

## Zaplecze eksperckie jako warunek dobrego rządzenia i gwarancja rozwoju społeczno-gospodarczego

Wywiad z prof. dr hab. Stanisławą Golinowską

**Marek Benio:** Czytelnicy kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* chcieliby poznać Pani zdanie o roli państwa w gospodarce. Pretekstem do takich rozważań niech będą trzy motywy przewodnie tej rozmowy. Po pierwsze, ocena koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju Polski, prezentowanej przez zespół doradców premiera pod kierunkiem ministra Michała Boniego. Po drugie, kwestia, na czym polegają trudności w formułowaniu celów rozwojowych Polski. Na zakończenie wywiadu, po trzecie, pozwolę sobie zapytać o ocenę kierunku zmian w systemie emerytalnym oraz o związany ze starzeniem się społeczeństwa potencjał rozwoju srebrnej gospodarki. Proszę jednocześnie, by omawiając te zagadnienia, zechciała Pani wskazywać na rolę państwa.

**Stanisława Golinowska:** Gdy niedawno przeczytałam w kwartalniku *Zarządzanie Publiczne* tekst profesora Jerzego Wilkina na temat roli państwa w teorii i praktyce [Jerzy Wilkin, „Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa”, *Zarządzanie Publiczne* 2010, nr 1(11), s. 25–36 – przyp. M.B.], to pomyślałam, że ten tekst powinien pociągnąć za sobą kolejne teksty, które nie tylko wyjaśniają rolę i zakres państwa, lecz także podejmują problem metod i jakości wykonywania funkcji państwa – jakości rządzenia. Spór na temat roli państwa zmienia się w swej treści. Z jednej strony debatuje się o zasadności i rodzajach ponadnarodowych struktur rządów i to nie tylko w Unii Europejskiej. Całkiem poważnie rozważa się jakąś formę rządu globalnego w związku z problemami całej planety i globalizacją procesów społeczno-ekonomicznych. Z drugiej strony intensywnie pracuje się nad zagadnieniami efektywnego wykonywania funkcji państwa, bardzo często na szczeblach zdecentralizowanych. Po angielsku nazywamy to

*governance*. To tylko ogólny komentarz do lektury kwartalnika, ale zacznijmy od pytań.

**M.B.:** Przez wiele lat Unia Europejska realizowała politykę spójności w rozwoju regionalnym przez wspieranie ze środków publicznych regionów słabiej rozwiniętych. Krytycy tego podejścia nazywają to „zasypywaniem dziur”. Tymczasem w raporcie zespołu doradców premiera pod kierunkiem ministra Michała Boniego *Polska 2030* przedstawiono koncepcję rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, która jest znacznie szersza i nie dotyczy wyłącznie rozwoju regionalnego, ale wywołać ma także efekt międzysektorowy. Wspomagany ma być rozwój silniejszych, innowacyjnych, lepiej sobie radzących, dobrze rokujących regionów i sektorów gospodarki (polaryzacja), co pociągnie za sobą rozwój słabszych regionów czy sektorów (dyfuzja). Jak Pani ocenia tę koncepcję?

**S.G.:** Alternatywa polegająca na tym, że albo wspiera się tylko słabszych, albo wspomaga głównie „lokomotywy” rozwoju (podejście polaryzacyjno-dyfuzyjne) jest niedobrym uproszczeniem problemu, zresztą jak każde zero-jedynkowe stawianie sprawy, tak lubiane przez polityków i media. Na temat różnych koncepcji polityki spójności przez wiele lat toczyła się w Unii Europejskiej dyskusja zmieniająca politykę regionalną. Był to też wynik wyciągania wniosków z doświadczeń. Powstało wiele ciekawych opracowań analizujących europejskie podejście do redystrybucji środków. Jedno z nich – autorstwa grupy ekspertów Banku Światowego pod kierownictwem Thomasa Farole’a – analizuje, jakie efekty w wyrównywaniu rozwoju regionów w Europie przyniosła dotychczasowa polityka podziału funduszy strukturalnych. Autorzy dostrzegają postępujący proces konwergencji, chociaż jednocześnie zauważają, że w głębszych przekrojach terytorialnych nadal występują

