



Samorząd
Województwa Opolskiego



Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999-2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Samorząd
Województwa Opolskiego



Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999-2011

Opole 2012



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



koordynacja
na rzecz
składowej
integracji



Centrum
Rozwoju
Zasobów
Ludzkich

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

REDAKCJA:

Zespół pracowników Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu
w składzie:

Aleksandra Walas
Wojciech Goleński
Krystian Mesjasz
Adam Kijak

Obserwatorium Integracji Społecznej
ul. Rejtana 5
45-332 Opole
www.ois.rops-opole.pl
obserwatorium@rops-opole.pl
tel./fax 77 44 16 495, tel. 77 44 16 496

WYDAWCA:

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu
ul. Głogowska 25 C
45-315 Opole
tel./fax 77 44 15 250, 77 44 15 259
www.rops-opole.pl
rops@rops-opole.pl

Nakład: 300 szt.

Publikacja bezpłatna.

Publikacja powstała w ramach projektu systemowego Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w Warszawie „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji”, Działanie 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zadanie pn. „Wsparcie Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej w zakresie utworzenia Obserwatorium Integracji Społecznej”.

ISBN 978-83-916650-7-7

Skład i druk:
Drukarnia Rytter Investment

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Ubóstwo – definicja i metody pomiaru	6
2. Metoda wzorca rozwoju	12
3. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w latach 1999-2010	14
3.1 Bezrobocie jako istotna przyczyna ubóstwa	16
3.2 Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim – wyniki badań przeprowadzonych w latach 1999-2010	19
3.3 Zmiany prawne wpływające na obliczanie stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim	22
3.4 Podsumowanie	25
4. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju. Stan na 31.12.2011 r.	29
4.1 Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w 2011 r. – wyniki badania	29
4.2 Wsparcie dla osób zagrożonych ubóstwem w woj. opolskim	36
4.2.1 Klienci pomocy społecznej w woj. opolskim na tle kraju	36
4.2.2 Pomoc środowiskowa	38
4.2.3 Struktura rodzin objętych pomocą społeczną w latach 2009 – 2011	39
4.2.4 Świadczenia pieniężne	41
4.2.5 Miara rozwoju a pomoc pieniężna udzielana w ramach środków własnych gmin (koszt zasiłków celowych i zasiłków okresowych w części finansowanej przez gminy)	44
4.2.6 Wysokość świadczeń pieniężnych w relacji do średniej dla woj. opolskiego	47
4.3 Wnioski	49
4.4 Rekomendacje	52
Bibliografia	53
Załącznik	54

Wprowadzenie

Zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej do zadań samorządu województwa należy m. in. rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska.¹

Od powstania Samorządu Województwa Opolskiego w 1999 r. zjawisko ubóstwa w regionie analizowane jest w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Opolu.

Pierwsze analizy tego zjawiska przeprowadzono w ROPS w 2000 i 2004 r. (odpowiednio dla lat 1999 r. i 2003 r.). Od 2006 r. analiza ubóstwa w woj. opolskim wykonywana jest corocznie.

Wszystkie analizy ubóstwa opracowane są w oparciu o tzw. metodę *wzorca rozwoju* – ekonometryczno-statystyczne narzędzie badawcze pozwalające na uporządkowanie wszystkich gmin woj. opolskiego wg stopnia zagrożenia tym zjawiskiem, tj. od najbardziej do najmniej zagrożonych ubóstwem.

Analizy powstają na podstawie danych pochodzących z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu, sprawozdawczości wojewódzkiej z zakresu pomocy społecznej (*Sprawozdanie MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach*), Urzędu Statystycznego w Opolu, a także materiałów własnych.

Zjawisko ubóstwa w woj. opolskim obliczane jest na podstawie czterech zmiennych. Trzy zmienne są od 1999 r. stałe (liczba zarejestrowanych bezrobotnych w gminie, liczba osób w rodzinach wielodzietnych i liczba osób w rodzinnych niepełnych, objętych pomocą społeczną). Natomiast czwarta zmienna to liczba osób w gospodarstwach domowych żyjących z osobą niepełnosprawną lub długotrwale chorą (stosowana w obliczeniach dla lat 1999-2007) oraz liczba osób w rodzinach otrzymujących pomoc z powodu ubóstwa (stosowna w analizach od 2008 r.).

¹ Zob. art. 21 ustawy z dnia 14 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.)

Powyższą zmianę dokonano na podstawie obserwacji danych statystycznych dotyczących klientów pomocy społecznej w regionie. Od 2007 r. powodem udzielania wsparcia z OPS były częściej niskie dochody niż niepełnosprawność lub długotrwała choroba. W związku z tym zmienna „niepełnosprawność” nie miała tak dużego wpływu na zmianę wskaźnika miary rozwoju jak zmienna określająca liczbę rodzin o najniższych dochodach.

Do 2007 r. zjawisko ubóstwa w woj. opolskim było analizowane pod nazwą *Identyfikacja przyczyn ubóstwa*, natomiast od 2008 r. jako *Stożenie zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju*.

Od 2009 r. analiza *Stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim* jest wykonywana w Obserwatorium Integracji Społecznej ROPS w Opolu.

Stożenie zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999-2011 uwzględnia dwa opracowania. Pierwsze to jednolity materiał porównawczy, uwzględniający analizy zjawiska ubóstwa przeprowadzone w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Opolu do 2010 r., tj. w latach 1999-2010 (*Stożenie zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w latach 1999-2010*). Drugie opracowanie to analiza stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w 2011 r., wykonana w OIS w marcu 2012 r., rozszerzona o m. in. dane i informacje dotyczące pomocy pieniężnej i środowiskowej dla osób objętych pomocą społeczną w regionie (*Stożenie zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju. Stan na 31.12.2011 r.*).

