



EVA: 2020-1611-0111
Številka: 00712-35/2020/10
Datum: 11. 9. 2020

Stališče do Ocene skladnosti Predloga rebalansa proračuna Republike Slovenije in Predloga odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 s fiskalnimi pravili

Fiskalni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) je na podlagi predloga rebalansa proračuna 2020 in predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (v nadaljnjem besedilu: Odlok), ki mu ga je Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) posredovala 31. 8. 2020 oziroma 4. 9. 2020, pripravil oceno skladnosti javnofinančne politike s fiskalnimi pravili (v nadaljnjem besedilu: ocena). Ocena je bila objavljena 10. 9. 2020.

Fiskalni svet je aprila 2020 ocenil, da epidemija COVID-19 predstavlja izjemne okoliščine in da je v takih razmerah potrebno obsežno ukrepanje fiskalne politike. V navedeni oceni Fiskalni svet ni določil časovnega obdobja trajanja izjemnih okoliščin, prav tako doslej še ni, v skladu s 7. točko drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15, v nadaljnjem besedilu: ZFisP), ocenil, da so okoliščine iz prvega odstavka 12. člena navedenega zakona, prenehale. Navedeno pomeni, da je še vedno omogočen odstop od srednjeročne uravnoteženosti oziroma, da ima epidemija, kljub temu, da je bila preklicana, še vedno pomembne posledice na finančno in gospodarsko stanje države. Fiskalni svet se v posredovani oceni ni izrekel, kdaj začne veljati t.i. »nov srednji rok«, prav tako se ni opredelil do gospodarskega cikla in časovne komponente (od do) srednjeročne uravnoteženosti z vidika izjemne okoliščine.

Zaradi izjemnih okoliščin in pričakovanega znatnega padca bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) v celotni Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: EU), je v veljavi splošna odstopna klavzula v skladu s Paktom za stabilnost in rast, ki omogoča začasno odstopanje od fiskalnih pravil in izvajanje obsežnih ukrepov za odziv na epidemijo COVID-19. V okviru splošne odstopne klavzule na ravni EU ni bil zaradi odstopanj od fiskalnih pravil (tudi za nazaj za leto 2019) sprožen noben postopek, ki je določen v Paktu za stabilnost in rast in ki bi zahteval odpravo odstopanj z ukrepi ekonomske in fiskalne politike v prihodnjih letih. S tem je Evropska komisija dala jasn znak, da zaradi zelo nezanesljivih izračunov posameznih parametrov in projekcij, ni mogoče podati dovolj zanesljive ocene doseganja fiskalnih ciljev ter s tem začeti postopka zaradi neupoštevanja pravil ali pričetki z delom na srednjeročni uravnoteženosti.

Poglavitne ugotovitve Fiskalnega sveta, ki izhajajo iz ocene, so:

- makroekonomska izhodišča za pripravo rebalansa državnega proračuna so precej slabša kot so veljala ob pripravi proračuna 2020;
- izbruh epidemije se bo odrazil v obsežnem primanjkljaju državnega proračuna in občutnem povečanju dolga;
- za ukrepe za omejitev posledic epidemije je v predlogu rebalansa proračuna države za leto 2020 načrtovanih 2,6 mrd EUR, kar glede na realizacijo implicira na oblikovanje precejšnjega manevrskega prostora v preostalih mesecih do konca leta;

- projekcije, brez upoštevanja ukrepov za omejitev posledic epidemije, nakazujejo višjo rast odhodkov kot lani in kot v sprejetem proračunu za leto 2020;
- ukrepi, ki jih je sprejela Republika Slovenija za omejitev epidemije, so v večini skladni s priporočili mednarodnih institucij in so po napovedanem obsegu blizu povprečja EU. Fiskalni svet ugotavlja, da so ukrepi za ohranjanje delovnih mest omogočili ohranjanje gospodarskega potenciala, da pa sta bili poroštveni shemi za ohranjanje likvidnosti izkoriščeni v manjšem obsegu od načrtovanih. Simulacije Fiskalnega sveta kažejo, da je dosedanje ukrepanje ublažilo padec gospodarske aktivnosti za slabo četrtno padca iz osnovnega scenarija.
- izdatki sektorja država oziroma najvišji dovoljeni obseg izdatkov je ustrezen. Kljub negotovostim pa Fiskalni svet ocenjuje, da bi bilo potrebno vzpostaviti srednjeročni načrt fiskalne politike.