znaczne nierówności. Obecnie w polityce UE przeważa koncepcja bardziej kompromisowa: wspierania zarówno wybranych silniejszych, jak i najsłabszych, ale nieco inaczej, niż to czyniono wcześniej. Wspieranie silniejszych znajduje odzwierciedlenie na przykład we wspieraniu tzw. ośrodków metropolitalnych (miasta o liczbie mieszkańców wynoszącej 250–300 tys.) w przeświadczeniu, że one pociągną za sobą rozwój przestrzeni wokół nich. Jednocześnie lansuje się podejście nazywane *place-based*. Polega ono na dokładnej analizie sytuacji lokalnej po to, aby trafniej wspierać te elementy, które miejscowej gospodarce gwarantują największą szansę rozwoju. Celem jest znalezienie endogenicznych czynników rozwoju i następnie ich uruchomienie przez silne wsparcie. To podejście wydaje się w dłuższym okresie zarówno bardziej efektywne, jak i sprawiedliwe, bo niewykluczające. Rozwój metropolii ma bowiem swoje granice. Analizy pokazały, że wspieranie miast jest niewskazane ponad ich pewną optymalną skalę. Koszty funkcjonowania, ograniczone bezpieczeństwo ekologiczne i pogorszona jakość życia mogą się później okazać zbyt dotkliwe. Ponadto nie wszystkie miasta korzystnie działają na otoczenie. Gdy wokół nie ma odpowiedniej infrastruktury i usług publicznych, to „wysysają” ośrodki zlokalizowane w promieniu 100–200 km. W Europie znaleziono dźwignie rozwoju dla wielu regionów, ale pozostały białe plamy, często nieopodal tych dynamicznie rozwijających się miejsc – swoiste „wyspy niedorozwoju”. Jego przyczyny są głębsze i mogą obejmować brak czynników własnego rozwoju i brak wsparcia, migracje, utrzymywanie niskiego poziomu kapitału ludzkiego czy wyludnianie się. Odpowiedź na te problemy okazała się trudniejsza. Nadal potrzebne jest poszukiwanie i wspieranie endogenicznych czynników rozwoju oraz kształcenie lokalnych elit, aby możliwe było wdrożenie tej własnej drogi rozwoju. Powielanie gotowych wzorców przez wymuszanie ich realizacji może się okazać rozwojowo nieefektywne. Ich internalizacja jest bowiem długim procesem, uwarunkowanym zmianami kapitału ludzkiego oraz kosztownymi „interwencjami” z zewnątrz.

**M.B.:** Czy to bezrefleksyjne kopiowanie wzorców nie jest bolączką krajów post transformacyjnych? Czy one nie są bardziej podatne na

wpływy zewnętrzne i gotowe dość bezkrytycznie przenosić sprawdzone rozwiązania z krajów rozwiniętych?

**S.G.:** To początkowe kopiowanie rozwiązań wynikało z niedostatecznej wiedzy o tym, co i jak budować i rozwijać w ujęciu, nazwijmy je tak, rzeczowym. Tylko systemowo kierunek wydawał się jasny: wprowadzać gospodarkę rynkową. Dopiero dzisiaj istnieje większa świadomość potrzeby posiadania uzgodnionej społecznie długookresowej koncepcji rozwoju i monitorowania jej wdrażania, chociaż nadal jest to świadomość niedostateczna. Brakuje odpowiedniego zaplecza eksperckiego w ośrodkach władzy zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblach regionalnych. W odniesieniu do polityki spójności szczególne znaczenie ma tworzenie takiego zaplecza wokół ośrodków regionalnych. Buduje się je sporadycznie i *ad hoc*, do opracowania jakiegoś dokumentu wymaganego przez procedury UE w dzieleniu i przyznawaniu funduszy i zwykle w regionach z dużymi ośrodkami akademickimi. Tymczasem do opracowania i strategii potrzebne są lokalne badania, analizy i wizja rozwoju. Pamiętam dyskusję na ten temat, która toczyła się w Szwecji na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, gdy kraj ten zdecydował się na dość głęboką decentralizację władzy. Poziom tej decentralizacji nie był jednak tak głęboki, jak później zaprojektowano to w Polsce, ale i tak znaczny. Aby uczynić zdecentralizowane funkcjonowanie efektywnym w zarządzaniu rozwojem, rząd szwedzki przeznaczył znaczne środki na stworzenie regionalnych ośrodków badawczych, by pomóc zdecentralizowanym strukturom w ukierunkowaniu endogenicznej drogi rozwoju. Przynajmniej połowę funduszy kierowano na interwencje, które mogą dać impuls rozwojowy w danym regionie. W procesie reformowania naszego kraju generalnie nie doceniłmy zaplecza eksperckiego z umiejętnościami prognostyczno-projekcyjnymi oraz dotyczącymi sporządzania analiz strategicznych. W 2006 r. zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Było to w czasie, gdy dobre wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych wymagało badań, analiz, koordynacji i wizji.

