

Antyspółeczne inwestycje i długi - kryzys ekonomii opieki we Wrocławiu

Raport dla Fundacji Network of East-West Women Polska w ramach projektu „Pieniądze też mają płęć”

Małgorzata Maciejewska, Think Tank Feministyczny, Uniwersytet Wrocławski

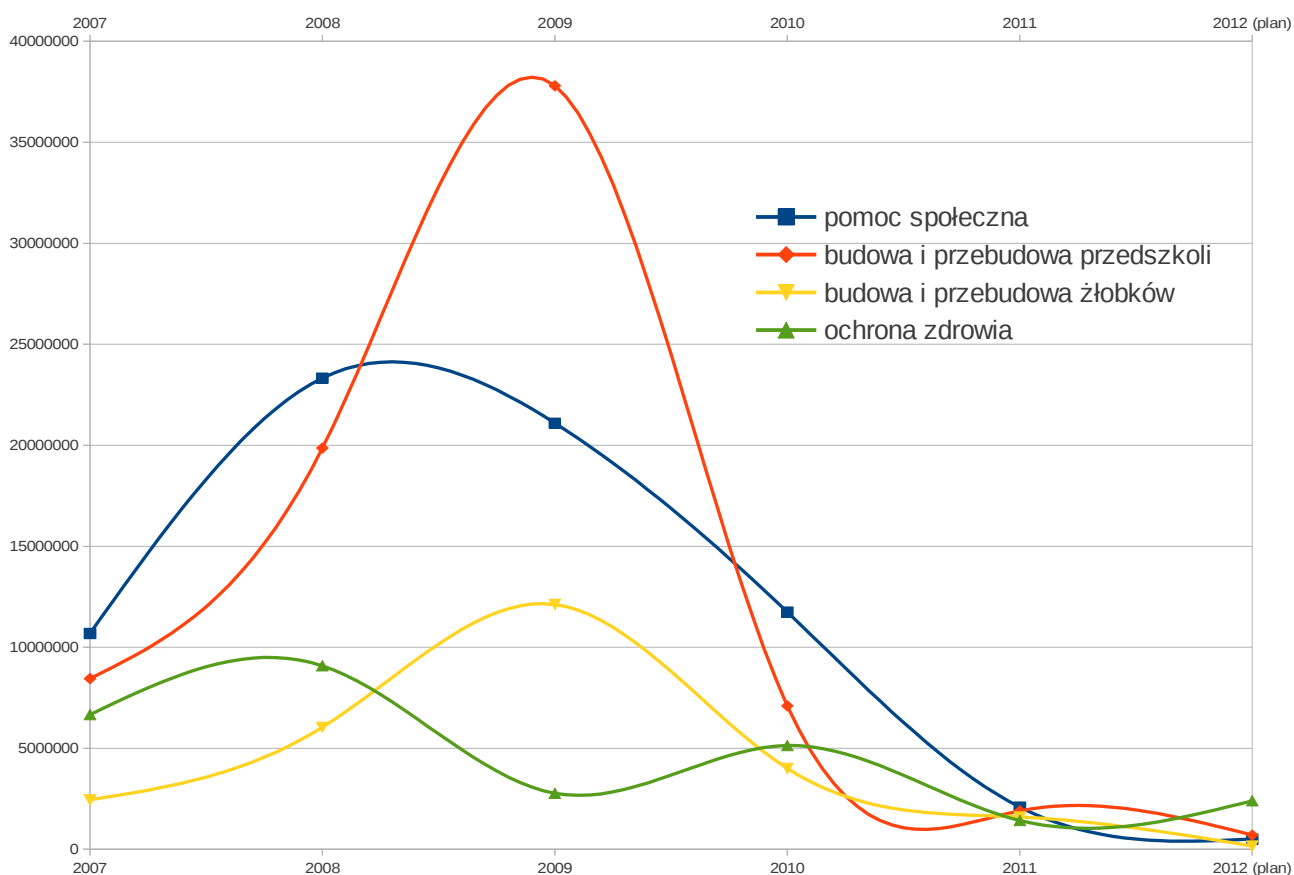
Praca opiekuńcza, jest fundamentalną pracą ludzi, gdyż stanowi całość czynności wykonywanych na rzecz podtrzymywania życia ludzi i natury, bez których żadna inna praca nie mogłaby istnieć. Praca opiekuńcza obejmuje zarówno pracę płatną jak i nie-płatną i razem z jej instytucjonalną i ideologiczną organizacją można nazwać ją ekonomią opieki. Samo pojęcie odwołuje się do powiązań pracy opiekuńczej i jej uwarunkowań z rynkiem, państwem i gospodarstwami domowymi. Ekonomia opieki pokazuje nie tylko instytucjonalne i ekonomiczne możliwości wykonywania pracy opiekuńczej, ale także ich ideologiczne zaplecze (ekonomie władzy), czyli system patriarchalnych relacji władzy, który sprzęga się z nowoczesnym kapitalizmem.¹ Co istotne, wykonywanie pracy opiekuńczej jest coraz trudniejsze, a sama praca jest coraz mocniej intensyfikowana, co wynika głównie z tego, że państwo oraz władze lokalne wycofują się z dzielenia jej kosztów. To wycofanie przekłada się na zwiększenie ilości pracy reprodukcyjnej w ramach gospodarstw domowych oraz ograniczanie zasobów i środków niezbędnych do jej wykonywania. Taki proces można nazwać kryzysem ekonomii opieki.

