

**Urszula Kaczmarek**

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej  
i Gospodarki Przestrzennej, ul. Dziegielowa 27, 61-680 Poznań, ulka@amu.edu.pl*

## Zróżnicowanie regionalne pomocy społecznej na obszarach wiejskich w Polsce

**Zarys treści:** Celem artykułu jest przedstawienie wybranych współczesnych problemów społecznych rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i ich zróżnicowania terytorialnego w odniesieniu do działań pomocy społecznej. Jest to pośrednia metoda identyfikacji procesów marginalizacji wsi, różnicowania się obszarów wiejskich w kierunku ich polaryzacji, a także potencjału kapitału ludzkiego na wsi. Analiza dynamiki, zakresu i zróżnicowania regionalnego pomocy społecznej na terenach wiejskich pozwala na ilościowe ujęcie problemów społecznych, mających najczęściej charakter jakościowy.

**Słowa kluczowe:** obszary wiejskie, strategiczne kierunki i czynniki rozwoju wsi, obszary wiejskie jako peryferia rozwoju, problemy społeczne wsi, pomoc społeczna na wsi w Polsce

### Wstęp

Programy gospodarcze rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce opierają się na koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju, zakładającej odchodzenie od monofunkcyjności rolniczej. Coraz wyraźniej również zwraca się uwagę na pozaekonomiczne funkcje obszarów wiejskich i rolnictwa, takich jak np. funkcje ekologiczne i społeczno-kulturowe. To one zresztą decydują o atrakcyjności osadniczej wsi we współczesnych przemianach urbanizacyjnych. Wieś polska jest jednak silnie zróżnicowana regionalnie zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym. Na te różnice rozwojowe wpłynęło szereg czynników: historycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych. Po 1989 r. w rozwoju wsi w Polsce głównym motorem przemian były czynniki polityczno-ekonomiczne: restrukturyzacja gospodarki, bezrobocie, rozwój przedsiębiorczości i konkurencyjności podmiotów gospodarczych.

Zmiany w strukturze społecznej i ekonomicznej wsi i rolnictwa w Polsce są obecnie kształtowane poprzez procesy globalizacyjne, a szczególnie integracyjne z UE (środki i programy przed- i poakcesyjne, w tym m.in.: Sektorowe Programy Operacyjne, Programy Operacyjne Rozwoju Regionalnego, Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, Program LEADER). Według ekspertyzy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat obszarów wiejskich w Polsce (2010) najistotniejszy wpływ na rozwój tych obszarów mają czynniki takie, jak: kapitał ludzki i społeczny,

wiedza i innowacje oraz infrastruktura, stąd rekomenduje się prowadzenie działań ukierunkowanych szczególnie na wzmocnienie tych endogenicznych czynników prorozwojowych. Infrastruktura społeczna wpływa bowiem na jakość kapitału ludzkiego i społecznego, a łącznie z infrastrukturą techniczną warunkuje standard życia mieszkańców oraz możliwości lokalnego rozwoju gospodarczego, tym samym może odegrać rolę stabilizatora lub nawet magnesu dla kapitału ludzkiego w kontekście ruchów migracyjnych.

Badania dotyczące poziomu rozwoju obszarów wiejskich prowadzone są w ramach różnych dyscyplin, przy zastosowaniu właściwych im wskaźników i metod analizy. W wielu teoriach rozwoju społeczno-ekonomicznego stosuje się ujęcie dychotomiczne miasto-wieś, gdzie akcentowany jest podział (*core-periphery*), na miasta, zwłaszcza duże, tworzące ośrodki rdzeniowe i tereny wiejskie stanowiące peryferia.

