



Grzegorz W. Kołodko
był wicepremierem,
był ministrem
finansów

OPINIA Niedomknięte sejfy

Sejfy ze swej istoty mają służyć bezpieczeństwu, natomiast my – w Polsce, Anno Domini 2026 – zafundowaliśmy sobie namiętne spory, które zamiast sprzyjać wzmocnieniu odporności i bezpieczeństwu państwa, jeszcze mocniej niż dotychczas skłócają rządzących z opozycją i coraz głębiej erodują spójność społeczną. W czasach olbrzymich frykcji geopolitycznych do groźnego stopnia rosną wewnętrzne napięcia polityczne i ostrość polaryzacji społeczeństwa. A wszystko to za sprawą dwóch koncepcji SAFE: unijnego Finansowego Instrumentu Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (ang. Security Action for Europe, SAFE) oraz Polskiego SAFE 0%. Skoro jedni zarzucają mi, a inni chwają za to, że mam z tym drugim coś wspólnego, to wskazane są pewne wyjaśnienia.

Finanse

Mimo przyswoitego tempa wzrostu gospodarczego szybko pogarsza się kondycja finansowa państwa. Głęboki deficyt budżetu ma charakter strukturalny i dobra koniunktura (którą deficyt będzie w długim okresie osłabiał) nie wystarcza do względnego niwelowania poziomów wydatków i dochodów. Deficyt zbliża się do 7 proc., a dług do konstytucyjnego progu 60 proc. PKB. Roczne koszty jego obsługi przekraczają 100 mld zł. Według strategii zarządzania długiem w relacji do PKB, w ujęciu unijnym, ma on w 2029 r. przekroczyć 75 proc. PKB.

Pożądane zatem byłoby stosowne zredukowanie wydatków publicznych – w większej mierze na szczeblu centralnym niż samorządowym – ale tego nie potrafiły dokonać rządy ani poprzedni, ani obecny, ani następny. Wydatki są nadmierne w stosunku do możli-

wości finansów publicznych. W szczególności dotyczy to zbyt dużych transferów socjalnych, które bywają źle zaadresowane i niejednokrotnie nie służą realizacji deklarowanych celów społecznych, oraz wydatków militarnych, które są źle skoordynowane i niejednokrotnie marnotrawnie alokowane, na co zwraca uwagę m.in. Najwyższa Izba Kontroli. Uważam, że obie grupy tych wydatków należałoby zmniejszyć po ok. 2 pkt proc. PKB, tak aby deficyt spadł poniżej 3 proc. PKB.

Inni uważają, że należy stosownie podnieść podatki, co implikowałoby dodatkowe obciążenie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw o ok. 80 mld zł rocznie. Opowiadał się przeciw takiej opcji, gdyż jesteśmy już dostatecznie mocno opodatkowani. Należy zmienić strukturę podatków i poprawiać ich ściągalność, ale nie powinno się zwiększać całego ciężaru podatkowego.

Bezpieczeństwo

Sytuacja jest złożona, więc trudno orzec, na ile opinia dominująca zarówno w sferach elit politycznych, jak i w szerokiej kręgach społeczeństwa, że zagraża nam wojenne niebezpieczeństwo, wynika z poprawnej interpretacji faktów, a na ile z manipulowania opinią publiczną przez wpływowe lobby militarystów, których siła polityczna jest coraz większa. Nie tylko w Polsce, bo militarizm też się globalizuje.

Nieustannie tworzy się nas nadchodzącą militarną agresją Rosji; ten straszak jest głównym argumentem nie tylko utrzymywania najwyższego pośród 27 państw UE i 32 członków NATO poziomu wydatków obronnych równego 5 proc. PKB, lecz także dalszego ich zwiększania. Uważam, że jest to niesłuszne. Wiem, że mając inne zdanie, jestem w mniejszości, ale bywa, iż to mniejszość ma rację, czyż nie? Sądzę, że Rosja nie szykuje się do napaści na Polskę z dwóch zasadniczych powodów: ani nie ma takich intencji, ponieważ nie ma w tym jakiegokolwiek interesu politycznego czy gospodarczego, ani nie ma takich możliwości, bo jest na to ekonomicznie i wojskowo zbyt słaba. Licząc według bieżącego kursu walutowego, europejskie państwa wydają na zbrojenia znacznie więcej od Rosji. Także według parytetu siły nabywczej jest to więcej. Problem w tym, że wydajemy źle. Podczas gdy Stany Zjednoczone używają ok. 30 rozmaitych systemów uzbrojenia, Europa ma ich 178, niekiedy duplikowanych, bo szwankuje koordynacja. Politykom zawsze łatwiej przychodzi wydawać więcej niż mądrzej. No więc chcą wydawać coraz więcej i stąd właśnie unijny program SAFE. Dużo lepiej byłoby, gdyby o nasze wspólne bezpieczeństwo troszczono się poprzez mądrą politykę i skuteczną dyplomację, a nie poprzez dodatkowe nakręcanie spirali wyścigu zbrojeń.

