



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Usługi społeczne jako narzędzie budowy wspólnoty obywatelskiej

Komentarz

Paweł Marczewski

Niedofinansowane usługi publiczne to jeden z „przeklętych problemów” polskiej polityki publicznej. Kwestia zwiększenia finansowania służby zdrowia, edukacji, opieki czy transportu publicznego pozostaje uwikłana w uproszczoną debatę, w której strony sporu widzą tylko alternatywę „usługi lub transfery”.

O tym, jak bardzo rozpowszechniony jest pogląd, że należałoby obciąć lub zlikwidować świadczenia pieniężne, przede wszystkim te wypłacane w ramach programu Rodzina 500+, można się było przekonać podczas lektury raportu z badań Przemysława Sadury i Sławomira Sierakowskiego

Koniec hegemonii 500+¹, który swego czasu odbił się szerokim echem w mediach. Poparcie dla całkowitego zniesienia programu 500+ było największe wśród ankietowanych o miesięcznych dochodach brutto powyżej 10 tys. złotych miesięcznie (co dość paradoksalne, bo to do najzamożniejszych beneficjentów programu trafia z niego najwięcej środków, co zupełnie nie przystaje do

1 P. Sadura, S. Sierakowski, *Koniec hegemonii 500+. Raport z badań*, Krytyka Polityczna i Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 2021, https://krytykapolityczna.pl/wp-content/uploads/2021/05/Koniec-hegemonii-500_final_ost.pdf (tu i dalej dostęp sprawdzony 25 lutego 2022).

stereotypowego wyobrażenia o Rodzinie 500+ jako programie redystrybucyjnym²). Za całkowitym zniesieniem tego świadczenia opowiadało się jednak również ponad 18% badanych zarabiających poniżej 1500 złotych miesięcznie. We wszystkich grupach dochodowych rozpowszechniony był też pogląd, że 500+ powinno być wypłacane jedynie najbardziej potrzebującym – sądziło tak ponad 38% najuboższych badanych, ale wśród pozostałych grup dochodowych za zamiar świadczenia rodzinnego w *de facto* świadczenie socjalne opowiadało się niewiele mniej osób, od 29% (dwie najlepiej zarabiające grupy) do 35% badanych (w grupach średnio zamożnych). Jednocześnie w tym samym badaniu respondenci i respondentki pytani o formy pomocy, jakie państwo powinno zapewniać niesamodzielnym osobom starszym i ich opiekunom, zdecydowana większość (prawie 69%) stwierdziła, że „państwo powinno zapewnić każdemu miejsce w placówce”. Przytaczam akurat te dane, ponieważ – jak wynika z najnowszego raportu Fundacji Batorego *W stronę sprawiedliwej troski* – opieka nad osobami starszymi to jedna z najbardziej niedomagających polityk publicznych³. Skala niezaspokojonych potrzeb opiekuńczych jest bardzo duża, a wraz z nieuchronnym wzrostem liczby osób starszych w polskim społeczeństwie ten problem będzie coraz bardziej palący.

O świadczeniach pieniężnych badani myśleli zatem przede wszystkim jako o pomocy socjalnej, wbrew intencjom ustawodawców, którzy wprowadzając świadczenie wypłacane wszystkim rodzinom z dziećmi bez względu na dochód, chcieli – jak mówił ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Bartosz Marczuk – zerwać ze stygmatyzacją beneficjentów świadczeń rodzinnych jako

2 M. Myck, A. Król, K. Trzciniński, M. Oczkowska, *Świadczenie wychowawcze po pięciu latach: 500 plus ile?*, Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, Szczecin 2021, https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2021/03/komentarz_202103-2.pdf.

3 *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*, red. I. Wóycicka., Fundacja Batorego, Warszawa 2022, (Link do raportu dodamy w poniedziałek, gdy zostanie opublikowany).

ubogich i niezaradnych. Jednocześnie ankietowani wyraźnie wskazywali, że zapewnienie usługi opieki instytucjonalnej nad potrzebującymi jej seniorami to odpowiedzialność znajdująca się po stronie państwa. Z tych danych można więc wysnuć wnioski, że przeciwstawianie „rozleniwiających” świadczeń pieniężnych usługom dla potrzebujących jest w Polsce dość powszechne.

