

**Przyczyny i skutki biedy na wsi**  
**Programy aktywizacji środowisk wiejskich w województwie łódzkim**

/raport z badań /  
Łódź 2001

streszczenie

Opracowanie wykonane przez Uniwersytet Łódzki na zlecenie Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.

Badanie przeprowadzono metodą ankiety indywidualnej pod nadzorem personalnym.

Badaniami objęto 305 pracowników gminnych ośrodków pomocy społecznej działających na terenach wiejskich województwa łódzkiego, pracujących w 134 GOPS-ach. 40 % badanych zajmowało kierownicze stanowisko.

Gminne ośrodki pomocy społecznej są instytucjami, w których następuje koncentracja problemów dotkniętych biedą mieszkańców wsi. Pracownicy socjalni, mający bezpośredni kontakt z takimi ludźmi, są osobami najlepiej zorientowanymi, mającymi przy tym pogląd na zjawisko biedy w skali lokalnej, a nie tylko jednostkowej. Ich wiedza i doświadczenie w zakresie analizowanych zagadnień jest wyjątkowa i sprawia, że można ich uznać za ekspertów w kwestii biedy na wsi. Badania opinii pracowników socjalnych objęło całe województwo łódzkie i pozwoliło na zgromadzenie unikalnych danych dotyczących biedy wiejskiej, jakimi nie dysponuje żadne województwo.

## **Postrzeganie zjawiska biedy i jej rozmiarów**

Definiując biednych, badani uwzględniali przede wszystkim ich sytuację materialną.

23,8 % odpowiedzi określało osobę biedną jako dysponującą niskim dochodem lub w ogóle pozbawionych dochodów

19,3 % odpowiedzi określało biednych jako ludzi, którzy nie mają możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb

18,4 % odpowiedzi wskazywało na biednych jako bezrobotnych lub członków rodziny, w których główny żywiciel utracił pracę

12,6 % odpowiedzi określało, iż biedę powoduje sytuacja życiowa ludzi: choroba, niepełnosprawność, wielodzietność, samotność, wypadki losowe.

Wśród respondentów przeważały opinie, że w gminach wiejskich województwa jest od 21 do 50 % ludzi biednych (42% respondentów). 30,2 % respondentów, postrzega rozmiary biedy jako obejmujące od 11 do 20 % mieszkańców w gminie. Aż 17,7 % badanych uważa, że ludzi biednych jest od 51 do 75 %.

Z takimi ocenami można wiązać postrzeganie własnej sytuacji życiowej respondentów: blisko połowa twierdzi, że obawia się biedy, choć jednocześnie wyraża przekonanie, że jakoś sobie poradzi, a co dziesiąty respondent boi się biedy i nie wie jak sobie poradzi.

## **Kategorie ludzi biednych w województwie**

W skali całego województwa, zdaniem pracowników GOPS wśród ludności biednej na wsi największy jest udział osób **bezrobotnych**.

W dalszej kolejności, na zbliżonych pozycjach lokują się:

**rolnicy**

**rodziny wielodzietne**

**ludzie, którzy co prawda pracują ale zbyt mało zarabiają**

**osoby skrzywdzone przez los** (chore, niepełnosprawne, samotne)

W odniesieniu do każdej z wymienionych kategorii ludzi biednych występują różnice pomiędzy poszczególnymi powiatami województwa łódzkiego. Osoby bezrobotne zostały uznane za najliczniejszą kategorię w powiatach:

kutnowskim

łęczyckim

poddębickim

radomszczańskim,

sieradzkim

zduńskowolskim

zgierskim

### **Przyczyny popadania w biedę**

By lepiej zobrazować przyczyny popadania w biedę, autorzy opracowania poprosili respondentów o wyrażenie opinii na temat „wewnętrznych” i „zewnętrznych” przyczyn popadania w biedę.

