

WYWIAD | PROF. DR HAB. GRZEGORZ GORZELAK

z profesorem ekonomii, wykładowcą Uniwersytetu Warszawskiego, rozmawia Grzegorz Siemionczyk

Fundusze z UE są jednym ze źródeł cyklu koniunkturalnego w Polsce. Gdy ich napływ ustaje, gospodarka hamuje, gdy się zwiększa, gospodarka przyspiesza. Czy poza tym fundusze te mają jednak jakiś trwały wpływ na polską gospodarkę, tzn. czy zwiększają jej potencjał?

Rozczaruję pana: ciągle niewiele na ten temat wiadomo. Siłą rzeczy nie znamy scenariusza kontrfaktycznego, tzn. nie wiemy, co by się działo w gospodarce, gdybyśmy tych funduszy nie otrzymywali. Dane, które mogłyby pomóc to ustalić, są zaś niepełne. Mamy na przykład problem z przypisaniem konkretnych wydatków z funduszy UE do konkretnych miejsc, choćby powiatów. Często firmy, które korzystają z funduszy – szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego – wydają je w innych miejscach, niż są zarejestrowane. Do tego jest wiele bardzo znaczących przedsięwzięć, choćby inwestycje infrastrukturalne, które obejmują większy obszar. Natomiast to, że napływ funduszy dynamizuje inwestycje i w efekcie gospodarkę, a gdy tych funduszy nie ma, mamy spowolnienie wzrostu, jest spójne z moim odczuciem, że one mają znaczenie głównie popytowe. Z danych KE wynika, że inwestycje publiczne w Polsce w 45 proc. są finansowane funduszami unijnymi. Wydanie tych pieniędzy bezpośrednio wpływa na popyt i dodatkowo wywołuje efekty mnożnikowe, które jednak wygasają. Ale co do tego, czy zwiększa też efektywność polskiej gospodarki, tzn. czy ma znaczenie podażowe, mam wątpliwości.

Dlaczego?

A na czym mogłoby to zwiększanie efektywności polegać? Na rozwoju infrastruktury? Samo w sobie to nie ma decydującego wpływu



FOT. R. GARDZIŃSKI

nych to zgłupianie społeczeństwa. A teraz wiąże się z tym dodatkowe ryzyko. Mogę sobie wyobrazić przerażający wręcz scenariusz, w którym Bruksela – moim zdaniem słusznie – nakłada na Polskę sankcje za pogwałcenie praworządności, a rząd PiS uzna, że skoro UE nie daje nam pieniędzy, to możemy z Unii wystąpić, i tak omami społeczeństwo, że ono tę samobójczą decyzję poprze. Przykład brexitu już mamy.

Powiedział pan, że nawet jeśli fundusze z UE nie zwiększają potencjału gospodarki, to też na pewno go nie zmniejszą. Czy to dotyczy też wspólnej polityki rolnej?

W tym przypadku mam poważne wątpliwości. Rolnictwo wytwarza w Polsce ok. 3 proc. PKB, a konsumuje 30 proc. środków z UE. Produktowność na jednego pracownika w rolnictwie to zaledwie 15 proc. średniej dla pozostałych sektorów gospodarki. Kierunek niezbędnych zmian strukturalnych jest oczywisty: należy zwiększać areal gospodarstw rolnych i jednocześnie przesuwać pracowników do innych sektorów. Wspólna polityka rolna te niezbędne zmiany hamuje. Paradoksalnie, ona często działa przeciwko polityce spójności, która ma właśnie na celu przeobrażenia strukturalne regionów relatywnie ubogich.

Był pan jednym z autorów raportu „Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski”, opublikowanego w ub.r. przez Fundację Schumana. Wynikało z niego, że pozostawienie przy własnej walucie jest dla Polski coraz bardziej kosztowne. Kwestia bilansu korzyści i kosztów przyjęcia euro jest już jednoznacznie rozstrzygnięta?

W UE nie jesteście dla funduszy

na potencjał gospodarki. Na zwiększaniu jakości kapitału ludzkiego? Przecież szkolenia w Polsce zwykle traktowane są jako zło konieczne. Zostaje zwiększanie innowacyjności, ale i z tym jest u nas kruch. Postęp technologiczny dokonuje się u nas głównie dzięki inwestycjom zagranicznym. Nasza rodzima „innowacyjność” polega głównie na tym, że oferuje się ten sam towar lub usługę, tylko trochę taniej, a prawdziwe, przełomowe wynalazki są nieliczne i nie są stanic zakorzenić się w naszej gospodarce.