Wracając do przykładu szwedzkiego, chcę zwrócić uwagę, że odwiedzając ten kraj po latach, można na prowincji odkryć inicjatywy z nurtu

poszukiwania własnej drogi rozwoju. W upadłej fabryce odtworzono wygasłe rękodzieło na bazie historycznych przekazów. Osoby zaangażowane w haftowanie i szycie starą metodą robiły to początkowo z pasji i ciekawości, co jednak po zastosowaniu odpowiedniego marketingu przeobraziło się w lokalny sukces gospodarczy. Także tego typu działalność może być impulsem do rozwoju. Nie zawsze muszą to być wysokie technologie. To uświadamia, że może szybciej i efektywniej „ruszymy” z tym, co mamy u siebie. W tym nurcie mieści się też koncepcja srebrnej gospodarki dla Małopolski, w której pokazujemy potencjał regionu w postaci turystyki zdrowotnej i usług zdrowotnych dla osób starszych na bazie walorów uzdrowiskowych oraz kapitału kwalifikacji medycznych małopolskich uczelni.

**M.B.:** Przykład Szwecji pozwala zrewidować pojęcie innowacyjności. Innowacją może być rewalizacja ginącego rzemiosła czy produkcja żywności tradycyjnymi metodami na małą skalę. Mówiło się, że dla Polski tym innowacyjnym wkładem w gospodarkę europejską może być na przykład ekologicznie produkowana żywność. Tymczasem uczestniczymy we wspólnej polityce rolnej, która skupia się na innych działaniach, właśnie uniwersalnych i łatwych do skopiowania. Czy możemy jeszcze powrócić do produkcji ekologicznej żywności i uczynić z tego nasz atut?

**S.G.:** Ja bym tak nie powiedziała. W Unii Europejskiej jest sporo instrumentów popierających rozwój proekologiczny i zdrowotny. Skorzystanie z nich wymaga zarówno rozpoznania, jak i poparcia ze strony podmiotów krajowych. Potrzebny jest krajowy wkład finansowy na bazie krajowych strategii i planów. Lokalni i drobni producenci żywności są rozproszeni i przegrywają z koncernami żywnościowymi, które szybciej wykorzystują te instrumenty, dostosowując swoją działalność do kryteriów projektowych. Ponadto na zdrową żywność trzeba stworzyć popyt. Edukować społeczeństwo w tej dziedzinie. Nie robi się tego nawet w programach finansowanych przez rząd. Na przykład rządowy program dożywiania dzieci ani nie uwzględnia kryteriów zdrowotnych, ani nie preferuje tych lokalnych producentów, którzy potrafią zapewnić różnorodność diety i ciepłe posiłki. Aby stwierdzić, czy w Polsce są dzieci niedożywione i w jakiej liczbie, z czego ten

problem wynika i za pomocą jakich działań mu zaradzić w sposób trwały, potrzebna jest niezależna ekspertyza. Tej ekspertyzy brakuje i rząd niejednokrotnie opiera się na opinii koncernów żywnościowych, które są zainteresowane tym, by diagnoza brzmiała: dzieci w szkołach są niedożywione.

**M.B.:** Co zrobić, aby wymusić powstawanie zaplecza eksperckiego dla regionalnych ośrodków decyzyjnych?

**S.G.:** To funkcja rządu, który w ramach regulacji dotyczących procesu decentralizacji powinien określić tzw. *capacity* dla efektywnego funkcjonowania kraju w zdecentralizowanych strukturach. Wydaje się, że politycy często nie rozumieją funkcji strategicznej i regulacyjnej rządu. Fakt, że partie polityczne dopiero teraz rozważają tworzenie *think-tanków* dla budowy swoich programów politycznych, a nie tylko dla marketingu politycznego, jak było dotychczas, daje pewną nadzieję, że również na poziomie rządu centralnego i polityków w regionach to zaplecze, tak bezrefleksyjnie odrzucane, utworzy się czy odtworzy i rozwinie. Nie zrobimy wyraźnego kroku naprzód w rozwoju, jeśli nie uświadomimy sobie tych braków i nie zrozumiemy, że większość niepowodzeń koordynacyjnych oraz nieskuteczności regionalnej polityki rozwojowej z dłuższym horyzontem jest tego skutkiem.