W niniejszym tekście chciałabym się skupić przede wszystkim na wymiarze lokalnym (miejskim) kryzysu ekonomii opieki, który widać przez pryzmat pogarszających się warunków życia w mieście. W tym celu chcę przybliżyć problematykę pogarszającej się kondycji publicznych instytucji opiekuńczych dla dzieci we Wrocławiu. Następnie kryzys opieki w mieście umiejscawiam w kontekście zadłużenia i obszarów nowych miejskich inwestycji, by pokazać jak te zjawiska są sprzężone i w jaki sposób odbijają się ona na życiu i zdrowiu mieszkanek i mieszkańców.

Przedszkole i żłóbek - dobro luksusowe

¹ Zob. E.Charkiewicz, A. Zachorowska-Mazukiewicz, Wprowadzenie – kryzys opieki w Polsce i na świecie [w:] tychże, Gender i ekonomia opieki, Warszawa 2009.

Na przykładzie finansowania oświaty i opieki we Wrocławiu w przeciągu ostatnich lat, można zaobserwować, że praca opiekuńcza nigdy nie była dla polityków urzędu miasta kwestią kluczową a obecnie sytuacja jeszcze bardziej się pogarsza. Tym samym kryzys ekonomii opieki w mieście widać w liczbach. Jak wynika z wydatków inwestycyjnych Wrocławia za lata 2007-2012, finansowanie pomocy społecznej, przedszkoli i żłobków oraz ochrony zdrowia drastycznie spada w przeciągu 3 ostatnich lat (wykres nr 1).² Te usługi socjalne są kluczowe dla dobrostanu mieszkanki i mieszkańców. Tym samym mocno niedoinwestowana sfera opieki w mieście wskazuje, jaką wartość ma godne odtwarzanie życia ludzi dla lokalnych władz.³



Wykres 1. Wydatki inwestycyjne na sferę opieki we Wrocławiu w latach 2007-2012 w mln

2 Wszystkie dane dotyczące budżetu Wrocławia pochodzą z dokumentów Urzędu Miasta dostępnych na: www.wroclaw.pl. Wszystkie wykresy i tabele na podstawie obliczeń własnych.

3 Nie tylko lokalnych. Jak pokazuje w swoim raporcie Anna Zachorowska-Mazurkiewicz finansowanie sektorów związanych z ekonomią opieki w przeciągu ostatnich 10 lat w Polsce zmniejszają się. Zob. A. Zachorowska-Mazurkiewicz, *Odzyskać obywatelstwo. Makroekonomiczna analiza sytuacji kobiet w Polsce*, Biblioteka On-line Think Tanku Feministycznego 2010. data dostępu: 13.06.2012.