1. Ubóstwo – definicja i metody pomiaru

W zależności od sposobu podejścia do problematyki ubóstwa zjawisko to można analizować w sposób absolutny lub względny. W podejściu absolutnym ubogie są osoby i rodziny, które nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb uznanych w danych warunkach za niezbędne. W podejściu względnym (relatywnym) ubóstwo rozważane jest jako forma nierówności, dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności, co powoduje, że za ubogie uznaje osoby i rodziny, których poziom życia jest znacznie niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa ².

W Polsce najczęściej stosowana metoda pomiaru ubóstwa odnosi to zjawisko do sytuacji materialnej rodzin, tj. posiadanego dochodu lub w jego zastępstwie - do poziomu miesięcznych wydatków gospodarstw domowych (cykliczne badania dochodów i wydatków gospodarstw domowych GUS i Eurostatu).

Osoby i rodziny uznaje się za ubogie, jeżeli poziom ich wydatków lub dochodów jest niższy od wartości przyjętej za granicę ubóstwa. Najczęściej wyróżniamy następujące granice ubóstwa:

- **Minimum egzystencji** (minimum biologiczne) – stanowi „dolną” granicę ubóstwa (ubóstwo skrajne). Wyznacza poziom, poniżej którego istnieje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychicznego i fizycznego człowieka. Szacowane jest na podstawie stałego koszyka, w którym znajdują się jedynie wydatki na zaspokojenie bezwzględnie koniecznych potrzeb do życia (wydatki na mieszkanie oraz żywność).

W 2010 r. wartość minimum egzystencji przypadająca na jednoosobowe gospodarstwo wyniosła 472,72 zł, a na jedną osobę w 4-osobowym gospodarstwie domowym – 401,98 zł ³.

W 2010 r. odsetek osób w gospodarstwach domowych żyjących poniżej granicy ubóstwa skrajnego w Polsce wyniósł 5,7%, a najniższy był w woj. opolskim – 3,5 % ⁴.

² A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf (14.04.2011 r., godz. 14⁴⁵), s.1

³ Wysokość *minimum egzystencji i socjalnego w latach 1990-2011*, IPISS, http://www.ipiss.com.pl/opracowania_min.html (26.03.2012 r., godz. 10⁰⁵),

⁴ *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf (26.03.2012 r., godz. 12³⁰), s. 8

- **Relatywna granica ubóstwa** – obliczana jest w Polsce w odniesieniu do 50% przeciętnych, miesięcznych wydatków gospodarstw domowych. Natomiast wg Eurostatu za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodów w danym kraju (bez odniesień do dochodów w innych państwach UE).

Wartość relatywnej granicy ubóstwa przypadająca na jedną osobę w gospodarstwie domowym wynosiła w 2010 r. 449 zł miesięcznie.

W 2010 r. średni wskaźnik ubóstwa relatywnego w Polsce wyniósł 17,1%, a odsetek osób w gospodarstwach domowych żyjących poniżej jego granicy był najniższy w województwach: mazowieckim (11,6%), łódzkim (12,2%) i opolskim (13,3%)⁵.

- **Minimum socjalne** – wyznacza strefę niedostatku i obejmuje koszyk potrzeb społecznie niezbędnych, pozwalających na godziwy poziom życia. Obejmuje wydatki na żywność i mieszkanie (ok. 60 proc. budżetu zakładanego minimum socjalnego) oraz wydatki na zaspokojenie innych potrzeb – edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, związanych z wypoczynkiem i transportem.

W Polsce minimum socjalne szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie dla 8 modelowych gospodarstw pracowniczych i emeryckich. W 2010 r. minimum socjalne dla osoby samotnej w gospodarstwie pracowniczym wyniosło 929,76 zł, a dla małżeństwa z dwójką dzieci 3 018,60 zł, tj. 754,64 zł na osobę⁶.

- **Ustawowa granica ubóstwa** – kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej (miesięczny dochód netto osoby samotnie gospodarującej lub przypadający na jedną osobę w gospodarstwie domowym) uprawnia do świadczeń z pomocy społecznej.

⁵ Tamże, s. 8

⁶ Wysokość *minimum egzystencji i socjalnego w latach 1990-2011*, IPISS, http://www.ipiss.com.pl/opracowania_min.html (26.03.2012 r., godz. 10⁰⁵)

W 2010 r. odsetek osób w Polsce żyjących w rodzinach, w których poziom wydatków był niższy od ustawowej granicy ubóstwa wyniósł 7,3%, a w woj. opolskim był najniższy i wynosił 4,7 %⁷.

Kryteria dochodowe uprawniające do korzystania z pomocy społecznej (ustawowa granica ubóstwa), zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, winny podlegać weryfikacji co 3 lata. Od 2006 r. kryteria dochodowe nie zmieniły się, co spowodowało, że obecnie wartości te są niższe niż minimum egzystencji, określające najniższą granicę ubóstwa - ubóstwo skrajne. W 2011 r. miesięczna wartość minimum egzystencji dla osoby samotnie gospodarującej wyniosła 500,68 zł, a ustawowa granica ubóstwa 477 zł. W 4-osobowej rodzinie kryterium dochodowe uprawniające do pomocy (351 zł) jest niższe od wartości minimum egzystencji dla takiej rodziny (425,74 zł) o prawie 20%.

- **Subiektywna granica ubóstwa** – ustalana na podstawie opinii członków gospodarstw domowych, deklarujących, jaka wielkość dochodów jest wystarczająca do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb lub, jaka wielkość środków pozwala rodzinie „wiązać koniec z końcem”.

W 2010 r. poziom dochodów deklarowanych przez respondentów jako „ledwie wystarczające” wyniósł 1 187 zł (gospodarstwo jednoosobowe) i 1 770 zł (w gospodarstwie 4-osobowym), natomiast brak danych dotyczących odsetka osób żyjących poniżej subiektywnej granicy ubóstwa⁸.

