

## 4.CHARAKTERYSTYKA GMIN WIEJSKICH

Barbara Marek-Zborowska, Andrzej Kościółek

Przystępując do budowania systemu wsparcia kierowanego do społeczności należy przygotować szczegółową diagnozę, opartą na rzetelnych i wielostronnych źródłach. Osoby podejmujące przedsięwzięcia aktywizacyjne winny dysponować informacjami na temat społeczności lokalnej (regionalnej), w tym wiedzą o planach rozwoju gospodarczego czy szerzej przeobrażeniach cywilizacyjnych. Warto też wspomnieć o kulturze czy tradycji społeczności. Do powyższych sfer wiedzy należy dodać tę, która z punktu widzenia opracowania i wdrożenia MODELU wydaje się być kluczowa. Chodzi o znajomość potrzeb i problemów społecznych mieszkańców. Z jednej strony należy więc uwzględnić potrzeby osób, rodzin i grup odbiorców, a z drugiej zaś możliwości i zasoby, tkwiące w tej społeczności (materialne, mentalne, organizacyjne itp.). W opracowaniu takiej diagnozy, co pokazuje się w analizach dotyczących MODELU Kooperacji użyteczne stają się informacje pochodzące z różnych źródeł: naukowych opracowań, danych urzędowych, dokumentacji instytucji i organizacji działających na danym obszarze, ale także z wywiadów z ekspertami. W prezentowanym opracowaniu MODELU Kooperacji skupiono się na mocnych i słabych stronach środowisk wiejskich, w oparciu o różnorodne źródła:

### 1. Źródła zastane:

- a) J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2018.
- b) Dane OZPS z województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego podkarpackiego, świętokrzyskiego, (wybrane elementy) 2017 r.,
- c) Informacje z Kart Gmin z województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego podkarpackiego, świętokrzyskiego, 2018 r.

### 2. Badania jakościowe. Raporty z badań ROPS:

- a) *Raport z badań. Współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa*, 2014r.,
- b) *Raport z badań. Rozpoznanie potrzeb, trudności i zasobów potrzebnych do budowania kooperacji pomiędzy służbami pomocy społecznej a podmiotami i jednostkami z innych sektorów*, 2018 r. Badania przeprowadzone w 2018 roku techniką wywiadów zogniskowanych w ramach realizacji I Kamienia Milowego (etapu) pod nazwą „Liderzy kooperacji”.

3. Sprawozdania i raporty z pracy terenowej animatorów, Gminno-Powiatowych Zespołów Kooperacji (G-PZK) oraz doradców MODELU.

W okresie lipiec-grudzień 2018 w każdym z pięciu województw makroregionu pracowało systematycznie 40 G-PZK, po 8 gminno-powiatowych zespołów kooperacji ( 419 podmiotów).

Metodyczne działania zespołów odbywały się zgodnie z opracowanymi scenariuszami. G-PZK spotykały się minimum raz w miesiącu na 6 godzin z doradcami, konsultantami naukowymi i prawnymi. Zespoły były związane ze zgodą władz powiatów i gmin, a pracowały dzięki zaangażowaniu 80 animatorów, po 40 z pcpr-ów i gops-ów. Wiedza praktyczna uczestników G-PZK była wzmocniona działaniami edukacyjnymi ( dwa dwudniowe szkolenia dot. kooperacji i efektywnych metod pracy z rodziną, trzydniowe spotkanie wymiany doświadczeń), a także obiektywnym badaniem zewnętrznym. Łącznie odbyło się 280 spotkań warsztatowych, 21 spotkań konsultacyjnych, 95 szkoleniowych, Opracowano 35 sprawozdań doradczych, 6 opracowań z konsultacji.

Głównym celem analizy wymienionych źródeł jest wskazanie tych kapitałów, których wykorzystanie może sprzyjać wypracowaniu zasad efektywnej współpracy pomiędzy instytucjami pomocy i integracji społecznej, a podmiotami innych polityk sektorowych, istotnych z punktu widzenia problemów mieszkańców obszarów wiejskich.

Ekonomiści opisujący uwarunkowania oraz konteksty aktywizacji społecznej w skali lokalnej, niejednokrotnie podkreślają decydujące znaczenie gospodarki rynkowej i kapitału ekonomicznego tym procesie. Jego istnienie warunkuje rozbudowę pozostałych form kapitałów (społecznego, ludzkiego, kulturowego), choć z drugiej strony ich poziom przekłada się zwrotnie - na ilość i jakość zaangażowanych w rynek pieniędzy.

