

Rozdział 7. Ubóstwo wiejskie. Ewolucja zjawiska, jego przyczyny, formy i przestrzenne zróżnicowanie

Wprowadzenie

Ubóstwo i wykluczenie społeczne jest przedmiotem wielu analiz empirycznych¹. Chociaż w raportach *Polska wieś* w ostatnich latach problem ten nie był dogłębnie poruszany², to czynniki wpływające na poziom życia w każdym z nich były częściowo akcentowane – wskazywano na wielkość dochodu, wybrane linie ubóstwa czy subiektywną ocenę sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi. Wprowadzony w 2016 r. program Rodzina 500 plus w pewnym stopniu zmniejszył zasięg ubóstwa, jednak nie rozwiązał całkowicie problemu. Nadal istotna część społeczeństwa nie ma możliwości realizacji potrzeb chociażby na minimalnym poziomie. W związku z tym niezbędne są pogłębione badania naukowe nad problematyką wykluczenia, a nadal nierozwiązana kwestia realizacji potrzeb na oczekiwanym poziomie wśród wielu grup społeczno-ekonomicznych skłania do dalszych analiz i badań. W dotychczasowych rozważaniach za główne grupy narażone na ubóstwo uznawano bezrobotnych, niepełnosprawnych, słabo wykształconych, osoby starsze, dzieci, kobiety oraz ludność wiejską. Zmiany zachodzące w ostatnich latach na rynku pracy spowodowały, że pojawiły się kolejne grupy zagrożone ubóstwem – osoby pracujące w formach elastycznych, ludność o niepewnych dochodach czy pracujący za najniższe wynagrodzenie. Osoby te Guy Standing³ określił mianem prekariatu.

¹ S. Golinowska, *O polskiej biedzie w latach 1990–2015. Definicje, miary i wyniki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018; S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa 1997; E. Tarkowska (red.), *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego*, IFiS PAN, Warszawa 2013; Z. Galor, B. Goryńska-Bittner, S. Kalinowski (red.), *Życie na skraju – marginesy społeczne wielkiego miasta*, Wydawnictwo Societas Pars Mundi, Bielefeld 2014; W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Bieda dzieci. Zaniedbanie. Wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012; P. Binder, *Młodzi a bieda. Strategie radzenia sobie w doświadczeniu młodego pokolenia wsi pokoleńchozowych i popegeerowskich*, IFiS PAN, Warszawa 2014; Warszawa 2015; S. Kalinowski, W. Łuczka-Bakuła, *Ubóstwo ludności wiejskiej województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań 2007.

² Rozdział o ubóstwie na wsi był zamieszczony w pierwszym wydaniu *Raportu o stanie wsi*, opublikowanym w 2000 r.

³ G. Standing, *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 163–165.

Samo ubóstwo jest zjawiskiem wielowymiarowym, co powoduje, że niezwykle trudno je analizować. W zależności od przyjętej koncepcji czy linii ubóstwa kto inny może znaleźć się poniżej progu oddzielającego ubogich od nieubogich, jednak rdzeń grup zwykle pozostaje niezmienny. **Należy dodatkowo zaznaczyć, że nie ma jednej biedy. Jest ona zróżnicowana w zależności od kontekstu, miejsca czy możliwości radzenia sobie z nią.**

Bezspornie jedną z ważniejszych grup zagrożonych ubóstwem jest ludność wiejska. Wszelkie analizy wskazują, że grupa ta w porównaniu z mieszkańcami miast w mniejszym stopniu realizuje potrzeby, a oczekiwania ma zwykle na niższym poziomie⁴. Grupa ta jest niezwykle ważna z punktu widzenia badań nad problematyką ubóstwa, ponieważ około 40% ludności zamieszkuje tereny wiejskie, co stanowi około 15,3 mln mieszkańców Polski. Ważne jest jednak, by podkreślić zróżnicowanie samych obszarów wiejskich, które w zależności od typu funkcjonalnego borykają się z innymi problemami⁵; tym samym poziom ubóstwa oraz deprywacji materialnej jest zróżnicowany przestrzennie. Nie jest to jedyny czynnik różnicujący. W związku z tym za cel analiz w tej części diagnozy obrano wskazanie rozmiarów wiejskiej biedy, a także jej zróżnicowanie. Dodatkowo ta część rozważań ma zwrócić uwagę na cechy różnicujące ubóstwo.

7.1. Ubóstwo i zagrożenie ubóstwem. Problemy definicyjne

Ubóstwo jest zjawiskiem społecznym polegającym na braku odpowiednich środków materialnych niezbędnych do pokrycia określonego poziomu wydatków na dobra i usługi. W rezultacie prowadzi do wyrzucenia ludzi na margines, uniemożliwiając im korzystanie z dóbr i usług w stopniu zapewniającym zaspokojenie potrzeb. Odnosi się więc do osób, które ograniczają wydatki poniżej minimum akceptowanego przez mieszkańców danego kraju, a w węższym znaczeniu również określonych jego terytoriów (np. tereny peryferyjne oddalone od dużych aglomeracji miejskich). Ubóstwa nie można sprowadzać wyłącznie do braku środków pieniężnych ani do poziomu realizacji indywidualnej konsumpcji poniżej przyjętego progu, jest to bowiem również kwestia konsumpcyjnej konwencji, możliwa do obiektywnego ustalenia deprywacja potrzeb, utrudniająca uczestniczenie w życiu zbiorowym⁶. Niemniej jednak

⁴ S. Kalinowski, „Pieniądze szczęścia nie dają... być może” – oblicza niespójności opinii ludności wiejskiej o niepewnych dochodach, „Polityka Społeczna”, nr 2 (503), 2016, s. 16–20.

⁵ M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III*, IRWiR PAN, Warszawa 2018.

