

Renata Przygodzka

Uniwersytet w Białymstoku

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC LUDNOŚCI WIEJSKIEJ

CONTEMPORARY CHALLENGES OF THE RURAL POPULATION'S SOCIAL POLICY

Słowa kluczowe: polityka społeczna, ludność wiejska, wyzwania

Key words: social policy, rural population, challenge

Abstrakt. Zaprezentowano najistotniejsze problemy ludności wiejskiej wraz z oceną dotychczasowych działań polityki społecznej podejmowanych wobec tej grupy ludności. Na tym tle określono współczesne wyzwania dla kształtowania kierunków tej polityki. Szczególną uwagę zwrócono na potrzebę upowszechniania różnorodnych form aktywizacji zawodowej. Ze statystyk wynika bowiem, że dotychczas stosowane instrumenty polityki społecznej, głównie o charakterze biernym, nie wpłynęły znacząco na rozwiązanie problemów ludności wiejskiej.

Wstęp

Polityka społeczna jest jedną z ważniejszych polityk publicznych. Jej rola systematycznie wzrasta wraz z pojawianiem się nowych problemów będących konsekwencją procesów zachodzących we współczesnym świecie. Należą do nich przede wszystkim zmiany demograficzne, zmiany struktury społeczno-zawodowej, dysproporcje dochodowe i problem utrwalającego się ubóstwa, zmiany w stylu życia, nowe uzależnienia. Zakres i skala występowania tych problemów są zróżnicowane i często zależą od różnych czynników. Jednak z badań prowadzonych przez wielu autorów wynika, że jedną z istotniejszych przyczyn kumulowania się problemów społecznych jest zamieszkiwanie na wsi, zwłaszcza na obszarach oddalonych od aglomeracji, nisko zurbanizowanych, z dominującą funkcją rolniczą lub leśną. Oznacza to, że przeciwdziałanie specyficznym problemom dotykającym ludność wiejską, wymaga stosowania szczególnych instrumentów polityki społecznej [Wilkin, Nurzyńska 2005].

W tym kontekście celem artykułu była próba zidentyfikowania najistotniejszych problemów ludności wiejskiej, oceny stosowanych dotychczas rozwiązań oraz określenie współczesnych wyzwań polityki społecznej wobec tej grupy ludności. Wykorzystano takie metody, jak: analiza literatury przedmiotu, dokumentów rządowych, opracowań statystycznych, analiza porównawcza oraz analiza funkcjonalna.

Główne problemy ludności wiejskiej

Obszary wiejskie według TERYT stanowią około 93% powierzchni kraju i zamieszkuje je 14,9 mln osób, czyli 39% ogółu ludności Polski. Szacuje się, że do 2020 r. liczba mieszkańców obszarów wiejskich zwiększy się do około 15,2 mln osób, przy czym należy podkreślić, że wzrostowi temu towarzyszyć będą negatywne zjawiska demograficzne, a zwłaszcza proces starzenia się ludności oraz wyludnianie niektórych terenów. Pierwsze z wymienionych zjawisk w największym stopniu dotknie województwa podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i łódzkie, a drugie – województwa wschodniej Polski, w tym głównie podlaskie, warmińsko-mazurskie i lubelskie [Potencjał obszarów... 2011]. Chociaż w porównaniu ze wskaźnikami charakteryzującymi ludność miast, struktura wiekowa na wsi jest korzystniejsza (45% ludności w wieku przedprodukcyjnym mieszka na obszarach wiejskich), a wskaźnik dzietności wyższy, jednak poziom wykształcenia ludności jest znacznie niższy¹.