W Polsce różnice między miastem a wsią dotyczą niemal każdej sfery życia społecznego i gospodarczego. Dystans między miastem i wsią ciągle jest wyraźny. I chociaż ostatnie lata przyniosły poprawę sytuacji na wsi w zakresie tych zjawisk społecznych i gospodarczych, których rozwój warunkują czynniki endogeniczne, lokalne, to jednak pogłębiający się dystans w zakresie wskaźników ekonomicznych odzwierciedla z jednej strony recesję gospodarczą wsi, a z drugiej braki w programach jej aktywizacji. Wyraźnie zarysowane i utrwalone rozwarstwienie ekonomiczne między wsią a miastem pociąga za sobą zróżnicowanie poziomu życia, kumulację wykluczenia społecznego na obszarach wiejskich, uzależnienie od transferów społecznych oraz niższą aktywność zawodową mieszkańców wsi. Jedynie około 10% gmin wiejskich kraju ze stref podmiejskich dużych miast, gmin przygranicznych zachodniej Polski, gmin nadmorskich i część gmin na obszarach atrakcyjnych turystycznie reprezentuje silnie progresywny typ rozwoju: o dużej dynamice, porównywalnej z obszarami miejskimi, a nawet je przewyższającej, zmniejszającej dystans miasto-wieś (Kaczmarek 2007). W analizie zróżnicowania przestrzennego poziomu rozwoju obszarów wiejskich obserwuje się zatem pogłębienie różnic cywilizacyjnych nie tylko pomiędzy miastem a wsią, ale także pomiędzy wsią podmiejską a wsią peryferyjną. Wobec tej polaryzacji wsi w Polsce w dokumentach strategicznych rozwoju wsi i rolnictwa za podstawowy cel działań przyjmuje się ograniczanie peryferyjności obszarów wiejskich (Strategia zrównoważonego rozwoju... 2010). Niwelowanie różnic i wyrównywanie szans mieszkańców terenów wiejskich powinno dotyczyć następujących kluczowych dziedzin: sektora rolnego, lokalnej infrastruktury (dróg, wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, modernizacji sieci energetycznych, odnawialnych źródeł energii), rozwoju przedsiębiorczości na wsi i w małych miastach, ich dostępności komunikacyjnej i powiązań z centrami rozwoju, upowszechnienia dostępu do Internetu, turystyki, kultury, edukacji oraz ochrony zdrowia i środowiska. Obszary wiejskie powinny stać się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, powiązanych z największymi centrami rozwoju sprawną siecią komunikacyjną (Rakowska, Wojewódzka-Wiewiórska 2010).

Polityka wobec terenów wiejskich zawiera wiele programów o charakterze społecznym, wspomagających rozwój i kształtujących kapitał społeczny na wsi.

Wynika ona z ogólnej polityki społecznej w Polsce, której naczelną ideą jest (tak jak i w Unii Europejskiej) integracja społeczna. Wykluczenie społeczne bowiem uznane zostało za największe zagrożenie współczesnego rozwoju społecznego. Ważnym instrumentem wsparcia w realizacji celów polityki społecznej Unii Europejskiej były działania w ramach obchodów 2010 r., który ogłoszony został Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Działania w ramach Europejskiego Roku obejmowały m.in.: promowanie wielowymiarowych, zintegrowanych strategii na rzecz zapobiegania ubóstwu, rozwiązywanie problemów dotyczących tych aspektów ubóstwa, jakimi są wiek i płeć czy miejsce zamieszkania, zwalczanie ubóstwa dzieci, zapewnienie równego dostępu do odpowiednich zasobów i usług, promowanie rynków pracy sprzyjających integracji, zajęcie się problemem ubóstwa osób pracujących i potrzebą uczynienia pracy opłacalną, eliminowanie nierówności w kształceniu i szkoleniu, ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych potrzeb osób niepełnosprawnych, promowanie zintegrowanych strategii na rzecz aktywnej integracji.

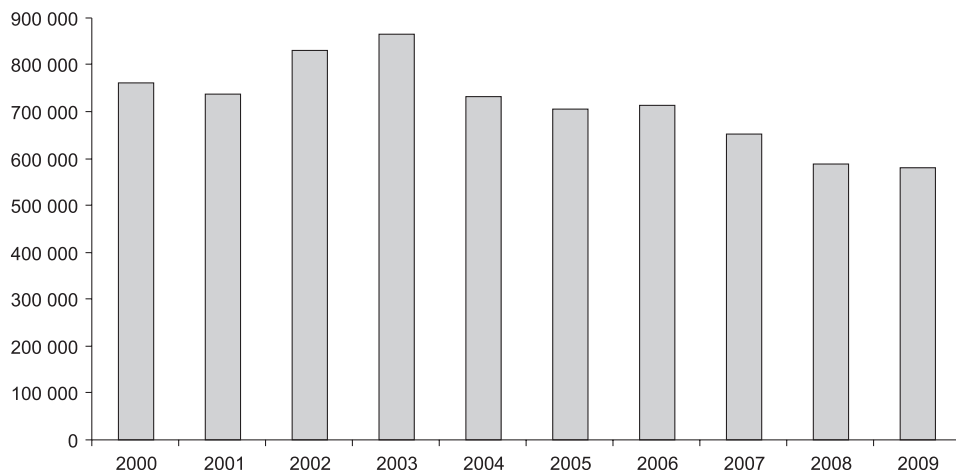
Założenia polityki społecznej realizowane są w Polsce poprzez system jej instytucji, z których szczególną rolę odgrywa pomoc społeczna. System pomocy społecznej tworzą instytucje administracji gminnej, powiatowej i wojewódzkiej.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych współczesnych problemów społecznych obszarów wiejskich w Polsce w ich zróżnicowaniu terytorialnym w odniesieniu do działań pomocy społecznej. Jest to pośrednia metoda identyfikacji problemów społecznych wsi w poszczególnych regionach, która pozwala na ilościowe ich ujęcie, choć mają one najczęściej charakter jakościowy.