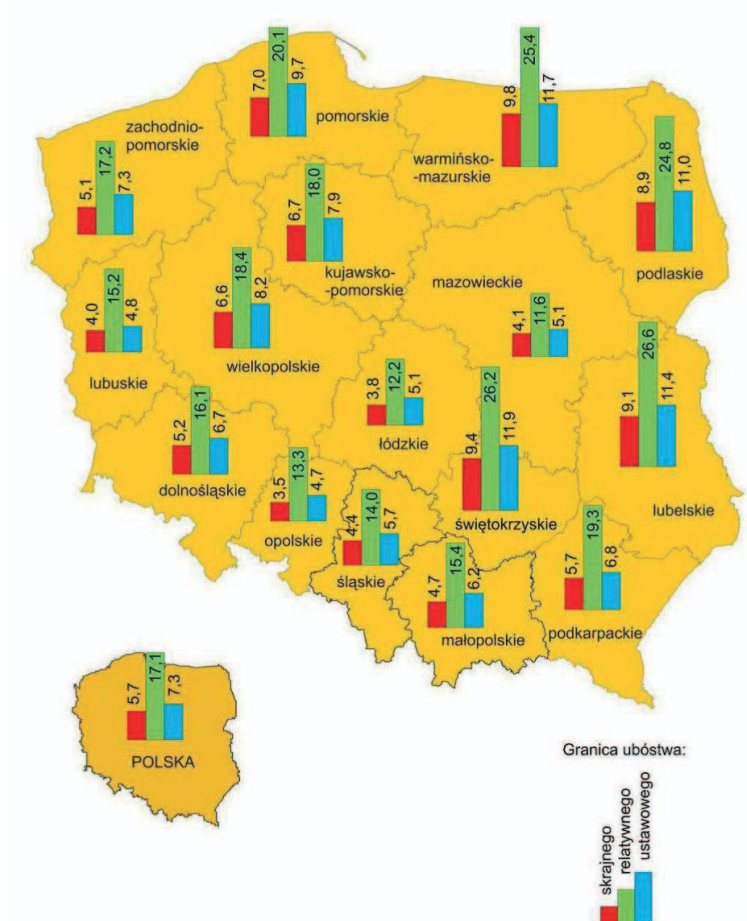
Z danych opublikowanych przez GUS wynika, że w 2010 r. spośród wszystkich regionów kraju **woj. opolskie należy do grupy województw o najniższym odsetku osób żyjących poniżej:**

- **minimum egzystencji** (3,5 %) - średnia dla Polski – 5,7%;
- **relatywnej granicy ubóstwa** (13,3 %) – średnia w kraju – 17,1%;
- **ustawowej granicy ubóstwa** (4,7 %) – średnia krajowa – 7,3%.

⁷ *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf (26.03.2012 r., godz. 12³⁰), s. 8

⁸ Tamże, s. 2

Mapa 1. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w Polsce w 2010 r. (w proc. osób)



Źródło: GUS – Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf

Tabela 1. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem w Polsce w 2010 r. (w proc. osób)

Lp.	Województwo	Liczba ludności wg stanu na 31.12. 2010 r.	Wskaźniki zagrożenia ubóstwem - proc. osób w badanych gospodarstwach domowych o miesięcznych wydatkach poniżej granicy ubóstwa:		
			skrajnego	relatywnego	ustawowego
1.	POLSKA ogółem <i>w tym:</i>	38 200 037	5,7	17,1	7,3
2.	dolnośląskie	2 877 840	5,2	16,1	6,7
3.	kujawsko-pomorskie	2 069 543	6,7	18,0	7,9
4.	lubelskie	2 151 895	9,1	26,6	11,4
5.	lubuskie	1 011 024	4,0	15,2	4,8

Lp.	Województwo	Liczba ludności wg stanu na 31.12. 2010 r.	Wskaźniki zagrożenia ubóstwem - proc. osób w badanych gospodarstwach domowych o miesięcznych wydatkach poniżej granicy ubóstwa:		
			skrajnego	relatywnego	ustawowego
6.	łódzkie	2 534 357	3,8	12,2	5,1
7.	małopolskie	3 310 094	4,7	15,4	6,2
8.	mazowieckie	5 242 911	4,1	11,6	5,1
9.	opolskie	1 028 585	3,5	13,3	4,7
10.	podkarpackie	2 103 505	5,7	19,3	6,8
11.	podlaskie	1 188 329	8,9	24,8	11,0
12.	pomorskie	2 240 319	7,0	20,1	9,7
13.	śląskie	4 635 882	4,4	14,0	5,7
14.	świętokrzyskie	1 266 014	9,4	26,2	11,9
15.	warmińsko-mazurskie	1 427 241	9,8	25,4	11,7
16.	wielkopolskie	3 419 426	6,6	18,4	8,2
17.	zachodniopomorskie	1 693 072	5,1	17,2	7,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS – Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, *Ubóstwo w Polsce w 2010 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce_2010.pdf

W latach 2010-11 r. wartości wyliczane dla minimum egzystencji i minimum socjalnego zostały zweryfikowane (nastąpił ich wzrost), przy czym brak szczegółowych danych dotyczących odsetka osób w gospodarstwach domowych żyjących w ubóstwie w roku 2011.

Tabela 2. Wartości granic ubóstwa w 4-osobowej rodzinie w latach 2009-2011

Granice ubóstwa	Wartość granicy ubóstwa przypadająca na 1 osobę w 4-osobowej rodzinie w zł w			
	2009 r.	2010 r.	2011 r.	Wzrost/spadek 2010=100%
Minimum egzystencji	377,34	401,98	425,74	106
Ustawowa granica ubóstwa	351,00	351,00	351,00	100
Relatywna granica ubóstwa	470,00	brak danych	brak danych	x
Minimum socjalne	709,51	754,64	805,38	107

Źródło: opracowanie własne OIS

W powyższych badaniach wskaźniki ubóstwa obliczano na podstawie budżetów gospodarstw domowych – (dochodów lub/i wydatków), wg regionów Polski. Z uwagi na fakt, iż zastosowanie tych metod do badania występowania ubóstwa w poszczególnych gminach jest metodologicznie ograniczone, za podstawę ustalenia stopnia zagrożenia ubóstwem w aminach woj. opolskiego przyjęto tzw.

metodę *wzorca rozwoju*, wykorzystując cyklicznie gromadzone dane statystyczne dot. osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej (ustawowa granica ubóstwa). Pozwala to na określenie stopnia zagrożenia ubóstwem w poszczególnych gminach woj. opolskiego i ustalenie, które z nich są najbardziej, a które najmniej zagrożone tym zjawiskiem.