Zanim zostaną przedstawione mocne i słabe strony środowisk wiejskich, już na wstępie należy wskazać kilka ogólnych **danych socjo-demograficznych charakteryzujących środowiska wiejskie** w Polsce. Z raportu „Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi” wynika, iż gminy wiejskie stanowią 66 - 72% gmin w województwach, co stanowi 93% obszaru kraju. Od kilku lat rośnie liczba mieszkańców wsi. Obecnie ludność zamieszkująca środowiska wiejskie stanowi 40% ludności Polski (w 2005 roku - 38,6 %). Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich to średnio 53 osoby na km<sup>2</sup>, ale w większości, gmin ok 30 osób na km<sup>2</sup>, dla przykładu w miastach średnio 3500 osób na km<sup>2</sup>.

W latach 2014-2016 przyrost naturalny ludności wiejskiej był dodatni. Liczba mieszkańców zwiększyła się m.in. w województwach mazowieckim i podkarpackim, a w pozostałych, w których realizowany jest projekt zanotowano ujemny przyrost naturalny, m. in. w województwach: lubelskim, podlaskim i świętokrzyskim.

Czas trwania życia mieszkańców wsi jest krótszy niż mieszkańców miast. Wśród mieszkających na wsi mężczyzn przewidywany czas życia wzrósł z 73,1 roku w 2014 r. do 73,2 roku w 2016 r., czyli o 0,1 roku, podczas gdy w okresie 2012–2014 – o cały rok. Podobnie wśród kobiet: czas trwania życia wzrósł w latach 2014–2016 z 81,7 do 81,9 roku, czyli o 0,2 roku wobec 0,7 roku w latach 2012–2014. Jak widać z powyższych danych różnica między czasem trwania życia kobiet i mężczyzn jest dość znaczna i dla roku 2016 wyniosła 8,7 lat.

Mężczyźni na wsiach żyją krócej niż w miastach i do niedawna różnica na niekorzyść wsi rosła: w 2010 r. wynosiła 1,2 roku wobec 0,9 i 0,6 roku odpowiednio w latach 2008 i 2006. W 2012 r. różnica zmalała do roku, ale w latach 2014 i 2016 ponownie wzrosła odpowiednio do 1,1 i 1,2 roku.

W odróżnieniu od mężczyzn wśród kobiet parametry trwania życia są na wsi ogółem tylko nieco korzystniejsze niż w miastach (np. o 0,1 i 0,2 roku w latach 2010 i 2014), albo nie różnią się między sobą (np. w latach 2012 i 2016). W 2016 r. wśród kobiet mieszkających na wsi najwyższy wskaźnik trwania życia obserwowano w województwie podkarpackim 83,0, a najniższy w lubuskim i warmińsko-mazurskim: 80,5. Najwyższy przeciętny czas trwania życia mężczyzn mieszkających na wsi odnotowano w województwie małopolskim i podkarpackim: 74,7 roku, a najniższy w warmińsko-mazurskim: 71,6. W porównaniu z krajami UE-28, w Polsce na wsi w 2015 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn było o 4,9 roku krótsze niż ogółu mężczyzn średnio we wszystkich krajach UE, a kobiet o 1,6 krótsze.

Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi zwiększył się z 26 do 28 osób (wieś), podczas gdy w miastach jest już wyraźnie wyższy i zwiększył się z 33 do 36 osób. Według prognozy demograficznej GUS na lata 2014–2050 w strukturze ludności wsi według ekonomicznych grup wieku, udział ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się z 63,4% do 50,8% (w miastach z 63,5% do 47,3%). Udział ludności w wieku poprodukcyjnym zwiększy się z 16,2% do 33,9% (w miastach z 19,8% do 38,7%), a wskaźnik obciążenia osobami starszymi wzrośnie z 29 do 67 osób (w miastach z 31 do 82 osób).