**M.B.:** Czy zatem podejmowanie decyzji o kierunkach rozwoju jest działaniem po omacku?

**S.G.:** Jest działaniem technokratycznym. Nawet zespół pod kierownictwem tak znakomitego polityka i eksperta, jak minister Boni, choć przygotowuje (z gronem wykonawców) rozwiązania i poddaje je konsultacjom, pozbawiony jest stałego długofalowego zaplecza instytucjonalnego ośrodków naukowych, które dostarczyłyby pogłębionej diagnozy tendencji i współzależności czynników rozwoju. Niepokojący jest też brak koordynacji w przygotowywaniu strategicznych dokumentów w przekroju zarówno terytorialnym, jak i sektorowym. Wprawdzie w ostatnim okresie utworzone zostały rady doradców, na przykład Rada Gospodarcza przy Premierze RP czy rady powołane przez niektórych ministrów, ale dobór doradców nie jest jasny, opinie nie są publikowane, a i sposób działania nie wydaje się wystarczająco transparentny. Rady te mają bardziej charakter ciała konsultacyjnego

dla szefa niż gremium rzeczoznawców wszechstronnie, otwarcie i na piśmie opiniującego projekty ważkich decyzji.

**M.B.:** A jak to wygląda w innych krajach?

**S.G.:** O sposobach doradzania decyduje instytucjonalna tradycja. W jednych krajach są to formalne struktury niezależnych ekspertów. Na przykład w Niemczech takim gremium jest tradycyjne Sachverstaednigenraat, do którego na określony czas oddelegowywani są do pracy najlepsi eksperci w danej dziedzinie. W innych są to organizacje pozarządowe typu *think-tank* i/lub prywatne instytuty zorientowane na studia i doradztwo polityczne. Jeszcze w innych – jak we Francji – rządowe instytucje analityczno-doradcze przy niemal każdej agencji państwa pełniące funkcje decyzyjne. My mieliśmy całkiem niezłe doświadczenie w postaci rozwiązanej w 2005 r. Rady Społeczno-Gospodarczej, chociaż jej wpływ na końcowe decyzje rządu był raczej ograniczony.

**M.B.:** Właśnie, bo nawet jeżeli mamy obecnie zaczyn takiego zaplecza w postaci Zespołu Doradców Premiera i zespołu ekspertów w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, to nie ma w systemie demokratycznym mechanizmu wymuszającego na politykach branie pod uwagę głosu ekspertów przy dokonywaniu wyborów politycznych.

**S.G.:** Może chodziłoby raczej o uwzględnianie, chociażby przez ustosunkowanie się do sporządzonej ekspertyzy, a niekoniecznie wymuszanie. Taka procedura systematycznej i merytorycznej reakcji polityków na opinie ekspertów może być wdrożona jedynie w drodze ustawy. W 2006 r. Sejm uchwalił wprawdzie ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje zasady tworzenia strategii krajowej, regionalnych i lokalnych, ale jej treść jest wysoce „techniczna”. Ustawa ta nie gwarantuje nawet mechanizmu koordynacji pomiędzy poszczególnymi strategiami. Wprowadza jedynie trudny do wyegzekwowania obowiązek tworzenia najpierw strategii krajowej i dostosowania do jej postanowień i celów strategii regionalnych, a następnie lokalnych. W praktyce powoduje to, że w wielu dokumentach strategicznych niższego szczebla „przepisuje się” zapisy ze strategii krajowej, często bez dostatecznego ich

rozumienia, co wskazywałoby na elementy koordynacji i współdziałania.

