

# Przyszłość Polski jako państwa przyfrontowego



STEFAN KAWALEC

Z chwilą ataku Rosji na Ukrainę Polska stała się państwem przyfrontowym. Napięcie i ryzyko konfliktu zbrojnego z udziałem naszego kraju utrzymywać się może przez wiele lat. To wyzwanie dla działania gospodarki i demokratycznych instytucji.

W pesymistycznym scenariuszu presja wydatków wojskowych i niepewność prowadzić będą do inflacji, ucieczki kapitału i zahamowania rozwoju gospodarczego. Kraj nabierać może cech autorytarnych i na długie lata pożegnać się z aspiracjami doświadczenia bogatych krajów Zachodu. Nie jest to jednak scenariusz nieuchronny. Polska ma potencjalnie warunki do tego, by mimo militarnego zagrożenia osiągnąć jednocześnie trzy cele:

- ➔ zapewnić bezpieczeństwo granic i suwerenność państwa,
- ➔ umocnić demokratyczne instytucje,
- ➔ pomyślnie rozwijać gospodarkę, kontynuując proces konwergencji, czyli zmniejszania różnicy w poziomie życia w porównaniu z bogatszymi krajami Zachodu.

Dla realizacji tych celów potrzebny jest pewien poziom konsensusu politycznego. W tej kwestii odsyłam czytelników do bardzo trafnych uwag Piotra Trudnowskiego (*„Jak zachować zdrowy rozsądek w czasie wojny”*, „Rzeczpospolita”, 25.03.2022). Tutaj koncentruję się na kwestiach ekonomicznych.

Są kraje, które funkcjonują przez wiele lat w warunkach ciągłego zagrożenia wybuchem konfliktu zbrojnego, zdołały utrzymać lub rozwinąć demokratyczne instytucje i osiągać budzące podziw w świecie sukcesy gospodarcze. Przykłady, które nasuwają się w pierwszej kolejności, to: Niemcy Zachodnie w okresie zimnej wojny, Izrael, Korea Południowa i Tajwan.

Przyglądam się tutaj doświadczeniom Niemiec i Izraela, które moim zdaniem bardziej nadają się jako punkty odniesienia w dyskusji w Polsce.

## Niemcy Zachodnie 1947–1991

Niemcy Zachodnie znajdowały się na wschodniej flance NATO i stanowiły potencjalny cel pierwszego uderzenia dywizji Armii Radzieckiej stacjonujących w Niemczech Wschodnich, a także ataku nuklearnego. Nie przeszkodziło to im w osiągnięciu spektakularnego sukcesu gospodarczego. Jedną z podstaw niemieckiego cudu gospodarczego była polityka makroekonomiczna oparta na zdrowych finansach publicznych, niezależności banku centralnego i stabilności krajowej waluty, prowadzonej konsekwentnie od początku reformy monetarnej Ludwiga Erharda z 1948.

Istotny był fakt, że Niemcy – korzystające z amerykańskiego parasola militarnego – początkowo w ogóle nie miały armii, a później udział wydatków wojskowych w PKB był stosunkowo nieduży.

## Izrael 1948–2022

**Wydatki wojskowe i stabilność makroekonomiczna.** W przypadku Izraela wydatki wojskowe stanowiły duże obciążenie. Ich udział w PKB okresowo dochodził do 30 proc. Choć znaczna część tych wydatków była finansowana przez pomoc amerykańską, to koszty budżetu wojskowego ponoszone przez Izrael (po odliczeniu finansowania amerykańskiego) były w relacji do PKB wysokie. W historii gospodarczej Izraela wyróżnia się okres zwany „straconą dekadą”, trwający od wojny

Jom Kipur z 1973 r. do 1985 r. W tym czasie wzrost gospodarczy spowolnił w wyniku kryzysu naftowego, a jednocześnie zwiększone wydatki na obronność przyczyniły się do znacznego wzrostu deficytu i długu publicznego. Inflacja w 1984 r. sięgnęła około 400 proc. i przewidywano, że w następnym roku może wzrosnąć do 1000 proc. Wobec groźby całkowitej katastrofy gospodarczej w 1985 r. wprowadzono radykalny plan stabilizacji, w ramach którego m.in. istotnie zmniejszono wydatki publiczne i ograniczono możliwość finansowania rządu przez bank centralny. Dzięki temu powstrzymano inflację i stworzono warunki do szybkiego wzrostu gospodarki w dekadzie lat 90.

**Skutki imigracji.** Dużym wyzwaniem dla Izraela była fala imigracji z byłego Związku Radzieckiego, która spowodowała wzrost populacji kraju o 16 proc. w latach 1990–1995. Ten napływ imigrantów rozpoczął się w sytuacji znacznego poziomu bezrobocia (8,9 proc. w 1989 r.), lecz okazał się bardzo korzystny dla gospodarki. Choć w pierwszym momencie przyczynił się do wzrostu bezrobocia, to w efekcie stał się źródłem wzrostu zatrudnienia i PKB, a nie wzrostu bezrobocia, czego się obawiano.