Jeśli tak, to dlaczego inwestycje we wszystkie usługi publiczne poza służbą zdrowia pozostają na rażąco niskim poziomie? Według danych OECD za rok 2019 Polska przeznaczala na nie zaledwie 0,9% PKB, mniej od innych krajów regionu Europy Środkowej i od większości krajów Unii Europejskiej (mniej od Polski przeznaczały na ten cel tylko Grecja i Portugalia). Czyżby politycy rządzącego obozu Zjednoczonej Prawicy, ale też poprzednich ekip sprawujących władzę nie byli świadomi, że tak wiele obywaterek i obywateli oczekuje zmniejszenia wysokości świadczeń pieniężnych i zwiększenia nakładów na usługi?

Obywatele zamiast klientów

Prosta odpowiedź brzmiałaby zapewne, że politycy są tego świadomi, ale wolą przeznaczyć większą część PKB na świadczenia (wg danych OECD po wyłączeniu emerytur świadczenia pieniężne kosztowały w Polsce w 2019 roku 4,4% PKB, czyli czterokrotnie więcej niż usługi), bo w ten sposób łatwiej kupować poparcie wyborców. Nie jest jednak całkiem jasne, dlaczego ogromne inwestycje w usługi nie miałyby także zapewniać poparcia – premier podróżujący po kraju i otwierający kolejne domy seniora z pewnością mógłby liczyć na wyraźny wzrost notowań. Ta interpretacja nie tłumaczy też, dlaczego poprzednie ekipy rządzące, które nie były przywiązane do zwiększania nakładów na świadczenia pieniężne, przede wszystkim Platforma Obywatelska, jednocześnie nie zwiększyły znacząco finansowania usług publicznych, które mogłyby być przecież doskonałym sposobem pozyskania przychylności szerszego elektoratu w sytuacji, gdy dana ekipa nie chciała promować rzekomego „rozdawnictwa” w postaci bezpośrednich transferów finansowych.

Nasuwać mi się dwie odpowiedzi na pytanie, dlaczego kolejne rządy tak niechętnie podnoszą nakłady na usługi publiczne (z wyjątkiem służby zdrowia – tu wzrost nakładów deklarują wszyscy, choć w praktyce bywa z tym różnie). Przede wszystkim większe nakłady na usługi mogą przynosić wzrost poparcia, ale o wiele trudniej budować za ich pomocą zależności klientelistyczne. Świadczenie w rodzaju Rodziny 500+ może zostać łatwo zmienione lub w ogóle zlikwidowane. Badania – m.in. analizy dyskursu wokół programu Rodzina 500+⁴, ale też ilościowe badania prowadzone przez Fundację Batorego przed kampanią profrekwencyjną do wyborów parlamentarnych w 2019 roku – pokazują, iż wielu beneficjentów faktycznie obawiało się, że inna formacja u władzy mogłaby zlikwidować świadczenie (i to pomimo składanych od pewnego momentu zapewnień opozycji, że w razie wygranej nie zamierza likwidować programu 500+). Inwestycje w usługi wywierają wpływ długoterminowy – rozbudowanej sieci szkół czy placówek opiekuńczych nie można tak po prostu zlikwidować ustawą, a gdy są dobrze zarządzane, przynoszą kapitał polityczny również następcom, nawet jeśli w momencie uchwalania takich inwestycji byli w opozycji. Co więcej, w przypadku wielu usług publicznych dużo trudniej wskazać konkretną grupę beneficjentów, która pasowałaby do ideologicznej wizji własnego zaplecza politycznego rządzących. Na przykład z transportu publicznego korzystają różne grupy społeczne, nie tylko rodziny z dziećmi.

Poza tym, że inwestycje w usługi nie budują prostych zależności klientelistycznych, istnieje również drugi ważny powód, dla którego są one dla rządzących dużo bardziej kłopotliwe niż bezpośrednio transfery finansowe. Otóż zapewnienie usług społecznych na odpowiednim poziomie jakości i dostępności jest nie tylko bardzo

4 M. Theiss, *Troska o nasze polskie dzieci, rozleniwianie nierobów i manipulowanie pokrzywdzonymi. Analiza dyskursu publicznego wokół programu Rodzina 500+*, Instytut Studiów Zaawansowanych Krytyki Politycznej, Warszawa 2019, https://krytykapolityczna.pl/instytut/wp-content/uploads/sites/4/2017/10/Analiza-dyskursu-wok%C3%B3%C5%82-500_Maria-Theiss_OST.pdf.

kosztowne⁵. Dla społecznej percepcji usług znaczenie ma również tryb ich finansowania – to, czy wydatki na nie są przejrzyste i zgodne ze społecznymi potrzebami, a także sprawiedliwe, bez nieproporcjonalnego obciążania wybranych grup społecznych⁶.