⁶ A. Sen rozpatruje ubóstwo jako niemożność osiągnięcia pewnego minimalnego akceptowanego poziomu podstawowych zdolności człowieka, a nie niski poziom dochodów bez względu na ich indywi-

wymiar dochodowy jest powszechnie stosowany, i chociaż nie jest optymalny, traktowany jest jako rozwiązanie typu *second best*. Istotną zaletę linii ubóstwa wyznaczanych za pomocą określonych dochodów stanowi jej przejrzystość. Pozwala bowiem w łatwy sposób wydzielić subpopulację osób ubogich z całości społeczeństwa. Trzeba jednak podkreślić, że samo posiadanie dochodów nie musi być równoznaczne z realizacją potrzeb. Niektóre badania wskazują chociażby na nierównomierną dystrybucję dochodów w ramach gospodarstwa domowego, inne zaś na niespójność obiektywnego i subiektywnego wymiaru sytuacji życiowej – paradoks satysfakcji lub dysonans niezadowolenia⁷.

Wypada zauważyć, że ubóstwo może występować zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i społecznej. W pierwszym przypadku oznacza nierównomierny rozkład zasobów pieniężnych i rzeczowych, natomiast w drugim – niedostateczny dostęp do dóbr i usług, szeroko rozumianej kultury, edukacji, zdrowia itp. Przejawem ubóstwa społecznego jest również brak możliwości wpływania na procesy decyzyjne w państwie ani w wymiarze ekonomicznym, ani politycznym, a więc niewielki lub mało istotny udział w życiu publicznym.

W zależności od przyjętej definicji ubóstwa, posługując się wieloma sposobami jego pomiaru, można oddzielić osoby ubogie od zamożnych (nieubogich) przez określenie linii ubóstwa. Istnieją dwa podejścia w definiowaniu ubóstwa: szerokie i zawężone. Pierwsze jest charakterystyczne dla socjologii, gdyż obejmuje badanie tego zjawiska nie tylko w wymiarze bytowym, lecz także na podstawie statystyki wielowymiarowej i opisowej, pozwalającej ocenić aspekty psychologiczne, socjalne i kulturowe. Druga definicja jest typowa dla badań ekonomicznych, które z reguły mają cel praktyczny, a mianowicie rozpoznanie zasięgu i określenie skali środków niezbędnych do eliminacji ubóstwa. W tym przypadku ubóstwo definiuje się za pomocą pojęć ekonomicznych, a stosowane kryteria i mierniki są mierzalne i jednoznaczne⁸. Według Stanisławy Golinowskiej⁹ nie istnieje uniwersalne pojęcie ubóstwa. Ma ono specyficzną treść, osadzoną w szerszym kontekście gospodarczym i społecznym.

W analizach poziomu życia można wyróżnić dwa podejścia do wyznaczania linii ubóstwa – ekonomiczne i wielowymiarowe. Pierwsze opiera się na dochodach, drugie uwzględnia również czynniki pozaekonomiczne. Wyznaczanie linii ubóstwa za pomocą dochodów (w podejściu obiektywnym) wy-

dualną wielkość. Uważa, że ubóstwo może być odzwierciedleniem względnej deprivacji. Natomiast Bank Światowy definiuje to pojęcie jako niemożność osiągnięcia minimalnego standardu życiowego: A. Sen, *Nierówności, dalsze rozważania*, Znak, Kraków 2000; World Bank Institute, *Introduction to Poverty Analysis*, Poverty Manual, JH Revision of August 9, 2005.

⁷ Kalinowski, „Pieniądze...”, dz. cyt.

⁸ T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo. Teoria i praktyka pomiaru*, Monografie i opracowania, nr 453, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1999.

⁹ S. Golinowska, *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, w: S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa 1997.

nika z ich symbolicznego charakteru. Chociaż są one środkiem, a nie celem, pozwalają dokonać pewnej gradacji możliwości zaspokojenia potrzeb. Warto jednak zauważyć, że wysokie dochody wcale nie muszą mieć odzwierciedlenia w wysokiej konsumpcji, i na odwrót. Chociaż ani posiadania, ani braku środków nie można jednoznacznie utożsamiać z poziomem życia, to liczne badania potwierdzają zbieżność obu kategorii. W ramach podejścia obiektywnego wyróżniamy miary bezwzględne (minimum socjalne, minimum egzystencji, ubóstwo ustawowe) oraz podejście parametryczne (mediana dochodów, kwantyle dochodowe). Oprócz linii obiektywnych istotne znaczenie mają również linie subiektywne, pozwalają bowiem określić stosunek ankietowanych do własnej sytuacji materialnej.

7.2. Ryzyko zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

W UE dla oddzielenia osób ubogich od nieubogich powszechnie stosuje się miary względne (parametryczne). Jednym z takich mierników jest wskaźnik zagrożenia ubóstwem, określający udział osób, których dochody są niższe od 60% mediany dochodów ekwiwalentnych (po uwzględnieniu transferów socjalnych). W podejściu tym do ubogich zalicza się te osoby, których poziom dochodów jest niższy niż pozostałych członków społeczeństwa. Miara ta określa nie tyle wielkość ubóstwa, ile stopień nierówności dochodowych. Nietrudno zauważyć, że poniżej tej linii mogą znaleźć się osoby nieubogie i na odwrót. W badaniach nad ubóstwem w UE do grupy zagrożonych ubóstwem włącza się również osoby dotknięte poważną deprivacją materialną lub mieszkające w gospodarstwie domowym o niskiej intensywności pracy. Na tej podstawie można określić, że w 2018 r. w UE zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było 21,9% wszystkich mieszkańców oraz 23,7% mieszkańców wsi (tab. 7.1). Dokładna analiza pozwala stwierdzić, że:

- w UE polaryzacja społeczeństwa w przekroju wieś-miasto nie jest znacząca i wynosi 1,8%, jednak jest zauważalna w niektórych krajach;
- w Luksemburgu, Holandii, Francji, Austrii, Danii, Niemczech, Irlandii i Belgii zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest większe w miastach niż na wsi; jak nietrudno zauważyć, są to kraje w największym stopniu korzystające ze Wspólnej Polityki Rolnej, co może uzasadniać taką sytuację;
- największe rozwarstwienie na linii wieś-miasto występuje w Bułgarii i Rumunii, gdzie przekracza 13%;