Im wnikliwiej przyjrzeć się ekonomicznej sytuacji zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi w mieście, tym wyraźniej widać pogłębiający się kryzys. Między 2007 a 2012 rokiem suma inwestycji w budowę oraz remontowanie żłobków i przedszkoli stanowiła 1,64% ogółu wydatków w mieście. Od 1991 do 2007 roku zlikwidowano 36 placówek przedszkolnych, od 2009-2011 powstały zaledwie 3 nowe przedszkola. Od 2006 roku średnio co roku około 1000 dzieci nie dostaje się do przedszkoli. W dodatku zmiany wprowadzone do ustawy o systemie oświaty w 2010 roku uprawniają tylko do pięciogodzinnego bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu, za resztę rodzice muszą zapłacić z własnych kieszeni. Za każdą dodatkową godzinę (powyżej ośmiu godzin pobytu) trzeba zapłacić 2,70 zł, jeśli dziecko spędza w przedszkolu 8 godzi dodatkowa opłata to 170 zł. Obecnie ceny prywatnego przedszkola nie są w zasięgu wielu gospodarstw domowych, szczególnie tych średnio i nisko dochodowych, średnio trzeba zapłacić za nie około 950 zł (za opłaty i wyżywienie).

Jeśli chodzi o opiekę nad dziećmi do lat trzech to we Wrocławiu jest zaledwie 15 żłobków publicznych i dwa oddziały żłobkowe, które łącznie zapewniają 2040 miejsc. Dzieci w wieku od 1 do 2 lat jest ponad 13 tysięcy, czyli sześć razy więcej, a wliczając dzieci poniżej 1 roku życia, okazuje się, że tylko 10% dzieci korzysta z opieki żłobkowej. W 2011 roku, na fali podwyżek opłat żłobkowych spowodowanych tzw. ustawą żłobkową, która m.in. przenosi ciężar finansowania żłobków z budżetu państwa na budżet gminy⁴, wysokość opłat za wyżywienie i pobyt dziecka w żłobku we Wrocławiu wzrosła aż o 60 procent (z 240 do 400 złotych). Prywatne placówki nie są alternatywą, trzeba za nie zapłacić czesne od 600-900 zł. We Wrocławiu jest tylko kilka takich żłobków.