2. Metoda wzorca rozwoju⁹

Do określenia stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim przyjęto metodę ekonometryczno-statystyczną umożliwiającą wielowymiarową analizę zjawiska ubóstwa (wielowymiarowa analiza porównawcza). Opisuje ona zjawiska za pomocą co najmniej dwóch zmiennych, pozwalając na:

- ustalenie podobieństw obserwacji (gmin w województwie) pod względem danego zjawiska i ich klasyfikację,
- uszeregowanie obserwacji (gmin) pod względem poziomu zjawiska i ich porównanie.

Wartości zmiennych są *normalizowane* (wyrażane w tych samych jednostkach miary o zbliżonych rzędach wielkości), najczęściej poprzez *standaryzację*, a następnie ustala się podobieństwo jednostek za pomocą ich *odległości od wzorca*.

Zastosowana w wielowymiarowej analizie porównawczej metoda badawcza to tzw. metoda *wzorca rozwoju*.

Polega ona na:

1. Normalizacji danych (eliminacji błędów wynikających z różnych wielkości).
2. Ustaleniu wzorca wartości dla poszczególnych zmiennych – w przypadku zmiennych zastosowanych w analizie ubóstwa przyjęto:
 - liczbę zarejestrowanych bezrobotnych (ogółem na terenie gminy),
 - liczbę osób w rodzinach otrzymujących pomoc z powodu ubóstwa,
 - liczbę osób w rodzinach wielodzietnych, objętych pomocą społeczną,
 - liczbę osób w rodzinach niepełnych, objętych pomocą społeczną, (liczby osób w rodzinach wielodzietnych i niepełnych oraz otrzymujących pomoc z tytułu ubóstwa dotyczą osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w 2011 r.).
3. Obliczeniu odległości między poszczególnymi wskaźnikami a wzorcem rozwoju dla każdej zmiennej (każdą zmienną odniesiono do ogólnej liczby mieszkańców gminy).
4. Obliczeniu miar wzorca rozwoju dla poszczególnych gmin województwa wg ustalonego wzoru.

⁹ K. Jajuga (red.) *Ekonometria. Metody i analizy problemów ekonomicznych*, Wrocław 1998

odległość obserwacji od wzorca

M = 1- odległość między wzorcem a antywzorcem

WZORCEM ROZWOJU SĄ NAJNIŻSZE WARTOŚCI, BO ZMIENNE (UBÓSTWO, BEZROBOCIE, WIELODZIETNOŚĆ I NIEPEŁNOŚĆ) SĄ DESTYMULANTAMI - IM NIŻSZA WARTOŚĆ ZMIENNEJ TYM WYŻSZA MIARA ROZWOJU

W oparciu o metodę *wzorca rozwoju*, pozwalającą na porównanie powyższych czynników, ustalono dla każdej gminy wskaźnik wzorca rozwoju, określający stopień zagrożenia ubóstwem. Wskaźnik ten mieści się w przedziale od 0 do 1, przy czym wskaźniki bliskie 0 określają najwyższe zagrożenie ubóstwem, a bliskie 1 – zagrożenie najmniejsze.

3. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w świetle analiz przeprowadzonych w latach 1999-2010

Analizy z lat 1999-2007 miały 3 stopnie zagrożenia ubóstwem: wysoki (0,000 – 0,5500), umiarkowany (0,5501 – 0,7600) i niski (0,7601 – 1). Natomiast w latach 2008-2010 zastosowano skalę 4-stopniową:

- wysoki stopień - od 0 do 0,500;
- umiarkowany - od 0,501 do 0,600;
- niski - od 0,601 do 0,700;
- bardzo niski - od 0,701 do 1.

Z uwagi na różnice występujące między analizami w latach 1999-2010, poniżej porównano dane statystyczne uwzględniając przyjęte trzy poziomy ubóstwa (dla lat 1999-2007) i cztery poziomy (dla lat 2008-2010).

Zdecydowano wprowadzić takie rozróżnienie z dwóch powodów:

- 1) w obu okresach zastosowano inne zmienne (w analizach z lat 1999-2007 czwartą zmienną do obliczenia zagrożenia ubóstwem była liczba osób w rodzinach, którym udzielono pomocy z powodu niepełnosprawności, natomiast w okresie 2008-2010 ten wskaźnik zastąpiono liczbą osób w rodzinach otrzymujących pomocą społeczną z powodu ubóstwa (rodziny o najniższych dochodach);
- 2) przyjęte skale pomiaru ubóstwa odpowiadały zróżnicowaniu wskaźników ubóstwa w poszczególnych latach. W latach 1999-2007 stopień zagrożenia ubóstwem wahał się od 0,199 do 1, natomiast od 2008 r. różnice między poszczególnymi wartościami zagrożenia ubóstwem zaczęły być coraz mniejsze (największa różnica wystąpiła w 2010 r. i obejmowała wartości od 0,414 do 1). Spowodowało to konieczność wprowadzenia zmian w liczbie stopni zagrożenia ubóstwem (4 stopnie zamiast 3) i ich wartości granicznych (w latach 1999-2007 do grupy gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem zaliczono gminy o wskaźnikach do 0,550, co wynikało z przyjętych założeń i dużej liczby gmin, które mieściły się poniżej tego progu, podczas gdy w latach 2008-2010 próg ten obniżono do 0,500).

