

Rozdział 9. Ubóstwo i wykluczenie na wsi

Wprowadzenie

Ubóstwo to jeden z najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych współczesnego świata. I chociaż od pierwszych badań nad nim prowadzonych przez Benjamina S. Rowntree¹ minęło 120 lat, nadal brakuje rozwiązań, które skutecznie przeciwdziałająby jego powstawaniu i utrzymywaniu się w wielu rejonach świata, także w krajach wysoko rozwiniętych. Jak ważna to kwestia uzmysławia fakt, że w celach Zrównoważonego Rozwoju (SDG) w ramach zadań Agendy 2030² eliminacja ubóstwa została wymieniona na pierwszym miejscu. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ zakłada, że na całym świecie skrajna postać biedy zostanie wyeliminowana do 2030 r.³ Przyjęto również, że przynajmniej o połowę zostanie zmniejszony odsetek osób cierpiących z powodu ubóstwa we wszystkich jego wymiarach. Jednocześnie zobowiązano poszczególne kraje do wdrożenia właściwych mechanizmów ochrony społecznej dla wszystkich ludzi. Jako jeden z celów Agendy zapisano, że do 2030 r. wszystkim kobietom i mężczyznom, w szczególności osobom ubogim i wykluczonym, zapewnione zostaną równe prawa dostępu do zasobów ekonomicznych i naturalnych, podstawowych usług, prawa do własności i sprawowania kontroli nad gruntami i innym mieniem, dziedziczenia, właściwych nowych technologii oraz usług finansowych, w tym mikrofinansów. Agenda wskazuje również na konieczność działań zwiększających odporność osób ubogich na ekstremalne zjawiska klimatyczne oraz gospodarcze, społeczne i środowiskowe wstrząsy.

Obok ubóstwa niezwykle ważnym problemem jest wykluczenie społeczne. Stanowi ono zarówno skutek, jak i przyczynę ubóstwa. Chociaż w wielu

¹ B.S. Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan, London 1901.

² Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 została przyjęta przez kraje członkowskie ONZ Rezolucją Zgromadzenia Narodowego 25 września 2015 r. w Nowym Jorku. Określa 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz 169 związanych z nimi zadań, które kraje członkowskie zobowiązują się wykonać do 2030 r. Zadania dotyczą pięciu obszarów (5P): ludzie (*people*), planeta (*planet*), dobrobyt (*prosperity*), pokój (*peace*), partnerstwo (*partnership*). Cele obejmują takie wyzwania, jak ubóstwo, głód, zdrowie, edukacja, równość płci, zmiany klimatu, zrównoważony rozwój, pokój, sprawiedliwość społeczna. Zastąpiły one Mileijne Cele Rozwoju, które miały być zrealizowane do 2015 r. (Cele Zrównoważonego Rozwoju, www.un.org pl [dostęp: 19.01.2022]).

³ Ubóstwo skrajne mierzone jako utrzymywanie się za mniej niż \$1,25 dziennie.

badaniach utożsamia się te pojęcia, to dogłębna analiza pozwala dostrzec ich odmienną naturę. Spośród 17 celów Agendy 2030 wiele w większym lub mniejszym stopniu ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu rozumianemu jako brak możliwości realizacji potrzeb na określonym poziomie.

Bez wątpienia **ludność wiejska jest jedną z grup w największym stopniu zagrożoną ubóstwem lub/i wykluczeniem społecznym**. Prowadzone przez autora wcześniejsze analizy⁴ wskazują, że mieszkańcy wsi w porównaniu z mieszkańcami miast są w większym stopniu zagrożeni deprywacją potrzeb. 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. Niezbędne jest przy tym zaznaczenie, że wielkość i struktura ubóstwa, a także zakres i istota wykluczenia społecznego są zróżnicowane w zależności od charakteru samych obszarów wiejskich, które w zależności od typu funkcjonalnego borykają się z innymi problemami⁵. W związku z tym za cel analiz w tej części raportu *Polska wieś 2022* obrano wskazanie rozmiarów wiejskiej biedy oraz wymiarów ekskluzji społecznej.

9.1. Ubóstwo i wykluczenie społeczne – zarys problemów definicyjnych

Analiza ubóstwa i wykluczenia społecznego wymaga zdefiniowania obu kategorii. Chociaż w potocznym rozumieniu niemal bezbłędnie potrafimy dostrzec ich istotę, obszary wspólne i cechy rozróżniające, to ich bliższe wyjaśnienie pozwoli lepiej zrozumieć problem.

Ubóstwo jest zjawiskiem społecznym polegającym na braku odpowiednich środków materialnych niezbędnych do pokrycia określonego poziomu wydatków na dobra i usługi. W rezultacie bardzo często prowadzi do wykluczenia społecznego, uniemożliwiając społeczeństwu korzystanie z dóbr i usług w stopniu zapewniającym zaspokojenie potrzeb na określonym poziomie. Odnosi się zatem do osób, które ograniczają wydatki poniżej minimum akceptowanego przez mieszkańców danego kraju, a w węższym znaczeniu również do określonych terytoriów danego kraju (np. tereny peryferyjne oddalone od dużych aglomeracji miejskich).

W zależności od przyjętej definicji ubóstwa osoby ubogie można oddzielić od zamożnych (nieubogich) przez wyznaczenie linii ubóstwa. W szerokiej literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa podejścia wyznaczania linii

⁴ S. Kalinowski, *Wiejska bieda – (nie)obecność na polskiej wsi*, w: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN, Warszawa 2019, t. 1, s. 169–202.

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

ubóstwa – ekonomiczne i wielowymiarowe⁶. Pierwsze podejście opiera się na dochodach, drugie uwzględnia również czynniki pozaekonomiczne, dlatego w znacznym stopniu pokrywa się z wykluczeniem społecznym. Warto podkreślić, że wysokie dochody wcale nie muszą mieć odzwierciedlenia w wysokiej konsumpcji, i na odwrót. Chociaż braku środków, a tym samym znalezienia się poniżej progu ubóstwa nie można jednoznacznie utożsamiać z wykluczeniem społecznym, to liczne badania potwierdzają zbieżność obu kategorii. W ramach ubóstwa ekonomicznego (dochodowego) można wydzielić metody obiektywne oraz subiektywne. Pierwsze wyznacza się przy wykorzystaniu miar bezwzględnych (minimum socjalne, minimum egzystencji, ubóstwo ustawowe) i miar relatywnych (mediana dochodów, kwantyle dochodowe). Drugie wykorzystują indywidualne funkcje dobrobytu ankietowanych, w których określają oni stosunek do własnej sytuacji materialnej, dlatego uważane są za najbardziej demokratyczne metody definiowania biedy.