Rządzący o wiele chętniej decydują się na zwiększanie świadczeń pieniężnych niż na inwestycje w usługi publiczne, ponieważ gdy zwiększają nakłady na wypłatę świadczeń, mogą – przynajmniej krótkoterminowo – przedstawiać się jako dobrodziejce, bez konieczności konsultowania ze społeczeństwem potrzeb w zakresie usług oraz bez dbania o przejrzystość i sprawiedliwość ponoszonych wydatków. Oczywiście zastrzeżenia dotyczące tego, jak finansowane są świadczenia pieniężne, też odgrywają istotną rolę w postrzeganiu państwa. Dowodzą tego wyniki sondaży, w których duża część respondentów opowiada się za wypłacaniem 500+ tylko „rzeczywiście potrzebującym” albo wyłącznie pracującym. Szerokie poparcie dla programu Rodzina 500+ również wśród wyborców opozycji oraz osób, które krytykują podział środków w ramach programu, pokazuje jednak, że nawet świadczenia przyznawane w sposób uważany za niesprawiedliwy mogą być oceniane jako potrzebne. Aby otrzymać dywidendę z inwestycji w usługi publiczne, należy działać o wiele bardziej dalekowzrocznie i nie wystarczy jedynie zwiększanie nakładów. Bez konsultacji społecznych, które pokazałyby rzeczywiste potrzeby obywateli i obywaterek np. w zakresie transportu czy opieki, proste zwiększanie środków nie przyczyni się do wzrostu satysfakcji

5 Choć można zasadnie argumentować, że transfery finansowe na rzecz rodzin z dziećmi bez kryterium dochodowego, ale też bez progresywnego opodatkowania to również kosztowne rozwiązanie – wprowadzenie programu Rodzina 500+ i rozszerzenie go na każde dziecko sprawiło, że nakłady na politykę rodzinną wzrosły z 1,78% PKB w 2015 roku do 4% obecnie. Oznacza to, że na wzrost świadczeń wypłacanych rodzinom przeznaczono ponad dwukrotnie więcej środków budżetowych, niż wynoszą wydatki na wszystkie usługi publiczne poza służbą zdrowia.

6 *Trust and Public Policy – How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, 2017, s. 106, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920-en.

z usług, a w dalszej kolejności do zwiększania zaufania do rządu.

Jeśli jednak rządzący zdobędą się na przejrzyste, sprawiedliwe i starające się sprostać potrzebom inwestycje w usługi, to takie posunięcie zaowocuje nie tylko wzrostem zaufania do rządu, ale też poprawą spójności społecznej. Krótko mówiąc: o ile transfery finansowe mogą m.in. znacząco ograniczyć ubóstwo, co samo w sobie jest celem o niebagatelnym znaczeniu, o tyle inwestycje w usługi publiczne – poza zaspokojeniem podstawowych potrzeb obywateli w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia – budują także wspólnotę obywatelską. Dlatego nie tylko należy odejść od prostej alternatywy „świadczenia albo usługi”, ale też zadbać o to, by oba narzędzia polityki publicznej rozwijały się adekwatnie do celów i społecznych potrzeb.

W jaki sposób jednak usługi publiczne przyczyniają się do budowy wspólnoty społecznej? Na czym polega ich wartość dodana wobec prostego zaspokajania konkretnych potrzeb społecznych w postaci przemieszczania się do miejsca pracy, leczenia chorób czy edukacji dzieci?

Nie ma zaufania bez usług

Odpowiedzi dostarczają wyniki analiz European Quality of Life Surveys (EQLS), międzynarodowego badania wielowymiarowo mierzącego jakość życia w krajach Unii Europejskiej (oraz w wybranych państwach ubiegających się o członkostwo lub należących do Europejskiego Stowarzyszenia na rzecz Wolnego Handlu). W ostatnich dwóch rundach badania, zrealizowanych w latach 2011 i 2016, uwzględniono to, jak obywatelki i obywatele postrzegają jakość usług publicznych. Właśnie ocena jakości usług publicznych okazała się najsilniejszą zmienną wyjaśniającą poziom zaufania do krajowych instytucji. Jakość usług była dla zaufania istotniejsza niż zamożność respondentów, ich sytuacja zdrowotna, miejsce zamieszkania, to, czy ukończyli studia wyższe, a nawet skala korupcji postrzegana w danym kraju. Autorzy raportu Europejskiej Fundacji na rzecz

Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofund), odpowiedzialnej za realizację badania, zauważyli, że percepcja usług publicznych okazuje się bardzo istotną perspektywą, za pomocą której obywatele i obywatelki doświadczają działania instytucji gospodarczych i politycznych swoich krajów niezależnie od indywidualnej sytuacji zdrowotnej i ekonomicznej⁷.