Analizy nie odzwierciedlają potencjału ekonomicznego gmin lub zamożności jego mieszkańców. Wskazują jedynie na zagrożenie występowania ubóstwem w ujęciu terytorialnym, przy uwzględnieniu 4 przyjętych zmiennych. Na ich podstawie stworzono „ranking” gmin pod względem stopnia zagrożenia tym zjawiskiem – od najmniej od najbardziej zagrożonych ubóstwem, jednak bez jednoznacznego określenia zakresu jego występowania w poszczególnych gminach województwa.¹⁰

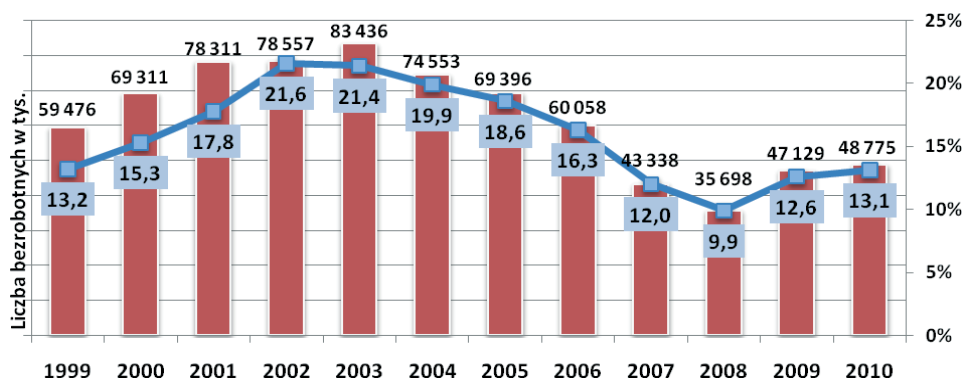
¹⁰ Badania budżetów gospodarstw domowych wykonywane są przez GUS, który prowadzi je w oparciu o reprezentatywną próbę gospodarstw domowych w każdym województwie. Zob. http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1160_PLK_HTML.htm?action=show_archive (29.07.2011 r. , godz. 10⁰⁰)

3.1 Bezrobocie jako istotna przyczyna ubóstwa

Wg stanu na 31 grudnia 2010 r. liczba bezrobotnych w woj. opolskim wyniosła 48 775 osób, a stopa bezrobocia rejestrowanego osiągnęła wartość 13,1 %.

W latach 1999-2010 najmniej bezrobotnych było w 2008 r. (35,6 tys.), a stopa bezrobocia wynosiła 9,9% (jedyny raz spadła poniżej 10%). Natomiast najwięcej bezrobotnych zarejestrowano w 2003 r. (83,4 tys.), a najwyższą stopę bezrobocia w 2002 r. – 21,6%¹¹.

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych i stopa bezrobocia w woj. opolskim w latach 1999-2010



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych WUP w Opolu

Na zmiany stopy bezrobocia i zarejestrowanych bezrobotnych w latach 1999-2010 wpływ miały m.in.:

- sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju, w tym cykle koniunktury gospodarczej (niski wzrost PKB w Polsce w latach 2001-2002 i 2009 oraz wysoki w latach 1999-2000, 2004 i 2006-2008);¹²
- systematyczny spadek liczby ludności województwa (z 1 088,3 tys. w 1999 r. do 1 029,4 tys. w 2010 r., tj. o 58,9 tys.);
- zmiany w zakresie struktury ludności, w tym:

¹¹ Stopa bezrobocia rejestrowanego - statystyka urzędów pracy, która zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obowiązuje od 1 czerwca 2004 r. (Dz. U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.)

¹² Za Ministerstwem Rozwoju Regionalnego:

http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analiza/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Prezentacja_sytuacja_makroekonomiczna_i_trendy_rozwojowe_w_latach_2007_2010_20072011.pdf (29.07.2011 r., godz. 12⁰⁵)

- o spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, w tym w wieku aktywności zawodowej;
- o ujemne saldo migracji.

Inaczej przedstawiają się wskaźniki bezrobocia w Polsce i woj. opolskim obliczane według metody BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności).

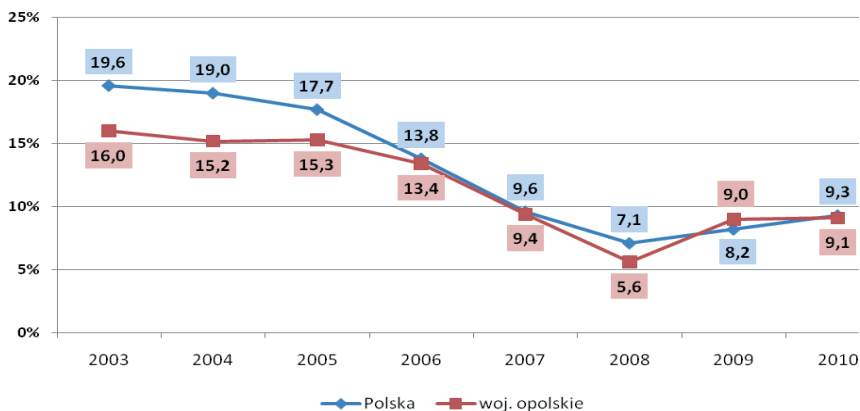
Podstawą tej metody są ustalenia przyjęte na XIII Międzynarodowej Konferencji Statystyków Pracy w październiku 1982 r. Metoda BAEL jest zalecana do stosowania przez Międzynarodową Organizację Pracy i EUROSTAT.

Bezrobotni według BAEL to osoby w wieku 15-74 lata, które jednocześnie spełniają 3 warunki:

- w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi;
- aktywnie poszukiwały pracy;
- były gotowe podjąć pracę w ciągu 2 tygodni następujących po tygodniu badanym.