Fiskalni svet priporoča dodatna pojasnila glede:

- a) podlag za določitev odhodkov, povezanih s COVID-19,
- b) namena porabe na podlagi postavke »rezervacija«,
- c) razlik v spremembah obsega izdatkov sektorja država ter spremembah obsega odhodkov državnega proračuna in odhodkov ZZZS
- d) pričakovane dinamike dolga državnega proračuna oziroma sektorja država.

Uvod

V okviru splošne odstopne klavzule je bilo na EU ravni soglasno sprejeto, da se zaradi morebitnih odstopanj od fiskalnih pravil tudi za nazaj (t.j. v letu 2019) ne bo sprožil noben postopek, ki je predviden v Paktu za stabilnost in rast in po katerem se lahko zahteva odpravo odstopanj z ukrepi ekonomske in fiskalne politike v prihodnjih letih. S tem je Evropska komisija dala jassen znak, da zaradi zelo nezanesljivih izračunov posameznih parametrov in projekcij ni mogoče podati dovolj zanesljive ocene glede doseganja fiskalnih ciljev, posledično pa ni mogoče začeti postopka zaradi neupoštevanja fiskalnih pravil. Treba je upoštevati tudi, da so bile države spodbujene, da v letu 2020 hitro in v znatnem obsegu ukrepajo za odpravo ekonomskih posledic krize, ki jo je povzročila epidemija COVID-19. Poleg nacionalnih ukrepov je nedavno tudi na EU ravni prišlo do dogovora o paketu ukrepov za okrevanje, ki bodo financirani iz evropskega proračuna in ki bodo imeli znaten vpliv na srednji rok in posledično iskanje novega ravnotežja. Vsi navedeni ukrepi imajo oziroma bodo imeli tudi v naslednjih mesecih/letih znaten vpliv na javne finance držav članic, to pa je tudi razlog, da je dopuščen začasen odstop od fiskalnih pravil ter tudi od pravil srednjeročnega načrtovanja. Z vidika izjemnih okoliščin je pomembno, da se je treba kljub nezanesljivosti parametrov ocenjevanja javnofinančne politike, makroekonomskih agregatov, odstopanj od fiskalnih pravil na nacionalni in ravni EU, osredotočiti na ukrepe oziroma na posledice epidemije COVID-19 in na okrevanje. Vlada v tej smeri tudi načrtuje fiskalno politiko.

Pri pripravi rebalansa proračuna države za leto 2020 in spremembi Odloka se je upošteval zadnji razpoložljiv t.j. poletni makroekonomski scenarij, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) junija 2020. V njem se predvideva padec BDP v letu 2020 za dobrih 7 %. BDP se je v vmesnem obdobju malenkost zvišal tudi v primerjavi z napovedjo UMAR s t.i. COVID-19 scenarijem, ki je bil upoštevan v Programu stabilnosti 2020 (-8 % padec). Kljub interventnim ukrepom, ki blažijo poslabšanje razmer na trgu dela, se pričakuje padec zaposlenosti in rast brezposelnosti, ter padec zasebne potrošnje. Vse navedeno pomeni, da trenutno izjemne okoliščine še trajajo in da ni mogoče z gotovostjo predvideti njihovega konca. Pri tem pa ni sporno, da formalna razglasitev konca epidemije COVID-19 ne more biti vezana tudi na konec izjemnih okoliščin.

Fiskalni svet v oceni opozarja, da obstaja neusklajenost med terminskim rokom priprave predloga rebalansa proračuna in makroekonomskimi napovedmi. V tem delu je treba pojasniti, da bodo osvežene makroekonomske napovedi na voljo šele ob sprejemanju rebalansa proračuna v državnem zboru v sredini septembra 2020 in da nanje, ob upoštevanju zakonsko določenega roka za pripravo rebalansa proračuna države za leto 2020, ni bilo mogoče čakati. V tem delu je treba pojasniti, da je rok za pripravo rebalansa državnega proračuna za leto 2020 določen v drugem odstavku 11. člena Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (Uradni list RS, št. 36/20) in tudi, da je v skladu s tem zakonom in za namen priprave rebalansa, moral UMAR, najpozneje v 15 dneh po prenehanju razlogov za ukrepe, uvedene z navedenim zakonom, ministrstvu, pristojnemu za finance, posredovati napoved makroekonomskih agregatov za leti 2020 in 2021.