Pomimo systematycznie zmniejszającego się zatrudnienia w rolnictwie (udział ten spadł z 18,1 do 12,8% w skali kraju i z 43,8 do 30,7% na wsi) [Dochody i warunki... 2012], sektor ten jest nadal ważnym źródłem dochodów ludności wiejskiej. Konsekwencją tego jest fakt, że dochody mieszkańców wsi są relatywnie niższe niż mieszkańców miast. Z danych GUS wynika, że w 2009 r. dochody na wsi stanowiły

¹ W grupie ludności powyżej 15 lat odsetek osób z wykształceniem wyższym wynosi 9%, podczas gdy w miastach jest o 14 p.p. większy.

72% średnich dochodów rozporządzalnych na 1 osobę w mieście oraz dochód ten stanowił 80,5% średniej krajowej. Głównymi składnikami dochodu rozporządzalnego na wsi jest dochód z pracy najemnej (47%), ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (26%) oraz z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie (12%) [Dochody i warunki... 2012].

Poważnym problemem mieszkańców wsi jest ubóstwo. Z analiz GUS wynika, że w 2009 r. na wsi poniżej granicy ubóstwa przyjętej na poziomie minimum egzystencji żyło ponad 1,3 mln osób (ok. 9%). Jedną trzecią tej populacji stanowiły dzieci i młodzież do 18 roku życia. Najwyższy odsetek ubogich osób na wsi zanotowano wśród rodzin niemających własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujących się głównie ze świadczeń społecznych, innych niż emerytura i renta (ok. 31%), oraz rodzin rencistów (16%). Mieszkańcy wsi stanowili prawie dwie trzecie (ok. 63%) ogółu osób przeznaczających na swoje utrzymanie mniej niż założono w koszyku minimum egzystencji [Potencjał obszarów... 2011].

Poziom ubóstwa kształtują takie cechy, jak:

- pozycja na rynku pracy, np. ubóstwa skrajnego w 2004 r. doświadczyło 19,9% rolników oraz 14,7% pracowników użytkujących gospodarstwo rolne, a relatywnego odpowiednio 32,3 i 25,8%; oznacza to, że często nawet aktywność zawodowa nie chroni przed ubóstwem; bezrobocie pogłębia problem biedy;
- brak bądź niski poziom wykształcenia;
- skład rodziny – zwłaszcza liczba osób oraz występowanie osób niepełnosprawnych;
- miejsce zamieszkania – ubóstwo jest silnie skorelowane z zamieszkiwaniem w małych miejscowościach i na wsi.

Niebezpieczne dla kondycji społeczno-ekonomicznej ludności wiejskiej są następujące zjawiska [Strategia polityki... 2005]:

- utrwalanie się ubóstwa – może prowadzić nie tylko do ograniczenia dostępu do różnych dóbr, lecz przede wszystkim może powodować powstawanie kolejnych niekorzystnych zjawisk: alkoholizmu, przemocy w rodzinie, osłabienia więzi rodzinnych, a nawet przestępczości; niepokojące staje się dziedziczenie biedy i negatywnych wzorców.
 - utrudniony dostęp do pewnych obszarów życia społecznego – z diagnozy sytuacji polskiego społeczeństwa wynika, że rosnący poziom deprivacji może być konsekwencją zamieszkania na wsi, niedostatecznej liczby pracowników socjalnych, ograniczonego dostępu do informacji (wskutek m.in. słabszego wyposażenia gospodarstw domowych na wsi w komputery (53% ogółu gospodarstw domowych) i sieć internetową (43% ogółu gospodarstw), może być także efektem negatywnych zjawisk:
 - w obszarze edukacji – ograniczonego dostępu do edukacji przedszkolnej (z danych GUS wynika, że w roku szkolnym 2009/2010 liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat wyniosła 482, względem 815 w miastach), ograniczonego dostępu do wysokiej jakości kształcenia (średnia liczba punktów uzyskanych w 2009 i 2010 r. na egzaminie gimnazjalnym przez uczniów szkół wiejskich była niższa niż w miastach zarówno w części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej, jak i w przypadku języków obcych);
 - w obszarze zdrowia – wprawdzie na obszarach wiejskich systematycznie poprawia się dostęp do usług ambulatoryjnej opieki zdrowotnej – zakładów opieki zdrowotnej i praktyk lekarskich udzielających świadczeń w ramach środków publicznych, nadal jednak występuje niedostateczna profilaktyka zdrowotna i powszechne rezygnowanie z zakupu leków;
 - w obszarze mieszkalnictwa – wciąż jeszcze niedostateczne wyposażenie mieszkań w niezbędne instalacje sanitarne (kanalizacyjne, gazowe);
 - w obszarze kultury – ludność wiejska w ograniczonym stopniu korzysta z dóbr kultury, co wynika zarówno z likwidacji wielu ośrodków (bibliotek, klubów, świetlic), jak i ograniczonych środków finansowych (wprawdzie deklarowano poprawę możliwości finansowych, nadal jednak przeciętne wydatki na rekreację i kulturę na osobę w 2009 r. w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich (49 zł, w tym gospodarstwa rolnicze 40 zł) stanowiły niewiele ponad połowę wydatków na kulturę w miastach);
 - w obszarze transportu – likwidacja wielu połączeń kolejowych i autobusowych przy jednoczesnym wzroście cen usług transportowych istotnie utrudniła mobilność wielu osób dojeżdżających do pracy.
- Ograniczenie powyższych problemów wymaga wdrażania kompleksowych programów, które będą uwzględniały specyfikę obszarów wiejskich i ludności je zamieszkującej.