Są to także osoby bezrobotne, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące.¹³

Wykres 2. Stopa bezrobocia wg BAEL w Polsce i woj. opolskim w latach 2003-2010



Źródło: opracowanie własne OIS

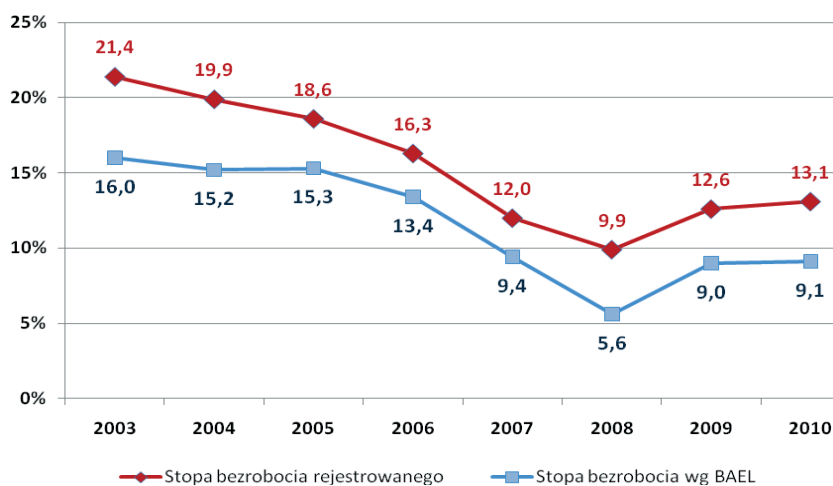
Wg BAEL bezrobocie w 2010 r. w Polsce wynosiło 9,3%, w tym w woj. opolskim 9,1%.

¹³ Informacja o rynku pracy GUS 2011, http://www.stst.gov.pl/gus/5840_1790_PKL_HTML.htm

W latach 2003-2010 najniższe jego wskaźniki zanotowano w 2008 r. (7,1% w Polsce i 5,6% woj. opolskim), a najwyższe w 2003 r. (w kraju - 19,6%, w woj. opolskim – 16,0%).

W powyższym okresie tylko w 2009 r. woj. opolskie miało więcej bezrobotnych liczonych wg metody BAEL (9,0%) niż wyniosła średnia w kraju (8,2%). W pozostałych latach liczba bezrobotnych aktywnie poszukujących pracy w województwie była mniejsza niż średnia w Polsce (największa różnica wystąpiła w 2003 r. – 3,6 pkt. procentowego, a najmniejsza w 2007 r. i 2010 r. – po 0,2 p. p.).

Wykres 3. Stopa bezrobocia rejestrowanego i wg BAEL woj. opolskim w latach 2003-2010



Źródło: opracowanie własne OIS

Wskaźnik BAEL jest średnio o 3,8 pkt. procentowego mniejszy niż poziom bezrobocia rejestrowanego.

Oznacza to, że liczba bezrobotnych rzeczywiście poszukujących zatrudnienia jest niższa niż liczba bezrobotnych zarejestrowana w powiatowych urzędach pracy. Dla ok. 15 tys. osób bez pracy powodem rejestracji w PUP województwa opolskiego jest uzyskanie uprawnień do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej (PUP-y opłacają za bezrobotnych składkę na ten cel), a nie zainteresowanie podjęciem jakiegokolwiek pracy i natychmiastowa gotowości do zatrudnienia.

3.2 Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim – wyniki badań przeprowadzonych w latach 1999-2010

Na podstawie badań przeprowadzonych w ROPS w Opolu w latach 1999-2010 w oparciu o **metodę wzorca rozwoju**, ustalono, że:

- najbardziej korzystna sytuacja pod względem zagrożenia ubóstwem występowała w woj. opolskim w 1999 i 2008 roku – liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem wyniosła odpowiednio: 13 i 10, a gmin o niskim stopniu - 32 i 22;
- najtrudniejsza sytuacja pod względem występowania ubóstwa była w 2003 r. – liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem wyniosła 53, tj. najwięcej w badanym okresie. Do grupy gmin o niskim stopniu zagrożenia ubóstwem należało zaledwie 5 gmin (Dobrzeń Wik., Chrzastowice, Bierawa, Reńska Wieś, Biała i Izbicko);

Tabela 3. Liczba gmin wg stopnia zagrożenia ubóstwem w latach 1999-2010

Rok	Stopnie zagrożenia ubóstwem			Odsetek gmin o <u>wysokim</u> stopniu zagrożenia ubóstwem (100% = 71 gmin)	Odsetek gmin o <u>niskim</u> stopniu zagrożenia ubóstwem (100% = 71 gmin)
	Niski (1 - 0,761)	Umiarkowany (0,760 - 0,551)	Wysoki (0,550 – 0)		
1999	32	26	13	18%	45%
2003	5	13	52	73%	7%
2006	32	18	21	30%	45%
2007	29	27	15	21%	41%
Rok	Stopnie zagrożenia ubóstwem			Odsetek gmin o <u>wysokim</u> stopniu zagrożenia ubóstwem (100% = 71 gmin)	Odsetek gmin o <u>bardzo niskim / niskim</u> stopniu zagrożenia ubóstwem (100% = 71 gmin)
	Bardzo niski / Niski (1 - 0,601)	Umiarkowany (0,600 - 0,501)	Wysoki (500 – 0)		
2008	22	39	10	14%	31%
2009	17	33	21	30%	24%
2010	6	23	42	59%	8%

Zródło: opracowanie własne OIS

- w 2003 r. najwięcej gmin o wysokim stopniu zagrożenia miały powiaty: brzeski, namysłowski i nyski (wszystkie gminy), a także kluczborski i prudnicki (3 na 4 gmin były w wysokim stopniu zagrożone ubóstwem);