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.** Według Stanisławy Golinowskiej⁷ nie istnieje uniwersalne pojęcie ubóstwa. Ma ono specyficzną treść osadzoną w szerszym kontekście gospodarczym i społecznym.

Jak już zauważono, efektem ubóstwa może być wykluczenie społeczne. Polega ono na nierównym dostępie do możliwości i usług. UNDP⁸ definiuje wykluczenie społeczne w kategoriach braku możliwości lub zdolności do uczestniczenia w społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych aspektach życia zbiorowego oraz nieuczestniczenia „w normalnych aktywnościach charakterystycznych dla danego społeczeństwa”. Brak uczestnictwa we wskazanych obszarach wynika z powodów niezależnych od samych jednostek, nie mają one również możliwości ich kontroli.

Ważne jest, że **wykluczenie społeczne cechuje się kumulacją różnych negatywnych zjawisk i czynników utrudniających normalne funkcjonowanie jednostkom.** Jak pisze Hilary Silver⁹, poszczególne wymiary wykluczenia wzmacniają się często nawzajem, pogłębiając marginalizację. Tym samym

⁶ S. Kalinowski, *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.

⁷ S. Golinowska, *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, w: *taż* (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa 1997.

⁸ Za: MPiPS, *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, CeDeWu, Warszawa 2006.

⁹ H. Silver, *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms*, „International Labour Review” 1994, t. 133, nr 5–6, s. 531–578.

można mówić o wielowymiarowości tego zjawiska. Jak zaś zauważa Ryszard Szarfenberg¹⁰, zbiorowości marginalizowane mają ograniczoną podmiotowość, a ich wpływ na instytucje, od których zależy poziom i jakość ich życia, jest ograniczony lub w ogóle go nie ma. Twierdzi, że marginalizacja wiąże się z uprzedmiotowieniem jednostek.

Raport o Rozwoju Społecznym UNDP z 1994 r. wskazuje na kilka cech wykluczenia społecznego:

- „jest to proces dynamiczny i wielowymiarowy; jest często zjawiskiem kumulatywnym, prowadzącym do wielowymiarowej deprywacji;
- przejawia się brakiem lub niewystarczającym poziomem uczestnictwa w głównym nurcie społeczeństwa i dostępu do najważniejszych systemów społecznych (rynek pracy, edukacja, opieka medyczna, zabezpieczenie społeczne);
- może przejawiać się/skutkować zerwaniem więzi rodzinnych, społecznych; utratą poczucia sensu i tożsamości;
- niesie ze sobą zagrożenie związane z powielaniem modelu, jak również z «dziedziczeniem» pewnych cech warunkujących pokoleniowy charakter wykluczenia”¹¹.

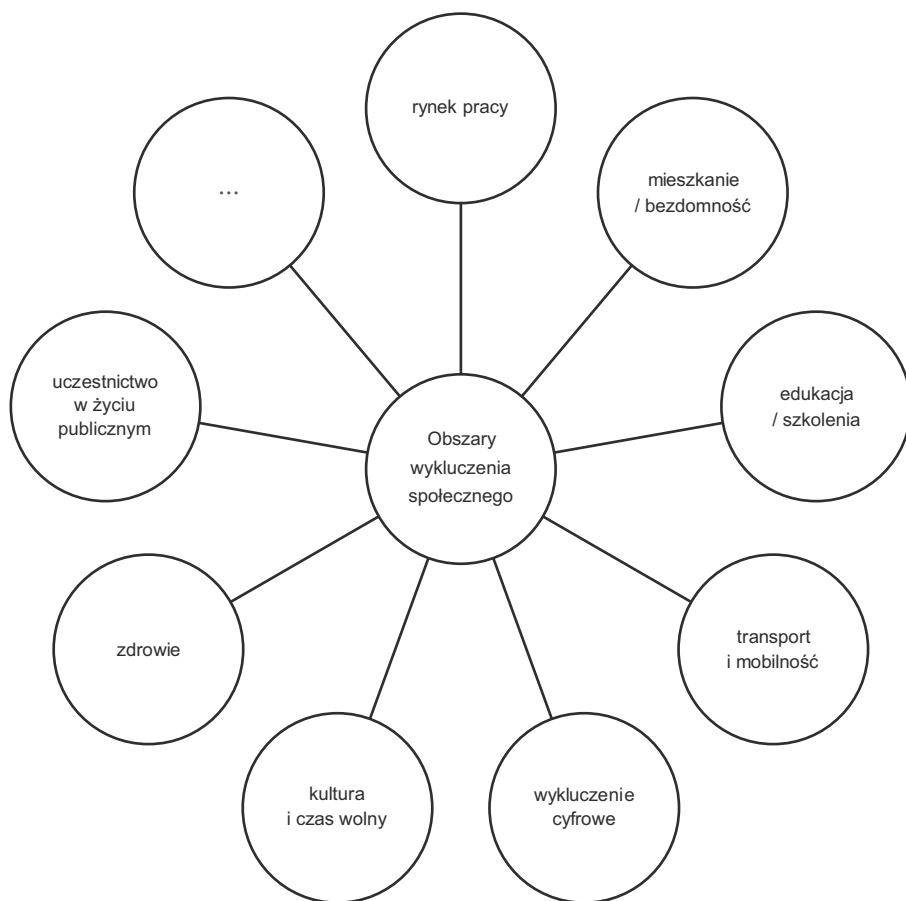
Czy zatem ubóstwo i wykluczenie społeczne są nierozzerwalnie związane ze sobą? Jak nietrudno sobie wyobrazić, osoba, której nie stać na zakup jedzenia, ubrań czy innych dóbr podstawowych, zwykle nie będzie też w wystarczającym stopniu uczestniczyć w życiu społecznym czy gospodarczym. Nie zaspokajając potrzeb niższego rzędu chociażby na minimalnym poziomie, nie będzie myśleć o uczestnictwie w innych wymiarach życia. Można jednak sobie wyobrazić, że ubogi nie będzie wykluczony. Znaczne obszary pomocy społecznej, rozbudowany system świadczeń pomocowych pozwala osobom żyjącym w ubóstwie ekonomicznym uniknąć ekskluzji społecznej. Instytucje pomocy społecznej przez wsparcie pieniężne oraz rzeczowe (jedzenie, ubranie, pomoc psychologiczna) w pewien sposób zapobiegają wykluczeniu.

Piotr Sałustowicz¹² podkreśla, że **ubóstwo wynika z braku dochodów, wykluczenie zaś może wynikać zarówno z materialnych, jak i z niematerialnych czynników (etniczność, religia, płeć, styl życia)**. Obszarów wykluczenia może być bardzo wiele, mogą one występować zarówno łącznie, jak i w rozmaitych aspektach i konfiguracjach (ryc. 9.1). Abstrahując od cech wspólnych i rozłącznych obu pojęć, można przyjąć, że **ubóstwo jest stanem, wykluczenie społeczne zaś procesem**.