**M.B.:** Pod koniec lat 90. nastąpiła fala tworzenia strategii rozwoju gmin, które służyć miały ułatwieniu dostępu do środków przedakcesyjnych. Czy to znaczy, że cele strategicznie w strategiach regionalnych i lokalnych są formułowane według oczekiwań krajowych czy nawet uniijnych, by brzmiały tożsamo z celami krajowymi i uniijnymi, a nie według lokalnych potrzeb i możliwości?

**S.G.:** Tak, choć zdarzają się wyjątki. Tamte strategie były często tworzone przez zespoły takich lotnych ekspertów specjalizujących się w pisaniu tego typu dokumentów i to również powodowało ich powielanie. Jeśli eksperci zapewniali pewną ciągłość, uczestniczyli w monitorowaniu kolejnych strategii, to przekształcały się one w coraz lepsze dokumenty zarządzania rozwojem, ale nie są to przypadki powszechne. W ramach projektu „Polska Bieda III” Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przeprowadził badanie wpływu strategii rozwoju lokalnego na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Urzędnicy zajmujący się tym zagadnieniem w wielu wypadkach nie wiedzieli, że istnieje taki dokument, jak strategia rozwoju ich gminy. Strategia musiała być, ale potem samorządy lokalne z niej nie korzystały, a jeśli tak – to w ograniczonym zakresie bądź przypadkowo. Zabrakło właśnie tej internalizacji celów i proponowanych sposobów realizacji. Z drugiej strony może to dobrze, że nie realizowano „cudzej” strategii, skoro brakowało w niej rozpoznania miejscowych kwestii społecznych. Przy braku zaplecza eksperckiego-analitycznego nie jest możliwe zdiagnozowanie lokalnych problemów, a bez tego stworzenie dobrego lokalnego dokumentu planistycznego było zbyt często nierealne.

**M.B.:** Strategia ze swej natury musi mieć dużo dłuższy horyzont czasowy niż kadencja wybranej grupy politycznej. Czy w związku z kadencyjnością władzy samorządowej i rządowej da się w ogóle stworzyć strategię, która po zmianie władzy nie trafi „na półkę”?

**S.G.:** Metodą ustrzeżenia się przed kadencyjnością także strategii jest właśnie zbudowanie trwałego zaplecza eksperckiego, związanego z ośrodkami naukowymi. Osoby tam zasiadające powinny być bezwzględnie dobierane według

kompetencji i rodzaju ekspertyzy, a nie według zapewnienia reprezentatywności partyjnej. Budowanie takiego zaplecza wymaga najpierw uświadomienia politykom jego niezbędności i użyteczności, a następnie ustalenia relacji między władzą a tym zapleczem. Utrzymanie niezależności ekspertów jest trudne ze względu na problem wynagradzania ich pracy. Zarazem jednak służbowe relacje prowadzą do braku swobody w komunikacji między ekspertami i władzą. Zasady takiej współpracy muszą być zatem narysowane z góry. Nie tylko w Szwecji, lecz także w Wielkiej Brytanii gwarancją niezależności i trwałości zaplecza eksperckiego jest współpraca z instytutami badawczymi i uczelniami oraz otwartość władzy na opinie *think-tanków*.

**M.B.:** Na szczelnie centralnym funkcję zapewnienia ciągłości rządów mimo zmieniających się ekip rządzących pełni służba cywilna. Nie jest wprawdzie zapleczem eksperckim, ale czymś w rodzaju trwałej pamięci organizacyjnej, gwarantującej jednak możliwość realizacji celów długofalowych. Czy to nie wystarczy?

**S.G.:** To, niestety, zbyt optymistyczny obraz służby cywilnej. Mechanizm ten działa za słabo; nawet jeśli formalnie służba cywilna jest apolityczna, to gdy nastaje nowa ekipa, urzędnicy często podświadomie dostosowują się do niej. W końcu występuje tam podległość służbowa. Deklarowana apolityczność urzędników nie gwarantuje takiego poziomu niezależności, jakiego oczekujemy od zaplecza eksperckiego.