- wśród mieszkańców wsi najgorsza sytuacja panuje w Bułgarii, Rumunii, na Litwie, w Grecji i na Łotwie, zaś relatywnie najlepsza w Czechach, Holandii, we Francji i w Austrii;
- **Polska ze wskaźnikiem na poziomie 25,3% plasuje się na poziomie zbliżonym do średniej UE;**
- wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w badanym okresie na wsi niemal we wszystkich krajach spadał, wyjątkiem jest Estonia (wzrost o 0,5%), Grecja (+1,7%), Wielka Brytania (+3%), Luksemburg (+4%) i Szwecja (+6,6%);
- **największy spadek ubóstwa i wykluczenia społecznego na wsi (w porównaniu z 2005 r.) zanotowano w Polsce (25,3%), Bułgarii (19,8%) i Łotwie (18,6%), ale również innych krajach, które przystąpiły do UE po 2004 r., co może potwierdzać korzyści płynące z akcesji.**

Warto zwrócić uwagę, jak zmienia się zasięg deprivacji względnej, gdy brać pod uwagę wyłącznie ubóstwo, a eliminować czynniki pozadochodowe. Wówczas odsetek osób znajdujących się poniżej progu biedy spada o 4,8 p.p. wśród ludności ogółem i o 4,3 p.p. wśród mieszkańców wsi. Eliminacja czynników pozadochodowych spowodowała, że:

- najbardziej zagrożonymi ubóstwem są mieszkańcy Rumunii, Łotwy, Litwy i Bułgarii, a najmniej mieszkańcy Czech, Finlandii, Słowacji, Danii i Węgier (wśród ogółu mieszkańców);
- najbardziej zagrożonymi mieszkańcami wsi są nadal obywatele Rumunii, Bułgarii, Litwy i Łotwy, zaś najmniej Czech, Holandii i Francji;
- kobiety są znacznie częściej zagrożone ubóstwem niż mężczyźni – do tego bardzo często dochodzi ubóstwo ukryte i nierównomierna dystrybucja dochodów – badania Ruth Lister wskazują, że nawet gdy gospodarstwo domowe znajduje się powyżej linii ubóstwa, to zaspokojenie potrzeb wśród kobiet może być niższe¹⁰;
- w Polsce rozwarstwienie między sytuacją kobiet a mężczyzn jest niewielkie i wynosi 0,4%;
- mieszkanki Czech niemal dwuipółkrotnie rzadziej są zagrożone ubóstwem niż mieszkanki Łotwy;
- jedynie we Francji i Grecji ubóstwo kobiet nie jest wyższe niż mężczyzn;
- interesująca jest wielkość ubóstwa w zależności od stopnia urbanizacji obszarów – w UE-28 to duże miasta w większym stopniu są zagrożone ubóstwem, co można tłumaczyć przyciąganiem do nich osób wykluczonych, pozbawionych możliwości realizacji potrzeb lub bezdomnych; jednak m.in. w Polsce, Bułgarii, na Słowacji czy w Rumunii im mniejsza miejscowość, tym ryzyko znalezienia się poniżej progu ubóstwa większe.

¹⁰ R. Lister, *Bieda*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007.

Tabela 7.1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE ogółem i na wsi w latach 2005–2018 (%) (og. = ogółem; ob. w. = obszary wiejskie)

Wyszczególnienie	2005		2006		2008		2010		2012		2014		2016		2018	
	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.	og.	ob. w.
UE	25,8	x	x	x	23,7	29,1	23,8	29,1	24,8	27,0	24,4	27,1	23,5	25,5	21,9	23,7
Belgia	22,6	28,9	21,5	23,8	20,8	24,5	20,8	19,1	21,6	18,2	21,2	21,1	20,7	19,7	19,8	18,7
Bulgaria	x	67,2	61,3	67,2	44,8	50,6	49,2	58,5	49,3	61,4	40,1	51,4	40,4	53,8	32,8	47,4
Czechy	19,6	18,3	18,0	16,8	15,3	14,1	14,4	16,1	15,4	15,3	14,8	15,2	13,3	11,4	12,2	11,6
Dania	17,2	18,1	16,7	15,6	16,3	15,4	18,3	17,7	17,5	15,4	17,9	14,8	16,8	13,4	17,4	15,0
Niemcy	18,4	18,2	20,2	19,6	20,1	22,6	19,7	22,8	19,6	19,1	20,6	18,8	19,7	17,2	18,7	17,5
Estonia	25,9	29,0	22,0	25,2	21,8	25,6	21,7	24,5	23,4	25,6	26,0	26,5	24,4	26,1	24,4	29,5
Irlandia	25,0	29,7	23,3	26,7	23,7	27,4	27,3	29,3	30,1	29,5	27,7	27,9	24,4	22,9	21,1	20,0
Grecja	29,4	33,5	29,3	35,7	28,1	33,8	27,7	32,5	34,6	36,3	36,0	39,9	35,6	38,9	31,8	35,2
Hiszpania	24,3	30,9	24,0	31,0	23,8	26,5	26,1	31,3	27,2	30,9	29,2	34,8	27,9	33,5	26,1	31,0
Francja	18,9	18,9	18,8	19,1	18,5	18,5	19,2	19,1	19,1	17,1	18,5	16,3	18,2	15,8	17,4	13,7
Chorwacja	x	x	x	x	x	x	31,1	38,8	32,6	37,8	29,3	34,9	27,9	33,5	24,8	30,9
Włochy	25,6	30,7	25,9	30,0	25,5	28,8	25,0	27,0	29,9	35,2	28,3	33,7	30,0	31,0	27,3	26,7
Cypr	25,3	30,1	25,4	30,0	23,3	26,5	24,6	26,9	27,1	30,2	27,4	31,0	27,7	32,2	23,9	26,4
Łotwa	46,3	50,9	42,2	48,9	34,2	39,3	38,2	40,5	36,2	40,1	32,7	38,6	28,5	35,0	28,4	32,3
Litwa	41,0	47,3	35,9	43,2	28,3	35,4	34,0	36,9	32,5	38,2	27,3	32,4	30,1	37,6	28,3	35,4
Luksemburg	17,3	13,4	16,5	13,1	15,5	13,0	17,1	15,4	18,4	15,1	19,0	16,6	19,8	15,7	21,9	17,4
Węgry	32,1	37,2	31,4	37,3	28,2	31,6	29,9	34,7	33,5	39,2	31,8	37,8	26,3	31,3	19,6	25,8
Malta	20,5	x	19,5	x	20,1	x	21,2	x	23,1	x	23,9	34,0	20,3	2,9	19,0	x
Holandia	16,7	19,6	16,0	12,6	14,9	19,8	15,1	8,4	15,0	11,6	16,5	15,5	16,7	12,4	16,7	12,8
Austria	17,4	17,6	17,8	16,2	20,6	16,9	18,9	15,6	18,5	14,7	19,2	14,1	18,0	14,8	17,5	14,2
Polska	45,3	50,6	39,5	45,1	30,5	36,1	27,8	33,9	26,7	33,2	24,7	31,2	21,9	27,9	18,9	25,3
Portugalia	26,1	31,2	25,0	29,9	26,0	28,0	25,3	30,0	25,3	30,6	27,5	30,9	25,1	29,0	21,6	26,3
Rumunia	x	x	x	x	44,2	53,7	41,5	48,8	43,2	56,6	40,3	51,9	38,8	51,7	32,5	45,5
Słowenia	18,5	19,7	17,1	18,5	18,5	19,7	18,3	19,8	19,6	20,2	20,4	21,6	18,4	x	16,2	16,6
Słowacja	32,0	35,0	26,7	30,7	20,6	24,5	20,6	24,8	20,5	24,8	18,4	20,8	18,1	21,8	16,3	19,1
Finlandia	17,2	17,3	17,1	17,9	17,4	18,6	16,9	17,5	17,2	18,4	17,3	17,8	16,6	17,1	16,5	16,6
Szwecja	14,4	13,8	16,3	16,2	16,7	16,5	17,7	17,7	17,7	17,9	18,2	18,4	18,3	18,0	18,0	20,4
W. Brytania	24,8	20,3	23,7	22,5	23,2	18,0	23,2	18,7	24,1	17,8	24,1	20,5	22,2	17,4	23,6	23,3