¹⁰ R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

¹¹ MPiPS, *Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe*, CeDeWu, Warszawa 2006.

¹² P. Sałustowicz, *Bieda, marginalizacja i wykluczenie społeczne*, w: Z. Galor, B. Goryńska-Bittner (red.), *Życie na skraju. Marginesy społeczne wielkiego miasta*, Societas Pars Mundi, Bielefeld 2014.



Rycina 9.1. Obszary wykluczenia społecznego

Źródło: opracowanie własne.

9.2. Ryzyko zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE

Podstawowym wskaźnikiem w statystyce krajów UE pozwalającym oddzielić osoby ubogie od nieubogich jest współczynnik ryzyka ubóstwa lub wykluczenia społecznego AROPE (At Risk of Poverty or Social Exclusion). Określa on odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem, ulegają poważnej deprivacji materialnej i społecznej lub żyją w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy. Jest to główny wskaźnik monitorowania celu UE w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego do 2030 r. oraz główny wskaźnik monitorowania celu strategii UE 2020 w zakresie ubóstwa. Warto zaznaczyć,

że w 2021 r. zmienił się sposób rozumienia zarówno poważnej deprivacji materialnej¹³, jak i wskaźnika niskiej intensywności pracy¹⁴ – szerzej o tym w dalszej części rozdziału.

Europejski filar praw socjalnych zakłada, że liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zostać zmniejszona o co najmniej 15 mln do 2030 r., z czego co najmniej 5 mln powinny stanowić dzieci. W 2020 r. ponad 96,8 mln osób w UE było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, z czego niemal 31 mln żyło na wsi. Szczegółowa analiza danych pozwala stwierdzić, że (tab. 9.1):

- w 2020 r. najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ogółem był w Bułgarii (32,1%), Rumunii (30,4%) i Grecji (28,9%), najniższy zaś w Czechach (11,9%), na Słowacji (14,8%) i w Słowenii (15,0%);
- w 2020 r. wśród mieszkańców wsi najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym był w Bułgarii (46,7%), Rumunii (45,5%) i Grecji (32,4%), najniższy zaś Austrii (11,3%), Czechach (11,7%) i Holandii (11,8%);
- w UE polaryzacja społeczeństwa w przekroju wieś/miasto nie jest znacząca i w 2019 r. wynosiła 1,2 p.p.;
- najwyższa polaryzacja między wsią a miastem jest w Rumunii i Bułgarii, gdzie wynosi odpowiednio 15,0 i 14,6 p.p.;
- w Austrii, Francji, Holandii, Niemczech, Danii, Belgii i Luksemburgu sytuacja wśród mieszkańców wsi jest lepsza niż wśród całości społeczeństwa; nietrudno powiązać to z korzyściami ze Wspólnej Polityki Rolnej, która wpływa na tę sytuację;
- w Polsce sytuacja wśród ogółu mieszkańców jest lepsza niż średnia dla UE, jednak sytuacja mieszkańców wsi była nieco gorsza niż średnio dla pozostałych mieszkańców UE;

¹³ Dotychczasowy wskaźnik poważnej deprivacji materialnej (SMD) określającej odsetek populacji, której nie stać na przynajmniej 4 z 9 określonych elementów materialnych (opłacenie czynszu i rachunków za media, odpowiednie ogrzanie domu, niespodziewane wydatki, jedzenie mięsa, ryby lub ich odpowiednika w białku co drugi dzień, tygodniowy urlop poza domem, korzystanie z samochodu, pralki, telewizora, telefonu), zastąpiono wskaźnikiem poważnej deprivacji materialnej i społecznej (SMSD) określającym odsetek ludności doświadczającej wymuszonego braku co najmniej 7 z 13 pozycji deprivacji (6 związanych z jednostką i 7 związanych z gospodarstwem domowym).

¹⁴ Do 2021 r. określał osoby w wieku 0–59 lat mieszkające w gospodarstwach domowych, w których dorośli (osoby w wieku 18–59 lat, ale z wyłączeniem uczniów w wieku 18–24 lata) przepracowali w poprzednim roku czas pracy równy lub mniejszy niż 20% ich całkowitego łącznego potencjału czasu pracy, zaś od 2021 r. określa osoby w wieku 0–64 lat w gospodarstwach domowych, w których dorośli (osoby w wieku 18–64 lata, ale z wyłączeniem studentów w wieku 18–24 lata oraz osób, które przechodzą na emeryturę zgodnie z własnym statusem ekonomicznym lub otrzymują jakąkolwiek emeryturę [z wyjątkiem renty rodzinnej], a także osoby w przedziale wiekowym 60–64 lata, nieaktywne zawodowo i mieszkające w gospodarstwie domowym, w którym głównym dochodem są emerytury) przepracowali w poprzednim roku czas pracy równy lub mniejszy niż 20% ich łącznego potencjału czasu pracy.

- jeśli zamiast wskaźnika SMD uwzględnić wskaźnik SMSD, to w Rumunii wśród mieszkańców wsi ponad połowa znajdzie się poniżej progu deprivacji potrzeb.

Tabela 9.1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE ogółem i na wsi w latach 2018–2020 (%)

Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	ogółem	obsz. w.	ogółem	obsz. w.	ogółem	obsz. w.
UE (od 2020 dla 27 krajów)	21,8	23,6	21,4	22,6	22,0	x
Austria	17,5	14,2	16,9	11,3	17,5	11,3
Belgia	20,0	18,8	19,5	18,6	18,9	17,3
Bułgaria	32,8	47,4	32,8	48,5	32,1	46,7
Chorwacja	24,8	30,9	23,3	28,7	23,2	28,0
Cypr	23,9	26,4	22,3	24,9	21,3	28,7
Czechy	12,2	11,6	12,5	11,9	11,9	11,7
Dania	17,0	15,1	16,3	14,3	15,9	12,7
Estonia	24,4	29,5	24,3	28,5	23,3	27,1
Finlandia	16,5	16,6	15,6	16,3	16,0	17,5
Francja	17,4	13,7	17,9	13,9	18,2	13,0
Grecja	31,8	35,2	30,0	34,4	28,9	32,4
Hiszpania	26,1	31,0	25,3	28,8	26,4	29,1
Holandia	16,7	12,8	16,5	10,9	16,1	11,8
Irlandia	21,1	21,5	20,6	21,1	20,9	20,9
Litwa	28,3	35,4	26,3	31,2	24,8	29,9
Luksemburg	20,7	17,1	20,6	18,5	20,9	20,0
Łotwa	28,4	32,3	27,3	32,3	26,0	29,4
Malta	19,0	x	20,1	x	19,0	x
Niemcy	18,7	17,5	17,4	15,6	24,0	20,4
Polska	18,9	25,3	18,2	24,1	17,3	24,2
Portugalia	21,6	26,3	21,6	25,5	19,8	24,4
Rumunia	32,5	45,5	31,2	44,3	30,4	45,4
Słowacja	16,3	19,1	16,4	18,4	14,8	17,2
Słowenia	16,2	16,6	14,4	14,2	15,0	14,5
Szwecja	18,0	20,4	18,8	20,6	17,9	19,3
Węgry	19,6	25,8	18,9	23,3	17,8	22,2
Włochy	27,3	26,7	25,6	25,2	x	x
Wielka Brytania	23,1	21,5	x	x	x	x

Źródło: Eurostat ilc_peps01, ilc_peps13.