Świadczenia finansowe mogą przyczynić się do poprawy sytuacji ekonomicznej beneficjentów, ograniczyć ubóstwo, zapewnić względne bezpieczeństwo poszukującym pracy lub zarabiającym bardzo mało. Z przywołanych wyżej badań wynika jednak, że poprawa sytuacji ekonomicznej nie ma aż takiego znaczenia dla zwiększania zaufania do państwa i jego instytucji. To dlatego prowadzenie programu Rodzina 500+, choć w początkowych latach przyniosło zmniejszenie się ubóstwa, nie poskutkowało wzrostem zaufania do rządu, Sejmu czy Senatu. Z faktu, że to właśnie percepcja jakości usług publicznych jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na zaufanie do krajowych instytucji publicznych, wynika, że obywatele i obywatelki myślą o tych usługach długofalowo, a nie wyłącznie w reakcji na doraźne działania tej czy innej ekipy rządzącej. Świadczenia finansowe mogą przynieść poparcie wyborcze dla wprowadzającej je partii władzy, ale nie sprawią, że zwiększy się do niej zaufanie wśród tych osób, które zdecydowały się poprzeć daną partię przede wszystkim ze względu na wprowadzone przez nią formy wsparcia pieniężnego. Potwierdzają to zresztą przywoływane wcześniej badania jakościowe i ilościowe, z których wynika, że wyborcy popierający rząd Zjednoczonej Prawicy ze względu na program Rodzina 500+ obawiali się, że rządzący arbitralnie zlikwidują ten program.

Zaufanie do instytucji państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym umożliwia współdziałanie, sprzyja zaangażowaniu

⁷ *Challenges and prospects in the EU: Quality of life and public services*, Eurofund, 2019, s. 12, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19039en.pdf.

obywatelskiemu, a także współpracy między obywatelami a państwem. W analizie wydanej przez Fundację Batorego w 2020 roku pokazywałem, dlaczego bez poprawy poziomu zaufania, który sprzyjałby wspólnotowemu działaniu, niemożliwe będzie skuteczne wyjście z wielowymiarowego kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19⁸. Z kolei wydany przez Fundację Batorego raport *W stronę sprawiedliwej troski* pokazuje, że zwiększenie inwestycji w usługi opiekuńcze dla osób starszych buduje solidarność międzypokoleniową, ponieważ nie tylko będzie odpowiedzią na rosnące i póki co niezaspokojone potrzeby seniorów w zakresie wspierania ich w codziennych aktywnościach, ale także poprawi jakość życia młodszych pokoleń, które będą miały coraz większe trudności ze sprostaniem obowiązkowi opiekuńczemu. Postulowany w raporcie model opieki określony jest mianem „familizmu ze wsparciem”. Oznacza to, że ma realizować zarówno unijne cele w zakresie deinstytucjonalizacji, czyli zapewnienia opieki możliwie blisko miejsca zamieszkania

8 P. Marczewski, *Epidemia nieufności. Zaufanie społeczne w czasach kryzysu zdrowotnego*, Fundacja Batorego, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/08/Epidemia-nieufnosci.pdf>.

wspomaganej osoby i przy najmniejszej ingerencji w jej codzienne życie (co wyklucza np. umieszczenie jej w dużej instytucji opiekuńczej), jak i nie dopuszczać do tego, aby ciężar opieki nad wymagającymi pomocy bliskimi spadał na pozbawione wsparcia rodziny. Realizacja tych celów wymaga inwestycji przez państwo w sieci wsparcia, w ramach których seniorzy i ich rodziny mogliby oprzeć się na instytucjach samorządowych czy organizacjach społecznych, czyli na wspólnotach lokalnych.

Dla inwestycji w usługi społeczne nie ma zatem alternatywy. OECD podkreśla, że bez zaufania społecznego bardzo trudne jest wprowadzanie z sukcesem wszelkich polityk publicznych. Najtrudniejsze z nich, związane z reagowaniem na kryzys klimatyczny, starzeniem się społeczeństw czy automatyzacją pracy, będą skazane na porażkę, o ile rządzący nie zatroszczą się o odpowiedni poziom zaufania. A nie da się go osiągnąć, jeżeli nie zostanie poprawiona jakość usług publicznych, którą należy wzmocnić nie tylko poprzez zwiększanie inwestycji w te usługi, ale także dzięki usprawnianiu ich w dialogu z obywatelami, co zapewni przejrzystość i sprawiedliwe finansowanie niezbędnych zmian.

Paweł Marczewski – dr socjologii, szef działu Obywatele w forumIdei Fundacji Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-38-3