Źródło: Eurostat ilc_peps01, ilc_peps13.

Tabela 7.2. Ryzyko ubóstwa według płci i stopnia urbanizacji w 2018 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Duże miasta (> 50 tys.)	Mniejsze miejscowości (< 50 tys.)	Obszary wiejskie
UE	17,1	16,4	17,8	16,8	15,6	19,4
Belgia	16,4	15,6	17,2	25,3	12,1	15,5
Bułgaria	22,0	20,4	23,4	13,1	18,8	36,8
Czechy	9,6	7,8	11,4	9,5	10,2	9,2
Dania	12,7	12,6	12,8	15,9	10,9	11,3
Niemcy	16,0	15,2	16,8	18,4	13,9	15,8
Estonia	21,9	19,3	24,2	19,8	19,1	26,5
Irlandia	14,9	13,5	16,3	12,4	19,1	15,6
Grecja	18,5	18,5	18,5	16,8	17,0	22,5
Hiszpania	21,5	20,9	22,2	18,9	22,3	26,1
Francja	13,4	13,5	13,3	14,9	15,2	10,6
Chorwacja	19,3	18,1	20,4	13,0	17,1	25,9
Włochy	20,3	19,4	21,2	20,9	19,8	20,4
Cypr	15,4	14,8	15,9	12,9	17,9	18,1
Łotwa	23,3	20,4	25,8	19,2	24,9	27,3
Litwa	22,9	20,7	24,9	14,0	23,7	30,1
Luksemburg	18,3	17,0	19,6	21,8	21,2	13,8
Węgry	12,8	11,9	13,6	8,7	13,0	16,6
Malta	16,8	15,6	18,1	17,2	13,8	:
Holandia	13,3	13,0	13,5	15,6	9,9	10,4
Austria	14,3	13,3	15,2	21,3	10,6	11,6
Polska	14,8	14,6	15,0	9,6	11,4	21,2
Portugalia	17,3	16,6	17,9	15,3	15,6	22,5
Rumunia	23,5	22,5	24,5	6,6	14,9	39,0
Słowenia	13,3	12,6	14,0	13,8	12,8	13,4
Słowacja	12,2	12,2	12,3	6,8	12,3	14,8
Finlandia	12,0	11,7	12,3	11,2	12,2	12,8
Szwecja	16,4	15,2	17,7	15,1	15,3	19,3
W. Brytania	18,9	17,6	20,1	19,8	16,5	20,2

Źródło: Eurostat ilo_li02.

7.3. Ryzyko ubóstwa w Polsce

Warto prześledzić, jak zmieniał się poziom ryzyka ubóstwa względnego w Polsce po przystąpieniu do UE. Podczas gdy w 2005 roku niemal co piąty Polak był zagrożony ubóstwem, to w 2018 r. odsetek ten spadł o ponad ¼ – z 20,5 do 14,8%. Również mieszkańcy wsi mogą czuć satysfakcję z przystąpienia Polski do UE, bowiem wskaźnik ubóstwa spadł z 27,2 do 21,2%. W tym czasie kwotowy próg ubóstwa dla jednej osoby wzrósł z 6 880 do 16 790 zł

rocznie (próg 60% mediany dochodów ekwiwalentnych), a w gospodarstwie domowym z dwiema dorosłymi osobami i dwójką dzieci z 14 448 do 35 260 zł. W badanym okresie najniższa stopa ubóstwa relatywnego wystąpiła w 2017 r. i wyniosła 20,1%, a rok później wzrosła o ponad 1 p.p. (tab. 7.3). To o tyle zastanawiające, że 2018 r. był niespotykany w historii Polski pod względem transferów socjalnych (w tym programu Rodzina 500 plus). Analiza zasięgu ubóstwa według stopnia urbanizacji pozwala zauważyć, że w dużych miastach jest ponaddwukrotnie mniej osób zagrożonych ubóstwem niż na wsi. **Należy jednak podkreślić, że ubóstwo wiejskie i ubóstwo miejskie mają inny charakter.** Na wsi w większym stopniu wiąże się z niezaspokojeniem potrzeb kulturalnych, oświatowych czy wypoczynkowych, w mniejszym zaś bytowych. W miastach pojawia się dodatkowy problem ubogich pracujących, których wynagrodzenia nie pozwalają na opłacenie wynajmu mieszkania ani na realizację pozostałych podstawowych potrzeb.