O tym, że ubóstwo i wykluczenie społeczne w dużej mierze mają wspólny rdzeń (obejmują podobne grupy), może świadczyć to, że wyłączenie z rozważań czynników pozadochodowych powoduje niewielki spadek odsetka osób zagrożonych ubóstwem relatywnym (tab. 9.2). Rzecz jasna, spadek ten jest zróżnicowany w zależności od krajów. Im wyższy poziom zróżnicowania, tym szerszy niż dochodowy jest zakres przyczyn wykluczenia społecznego. Najwyższe zróżnicowanie można zaobserwować w Grecji, gdzie wynosi on 11,2 p.p. dla ogółu ludności i 10,0 p.p. dla mieszkańców wsi, w Bułgarii odpowiednio 8,3 i 10,4 p.p. oraz na Cyprze 7,0 i 8,9 p.p. Zatem w krajach tych na wykluczenie społeczne relatywnie częściej wpływają czynniki pozaekonomiczne niż chociażby w Szwecji, na Malcie czy w Holandii. Również w Polsce wskaźniki poważnej deprywacji materialnej oraz niskiej intensywności pracy w niewielkim stopniu wpływają na pogłębienie sfery niedostatku, a ich wyłączenie z rozważań powoduje spadek wykluczenia zaledwie o 2,5 p.p. dla ogółu mieszkańców oraz 2,2 p.p. w przypadku mieszkańców wsi.

W wielu rozważaniach wskazuje się, że **ubóstwem znacznie częściej zagrożone są kobiety**, dlatego warto przyjrzeć się rozwarstwieniu dochodowemu między płciami (tab. 9.2). Okazuje się, że zależność ta jest zauważalna niemal we wszystkich krajach. Niektórzy z naukowców¹⁵ dodatkowo podkreślają, że **w wielu gospodarstwach domowych kobiety są zagrożone ubóstwem ukrytym ze względu na nierównomierną redystrybucję dochodów wewnątrz gospodarstw**. Można zatem przyjąć, że faktyczne rozwarstwienie jest znacznie głębsze. Z analiz wynika, że:

- wśród kobiet najgorszą sytuację można zaobserwować w Bułgarii, Rumunii i na Łotwie, najlepszą zaś w Czechach, na Słowacji, w Danii, Finlandii i na Węgrzech;
- kobiety w Bułgarii niemal dwa razy częściej niż w Czechach czy na Słowacji są zagrożone ubóstwem relatywnym;
- najwyższe rozwarstwienie panuje na Litwie, Łotwie, w Czechach i Bułgarii, gdzie przekracza 4 p.p.;
- jedynie na Węgrzech i w Finlandii współczynnik ten jest nieznacznie korzystniejszy dla kobiet;
- polaryzacja ta niemal nie występuje w Danii, w Grecji, na Słowacji ani w Belgii.

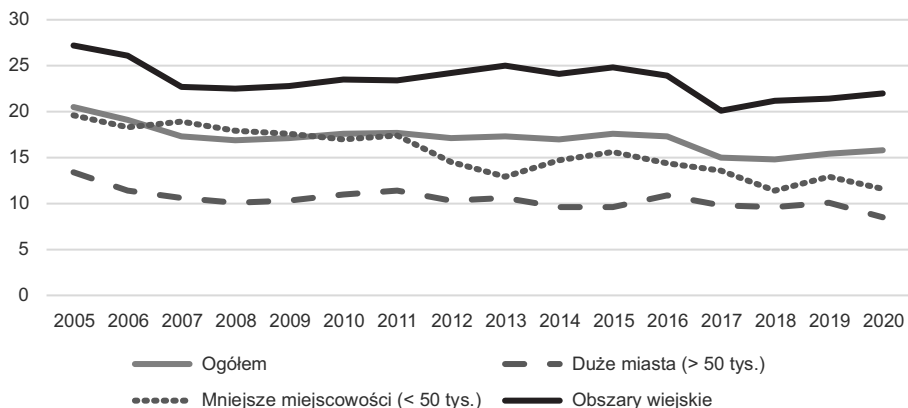
Tabela 9.2. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w krajach UE w zależności od płci w latach 2018–2020 (%)