Zaraz, zaraz... Być może fundusze na innowacje i na kapitał ludzki są rzeczywiście w znacznej części marnotrawione. Być może nie potrzebujemy tylu aquaparków. Ale co do tego, że rozwój infrastruktury jest dla gospodarki korzystny, nie ma chyba wątpliwości?

Nie ma dowodu na to, że inwestycje infrastrukturalne same w sobie mają znaczenie podażowe. Niewątpliwie mają znaczenie cywilizacyjne. Mamy mniej wypadków na drogach, szybciej i wygodniej podróżujemy. Ale badania nie pokazują silnej korelacji między rozwojem lokalnym a tym, że doprowadzono tam infrastrukturę transportową. Zdarza się nawet, że jest odwrotnie. Autostrady i linie kolejowe działają jak tunele, tzn. przybliżają skrajne punkty, ale pośrednich już nie. Rozwój może więc dzięki nim przyspieszyć w punktach docelowych, a także w okolicy węzłów i zjazdów, ale wszystko co pomiędzy nimi staje się bardziej izolowane. I to może mieć dla rozwoju lokalnego negatywne konsekwencje. Co więcej, nawet w przypadku tych skrajnych punktów wpływ infrastruktury na rozwój nie jest oczywisty. Połączenie silniejszego rynku ze słabszym powoduje często wypukiwanie drugiego przez pierwszy. To choćby przykład Łodzi, która leży zbyt blisko Warszawy.

Takie mogą być efekty rozwoju infrastruktury w skali lokalnej, ale w skali kraju jest chyba inaczej?

Niekoniecznie. Panujące w Polsce przesądzenie, że drogi same w sobie mogą być stymulatorem rozwoju, jest przesadzone. Drogi są koniecznym czynnikiem rozwoju, ale niewystarczającym. Dlatego na przykład nie jest dla mnie jasne, że warto kłócić pieniądze na modernizację drogi nr 19 do standardu drogi ekspresowej wzdłuż całej wschodniej granicy Polski, a nie tylko na wymagającym radykalnej modernizacji odcinku Lublin – Rzeszów. To

samo przez się nie spowoduje, że ożywi się ruch między Białymstokiem i Lublinem. Co najwyżej zaskodzi Bielskowi Podlaskiemu, wypływając za niego biznes do Białegostoku i Lublina. Argument, że to jest fragment Via Carpatia łączącej Skandynawię z basenem Morza Śródziemnego, nie jest przekonujący. Transztyt nie powoduje rozwoju. Zresztą, czy ten transztyt rzeczywiście tam się pojawi?

Inwestowanie w sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu to marnotrawstwo pieniędzy?

Oczywiście, że nie. Trzeba tylko wyraźnie oddzielić dwie sprawy. Poprawa infrastruktury przyczynia się do postępu cywilizacyjnego. To nie ulega wątpliwości. Ale czy przyczynia się też trwale do postępu gospodarczego, nie wiadomo. Nie ma jednoznacznej zależności między postępowaniem cywilizacyjnym a rozwojem gospodarczym. W skali lokalnej ta zależność może być wręcz ujemna, tzn. budowa wielkiej infrastruktury może poprawić jakość życia mieszkańców jakiejś gminy, a jednocześnie zaskodzić jej gospodarkę. To wszystko nie znaczy, że nie potrzebujemy dróg budować i modernizować.



WIĘCEJ DLA CZŁONKÓW UNII WALUTOWEJ

Europosłowie poparli propozycję wyodrębnienia budżetu dla strefy euro, co siłą rzeczy oznaczałoby mniej pieniędzy dla pozostałych członków UE.
„PE proponuje reformy, w tym budżet dla Eurolandu”
16 lutego 2017 r.

www.parkiet.com/gospodarka

Trzeba to jednak robić rozsądnie i nie ludzi się, że to jest panaceum na wszelkie słabości gospodarki.

W kręgach skrajnych liberalistów popularna jest teza, że fundusze unijne wręcz szkoda polskiej gospodarce, bo wypierają wartościowe inwestycje. Chodzi o to, że do skutku dochodzą te inwestycje, do których może się dołożyć Bruksela, a w efekcie brakuje często środków na te, które mogłyby zwiększyć potencjał gospodarki, ale nie mają takiego wsparcia.

Nie zgadzam się z tym argumentem. Na pewno część unijnych funduszy została po prostu zmarnowana, część zaś została przeznaczona na cele, które nie tylko nie przyczynią się do

rozwoju gospodarki, ale wręcz staną się dla niej obciążeniem. Mam na myśli na przykład oczyszczalnie ścieków zbudowane w wyludniających się gminach, które będzie trzeba z czegoś utrzymać. Z pewnością też w jakimś stopniu te fundusze rozleniwiły przedsiębiorców, spowodowały rozluźnienie moralności finansowej. Ale to wszystko nie oznacza, że one potencjał gospodarki wręcz zmniejszyły, zamiast go zwiększyć. Moim zdaniem efekt netto jest korzystny, choć często przeceniany.