**M.B.:** Porozmawiamy o takim projekcie strategicznym – rozpisany na wiele lat, a nawet pokoleń! Reforma systemu emerytalnego z 1999 r. Otwarty dziesięć lat wcześniej z powodów politycznych szeroki dostęp do wcześniejszych emerytur, istnienie wielu przywilejów branżowych, widmo starzenia się społeczeństwa wymagały reform chroniących ówczesny system przed katastrofą finansową. Liczba emerytów i rencistów gwałtownie rosła, a baza do pobierania składek również gwałtownie się kurczyła. Po kolejnych dziesięciu latach okazuje się, że z powodu podziału składki na dwa filary i wobec konieczności wypłat świadczeń na niezmiennym poziomie rośnie deficyt FUS, którego pokrycie na wypłaty emerytur generuje dług publiczny. Deficyt ten miał być finansowany ze środków pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw

państwowych. Nie chcę jednak pytać o bieżącą debatę na temat propozycji zatrzymania części składki do OFE w ZUS-ie. Ta debata skłania do głębszej refleksji: czy nie zaniedbano przy tak ważnej i pionierskiej reformie mechanizmu stałego monitorowania jej skutków, reagowania na zmieniające się prognozy demograficzne, migracje, stan finansów publicznych?

**S.G.:** W tym pytaniu zawierają się dwa bardzo poważne wątki: cele, dla których skonstruowano nowy system emerytalny, oraz monitorowanie reformy. Zaczniemy od celów reformy.

Grupy polityków zainteresowanych reformą systemu emerytalnego były różne i miały odmienne cele. Główny cel miał charakter gospodarczy. Uruchomienie filara kapitałowego dawało nadzieję na to, że powstanie w Polsce rodzimy kapitał inwestycyjny. Poparcie całej lewicy dla projektu reformy wynikało z tych aspiracji rozwojowych, które znane były wcześniej, gdy forsowano w Polsce przyspieszoną industrializację, aby dogonić uprzemysłowione wcześniej kraje. Także w latach 90. potrzebny był kapitał – na modernizację kraju – już bardziej poprzemysłową. OFE miały dostarczać kapitału inwestycyjnego, aby rozwój nie zależał tylko od inwestycji zagranicznych. Drugi cel wynikał ze zmian demograficznych. System repartycyjny uznaje się za bardziej podatny na nierównowagę demograficzną, a filar kapitałowy miał być na to odporniejszy. Jeśli chodzi o problemy finansów publicznych, to trzeba sobie uzmysłowić, dlaczego w systemie zabezpieczenia społecznego równowaga została w latach 90. mocno nadwreżona. Restrukturyzacja gospodarki i zmiany systemowe okupione zostały dramatycznie pogorszoną sytuacją na rynku pracy. Aby zapewnić pokój społeczny i akceptację dla reform gospodarczych, utrzymywano przywileje branżowe i wprowadzono wcześniejsze emerytury (*nota bene* z tych samych powodów w 1990 r. utworzono KRUS). W konsekwencji wydatki na renty i emerytury bardzo wzrosły. Pod koniec tej dekady prawnicy opracowali tzw. parametryczny model reformy, który w drodze likwidacji przywilejów branżowych i wcześniejszych emerytur, miał doprowadzić do aktuarialnej równowagi. Ta koncepcja przegrała jednak z propozycją tych ekspertów i polityków, którzy połączyli oba cele, nazywając to „ucieczką do przodu”. Zamiast odbierać

przywileje, stworzono system o zdefiniowanej składce, przez co stają się one automatycznie niekorzystne i uczestnikom zależy na wydłużeniu aktywności zawodowej. Przy okazji drugi filar dostarcza rodzimego kapitału inwestycyjnego na rozwój. W tej koncepcji cele społeczne uległy ograniczeniu. Wiadomo było, że system o zdefiniowanej składce przyniesie niższą stopę zastąpienia. Wobec indywidualnej ekwiwalentności składki i świadczenia ginie solidaryzm społeczny, który jest podstawą klasycznego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie ma miejsca na redystrybucję dochodów pomiędzy uczestnikami systemu ani w przekroju wewnątrz-, ani międzypokoleniowym. Ekspozowano bezpieczeństwo systemu, które miało zostać zapewnione dzięki rozdzieleniu składki między system repartycyjny i kapitałowy. Przy wprowadzaniu reformy pojawiło się mnóstwo fałszywej retoryki, na przykład groźba bankructwa ZUS-u, któremu mimo to powierzono więcej zadań związanych z nowym systemem. Zmiana kalkulowania emerytury: z formuły o zdefiniowanym świadczeniu na formułę o zdefiniowanej składce, oraz rozwój rodzimego rynku kapitałowego – to były dwa bardzo radykalne, a nawet przestrelone cele reformy. Gdy jako członek Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, razem z finansistą prof. Andrzejem Wernikiem, próbowałam wykazać, że składka do OFE jest zbyt wysoka i wcześniej czy później nie będziemy w stanie sfinansować jej braku w FUS-ie, napotkaliśmy tak wielki entuzjazm reformatorów i polityków, że chyba nikt nie ocenił wykonanych wówczas symulacji jako zbyt optymistycznych lub wręcz naiwnych. Zakładano na przykład pięcioprocentowy wzrost gospodarczy, oceniano majątek skarbu państwa przeznaczony do prywatyzacji jako prawie całkowicie wystarczający na pokrycie deficytu wynikającego z podziału składki, oraz dostrzegano łatwość jego sprzedaży po założonych cenach. Argumentowano natomiast, że tylko znaczna składka do OFE zbuduje dostateczny kapitał inwestycyjny na rozwój.