Wyszczególnienie	2018				2019				2020			
	ogółem	obszary wiejskie	mężczyźni	kobiety	ogółem	obszary wiejskie	mężczyźni	kobiety	ogółem	obszary wiejskie	mężczyźni	kobiety
Austria	14,3	11,6	13,3	15,2	13,3	9,4	12,3	14,3	13,9	9,2	13,6	14,3
Belgia	16,4	15,3	15,6	17,1	14,8	14,0	14,6	15,0	14,1	12,9	13,8	14,4
Bułgaria	22,0	36,8	20,4	23,4	22,6	35,6	20,9	24,3	23,8	36,3	21,7	25,8
Chorwacja	19,3	25,9	18,1	20,4	18,3	24,6	17,2	19,3	18,3	24,2	17,0	19,6
Cypr	15,4	18,1	14,8	15,9	14,7	19,9	13,9	15,5	14,3	19,8	13,3	15,3
Czechy	9,6	9,2	7,8	11,4	10,1	9,6	8,1	12,1	9,5	9,2	7,2	11,7
Dania	12,7	11,3	12,6	12,8	12,5	10,7	12,5	12,5	12,1	10,2	12,0	12,1
Estonia	21,9	26,5	19,3	24,2	21,7	24,9	19,3	23,7	20,7	24,5	18,9	22,3
Finlandia	12,0	12,8	11,7	12,3	11,6	13,2	11,2	12,1	12,2	14,1	12,4	12,1
Francja	13,4	10,6	13,5	13,3	13,6	10,7	13,3	13,9	13,8	10,1	13,2	14,3
Grecja	18,5	22,5	18,5	18,5	17,9	22,4	17,7	18,0	17,7	22,4	17,5	17,9
Hiszpania	21,5	26,1	20,9	22,2	20,7	24,0	20,2	21,1	21,0	23,8	20,2	21,7
Holandia	13,3	10,4	13,0	13,5	13,2	9,1	13,1	13,4	13,4	10,8	13,0	13,7
Irlandia	14,9	16,6	13,5	16,3	13,1	14,6	12,6	13,6	13,9	14,9	13,2	14,5
Litwa	22,9	30,1	20,7	24,9	20,6	25,7	18,0	22,8	20,9	26,4	18,4	23,1
Luksemburg	16,7	12,9	15,4	18,0	17,5	14,8	17,2	17,9	17,4	14,5	17,0	17,7
Łotwa	23,3	27,3	20,4	25,8	22,9	28,6	20,3	25,1	21,6	25,5	19,1	23,7
Malta	16,8	x	15,6	18,1	17,1	x	16,1	18,1	16,9	x	15,6	18,3
Niemcy	16,0	15,8	15,2	16,8	18,9	13,6	17,2	20,6	18,5	16,2	17,7	19,2
Polska	14,8	21,2	14,6	15,0	15,4	21,4	15,0	15,8	14,8	22,0	13,9	15,7
Portugalia	17,3	22,5	16,6	17,9	17,2	22,4	16,6	17,8	16,2	21,1	15,6	16,7
Rumunia	23,5	39,0	22,5	24,5	23,8	38,1	22,7	24,9	23,4	38,9	22,1	24,6
Słowacja	12,2	14,8	12,2	12,3	11,9	14,3	11,6	12,1	11,4	13,8	11,1	11,7
Słowenia	13,3	13,4	12,6	14,0	12,0	12,1	10,9	13,0	12,4	12,2	11,6	13,1
Szwecja	16,4	19,3	15,2	17,7	17,1	19,0	16,3	17,8	16,1	18,2	15,0	17,2
Węgry	12,8	16,6	11,9	13,6	12,3	14,9	11,7	12,8	12,3	15,2	12,4	12,1
Włochy	20,3	20,4	19,4	21,2	20,1	21,1	19,3	20,8	x	x	x	x
Wielka Brytania	18,6	18,5	17,2	19,8	x	x	x	x	x	x	x	x

Źródło: Eurostat ilc_il02, ilcili43.

9.3. Ubóstwo i wykluczenie w Polsce

Warto prześledzić, jak zmieniało się ubóstwo względne¹⁶ w Polsce w zależności od stopnia zurbanizowania. Choć w ciągu ostatnich 15 lat od wstąpienia do UE nastąpił znaczny spadek zakresu sfery ubóstwa (o blisko 5 p.p.), to w największym stopniu zmniejszyła się ona w miastach do 50 tys. mieszkańców (o 8 p.p.). Jednocześnie należy podkreślić, że ryzyko ubóstwa w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców jest ponad 2,5-krotnie niższe niż na wsi (ryc. 9.2). Co ważne, **ubóstwo wiejskie ma inny charakter niż miejskie – pierwsze zwykle wiąże się z ograniczonym zaspokojeniem potrzeb kulturalnych i oświatowych, z zakresem spędzania czasu wolnego czy z ograniczonymi możliwościami komunikacyjnymi, drugie zaś z potrzebami mieszkaniowymi i realizacją potrzeb bieżących. Dodatkowo należy zauważyć, że w ciągu ostatnich trzech lat ubóstwo na wsi nieznacznie rosło.** Powstaje zatem pytanie, co jest przyczyną wzrostu ubóstwa w sytuacji rozbudowanego systemu pomocowego, w tym Programu Rodzina 500 plus? Można przypuszczać, że i rok 2021 zwiększył sferę ubóstwa relatywnego i obiektywnego, na co mogła wpłynąć sytuacja pandemiczna COVID-19. Potwierdzeniem mogą być badania prowadzone w ramach projektu *Moja sytuacja w okresie koronawirusa*¹⁷, które jednoznacznie wskazują, że sfera ubóstwa subiektywnego wzrosła.



Rycina 9.2. Ryzyko ubóstwa w Polsce w zależności od stopnia urbanizacji

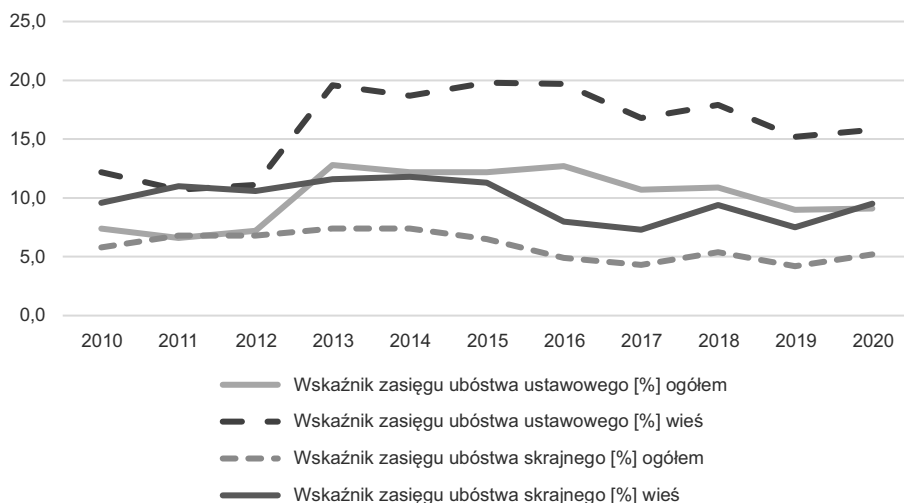
Źródło: Eurostat ilc_li02, ilc_li43.

Ubóstwo relatywne w ograniczonym stopniu pokazuje poziom deprywacji potrzeb. W większym stopniu określa nierówności ekonomiczne niż samą

¹⁶ 60% mediany dochodów ekwiwalentnych.

¹⁷ S. Kalinowski, A. Łuczak, *Social (in)security – the ambivalence of villagers' perceptions during COVID-19*, „Problemy Polityki Społecznej” 2021, 54, s. 48–67.

biedę. Trudną sytuację mieszkańców wsi unaocznia zasięg skrajnego ubóstwa wyznaczanego za pomocą minimum egzystencji. To ono obrazuje, z jak dużą grupą, która nie realizuje potrzeb chociażby na minimalnym poziomie, mamy do czynienia. **W 2020 r. zarówno ubóstwo ogółem, jak i ubóstwo wiejskie wzrosło odpowiednio do 5,2 i 9,5%, podczas gdy rok wcześniej wynosiło 4,2 i 7,5%. Istotne w analizach jest również ubóstwo ustawowe, które w 2020 r. na wsi wzrosło do 15,8% (ryc. 9.3).** Ubóstwo skrajne dotyczy osób, które swoje wydatki ograniczają do poziomu zagrażającego życiu i zdrowiu, a ich wydatki w gospodarstwie domowym liczącym cztery osoby (dwie osoby dorosłe i dwoje dzieci) są nie większe niż 430 zł na osobę. Z kolei ubóstwo ustawowe to takie, które w myśl ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. upoważnia do uzyskania świadczenia; w 2020 r. próg ten wynosił dla wskazanej przykładowej rodziny niecałe 530 zł/osobę.

