



Urząd Statystyczny w Warszawie
ul. 1 Sierpnia 21, 02-134 Warszawa
tel.: 22 464 20 85 faks 22 846 78 32
e-mail: InformatoriumUSWAW@stat.gov.pl <http://www.stat.gov.pl/warsz>



PROBLEM UBÓSTWA NA TERENIE WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO W 2009 ROKU

Opracowała: Emilia Wyszolnierska



Warszawa 2010

Spis treści:	str.
I. Wprowadzenie	1
II. Definicja ubóstwa.....	3
III. Czynniki generujące zjawisko ubóstwa:.....	5
- <i>Czynnik społeczno-ekonomiczny</i>	5
- <i>Czynnik społeczno-demograficzny</i>	14
IV. Metoda badania poziomu ubóstwa w woj. mazowieckim.....	16
V. Wnioski.....	21

I. Wprowadzenie

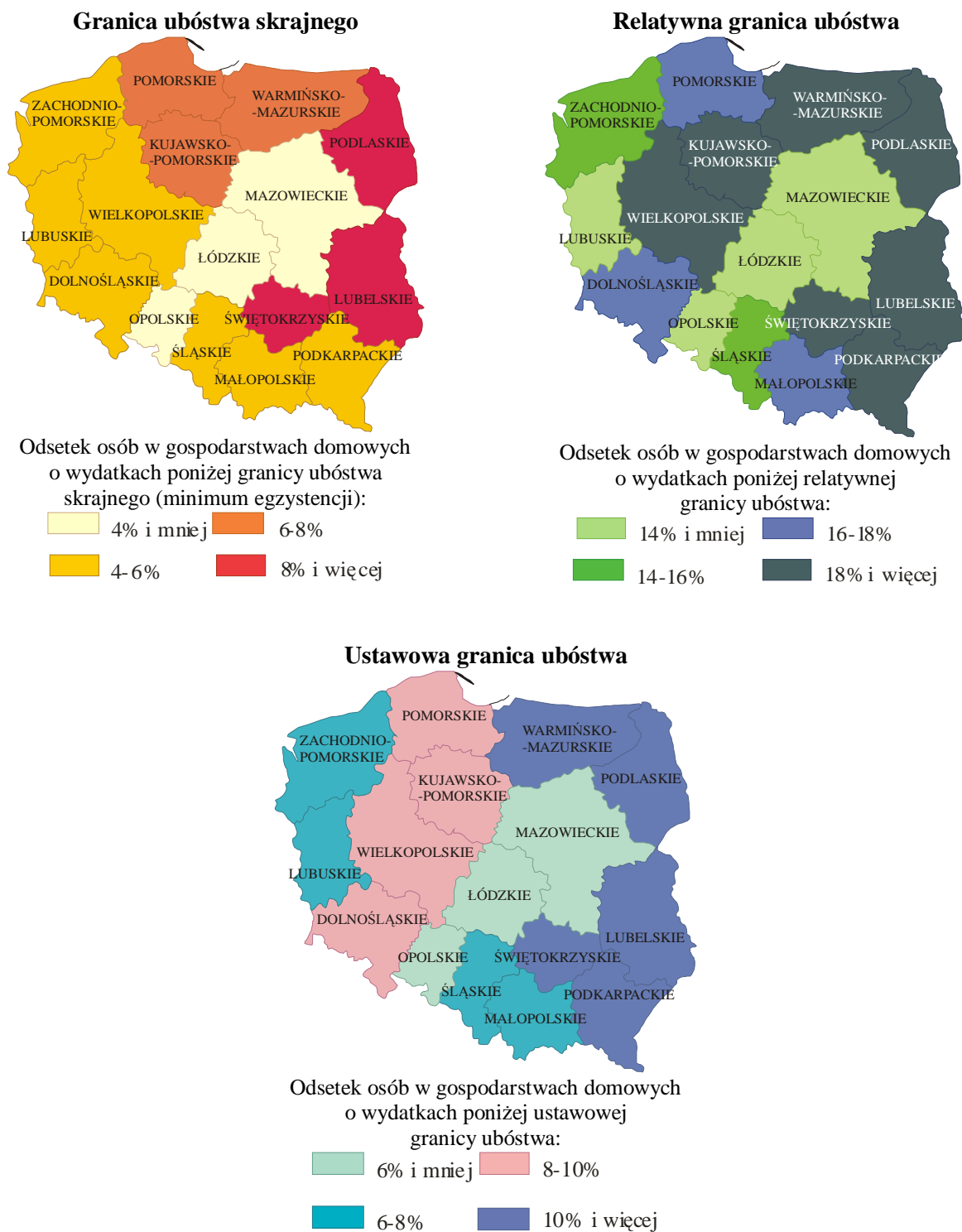
Analiza przyczyn ubóstwa w województwie mazowieckim została sporządzona na podstawie danych pochodzących ze sprawozdawczości wojewódzkiej z zakresu pomocy społecznej (sprawozdanie MPiPS-03) oraz bezrobotnych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, szacunków dotyczących wskaźnika zagrożenia ubóstwem prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych, a także w oparciu o materiały własne Urzędu Statystycznego.

Powyższe dane posłużyły do określenia poziomu zagrożenia ubóstwem w województwie mazowieckim, a zastosowanie tzw. metody wzorca rozwoju, jako narzędzia badawczego, pozwoliło na ukazanie występowania zjawiska ubóstwa na terenie poszczególnych powiatów.

Województwo mazowieckie znajduje się w szczególnej sytuacji wśród innych województw w Polsce – jest największe pod względem powierzchni i liczby ludności oraz statystycznie najbogatsze, co często prowadzi do pochopnych wniosków o jego wyjątkowej zamożności i dobrobycie mieszkańców. Wynika to głównie ze stosunkowo wyższych dochodów mieszkańców aglomeracji warszawskiej. Wystarczy porównać dane statystyczne dotyczące poszczególnych regionów, aby dostrzec wyraźne dysproporcje, gdzie obok dynamicznie rozwijających się obszarów występują regiony dotknięte wysokim bezrobociem i ubóstwem.

Szacunki GUS (przeprowadzone na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych) wykazały, że niespełna 4% osób w gospodarstwach domowych mieszkających na terenie województwa mazowieckiego, żyje poniżej minimalnej granicy egzystencji, mniej niż 14% osób żyje poniżej relatywnej oraz mniej niż 6% poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Przy czym minimum egzystencji umożliwia przeżycie, czyli zaspokojenie potrzeb na najniższym z dopuszczalnych poziomów, relatywna granica to dochody poniżej przeciętnych wydatków gospodarstw domowych w kraju, a ustawowa granica ubóstwa to kwota dochodów, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczeń pieniężnych.

Wykres 1. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem według różnych granic ubóstwa w Polsce (w % osób). Obliczenia GUS.



Ubóstwo powoduje negatywne skutki społeczne i ekonomiczne. Zmniejsza popyt na towary, a przez to chłonność rynku, co z kolei działa hamująco na rozwój gospodarczy. Uniemożliwia lub znacznie utrudnia korzystanie z istniejących szans zdobycia wykształcenia i zachowania dobrego stanu zdrowia. Przyczynia się do wzrostu przestępczości, przede wszystkim kradzieży, a także

sprzyja rozwojowi patologii społecznych, takich jak narkomania i alkoholizm. Ubóstwo często reprodukuje się samodzielnie, ubodzy rodzą i wychowują dzieci skazane na pozostawanie w sferze ubóstwa.