Czyli nie musimy obawiać się tego, że za naruszenie reguł praworządności Polska zostanie przez Brukselę ukarana zmniejszeniem funduszy? Możemy sobie na to pozwolić?

Od początku naszego członkostwa w UE napłynęły do Polski fundusze o wartości ok. 2,5 proc. PKB. To równowartość ok. 80 proc. napływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego. Ten ostatni jest w 100 proc. przeznaczony na inwestycje, unijne fundusze zaś w 60–70 proc. finansują rozwój cywilizacyjny. Czyli z funduszy z UE na inwestycje prorozwojowe trafia ostatecznie równowartość ok. 25–30 proc. wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych, czyli jakieś 0,5 proc. PKB. Trudno więc wymagać, aby te fundusze tak przeobrażały naszą gospodarkę jak równoczesny masowy napływ kapitału zagranicznego. Znaczenie tych funduszy dla naszej gospodarki z założenia nie może być duże. Członkostwo w UE daje nam jednak inne, o wiele większe korzyści, przede wszystkim swobodny dostęp do europejskiego rynku. Stanowi też swego rodzaju świadectwo moralności (ostatnio niestety nadwątlone), które zwiększa napływ prywatnego kapitału zagranicznego. Do tego jeszcze dochodzi trudny do zmierzenia efekt doświadczenia, które Polacy zdobywają na innych rynkach UE i przenoszą do Polski.

Bilans członkostwa w UE, nawet pomijając wymiar cywilizacyjny, jest jednoznacznie dodatni, ale nie za sprawą funduszy?

Tak i dlatego martwi mnie to, że politycy tak bardzo skupiają się na tych funduszach. Mówi już przecież o wyciskaniu brukselki, a w trakcie jednej z kampanii wyborczych czołowi politycy wtedy rządzącej partii przekonywali, że tylko oni są w stanie zapewnić Polsce znaczący napływ funduszy z UE. Sprowadzanie przez polityków najwyższego szczebla członkostwa w Unii do transferów pieniędzy

W mojej ocenie tak. Nie chodzi jednak o wąsko rozumiane racje ekonomiczne, bo o ich bilans można się wciąż spierać. Ważniejsze są jednak racje geopolityczne, strategiczne, a one jednoznacznie przemawiają za rezygnacją z własnej waluty. Wejście do unii walutowej zwiększyłoby bezpieczeństwo Polski, co biorąc pod uwagę bliskość niezbyt przyjaznej wobec nas Rosji, trudno przecenić. Nie byłobyśmy zagrożeni atakiem spekulacyjnym, moglibyśmy korzystać z dobrodziejstw wszystkich funduszy i programów unijnych, które – wedle wszelkiego prawdopodobieństwa – będą w coraz większym stopniu zorientowane na kraje unii walutowej.

Bilans konsekwencji ewentualnego członkostwa Polski w strefie euro, uwzględniając kwestie geopolityczne, zawsze był dodatni, czy to się zmieniło ostatnio?

Zawsze był dodatni. Od kiedy wstąpiliśmy do UE, w naszym interesie leży jak najsilniejsza integracja z resztą Europy. Ostatnio pojawiły się jednak dodatkowe argumenty na rzecz przystąpienia do unii walutowej. Wszystko wskazuje na to, że jej wzmocnienie będzie jednym z priorytetów UE. Euro to będzie oś, wokół której powstaną wąskie jądra Europy. Szersze jądra mogą tworzyć jeszcze niektóre kraje strefy unii walutowej, jak Dania i Szwecja, ale to są kraje bardzo innowacyjne, mocno włączone w europejski obieg gospodarczy. Dla nas pozostawienie poza strefą euro w takim scenariuszu oznacza postępującą marginalizację, co zresztą może przybliżyć wspomniany przeze mnie wcześniej tragiczny scenariusz polexitu. A nawet jeżeli do niego nie dojdzie, to nieprzyjęcie euro będzie oznaczało zmniejszenie polskiej suwerenności, bowiem kluczowe decyzje o nas będą zapadały bez nas, a dysponowanie własną walutą będzie oznaką naszej słabości, a nie naszej niezależności. ©E

CV

Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak specjalizuje się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. Jest pracownikiem naukowym Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1996–2016 był dyrektorem tego ośrodka. Jest twórcą i redaktorem naczelnym kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne”. ©E