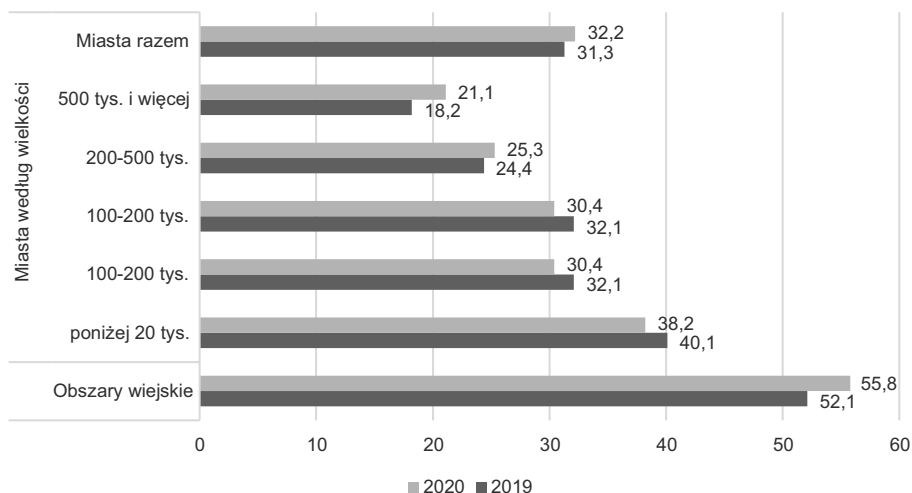


Rycina 9.3. Wskaźnik ubóstwa skrajnego i ustawowego ogółem i na wsi w latach 2010–2020 w Polsce

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Jednak ubóstwo to nie tylko jego skrajne postaci (minimum egzystencji i minimum ustawowe), ale również sfera niedostatku. Jest ona definiowana za pomocą minimum socjalnego. Wydatki konsumpcyjne na poziomie tego minimum pozwalają na prowadzenie „godnego życia” i traktowane są jako próg, poniżej którego następuje deprywacja integracyjnych potrzeb człowieka. Niektórzy badacze uważają ten poziom za ostrzeżenie przed ubóstwem – poniżej tego poziomu zagrożenie ubóstwem staje się realne. W polskich warunkach minimum socjalne pełni przede wszystkim funkcje poznawcze i diagnostyczne, pozwala określić i ocenić potencjalne zagrożenie ubóstwem. Jak

wykazują badania, w 2020 r. sfera niedostatku wzrosła – w miastach o niecały punkt procentowy, na wsi zaś o 3,7 p.p. Warto podkreślić, że zagrożenie niedostatkiem rośnie wraz z wielkością miejscowości (ryc. 9.4). Raport *Moja sytuacja w okresie koronawirusa* uzmysławia również, że sfera ta wzrasta wraz z oddaleniem od miast powiatowych lub wojewódzkich.



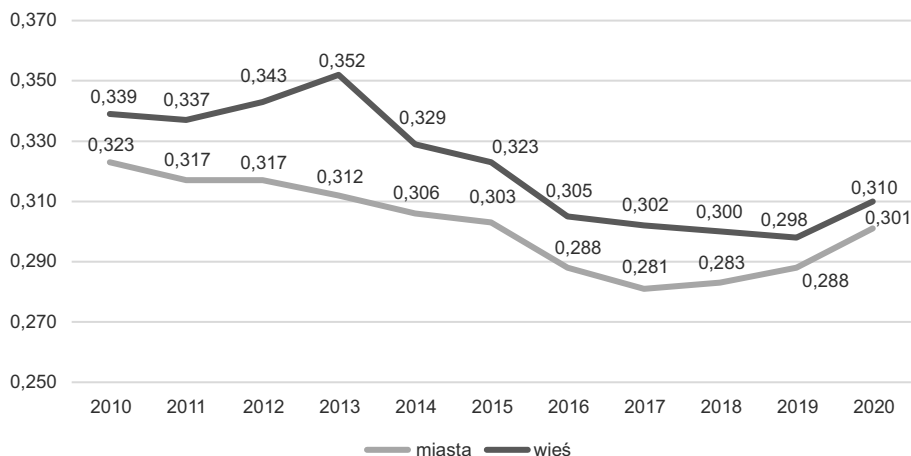
Rycina 9.4. Zasięg sfery niedostatku według miejsca zamieszkania w latach 2019 i 2020

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Dla podkreślenia zróżnicowania sytuacji dochodowej mieszkańców wsi warto dokonać analizy współczynnika Giniego. W analizowanym okresie nastąpił jego wzrost, co świadczy o wzroście zróżnicowania dochodów. W 2020 r. na wsi współczynnik ten wynosił 0,310, w mieście zaś 0,301 (ryc. 9.5). Należy zaznaczyć, że współczynnik ten nie daje jasnej odpowiedzi, której grupy dotyczy rozkład i zróżnicowanie dochodów – istotna wada z punktu widzenia działań polityki społecznej. Wysokie zróżnicowanie współczynnika Giniego wynika m.in. ze specyfiki obszarów wiejskich, które łączą zarówno wsie zgentryfikowane¹⁸, często położone blisko dużych aglomeracji miejskich, z peryferyjnymi, oddalonymi od dużych miast o dominującej tradycyjnej funkcji rolniczej.

Z punktu widzenia zadań pomocy społecznej oprócz ukazania wielkości ubóstwa i zakresu wykluczenia społecznego konieczne jest ukazanie przestrzennego ich zróżnicowania. Wskaźnikiem, który pozwala określić zagrożenie deprivacją potrzeb, jest odsetek osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej wśród ogółu mieszkańców gminy.

¹⁸ Przez gentryfikację wsi rozumie się proces polegający na rozlewaniu się miasta poza jego granice i na przyjmowaniu miejskiego charakteru i cech przez obszary wiejskie. D. Zwęglińska wskazuje, że proces ten polega na wypieraniu tradycyjnej funkcji wiejskiej (D. Zwęglińska-Gałęcka, *Gentryfikacja wsi i jej zasięg*, „Wieś i Rolnictwo” 2019, 2 (183), s. 57–87.