Wszyscy, którzy zetknęli się ze zjawiskiem ubóstwa (choćby przez lekturę) doskonale wiedzą, że jest to problem bardzo trudny do wyeliminowania, a szanse wydostania się z ubóstwa bez pomocy innych są niewielkie. Dlatego w krajach rozwiniętych cywilizacyjnie w program polityki społecznej, jako priorytet coraz częściej wpisuje się przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Już w 2000 roku postanowienia lizbońskie (*Strategia Lizbońska*) rozpoczęły proces wdrażania i konkretyzacji unijnej strategii spójności społecznej i walki z ubóstwem, a rok 2010 został ogłoszony *Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*.

II. Definicje ubóstwa

Ubóstwo ma wiele znaczeń, jest pojęciem ekonomicznym, jak również socjologicznym, posiada różnorodne definicje. Bank Światowy definiuje ubóstwo, jako *niemożność osiągnięcia minimalnego standardu życiowego. Jako zasadniczy element, większość definicji przyjmuje, pozbawienie podstawowych dla życia dóbr, z których najbardziej oczywistym elementem jest żywność.*¹

J. Kordos i A. Ochocki opisując problemy pomiaru ubóstwa w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przyjmują definicję, w której *ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub grup osób, których środki (materialne, kulturalne i socjalne) są ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania.*² Oczywiście takie definicje są nieostre i dopiero określenie, co rozumiemy przez „minimalny standard życiowy” lub „akceptowany poziom życia” nadaje tym definicjom walor użytkowy.

Przeważnie ubóstwo określane jest jako stan, w którym osobie lub grupie społecznej brakuje środków na zaspokojenie potrzeb uznanych w danym społeczeństwie za niezbędne. Granica tych potrzeb jest już jednak pojęciem względnym.

Przyjęcie definicji ubóstwa i wybór metody pomiaru mają wielkie znaczenie dla analizy tego zjawiska, jednak nie istnieje ściśle określony wzorzec, gdyż każda metoda ma zarówno zalety jak i słabe strony.

Zasięg ubóstwa wyznaczany jest przy pomocy różnych mierników, o charakterze obiektywnym lub subiektywnym, przyjmując miary względne lub absolutne. W przypadku ujęcia obiektywnego, ocena poziomu zaspokojenia potrzeb badanych osób czy gospodarstw domowych jest dokonywana niezależnie od ich osobistych wartościowań w tym zakresie. W ujęciu

¹ H. Meliczek, *Metody pomiaru ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 12/1991, s.1.

² J. Kordos, A. Ochocki, *Metody pomiaru ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 1/1993, s.3.

subiektywnym to sami badani wydają oceny zaspokojenia swoich potrzeb. Miary absolutne (bezwzględne) opierają się na wyznaczeniu ilościowym i wartościowym koszyka dóbr i usług zaspokajających niezbędne potrzeby. Względne (relatywne) granice ubóstwa wyznaczane są na podstawie porównania zaspokojenia potrzeb badanych do poziomu zaspokojenia potrzeb innych członków społeczeństwa.³

Główny Urząd Statystyczny prowadząc badania warunków życia posługuje się zwykle kilkoma granicami wyznaczającymi obszary ubóstwa i określającymi wielkość tego zjawiska w społeczeństwie polskim, należą do nich:

- *minimum socjalne* – jako granica ostrzegająca przed ubóstwem, wyznaczająca granicę niedostatku, którego wartość oblicza Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). Minimum to określa *taki poziom niskich dochodów, który pozwala ludziom normalnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa (w integracji z nim) i nie wpaść w ubóstwo.*⁴ Jest to więc model zaspokajania potrzeb na niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju.

- *minimum egzystencji* – liczone również przez IPiSS, stanowi dolne kryterium ubóstwa i wyznacza granicę, poniżej której istnieje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychicznego i fizycznego człowieka. To granica zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, takich jak: żywność, ubranie, mieszkanie.- *granica ubóstwa relatywnego* – kwota równa 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych z uwzględnieniem skali ekwiwalentności OECD.⁵

- tzw. *ustawowa granica ubóstwa* – kwota, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (miesięczny dochód netto w gospodarstwie domowym) uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

- *subiektywna granica ubóstwa* – ustalana na podstawie opinii gospodarstw domowych, które wskazują, jaka wielkość dochodów jest wystarczająca do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Określenie tej granicy ubóstwa odbywa się poprzez ocenę sytuacji materialnej członków rodzin. Dla poszczególnych gospodarstw domowych *odpowiada w przybliżeniu poziomowi dochodów deklarowanych przez respondentów, jako ledwie wystarczające.*⁶

Z uwagi na wieloznaczność pojęcia „ubóstwa” – niezbędne jest określenie kryteriów, według których jest ono wyznaczane. Obliczenie wskaźnika ubóstwa zostało oparte o tzw.

³ Por. G. Ciura, *Ubóstwo i sfera niedostatku*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz, nr 884/2002, s. 1.

⁴ S. Golimowska, *Polska bieda II*, IPiSS, Warszawa 1997, s. 21.

⁵ Skale ekwiwalentności pozwalają na porównania dochodu czy wydatków gospodarstw domowych o różnej wielkości oraz różnym układzie demograficznym. Według skali ekwiwalentności OECD pierwszej osobie dorosłej w gospodarstwie domowym nadaje się współczynnik 1, kolejnym osobom dorosłym 0,7, a dzieciom do lat 14 – 0,5.

⁶ Szerzej na temat metodologii badań ubóstwa w ramach badania budżetów gospodarstw domowych GUS patrz: *Warunki życia ludności w latach 2004-2005*, GUS, Warszawa 2007, s. 70-71.

ustawową granicę ubóstwa, co wynikało z dostępności danych źródłowych (cyklicznie gromadzonych i przekazywanych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przez instytucje pomocy społecznej, a w ramach współpracy przesyłanych również do Urzędu Statystycznego w Warszawie).

III. Czynniki generujące zjawisko ubóstwa

Problem ubożenia człowieka jest zjawiskiem wielowymiarowym, zależnym od wielu czynników: ekonomicznych, społecznych i demograficznych.

W celu ukazania głównych przyczyn warunkujących powstawanie ubóstwa na terenie województwa mazowieckiego, należy zbadać dwie grupy czynników mających zasadniczy wpływ na jego występowanie: czynnik społeczno-ekonomiczny oraz czynnik społeczno-demograficzny, następnie w ich obszarze wyodrębnić zmienne, które generują zjawisko ubóstwa.

Czynnik społeczno-ekonomiczny

Czynnik społeczno-ekonomiczny związany jest z sytuacją materialną jednostki i jej miejscem na rynku pracy. Zatrudnienie, poza finansowym aspektem, może być zasadniczym środkiem współuczestniczenia w życiu społecznym (mimo że brak pracy nie musi prowadzić bezpośrednio do ubóstwa lub samo posiadanie pracy nie zawsze eliminuje zagrożenie ubóstwem). Zatem brak pracy lub mała liczba ofert pracy zasadniczo wpływa na powstawanie zjawiska ubóstwa. Problem stanowią osoby mogące podjąć zatrudnienie (w wieku produkcyjnym), które z powodu bezrobocia lub niskich dochodów nie dysponują wystarczającymi środkami do życia lub dodatkowo ich sytuacja zdrowotna bądź psychofizyczna jest źródłem marginalizacji społecznej. Takie osoby generują zjawisko określane mianem „nowej biedy”.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych w województwie mazowieckim wyniosła 224 480 osób. Stopa bezrobocia osiągnęła wartość 9,0%. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w powiecie szydłowieckim (34,4%), najniższą w powiecie – m.st. Warszawa (2,9%).

Tabela 1. Bezrobocie w woj. mazowieckim. Stan w dniu 31 XII.

