

**Prof. dr Andrzej Wernik**

Ekspertyza nr 243

Instytut Finansów

(IP – 97G)

Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości

## Ocena projektu budżetu państwa na rok 2002

### Założenia projektu

Projekt budżetu państwa na rok 2002 przekazany do Sejmu opracowany został przy przyjęciu dwóch podstawowych założeń makroekonomicznych, mianowicie że PKB wzrośnie w 2002 r. realnie o 1,0 proc., a wskaźnik cen konsumpcyjnych w ujęciu średniorocznym przyjmowany jako miernik inflacji o 4,5 proc. Przy tych założeniach przewiduje się, że nominalny PKB w 2002 r. wyniesie 764,8 mld zł i będzie w porównaniu z rokiem bieżącym wyższy o 4,9 proc.

Bardzo trudno ocenić, czy przyjęte założenia makroekonomiczne są realistyczne. Punktem wyjścia oceny musi być fakt, że w roku bieżącym w Polsce jak i w większości krajów wysoko rozwiniętych wystąpiła recesja. Wprowadzie zwolennicy sformalizowanej definicji recesji – spadek realnego PKB w dwu kolejnych kwartałach – mogą zaprotestować, bo jeszcze do tego nie doszło, ale faktem jest, że w dwu pierwszych kwartałach bieżącego roku odnotowano spadek popytu krajowego. Dla małych gospodarek, a do takich Polska należy spadek popytu krajowego jest bardziej znamienym wskaźnikiem recesji niż spadek PKB.

W warunkach recesji wszelkie przewidywania co do kształtowania PKB obciążone są w ogromnym stopniu czynnikiem niepewności. Problem polega na tym, że nie ma wiarygodnych metod określenia, kiedy nastąpi punkt zwrotny, to znaczy kiedy zacznie się ożywienie gospodarki. Wiadomo, że ożywienie musi nastąpić – uczy tego teoria ekonomii – ale nie wiadomo, czy nastąpi to w połowie 2002 r. czy w 2003, a może dopiero w 2004 r. Recesja jest zjawiskiem ogólnoswiatowym i uwarunkowana jest dzisiaj w sposób szczególnie złożony jak chyba nigdy przedtem. Niemniej trzeba uznać, że przyjęte założenia makroekonomiczne są raczej ostrożne, a jeśli ożywienie nastąpi wcześniej i sytuacja okaże się korzystniejsza to tym lepiej dla budżetu. Z drugiej strony nie można wykluczyć, że realny PKB nie wzrośnie nawet o 1 proc. a może się nawet obniżyć. Na tym polega największe zagrożenie dla realizacji projektowanego budżetu w 2002 r.

W projekcie budżetu przyjęto, że dochody wyniosą w 2002 r. 143,9 mld zł, a wydatki 183,9 mld zł, tym samym deficyt ukształtowałby się na poziomie 40 mld zł, to znaczy 5,2 proc. przewidywanego PKB.

Przekazany do Sejmu projekt to już piąty z kolei projekt budżetu na rok 2002. Dwa alternatywne projekty – tzw. pasywny i proponowany – przedstawił jeszcze w sierpniu ówczesny minister finansów Jarosław Bauc, we wrześniu pojawiły się kolejno dwa następne: opracowany przez następczynię Bauca Halinę Wasilewską-Trenkner, a później skorygowany dość zasadniczo przez Radę Ministrów i 30 września przekazany do Sejmu. Porównanie tych projektów z obecnym – nader znamienne – przedstawia tabela 1 z tym, że projekty Bauca zostały skorygowane tak aby wyeliminować skutki uchwalonej przez Sejm, ale później zawetowanej przez Prezydenta ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

**Tabela 1**

	Dochody	Wydatki	Deficyt
	Mld zł		
Wariant pasywny J. Bauca z sierpnia	139,2	227,4	88,2
Wariant proponowany J. Bauca z sierpnia	160,0	195,4	35,4
Projekt Ministerstwa Finansów z 25 września	154,8	194,8	40,0
Projekt zatwierdzony przez Radę Ministrów 28 września	157,2	197,2	40,0
Aktualny projekt	143,9	183,9	40,0

