja

DRŽAVE	JAVNI DOLG % BDP-ja
Avstrija	72,3 %
Belgija	96,8 %
Bolgarija	16,2 %
Ciper	60,8 %
Češka	38,5 %
Danska	43,6 %
Estonija	6,6 %
Finska	48,4 %
Francija	81,7 %
Nemčija	83,2 %
Grčija	142,8 %
Madžarska	80,2 %
Irska	96,2 %
Italija	119,0 %
Latvija	44,7 %
Litvija	38,2 %
Luxemburg	18,4 %
Malta	68,0 %
Nizozemska	62,7 %
Poljska	55,0 %
Portugalska	93,0 %
Romunija	30,8 %
Slovaška	41,0 %
Slovenija	38,0 %
Španija	60,1 %
Švedska	39,8 %
Velika Britanija	80,0 %

Vir: Eurostat, 2011

Graf 11: Javni dolg EU držav in izpolnjevanje Maastrichtskega kriterija za leto 2010



Vir: Lasten

Graf 11 prikazuje javni dolg držav EU in njihovo izpolnjevanje Maastrichtskega kriterija v letu 2010. Vse države, ki imajo stopnjo zadolženosti nad vodoravno črto, ki prikazuje Maastrichtski kriterij, kršijo ta kriterij, ki predpisuje maksimalno zadolženost v višini 60 % BDP. Kot je razvidno iz grafa, kriterij kršijo Grčija z 142,8 % BDP, Italija z 119 % BDP, Belgija 96,8 % BDP, Irska 96,2 % BDP, Portugalska 93 % BDP, Nemčija z 83,2 % BDP, Francija z 81,7 % BDP, Madžarska z 80,2 % odstotkov BDP, Velika Britanija z 80 % BDP, Avstrija z 72,3 % BDP, Malta z 68 % BDP, Nizozemska z 62,7 % BDP, Ciper s 60,8 % BDP in Španija z 60,1 % BDP. Kot vidimo, kar 14 držav članic EU krši kriterij zadolženosti 60 % BDP od vseh 27 članic. Ostale države imajo svoj javni dolg nižji od tistega, ki ga zahteva kriterij. Vseeno pa je vredno omeniti države članice EU, katerih javni dolg ni presegel niti 20 % BDP-ja. To so Luxemburg, ki ima javni dolg visok 18,4 % BDP, Bolgarija s 16,2 % BDP in Estonija z najnižjim javnim dolgom v EU, in sicer znaša le-ta samo 6,6 % BDP. Če omenimo državi, ki ju opisujemo v prejšnjem poglavju, tj. Belgijo in Slovenijo, se Belgija uvršča na tretje mesto najvišjega javnega dolga v letu 2010 članic EU, Slovenija pa na peto mesto najnižjega javnega dolga pri članicah EU. Če države, ki presegajo 60 % BDP-ja ne bodo uspele zmanjšati javnega dolga se bodo finančne težave državam v evro območju še povečale.

7 ZAKLJUČEK

Javni dolg se je začel pojavljati že v 18. stoletju, ko so države najemale posojila za financiranje vojn. To je bilo bolj priročno kot pa pobiranje davkov, saj ni bilo tveganja in vladarji niso imeli odgovornosti za zamudo plačila obresti. Sedanji najpogostejši razlogi za zadolževanje države pa je financiranje proračunskega primanjkljaja, s tem pa nastaja javni dolg. Javni dolg nam daje informacijo o stanju obveznosti države do preostalega dela narodnega gospodarstva in do tujine. Je kategorija, s katero se vrednoti gospodarstvo države. V ožjem pomenu besede je javni dolg le obveznost, ki jo ima država do domačih in tujih upnikov. V širšem pomenu besede je javni dolg obveznosti javnega sektorja in zasebnega sektorja, za katerega jamči država. Evropska unija določa meje javnega dolga, t. i. maastrichtski konvergenčni kriterij za vstop v evropsko ekonomsko in monetarno unijo. Javni dolg je fiskalni kriterij, ki ne sme preseči 60 % BDP-ja države in javnofinančnega primanjkljaja do 3 % BDP-ja države za vstop v ekonomsko in monetarno unijo.

V svojem diplomskem delu sem proučevala javni dolg Belgije in naredila analizo. Ena izmed najbolj zahtevnih nalog za belgijsko vlado je danes izravnavanje njenega proračuna in nadzor svojega javnega dolga. Belgija se že vrsto let sooča z bremenom visokega javnega dolga. Javni dolg v Belgiji je v zadnjih letih dosegel skoraj 100 % BDP-ja.