W latach 2014–2016 napływ ludności z miast na wieś był większy niż odpływ ze wsi do miast, w związku z czym saldo migracji pozostało dodatnie dla wsi, chociaż zmalało z 1,9 osoby na 1000 ludności wiejskiej w 2014 r. do 1,6 osoby w 2016 r. Saldo migracji na wsi było dodatnie zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet oraz w większości grup wieku, z wyjątkiem grup 20–24 i 25–29 lat, w których było ujemne - w 2016 r. 1,5 (20–24 lat) i 6,3 (25–29 lat) osoby na 1000 ludności wiejskiej. Ubywa więc osób młodych, najbardziej kreatywnych, wykształconych i zarazem obdarzonych potrzebnym w takim środowisku kapitałem kulturowym. Dodatkowo saldo migracji na wsi w 2016 r. notowano w większości województw z wyjątkiem lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego, w których było ujemne (odpowiednio –0,3, –0,1, –0,9, –1,9 i –0,2 osoby na 1000 ludności) i świętokrzyskiego, w którym było zerowe. Saldo migracji ze wsi na pobyt stały do innych krajów było w 2014 r. ujemne i wyniosło –3,8 tys., ale w 2016 r. zostało zastąpione saldem dodatnim +0,8 tys. Zmiana ta była wynikiem zmniejszenia się liczby emigrantów z 7,2 do 3,5 tys. i zwiększenia liczby imigrantów z 3,4 do 4,3 tys.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na położenie środowisk wiejskich względem większych ośrodków miejskich oraz cechy lokalnej gospodarki, co nie jest bez znaczenia dla wyników badań.

**Położenie centralne w regionie (tj. w bezpośredniej bliskości od jego dynamicznego centrum)**

**sprzyja znacząco większej aktywności niż w przypadku gmin położonych półperyferyjnie (gmin w bezpośredniej bliskości większych lub średniej wielkości miast lub peryferyjnie, w znaczącej odległości od większych ośrodków miejskich. Z kolei typ przeważającej gospodarki (gminy o charakterze rolniczym i takie w których funkcjonują nierolnicze zakłady pracy lub są one w niewielkiej odległości), jak i rozległość gmin wpływa na doświadczane problemy społeczne.**

Wieś aczkolwiek nadal związana z indywidualnym gospodarstwem rodzinnym, podlega powolnym procesom modernizacyjnym (semiurbanizacja, rozwój lokalnej przedsiębiorczości, rozwój sieci handlu i usług na wsi, elastyczność produkcji rolnej, agroturystyka). W Polsce zachodzi proces dezagraryzacji struktury zatrudnienia. Odsetek pracujących w rolnictwie zmniejszył się w skali kraju z 11,5 % (2014 r.) do 10,5% (2016 r.). Zatrudnienie w rolnictwie indywidualnym zmniejszyło się z 10,5% do 9,4%. Wśród mieszkańców wsi odsetek pracujących w rolnictwie zmniejszył się z 26,9% (2014 r.) do 24,2% (2016 r.), zaś pracujących w rolnictwie indywidualnym z 25,0 % (2014 r.) do 22,0% (2016 r.). W Polsce jednak nadal pracuje w rolnictwie znaczny odsetek pracujących w ogóle (22,0 %). Przeważa tu województwo podlaskie (53,1%), mniej zatrudnionych jest w pozostałych województwach: w lubelskim (34,1%) i świętokrzyskim (30,6%), mazowieckim (28,2%) i podkarpackim (18,8%).

Warto też odnotować, że pracujący w polskim rolnictwie stanowili w 2016 r. blisko 1/5 ogółu (18,9%) pracujących w całym unijnym rolnictwie, czyli prawie tyle samo co we Francji (8,3%), Hiszpanii (8,7%) i Wielkiej Brytanii (3,3%) razem wziętych. Tylko w Rumunii jest większy odsetek pracujących w całym unijnym rolnictwie – (19,4%).

Jeśli chodzi o możliwości zatrudnienia mieszkańców wsi, wśród ogółu ludności wiejskiej z wykształceniem wyższym wskaźnik zatrudnienia wynosił w 2016 r. 79,4%, z wykształceniem średnim – 62,7% i z wykształceniem podstawowym lub niższym – 17,0%. Widać więc, że na zatrudnienie szansę mają przede wszystkim osoby legitymujące się wyższym wykształceniem i dążenie do jego osiągnięcia nie jest tylko swoistą „ucieczką” z rynku pracy, ale realną szansą na znalezienie się na nim. **Niepokoić może relatywnie wysoka stopa bezrobocia wśród mieszkańców wsi.** Większość bezrobotnych na wsi stanowią osoby w wieku do 34 lat; ich udział wzrósł z 60,0 do 62,2% (w miastach utrzymał się na poziomie ok. 48,0%). Przewaga młodszych grup bezrobotnych jest znacznie większa wśród ludności związanej z gospodarstwami rolnymi (w 2016 r. 80,2%) niż wśród ludności bezrolnej na wsi (57,0%). Tylko niewielu bezrobotnych ma prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia. Według danych urzędów pracy z końca 2016 r. uprawnienia takie miało 13,9% bezrobotnych na wsi i 14,0% w miastach.