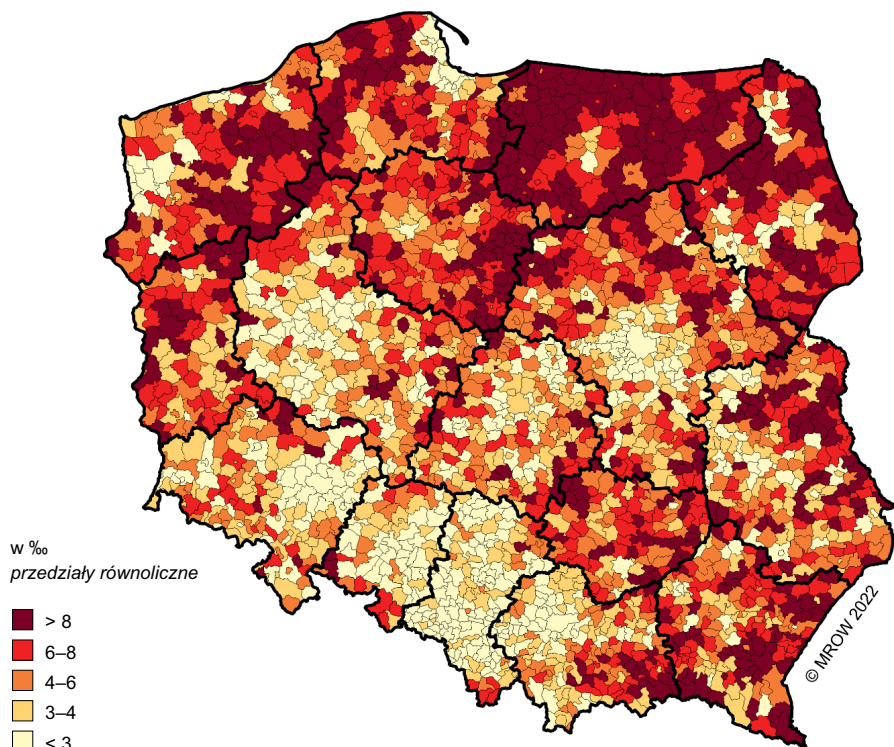


Rycina 9.5. Współczynnik Giniego na wsi i w mieście w Polsce w latach 2010–2020

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Należy przestrzec, by nie utożsamiać go z ubóstwem ani z wykluczeniem społecznym, ponieważ przesłanek udzielanej pomocy jest wiele. Wśród nich można wymienić oprócz wspomnianego ubóstwa również bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, sieroctwo, bezdomność, potrzebę ochrony macierzyństwa (w tym wielodzietności), przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomanię, trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładu karnego, pomoc uchodźcom, zdarzenia losowe, sytuację kryzysową, klęskę żywiołową. Jak widać, gama przesłanek uprawniających do ubiegania się o wsparcie jest znaczna. **Jak wynika z analiz, najwyższy odsetek osób objętych świadczeniami z Ośrodków Pomocy Społecznej (OPS) występuje w województwie warmińsko-mazurskim.** W Polsce widoczne są dwie osie koniecznego zakresu wsparcia ludności – na wschodzie Polski, wskutek m.in. niskiego poziomu dezagryzacji i niskiej koncentracji kapitału, oraz na północy i zachodzie Polski, w wyniku wciąż trudnej sytuacji po likwidacji PGR-ów. Można by również dodać trzecią oś koniecznego zakresu wsparcia, a mianowicie peryferyjność gmin – czyli oś wynikającą z oddalenia gmin od stolicy województwa. Pośród 10 gmin z najwyższym odsetkiem osób korzystających z pomocy OPS aż pięć leży w województwie lubelskim, po jednej w podkarpackim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim i w opolskim. Z kolei wśród 25 gmin z najwyższym odsetkiem osób korzystających z pomocy aż siedem leży na terenie województwa lubelskiego, po trzy w województwach warmińsko-mazurskim, podkarpackim i kujawsko-pomorskim (ryc. 9.6). Najczęstszą przyczyną udzielania świadczeń mieszkańcom wsi jest ubóstwo (49,6%), długotrwała lub ciężka choroba (40,6%), bezrobocie (36,4%),

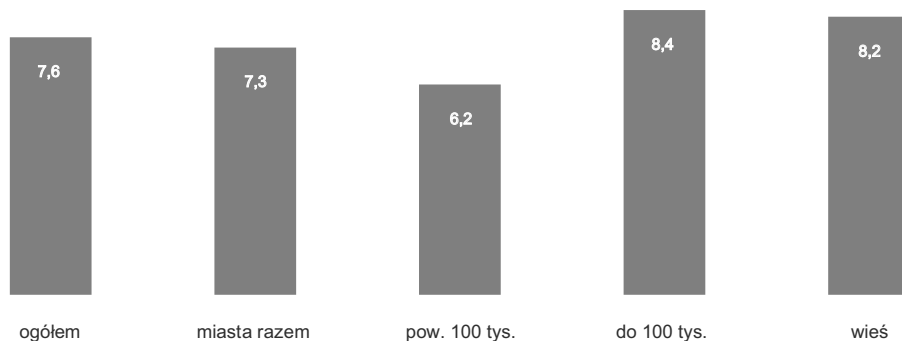
niepełnosprawność (35,5%) oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (15,3%) (na podstawie niepublikowanych danych MCPS).



Rycina 9.6. Odsetek osób w rodzinach objętych świadczeniami przyznanymi ogółem w ludności gminy

Źródło: opracował Łukasz Komorowski na podstawie danych MCPS.

Warto jeszcze raz podkreślić, że **przyczyn wykluczenia jest wiele. Jednak w dobie pandemii COVID-19 istotnego znaczenia nabiera wykluczenie cyfrowe i konsekwencje utrudnionej komunikacji (np. w przypadku pracy zdalnej czy nauczania)**. Zarówno w małych miastach (do 100 tys. mieszkańców), jak i na wsi ponad 8% gospodarstw domowych z osobami w wieku 16–74 lata nie ma dostępu do Internetu (ryc. 9.7). Dodatkowo, jak wskazują dane GUS (2021), 15,2% mieszkańców wsi nigdy z niego nie korzystała (w miastach wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 8,4%). Wśród przyczyn niekorzystania z Internetu mieszkańcy wsi najczęściej wskazują brak takiej potrzeby (niemal 40%) oraz brak odpowiednich umiejętności (30%), znacznie rzadziej przyczyną są zbyt wysokie koszty (1,9%), obawy związane z korzystaniem (2,5%), czy też niepełnosprawność (3,5%). Warto zaznaczyć, że nie liczy się samo połączenie do Internetu, ale również jego prędkość i jakość połączenia.