Tabela 7.3. Ryzyko ubóstwa w Polsce w zależności od stopnia urbanizacji

Wyszczególnienie	Ogółem	Duże miasta	Mniejsze miejscowości	Obszary wiejskie
2005	20,5	13,4	19,6	27,2
2006	19,1	11,4	18,3	26,1
2007	17,3	10,6	18,9	22,7
2008	16,9	10,1	17,9	22,5
2009	17,1	10,3	17,6	22,8
2010	17,6	11,0	17,0	23,5
2011	17,7	11,4	17,4	23,4
2012	17,1	10,3	14,5	24,2
2013	17,3	10,6	12,9	25,0
2014	17,0	9,6	14,7	24,1
2015	17,6	9,6	15,6	24,8
2016	17,3	10,9	14,4	23,9
2017	15,0	9,8	13,6	20,1
2018	14,8	9,6	11,4	21,2

Źródło: Eurostat ilc_li02.

Wysoki poziom ubóstwa wiejskiego łączy się z niższym średnim dochodem ekwiwalentnym, który w 2018 r. w dużych miastach wynosił 36 tys. zł, a na wsi 26,7 tys. zł¹¹.

Tak jak zostało wspomniane, ubóstwo względne tylko w pewnym stopniu pokazuje faktyczne pozbawienie możliwości realizacji potrzeb. Jest w większym stopniu wyznacznikiem nierówności ekonomicznych. Istotne dla określenia osób w największym stopniu ulegających deprywacji potrzeb jest

¹¹ Eurostat, *Mean and median income by degree of urbanisation*, <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp 14.01.2020).

wskazanie osób skrajnie ubogich oraz uprawnionych do pobierania zasiłków (ubóstwo ustawowe). Ubóstwo skrajne jest niezwykle niebezpieczne, wskazuje bowiem na liczbę osób, których poziom deprywacji potrzeb jest na tyle duży, że zagraża ich życiu lub stanowi psychofizycznemu. Linią pozwalającą określić liczbę żyjących na tym substandardowym poziomie jest minimum egzystencji. Przy jego ustalaniu określa się zawartość koszyka dóbr najbardziej niezbędnych do przeżycia, których odłożenie w czasie nie jest możliwe. W 2018 r. jego poziom dla pracowniczego gospodarstwa jednoosobowego wyniósł 591,14 zł miesięcznie, a dla gospodarstwa domowego z dwiema osobami dorosłymi i dwójką dzieci 503,57 zł na osobę¹². Analiza ubóstwa skrajnego w Polsce pozwala zauważyć, że:

- jego poziom w porównaniu z 2010 r. właściwie nie uległ większym zmianom, chociaż w ciągu badanych lat ta zmiana była widoczna;
- jest ono wyższe na wsi o niemal 6,6% niż w mieście oraz o 4% niż ogółem w Polsce;
- wskaźnik ten rósł stopniowo do 2014 r., kiedy osiągnął najwyższy poziom (11,8%), a następnie po wprowadzeniu programu Rodzina 500 plus spadł do 2017 roku;
- w 2018 roku ponownie nastąpił znaczny wzrost ubóstwa skrajnego na wsi w porównaniu z rokiem go poprzedzającym – i wyniósł 9,4% (ryc. 7.1).

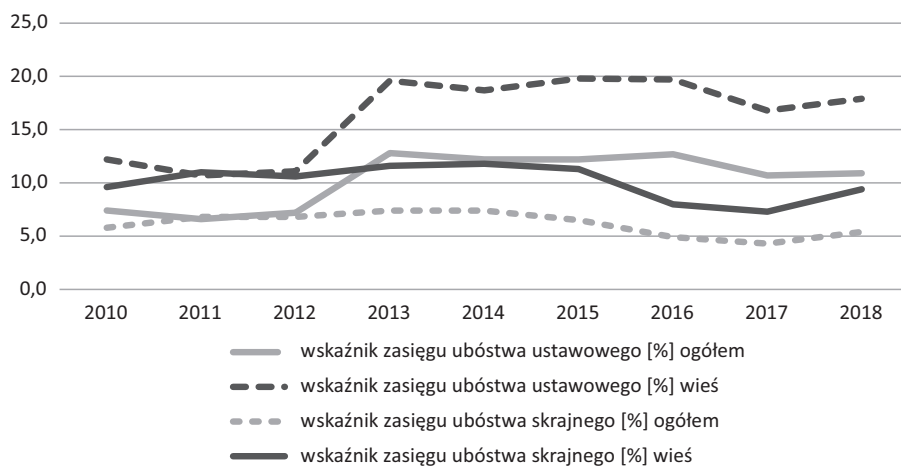
Znacznie wyższy zasięg miało ubóstwo wyznaczone za pomocą linii ustawowej, co wynika z wyższego progu pozwalającego na ubieganie się o świadczenie z pomocy społecznej¹³. Jego poziom w 2018 r. wyniósł 701 zł dla gospodarstwa jednoosobowego i 2112 zł dla gospodarstwa domowego czteroosobowego, a więc 528 zł na osobę¹⁴. Analiza ubóstwa ustawowego pozwala zauważyć, że:

- w porównaniu z 2010 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem ustawowym wzrósł o 5,7%;
- podobnie jak w przypadku ubóstwa skrajnego zagrożenie ubóstwem ustawowym w 2018 r. w większym stopniu dotyczy mieszkańców wsi – 17,9% wobec 6,4% mieszkańców miast i 10,8% mieszkańców Polski;
- w latach 2012–2014 i 2015–2017 granica ubóstwa ustawowego nie zmieniała się i wynosiła odpowiednio 542 i 634 zł (gospodarstwa jednoosobowe) oraz 1824 i 2056 zł (gospodarstwa czteroosobowe);
- w roku 2011 granica ubóstwa ustawowego była niższa niż minimum egzystencji, a więc próg umożliwiający ubieganie się o świadczenie społeczne nie pozwalał na realizację nawet niezbędnych potrzeb (rys. 7.1).