Porównanie kolejnych projektów wykazuje, że aktualny projekt Marka Belki zatwierdzony przez Radę Ministrów 20 listopada zakłada najmniejszy – w stosunku do wariantu pasywnego J. Bauca – wzrost obciążeń podatkowych i najostrzejsze ograniczenia w zakresie wydatków. Pojawiające się w prasie wypowiedzi, że Belka nie jest tak śmiały jak Bauc w zakresie ograniczania wydatków oparte są na nieporozumieniu; prawdopodobnie autorzy ich nie skorygowali wydatków o kwoty, które zostałyby przesunięte do samorządów, gdyby weszła wspomniana ustawa o dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

### **Dochody budżetu państwa**

Źródłem trudności po stronie dochodowej budżetu na rok 2002 jest przede wszystkim luka, która powstanie po zaniknięciu wysokich w bieżącym roku dochodów nadzwyczajnych (jednorazowych i nieregularnych): nie będzie wpływów z koncesji UMTS (prawie 3 mld zł) i sprzedaży „collaterali” (ponad 1 mld zł) a wpłata zysku NBP z 4,9 mld zł zmniejszy się do 1,9 mld zł.); w sumie wypada 7 mld zł. W konsekwencji, bez podwyżek podatków, dochody budżetowe zmalałyby z 141,5 mld zł w roku bieżącym do jakichś 136 mld zł.

Kierunki podwyżek podatków są znane i nie ma powodu by je tu przypominać, natomiast warto zastanowić się, czy są inne rozwiązania alternatywne. Samej podwyżki podatków uniknąć nie można, gdyż oznaczałoby to konieczność albo jeszcze bardziej restrykcyjnego zaplanowania wydatków albo przyjęcia wyższego deficytu. Jednakże wydatki zostały zaplanowane bardzo restrykcyjne – o czym będzie mowa dalej – i nie ma możliwości pójścia dalej w tym kierunku, zaś projektowany deficyt jest za wysoki (ocenę wysokości deficytu przedstawię w dalszym ciągu). Trzeba więc pogodzić się z nieuchronnością podwyżki podatków, choć pociąga ona za sobą niekorzystne następstwa dla gospodarki. Natomiast były możliwe inne kierunki podwyżek.

W podatku dochodowym od osób fizycznych można było zamiast wprowadzenia opodatkowania odsetek od wkładów bankowych zlikwidować wspólne opodatkowanie małżonków, co przy utrzymaniu wspólnego opodatkowania w rodzinach niepełnych mogłoby dać 2,5 mld zł. W podatku od towarów i usług podwyższenie – i tak nieuchronne ze względu na konieczność harmonizowania prawa podatkowego z prawem unijnym – do 22% stawek od środków produkcji dla rolnictwa, maszyn rolniczych i ciągników oraz – w pełnym zakresie – artykułów dla dzieci przyniosłoby ponad 2 mld zł. Być może te alternatywne kierunki podwyżek będzie trzeba wprowadzać za rok, gdy okaże się, że zbilansowanie budżetu państwa na rok 2003, jest także bardzo trudne.

Niebezpieczna jest natomiast koncepcja wprowadzenia podatku importowego. Nie chodzi tylko o to, że przyspieszy inflację i pogorszy konkurencyjność polskiego eksportu (który cechuje znacznie importochłonność) lecz także że stanowi on pułapkę dla budżetu o groźnych skutkach. Ponieważ podatek ten może być wprowadzony z uwagi na obowiązującą konwencję międzynarodową na okres ograniczony – na rok czy dwa – po jego wygaśnięciu pojawi się ten sam problem, który mamy w związku ze zniknięciem 7 mld zł dochodów nadzwyczajnych z 2001 r. Trzeba będzie przy pomocy drastycznych podwyżek podatków zamykać powstałą lukę.

### Wydatki budżetu państwa

Przyjęta przez wicepremiera Marka Belkę formuła polityki stabilizacyjnej zezwala na wzrost wydatków budżetowych tylko nieznacznie przewyższający inflację. W projekcie budżetu na rok 2002 wydatki mają wynieść 183 970 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu z rokiem bieżącym o 5,7 proc. Wzrost cen konsumpcyjnych przewiduje się na 4,5 proc., a więc wyprzedzenie wyniesie 1,2 punktu, co mieści się w formule. Gdyby jednak jako miarę przyjąć deflator PKB uwzględniający zmiany także innych cen, a szacowany na 3,8 proc. to wyprzedzenie wyniosłoby już 1,9 proc. Co więcej przewidywany przyrost nominalnego PKB wynosi 4,9 proc, a więc wydatki mają wzrastać w tempie szybszym niż nominalny PKB. Upoważniałoby to do stwierdzenia, że założony w projekcie budżetu wzrost wydatków jest ciągle jeszcze nadmierny. Jednakże bliższa analiza struktury planowanych wydatków skłania do wniosku, że ograniczenia ich do kwoty niespełna 184 mld zł jest wyczynem bohaterskim, wyczerpującym możliwości w tym zakresie.