Polityka społeczna a ludność wiejska

Polityka społeczna należy niewątpliwie do najważniejszych polityk publicznych. Jako taka oznacza sferę działania państwa, innych podmiotów publicznych oraz społecznych organizacji pozarządowych, a jej celem jest kształtowanie godnych warunków życia ludności i poprawnych relacji międzyludzkich [Kowalak 2002]. Tak szeroko definiowana polityka społeczna obejmuje wiele polityk cząstkowych, takich jak: demograficzna, rodzinna, mieszkaniowa, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, oświatowa, ochrony

zdrowia, kulturalną i dotyczy zwłaszcza problemów: ubóstwa, bezrobocia, uzależnienia, bezdomności, niepełnosprawności, marginalizacji. W wąskim ujęciu polityka społeczna obejmuje działania nakierowane na zabezpieczenie bytu oraz potrzeb niematerialnych i materialnych obywateli. W tym znaczeniu jest bliższa pojęciu zabezpieczenie społeczne i tak też będzie rozumiana w niniejszym artykule. W dokumentach programowych podkreśla się, że odpowiednio zaprojektowana i wdrożona polityka społeczna stanowi inwestycję, która przynosi korzyści wszystkim obywatelom i całemu społeczeństwu. Działania zmierzające do integracji społecznej zwiększają potencjał rozwoju, a także sprzyjają zwiększaniu aktywności społecznej we wszystkich obszarach, m.in. na rynku pracy [Strategia polityki... 2005].

Zasady polityki społecznej na wsi nie mogą być rozpatrywane w izolacji jako zespół autonomicznych norm. Stanowią one bowiem integralną część całego systemu redystrybucji dochodu narodowego i jako takie muszą współgrać ze społeczno-gospodarczym rozwojem kraju, a w przypadku wsi – pozostają w ścisłym związku z etapem rozwoju rolnictwa [Przygodzka 1994].

Generalnie potrzeby ludności wiejskiej obejmują:

- zrównanie warunków socjalnych i infrastrukturalnych wsi i miasta, w tym zwłaszcza w zakresie sytuacji dochodowej, problemów starzejących się społeczeństw, gwarancji społecznych rodziny wiejskiej, polityki zdrowotnej;
- wybrane aspekty polityki oświatowej i kulturalnej;
- ograniczenia zjawisk niedostosowania społecznego.