Ekonomia

Nierównowaga finansów publicznych zmierza do niebezpiecznego, grożącego ich kryzysowym załamaniem poziomem. Zważywszy z jednej strony na rządową indolencję w sferze pożądanego dostosowania fiskalnego tradycyjnymi metodami oraz determinację w wydatkowaniu na militaria aż 5 proc. PKB, zaproponowałem nieortodoksyjną metodę sięgnięcia do pozabudżetowej puli pieniężnej, a mianowicie do części rezerw banku centralnego. Na początku marca wynosiły one 259,2 mld euro, w tym 550 t złota; w sumie według bieżącego kursu walutowego i aktualnej ceny kruszcza to równowartość ponad 1,1 bln zł. Właścicielem rezerw jest całe społeczeństwo, państwo, a Narodowy Bank Polski, jako organ politycznie niezależny od władzy ustawodawczej (Sejmu i Senatu) oraz wykonawczej (rządu i prezydenta), jedynie tymi środkami administruje. Pieniądże te są pro publico bono, więc ich wykorzystywanie, przy należytej trosce o równowagę pieniężną, powinno być podporządkowane imperatywowi interesu ogólnospołecznego.

Tak jak odwiecznym dylematem makroekonomicznym jest optymalizacja relacji absor-

bowanego dochodu narodowego na akumulację i konsumpcję, tak negującym problemem jest uzasadniony poziom rezerw walutowych. Najprostszą i często używaną metodą ich określenia to wartość sześciomiesięcznego importu (w doktrynie Międzynarodowego Funduszu Walutowego nawet trzymiesięcznego). Przy takim podejściu ekonomicznie bezpieczny poziom rezerw jest o około ćwierć biliona mniejszy niż obecnie, tymczasem bank centralny lokuje lwią część rezerw za granicą, uzyskując za to stawkę procentową około dwukrotnie mniejszą niż Skarb Państwa płaci za pożyczanie pieniędzy tych samych pieniędzy za granicą.

Jeśli tak, to czy nie jest rozsądne wykorzystanie określonej porcji tych pieniędzy inaczej, a dokładniej na pokrycie części wydatków obronnych, skoro nie stać na nie budżetu bez zwiększania skali niebezpiecznej nierównowagi finansów publicznych? Oczywiście, to nie NBP decyduje o poziomie i strukturze wydatków publicznych, ale może przekazać wypracowany zysk do budżetu lub zmniejszyć dług publiczny z korzyścią dla budżetu. Te dwa względy – nieekonomiczność małego rentownego lokowania państwowych pieniędzy za granicą oraz droższego pożyczania tamże i dalszego się zadłużania – jednoznacznie przemawiają na rzecz zastosowania nieortodoksyjnego sięgnięcia do rezerw. To się po prostu opłaca.

Nie wchodzi tu w szczególności do inżynierii finansowej przeprowadzenia sugerowanej operacji. Jest kilka alternatywnych ścieżek; o niektórych z nich piszę w innym miejscu. Można też posłużyć się operacjami wykupu przez NBP niektórych zobowiązań zewnętrznych Polski, co, zmniejszając zadłużenie Skarbu Państwa, wywołałoby konkretną pulę środków w budżecie, a więc nie byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą niefinansowania deficytu rządu przez bank centralny.

Polityka

Oprócz ekonomii wszak jest jeszcze polityka. Aby stało się coś, co jest ekonomicznie sensowne, musi być jeszcze politycznie możliwe. Mając to na uwadze, spotkałem się z prezydentem Karolem Nawrockim, któremu ogólnie przedstawiłem swoją koncepcję wcześniej zarysowaną w kilku publicznych wypowiedziach i artykułach. Gdyby to premier zapytał, też bym to zasugerował, no ale o nic nie pyta. Dobrze, że zainteresował się tym prezydent, ponieważ ta koncepcja ma szansę na powodzenie jedynie w przypadku, gdy opowiada się za nią również prezes banku centralnego, z którym prezydent utrzymuje dobre stosunki. Nie byłoby to możliwe w przypadku szefa rządu, który fundamentalnie skłócił się z szefem NBP.

Polityczny start przeto jest dobry, jeśli chodzi o ogólny kierunek. Moja rola ograniczyła się do przedstawienia prezydentowi w końcu października tej ekonomicznej idei z akcentem politycznym, że trzeba mieć po swojej stronie prezesa NBP. Co się tam działo przez następne 100 dni, nie wiem. Nie moim pomysłem także jest nazwa „Polski SAFE 0%”, a zwłaszcza głośny obecnie koncept operacji na złocie. Pomysły, aby dokonać jedynie księgowych operacji w bilansie NBP odnośnie do wartości złota albo zjeść ciastko i je mieć, czyli zrealizować papierowy dotychczas zysk, sprzedając złoto i szybko je odkupując, uważam za błędne. W obu przypadkach miałyby się stać z zachowaniem obecnej wartości rezerw, przy co najwyżej zmianie ich struktury, ale przecież dałoby to impulsy inflacyjne. Moja propozycja jest jednoznaczna ze spadkiem wartości rezerw i zarazem nieinflacyjna.