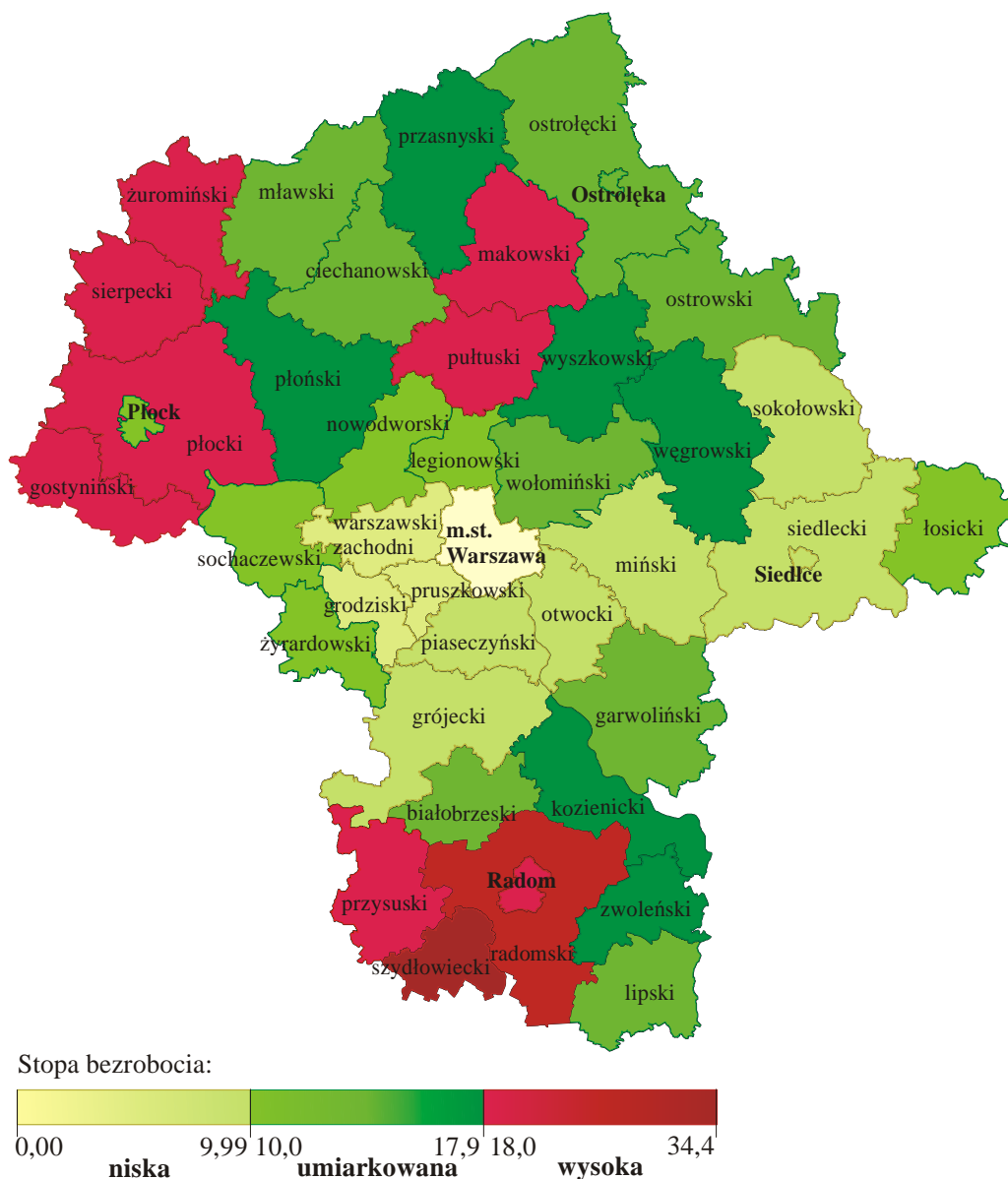
Powiat	Liczba bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców	Stopa bezrobocia
woj. mazowieckie	43,0	9,0
<i>powiaty:</i>		
białobrzeski	57,2	13,5
ciechanowski	56,4	13,9
garwoliński	52,1	13,2
gostyniński	79,0	18,6

Powiat	Liczba bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców	Stopa bezrobocia
grodziski	22,5	6,4
grójecki	33,7	7,4
kozienski	71,7	16,2
legionowski	32,5	11,5
lipski	71,2	13,7
łosicki	58,7	12,6
m. Ostrołęka	68,2	15,1
m. Płock	55,9	10,5
m. Radom	89,3	21,4
m. Siedlce	44,0	9,7
makowski	93,6	20,6
miński	25,3	8,0
mławski	61,5	14,5
m.st. Warszawa	18,3	2,9
nowodworski	37,4	10,2
ostrołęcki	58,8	15,0
ostrowski	64,8	15,0
otwocki	29,1	8,5
piaseczyński	29,2	7,4
płocki	65,8	19,0
płoński	64,2	16,4
pruszkowski	25,7	6,1
przasnyski	62,7	15,8
przysuski	120,7	23,8
pułtuski	71,5	18,3
radomski	111,7	28,8
siedlecki	34,3	9,5
sierpecki	69,5	18,4
sochaczewski	40,6	10,2
sokołowski	36,6	8,5
sztydlowiecki	138,6	34,4
warszawski zachodni	23,4	5,3
węgrowski	62,6	16,3
wołomiński	40,0	12,5
wyszkowski	62,0	15,8
zwoleński	80,2	17,4
żuromiński	95,1	22,2
żyrardowski	44,5	12,1

Na podstawie średniej stopy bezrobocia w województwie dokonano podziału na powiaty o **niskiej, umiarkowanej i wysokiej** stopie bezrobocia. Zgodnie z tym wyliczeniem do powiatów o wysokiej stopie bezrobocia (powyżej 18%) zaliczono 10 powiatów: gostyniński, makowski, płocki, pułtuski, przysuski, radomski, sierpecki, sztydlowiecki, żuromiński i m. Radom.

Mapa 1. Powiaty o niskiej, umiarkowanej i wysokiej stopie bezrobocia

Stan w dniu 31 XII. Obliczenia własne.



Spośród ogólnej liczby 224 480 bezrobotnych:

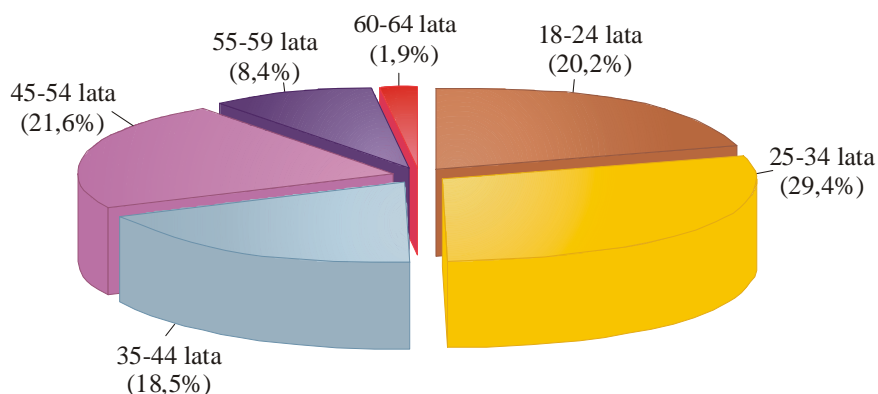
- 32,7 % (73 304 osoby) zarejestrowano w 10 powiatach o wysokiej stopie bezrobocia;
- 45,0% (101 076 osób) mieszkało na wsi, liczba ta stanowi 5,5% ogółu ludności wiejskiej;
- 43,1 % (96 763 osoby) to osoby długotrwale bezrobotne;
- 55,9% (125 544 osoby) stanowiły osoby bez wykształcenia średniego;
- 30,2% (67 820 osób) to bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, a 27,6% (62 033 osoby) bezrobotnych nie posiadało doświadczenia zawodowego;
- 20,2% bezrobotnych stanowiły osoby w wieku do 25 lat, a 22,3% osoby powyżej 50 roku życia.