Po padcu BDP v prvem četrtletju 2020 v višini -2,5 % BDP, se je padec BDP v drugem četrtletju 2020 po pričakovanjih poglobil (-13 %). Kljub temu je bil padec BDP v Republiki Sloveniji manjši od povprečja EU držav in držav evro območja (-14 % oziroma -14,9 %). Tudi glavne trgovinske partnerice Republike Slovenije so imele le okrog 1,5 o.t. nižji padec BDP kot Slovenija. K zmanjšanju BDP-ja so največ prispevale storitvene dejavnosti, zlasti trgovina, prevoz in gostinstvo, zaradi zaprtja vseh nenujnih storitev in neživilskih trgovin v povezanih ukrepih za zaježitev pandemije COVID-19. Visok padec so beležili tudi v predelovalnih dejavnostih in sicer zaradi upada naročil ter prekinjenih ali oteženih nabavnih in prodajnih poti. Med agregati potrošnje se je povečala državna potrošnja, opazno pa se je zmanjšala potrošnja gospodinjstev. Zaradi negotove gospodarske klime so se vloge denarnih sredstev gospodinjstev in podjetij do junija medletno povečale za 10,2 % oziroma 13,6 %. Rast posojil tako gospodinjstev kot podjetij pa se od začetka krize COVID-19 znižuje, do junija je medletna rast upadla na 1,8 %.

Fiskalni svet na str. 23 ugotavlja, da rezultati simulacij delovanja javnofinančnih ukrepov pokažejo, da je bila gospodarska aktivnost zaradi doseganja ukrepanja v letu 2020 višja za približno 1,5 % od tistega scenarija, ki ukrepanja ne vključuje.

Kazalnik gospodarske klime se je v času veljavnosti ukrepov, vezanih na COVID-19, močno poslabšal. Največje znižanje je dosegel v aprilu, ko je bil za 39,2 o.t. nižji od dolgoletnega povprečja. V maju se je kazalnik gospodarske klime začel postopoma izboljševati. V avgustu 2020 je bil navedeni kazalnik le še 6,6 o.t. nižji od dolgoletnega povprečja oz. 12,3 o.t. nižji kot v avgustu 2019. Nadaljnje razmere do konca leta in v prihodnje so odvisna od poteka širjenja epidemije, dogajanja v največjih trgovinskih partnericah, mednarodnem okolju in nadaljnje odzivnosti ekonomske politike.

V sklopu avtomatskih stabilizatorjev, med katere širše štejemo transferje nezaposlenim, družinske prejemke in starševska nadomestila, transferje za zagotavljanje socialne varnosti in subvencioniranje stanarin, je bilo, kot odziv na krizo pomladi 2020, v primerjavi z letom 2019, načrtovano povečanje za 0,51 % BDP. V predlogu rebalansa proračuna 2020 in posledično v spremembah Odloka je, v primerjavi z letom 2019, načrtovano povečanje navedenih sredstev v višini 0,57 % BDP. Pri tem povečanju je treba ugotoviti, da so se najbolj zvišali transferji za brezposelnost, kar je, glede na obstoj velikih negotovosti na trgu dela, tudi ustrezen odziv pri načrtovanju.

Na povečano rast izdatkov vplivajo tudi bistveno večje fiskalne spodbude, med katere štejemo subvencije, bruto investicije in ostale kapitalske transferje. Navedeno povečanje je bilo izkazano ob pripravi Programa stabilnosti za leto 2020 v višini 2,8 % BDP v primerjavi z letom 2019. S predlaganim rebalansom proračuna za leto 2020 pa se navedeni izdatki povečujejo za 3,5 % BDP v primerjavi z letom 2019.

Pri pripravi rebalansa proračuna države in sprememb Odloka je bilo treba upoštevati tudi zelo negotovo situacijo o nadaljnjem poteku epidemije. Pričakuje se drugi val epidemije COVID-19, pri tem pa ni dvoma, da bo realizacija izvršenih proračunov sektorja države v veliki meri odvisna tudi od časa pridobitve cepiva.