Rycina 9.7. Gospodarstwa domowe z osobami w wieku 16–74 lata bez dostępu do Internetu (w %)

Źródło: *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2020 r.*, GUS, Warszawa 2021.

Jak już wcześniej wspomniano, **niewystarczające dochody oraz wykluczenie społeczne mogą prowadzić do materialnej i społecznej deprywacji potrzeb**. Można ją rozpatrywać na dwóch poziomach – deprywacji podstawowej i pogłębionej: w pierwszym przypadku, gdy ankietowani nie mogą zrealizować sześć z 13 potrzeb, w drugim, gdy trudności te dotyczą co najmniej siedmiu potrzeb. Deprywacja dotyczy zarówno potrzeb realizowanych na poziomie gospodarstw domowych (takich jak zdolność do stawienia czoła nieoczekiwanym wydatkom, możliwość opłacenia tygodniowego urlopu poza domem, zdolność do skonfrontowania się z zaległościami płatniczymi kredytu hipotecznego lub czynszu, rachunków za media, rat ratalnych lub innych spłat kredytu, możliwość wykupienia posiłku z mięsem, kurczakiem, rybą lub ekwiwalentem wegetariańskim co drugi dzień, umiejętność odpowiedniego utrzymania domu, dostęp do samochodu do użytku osobistego, wymiana wysłużonych mebli), jak i na poziomie indywidualnym (posiadanie połączenia internetowego, wymiana zniszczonych ubrań na nowe, posiadanie dwóch par odpowiednio dopasowanych butów, wydawanie na siebie co tydzień niewielkiej sumy pieniędzy, prowadzenie regularnych zajęć rekreacyjnych, spotykanie się z przyjaciółmi/rodziną na drinka/posiłek przynajmniej raz w miesiącu). Badania Eurostat wskazują, że w 2020 r. 6,8% społeczności wiejskiej ulegała deprywacji potrzeb, przy czym 2,5% na jej skrajnym poziomie (tab. 9.3).

Chociaż deprywacja potrzeb dotyczy szeregu pozycji, to na szczególne wyróżnienie wynikające z możliwości zaspokojenia bytowych potrzeb jednostki zasługuje mieszkanie. Skrajnym niezaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych jest bezdomność, jednak ważna jest również pogłębiona mieszkaniowa deprywacja potrzeb. Dotyczy ona odsetka ludności mieszkającej w lokalu przeludnionym, a jednocześnie wykazującym co najmniej jeden z mierników

deprywacji mieszkaniowej (przeciekający dach, brak wanny/prysznic, brak toalety lub mieszkanie uważane za zbyt ciemne). **W przypadku obszarów wiejskich 8,4% mieszkańców ulega skrajnej deprywacji mieszkaniowej** (tab. 9.3). Gdyby jednak patrzeć wyłącznie na przeludnienie mieszkaniowe, wówczas odsetek ten wzrasta do 38,1%. Dodatkowo należy zaznaczyć, że 27,3% mieszkańców wsi nie ma centralnego ogrzewania (w mieście 12,0%), 16,5% łazienki (w mieście 4,3%), 13% ustępu spłukiwanego, a 7,5% nie jest objęte siecią wodociagową (w mieście odpowiednio 2,6% i 0,9%).

Tabela 9.3. Stopa deprywacji potrzeb w Polsce w latach 2018–2020

Wyszczególnienie	Stopa materialnej i społecznej deprywacji potrzeb			Stopa pogłębionej materialnej i społecznej deprywacji potrzeb			Stopa pogłębionej mieszkaniowej deprywacji potrzeb		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Ogółem	9,5	8,3	6,4	4,7	3,6	2,6	8,6	7,9	:
Obszary wiejskie	6,4	9,0	6,8	4,1	3,4	2,5	10,3	8,4	:

Źródło: Eurostat ilc_mdss09.

Zamiast podsumowania

Jak wynika z analiz, ubóstwo i wykluczenie społeczne obejmuje swoim zasięgiem nadal znaczną część społeczeństwa wiejskiego. **Wciąż mimo rozbudowanych programów pomocowych niektórzy obywatele nie realizują potrzeb chociażby na minimalnym poziomie, inni zaś ulegają częściowej deprywacji potrzeb.** Należy nieustannie zadawać pytanie: co zrobić, by wiejskie społeczeństwo było bardziej odporne na ryzyko ubóstwa i wykluczenia? Niestety nie ma prostej recepty. Rzecz jasna, społeczeństwo bez biedy czy wykluczenia byłoby niemal utopijnym wytworem Tomasza Morusa, jednak należy przedsięwziąć działania, które tę sferę będą ograniczać. Rodzi się pytanie, na ile polityka państwa powinna zmniejszać lub ograniczać ryzyko ubóstwa lub wykluczenia, a na ile to sam obywatel powinien za to odpowiadać, jednak odpowiedź na nie wykracza poza ramy przedmiotowe tego opracowania.

Jako autor opracowania zdaję sobie jednocześnie sprawę, że pominąłem wiele obszarów wykluczenia. Krótka forma tego rozdziału nie pozwoliła również odpowiedzieć na pytanie, co jest lub co może być głównym czynnikiem wykluczenia społecznego i wiejskiej biedy. I chociaż dane Ośrodków Pomocy Społecznej pozwalają określić główne powody udzielania pomocy, to bez informacji, jak znaczna jest grupa osób, które nie korzystają z pomocy, mimo że formalnie mogłyby z niej skorzystać, czy jak duży jest zasięg ubóstwa ukrytego, dokładny obraz ubóstwa i wykluczenia społecznego będzie nieco zafałszowany.

Bez względu na te ograniczenia w podsumowaniu można stwierdzić, że **mimo zachodzących zmian społeczno-ekonomiczna sytuacja ludności wiejskiej jest nadal gorsza niż mieszkańców miast**. Przedstawione wskaźniki ciągle dalekie są od oczekiwań wskazywanych w Agendzie 2030. Niezbędne są strukturalne działania na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym pozwalające niwelować lukę między wsią a miastem. Działania te muszą bardziej aktywizować ludność wiejską i tworzyć warunki smart rozwoju¹⁹ przy zachowaniu szczególnego kulturowego, krajobrazowego i środowiskowego znaczenia obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że działania te muszą być zindywidualizowane i kierowane do poszczególnych obszarów w zależności od ich typów funkcjonalnych, sytuacji społeczno-ekonomicznej, możliwości i zasobów. Tylko wtedy ziści się szansa ich powodzenia i poprawy warunków życia ludności.

¹⁹ S. Kalinowski, Ł. Komorowski, A. Rosa, *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2021.