Główne czynniki wpływające na bezrobocie to wiek bezrobotnego oraz długość okresu pozostawania bez pracy. W pierwszym przypadku można wyróżnić dwie kategorie wiekowe, wśród których poziom bezrobocia jest najwyższy:

- osoby w wieku 25-34 lata, których sytuacja na rynku pracy jest szczególnie trudna. Do grupy tej zaliczane są osoby kończące studia i wkraczające na rynek pracy. Duży udział tych osób wśród bezrobotnych może wynikać zarówno z niewystarczającej liczby miejsc pracy dla wchodzącego na rynek pokolenia wyżu demograficznego, braku doświadczeń zawodowych tych osób, jak również posiadania kierunku wykształcenia, na który nie ma zapotrzebowania na rynku pracy. Na koniec grudnia 2009 roku bezrobotni z tej grupy stanowili największy odsetek – 29,4% ogółu osób pozostających bez pracy;
- osoby w wieku 45-54 lata. Z uwagi na wiek i związane z tym ryzyko absencji chorobowych, niskiej mobilności i opanowania nowych technologii czy przyzwyczajień zawodowych – stanowią grupę nieprzyciągającą pracodawców. Na koniec grudnia 2009 roku bezrobotni z tej grupy stanowili 21,6% ogółu osób pozostających bez pracy.

Warto zauważyć, że bezrobotni należący do powyższych grup wiekowych zajmują również największy odsetek w strukturze długotrwale bezrobotnych – obie grupy zajmują po 26,9%.

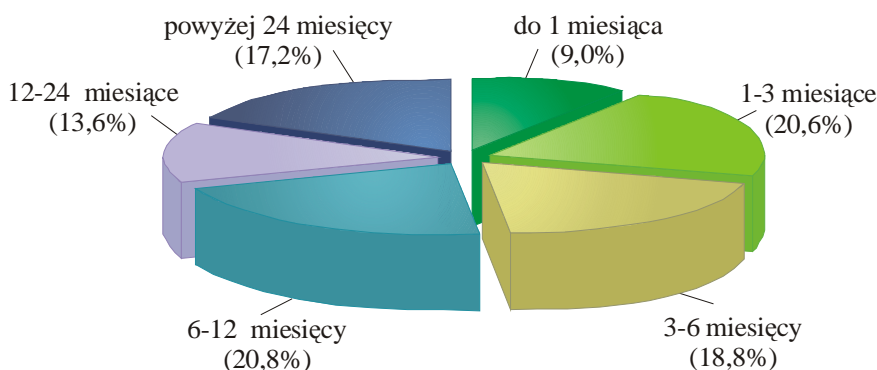
Wykres 2. Bezrobotni w podziale na grupy wiekowe.



Drugim, istotnym czynnikiem mającym wpływ na poziom bezrobocia jest długość okresu pozostawania bez pracy. Wraz z wydłużeniem się tego okresu rośnie ryzyko pozostawania w rejestrze osób bezrobotnych. W 2009 r. w wyniku wzrostu liczby osób bezrobotnych w skali roku (w stosunku do analogicznego okresu 2008 r. liczba bezrobotnych wzrosła o 26,1%) zmieniła się struktura bezrobotnych w podziale na czas pozostawania bez pracy. Dotychczas największy odsetek stanowiła grupa długotrwale bezrobotnych, jednak wzrost bezrobocia w 2009 r. spowodował zasilenie odsetka grupy pozostających bez pracy poniżej 12 miesięcy. Najwięcej bezrobotnych odnotowano wśród zarejestrowanych na początku i w końcu roku – odpowiednio: 20,8% stanowili bezrobotni pozostający bez pracy od 6 do 12 miesięcy oraz 20,6% osoby zarejestrowane jako

bezrobotne od 1 do 3 miesięcy. Niekorzystne dane napływające z rynku pracy powodują zagrożenie przejścia tych grup do odsetka długotrwale bezrobotnych.

Wykres 3. Bezrobotni w podziale na czas pozostawania bez pracy.



W powiatach o wysokiej stopie bezrobocia ryzyko wejścia w strefę ubóstwa jest większe, zwłaszcza wśród mieszkańców obszarów ubogich ekonomicznie np. terenów likwidacji dużych zakładów przemysłowych lub dawnych państwowych gospodarstw rolniczych. Bezrobocie jest również jedną z głównych przyczyn udzielania świadczeń pomocy społecznej przez instytucje do tego powołane. W badanym roku świadczenia z tytułu bezrobocia otrzymało 21,3% ogółu osób wśród rodzin pobierających świadczenia.

Pomoc społeczna, jako element polityki społecznej państwa, stanowi fragment systemu zabezpieczenia społecznego. Jej znaczenie związane jest głównie z działaniem uwzględniającym potrzeby osób i rodzin znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej. Chodzi tu o rodziny dotknięte chorobą, niepełnosprawnością, rodziny niepełne, wielodzietne, czy patologiczne. W niektórych z nich dodatkowo współwystępują czynniki negatywne, takie jak bezrobocie, niedostatek, niewypełnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczej, niepełnosprawność psychofizyczna.

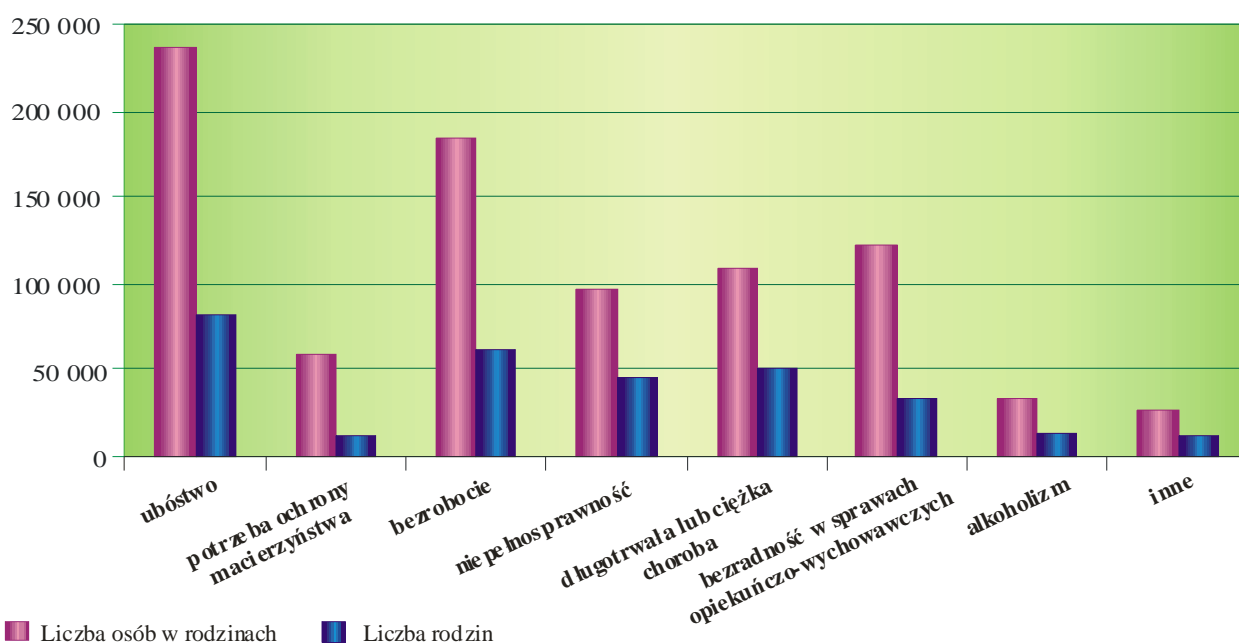
Pomoc społeczna polega m.in. na: przyznawaniu i wypłacaniu przewidywanych ustawą świadczeń, pracy socjalnej, prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej, rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy. W myśl ustawy pomoc społeczna ma na celu *umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.*