Analiza przyjętych w projekcie budżetu propozycji w zakresie wydatków jest w poważnym stopniu utrudniona, gdyż nie podano w uzasadnieniu projektu przewidywanego wykonania w roku bieżącym a jedynie wielkości z ustawy budżetowej (po zmianach wynikających przede wszystkim z uruchomienia rezerw). Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 października dokonano poważnych redukcji wydatków co nie znalazło odbicia w danych zamieszczonych w uzasadnieniu projektu. Tylko dla niektórych pozycji wydatkowych udało się oszacować przewidywane wykonanie na podstawie dostępnych danych, na szczęście były to pozycje o dużym znaczeniu. Propozycje wydatkowe na rok 2002 zawarte w projekcie budżetu w odniesieniu do tych pozycji zawiera tabela 2.

**Tabela 2**

	2001 <sup>a</sup>	2002	
		Mln zł	2001 r. =100
Wydatki ogółem	174 118	183 970	105,7
Obsługa długu publicznego	21 503	26 012	121,0
Dotacja dla FUS	23 821	27 379	114,9
Dotacja dla KRUS	15 127	15 399	101,8
Dotacja dla Funduszu Pracy	2 650	3 634	137,1
Subwencja ogólna dla samorządów	29 509	30 000	101,7
Pozostałe wydatki	81 508	81 546	100,0

<sup>a</sup> Przewidywane wykonanie

W świetle danych zawartych w tabeli okazuje się, że po potrąceniu wydatków sztywnych (do których trzeba zaliczyć obsługę długu, dotacje dla wymienionych funduszy oraz subwencje dla samorządów), na wszystkie pozostałe cele pozostaje tyle samo środków w ujęciu nominalnym, ile wydatkowano w roku bieżącym. W ujęciu realnym oznacza to spadek o 4,3 proc. Trzeba wziąć pod uwagę, że wśród tych pozostałych wydatków znajdują się też takie, które mają charakter sztywny jak świadczenia emerytalno – rentowe dla służb mundurowych oraz wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, które też wykażą znaczny wzrost. Niestety nie było możliwe ustalenia w tym zakresie przewidywanego wykonania, więc zostały w tabeli pominięte.

W strukturze wydatków dominują wydatki sztywne i udział ich w 2002 r. ma wzrosnąć – uwzględniając tylko pozycje ujęte w tabeli 2 – z 52,2 proc. w roku bieżącym do 55,7 proc. Jednakże dotyczy to właściwie tylko 3 pozycji: obsługi długu publicznego oraz dotacji dla FUS i Funduszu Pracy, które bardzo silnie wzrastają. Jest to zjawisko negatywne, ale nieuniknione. Wierzycielom trzeba płacić tyle, ile im się należy, to chyba nie ulega wątpliwości. Wysoki wzrost dotacji dla FUS nie wynika z waloryzowanie emerytur i rent, lecz z konieczności przekazywania do otwartych funduszy emerytalnych coraz większej części składek. Część dotacji kompensująca składki przekazywane rośnie z 9,1 mld zł do 11,9 mld zł, a więc o 30,9 proc. Natomiast pozostała część dotacji tylko o 5,0 proc. Wysoki wzrost dotacji dla Funduszu Pracy jest konsekwencją wzrostu bezrobocia: przeważająca część wydatków tego funduszu to zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne. Pozostałe wydatki sztywne wykazują już wzrost nieznaczny w takim stopniu, w jakim wynika to z obowiązujących ustaw.