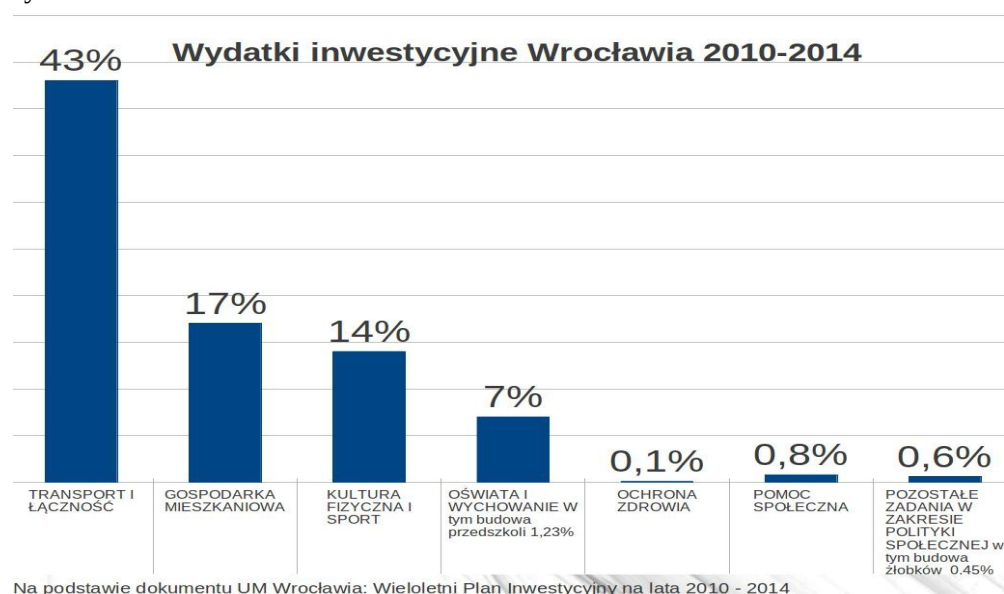
Anty-społeczne inwestycje i długi

W tym samym czasie, kiedy następował demontaż instytucji

⁴ Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235) – weszła w życie 4 kwietnia 2011. Jak wynika z ustawy, to samorządy lokalne będą tworzyły i finansowały żłobki oraz określały wysokość opłat za nie. Gminy mogą starać się o dotacje celowe na zadania związane z opieką nad dziećmi do lat trzech jedynie w wysokości 50 procent kosztów realizacji (r. 8 art. 58.1 i 63.1); <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw.rok.2011.nr.45.poz.235.ustawa-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3.html>, data dostępu: 12.06.2012.

opiekuńczych władze zwiększały inwestycje na sport oraz infrastrukturę drogową. Od roku 2007 do 2012 roku wydatki na transport i łączność zwiększyły się o 212 mln zł, do poziomu ponad 523 mln zł (wzrost o 60 procent). Trzeba dodać, że wszelka rozbudowa infrastruktury drogowej była silnie związana z euro (remonty i budowa nowych dróg prowadzących na stadion). Nawet utworzenie nowych linii tramwajowych było podporządkowane tej imprezie, gdyż wszystkie prowadzą na stadion (kiedy budowano nowe linie od maja 2011 roku do maja 2012 roku zlikwidowano aż 1800 połączeń oraz podwyższono o 25 procent ceny biletów⁵). Jak widać z wykresu nr 2 wydatki inwestycyjne na budowę żłobków i przedszkoli zaplanowano na niespełna 2%, kryzys ekonomii opieki przebija się także w innych danych dotyczących inwestycji na zabezpieczenie i usługi socjalne (zob. wykres 2).

Wykres 2.



Strumień inwestycji w mieście płynął zatem w innym kierunku – na rozbudowę infrastruktury pod mistrzostwa Euro 2012. W latach 2007-2011 aż 37% wydatków budżetu przeznaczono na budowę obiektów sportowych (czyli głównie stadionu, który rozpoczęto budować w 2007 roku), łącznie ponad 400 mln (na budowę żłobków i przedszkoli w tym samym okresie miasto przeznaczyło zaledwie 90 mln zł). Koszt budowy samego stadionu we

⁵ Zob. Gazeta Wroclawska, 08.05.12 <http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/570493.wroclaw-coraz-mniej-kursow-autobusow-i-tramwajow.id.t.html>. data dostępu: 12.06.2012.

Wrocławiu (900 mln zł) nie jest jednak ceną końcową. Na sam węzeł komunikacyjny wokół stadionu wydano prawie 32 mln zł a na budowę obwodnicy autostradowej przylegającej do stadionu 4 mld zł wraz z najwyższym w Polsce mostem rędzińskim, który kosztował 576 mln zł. Do tego dochodzą wydatki na organizację samej imprezy – 20mln zł, takie jak prowadzenie spółki Wrocław 2012, zaangażowanie większej ilości służb mundurowych i strefę kibica (która kosztuje 7 mln zł i będzie działała zaledwie 3 tygodnie). Do tego dochodzą jeszcze inne koszty, takie jak niedawna zmiana murawy na stadionie (1 mln zł) czy roczny koszt utrzymania stadionu (15 mln zł).⁶

Ponadto, budżetowanie miasta w ostatnich latach jest silnie podporządkowane polityce długu. Od 2009 r. wydatki budżetu miasta znacznie maleją, wzrastają natomiast koszty obsługi długu (w 2012 r. wynoszą aż 115 mln zł, czyli 3,4% budżetu miasta). Cięcia w budżecie są zatem bezpośrednią przyczyną zadłużenia. Oficjalny dług Wrocławia zbliża się do dopuszczalnego poziomu 60% dochodów (po przekroczeniu którego, miasto uznawane jest za bankruta). Dane urzędu miasta nie biorą jednak pod uwagę zadłużenia generowanego przez działania spółek z udziałem gminy, natomiast wliczając ich zobowiązania okazuje się, że dług sięga aż 83% dochodów miasta.⁷ Ten skumulowany dług jest możliwy do ukrycia przez władze dzięki przerzucaniu na zewnętrzne podmioty kosztów wykonywania usług publicznych i realizacji inwestycji. Spółki tworzone przez gminy są w większości finansowane ze środków budżetowych i najczęściej gminy mają w nich 100% udziałów. Dlatego też kiedy spółka miejska zadłuża się, to gwarantem tego zobowiązania i tak jest miasto.