Istotną kwestią, na którą zwraca się uwagę od chwili wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, to ocena efektów **wykorzystania funduszy pomocowych**. Widać istotne różnice w możliwościach sięgania po unijne środki i wykorzystywaniu ich na rzecz przeciwdziałania biedzie i ubóstwu czy integracji środowiska. **W ograniczonym stopniu są one przekazywane na rozwój infrastruktury społecznej, instytucji czy organizacji, które skutecznie mogłyby wspierać osoby/rodziny z wieloma problemami.** Działania realizowane w poszczególnych gminach są mocno zróżnicowane, w zależności

od skali problemów oraz zasobów finansowych i ludzkich w instytucjach świadczących usługi w zakresie pomocy. **Projekty socjalne realizowało 16%(podlaskie)- 62% GOPS-ów(mazowieckie).**

Na podstawie omawianych źródeł należy zwrócić między innymi na problem **niskiej skuteczności działań aktywizacyjnych prowadzonych przez instytucje pomocy społecznej**. Istotnym problemem są braki kadrowe, niski stopień specjalizacji zawodowej pracownika, duża liczba osób korzystających z pomocy społecznej (na wsi 4-8,3% mieszkańców). Władze gmin wiejskich na pomoc społeczną przekazują średnio 20 % swoich wydatków.

W świetle dostępnych informacji z OZPS z 5 województw makroregionu gminy wiejskie stanowią 66-72% gmin w województwach, oznacza to, iż 66-72% OPS to GOPS-Y. Około 4 % GOPS nie spełnia wymagań związanych z zatrudnieniem pracowników socjalnych, średnia liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w GOPS to 3 osoby. Zdecydowanie **niekorzystna sytuacja w porównaniu z miastami dotyczy zatrudniania pracowników socjalnych ze specjalizacją: specjalizację 1 stopnia posiada zaledwie co trzeci pracownik (30%), a 2 stopnia co 6 (15%).** Pracujący na wsi pracownicy socjalni są przeciążeni pracą, na jednego pracownika socjalnego przypada średnio ok. 131- 138 osób.

Zróznicowana jest też aktywność GOPS-ów poza świadczeniami w pomocy społecznej: **kontrakty realizowane były przez 30%-60% GOPS..Zespoły pracy socjalnej funkcjonowały od 5% do 20 % GOPS. Pracownicy GOPS-ów deklarują chęć współpracy z organizacjami pozarządowymi (w świetle danych od 20% do 50%).**

Na wsi brak jest instytucji realizujących świadczących usługi w zakresie pomocy i wsparcia. Na podstawie danych z OZPS i Kart Gmin w gminach wiejskich z województw: lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego najczęściej ofert kierowanych było dla dzieci i młodzieży(kluby, świetlice). **Około 40% gmin posiadało kluby seniorów, a około 1/3 podmioty ekonomii społecznej.** Poza tymi podmiotami występuje **ograniczony dostęp mieszkańców wsi do infrastruktury specjalistycznej – poradni, ośrodków, domów pomocy.** Instytucje pomocy i wsparcia głównie skupione były w miastach grodzkich, w tym domy: pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, warsztaty terapii zajęciowej, poradnie specjalistyczne, kluby, ośrodki, centra, organizacje pozarządowe.