Jeśli idzie o pozostałe, niesztwyne wydatki, to w sytuacji, gdy przewidziane w projekcie budżetu środki pozwalają jedynie na utrzymanie ich nominalnego poziomu z roku bieżącego, to możliwości przesunięć w ich strukturze są minimalne. Można oczywiście zmniejszyć nieco wydatki na niektóre cele nie tylko realnie, lecz także nominalnie, na inne zaś przeznaczyć nieco więcej środków, co uchroni je przed spadkiem realnym poziomu wydatków. Wydaje się, że takim „uprzywilejowanym” cel w projekcie budżetu jest wymiar sprawiedliwości oraz – w mniejszym stopniu – szkolnictwo wyższe, co wydaje się uzasadnione. Zredukowane są natomiast nominalnie wydatki na naukę, co mogłoby budzić wątpliwości bo wiadomo, że wydatki budżetowe na naukę są w Polsce wyjątkowo niskie w porównaniu z innymi krajami. Jednakże w istniejącej sytuacji trudne wybory są nieuniknione. Szkoda jednak, że tabela na s. 80-811, jedynie właściwe źródło dla porównawczej analizy wydatków nie tylko, że nie zawiera danych o przewidywanym wykonaniu w roku bieżącym, lecz także nie rozdziela wydatków sztywnych i wydatków pozostałych. Prowadzić to może do zupełnie błędnych ocen.

### **Zagadnienie deficytu**

Projekt budżetu państwa na rok 2002 zakłada deficyt w wysokości 40 mld zł, co odpowiada 5,2 proc PKB. Stanowi to dość znaczny wzrost deficytowości budżetu państwa, gdyż w roku bieżącym deficyt ma wynieść 32,7 mld zł; stanowić ma 4,5 proc. PKB.

Deficytu budżetu państwa nie można oceniać w oderwaniu od szerszego kontekstu sektora finansów publicznych. W latach 1999 i 2000 praktykowano z powodzeniem sztukę przerzucenia deficytu budżetu państwa na inne segmenty finansów publicznych. Wydaje się, jednak że ograniczyć się w analizie trzeba do łącznego deficytu rządowej części sektora finansów publicznych, gdyż nie w tej chwili żadnych wiarygodnych informacji o deficycie budżetów samorządowych, ani o zamierzeniach samorządów na rok 2002. Kwoty podane w uzasadnie-

niu do projektu budżetu w tym zakresie są raczej dość dowolnym szacunkiem.

Deficyt części rządowej (budżet państwa, fundusze celowe, gospodarka poza budżetowa) wynieść ma w 2002 r. 41,6 mld zł, co stanowi 5,4 proc. PKB. W roku bieżącym deficyt szacuje się na 36,6 mld zł to znaczy 5,0 proc. PKB zakłada się więc wyraźnie obniżenie deficytu poza deficytem budżetu państwa: z 3,9 mld zł do 1,6 mld zł. Jest to zjawisko pozytywne, gdyż zgodnie z zasadami racjonalnej polityki budżetowej deficyt rządowej części finansów publicznych powinien koncentrować się w budżecie.

Ocena wzrostu deficytu założonego na rok 2002 jest bardzo trudna. Nie ulega, że jest to zjawisko negatywne z dwóch co najmniej przyczyn:

- 1) oznacza uszczuplenie oszczędności prywatnych powodującego ograniczenia możliwości inwestycyjnych w sektorze prywatnym decydujących o wzroście gospodarczym kraju,
- 2) powoduje wzrost długu publicznego, a tym samym wzrost kosztów jego obsługi w następującym roku budżetowym

Z drugiej strony Polska w roku bieżącym znalazła się w stanie recesji (popyt krajowy w ocenie Ministerstwa Finansów zawartej w uzasadnieniu projektu budżetu zmalał realnie o 0,7 proc., a w 2002 r. pozostawać będzie na skraju recesji (popyt krajowy na wzrosnąć tylko o 1,0 proc). Jest prawidłowością obserwowana na świecie, że w warunkach recesji deficyty budżetowe wzrastają i nie wywołuje to zdziwienia ani na rynkach finansowych, ani w międzynarodowych instytucjach finansowych. Intensywne przeciwdziałanie mogłoby prowadzić do pogłębienia recesji, co oczywiście byłoby niepożądane. Dlatego też można akceptować wzrost deficytu budżetowego w 2002 r., ale jako zjawisko przejściowe. Gdy nastąpi ożywienie deficyt powinien się wyraźnie obniżyć. Jest to warunek konieczny wiarygodności Polski na światowym rynku finansowym. Bo jeśli rynek toleruje wzrost deficytu w warunkach recesji, to nie można ludzi się, że będzie patrzył przychylenie na utrzymywanie deficytu w warunkach ożywienia. Trzeba pamiętać, że zależność Polski od światowego rynku finansowego w nadchodzących latach będzie duża, przede wszystkim na konieczność refinansowania szybko rosnących z roku na rok spłat zadłużenia zagranicznego ( o ile w 2002 r. będzie to 1,4 mld zł USD, to w 2004 r. już dwa razy więcej, a w 2008 r. 4,3 mld zł USD).