To jest trudne do przeprowadzenia, ale możliwe, o ile do porozumienia dwóch, prezydenta i prezesa, dołączy trzeci współdecydujący – premier. Oczywiście, przyjmuję, że gdyby tak było, odpowiednią ustawę o charakterze specjalnym i wyjątkowym przyjąłby parlament. Wielu taki polityczny triumwirat, PPP ponad podziałami, wydaje się absolutnie niemożliwy,

ale może jednak? Może pod warunkiem, że prezydent Nawrocki podpisze ustawę o wdrażaniu unijnego SAFE, premier Donald Tusk poprze polski SAFE?

Dwaj wicepremierzy, minister obrony narodowej Władysław Kosiniak-Kamysz oraz minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, opowiedzieli się za fuzją obu SAFE, przy czym ten pierwszy zapewne licząc na to, że wtedy miałby podwójną kasę. Abstrahując na chwilę od ich konstytucyjności, można by taką kombinację poprzeć, ale pod warunkiem, że suma wydatków militarnych nie będzie wyższa od tych już zdeterminowanych innymi decyzjami, natomiast struktura źródeł ich finansowania zmieni się na ekonomicznie korzystniejszą dla podatników i beneficjentów budżetu.

Prawo

Po wspólnej konferencji prezydenta Karola Nawrockiego i prezesa NBP Adama Glapińskiego nastąpiła istna erupcja najprzeróżniejszych głosów, zarówno dyletanckich, jak i profesjonalnych. Wypowiadają się nie tylko politycy, których opcje układają się zasadniczo według linii podziałów partyjnych, lecz także liczni fachowcy z zakresu finansów i prawa. Tak, operację trzeba przeprowadzić w sposób ekonomicznie uzasadniony i na tym polu pojawiło się

parę konkretnych pomysłów. Tak, proces musi przebiegać zgodnie z konstytucją i w ramach obowiązujących regulacji prawnych.

Co ciekawe, szczególnie natarczywe są głosy o niezgodności z konstytucją jakiegokolwiek posiłkowania się państwowymi rezerwami administrowanymi przez NBP, ale słychać też głosy wybitnych prawników konstytucyjnych, że to unijny SAFE jest z nią sprzeczny ze względu na klauzulę zewnętrznej warunkowości odnośnie do kredytowania krajowych wydatków obronnych.

Jeśli w celu sięgnięcia do rezerw NBP trzeba któreś regulacje prawne zmienić, to należy to uczynić. Od tego mamy rozum i demokrację. W żadnym wypadku nie wolno łamać prawa, ale jeśli niekiedy okazuje się, że jego sztywne i literalne stosowanie jest sprzeczne ze strategicznym interesem społeczno-ekonomicznym, to sprawą suwerena jest stosowna modyfikacja tegoż prawa. Jeśli prawo nie jest zgodne ze zdrowym rozsądkiem, to trzeba zmieniać nie rozsądek, lecz prawo, co oczywiście należy czynić według obowiązujących reguł, a nie omijając czy wręcz łamiąc prawo.

Racja stanu

Dobrze się stało, że doszło do starcia dwóch koncepcji finansowania dodatkowych wydat-

ków zbrojeniowych – ustrukturyzowanej pożyczki z UE i wykorzystania części rezerw zarządzanych przez NBP. Dobrze, bo to starcie – ewidentnie motywowane politycznie – otworzyło jakże konieczną dyskusję na trzy fundamentalnie ważne dla przyszłości kraju tematy. Pierwszy to niebezpiecznie narastający dług publiczny, co bez racjonalizacji wydatków grozi załamaniem finansów państwa. Druga kwestia, milcząco traktowana jak tabu, to nieekonomiczność utrzymywania nadmiernych rezerw walutowych w obliczu olbrzymiego strukturalnego deficytu budżetowego. Trzecia to gwałtowna militaryzacja gospodarki.

Skupienie się na zderzeniu dwóch propozycji finansowania wydatków zbrojeniowych bez poważnej refleksji nad dwoma pierwszymi obszarami byłoby ogromnym błędem. To unikanie poważnej refleksji nad bezpieczeństwem i stabilnością państwa. Teraz jest czas na podjęcie stosownych działań systemowych, a nie na politycznie motywowane bijatyki słowne o to, który z programów SAFE jest lepszy. Lepszy jest ten, który jest tańszy, ale najlepszy jest konsensus polityczny służący ekonomicznemu pragmatyzmowi. Tego wymaga racja stanu.