Odhodki, povezni s COVID-19 in proračunsko rezervacijo

Slovenija je od začetka izjemnih okoliščin sprejela več paketov ukrepov za blažitev posledic epidemije COVID-19 in za okrevanje gospodarstva. Po dosedanjih ocenah imajo enkratni protikrizni ukrepi pozitiven vpliv na gospodarsko aktivnost, kar ugotavlja tudi Fiskalni svet. S prvimi ukrepi je bilo gospodarstvu danih več možnosti. Podjetja so se lahko v primeru padca aktivnosti vključila v ukrep čakanja na domu ali pa so izkoristila možnost povračila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter tako deloma ali v celoti ostala dejavna. V prvotnih načrtih se je predvidelo, da bo veliko več podjetij koristilo ukrep čakanja na domu. Ugotavlja se, da je več podjetij ostalo deloma ali v celoti aktivnih, kar je imelo dodaten pozitiven učinek na gospodarsko aktivnost in delovna mesta. V veliki meri so bili izkoriščeni tudi drugi ukrepi za samozaposlene, ranljive skupine ljudi, za turistični sektor, itd. Pri načrtovanju ukrepov so bili upoštevani scenariji padca gospodarske aktivnosti po posameznih dejavnostih in glede na to tudi potencialno število zaposlenih po dejavnostih, ki bi lahko bili upravičeni za vključitev v ukrepe. Izvajanje ukrepov se sproti spremlja in bodo analizirani v prihodnjih proračunskih dokumentih. Ob primerjavi obsega paketov ukrepov za blažitev posledic epidemije COVID-19 v % BDP med državami članicami EU je Slovenija po oceni Evropske komisije nekoliko nad povprečjem EU, kar kaže na ustrezno odzivnost s strani vlade.

Vlada je v predlogu rebalansa državnega proračuna za leto 2020 načrtovala splošno proračunsko rezervacijo v izkazanem obsegu zlasti zaradi financiranja ukrepov, sprejetih za omilitve posledic epidemije in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni. Znesek splošne proračunske rezervacije vključuje še nerazdeljene pravice porabe za namen financiranja COVID-19 obveznosti (953 mio) in tudi rezervo za vse nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu (80 mio). Pri pripravi rebalansa je bilo treba upoštevati, da se pripravlja v času negotovih makroekonomskih, predvsem pa epidemioloških razmer.

Pojasniti je treba tudi, da je bil z Zakonom o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE) spremenjen Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, v katerem se je zaradi transparentne porabe proračunskih sredstev določila pravna podlaga, po kateri se ukrepi, povezani z epidemijo, financirajo preko splošne proračunske rezervacije. S tem načinom je bilo zagotovljeno, da tekoče razpolagamo z vsemi podatki o realizaciji porabe proračunskih sredstev za namen omilitve in preprečevanja epidemije.

Financiranje iz COVID-19 rezerve je omejeno na ukrepe in izdatke, neposredno povezane z epidemijo, in se lahko uporabi samo za te namene. Ker pa realizacija vseh ukrepov iz interventnih zakonov še ni zaključena, posledično pa končni zneski posameznih ukrepov še niso znani, se bodo tekom izvrševanja proračuna za leto 2020 sredstva splošne proračunske rezervacije za financiranje epidemije COVID-19 razporejala na podlagi izkazanih zahtevkov na ustrezne proračunske postavke, izključno za namene, povezane z epidemijo.

Upoštevati je treba, da se bodo do konca leta aktivno izvajali ukrepi za skrajšani delovni čas, ukrep čakanja na delo je podaljšan do konca septembra, pričakuje se tudi nadaljevanje dinamike porabe turističnih bonov. Z rebalansom se zagotavljajo tudi sredstva za do sedaj še neizvedene ukrepe, kot so povračilo sredstev programa izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ter

povračila materialnih stroškov izvajalcem zdravstvene dejavnosti, sredstva za ukrepe za povračila stroškov žičničarske dejavnosti, stroškov za oddajo presežnih količin odpadne embalaže, sredstva za še ne izplačana finančna nadomestila v kmetijstvu ter za ukrepe v vinskem sektorju. Negotovo je tudi, koliko sredstev bo treba zagotoviti za financiranje dodatnih kadrov v socialno varstvenih zavodih v javni mreži in pri zavodu za zaposlovanje ter za pomoč izvajalcem socialno varstvene storitve pomoč družini na domu in institucionalnega varstva.