Przyczyny „wewnętrzne” rozumiane były jako okoliczności ściśle związane z życiem konkretnego człowieka, jego postępowaniem lub zdarzeniami w jego najbliższym otoczeniu. Aż 74,1 % respondentów uznało tu, iż najważniejszą przyczyną popadania w biedę jest niezaradność życiowa (nieprzystosowanie do zmian, nowych warunków, nieumiejętność znalezienia się w nowej sytuacji). Ponad połowa respondentów (51,1 % ) wskazało na następną istotną przyczynę popadania w biedę jaka jest „dziedziczenie biedy”. Następnie wskazywano na sytuacje rodzinne (wielodzietność, rozpad rodziny) tak uważało 46,9 % respondentów. Alkoholizm i inne patologie jako przyczyny popadania w biedę wskazało 44,6 % respondentów, a 40,3 % uznało, iż przyczyną są sytuacje losowe takie jak: starość, choroba, niepełnosprawność.

Przyczyny „zewnętrzne” popadania w biedę rozumiane były jako okoliczności, wydarzenia i decyzje, które zachodzą poza obszarem życia konkretnego człowieka i są od niego niezależne. W tej grupie przyczyn w przeważającej większości (87,9 %) respondenci wskazali na bezrobocie i pozostawanie bez pracy jako główne powody popadania w biedę. W następnej kolejności wymieniano niewłaściwą politykę rolną (likwidacja PGR-ów, nieopłacalność produkcji, złą sytuację w rolnictwie) – tak wskazało 45,2 % badanych. Ponadto wśród przyczyn zewnętrznych za ważną uznano sytuację zakładów pracy, prywatyzację, redukcje, upadłości, likwidację zakładów, brak pieniędzy na płace – 40,7 % respondentów.

Jako dwie główne przyczyny biedy długotrwałej, trwającej powyżej dwóch lat, wskazano brak pracy i bezrobocie (94,8 % respondentów) oraz niezaradność życiową (69,2 %). Bieda długotrwała jest stałą i powszechnie występującą cechą biedy wiejskiej.

Sytuacja bezrobotnych na wsi województwa jest szczególnie ciężka. Zdobycie pracy dla poszukujących zatrudnienia jest niezwykle trudne, również z powodu wąskich możliwości przekwalifikowania się tych ludzi. Gdy doda się do tego rozmaite sytuacje życiowe jak choroby, niepełnosprawność, rozpad rodziny, to nic dziwnego, że stałym komponentem biedy stają się różnego rodzaju patologie, takie dysfunkcje rodziny, przemoc w rodzinie, uzależnienia oraz inne zachowania destrukcyjne. Dramatyzmu dopełnia tu powszechnie obserwowana przez pracowników GOPS niezaradność życiowa mieszkańców wsi – ich nieprzystosowanie do tempa zmian, nieumiejętność znalezienia się w nowej sytuacji. Elementy te w sytuacji człowieka biednego prowadzą do stanu apatii, frustracji, utraty aspiracji.

## **Skuteczność różnych form pomocy osobom biednym**

Za najskuteczniejsze formy pomocy stosowane przez gminne ośrodki pomocy społecznej, uznano pomoc finansową kierowaną do instytucji z konkretnym przeznaczeniem (np. obiady, opłata świadczeń , wypoczynek letni) oraz pomoc finansową kierowaną do klienta, następnie pomoc rzeczową, poradnictwo, pomoc usługową i opiekuńczą. Najmniej skutecznie do poprawy sytuacji ludzi biednych przyczynia się aktywizacja zawodowa. Trudno tu rozstrzygnąć, czy ten typ działania jest w swojej istocie mało skuteczny, czy też możliwe formy jego realizacji nie przynoszą oczekiwanych efektów. Ta sytuacja może mieć też ścisły związek z brakiem kadr w pomocy społecznej, w tym specjalistów różnych dziedzin.

Oceny stopnia zaspokajania potrzeb ludzi biednych przez instytucje pomocy społecznej są bardzo niskie. Zaledwie ponad 6 % respondentów uważa, że gminne ośrodki pomocy społecznej zaspakajają potrzeby swoich klientów w stopniu raczej wystarczającym, pozostali mają w tej sprawie odmienne opinie – zdecydowana większość (81 % ) ocenia zakres udzielanej pomocy jako raczej lub zupełnie nie wystarczający. Największy udział wśród ocen pozytywnych mają powiaty łowicki, skierniewicki. Biedny z reguły jest klientem pomocy społecznej, chociaż czasami z powodu braku środków finansowych, jakimi dysponuje pomoc społeczna, nie zostaje tą pomocą objęty. Jeśli zostaje formalnie klientem pomocy społecznej, to uzyskuje wsparcie nieproporcjonalne do skali swoich potrzeb.