Tab. 1 Deficyt i obsługa długu w wydatkach budżetu Wrocławia lata okresu prowadzenia inwestycji na Euro 2012

	2008	2009	2010	2011	2012 (plan)
deficyt	14,5%	22,7%	10,3%	4,4%	-4,6%

6 Ogólny szacowany zysk z mistrzostw to zysk UEFA, która zarobi 1,5 mld zł, i nie zapłaci podatku od zysku w Polsce.

7 Zob. Monitoring zadłużenia miast, raport Instytutu Kościuszki, 2011.
<http://ik.org.pl/pl/publikacja/nr/4977/monitoring-zadluzenia-miast-wojewodzkich/>. Data dostępu: 12.06.2012.

obsługa długu	0,9%	2,4%	3,3%	2,8%	3,4%
------------------	------	------	------	------	------

Proces przeniesienia zadłużenia tworzy tylko pozory, które pozwalają zadłużać się ponad ustawowo regulowane granice. Co więcej tworzenie spółek mających przejmować zadania własne gminy odbywa się w sposób niedemokratyczny (bez wiedzy i zgody mieszkańców) a same spółki działają (łagodnie ujmując) w sposób nietransparentny. Przykładem jest spółka Wrocław 2012 powołana, by realizować inwestycje na Euro. Miasto włożyło w nią ok. 100 mln zł (kapitał założycielski), niedługo później spółka zaczęła operować ogromnymi kwotami, by wdrażać plan igrzysk. Największym przetargiem, jaki ogłosiła, był kredyt pod budowę stadionu w wysokości 500 mln zł, który wygrały trzy komercyjne, Zachodnioeuropejskie grupy kapitałowe: BRE Bank, ING oraz Nordea⁸. Kredyt jest zaciągnięty do 2024 roku, co oznacza 12 lat spłacania (pierwsza rata to 100mln zł). Dodatkowo Wrocław 2012, filtrujący obecnie największe inwestycje w mieście, trudno nazwać spółką, która działa na rzecz dobra wspólnego mieszkańców. Zaciąganie kredytu pod stadion, na którym zostaną rozegrane 3 mecze, w żaden sposób nie przyczynia się do polepszania warunków życia w mieście, jest to po prostu transfer publicznych pieniędzy do biznesu. Zarobią banki, UEFA, deweloperzy i właściciele największych hoteli i restauracji. Dług będą jednak spłacać mieszkańcy, głównie pod postacią polityki zaciskania pasa: zwiększania opłat i ograniczania wydatków na usługi oraz zabezpieczenia socjalne.

Urynkowanie opieki

Zadłużenie miast przekłada się na coraz bardziej pogłębiający się kryzys ekonomii opieki. Władze lokalne planują rozwiązywać problem kryzysu ekonomii opieki głównie kierując się logiką rynkową, inaczej – poprzez systemową prywatyzację i komercjalizację instytucji opiekuńczych, często eufemistycznie nazwaną „uspołecznianiem”. Co oznacza to pojęcie? Nie

⁸ Zob. <http://www.2012.wroc.pl/przetargi/8/Udzielenie-kredytu-bankowego-do-wysokosci-500-000-000-00-zl-z-przeznaczeniem-na-realizacje-zadania-pn----Budowa-Stadionu-Miejskiego-przy-ul.-Drzymaly-we-Wroclawiu---.html> (27.05.2012)