Prawo do świadczeń przysługuje osobom i rodzinom, których posiadane dochody nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej. Pomoc (szczególnie pomoc finansowa) adresowana jest do osób o najniższych dochodach. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej kryteria dochodowe uprawniające do korzystania ze

świadczeń pomocy społecznej podlegają weryfikacji co 3 lata. W październiku 2009 r. minął termin tej weryfikacji. Kryteria dochodowe pozostały bez zmian, tzn. kryterium dochodowym dla osoby samotnie gospodarującej jest dochód nieprzekraczający kwoty 477 zł, natomiast dla osoby w rodzinie – kwota 351 zł.⁷

W 2009 roku ze świadczeń pomocy społecznej skorzystało 239 219 osób⁸, przy czym część z wykazanych świadczeniobiorców skorzystała z kilku form pomocy jednocześnie.⁹ Najczęstszymi przyczynami udzielania pomocy społecznej było: ubóstwo (rozumiane jako niskie dochody), bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (rodziny wielodzietne i niepełne) oraz długotrwała lub ciężka choroba.

Wykres 4. Powody przyznania świadczeń pomocy społecznej.



Świadczenia pomocy społecznej wypłacane są w formie finansowej i niefinansowej, a obowiązek wykonania zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Wypłacanie świadczeń realizowane jest w ramach zadań własnych oraz zadań zleconych, które zostały określone w art. 6 ustawy samorządowej.¹⁰

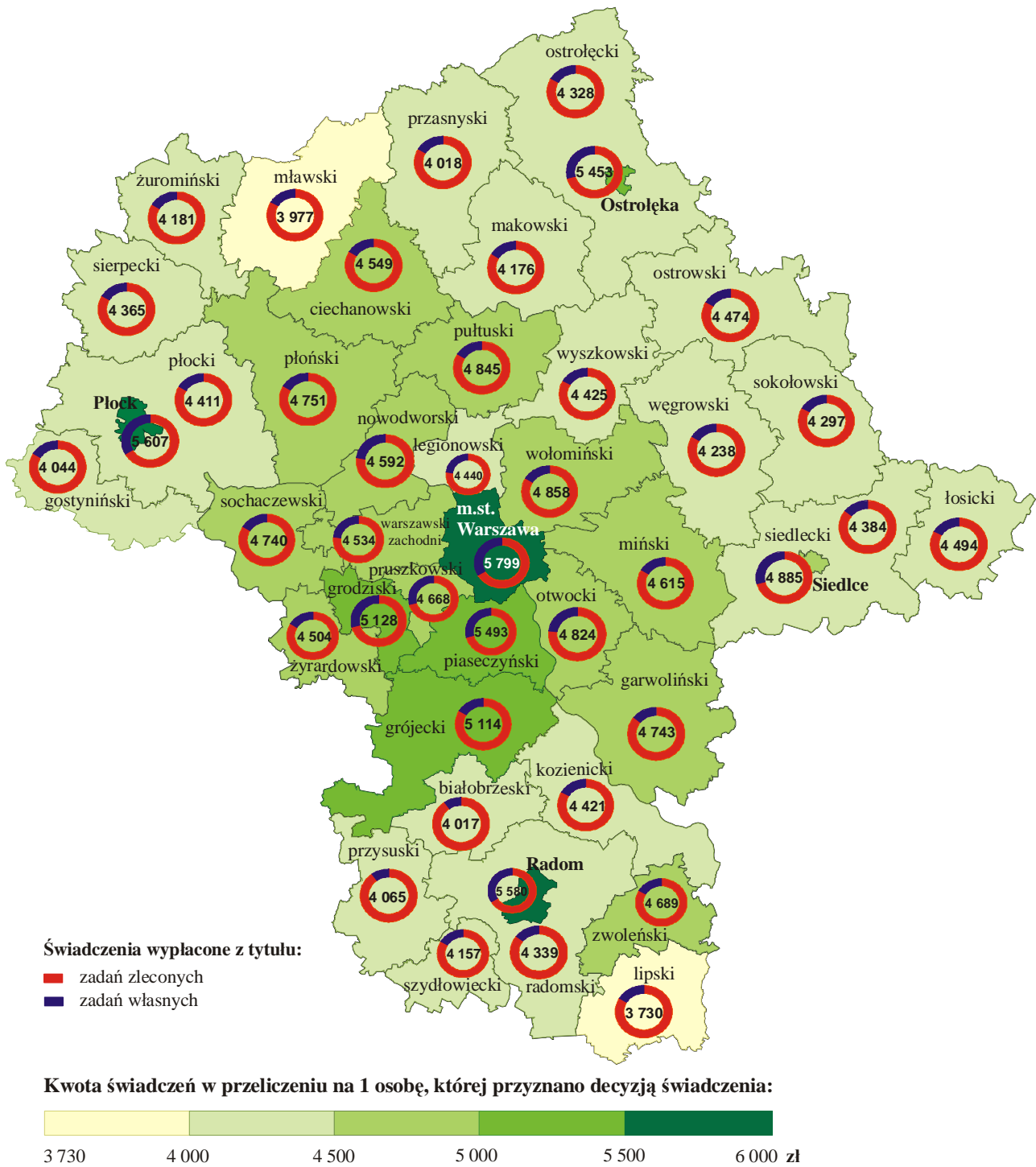
⁷ art. 7 ustawy o pomocy społecznej (ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728 z późn. zm.)

⁸ Rzeczywista liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenia w ramach zadań zleconych i zadań własnych gminy.

⁹ Osoba wliczana jest tylko raz bez względu na liczbę, kwotę oraz częstotliwość otrzymywanych świadczeń.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Mapa 2. Kwota świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 1 osobę, której przyznano decyzją świadczenia – udzielane z tytułu zadań zleconych i zadań własnych samorządów powiatowych w 2009 r.



Mapa 3. Kwota świadczeń pomocy społecznej udzielanych z tytułu zadań zleconych samorządów powiatowych w przeliczeniu na 1 osobę, której przyznano decyzją świadczenia w 2009 r.

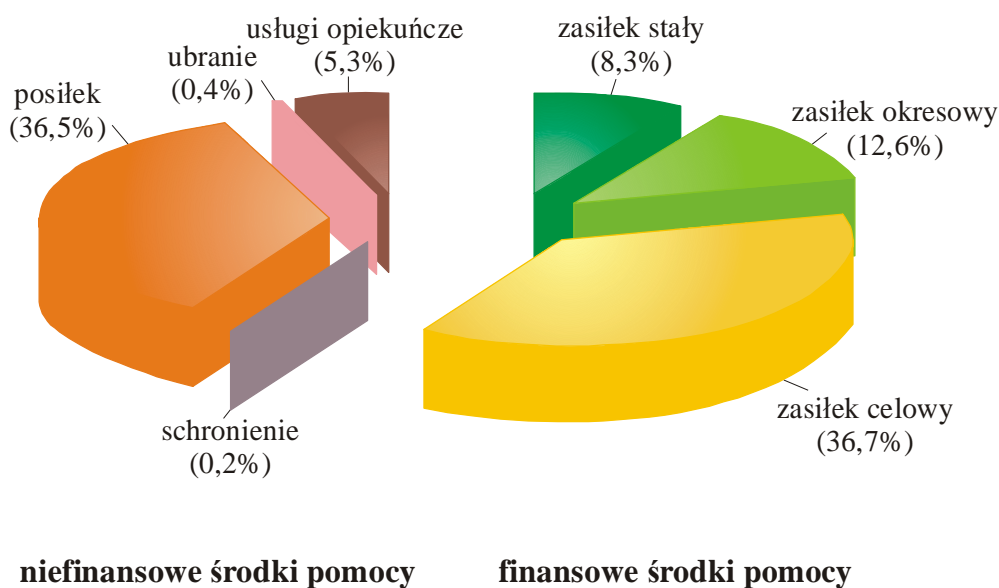


Kwota świadczeń udzielanych z tytułu zadań zleconych w przeliczeniu na 1 osobę, której przyznano decyzją świadczenia:



System zasiłków pieniężnych oparty jest na trzech podstawowych rodzajach zasiłków: stałym, okresowym i celowym.