Tabela 4. Wskaźnik ubóstwa w gminach woj. opolskiego w latach 1999-2010

Lp.	Powiaty / Gminy	Wskaźnik miernika rozwoju (stopień zagrożenia ubóstwem) w roku:						
		1999	2003	2006	2007	2008	2009	2010
1	BRZEG							
	Brzeg	0,731	0,436	0,640	0,441	0,539	0,509	0,461
	Grodków	0,656	0,395	0,456	0,399	0,512	0,490	0,442
	Lewin Brzeski	0,597	0,381	0,444	0,597	0,483	0,451	0,416
	Lubsza	0,334	0,382	0,507	0,438	0,541	0,500	0,455
	Olszanka	0,517	0,380	0,550	0,651	0,532	0,513	0,464
	Skarbimierz *	0,721	0,405	0,615	0,512	0,561	0,513	0,493
2	GLUBCZYCE							
	Baborów	0,576	0,421	0,224	0,384	0,503	0,466	0,432
	Glubczyce	0,533	0,395	0,594	0,413	0,508	0,475	0,438
	Kietrz	0,673	0,373	0,570	0,646	0,547	0,539	0,460
	Branice	0,613	0,408	0,689	0,730	0,521	0,481	0,440
3	KĘDZIERZYN							
	Kędzierzyn-Koźle	0,772	0,475	0,739	0,669	0,544	0,505	0,463
	Bierawa	0,924	0,765	0,846	0,839	0,619	0,571	0,507
	Cisek	0,923	0,592	0,863	0,810	0,644	0,602	0,491
	Pawłowiczki	0,840	0,520	0,777	0,699	0,590	0,535	0,512
	Polska Cerekiew	0,525	0,494	0,514	0,740	0,538	0,538	0,463
	Reńska Wieś	0,872	0,858	0,898	0,848	1,000	1,000	1,000
4	KLUCZBORK							
	Byczyna	0,583	0,351	0,409	0,575	0,492	0,460	0,431
	Kluczbork	0,874	0,492	0,831	0,817	0,575	0,553	0,500
	Wółczyn	0,542	0,396	0,536	0,525	0,496	0,460	0,433
	Lasowice Wlk.	0,774	0,600	0,878	0,818	0,595	0,555	0,531
5	KRAPKOWICE							
	Gogolin	0,829	0,474	0,756	0,646	0,542	0,520	0,493
	Krapkowice	0,740	0,468	0,785	0,705	0,548	0,520	0,470
	Zdzieszowice	0,787	0,468	0,805	0,758	0,587	0,562	0,501
	Strzeleczy	0,848	0,712	0,864	0,819	0,662	0,605	0,567
	Walce	0,543	0,631	0,931	0,804	0,613	0,656	0,522
6	NAMYSŁÓW							
	Namysłów	0,574	0,397	0,636	0,690	0,563	0,514	0,467
	Domaszowice	0,548	0,347	0,353	0,199	0,484	0,454	0,418
	Świerczów	0,489	0,354	0,291	0,338	0,477	0,446	0,420
	Pokój	0,619	0,395	0,462	0,375	0,502	0,462	0,436
	Wilków	0,403	0,356	0,264	0,215	0,482	0,448	0,414
7	NYSZA							
	Glucholazy	0,758	0,405	0,453	0,557	0,578	0,529	0,491
	Korfantów	0,741	0,400	0,498	0,843	0,525	0,486	0,448
	Nysa	0,650	0,395	0,617	0,667	0,563	0,519	0,479
	Otmuchów	0,664	0,418	0,649	0,721	0,541	0,490	0,447
	Paczków	0,501	0,357	0,403	0,454	0,496	0,471	0,422
	Kamiennik	0,951	0,435	0,200	0,542	0,480	0,450	0,414
	Łambinowice	0,521	0,428	0,420	0,672	0,592	0,574	0,492
	Pakosławice	0,478	0,397	0,412	0,566	0,504	0,492	0,437
	Skoroszyce	0,546	0,454	0,513	0,645	0,556	0,509	0,495
8	OPOLE - ZIEMSKI							
	Niemodlin	0,747	0,397	0,520	0,597	0,488	0,452	0,420
	Ozimek	0,718	0,579	0,885	0,885	0,646	0,589	0,523
	Prószków	0,791	0,500	0,922	0,924	0,779	0,967	0,871
	Chrzastowice	0,882	0,883	0,845	0,887	0,788	0,786	0,740
	Dąbrowa	0,825	0,432	0,705	0,839	0,581	0,561	0,517
	Dobrzeń Wlk.	0,844	1,000	0,861	0,865	0,636	0,644	0,577
	Komprachcice	0,847	0,698	0,841	0,844	0,688	0,681	0,595
	Łubniany	0,913	0,586	0,817	0,847	0,646	0,605	0,551
	Murów	0,846	0,532	0,691	0,856	0,554	0,506	0,476
	Popielów	0,804	0,426	0,654	0,813	0,545	0,510	0,457
	Tarnów Op.	0,827	0,493	0,780	0,700	0,593	0,512	0,513
	Tułowice	0,553	0,365	0,615	0,440	0,521	0,494	0,453
	Turawa	0,901	0,684	0,917	0,928	0,686	0,690	0,513

Lp.	Powiaty / Gminy	Wskaźnik miernika rozwoju (stopień zagrożenia ubóstwem) w roku:						
		1999	2003	2006	2007	2008	2009	2010
9	OLESNO							
	Dobrodzień	0,852	0,566	0,869	0,842	0,651	0,581	0,549
	Gorzów Śl.	0,863	0,469	0,707	0,767	0,535	0,496	0,463
	Olesno	0,863	0,677	0,900	0,906	0,658	0,603	0,546
	Praszka	0,676	0,411	0,774	0,747	0,655	0,667	0,619
	Radłów	0,780	0,470	0,801	0,685	0,833	0,641	0,542
	Rudniki	0,632	0,409	0,798	0,771	0,663	0,691	0,530
	Zębowice	0,698	0,572	0,853	0,538	0,570	0,536	0,476
10	PRUDNIK							
	Biała	0,868	0,847	0,814	0,883	0,626	0,563	0,511
	Głogówek	0,824	0,484	0,774	0,679	0,570	0,527	0,479
	Prudnik	0,599	0,406	0,545	0,637	0,498	0,471	0,431
	Lubrza	0,716	0,525	0,551	0,810	0,551	0,536	0,435
11	STRZELCE OPOLSKIE							
	Kolonowskie	0,901	0,543	0,778	0,780	0,595	0,562	0,541
	Leśnica	0,831	0,633	0,871	0,841	0,635	0,634	0,553
	Strzelce Op.	0,743	0,510	0,769	0,671	0,622	0,621	0,554
	Ujazd	0,746	0,487	0,753	0,660	0,557	0,541	0,478
	Zawadzkie	0,817	0,528	0,878	0,833	0,591	0,572	0,573
	Izbicko	0,833	0,913	0,895	0,788	0,751	0,659	0,658
	Jemielnica	0,687	0,535	0,859	0,709	0,879	0,596	0,515
12	OPOLE MIASTO							
	Opole	0,784	0,468	0,807	0,859	0,582	0,564	0,663