## **Współpraca – rola instytucji – pomoc w wychodzeniu z biedy**

Najczęściej ludzie biedni sami zgłaszają się do instytucji pomocy społecznej. Rzadko trafiają tam za pośrednictwem pracowników socjalnych, sporadycznie zaś z inicjatywy innych ludzi (członków rodziny, znajomych, przedstawicieli

władzy lokalnej). Nigdy nie zgłaszają biednych pracownicy instytucji publicznych (szkoły, policji) czy instytucji religijnych.

Interesująco przedstawia się tu zestawienie dotyczące prowadzenia współpracy GOPS z innymi instytucjami. Pracownicy GOPS najczęściej współpracują (41,3%) z instytucjami publicznymi zajmującymi się dziećmi i młodzieżą (szkoły, przedszkola, kuratorium, placówki opiekuńczo –wychowawcze), kościołem i policja (po 33 % wskazań przez badanych) strukturami władz gminy oraz powiatowymi centrami pomocy rodzinie (po 27 % wskazań przez respondentów)

Najlepiej respondenci oceniają aspekty współpracy z władzami gminy (70,8% ocen pozytywnych). Nieco gorzej postrzegany jest poziom zainteresowania władz gminnych tą problematyką. Mniej niż połowa respondentów stwierdziła, że władze gminne podejmują różne przedsięwzięcia na rzecz poprawy sytuacji ludzi biednych. Inicjatywa władz skierowana jest najczęściej na osoby bezrobotne. Jeśli chodzi o mieszkańców wsi, to zdecydowanie na ich niekorzyść świadczą opinie o poziomie zainteresowania ludźmi biednymi w gminach. Może to wiązać się z odchodzeniem od typowego dla wsi, tradycyjnego modelu więzi społecznych. Uwzględniając wyraźnie podzielone opinie na temat jakości współpracy z kościołem i tylko w niespełna 50 %, pozytywne oceny dotyczących współpracy instytucjonalnej, wypada negatywnie ocenić lokalny kontekst społeczny, w jakim pomoc społeczna prowadzi działalność skierowaną na przeciwdziałanie biedzie wiejskiej.

Opinie badanych na temat działalności instytucji funkcjonujących na poziomie państwa są jeszcze bardziej negatywne. Zarówno prace rządu jak i parlamentu w tej dziedzinie spotkały się z krytyką ze strony respondentów.

Znamiennym jest rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące działań, które powinny zostać podjęte przez władze lokalne, aby poprawić sytuację ludzi biednych. Zdecydowana większość respondentów (65,2 %) uważa, że w pierwszej kolejności władze powinny podjąć działania w kierunku tworzenia nowych miejsc pracy. W następnej kolejności (29,2%) władze powinny zwiększyć środki na pomoc społeczną.

W opinii badanych do zwalczania biedy na wsi najbardziej kompetentne są przede wszystkim gminne ośrodki pomocy społecznej, ale też ogromną rolę mają tu władze gminne. Zwraca tu uwagę niewielki udział odpowiedzi upatrujących w Kościele instytucji właściwej do zajmowania się problemami ludzi biednych – co trzeci respondent krytycznie ocenił współpracę gminnych ośrodków pomocy społecznej z kościołem. Jednocześnie badani dostrzegają zalety takiej współpracy, bowiem właśnie kościół wymieniano najczęściej jako instytucję, z którą obecnie ośrodki nie współpracują, ale z którą warto byłoby współpracę nawiązać. Rola kościoła w środowiskach wiejskich jest wciąż znacząca również w jej aspekcie opiniotwórczym.

### **Zwiększenie skuteczności walki z biedą**

Oprócz wspomnianych już postulatów tworzenia miejsc pracy oraz zwiększenia środków na pomoc społeczną (podkreślić tu należy postrzeganą przez respondentów aktywną formę walki z biedą przy czterokrotnie mniejszym postulowaniu zwiększenia nakładów na pomoc społeczną przy potrzebie zwiększenia miejsc pracy).