**Inwestycje zagraniczne.** Mimo utrzymującego się egzystencjalnego zagrożenia, powtarzających się konfliktów zbrojnych i okresów, w których terytorium kraju było obiektem ataków rakietowych, Izrael stał się jednym ze światowych centrów nowoczesnych technologii, miejscem powstawania startupów notowanych na giełdach w USA. Wielkie amerykańskie firmy technologiczne niejednokrotnie lokują w Izraelu produkcję swoich kluczowych produktów. Czołowy

amerykański producent procesorów komputerowych Intel stał się największym prywatnym pracodawcą w Izraelu.

## Wnioski dla Polski

**1.** Kraj zagrożony konfliktem zbrojnym ma szansę osiągać sukcesy gospodarcze i przyciągać zagraniczne inwestycje pod warunkiem zachowania równowagi makroekonomicznej. Niemcy Zachodnie utrzymywały równowagę gospodarczą, co w przypadku Izraela nie zawsze się udawało. Doświadczenia izraelskiej „straconej dekady” pokazują, iż fakt, że wydatki wojskowe są konieczne dla bezpieczeństwa państwa, nie chroni przed negatywnymi skutkami nierównowagi finansów publicznych. Jeśli nadmierne wydatki rządowe powodują destabilizację makroekonomiczną, to w efekcie następuje osłabienie gospodarki i zdolności państwa do realizacji jego zadań w zakresie obronności. Uznanie priorytetu wydatków obronnych nie powinno więc oznaczać, że są one niekontrolowane i w sposób nieograniczony dodawane do innych wydatków państwa. Przyjęcie takiego priorytetu powinno natomiast oznaczać gotowość do ograniczania innych wydatków lub zwiększenia dochodów państwa, a także środków pomocy zagranicznej po to, by finansować nakłady na obronę.

**2.** Z kryzysu covidowego wyszliśmy w dobrym stanie aktywności gospodarki, przy wyczerpanych wewnętrznych rezerwach makroekonomicznych. W porównaniu z innymi krajami polskie przedsiębiorstwa lepiej przeszły okres pandemii, kosztem większego deficytu finansów publicznych. Deficyt ten od początku pandemii jest pośrednio finansowany przez polski bank

centralny. Odbywa się w ten sposób, że NBP skupuje gwarantowane przez Skarb Państwa obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego, finansujące znajdujące się formalnie poza budżetem wydatki rządowe. Możliwość finansowania wydatków państwa przez emisję pieniądza przez NBP w znacznej mierze się jednak wyczerpała, gdyż ich kontynuacja grozi inflacją i załamaniem walutowym (o czym dalej).

**3.** Własna waluta może być pożytecznym amortizatorem gospodarki, tylko pod warunkiem prowadzenia zdrowej polityki makroekonomicznej. Posiadanie własnej waluty z jednej strony przynosi korzyści, a z drugiej strony łączy się z kosztami i ryzykami. Główną korzyścią jest automatyczny mechanizm dostosowawczy kursu walutowego, który chroni gospodarkę przed ryzykiem chronicznej utraty konkurencyjności międzynarodowej i działa jako antycykliczny amortyzator – piszę o tym wspólnie z Janem Gąską w artykule „Syndrom długotrwałej utraty konkurencyjności” (*Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula nr 62 (5), 2018, http://www.capitalstrategy.pl/wp-content/uploads/2019/02/Gaska-Kawalec-Syndrom-dlugotrwalaj-utraty-konkurencyjnosci-ZNUV-2018-5.pdf*). Jednak w przypadku prowadzenia niezdrowej polityki makroekonomicznej własna waluta z pożytecznego amortyzatora gospodarki staje się czynnikiem destabilizującym.

Na początku pandemii pisałem: „W przypadku niewielkiej w skali świata gospodarki, jaką jest Polska, jeśli bank centralny nadmiernie uwierzy w swoją zdolność do pobudzenia gospodarki i finansowania budżetu państwa, to może łatwo doprowadzić do wybuchu inflacji i załamania zaufania do krajowej waluty. Wówczas wystąpić może ne-

gatywne sprzężenie polegające na tym, że zjawiska inflacji i osłabienia złotego wzajemnie się wzmacniają” (*„Jak przejść przez epidemię i przygotować gospodarkę do odbudowy” 300gospodarka.pl, 26 marca 2020, https://300gospodarka.pl/analizy/stefan-kawalec-jak-przejsc-przez-epidemie-i-przygotowac-gospodarke-do-odbudowy*).