## **Zadania i struktura organizacyjna pomocy społecznej w Polsce**

Ustawa o pomocy społecznej (2004) definiuje tę pomoc jako „instytucję polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Pomoc społeczna jest zadaniem państwa, które realizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tej dziedzinie na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami i fundacjami o charakterze charytatywnym. Określone ustawowo zadania dotyczą: świadczenia pomocy finansowej i rzeczowej (przyznanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń), wykonywania usług socjalnych, rozwijania nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

W strukturze udzielanych w Polsce świadczeń dominującą rolę odgrywa pomoc materialna, głównie wypłata zasiłków i dodatków. Jednak coraz większego znaczenia współcześnie nabierają różnego rodzaju aktywne formy pomocy, które nie wyłączają osób korzystających z pomocy z procesu pokonywania trudności socjalno-bytowych.



Ryc. 1. Dynamika pomocy społecznej na wsi w latach 1999–2009

Źródło: Dane MPiPS.

## Skala pomocy społecznej

Dane dla lat 1999–2009 wykazują, że liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej w Polsce rosła do 2006 r. i w ostatnich latach zmalała do poziomu z 1999 r. W 2009 r. wynosiła ona 2 mln osób, co stanowiło 5,5 % ogółu społeczeństwa. Według statystyk ogólna liczba rodzin objętych pomocą osiągała wartość 1,3 mln, co po uwzględnieniu wielkości tych rodzin daje ponad 4 mln osób tzw. wspomaganych. Od 2003 r. liczba rodzin wiejskich korzystających z pomocy społecznej zmniejszyła się i w 2009 r. wynosiła 578 tys. (ryc. 1). Udział rodzin wiejskich w ogólnej liczbie rodzin beneficjentów pomocy społecznej w Polsce sięga w ostatnich latach 45% i jest to wartość wyższa niż odsetek ludności wiejskiej w Polsce (39%), co oznacza nasilenie zjawisk wykluczenia społecznego na wsi.

W 2009 r. pomocą społeczną objętych było 4167,6 tys. osób tzw. wspomaganych. Liczba takich osób na wsi (2114,3 tys.) była większa niż w miastach (2053,3 tys.) i stanowiła 14% ogółu mieszkańców wsi w Polsce. Wskazuje to na większy niż w miastach zasięg pomocy społecznej na obszarach wiejskich.

Na wsi, podobnie jak i w mieście, najczęstszymi beneficjentami pomocy społecznej są rodziny 1-osobowe, czyli osoby samotne. Jednakże na wsi rodziny te stanowią 23,6% ogólnej liczby rodzin beneficjentów, natomiast w mieście aż 44%. Z uwagi na odmienną strukturę wielkości rodzin na wsi i w mieście udział rodzin objętych pomocą społeczną w mieście maleje wraz ze wzrostem liczebności rodziny, inaczej niż na wsi, gdzie rodziny 4- i więcej osobowe są wspomagane w równie wysokim stopniu (ok. 15%). Oznacza to szczególnie trudną sytuację rodzin wieloosobowych na wsi. Połowę rodzin objętych pomocą na wsi stanowią rodziny z dziećmi, głównie z 1 lub 2 dziećmi.



Ryc. 2. Skala pomocy społecznej na obszarach wiejskich w Polsce w 2009 r.  
Źródło: Dane MPiPS.

Zróżnicowanie regionalne zasięgu pomocy społecznej na obszarach wiejskich przedstawiono na rycinie 2.