Wykres 5. Liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenia w podziale na formę świadczeń

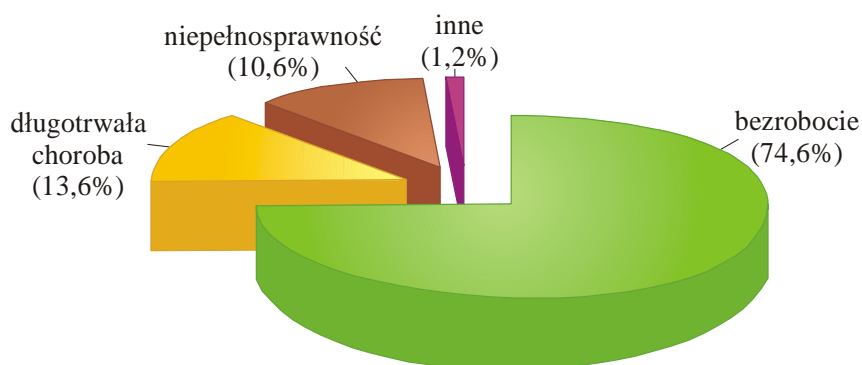


Ze świadczeń pomocy społecznej udzielanych w formie pieniężnej skorzystało w badanym roku 165 998 osób, z czego 105 759 osób otrzymało zasiłek celowy, a ich udział wśród korzystających ze świadczeń pieniężnych był największy i wyniósł 63,7%. Zgodnie z zapisem w ustawie o pomocy społecznej, zasiłki celowe przyznawane są jednorazowo w celu zaspokojenia konkretnej potrzeby, w szczególności na pokrycie kosztów zakupu leków i leczenia, remontu mieszkania, kupna opału, odzieży, a także kosztów pogrzebu. Zasiłek ten może być również przyznany osobom i rodzinom, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekonomicznej.

Spośród środków finansowych wypłacanych z pomocy społecznej 21,9% stanowiły zasiłki okresowe¹¹, z których największy odsetek, aż 74,6%, wypłacano z tytułu bezrobocia. Zasiłki okresowe dla osób pozostających bez pracy przyznawane są na okres od 3 do 6 miesięcy (długość okresu ustala ośrodek pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy).

¹¹ Świadczenie przysługuje na podstawie art. 38 ustawy o pomocy społecznej i adresowane jest do osób i rodzin bez dochodów lub o dochodach niższych niż ustawowe kryterium oraz zasobach pieniężnych nie wystarczających na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, zwłaszcza ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

Wykres 6. Liczba osób, które otrzymały zasiłek okresowy w podziale na powód przyznania zasiłku



Oprócz świadczeń pomocy społecznej wypłacanych w formie środków finansowych, istnieją również niepieniężne formy pomocy, należą do nich m.in.: praca socjalna, pomoc rzeczowa, udzielanie schronienia, zapewnienie ubrania, posiłku, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, świadczenie usług opiekuńczych itp. Ze świadczeń w formie niepieniężnej skorzystało w badanym roku 121 959 osób.

Dominującą formą niepieniężnego wsparcia były posiłki - ich łączny udział w świadczeniach udzielonych w ramach zadań własnych wyniósł 86,0%. Pomoc w postaci posiłku przyznawana jest osobom, które własnym staraniem nie mogą go sobie zapewnić. Udzielana jest również pomoc w postaci świadczeń pieniężnych na zakup żywności bądź świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych, odpłatnie bądź nieodpłatnie osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, a w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym. Z pomocy w postaci obiadów finansowanych przez Ośrodki Pomocy Społecznej mogą korzystać również dzieci i młodzież szkolna.¹² W badanym roku dzieci stanowiły 90,2% korzystających z pomocy w formie posiłku.

Czynnik społeczno-demograficzny

Istnieje silna zależność między osobami żyjącymi w ubóstwie bądź zagrożonymi tym zjawiskiem a czynnikami związanymi ze stanem i strukturą ludności. Szczególnie dotyczy to osób pracujących i członków rodzin pozostających na ich utrzymaniu (czynnik społeczno-ekonomiczny), ale także struktury rodziny (rodziny niepełne, wielodzietne), zdrowia (długotrwała lub ciężka choroba) oraz niepełnosprawności.

Z danych uzyskanych ze sprawozdania MPiPS-03 wynika, że oprócz ubóstwa i bezrobocia (które zostało zaliczone do ekonomicznych czynników), najczęstszymi przyczynami trudnej

¹² Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, Dz.U. z dnia 30 grudnia 2005 r.

sytuacji życiowej, która upoważnia do przyznania świadczeń pomocy społecznej w badanym roku była bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego oraz przewlekła lub ciężka choroba.

Tabela 2. Wybrane powody trudnej sytuacji życiowej*

Powód trudnej sytuacji życiowej	Liczba rodzin	Udział w ogólnej liczbie rodzin, które otrzymały świadczenia (w %)	Liczba osób w rodzinach	Udział w ogólnej liczbie osób w rodzinach pobierających świadczenia (w %)
O G Ó Ł E M	310 576	100,0	866 843	100,0
w tym:				
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego	33 068	10,6	122 072	14,1
w tym:				
rodziny niepełne	18 530	6,0	56 617	6,5
rodziny wielodzietne	8 225	2,6	51 494	5,9
Długotrwała lub ciężka choroba	51 313	16,5	108 765	12,5

* w trakcie roku jedna rodzina może otrzymać wsparcie także z innych powodów

W 2009 roku rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz rodziny z osobą długotrwale lub ciężko chorą, stanowiły łącznie 27,1% rodzin, którym udzielono wsparcia z pomocy społecznej.

Zgodnie z zapisem w ustawie ze świadczeń przyznawanych z powodu *bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego* mogą korzystać rodziny, które nie zaspokajają w niezbędnym zakresie materialnych, psychicznych i społecznych potrzeb swoich członków. Są to rodziny niezdolne do samodzielnego stworzenia dzieciom podstawowych warunków bytowych i opiekuńczo-wychowawczych. W badanym roku z tytułu bezradności instytucje pomocy społecznej udzieliły wsparcia 18 530 rodzinom niepełnym i 8 225 wielodzietnym.

Rodziny bezradne w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, mają możliwość korzystania z różnych form pomocy oferowanej przez samorządy terytorialne, stowarzyszenia, fundacje, kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne. W ramach pomocy społecznej wdrażane są programy pomocy dziecku i rodzinie, jak również tworzone są placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz rodziny zastępcze.

W badanym roku w województwie mazowieckim funkcjonowało 4112 rodzin zastępczych zapewniających na czas określony opiekę i wychowanie dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej. Większość rodzin zastępczych stanowiły rodziny spokrewnione

z dzieckiem (84,8%). Dzieci i młodzież mogła również skorzystać z pomocy całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego. W badanym roku w placówkach całodobowych przebywało 2256 podopiecznych, a w placówkach wsparcia dziennego 11 414 wychowanków.

Przyczyną przyznania wsparcia finansowego, równie ważną z punktu analizy ubóstwa, jest brak wystarczających środków do życia osób długotrwale lub ciężko chorych, które ze względu na stan zdrowia nie mają lub mają ograniczone możliwości podejmowania pracy czy innych aktywnych działań zmierzających do poprawy swojej sytuacji materialnej. W badanym roku długotrwale lub ciężko chorzy stanowili liczną grupę – 16,5% ogółu rodzin korzystających z pomocy społecznej.