Wzrost skali drenażu oszczędności prywatnych przez budżet w związku z finansowaniem deficytu gwałtownie rośnie. Głównym kanałem drenażu są pożyczki zaciągane na rynku w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych. W 1999 r. wpływy ze sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych wynosiły 6,4 mld zł (1,0 proc. PKB) a w 2000 r. 5,7 mld zł (0,8 proc. PKB), to w roku bieżącym mają osiągnąć 27,6 mld zł<sup>1</sup> (3,8 proc. PKB), zaś na rok 2002 planuje się 32,5 mld zł (4,2 proc. PKB). Oznaczałoby to przejście z grubsza szacując mniej więcej jednej piątej oszczędności prywatnych.(uwzględniając, że jakieś 10 do 12 proc. papierów zakupiła nierezydenci ). To już bardzo dużo i odbić się musi negatywnie na możliwościach inwestycyjnych polskiej gospodarki, choć oczywiście trzeba brać pod uwagę, że w warunkach recesji skłonność do inwestowania jest raczej ograniczona. Jednakże Ministerstwo Finansów zakłada w 2002 r. wzrost nakładów na środki trwałe o 1,1 proc., powstaje więc pytanie, czy te rachunki są spójne, czy finansowanie na rynku w takich rozmiarach deficytu nie spowoduje załamania popytu inwestycyjnego. Oczywiście nasuwa się też inne jeszcze pytanie mianowicie, czy inwestorzy rzeczywiście zechcą kupić tak wiele papierów skarbowych. Prawdopodobnie tak – choć to już szczyt możliwości w tym zakresie – ale przy dość wysokim oprocentowaniu.

---

<sup>1</sup> Bez uwzględnienia obligacji przekazywanych NBP w zamian z sfinansowania wykupu długu brazylijskiego

Wzrost sprzedaży skarbowych papierów wartościowy wynika nie tylko ze zwiększenia się deficytów, lecz także z malejących wpływów z prywatyzacji stanowiących obok papierów skarbowych drugie podstawowe źródło finansowania deficytu budżetowego. O ile w 2000 r. przychody z prywatyzacji wynosiły 26,7 mld zł, to w roku bieżącym wynieść mają 10,1 mld zł, a na rok 2002 planuje się już tylko 6,6 mld zł.

Finansowanie rosnących deficytów w coraz wyższym stopniu z emisji skarbowych papierów wartościowych oznacza przyspieszony wzrost długu publicznego. W 2000 r. dług Skarbu Państwa wzrósł zaledwie o 2,5 mld zł a relacja długu do PKB obniżyła się do 38,9 proc., to w roku bieżącym przewidywany przyrost długu wyniesie 25,0 mld zł, (dziesięć razy więcej niż przed rokiem!) a relacja do PKB wzrośnie do 40,0 proc. Na rok 2002 planuje się przyrost długu o 42,5 mld zł, w wyniku czego relacja długu do PKB wzrośnie do 43,7 proc. Istotne znaczenie ma jednak nie wzrost relacji długu do PKB, lecz to jak przyrost długu przekłada się na wzrost kosztów jego obsługi w roku następnym. Przyrost długu w roku bieżącym o 25 mld zł przekłada się na wzrost kosztów obsługi o 5,5 mld zł w 2002 r. Powstaje pytanie, jak przyrost długu w 2002 r. o 42,5 mld zł przełoży się na wzrost kosztów obsługi w 2003 r.