Projekcije prihodkov iz naslova EU so se, glede na sprejeti proračun, znižale za 130 mio EUR. Še vedno razmeroma visoko oceno rasti prihodkov iz tega naslova v letu 2020 se utemljuje z skorajšnjim zaključkom večletnega finančnega okvira 2014 – 2020 in zato pričakovano višjimi prihodki in odhodki iz tega naslova. Na odhodkovni strani porabe EU sredstev obseg pravic porabe izhaja iz ocene resorjev in v določeni meri res lahko temelji na dejstvu, da resorji pravice porabe rabijo, ker so pogoj za objavo razpisov in sklepanje pogodb in ne nujno za plačevanje prevzetih obveznosti. Kljub temu je smiselno, da se pri načrtovanju proračuna zagotovijo vsi pogoji, ki bodo omogočili doseganje ciljev glede črpanja EU sredstev. Odhodki iz naslova namenskih sredstev so se, glede na sprejeti proračun, povečali za 137 mio EUR, predvsem na račun višjih prejemkov ter posledično izdatkov proračunskih skladov, najbolj pa vodnega sklada, sklada za podnebne razmere in gozdnega sklada. Sredstva bodo porabljena za namene, za katere je bil posamezni sklad ustanovljen, torej za investicije, kar bo imelo ugoden učinek na zagon gospodarstva.

Sprememba obsega izdatkov sektorja država

Obseg izdatkov za sektor država se z odlokom za leto 2020 povečuje za 1.020 mio EUR oziroma na 24.650 mio EUR. Ob tem se deficit povečuje z 8,1 % na 8,6 % BDP. Z navedenim povečanjem je Republika Slovenija še vedno blizu oziroma nekoliko nad povprečjem EU in evroobmočje (v nadaljnjem besedilu: EA), kjer naj bi, po ocenah Evropske komisije, nominalni primanjkljaj sektorja države znašal -8,2 % BDP v povprečju EU oziroma -8,4 % BDP v povprečju EA.

Obseg izdatkov se glede na vrsto institucionalnih enot v javnih zavodih povečuje za 240 mio EUR, od tega 212 mio EUR na področju zdravstva. Gledano z vidika ekonomskih kategorij se obseg izdatkov najbolj poveča za zaposlene, in sicer v višini 132 mio EUR ter za material in storitve pri izvajanju javne službe (75 mio EUR). V obsegu so upoštevani tudi stroški dela, ki se krijejo javnim zavodom v okviru neopravljenih storitev javne službe v času epidemije.

V povečanem obsegu izdatkov iz predlaganega Odloka so upoštevani izdatki na področju raznovrstnih tekočih transferov v višini 382 mio EUR ter izdatki za turistične bone, saj ti še niso bili vključeni v obseg izdatkov, ki je bil določen ob zadnji spremembi Odloka. Prav tako so v povečanem obsegu izdatkov upoštevani drugi transferni izdatki posameznikom v okviru sprejetih COVID-19 ukrepov (dodatno povečanje izdatkov – pokrivanje stroškov javnih zavodov ob neizvajanju javne službe, ki bi jih sicer pokrivali posamezniki). Subvencije se namreč povečujejo za 324 mio EUR, in sicer na račun subvencioniranega delovnega časa ter podaljšanih ukrepov čakanja na delo. Obseg izdatkov za material in storitve se povečuje za približno 76 mio EUR (drugi posebni materiali in storitve ter drugi operativni odhodki). Omenjeni obseg končnih izdatkov (transferi, subvencije, vmesna poraba) se povečuje enotam, ki so zajete v okviru državnega proračuna, torej neposrednim proračunskim uporabnikom. Ostale ekonomske kategorije transakcij se niso bistveno spremenile glede na predhodno določen obseg izdatkov sektorja država.

V tem delu je treba opozoriti, da izdatkov glede na vir financiranja enot sektorja država oz. izdatkov posameznih blagajn javnega financiranja (državni proračun, občinski proračuni, ZPIZ ter ZZZS) ne smemo enačiti s končnimi izdatki institucionalnih enot sektorja država – to velja

tudi za spremembe izdatkov blagajn v relaciji s končnimi izdatki sektorja država, saj je pri izračunu treba upoštevati metodologijo (intra ter inter konsolidacija, postopek neto in bruto prikazovanja transakcij) ter sam zajem institucionalnih enot.