Działania RPP i retoryka prezesa NBP w 2020 i 2021 r. mogły wskazywać, że polski bank centralny został dotknięty grzechem takiej pychy. Jednakże wzrost inflacji spowodował, że RPP się zreflektowała i zaczęła podwyższać stopy procentowe, a prezes NBP zmienił retorykę. Jednakże same podwyżki stóp procentowych nie wystarczą. Konieczna jest spójność między polityką stóp procentowych a zakupami obligacji finansujących wydatki rządowe. Potrzebna jest koordynacja między polityką monetarną i fiskalną.

**4.** Napływ uchodźców z Ukrainy jest wyzwaniem, ale stanowi także szansę dla polskiej gospodarki. Olbrzymim wyzwaniem jest nie tylko fakt gwałtownego napływu uchodźców, lecz także ich struktura demograficzna (głównie kobiety z dziećmi i osoby starsze). Dziś stosunek Polaków do ukraińskich uchodźców jest bardzo pozytywny, lecz trzeba się liczyć z tym, że jeżeli ich obecność ograniczy w znaczący i trwały sposób jakość lub dostępność służby zdrowia, edukacji i innych usług publicznych, a także mieszkań dla znaczących grup rodzimej ludności, to mogą zacząć narastać napięcia i konflikty.

Z drugiej strony istotnym ułatwieniem jest fakt, że w chwili rozpoczęcia wojny w Ukrainie poziom aktywności gospodarczej w Polsce był wysoki, a poziom bezrobocia był bardzo niski i utrzymywał się duży popyt na pra-

cowników. Ułatwia to zagospodarowanie uchodźców na rynku pracy. Bardzo ważnym krokiem jest przyznanie ukraińskim uchodźcom prawa do pracy, bezpłatnej opieki medycznej i edukacji, świadczeń społecznych na równi z obywatelami polskimi. Bardzo istotne jest nadawanie uchodźcom numerów identyfikacyjnych PESEL, co usunie większość biurokratycznych przeszkód w dostępie do pracy, służby zdrowia, edukacji i świadczeń społecznych. W badaniu Panelu Ekonomistów Polskich 72 proc. respondentów stwierdziło, że „napływ uchodźców z Ukrainy będzie w długim okresie korzystny dla polskiej gospodarki” (*„Zaognienie wojny w Ukrainie a gospodarka”*, 22.03.2022, <https://panelekonomistow.info/index.php/badanie/zaognienie-wojny-w-ukrainie-a-gospodarka/>).

**5.** Środki z UE mogą być istotną „tarczą” stabilizującą polską gospodarkę. W sytuacji, gdy Polska wyczerpała już w znacznej mierze swoje wewnętrzne rezerwy makroekonomiczne, a ma przed sobą dodatkowe wydatki związane z obronnością i uchodźcami, istotne znaczenie ma wykorzystanie rezerwy zewnętrznej, jaką stanowią środki z UE – zarówno fundusze w ramach Krajowego Planu Odbudowy zablokowane ze względu na szkodliwy spór o praworządność, jak i dodatkowe środki, o jakie Polska powinna się ubiegać w związku z przyjęciem wielkiej liczby uchodźców z Ukrainy. Napływ środków z UE przyczyni się do stabilizacji złotego i ułatwi ograniczanie inflacji.

**6.** Polska może być beneficjentem światowych procesów realokacji biznesu. W najbliższych latach możemy oczekiwać istotnej realokacji działalności produkcyjnej na świecie. Pierwszym silnym impulsem do tej realokacji był konflikt handlowy USA – Chiny, kolejnym były doświadczenia przerywania się łańcuchów dostaw w okresie pandemii Covid-19, a teraz doszedł kolejny czynnik, jakim jest wojna w Ukrainie i sankcje wobec Rosji i jej sojuszników. Polska ma wszelkie szanse, by być jednym z głównych beneficjentów tego procesu, gdyż jesteśmy wewnątrz UE, a jednocześnie koszty pracy są w Polsce wciąż około trzy razy niższe niż w Niemczech. Aby w pełni wykorzystać tę szansę, powinniśmy spełnić kilka warunków:

- 1) Prezentować się jako państwo mające odpowiednio chronione bezpieczeństwo zewnętrzne, dzięki własnej armii i naszym sojusznikom.
- 2) Prezentować napływ uchodźców przede wszystkim jako szansę dla naszej gospodarki i inwestorów, którzy tu przyjdą.
- 3) Zachować stabilność makroekonomiczną.
- 4) Posiadać zrozumiały i stabilny system podatkowy.
- 5) Przechować reguł państwa prawa i posiadać niezależne sądy.

Choć nie wszystkie z tych warunków są obecnie spełnione w stopniu, który moglibyśmy uznać za zadowalający, to spełnienie ich leży bez wątpienia w zasięgu naszych możliwości.

/©  
Autor jest prezesem Capital Strategy, członkiem TEP, był wiceministrem finansów  
Pełna wersja tekstu na rp.pl