W województwach północnych z pomocy społecznej korzysta ponad 20% mieszkańców wsi. Obraz przestrzenny udziału w pomocy społecznej jest bardzo wysoko skorelowany z poziomem bezrobocia (wskaźnik korelacji = 0,83). Najniższy stopień zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą na obszarach wiejskich wykazują regiony południowej i centralnej Polski (wysoki stopień urbanizacji, wysokoproduktywne rolnictwo). Wyraźnie widoczna jest natomiast bardzo trudna sytuacja regionów północnych, których wsie ponoszą społeczne koszty upadku rolnictwa państwowego. Problemy społeczne wsi tych regionów są ciągle nierozwiązane, chociaż minęło już prawie 15 lat od zakończenia procesów restrukturyzacji tego sektora gospodarki wiejskiej.

Tabela 1. Skala problemów społecznych na wsi w 2009 r.

Powody przyznania świadczeń	% w ogólnej liczbie powodów	liczba świadczeń na 100 tys. mieszkańców wsi	% świadczeń na wsi w ogólnej liczbie świadczeń
Ubóstwo	27	201	44
Bezrobocie	23	172	43
Długotrwała lub ciężka choroba	14	102	38
Niepełnosprawność	13	97	36
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego – ogółem	10	74	44
w tym rodziny niepełne	4,6	34	34
w tym rodziny wielodzietne	4,3	32	62
Potrzeba ochrony macierzyństwa	6,1	45	61
w tym wielodzietność	4,2	31	71
Alkoholizm	3,1	22	38
Zdarzenia losowe	0,6	4,6	61
Przemoc w rodzinie	0,5	3,8	34
Brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze	0,5	0,3	16
Bezdomność	0,4	3,1	15
Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego	0,4	3,1	30
Kłęska żywiołowa lub ekologiczna	0,3	2,3	74
Sytuacja kryzysowa	0,2	1,8	18
Sieroctwo	0,1	1,0	33
Narkomania	0,1	0,3	13

Źródło: MPiPS.

## Powody przyznawania pomocy społecznej

Dostępne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej pozwalają na bardziej szczegółową charakterystykę problemów społecznych, zwłaszcza tych, które stanowią ustawowy przedmiot działań pomocy społecznej (tab. 1).

W Polsce główną przyczyną korzystania z pomocy społecznej jest ubóstwo, bezrobocie, choroba i niepełnosprawność oraz bezradność w sprawach wychowawczo-opiekuńczych. Podobnie przedstawia się struktura powodów przyznania świadczeń na obszarach wiejskich. Ubóstwo i bezrobocie w 50% są przyczyną objęcia pomocą społeczną mieszkańców wsi w Polsce, w 27% są to długotrwała choroba i niepełnosprawność, a następnie problemy funkcjonowania rodzin wielodzietnych i alkoholizm.

W odniesieniu do miasta na wsi częściej powodem przyznania świadczeń jest kwestia wielodzietności rodzin. Dotyczy to zarówno potrzeby ochrony macierzyń-

stwa, jak i bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Na drugim miejscu powodem korzystania z pomocy społecznej na wsi jest ubóstwo i bezrobocie oraz alkoholizm. Z uwagi na niski udział rodzin wiejskich w świadczeniach, można sądzić, iż generalnie problemy narkomanii, sieroctwa i bezdomności są przypisane miastu. W małych wiejskich społecznościach ciągle jeszcze tradycyjna rodzina stanowi gwarancję bezpieczeństwa socjalnego, co w przypadku rozluźnienia więzów rodzinnych w mieście uwiadcza się wzrostem tych patologii społecznych. Można by więc wstępnie wnioskować, że powody korzystania z pomocy społecznej na wsi mają częściej charakter czysto ekonomiczny, zaś w mieście – społeczny.

Potwierdza to analiza zróżnicowania regionalnego powodów przyznania świadczeń (ryc. 3, 4).



Ryc. 3. Natężenie biedy na obszarach wiejskich jako przyczyny przyznania pomocy społecznej w 2009 r.

Źródło: Dane MPiPS.





Ryc. 4. Natężenie alkoholizmu na wsi jako przyczyny przyznania pomocy społecznej w 2009 r.  
Źródło: Dane MPiPS.

W przypadku ubóstwa wskaźnik ten wykazuje dość duże zróżnicowanie regionalne, ale rozkład jest silnie skorelowany z odsetkiem osób objętych pomocą. Ubóstwo jest bowiem główną przyczyną otrzymania pomocy. Podobnie przedstawia się obraz przyznania pomocy z powodu bezrobocia.