Z vidika izračunov srednjeročnih fiskalnih ciljev in poti za njihovo doseganje je treba izpostaviti, da je ob vseh negotovostih (prihodnja gospodarska gibanja, nadaljnji potek epidemije, vhodni podatki, ki so potrebni za izračune) nemogoče določati zanesljive ocene srednjeročnega fiskalnega cilja. Kot je že uvodoma pojasnjeno, tudi Evropska komisija s priznanjem splošne odstopne klavzule te okoliščine priznava in iz tega razloga ne ocenjuje strukturnega položaja države. Fiskalna politika v prihodnjih letih bo naravnana k okrevanju.

Dolg državnega proračuna oziroma sektorja država

Meje dovoljenega zadolževanja v fiskalnem letu določa sprejeti Program financiranja za leto 2020, Zakon o javnih financah, ki dovoljuje predfinanciranje državnega proračuna do višine zapadlih glavnih dolga državnega proračuna v letih 2021 in 2022 ter dovoljeno zadolževanje za izvrševanje financiranja za omilitev posledic COVID-19. Vlada je v letošnjem letu tako sprejela Program stabilnosti, ki določa ciljno vrednost dolga sektorja država v višini 82,4 % BDP za leto 2020. Dinamika izvrševanja zadolževanja znotraj leta je vselej odvisna od vsakokratnih tržnih razmer, ki so trenutno, zaradi nizkih (negativnih) vrednosti srednje obrestne zamenjave in razmeroma nizkega pribitka za kreditno tveganje Slovenije, ugodne. Glede na obliko in naklon obeh krivulj je premija za ročnost praktično odpravljena. Tehtana obrestna mera izdanega dolgoročnega dolga državnega proračuna od razglasitve epidemije znaša 0,5 %, tehtana preostala ročnost izdanega dolga pa 8 let. To pomeni, da se povprečna obrestna mera stanja dolga državnega proračuna v letih 2021 in 2022 še naprej znižuje, pri čemer se tveganje refinanciranja ne poslabšuje.

Negotovost je povezana z načrtovanjem državnega proračuna, prav tako pa tudi z razvojem epidemiološke situacije v svetu in v Sloveniji. Ker negotovih razmer ni mogoče odpraviti, je treba pri načrtovanju in upravljanju dolga uporabiti konzervativni pristop, saj je upravljanje likvidnosti v takšnih zahtevnih razmerah bistveno oteženo. Višje likvidnostne rezerve so za državni proračun 2020 načrtovane z rebalansom, tem usmeritvam pa sledi načrtovani saldo sektorja države v letu 2020. Pri določanju izdatkov v predlaganem odloku je bilo treba upoštevati tudi sprejete interventne zakone ter dejstvo, da v proračunskem letu 2021 že v prvih štirih mesecih leta zapade v plačilo kar 3,6 milijarde evrov glavnih. Načrtovan pristop k izvrševanju zadolževanja državnega proračuna je konzervativen s stabilizacijskim učinkom, s poudarkom na sprejemanju odločitev v luči varnosti in likvidnosti. Narodnogospodarski strošek nezadostne likvidnosti državnega proračuna je znatno večji, kot je držanje likvidnostnih rezerv. Likvidnostne rezerve se sicer lahko kadarkoli, ko se ekonomske razmere umirijo, namenijo za poplačilo izdanega dolga v preteklosti. To zavedanje je prisotno pri vseh državah EU, saj v zaostrenih ekonomskih razmerah ob izbruhu pandemije v letu 2020 nobena država EU-27 ne načrtuje zniževanja dolga sektorja država v % BDP. Osemnajst držav članic EU v letu 2020 načrtuje povečanje dolga sektorja država za več kot 10 o.t. BDP. Med njimi je Slovenija, ki načrtuje povečanje dolga sektorja država v % BDP nekje na ravni Nemčije, a nižje kot znaša EA-19 povprečje.

V kolikor se primerja zgodovina dinamike zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP, pa je bila Slovenija v obdobju 2015-2019 v okviru držav EA-19 uvrščena takoj za Irsko, glede na velikost znižanja dolga sektorja država v % BDP. Proces zniževanja dolga sektorja država v razmerju do BDP pa se bo lahko ponovno pričel, ko se razmere izboljšajo in stabilizirajo.