**M.B.:** Pora przejść do drugiej części pytania – o monitorowanie reformy.

**S.G.:** Zaczniemy od procesu wdrażania. Mimo raportu niezależnej międzynarodowej organizacji, która przeprowadzając ewaluację w pierwszym roku, stwierdziła poważne trudności

wdrażania reformy, ich przewyciężanie nie odbywało się szybko. ZUS miał ogromne kłopoty z informatyzacją. Środki dla OFE nie od razu były przekazywane. Z kolei PTE inwestowały w kampanie reklamowe i ponosiły nadmierne koszty akwizycji. Wdrażanie reformy było drogie i zrodziła się obawa przed ujawnianiem tych kosztów. Odłożono też utworzenie urzędu aktuarusza krajowego. Eksperti i reformatorzy wyjechali za granicę propagować tam wielofilarowe modele emerytalne. Tymczasem w kraju nie było nadzoru nad całością zreformowanego systemu. Początkowo powołano odrębną instytucję nadzorującą Powszechne Towarzystwa Emerytalne – Urząd Nadzoru Funduszy Emerytalnych, którą szybko połączono z nadzorem ubezpieczeniowym (KNUiFE), a następnie bankowym (KNF). Równoległe powstała Izba Towarzystw Emerytalnych, która reprezentując interesy PTE, przejęła *de facto* kontrolę nad działaniami wobec funduszy emerytalnych. A co robili politycy? Nie respektowali założeń reformy, która wymagała dalszych kroków. Zamiast likwidacji czy wygaszania dotychczasowych przywilejów branżowych pojawiły się nowe (sędziowie i prokuratorzy, służby mundurowe, górniczy), odkładano w nieskończoność ustawę o emeryturach pomostowych, która miała zamknąć powszechny dostęp do wcześniejszych emerytur. Nie analizowano efektywności portfela inwestycyjnego OFE ani skutków jego ustawowych ograniczeń. Nie pracowano nad porządkowaniem dziedzin, w których mógłby powstać rynek dodatkowych instrumentów inwestycyjnych (np. w dziedzinie mieszkań i infrastruktury). Tutaj akurat warto byłoby się wzorować na Chile. Nie badano, czy i jak fundusze emerytalne wpływają na ład korporacyjny spółek giełdowych. Nie było w tej kwestii żadnych regulacji.

W sumie – ma Pan rację – wszystko to świadczy o zaniedbaniu całościowego nadzorowania procesu reformy emerytalnej i to zarówno przez kolejne rządy, jak i ekspertów-reformatorów.

**M.B.:** Czy teraz można to jeszcze naprawić? Nie pytam o system emerytalny, lecz o brak mechanizmu monitorującego reformę. Komu powierzyć funkcję monitorowania reformy emerytalnej?