### **Tzw. deficyt ekonomiczny**

W uzasadnieniu projektu budżetu przywiązuje się istotne znaczenie do kształtowania się tzw. deficytu ekonomicznego. Jeszcze większą wagę przypisują mu niektórzy tzw. analitycy zamieszczający komentarze w prasie. Warto poświęcić nieco uwagi na przeanalizowanie tej dość osobliwej konstrukcji. Deficyt ekonomiczny Ministerstwo Finansów oblicza przez dodanie do kasowego deficytu sektora finansów publicznych, który omawialiśmy poprzednio, rekompensat dla pracowników sfery budżetowej i emerytów (co w zasadzie jest słuszne, jednakże rekompensaty te powinny być zaliczane do wydatków budżetu państwa), zaś obejmuje dotacje dla FUS rekompensującą składki odprowadzane do otwartych Funduszy emerytalnych oraz odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej FUS. W 2001 r. ponadto powiększono nie bardzo wiadomo dlaczego deficyt ekonomiczny o opłatę koncesyjną UMTS. Tak liczony deficyt ekonomiczny jest rzekomo wielkością „właściwą do oceny poziomu wpływu sektora finansów publicznych na bilans oszczędności w gospodarce” (Uzasadnienie, s. 301).

Trudno się z tym zgodzić. Chcąc ocenić wpływ sektora finansów publicznych na bilans oszczędności trzeba by uwzględnić kilka jeszcze innych czynników jak prywatyzację (bo wpływy z prywatyzacji płynące z zagranicy zmniejszają drenaż krajowych oszczędności prywatnych), spłatę zadłużenia zagranicznego netto, inwestycje własne sektora finansów publicznych (w teorii rachunków narodowych traktowane są one jako oszczędności tego sektora), odsetki od obligacji pozostających w posiadaniu otwartych funduszy emerytalnych itd. Jednakże skoro chce się oceniać wpływ sektora finansów publicznych na oszczędności krajowe, to zamiast budowania skomplikowanych konstrukcji obliczeniowych lepiej – co zrobiliśmy poprzednio – bezpośrednio obserwować drenaż oszczędności krajowych w drodze emisji papierów skarbowych. Oczywiście trzeba by jeszcze uwzględnić – czego z braku informacji zrobić nie mogłem – pożyczki zaciągane przez podmioty sektora w bankach, ale to już – jeśli pominiemy samorządy – niewielkie kwoty.

Trzeba przyznać, że w Uzasadnieniu nie nadaje się specjalnego znaczenia faktowi, że deficyt ekonomiczny ma się w roku 2002 obniżyć w stosunku do roku bieżącego (zmniejszyć z 5,0 proc. do 4,8 proc.), bo to oczywiście nieporozumienie. Gdyby deficytu ekonomicznego w 2001 r. nie powiększono o opłaty koncesyjne UMTS, to deficyt wynosiłby 4,6 proc. i spadku by nie było. Gdyby natomiast wpływ ze sprzedaży collateralii potraktowano analogicznie jak

wpłaty UMTS, to deficyt byłby jeszcze większy. Wskazuje to jak bardzo dowolną konstrukcją jest tzw. deficyt ekonomiczny, w istocie produkt tego co się określa jako „creative accounting” (twórcza księgowość) i że nie odzwierciedla on rzeczywistej sytuacji sektora finansów publicznych. W szczególności nie pozostaje on w żadnym związku z problemami finansowania prawdziwego deficytu i wpływem, jaki to finansowanie wywiera na koszty obsługi długu w latach następnych.

\* \* \*

W konkluzji trzeba stwierdzić, że rządowy projekt budżetu państwa mimo pewnych wad i słabości stanowi stosunkowo dobre wyjście z nadwyraz trudnej sytuacji budżetowej. Oczywiście projekt nie zapewnia rozwiązania wszystkich problemów budżetowych, nie zapobiega raz na zawsze groźbie kryzysu finansów publicznych. Istotne problemy – przede wszystkim zapewnienie potaniaenia funkcjonowania państwa i racjonalizacji systemu podatkowego – pozostają i rząd powinien od początku 200 r. zabrać się za ich rozwiązywanie, bo wymaga to dużo czasu, procedury konsultacyjne i legislacyjne są długotrwałe. Niemniej jest to niezbędne, bo wiele wskazuje, że budżet na rok 2003 będzie równie trudny, choćby dlatego że znów poważnie wzrosną koszty obsługi długu publicznego. Z drugiej strony trzeba podkreślić, że działania dostosowawcze zamykające lukę w budżecie przewidywane w projekcie poza jednym przypadkiem (zamrożenie wynagrodzeń w sferze budżetowej) nie mają charakteru przejściowego, to znaczy że po wygaśnięciu ich działań nie nastąpi odnowienie luki.