Badani zwrócili ponadto uwagę na jeszcze jeden aspekt pozwalający podnieść skuteczność walki z biedą, mianowicie opracowanie całościowej strategii przeciwdziałania biedzie na poziomie państwa (co trzeci badany). Jednocześnie prawie połowa badanych źle i bardzo źle oceniła zaawansowanie w

opracowaniu lokalnej strategii zwalczania walki z biedą, a prawie jedna trzecia nie potrafiła odpowiedzieć na pytanie o poziom opracowania takiej lokalnej strategii.

Pomoc społeczna wobec klientów z grup najwyższego ryzyka socjalnego (dzieci, młodzież, starsi, niepełnosprawni) w gminach wiejskich województwa łódzkiego.

Celem badań była analiza form pomocy świadczonej na rzecz wymienionych kategorii osób a przedmiotem badania gminne ośrodki pomocy społecznej na terenach wiejskich w regionie łódzkim. Wobec każdej z kategorii osób z grup największego ryzyka określono formy pomocy oraz liczbę osób korzystających.

Analizie poddano również sytuacje pozbawienia pomocy ze strony GOPS oraz przyczyny jej braku i liczbę osób pozbawionych pomocy. W celu zminimalizowania kosztów analizy dane uzyskano metodą ankiety pocztowej. Wypełnione ankiety przesłało 116 GOPS z terenów wiejskich tj. 85,9% wszystkich w województwie.

### **Pomoc wobec dzieci i młodzieży**

Opieka, jaką otoczona jest ta grupa jest zróżnicowana. Przeważają świadczenia w naturze lub w postaci zasiłków celowych. Największa liczba dzieci (14.086 osób) otrzymuje pomoc w postaci finansowania lub dofinansowania żywienia w szkołach i przedszkolach. Wskazywane są tu niedobory środków finansowych w stosunku do zapotrzebowania. Z tej formy pomocy powinno korzystać o 1053 dzieci więcej. 3 438 dzieci otrzymuje pomoc w postaci zasiłku celowego, celowego specjalnego lub pomocy w naturze. Pomoc społeczna finansuje też pobyt w internatach ponad 1000 uczniów z terenów wiejskich województwa. Z dofinansowania wypoczynku letniego korzysta ok. 1435 dzieci. W wielu

wypadkach jest to pełna refundacja kosztów pobytu dziecka na obozie lub koloniach. Ponadto pracownicy socjalni otaczają 1030 dzieci pomocą w formie pracy socjalnej stając się w ten sposób rzecznikami spraw dziecka w kontaktach z innymi instytucjami (sądy, placówki oświatowe, służba zdrowia itp.)

Zaledwie w 10 na 116 GOPS stwierdzono że objęto pomocą wszystkie dzieci i młodzież kwalifikujące się do jej otrzymania. Co trzeci GOPS nie udzielił w tej sprawie odpowiedzi, co może wskazywać na niedostateczne rozeznanie w rzeczywistych potrzebach tej grupy. Co czwarty GOPS wskazuje na potrzebę poszerzenia pomocy usługowej i rzeczowej oraz zwiększenia liczby dzieci dożywianych z funduszy pomocy społecznej. Największa liczba dzieci którym nie można udzielić pomocy z powodu ograniczonych środków zamieszkuje tereny powiatów wieluńskiego i opoczyńskiego.

Dzieciom pomagają też inne instytucje (PCPR, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, placówki oświatowe, świetlice, samorządy lokalne, PFRON) i organizacje pozarządowe (TPD, PKPS, PCK, związki emerytów, stowarzyszenia ludzi niepełnosprawnych, organizacje kościelne itp.).

### **Pomoc wobec ludzi starych**

Kolejną kategorią ryzyka socjalnego wśród klientów pomocy społecznej są ludzie starzy. Na terenach wiejskich ośrodki pomocy społecznej deklarują iż udzielają pomocy w 11642 przypadkach. Uwagę zwraca tu niewielka ilość ludzi starych objętych pomocą w najbardziej zaludnionym powiecie województwa tj. zgierskim. Co drugi człowiek stary z terenów wiejskich korzysta z różnorodnej pomocy finansowej. Dominujące są zasiłki celowe i okresowe. Oznacza to że dochody tych osób lub rodzin są niższe niż ustalone kryteria dochodowe, a więc często nie przekraczają 400 zł na osobę. Osobom starym udzielana jest pomoc w postaci usług opiekuńczych. Wg zebranych

informacji wynika, iż opiekę wobec osób starszych należałoby poszerzyć i objąć wg szacunków GOPS co najmniej o 3.700 osób więcej.