Analiza javnega dolga Belgije od leta 1980 do leta 2010 je pokazala, da je javni dolg v letih 1983 do 1993 močno naraščal, vrh največjega dolga je Belgija dosegla s 134 % BDP-ja države, kar je posledica neustrezne makroekonomske politike v 70. letih prejšnjega stoletja. Takratna vlada je v času naftne krize v javnem sektorju subvencionirala industrijo, ki je potrebovala pomoč, kot na primer železarstvo, premogovništvo, tekstilno industrijo, steklarstvo in ladjedelništvo. Za tiste delavce, ki so izgubili zaposlitev zaradi krčenja, so se ohranile ugodne socialne koristi. V naslednjih letih se je javni dolg počasi zmanjševal, vendar le za nekaj odstotkov.

Zadnji podatki kažejo, da je bilo v letu 2010 stanje javnega dolga 96,6 % BDP-ja, kar je 404,508 mio EUR in še vedno veliko preveč. Javni dolg v tuji valuti je znašal 0,118 mio EUR, v domači valuti pa 404,390 mio EUR. Kot za večino evropskih držav, je tudi za Belgijo domača valuta evro. Kot tuja valuta pa se uporabljajo najbolj pogosto ameriški dolarji (USD). V vseh evropskih državah je tuji dolg zelo nizek. Razlogi, da se države ne zadolžujejo v tuji valuti so različni, najpogosteje pa zaradi stabilnost držav in neodvisnost centralnih bank.

Za primerjavo javnega dolga Belgije sem uporabila javni dolg Slovenije. Javni dolg Slovenije je v letu 2010 znašal 38 % BDP-ja, kar je veliko manj kot Belgijski, vendar moramo upoštevati, da je veliko javnega dolga Slovenije prikritega, dejanski dolg Slovenije naj bi znašal skoraj enkrat toliko. Ugotovila sem tudi kakšen je javni dolg na

prebivalca Belgije in Slovenije. Ta izračun se uporablja predvsem zato, da se opozori davkoplačevalce in pritegne pozornost do te teme. Ob predpostavki, da je prebivalcev Belgije 10,6 mio javni dolg na posameznega prebivalca znaša v letu 2010 38.161 EUR, kar so ogromne številke za prebivalce. Za Slovenijo, ki ima 2 mio prebivalcev pa javni dolg na posameznega prebivalca znaša 6.852 EUR. Belgijski dolg in slovenski se zelo razlikujeta. Belgija ima visok dolg v BDP, vendar plačuje nizke premije za tveganje. Razlog za to pa je, da ima majhen zunanji dolg. Belgija ima na svojem tekočem računu celo presežek. Čeprav je delež belgijskega dolga večji od povprečja na evrskem območju, država plačuje premijo za tveganje, ki je nižja od 100 odstotnih točk. Tudi Slovenija ima večinoma notranji dolg in čeprav Slovenija ni v tolikšni meri zadolžena kot Belgija, njen dolg zelo hitro narašča, zato mora biti zelo previdna.

Pri neupoštevanju fiskalne discipline sem ugotovila, da nekatere države sploh še nikoli, niti ob sprejemu evra, niso izpolnjevale kriterija javnega dolga. V analizi javnega dolga držav EU in njihovega izpolnjevanja Maastrichtskega kriterija za vstop v ekonomsko in monetarno unijo sem ugotovila, da polovica držav ne izpolnjuje več tega kriterija, saj presegajo prag 60 % BDP-ja. Države, ki za največ odstotnih točk presegajo to mejo, so Grčija, Italija in Belgija. Slovenija spada na peto mesto najnižjega javnega dolga pri članicah EU. Država z najmanjšim javnim dolgom pa je Estonija. Če države, ki presegajo 60 % BDP-ja ne bodo uspele zmanjšati javnega dolga se bodo finančne težave državam v evro območju še povečale.