Wcześniej wymienione czynniki (społeczno-ekonomiczne i społeczno-demograficzne) są podstawą do opisanego głównych przyczyn występowania zjawiska ubóstwa w województwie mazowieckim.

IV. Metoda badania poziomu ubóstwa w woj. mazowieckim

W badaniu poziomu zagrożenia i występowania ubóstwa w powiatach województwa mazowieckiego została wykorzystana procedura porządkowania liniowego bazująca na **metodzie wzorca rozwoju Hellwiga**. Zastosowanie tej metody pozwoliło na uporządkowanie danych opisujących ubóstwo w taki sposób, by można było oszacować zakres jego występowania w poszczególnych powiatach i dokonać porównań.

Analiza została przeprowadzona w oparciu o 4 zmienne:

- liczbę zarejestrowanych bezrobotnych;
- liczbę osób w rodzinach, które w badanym roku otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane z tytułu ubóstwa;
- liczbę osób w rodzinach, które otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane dla osób bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego;
- liczbę osób w rodzinach, które otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane z tytułu długotrwałej lub ciężkiej choroby.

W pierwszym etapie badań znormalizowano wartości zmiennych dokonując przeliczenia na tysiąc mieszkańców. Zmienne mają charakter stymulant lub destymulant:

Stymulanta – wzrost jej wartości świadczy o wzroście poziomu zjawiska złożonego.

Destymulanta – wzrost jej wartości świadczy o spadku poziomu zjawiska złożonego.

Wyznaczono abstrakcyjny obiekt (powiat) tzw. wzorzec rozwoju z_0 – o najlepszych wartościach dla każdej zmiennej oraz tzw. antywzorzec z_{-0} – o najgorszych wartościach każdej zmiennej.

$$1. \text{ Wzorzec: } z_0 = [z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m}], \text{ gdzie } z_{0j} = \begin{cases} \max z_{ij} \text{ dla stymulanty} \\ \min z_{ij} \text{ dla destymulanty,} \end{cases}$$

$$\text{i antywzorzec: } z_{-0} = [z_{-01}, z_{-02}, \dots, z_{-0m}], \text{ gdzie } z_{-0j} = \begin{cases} \min z_{ij} \text{ dla stymulanty} \\ \max z_{ij} \text{ dla destymulanty.} \end{cases}$$

W kolejnym etapie zbadano podobieństwo obiektów do abstrakcyjnie najlepszego obiektu przez obliczenie odległości każdego obiektu (wartości zmiennej danego powiatu) od wzorca, stosując metrykę miejską:

$$2. \quad d_{i0} = \sum_{j=1}^m |z_{ij} - z_{0j}|$$

W ostatnim etapie obliczeń, dla każdego obiektu (powiatu) wyznaczono tzw. *miarę rozwoju* według wzoru:

$$3. \quad m_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0}, \text{ gdzie } d_0 \text{ to odległość między wzorcem i antywzorcem.}$$

Im wyższy poziom zjawiska złożonego, tym wyższa wartość miary rozwoju; $m_i \in [0,1]$.

Zastosowanie metody wzorca rozwoju na przykładzie powiatu białobrzeskiego:

Wartości zmiennych:

- **j** = 57,2; gdzie **j** - liczba zarejestrowanych bezrobotnych w przeliczeniu na tys. mieszkańców;
- **k** = 98,2; gdzie **k** - liczba osób w rodzinach, które w badanym roku otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane z tytułu ubóstwa, w przeliczeniu na tys. mieszkańców;
- **l** = 33,6; gdzie **l** - liczba osób w rodzinach, które otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane dla osób bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, w przeliczeniu na tys. mieszkańców;
- **n** = 12,9; gdzie **n** - liczba osób w rodzinach, które otrzymały świadczenia pomocy społecznej przyznawane z tytułu długotrwałej lub ciężkiej choroby, w przeliczeniu na tys. mieszkańców.

1. Wyznaczono wzorzec (z_0) i antywzorzec (z_{-0}) dla poszczególnych zmiennych:

Obiekty o najwyższych wartościach:

$$z_{0j} = 137,6 \text{ (pow. szydlowiecki)}$$

$$z_{0k} = 141,5 \text{ (pow. szydlowiecki)}$$

Obiekty o najniższych wartościach:

$$z_{-0j} = 18,3 \text{ (m.st. W-wa)}$$

$$z_{-0k} = 11,5 \text{ (pow. w-wski zachodni)}$$

$z_{0l} = 62,1$ (pow. żuromiński)

$z_{.0l} = 8,4$ (pow. w-wski zachodni)

$z_{0n} = 35,5$ (m. Ostrołęka)

$z_{.0n} = 6,3$ (m. Radom)

2. Obliczono odległość wartości zmiennych od wzorca:

$$d_{i0} = \left| (z_j - z_{0j}) + (z_k - z_{0k}) + (z_l - z_{0l}) + (z_n - z_{0n}) \right|$$

$$d_{i0} = \left| (57,2 - 138,6) + (98,2 - 142,5) + (33,6 - 63,0) + (12,9 - 35,3) \right|$$

$$d_{i0} = 177,5$$

oraz sumę odległości między wzorcem i antywzorcem wszystkich zmiennych:

$$d_0 = 334,7$$

3. Wyznaczono wskaźnik zagrożenia ubóstwem w powiecie białobrzeskim:

$$m_i = 1 - \frac{177,5}{334,7}$$

$$m_i = 0,47$$

W oparciu o metodę wzorca rozwoju, obliczono wskaźnik wzorca rozwoju (m_i), określający poziom występowania i zagrożenia ubóstwem we wszystkich powiatach województwa mazowieckiego. Wskaźnik ten mieści się w przedziale $[0,1]$, przy czym wskaźniki bliskie 0 – określają najmniejsze zagrożenie ubóstwem, a bliskie 1 – zagrożenie największe.

W ramach tego wzorca wyodrębniono 3 poziomy zagrożenia ubóstwem: **niski** (0,00 – 0,29), **umiarkowany** (0,30 – 0,59) i **wysoki** (0,60 – 1,00), co pozwoliło na ukazanie zróżnicowania poziomu występowania i zagrożenia ubóstwem na terenie województwa. Przy czym zaznaczyć należy, że badanie nie odzwierciedla potencjału ekonomicznego powiatów lub zamożności jego mieszkańców. Wskazuje jedynie na skalę ubóstwa w ujęciu terytorialnym i stanowi podstawę do określenia jego głównych przyczyn.