¹² P. Kurowski, *Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2018 r.*, IPiSS, Warszawa 2019.

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

¹⁴ GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2018 r.*, Informacje sygnałowe, 2019.



Rycina 7.1. Wskaźniki ubóstwa skrajnego i ustawowego ogółem i na wsi w latach 2010–2018 w Polsce

Źródło: bank danych lokalnych.

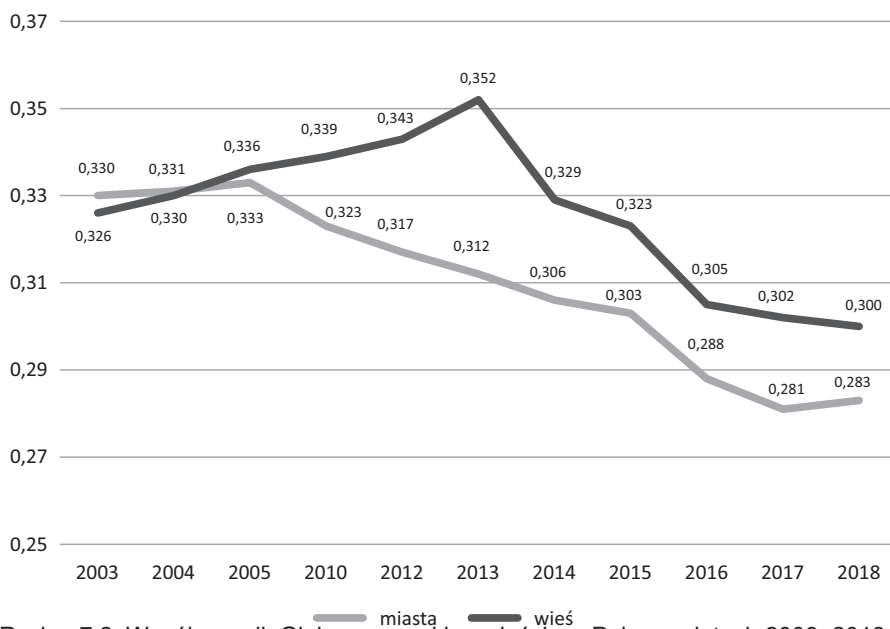
Istotną informację o zróżnicowaniu sytuacji ludności niesie współczynnik Giniego. **Zróżnicowanie dochodów wśród ludności wiejskiej mierzone wskaźnikiem Giniego jest większe niż analogiczny współczynnik dla miast.** Potwierdza to większe zróżnicowanie dochodów w tej grupie niż wśród społeczeństwa miejskiego. Jak wynika z badań, wskaźnik ten dla miast kształtuje się na poziomie 0,283, a dla ludności wiejskiej 0,300 (ryc. 7.2). Warto zaznaczyć, że większe zróżnicowanie dochodowe nie świadczy o gorszej sytuacji całej badanej grupy, lecz wynika ze specyfiki ludności wiejskiej i samych obszarów wiejskich. Niezbędne wydaje się wyjaśnienie, że obszary wiejskie są pewnym agregatem, który łączy różne typy obszarów wiejskich – Stanny, Rosner i Komorowski¹⁵ rozróżniają ich siedem (od tych, w których dominuje rolnictwo tradycyjne, do obszarów silnie zurbanizowanych). W każdym z tych typów sytuacja ludności jest zupełnie inna, a warunki i poziom życia trudne do uśrednienia. Na obszarach peryferyjnych, oddalonych od aglomeracji miejskich sytuacja jest gorsza, co wiąże się z innym typem zarobkowania, a bliżej miast stopa ubóstwa spada, zmienia się też charakter i źródło otrzymywanego wynagrodzenia. Należy pamiętać, że współczynnik Giniego nie daje jasnej odpowiedzi, której grupy (bogatyh czy biednych) dotyczy rozkład i zróżnicowanie dochodów, co jest jego wadą z punktu widzenia działań polityki społecznej¹⁶.

¹⁵ Stanny, Rosner, Komorowski, *Monitoring...*, dz. cyt.

¹⁶ Należy zaznaczyć, że rozwarstwienie dochodów mierzone wskaźnikiem Giniego nie może wystarczać do określenia sytuacji społeczno-ekonomicznej w poszczególnych krajach ani w poszczególnych grupach. Istotne są również inne problemy związane ze stopą zatrudnienia, dyspersją płac czy z charakterem i strukturą zatrudnienia.

Analiza danych pozwala zauważyć, że:

- do 2004 r. wyższe rozwarstwienie dochodów było na obszarach wiejskich;
- największe zróżnicowanie dochodów na linii wieś/miasto pojawiło się w 2013 r. i wyniosło 0,040 (według współczynnika Giniego);
- rozwarstwienie dochodów w mieście spada od 2013 r.;
- **rozwarstwienie dochodów na obszarach wiejskich spadało do 2017 r., po czym w 2018 nieznacznie wzrosło.**



Rycina 7.2. Współczynnik Giniego na wsi i w mieście w Polsce w latach 2003–2018

Źródło: bank danych lokalnych.