Prihodnost Belgije se je nekoliko izboljšala s pripravo celovite konsolidacijske proračunske strategije. Vendar bo država še zmeraj morala veliko dela vložiti v zmanjšanje javnega dolga, saj to zahteva več kot proračunsko konsolidacijo. Potrebni so ukrepi za povečanje potencialne rasti in reforme v okviru fiskalnega federalizma, ki so potrebne za reševanje vplivov staranja prebivalstva in visokih stroškov servisiranja javnega dolga. Strategija predvideva zmanjševanje javnofinančnega primanjkljaja in začetek zmanjšanja javnega dolga. Dolgoročno se predvideva, če bo strategija uspešna, da se bo javni dolg na dolgi rok zmanjšal, leta 2020 celo na približno 65 % BDP-ja. Če pa program ne bo uspešno izpeljan pa se bo v letu 2020 dolg dvignil na približno 108 % BDP-ja. Vendar ne le Belgija, vse EU države bodo morale vložiti veliko truda, da bodo zmanjšale prevelik dolg, ki se je nabral v zadnjih letih.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. BORAK, Neven (1994). *Javni dolg in devizne hranilne vloge prebivalstva*. Bančni vestnik. Let. 1-2, str. 10–15.
2. BREZOVNIK, Boštjan, OPLOTNIK Žan (2003). *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji : oris stanja, mednarodna primerjava in problematika*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
3. BLEJER, Mario, CHEASTY, Adrienne (1993). *How to measure the fiscal deficit*. Washington D.C.: International monetary fund.
4. BRŠIČ, Bernard (2010). *Bogastvo narodov: raziskava o naravi in vzrokih bogastva narodov*. Studia humanitatis, Ljubljana.
5. CAPRIROLO, Gonzalo (2000): *Ali je javni dolg Republike Slovenije dosegel skrb zbujajočo raven*. Bančni vestnik. Št. 6, str. 10–14.
6. DOLENC Primož (2007). *Javni dolg in finančno premoženje Republike Slovenije*. Fakulteta za management, Koper.
7. EIPF (2010). *Gospodarska gibanja*. Ekonomski inštitut, Ljubljana.
8. GUIDOTTI, E. Pablo, KUMAR, S. Monmohan (1999). *Domestic public debt of externally indebted countries*. Washinton D.C.: International monetary fund.
9. KOPAČ, Janez (1995). *Upravljanje proračunskih izdatkov*. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
10. KRANJEC, Marko (1993). *Javni dolg Slovenije*. Bančni vestnik. Št. 6, str. 5–10.
11. LIPEJ, Maks (2010). *Zgodovina svetovnih borz*. Društvo finančnikov Slovenije.
12. MARKOVIČ HRIBERNIK, Tanja (1996). *Fiskalni primanjkljaj in javni dolg kot instrumenta ekonomske politike (v Republiki Sloveniji)*. Doktorska disertacija. Ekonomsko-poslovna fakulteta, Ljubljana.
13. MARKOVIČ HRIBERNIK, Tanja (1994). *Definicije javnega dolga in primernost njihove uporabe*. Bilten EDP Maribor. Št. 2–3, str. 85–95.

14. MRAK, Mojmir (1995). *Zunanja zadolženost Republike Slovenije in njeno urejanje odnosov s tujimi upniki*. Bančni vestnik. Št. 7-8, str. 10–16.
15. MURN, Dušan (1997). *Tako imenovani javni dolg. Prikazi in analize V/2*. Banka Slovenije. Let. 5, št. 2, str. 56–62 .
16. PERNEK, Franc, ŠKOF Bojan, KOBAL, Aleš, ROŽIČ Uroš (2001). *Finančno pravo in javne finance*. Pravna fakulteta, Maribor.
17. RIBNIKAR, Ivan (1994). *Kolikšen naj bo javni dolg?* Finance. Št. 7, str. 2.
18. SAVIN, Davor (2009). *Proračunski primanjkljaj - dimenzije problema : breme odplačila javnega dolga*. Denar. Let. 19, št. 16, str. 5.
19. SENJUR, Marjan (1996). *Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
20. SETNIKAR CANKAR, Stanka, KLUN, Maja, ARISTOVNIK, Aleksander, PEVCIN, Primož, ANDOLJŠEK, Žiga (2009). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
21. SRABOTNIK, Mitja (2002). *Javni dolg v Republiki Sloveniji*. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
22. STANOVNIK, Tine (2008). *Javne finance*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
23. ŽAKELJ, Blaž (2003). *Koordinacijska fiskalna politika v EMU*. Diplomaska naloga. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

VIRI

1. BOMBAČ, Marko (1. 6. 2010). Državni dolg - je problem?. Dosegljivo na: <http://www.nlbskladi.si/bilten12-drzavni-dolg>.
2. CITIZENDIUM (10. 6. 2010). Public debt. Dosegljivo na: http://en.citizendium.org/wiki/National_debt.
3. CONSILIUM (2011). Evropski mehanizem za stabilizacijo sprejet. Dosegljivo na: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus.aspx?lang=sl&focusID=66189>.
4. DELO (14. 4. 2011). Vlada sprejela nacionalni reformni program in dopolnjen program stabilnosti . Dosegljivo na: <http://www.delo.si/novice/politika/vlada-sprejela-nacionalni-reformni-program-in-dopolnjen-program-stabilnosti.html>.
5. DELO (12. 7. 2011). Težava Italije in Španije . Dosegljivo na: <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/tezava-italije-in-spanije.html>.
6. ENCYCLOPEDIA OF THE NATIONS (2011). Belgium - Politics, government, and taxation. Dosegljivo na: <http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Europe/Belgium-POLITICS-GOVERNMENT-AND-TAXATION.html>.
7. EURACTIV (15. 10. 2010). Is Belgium next? Dosegljivo na: <http://www.euractiv.com/en/euro-finance/belgium-next-analysis-498838>.
8. EURO INTELLIGENCE (14. 10. 2011). Is Belgium next. Dosegljivo na: http://www.eurointelligence.com/uploads/media/Is_Belgium_Next_Web_Edition.pdf.
9. EUROSTAT (2011). General government debt. Dosegljivo na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=tsieb090&plugin=1>.
10. EVROPSKA KOMISIJA (30. 10. 2010). Pakt stabilnosti in rasti. Dosegljivo na: http://ec.europa.eu/slovenija/slovenija_in_eu/evro/pakt_stabilnosti_sl.htm.
11. FINANCE (25. 5. 2010). Fiskalna disciplina v Evropi lani povsem popustila. Dosegljivo na: <http://www.finance.si/print?tip=1&id=280538>.