Dotychczas wykorzystywane wobec mieszkańców wsi instrumenty polityki społecznej koncentrowały się w zasadzie na ubezpieczeniach społecznych (specyfika funkcjonowania KRUS), ubezpieczeniach zdrowotnych oraz opiece i pomocy społecznej. Należy podkreślić, że instrumenty te mają na ogół charakter biernego oddziaływania, co oznacza, że nie stymulują zmian i rozwoju. Z przeprowadzonych rozważań wynika też, że nie w pełni rozwiązują problemy mieszkańców wsi. Świadczyć może o tym fakt, że w 2008 r. prawie 1,9 mln mieszkańców wsi korzystało z pomocy społecznej, co stanowiło 56% ogółu beneficjentów tej pomocy w Polsce. Znacznie wyższy jest odsetek beneficjentów tej pomocy na wsi (13% ogółu mieszkańców) niż w mieście (6%) [Beneficjenci pomocy... 2011].

Nowe wyzwania w polityce społecznej wobec ludności wiejskiej

Zasadnicze kierunki polityki społecznej w Polsce wyznacza „Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013”. Jej głównym celem jest: *zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa prowadzącej do ułatwienia wszystkim obywatelom równego dostępu do praw społecznych, poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz wsparcia grup i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym przy zapewnieniu demokratycznego współuczestnictwa obywateli* [Strategia polityki... 2005]. Jednocześnie określono następujące priorytety:

1. „Poprawa warunków dla powstawania i funkcjonowania rodzin. Wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci”;
2. „Wdrożenie aktywnej polityki społecznej”;
3. „Kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych”;
4. „Budowa systemu wsparcia dla osób w wieku poprodukcyjnym”;
5. „Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych”;
6. „Partnerstwo publiczno-społeczne jako podstawa rozwoju usług społecznych”;
7. „Integracja społeczna i zawodowa imigrantów.

W sytuacji tak sformułowanych kierunków polityki społecznej rodzi się pytanie: który z nich może mieć przełożenie na skuteczne rozwiązywanie problemów ludności wiejskiej? Zanim jednak będzie można podjąć próbę odpowiedzi na postawione pytanie, należy zastanowić się, od czego przede wszystkim zależy sytuacja ludności wiejskiej. Wilkin słusznie stwierdził, że [2010] *sytuacja ekonomiczna, pozycja społeczna i perspektywy rozwoju ludności wiejskiej, w tym także ludności rolniczej, zależą przede wszystkim od dywersyfikacji ekonomicznej na obszarach wiejskich, w tym zwłaszcza odpowiedniego przyrostu liczby miejsc pracy, zwłaszcza w działach nierolniczych, dostępnych ludności zamieszkującej wsie i małe miasteczka*. Oznacza to, że najważniejsze cele strategii rozwoju obszarów wiejskich powinny dotyczyć kwestii zatrudnienia, tworzenia miejsc pracy oraz poprawy jakości kapitału ludzkiego, co też znalazło wyraz w dwóch głównych dokumentach strategicznych Rządu RP, czyli w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020”, zaprezentowanym w grudniu 2010 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-2020”.

Można uznać zatem, że spośród priorytetów i działań polityki społecznej kluczowe znaczenie dla ludności wiejskiej będą miały te działania, które będą zwiększały proces podnoszenia kwalifikacji i reorientacji zawodowej, będą stymulowały wzrost aktywności w zakładaniu działalności gospodarczej. Kierunki powyższych działań są zgodne z postulatami zgłaszanymi także przez Hausnera. Chodzi