Ponad półtora tysiąca osób starszych, z których część korzysta z różnych form pomocy świadczonych przez ośrodki pomocy społecznej, zwraca się niezależnie od tego o pomoc do innych organizacji i instytucji działających na terenie województwa: innych jednostek pomocy społecznej – powiatowych centrów pomocy społecznej, ośrodków interwencji kryzysowej, domów pomocy społecznej, jednostek organizacyjnych gminy, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, organizacji pozarządowych, organizacji kościelnych. Podmioty te udzielają osobom starszym najczęściej pomocy finansowej, rzeczowej lub pomocy w organizacji czasu wolnego.

### **Pomoc wobec osób niepełnosprawnych**

Ośrodki pomocy społecznej w gminach województwa łódzkiego objętych badaniem udzielają pomocy prawie 9100 osobom niepełnosprawnym, głównie w formie zasiłków finansowych, które pobiera prawie 6 i pół tysiąca osób, pracy socjalnej, świadczonej 1006 osobom i pomocy w naturze, z której korzysta ponad 500 osób.

Najczęstszą formą pomocy finansowej pobieranej przez niepełnosprawnych jest renta socjalna – otrzymuje ją 37% niepełnosprawnych klientów pomocy – osób niezdolnych do pracy, pozbawionych uprawnień do renty czy emerytury, których niepełnosprawność powstała przed 18 rokiem życia.

Osoby niepełnosprawne otrzymują także zasiłki okresowe, pomoc rzeczową w postaci odzieży, posiłku poradnictwa, wsparcia w załatwianiu spraw urzędowych oraz ułatwianie udziału w zajęciach rehabilitacyjnych oraz

dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych lub zakupu sprzętu rehabilitacyjnego.

Dość duża grupa osób niepełnosprawnych w gminach objętych badaniem (ponad 1600 osób) nie otrzymuje pomocy ze strony ośrodków Pomocy społecznej, lub też otrzymuje pomoc niewystarczającą, co najczęściej wynika z ograniczonych środków, jakimi ośrodki te dysponują. Badanie wykazało, że przypadki takie występują z największą częstotliwością w powiatach: piotrkowskim, tomaszowskim i wieluńskim.

Z badań wynika, że instytucją najczęściej wskazywaną jako udzielająca pomocy osobom niepełnosprawnym jest powiatowe centrum pomocy rodzinie (41% wskazań).

Pomocy osobom niepełnosprawnym udzielają także organizacje pozarządowe, np. Polski Związek Głuchych, Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci. Korzysta z nich jednak tylko nieco ponad 40% osób niepełnosprawnych zgłoszonych przez ośrodki pomocy społecznej jako potrzebujące pomocy.

### **Podsumowanie**

Na badanych terenach wiejskich gminne ośrodki pomocy społecznej udzielają pomocy ogółem prawie 35 tysiącom osób należącym do grup ryzyka socjalnego. Najliczniejszą grupę osób objętych pomocą stanowią dzieci.

Powiaty, gdzie objęto pomocą najliczniejsze grupy klientów to: piotrkowski, bełchatowski, radomszczański, tomaszowski i łowicki.

Najczęściej stosowane formy pomocy to pomoc finansowa w postaci zasiłków pieniężnych ( otrzymuje je 34% zgłaszających się do ośrodków), dożywianie dzieci w szkołach (31,8%) oraz pomoc w naturze (10,8%)

Ponad 9 tysięcy osób należących do grup ryzyka socjalnego nie otrzymuje pomocy, najczęściej z powodu:

- ograniczonych środków finansowych ośrodków pomocy
- przekroczenie przez osobę zgłaszającą się po pomoc kryterium dochodowego (często w niewielkim stopniu).

Oprócz ośrodków pomocy społecznej, pomocy osobom potrzebującym udzielają inne podmioty: PCPR-y, gmina, organizacje pozarządowe i kościelne, Agencja Własności Rolnej.

Poprawę efektywności pomocy przynieść może lepsza koordynacja działań różnych podmiotów świadczących pomoc osobom z grup ryzyka socjalnego.