Analizując wskaźniki dotyczące alkoholizmu, który należy do najczęstszych patologii społeczeństwa polskiego, można również wskazać regiony nasilenia tego problemu na obszarach wiejskich. Chociaż zróżnicowanie regionalne tego wskaźnika nie jest duże, to najwyższe wartości przyjmuje on w regionach najbiedniejszych wsi (ryc. 4.).

Identyfikacja problemów społecznych na wsi na podstawie statystyki pomocy społecznej odpowiada opiniom ankietowanych mieszkańców wsi o problemach społecznych w ich otoczeniu<sup>1</sup>. Na pytanie, komu na wsi żyje się najgorzej, najczęściej wskazywano: osoby bezrobotne (w regionach popegeerowskich), rolników małorolnych oraz rodziny wielodzietne. Wspominając o osobach izolowanych



przez społeczność wiejską, najczęściej mówiono o alkoholikach. Picie alkoholu, choć oficjalnie potępiane, stanowi stały element życia na wsi, a najczęściej ten problem poruszały w swych wypowiedziach kobiety. Coraz częściej też jako zagrożenia dla rozwoju społecznego wskazywano ucieczkę młodych ludzi do pracy za granicę. Ich wyjazdy z jednej strony stanowią odciążenie budżetów rodzin wiejskich, ale z drugiej pozostawiają bez opieki zarówno dzieci, jak i osoby starsze, dla których największą obawą jest samotność.

## Podsumowanie

Rekomendowane w raportach rządowych monitorowanie przekształceń obszarów wiejskich oraz ewaluacja podejmowanych działań strategicznych wymaga rozszerzenia danych statystyki publicznej szczególnie w układzie miasto-wieś na poziomie krajowym, regionalnym i gminnym. Stąd tym bardziej cenne w identyfikacji problemów społecznych na wsi są statystyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczące pomocy społecznej uwzględniające zróżnicowanie miasto-wieś. Mimo iż opisują one zjawiska negatywne, to stanowiąc mogą pośrednią metodę analizy kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w Polsce. Przeprowadzona analiza nawet w skali województw pokazuje nasilenie różnicowania się obszarów wiejskich w kierunku ich polaryzacji i peryferyjności. Stąd przedstawione w założeniach „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa” MRiRW (2010) pożądane kierunki rozwoju obszarów wiejskich obejmują m.in. obok zwiększenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, ochrony i wykorzystania zasobów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych obszarów wiejskich działania na rzecz rozwoju i poprawy lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju przedsiębiorczości, poprawy dostępności pracy, usług publicznych i narzędzi z zakresu społeczeństwa informacyjnego, a także celem jest inwestowanie w kapitał ludzki i społeczny oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu i graniczenie go na obszarach wiejskich. Wspominana w dokumentach strategicznych zasada solidarności społecznej nakazuje ponadto wspomaganie słabszych grup społecznych w celu uniknięcia nadmiernego zróżnicowania szans tak, aby zapobiec dziedziczeniu biedy i silnego ograniczenia perspektyw życiowych z pokolenia na pokolenie, w tym w rodzinach mieszkających na terenach wiejskich.

## Literatura

Kaczmarek U. 2007. The urban and the rural similarities and differences in Poland after 15 years of transformation. Urban development, planning and governance in globalization. Sun Yat-Sen University Press, Guangzhou.

<sup>1</sup> Badania problemów społecznych na wsi w Polsce w ramach grantu KBN przeprowadzone zostały w latach 2007/2008 wśród ponad 500 mieszkańców wsi w wybranych gminach Wielkopolski oraz woj. kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i lubuskiego.

- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Założenia do „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa”. 2010. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A. 2010. Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

## **Regional differences in social security measures in the rural areas of Poland**

**Abstract:** The article discusses selected present-day social problems in the development of rural areas in Poland and how they differ among regions in terms of social security measures. It is an indirect method to identify the processes of marginalisation of rural areas, their tendency towards polarisation, and their human capital. An analysis of the dynamics and scope of welfare in rural areas as well as regional differences in those features allow a quantitative approach to social problems that are usually qualitative in nature.

**Key words:** rural areas, strategic directions and factors of rural development, rural areas as development peripheries, social problems, social security measures, Poland