Komunikacja pomiędzy jednostkami pomocy i integracji społecznej, często działających w tych samych obszarach, z tymi samymi społecznościami, nie zawsze wpisuje się w MODEL dobrych praktyk. **Mimo składanych we wszystkich zespołach deklaracji o współpracy instytucji w gminach, działania wspólne są relatywnie rzadko podejmowane** (w świetle danych z OZPS od 20% do 50% GOPS-ów podejmuje współpracę z organizacjami i stowarzyszeniami. Na podstawie informacji z OZPS i Kart Gmin można zaobserwować znaczne różnice jeśli chodzi liczbę funkcjonujących na ich terenie stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Najwięcej organizacji pozarządowych jest zarejestrowanych w gminach województwa świętokrzyskiego - 97, następnie województwa podkarpackiego - 57. Zdecydowanie mniej wskazań pojawiło się w pozostałych województwach:



w województwie podlaskim - 28, mazowieckim - 17 i lubelskim - 6. Działające w środowisku wiejskim organizacje zajmują się wieloma problemami. W pierwszej kolejności należy wymienić organizacje i stowarzyszenia działające na rzecz rozwoju społeczności lokalnych, następnie stowarzyszenia kulturalne, sportowe i organizacje biznesowe, a dalszej kolejności organizacje działające na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

**Mimo deklarowanej współpracy instytucje i organizacje, w istocie działają osobno. Instytucje nie mają wiedzy lub wiedza ta jest ograniczona, co robią inne podmioty, z jakim skutkiem, do kogo kierują pomoc, w oparciu, o jakie zasoby.** Poza tym, że każde to powątpiewać w możliwość skutecznego działania, to dodatkowo ma to również efekt uboczny w postaci poczucia osamotnienia w działaniu przedstawicieli poszczególnych instytucji i nasilającego poczucia nierozwiązywalności problemów, z którymi zmagają się mieszkańcy gminy. Na terenach wiejskich, co już zostało podkreślone, występują nieliczne ośrodki wsparcia i specjalistycznego poradnictwa, zaledwie 5% GOPS-ów zatrudnia specjalistów.

**Najistotniejszą mocną stroną współpracy pomiędzy omawianymi instytucjami w większości gmin jest fakt, że w małych, lokalnych społecznościach w większości wszyscy pracownicy dobrze się znają. Mogą zatem współpracować również w sposób nieformalny.**

Cechą społeczności wiejskich jest brak poczucia anonimowości. Występuje silne poczucie wstydu i upokorzenia oraz niechęć przyznania się do problemów np. psychicznych lub alkoholowych w rodzinie, co bardzo **utrudnia podjęcie skutecznej pomocy**. Brak odpowiednich wzorców utrudnia osiąganie efektów w pracy socjalnej z rodziną w społecznościach trwale ubogich, gdzie alternatywne układy odniesienia nie występują. Mieszkańcy małych społeczności wiejskich nie są do końca przekonani o skuteczności na przykład porad psychologicznych; korzystanie z takiego wsparcia obarczone jest, w ich mniemaniu, piętnem choroby psychicznej.

Oddzielnym zagadnieniem jest infrastruktura transportowa, ze szczególnym uwzględnieniem transportu publicznego. Niektóre gminy, położone w pobliżu autostrad, dróg szybkiego ruchu, dróg międzynarodowych mają rozbudowywaną sieć drogową i transportową, obejmującą zarówno transport indywidualny, jak i publiczny. W innych, zaniedbaniach infrastrukturalnym towarzyszy w tym wypadku silna bariera instytucjonalna. Znaczna część badanych osób zwracała uwagę na trudności komunikacyjne związane z dojazdami do szkół, pracy, lekarzy czy innych specjalistów.

Na potrzeby opracowania MODELU warto zwrócić uwagę na urynkowanie niektórych instytucji. W związku z możliwością otwierania prywatnych placówek, takie **działania były podejmowane w gminach biorących udział w badaniach. Ich występowanie może wpłynąć pozytywnie na dostępność i jakość świadczonych usług.**

Wydaje się, że mocną stroną, aczkolwiek zróżnicowaną ze względu na czynniki ekonomiczne jest umiejętność korzystania z nowoczesnych technologii w różnych dziedzinach życia. Coraz wyraźniej wiąże się z siecią internetową czy możliwościami elektronicznej komunikacji.

Wieś, na co już wskazywano, jest zróżnicowana pod względem struktury społeczno-zawodowej, dlatego tym bardziej należy zwrócić uwagę na wykształcenie i profesjonalizm mieszkańców, którzy mogą podjąć współpracę i służyć swoimi kompetencjami oraz umiejętnościami. W gminach położonych blisko miast dostęp do specjalistycznych usług jest znacznie ułatwiony