12. FINANCE (30. 5. 2011). Velik pomen zunanjega dolga na evrskem območju. Dosegljivo na: <http://www.finance.si/313665/Velik-pomen-zunanjega-dolga-na-evrskem-obmo%C4%8Dju>.
13. GLOBAL ECONOMY LIBRARY (29. 5. 2011). Belgium: Reducing Debt Remains the Main Challenge. Dosegljivo na: <http://7marketspot.com/archives/7472>.
14. KORDEŽ, Bine (28. 4. 2011). Javni dolg je nastal, ker smo vsi, ne (le) država, živeli na preveliki nogi. Dosegljivo na: <http://www.razgledi.net/2011/04/28/javni-dolg-je-nastal-ker-smo-vsi-ne-le-drzava-ziveli-na-preveliki-nogi/>.
15. MINISTRSTVO ZA FINANCE (2010). Proračunski memorandum. Dosegljivo na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/tekgib/Proracunski_memorandum/pro_memor.pdf.
16. MINISTRSTVO ZA FINANCE (2011). Pariški in Londonski klub. Dosegljivo na: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financni_odnosi/mednarodno_sodelovanje/pariski_in_londonski_klub/.
17. NBB (2011). Public finance. Dosegljivo na: <http://www.nbb.be/pub/stats/gfs/gfs.htm?l=en>.
18. RAZGLEDI (27. 6. 2011). Zgodba o evru je zgodba o kršenju in prilagajanju pravil političnim potrebam. Dosegljivo na: <http://www.razgledi.net/2011/06/27/zgodba-o-evru-je-zgodba-o-krsenju-in-prilagajanju-pravil-politicnim-potrebam/>.
19. RTV SLO (8. 10. 2010). Kriza povečala slovenski javni dolg, pa tudi napovedi niso rožnate. Dosegljivo na: <http://www.rtv slo.si/gospodarstvo/kriza-povecala-slovenski-javni-dolg-pa-tudi-napovedi-niso-roznate/241095>.
20. RTV SLO (17. 2. 2011). Belgija je svetovna rekorderka v brezvladju. Dosegljivo na: <http://www.rtv slo.si/svet/belgija-je-svetovna-rekorderka-v-brezvladju/251178>.
21. RTV SLO (26. 4. 2011). Slovenija lani znižala primanjkljaj in zvišala javni dolg. Dosegljivo na: <http://www.rtv slo.si/evropska-unija/slovenija-lani-znizala-primanjkljaj-in-zvisala-javni-dolg/256234>.
22. SLOVENSKO PANEVROPSKO GIBANJE (26. 4. 2006). Uresničevanje Maastrichtskih kriterijev v Sloveniji in na Madžarskem v obdobju zadnjih petih let. Dosegljivo na: http://www.panevropa.si/odbori/mlada_panevropa/referati_mladi.htm.
23. SURS (22. 4. 2011). Poročilo o presežnem primanjkljaju in dolgu, Slovenija, 2007-2010, napoved 2011 . Dosegljivo na: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3866.

24. UPRAVNA AKADEMIJA (2011). Sistem javnih financ. Dosegljivo na:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/4.podrocje/Sistem_javnih_financ.pdf.
25. VECER (11. 5. 2010). Javni dolg Evrope nevarno visok. Dosegljivo na:
<http://web.vecer.com/portali>.
26. VEČER (16. 8. 2011). Evropske države pod jarmom dolgov. Dosegljivo na:
http://web.vecer.com/portali/vecer/v1/stolpec650/clanek/clanek_natisni/?kaj=3&id=2011081605673432
27. XE (2011). Belgium is at crossroads on public debt – OECD. Dosegljivo na:
<http://www.xe.com/news/2011-07-12%2005:15:00.0/2022417.htm>.