Mapa 4. Wskaźnik poziomu występowania i zagrożenia ubóstwem w woj. mazowieckim (obliczony według metody wzorca rozwoju)

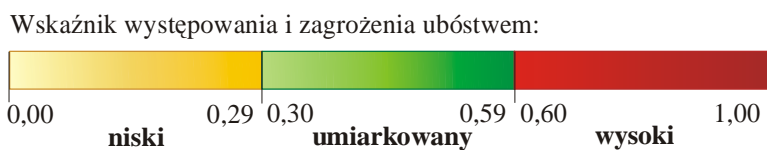


Tabela 3. Wskaźnik poziomu występowania i zagrożenia ubóstwem w woj. mazowieckim w 2009 roku. (obliczony według metody wzorca rozwoju)

Powiat	Wskaźnik
Podregion ciechanowsko-płocki	0,57
ciechanowski	0,27
gostyniński	0,45
mławski	0,35
płocki	0,34
płoński	0,32
sierpecki	0,45
żuromiński	0,50
m. Płock	0,20

Powiat	Wskaźnik
Podregion ostrołęcko-siedlecki	0,74
łosicki	0,47
makowski	0,59
ostrołęcki	0,60
ostrowski	0,38
przasnyski	0,60
pułtowski	0,47
siedlecki	0,33
sokołowski	0,33
węgrowski	0,42
wyszkowski	0,33
m. Ostrołęka	0,38
m. Siedlce	0,20
Podregion radomski	0,92
białobrzeski	0,47
kozienicki	0,47
lipski	0,45
przysuski	0,65
radomski	0,59
szydłowiecki	0,89
zwoleński	0,52
m. Radom	0,38
Podregion m.st. Warszawa	0,01
m.st. Warszawa	0,04
Podregion Warszawski wschodni	0,21
garwoliński	0,27
legionowski	0,12
miński	0,10
nowodworski	0,14
otwocki	0,09
wołomiński	0,14
Podregion Warszawski zachodni	0,14
grodziski	0,16
grójecki	0,18
piaseczyński	0,04
pruszkowski	0,06
sochaczewski	0,21
warszawski zachodni	0,02
żyrardowski	0,19

Metoda wzorca rozwoju pozwoliła ustalić, że najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem w 2009 roku wystąpił w 4 powiatach województwa mazowieckiego: **ostrołęckim, przasnyskim, przysuskim i szydłowieckim**. Przy czym wśród wymienionych powiatów szczególnie wysokim wskaźnikiem charakteryzował się powiat szydłowiecki ze wskaźnikiem równym 0,89.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że:

- √ najbardziej zagrożone ubóstwem są powiaty zlokalizowane skrajnie na północy i południu województwa mazowieckiego, sąsiadujące odpowiednio z województwem warmińsko-mazurskim, oraz województwem świętokrzyskim;

√ w najkorzystniejszej sytuacji znalazły się powiaty znajdujące się w centrum, należące do podregionu warszawskiego wschodniego, warszawskiego zachodniego i m.st. Warszawy, pokrywające się w znacznym stopniu z obszarem metropolitalnym Warszawy.

V. Wnioski

Utworzenie województwa mazowieckiego, w wyniku podziału administracyjnego w 1999 roku, zagregowało obszary o bardzo wysokim poziomie rozwoju z obszarami słabo rozwiniętymi. W konsekwencji powstały przestrzenne dysproporcje w postaci sąsiadujących ze sobą terenów bogatych gospodarczo z obszarami biedy, zagrożonymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Województwo mazowieckie stanowi obszar, gdzie statystycznie ludność dysponuje najwyższymi dochodami na tle kraju. Wynika to głównie z wysokich dochodów mieszkańców aglomeracji warszawskiej, przy jednocześnie niskich dochodach ludności na północnych i południowych terenach województwa (co pokrywa się z obszarami, w których odnotowano wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem).

Miasto wraz ze swoim otoczeniem funkcjonuje jako wyodrębniony rynek pracy tworząc ekonomiczne warunki funkcjonowania lokalnej społeczności. Ciągłe rozrastająca się aglomeracja stołeczna, której centrum stanowi Warszawa, koncentruje w sobie ludność (zamieszkuje ją około 33% ogółu ludności województwa), a co za tym idzie powoduje wzrost podaży miejsc pracy. Rozwój demograficzny łączy się więc z rozwojem gospodarczym. Struktura gospodarki miejskiej w decydującym stopniu określa popyt na pracę oraz warunki ekonomiczne w lokalnej społeczności.

Poza strefą centralną aglomeracji warszawskiej, Mazowsze jest największym skupiskiem regionalnym ludności wiejskiej w Polsce. Na terenach wiejskich mieszka 1,8 mln osób, przy czym obszary te charakteryzują się wielkim rozproszeniem osadnictwa wiejskiego. Przeważają niewielkie skupiska ludności (wsie i miejscowości wiejskie) – rzędu około 200 mieszkańców. Utrudnia to zapewnienie mieszkającej tam ludności odpowiedniego dostępu do podstawowych usług w zakresie infrastruktury technicznej, szkolnictwa, podstawowej opieki zdrowotnej i społecznej, a także tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem.

Na znacznych obszarach województwa mazowieckiego ludność zamieszkała na wsi stanowi odsetek powyżej 50%. Powiaty z wysokim wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem są jednocześnie powiatami o zdecydowanej przewadze ludności wiejskiej. Udział procentowy ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności w tych powiatach wynosi odpowiednio: w powiecie ostrołęckim – 96,5%, przysuskim – 85,7%, szydlowieckim – 70,2%, przasnyskim – 62,6%.

Nie ulega wątpliwości, że głównym powodem ubóstwa jest bezrobocie wynikające z sytuacji na rynku pracy. Ten z kolei determinowany jest przez wiele czynników, w tym

najważniejsze to umiejętności zawodowe i kwalifikacje, wiek, płeć oraz niepełnosprawność. Osoby z wyższym wykształceniem charakteryzują się większą mobilnością i lepszym dopasowaniem do zmian na rynku pracy. W korzystniejszej sytuacji znajdują się też osoby z dłuższym stażem pracy, posiadające doświadczenie zawodowe. W 2009 roku największy odsetek wśród bezrobotnych stanowiły osoby nie posiadające stażu pracy (27,6% ogółu bezrobotnych), a także bezrobotni z wykształceniem gimnazjalnym i niższym oraz zasadniczym zawodowym (odpowiednio: 28,6% i 27,3% ogółu).

Warto również zaznaczyć, że bardziej zagrożone ubóstwem są osoby i rodziny mieszkające na obszarach z niedostateczną ilością miejsc pracy. Są to obok obszarów wiejskich, tereny likwidacji zakładów pracy, gdzie często występuje niekorzystna infrastruktura gospodarcza. Na terenach powiatów zagrożonych ubóstwem niewiele jest dużych przedsiębiorstw produkcyjno-handlowych, a co za tym idzie mało jest nowych miejsc pracy, natomiast małe przedsiębiorstwa mają często charakter rodzinnych i nie są w stanie wchłonąć nadwyżki siły roboczej.

Położony w południowej części województwa podregion radomski (na terenie którego zlokalizowane są dwa powiaty z wysokim wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem) jest obszarem w którym, w wyniku upadku kluczowych gałęzi przemysłu zbrojeniowego, elektromaszynowego i obuwniczego, osłabieniu uległy funkcje przemysłowe. Podstawowymi problemami tego obszaru jest wysokie bezrobocie strukturalne oraz niski poziom przedsiębiorczości, a także niska jakość infrastruktury drogowo-kolejowej o znaczeniu ponadregionalnym oraz mało wydajne rolnictwo.

Zlokalizowany na północy obszar podregionu ostrołęcko-siedleckiego (na terenie którego umiejscowione są dwa powiaty z wysokim wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem) jest obszarem o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Poważny problem stanowi mały potencjał miasta Ostrołęki, zwłaszcza pod względem wyposażenia w obiekty i instytucje użyteczności publicznej o znaczeniu regionalnym, a także słabą sieć infrastruktury drogowo-kolejowej, zwłaszcza połączeń z Warszawą.

Analiza przeprowadzonych badań wykazuje, iż zjawisko ubóstwa występujące na terenie województwa mazowieckiego dotyka szczególnie obszarów położonych w północnej oraz południowej części województwa i generowane jest przez czynniki społeczne, ekonomiczne i demograficzne. Tylko niewielki procent potrzeb mieszkańców Mazowsza znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej zaspokajany jest dzięki wypłacanym świadczeniom pomocy społecznej, jak pokazują dane - obszary z najwyższą kwotą świadczeń wypłacanych z budżetów gmin w ramach zadań zleconych (w przeliczeniu na 1 osobę korzystającą z pomocy społecznej) nie pokrywają się z obszarami występowania ubóstwa.