opracowano jeszcze dokładnych definicji i kształtu tego procesu, jednak z doświadczeń w Radomiu i Poznaniu, chodzi głównie o to, by odpowiedzialność za placówkę przejęli jej pracownicy. Nie jest to jednak idea spółdzielni pracowniczej, a raczej przerzucenie ciężaru finansowego prowadzenia placówki na barki pracowników (właściwe pracownice) tak, by miasto nie ponosiło już prawie żadnych kosztów. W konsekwencji placówki będą musiały zacząć funkcjonować jak firmy – by zarobić na wszystkie opłaty i pensje trzeba będzie podwyższać ceny pobytu dzieci oraz ciąć koszty jej utrzymania. Zwykle prowadzi to do obniżenia standardów zatrudnienia: głównie poprzez uelastycznienie i intensyfikację pracy oraz spadek płac, jak np. rezygnacja z umów o pracę na rzecz umów zlecenie, a także rezygnacja z obejmowania opiekunek kartą praw nauczyciela i zwiększanie liczby dzieci przypadającej na 1 opiekunkę/nauczycielkę).

Postępujące urynkwowanie usług opiekuńczych dla dzieci widać na przykładzie dwóch wrocławskich projektów: „opiekun dzienny” oraz „familijny Wrocław”. Jak czytamy na stronie miasta : „Projekt Wrocławski Opiekun Dzienny jest alternatywą dla zinstytucjonalizowanych form opieki nad dziećmi takimi jak żłobki publiczne i niepubliczne [...]. Zakres obowiązków dziennych opiekunów [to m.in.]: zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych”⁹. Taka instytucja powstała w wyniku wprowadzenie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która uelastycznia i prywatyzuje opiekę (tzw. ustawy żłobkowej o której wspomniałam już wcześniej). Opiekunkiienne będą zatrudnione przez miasto na podstawie umowy zlecenie i będą dostawały 4 zł brutto od 1 dziecka za godzinę, w dodatku muszą zapewnić lokal (najczęściej własne mieszkanie) przystosowany do pracy z dziećmi i pokryć koszty jego użytkowania. W sytuacji posiadania więcej niż 3 dzieci pod opieką (maksymalnie można zająć się piątką dzieci do 10 godzin dziennie), opiekunka musi znaleźć sobie osobę do pomocy – wolontariuszkę. Przeliczając to na etat wychodzi około 96 zł brutto za dzień pracy. Jest to zaledwie 24 zł więcej od dziennej stawki najniższej pensji krajowej. „Projekt opiekun dzienny”, do którego zgłosiło się zaledwie kilka osób, jest zatem bardzo pozornym

⁹ Źródło: http://www.wroclaw.pl/konkurs_na_wroclawskiego_opiekuna_dziennego.dhtml, data dostępu 12.06.2012.

działaniem, mającym na celu zatuszowanie niewywiązywanie się gminy z jej zadań własnych.

Z Kolei „Familijny Wrocław” to dolnośląski Oddział Fundacji Familijny Poznań. Wrocławski projekt miał „odciążyć” władze lokalne z obowiązku rozbudowy przedszkoli w ramach występującego obecnie wyżu demograficznego. Na przykładzie familijnego widać że z jednej strony władze likwidują publiczne żłobki i przedszkola, z drugiej dofinansowują prywatyzację opieki przez dotowanie organizacji pozarządowych. W latach 2007 - 2011 Fundacja Familijny Poznań dostała dotacje ze środków publicznych w wysokości prawie 27 mln zł, w tym na prowadzenie przedszkoli ponad 20 mln zł. Obecnie wrocławskie władze chwalą się sukcesem „familijnego”, gdyż funkcjonuje już 15 placówek. Jak to wygląda od środka? Punkty przedszkolne opiekują się dziećmi wyłącznie przez 5 godzin dziennie, nie zapewniają wyżywienia (trzeba przynieść własne kanapki, w placówkach serwuje się wyłącznie herbatę), nauczycielki i opiekunki zatrudnione są na umowę-zlecenie, w ramach której otrzymują 16 zł brutto za godzinę.