Dla pełnego obrazu ubóstwa niezbędne jest wskazanie osób, które mają poczucie niewystarczającego zaspokojenia potrzeb. Na zachowania ludności oprócz dochodów wpływa wiele czynników zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych o obiektywnym i subiektywnym charakterze. Można przyjąć, że nawet zamożni mieszkańcy wsi nie będą realizować bardziej wyszukanych wzorów spędzania czasu wolnego nie ze względu na niski poziom życia, lecz ze względu na braki w infrastrukturze. Często również nie mają oni aspiracji, by uczestniczyć w kulturze wysokiej. Brak wzorców odniesienia powoduje, że nie pojawia się potrzeba naśladowania. Zarazem przypisanie usług do infrastruktury pozbawia możliwości ich realizacji dużą grupę zamieszkującą obszary wiejskie, istotnie różnicuje również możliwości konsumpcji usług. Te czynniki powodują, że poczucie niezaspokojenia potrzeb przekłada się na poziom

ubóstwa subiektywnego. Są one uznawane za najbardziej demokratyczne metody definiowania biedy przez indywidualne wyznaczanie progu realizacji potrzeb. GUS określa subiektywne ubóstwo poprzez ocenę własnej sytuacji i wskazanie, czy jest ona bardzo dobra, dobra, przeciętna, raczej zła, czy bardzo zła. Na tej podstawie oddziela osoby z poczuciem zaspokojenia potrzeb od tych, którzy mają z tym trudności. Analiza tej sytuacji pozwala zauważyć, że:

- skrajnie złą ocenę najczęściej wskazują mieszkańcy miast 20–499 tys. mieszkańców;
- mieszkańcy wsi znacznie rzadziej są zdania, że ich sytuacja jest bardzo dobra, ale niemal tak często jak mieszkańcy miast uważają ją za raczej dobrą;
- mieszkańcy wsi częściej niż mieszkańcy miast uznają, że ich sytuacja jest przeciętna (tab. 7.4).

Tabela 7.4. Subiektywna ocena sytuacji mieszkańców w 2018 r.

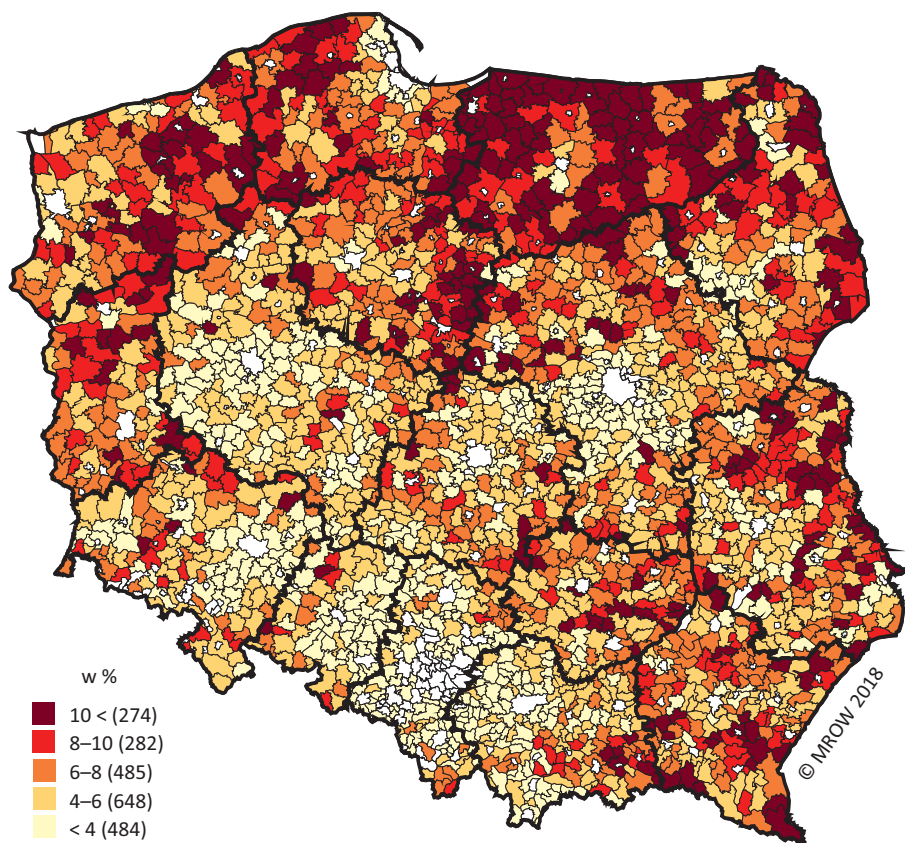
Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta					Wieś
		razem	o liczbie mieszkańców w tysiącach				
			poniżej 20	20–99	100–499	500 i więcej	
	w % danej grupy gospodarstw domowych						
Bardzo dobra	20,9	23,0	17,2	20,9	23,6	30,3	16,6
Raczej dobra	23,1	23,3	26,3	22,6	22,5	22,8	22,7
Przeciętna	47,9	45,9	48,9	48,0	46,2	40,2	52,1
Raczej zła	6,2	5,8	6,1	6,4	5,7	5,1	6,9
Zła	1,9	1,9	1,6	2,1	2,1	1,7	1,8

Źródło: bank danych lokalnych.

Wskaźnikiem pozwalającym ocenić poziom ubóstwa jest również udział wydatków żywnościowych w całkowitych wydatkach, w zależności od kwintyla dochodowego. Z badań wynika¹⁷, że w pierwszym kwintylu wynoszą one blisko 40% całkowitych wydatków, podczas gdy w ostatnim nieco ponad 20%, co znajduje potwierdzenie w regule Engla. Proces substytucji uszlachetniającej, który następuje w grupach o najwyższych dochodach, potwierdza tezę, że ludność wiejska jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana – z jednej strony, duża grupa nie potrafi zaspokoić wszystkich potrzeb (nawet podstawowych), z drugiej, istnieją jednostki, które mają znaczne zasoby pozwalające na swobodną egzystencję i wysoki poziom konsumpcji. Sytuacja ta prowadzi do pogłębiania się nierówności społecznych wyrażonych w dochodach poszczególnych grup kwintylowych – utrwała sposób odżywiania się zgodny z zaleceniami zdrowotnymi wśród osób w górnych kwintylach i mało urozmaicony model spożycia wśród najbiedniejszych¹⁸.

¹⁷ Kalinowski, *Poziom życia...*, dz. cyt.

¹⁸ B. Chmielewska, *Źródła nierówności społecznych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2004.