**S.G.:** W projekcie rządowym zawarta jest propozycja wprowadzenia społecznej instytucji

nadzoru, ale w jej skład wejdą przedstawiciele partnerów dialogu społecznego i reprezentanci grup interesów. Kłopoty z niezależnością mają także eksperci. Wielu nawiązało współpracę z PTE czy włączyło się do polityki. Ich wiarygodność spadła, nawet jeśli pozostali rozsądnymi ludźmi. Dlatego budowanie zaplecza eksperckiego nie jest proste. Wymaga odpowiedniego doboru ludzi zarówno pod względem fachowości, jak i respektowania zasady niepopadania w sytuację sprzeczności interesów. Wymaga też odpowiedniego kształcenia: z jednej strony fachowości, a z drugiej – szerokich horyzontów i etyki. Takich ludzi nie mamy w nadmiarze, mimo bowiem w kształceniu wyższym. W rolę ekspertów coraz częściej wchodzi dziennikarze, a wtedy uzyskanie klarownego obrazu w jakiejś sprawie jest jeszcze trudniejsze. Cierpi na tym najbardziej autorytet państwa.

**M.B.:** Jaka jest rola państwa w informowaniu i wyjaśnianiu problemów oraz ukazywaniu wyzwań? Państwo powinno chyba przewidywać nadchodzące zmiany, choćby demograficzne, i wskazywać konsekwencje oraz możliwe rozwiązania?

**S.G.:** Dobre wypełnianie funkcji informacyjno-wyjaśniającej odpowiednich instytucji państwa jest bardzo istotnym warunkiem efektywnego rządzenia. W tej dziedzinie mamy wiele słabości. Rozpoznajemy to po niekończących się sporach o fakty. Dyskutanci częściej bowiem im zaprzeczają, niż proponują rozwiązania. Z jednej strony twierdzi się na przykład, że nie ma biedy, nie ma nierówności, nie brakuje pieniędzy, samorządy doskonale radzą sobie z polityką społeczną, a nawet że starzenie się czy zmiany klimatyczne – to wynik międzynarodowej propagandy. Z drugiej strony, gdy przygotowuje się regulacje związane z rozwiązaniem jakiegoś problemu, to podaje się całkiem inne powody, na przykład oszczędnościowe zmiany w ochronie zdrowia wyjaśnia się nieszczelnością systemu, „wyciekaniem” pieniędzy i niejednokrotnie korupcją, a nie dramatycznym brakiem środków publicznych. Przy okazji warto zwrócić uwagę

na niską kulturę w tej dziedzinie. Liczne konferencje naukowe, gdzie donosi się o wynikach badań istotnych dla rozpoznawania rzeczywistości, otwierają zwykle prominentni politycy, którzy po przywitaniu gości wychodzą do innych ważnych zajęć. Już następnego dnia wypowiadają się publicznie w sposób niezamącony przekazaną na konferencji informacją.

Co do funkcji planistycznej państwa, to chyba powoli pozbywamy się antyplanistycznej fobii. Planowanie jest funkcją silnie wspieraną przez Unię Europejską. Opracowywane obecnie strategie rozwoju kraju, regionalne i sektorowe są niejednokrotnie wspólnym dziełem polskich struktur rządowych i samorządowych oraz Komisji Europejskiej. Warto też wspomnieć o funkcji edukacyjnej państwa. Zdecydowanie bowiem za mało jest podpowiadania, kampanii społecznych i rzetelnych raportów. Znacznie więcej – reklamy, sensacji i kreacji politycznego wizerunku. Na zmianę polityki w tej dziedzinie jest teraz dobry czas, bo mamy dostęp do środków unijnych przeznaczonych na takie miękkie oddziaływanie na przedsiębiorców, konsumentów i działaczy społecznych. W sumie – aby móc tak oddziaływać, państwo musi mieć zaplecze badawcze i eksperckie, musi mieć ośrodki, w których będą prowadzone kompleksowe badania i prezentowane ich wyniki, dostarczane w szerokim zakresie społeczeństwu i politykom. Wracamy do motywu przewodniego naszej rozmowy: dobre rządzenie i rozwój wymagają solidnego zaplecza eksperckiego i umiejętności oraz motywacji polityków do korzystania z niego. Ponadto społeczeństwo ma prawo do informacji: rzetelnej i dającej podstawy do wyrobienia sobie opinii i dokonania wyboru. Tylko zespoły eksperckie są w stanie przygotowywać taką informację. *Nota bene* wykonywanie tzw. *social reporting* jest sztuką, do której nie ma u nas jeszcze pełnego przygotowania. Tymczasem tylko w warunkach kompletnej i zrozumiałej informacji oraz dobrej ekspertyzy możliwy jest rozwój prawdziwej demokracji.

**M.B.:** Dziękuję za rozmowę.