zwłaszcza o rozwój usług umożliwiających godzenie aktywności zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, uruchamianie programów aktywizacji skierowanych do określonych grup społecznych, nacisk na kształcenie i kwalifikacje, rozwój samozatrudnienia wymagający wszechstronnego wsparcia dla przedsiębiorczości [Hausner 2008]. Towarzyszyć tym działaniom powinny odpowiednio dobrane instrumenty m.in. polityki fiskalnej (niższe podatki), ubezpieczeniowej (niższe składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne), polityki edukacyjnej (poprawa jakości edukacji, dodatkowe formy kształcenia w postaci kursów i szkoleń), specyficzny rodzaj doradztwa rodzinno-zawodowego. Na ten ostatni aspekt zwraca uwagę zwłaszcza Kamiński [2011], słusznie twierdząc, że potrzeba reorientacji zawodowej rolników i mieszkańców wsi wynika ze zmian w strukturze społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, będących konsekwencją nowoczesnych technologii produkcji rolniczej wspieranych przez unijne dotacje z jednej strony, a z drugiej – pogłębiania się problemu bezrobocia ukrytego. Przykłady skutecznych działań podejmowanych w partnerstwie publiczno-społecznym pokazują, że znacznie efektywniejszym instrumentem polityki społecznej są różne formy aktywizacji, w tym zwłaszcza zawodowej.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że sytuacja ludności wiejskiej, choć niewątpliwie ulega poprawie, nadal jednak dla znacznej jej części jest trudna. Świadczy o tym znaczny odsetek beneficjentów pomocy społecznej oraz relatywnie wysoki wskaźnik ubóstwa i zagrożenia nim. Dla ogólnej kondycji mieszkańców obszarów wiejskich szczególnie niebezpieczne jest utrwalanie tego stanu, głównie za sprawą ograniczenia dostępu do dóbr w wielu obszarach (edukacji, kulturze, ochronie zdrowia, mieszkalnictwie, transporcie).

Dotychczas rozwiązywanie problemów społecznych leżało w gestii polityki społecznej, która jednak w odniesieniu do ludności wiejskiej ma charakter głównie doraźny i wykorzystuje zwłaszcza instrumenty bierne. Oznacza to, że potrzebne są nowe kierunki działań. Spośród ujętych w „Strategii polityki społecznej na lata 2007-2013” celów i priorytetów szczególną rolę w rozwiązywaniu problemów ludności wiejskiej mogą mieć te, które będą prowadzić do dywersyfikacji ekonomicznej, aktywizacji zawodowej, wzrostu liczby miejsc pracy, wzmacniania jakości kapitału ludzkiego. Działania te znacznie wykraczają poza tradycyjną pomoc społeczną i wymagają wykształcenia specyficznej grupy doradców i asystentów. Służyć temu może upowszechnianie idei partnerstwa publiczno-społecznego.

Literatura

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2010 r. 2011: GUS, Kraków.
 Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2010). 2012: GUS, Warszawa.
Hauser J. 2008: Zarządzanie publiczne. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, 121-122.
Kamiński R. 2011: Reorientacja zawodowa rolników – konieczny kierunek zmian strukturalnych na wsi, Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju, Forum debaty publicznej. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
Kowalak T. 2002: Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia. Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok, 9-10.
 Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju. 2011: Forum debaty publicznej. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
Przygodzka R. 1994: Polityka społeczna wobec wsi i rolnictwa. [W:] Polska polityka rolna 1944-1994, Wybrane zagadnienia (red. B. Koźuch). Wyd. Filii UW w Białymstoku, Białystok, 101-104.
Rosner A. (red.). 2005: Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich. IRWiR PAN, Warszawa.
 Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013. 2005: Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
Wilkin J. 2011: Dotychczasowe i przewidywane tendencje w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. [W:] Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju, Forum debaty publicznej. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
Wilkin J., Nurzyńska I. (red.). 2008: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. FDPA, Warszawa.

Summary

The article presents the main problems of rural population and evaluation of social policy instruments that are applied to solve them. The discussion addresses the challenges in shaping social policy directions. The article pays special attention to popularizing approaches that stimulate occupational activity.

Adres do korespondencji:

dr hab. Renata Przygodzka, prof. UwB
 Uniwersytet w Białymstoku
 Wydział Ekonomii i Zarządzania
 ul. Warszawska 63, 15-064 Białystok
 tel. (85) 745 77 02
 e-mail: r.przygodzka@uwb.edu.pl