Rycina 7.3. Odsetek osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej w proporcji do ogółu ludności gminy

Źródło: Stanny, Rosner, Komorowski, *Monitoring...*, dz. cyt., s. 191.

Z punktu widzenia zadań pomocy społecznej ważne jest przestrzenne zróżnicowanie poziomu ubóstwa. Taka analiza pozwala na różnicowanie poziomu pomocy dla poszczególnych obszarów, a także jej lepsze ukierunkowanie. Wskaźnikiem pozwalającym określić jego zasięg jest odsetek osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej wśród ogółu ludności gminy. Mimo że nie jest to wskaźnik jednoznaczny z ubóstwem, można uznać go za adekwatny do rozważań przestrzennych. Można przyjąć, że jest to odsetek zbliżony z ubóstwem wyznaczanym za pomocą minimum ustawowego. Na rycinie 7.3 zobrazowano obszary w największym stopniu zagrożone deprivacją potrzeb. Analizy pozwalają zauważyć, że mieszkańcy wsi zarówno z północnej, jak i ze wschodniej Polski w największym stopniu korzystali z pomocy społecznej. Warto również zauważyć, że im dalej od dużej i znaczącej aglomeracji miejskiej, tym ryzyko znalezienia się poniżej progu ubóstwa ustawowego

istotnie wzrasta. Na tej podstawie można przyjąć, że ludność z peryferyjnych obszarów województw jest w większym stopniu zagrożona brakiem realizacji potrzeb niż ta w pobliżu miast. Ta konstatacja jest oczywista, biorąc pod uwagę możliwości migracyjne ludności, a także zrównoważenie rynku pracy.

Deprywacja potrzeb, która jest konsekwencją braku odpowiednich dochodów, może przybierać różne wymiary – materialny i społeczny. Z tego względu ważnym wskaźnikiem jest stopa materialnej i społecznej deprywacji potrzeb, która w 2018 r. dotyczyła co dziesiątego mieszkańca wsi. W porównaniu z 2014 r. odsetek ten spadł ponaddwukrotnie (tab. 7.5).

Tabela 7.5. Stopa materialnej i społecznej deprywacji potrzeb w Polsce

Wyszczególnienie	Ogółem	Obszary wiejskie
2014	20,6	22,1
2015	16,0	17,2
2016	12,0	13,0
2017	11,4	12,1
2018	9,5	10,0

Źródło: Eurostat ilc_md09.

Analiza budżetów gospodarstw domowych GUS pozwala zauważyć, że ponad połowa mieszkańców wsi (52,2%) nie ma możliwości realizacji potrzeby tygodniowego wypoczynku rodziny raz w roku, niemal co jedenasta osoba nie ma możliwości jedzenia mięsa lub ryb co drugi dzień (9,2%), a co dwunasta (8,3%) – ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb. Tak wysoki odsetek ludności wiejskiej, która nie realizuje potrzeb, wymaga zapytania o skuteczność prowadzonej polityki społecznej. Rodzą się pytania, czy prowadzone dotychczas działania eliminują ubóstwo lub skutecznie je ograniczają. Wydaje się, że w XXI w. nie powinno być grup niezdolnych realizować potrzeb na chociażby minimalnym poziomie. Ryszard Szarfenberg¹⁹ wskazuje, że jednym z praw człowieka jest wolność od ubóstwa, z czym trudno się zgodzić.

Zamiast podsumowania

Gdyby szukać możliwie najkrótszego podsumowania zawartych w tej części diagnozy rozważań, można by stwierdzić, że w **niemal wszystkich aspektach wskaźników ubóstwa sytuacja ludności wiejskiej jest gorsza niż ogółem w kraju czy w porównaniu z mieszkańcami miast.** Zarówno wskaźniki obiektywne (minimum egzystencji, minimum ustawowe), relatywne (stopa

¹⁹ R. Szarfenberg, *Wolność od ubóstwa jako prawo człowieka*, w: *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, MSZ, Warszawa 2018, s. 75–90.

zagrożenia ubóstwem wyznaczanym za pomocą mediany dochodów ekwiwalentnych), jak i subiektywne (ocena realizacji potrzeb) wskazują na gorszą sytuację na obszarach wiejskich. Wskaźniki, chociaż maleją, nadal są dalekie od oczekiwanych, w tym przyjętych we wrześniu 2015 r. w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Postawione cele (w tym między innymi – koniec z ubóstwem, zero głodu, dobre zdrowie i jakość życia), chociaż trudne, wydają się do osiągnięcia w gospodarkach relatywnie dobrze się rozwijających. Zatem działania zarówno rządów/samorządów lokalnych, jak i ponadnarodowych muszą skupić się na dążeniu do realizacji tych wskaźników, tak by zapewnić godne życie wszystkim mieszkańcom świata. **Warto jednak pamiętać, że bezsensowne rozdawnictwo środków nie przybliży do realizacji tych celów. Konieczne są działania aktywizacyjne, a sama polityka społeczna, zamiast skupiać się na transferach socjalnych, musi w większym stopniu aktywować dotychczasowych jej beneficjentów.** Trzeba stymulować działania i tworzyć warunki pozwalające niwelować lukę w poziomie zaspokojenia potrzeb między mieszkańcami miast i obszarów wiejskich. Wielofunkcyjny rozwój tych ostatnich, połączony z tworzeniem miejsc pracy poza rolnictwem, pozwoli nadrobić dystans między miastem a wsią. Należy jednak przy tym pamiętać, by wśród poszczególnych grup stosować inne środki inkluzji. Nie można bezpośrednio wdrażać rozwiązań sprawdzających się w mieście, ponieważ ze względu na charakter obszarów wiejskich działania te nie miałyby szans powodzenia. Co więcej, również wewnątrz obszarów wiejskich należy realizować różne działania w zależności od typu funkcjonalnego tych obszarów. Zrozumienie tego pozwoli na stworzenie i implementację takich strategii, które będą brały pod uwagę specyfikę poszczególnych grup ludności i typów obszarów, co może znacznie poprawić ich skuteczność.