„Opiekun dzienny” oraz „Familijny Wrocław” są elementami sprzężenia budżetowej polityki państwa i samorządów lokalnych, które urynkawiając opiekę nad dziećmi przenoszą ją *de facto* jeszcze bardziej do gospodarstw domowych: brak miejsc w publicznych placówkach czy brak środków na posłanie dziecka do prywatnej placówki, powoduje zaangażowanie babć i innych krewnych w sieć opieki. Spektakularne i pozorne działania władz lokalnych – jak Euro 2012 i nowe projekty instytucji opiekuńczych – powodują intensyfikację pracy opiekuńczej i jeszcze większą jej dewaloryzację. W dodatku wszystkie działania podbite są konserwatywną ideologią: dzieci najlepiej chowają się w domu pod opieką kobiet a instytucje publiczne (jak żłobki) to miejsca wypaczające „zdrowe” wychowanie w rodzinie. Obecne przekształcenia w ramach ekonomii opieki pokazują jak łatwo i sprawnie patriarchalne wzorce wykorzystywane są do wzmocnienia kapitalistycznych mechanizmów.

Jak widać na powyższych przykładach, przemiany w sferze pracy zarobkowej idą ramię w ramię z przemianami w sferze pracy opiekuńczej. Coraz gorsze warunki płacy i pracy współgrają z pogarszającymi się usługami i

zabezpieczeniami socjalnymi. W szerszej ramie przyczynia się do tego głównie prowadzona przez państwo neoliberalna polityka, czyli reformy, które mają przede wszystkim prowadzić do coraz większych oszczędności budżetowych. Na poziomie lokalnym polskich miast, obserwujemy cięcia budżetowe w zakresie podstawowych usług socjalnych: likwidowane są przedszkola i żłobki, podrażane są koszty pobytu dzieci w placówkach, szkoły są zamykane lub łączone, obserwujemy także zanik instytucji opiekuńczych dla osób starszych i chorych. Ponadto, kryzys widać również w komunikacji zbiorowej: drożeją bilety a połączenia i linie są redukowane, kierowcy pracują coraz dłużej za coraz niższe pensje. Kryzys jest obecny także w gospodarce mieszkaniowej miast: kamienice komunalne są sprzedawane prywatnym właścicielom wraz z lokatorami, czynsze i opłaty wynajmu są podnoszone a na zakup nowego mieszkania trzeba zaciągnąć 40-letni kredyt. Wszystkie te zmiany odbywają się przy procesie wprowadzania przez lokalne władze miast nowych podatków, oraz przy braku polityk tworzenia stabilnych i godnych warunków zatrudnienia w mieście. To ograniczanie zasobów i środków niezbędnych dla wykonywania pracy opiekuńczej, powoduje jej kumulację w gospodarstwach domowych (np. w związku z brakiem instytucji, które przejmują część ciężaru pracy opiekuńczej, zwiększa się jej ilość i czas na nią poświęcanych w domu). To z kolei skutkuje przemęczeniem, stresem i różnymi chorobami - im więcej musimy pracować (po to by zdobyć dochód i by dbać o dobrostan nas i naszych bliskich), tym więcej sił i zdrowia musimy wkładać w codzienne czynności (co znowu odbija się na naszych możliwościach wykonywania pracy).

W Polsce od dwudziestu lat, czyli od okresu transformacji, zarówno prawa kobiet jak i prawa pracownicze są powoli i stopniowo zawieszane. Z jednej strony wprowadzane są cięcia budżetowe na wydatki socjalne, urynkowanie społecznych zabezpieczeń i usług publicznych, które pełnią ważną rolę we wspieraniu pracy kobiet. Z drugiej strony mamy do czynienia z rozpadem i ograniczeniem praw pracowniczych i regulacji pracy, które pogarszają możliwości zdobycia dochodu i utrzymania na godnej stopie życia gospodarstw domowych. Te przemiany związane z prawami kobiet i prawami pracowniczymi nie są przypadkowe i nie dzieją się one tylko w Polsce. Są one często zwane

przemianą z systemu państwa opiekuńczego/dobrobytu do systemu państwa pracy (przymusu pracy), w którym pracując coraz więcej za coraz mniej i na coraz bardziej niestabilnych warunkach, coraz trudniej jest wykonywać pracę opiekuńczą. Sprężenie między sytuacją na rynku pracy a polityką państwa i lokalnymi politykami prowadzi do pogłębionego ucisku kobiet i wyzysku ich pracy, gdyż odbiera nam się prawo do dochodu i prawo do usług publicznych.