Źródło: opracowanie własne OIS

- spośród wszystkich powiatów województwa w najtrudniejszej sytuacji są mieszkańcy powiatu namysłowskiego - z wyjątkiem 1999 i 2008 r., w których 3 z 5 gmin powiatu były w wysokim stopniu zagrożone ubóstwem, w pozostałych latach prawie wszystkie (4 na 5 gmin) lub wszystkie gminy były zagrożone tym zjawiskiem w stopniu wysokim;
- najmniejsze zagrożenie ubóstwem wystąpiło w 2008 r., w którym tylko 10 gmin województwa znalazło się w grupie gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem (Lewin Brzeski, Byczyna i Wolczyn, Domaszowice, Świerczów, Wilków, Paczków i Kamiennik, Niemodlin oraz Prudnik);
- w latach 2009-2010 zaobserwowano wzrost liczby gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem. W 2010 r. liczba gmin będących w najtrudniejszej sytuacji pod względem występowania tego zjawiska wyniosła 42, jednak było to mniej o 11 gmin niż w 2003 r.

3.3 Zmiany prawne wpływające na obliczanie stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim

Zagrożenie ubóstwem w woj. opolskim obliczane jest na podstawie danych z pomocy społecznej oraz powiatowych urzędów pracy, stąd o liczbie gmin zagrożonych ubóstwem decydują przede wszystkim dwa czynniki: wielkość bezrobocia rejestrowanego oraz liczba osób korzystających z pomocy społecznej. Przy czym funkcjonowanie systemu wsparcia i pomocy społecznej uwarunkowane jest wieloma czynnikami, które zmieniały się w latach 1999-2010 (wprowadzenie nowych przepisów prawnych, zmiana zasad udzielania pomocy, form i struktury świadczeń, zmian w zakresie finansowania świadczeń).

W ostatnich 11 latach system pomocy społecznej był kilkakrotnie zmieniany:

→ w latach 1999 – 2003 obowiązywała ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r., która przewidywała dużo większą i bardziej niż obecnie zróżnicowaną strukturę świadczeń. Z tego powodu w 2003 r. liczba osób korzystających z pomocy społecznej w woj. opolskim była największą - ponad 70 tys. osób, tj. o 36% więcej niż obecnie. Miało to odzwierciedlenie we wskaźnikach zagrożenia ubóstwem, które w badanym okresie były najbardziej niekorzystne w 2003 r.;

→ w 2004 r. weszły w życie dwie nowe ustawy zastępujące ustawę z 1990 r., tj.:

- ✓ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- ✓ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

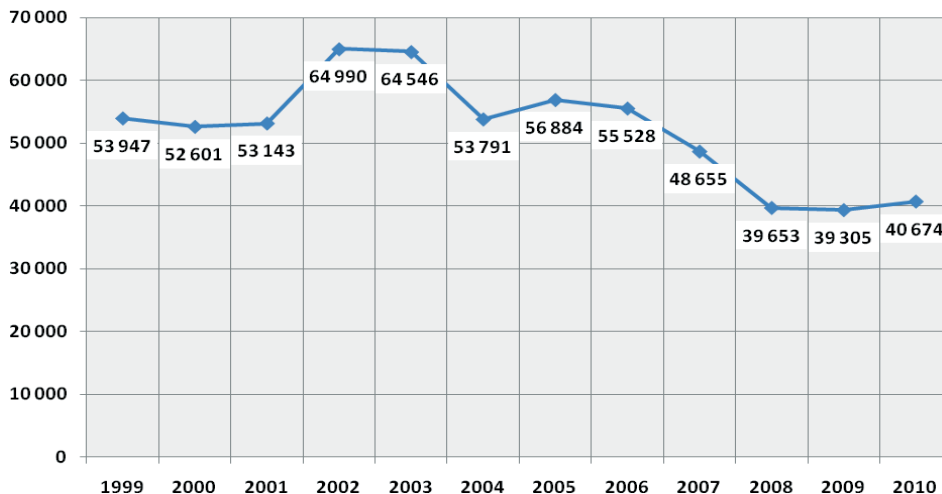
Dwa nowe akty prawne spowodowały powstanie dwóch oddzielnych, ale uzupełniających się systemów wsparcia i pomocy osobom potrzebującym. Zmieniono zasady i kryteria wypłaty niektórych świadczeń z pomocy społecznej oraz przekazano część z nich do systemu świadczeń rodzinnych.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych przejęła m in. zasiłek z tytułu ochrony macierzyństwa, gwarantowany zasiłek okresowy i zasiłek stały z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Wypłatę rent socjalnych przeniesiono do ZUS.

Jednocześnie ustawa o świadczeniach rodzinnych umożliwiła wsparcie osób, które utraciły świadczenia z tytułu m.in. likwidacji Funduszu Alimentacyjnego i zniesienia ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych. Spowodowało to „odpływ” części klientów pomocy społecznej do systemu świadczeń rodzinnych.

Nastąpiła też zmiana zasad wypłacania zasiłków okresowych, które do końca 2003 r. w całości finansowane były z budżetu państwa. Od 1 maja 2004 r. wypłacanie zasiłków okresowych stało się zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, a budżet państwa pokrywał jedynie 15 lub 20 proc. różnicy między kryterium dochodowym rodziny, a jej dochodem rzeczywistym. Obecnie (od 2009 r.) budżet państwa finansuje 50% różnicy dochodowej, a drugą część zasiłku okresowego winna finansować gmina. Jednak trudna sytuacja finansowa wielu gmin uniemożliwia wypłatę zasiłków okresowych w tak dużej wysokości. W konsekwencji od 2004 r. systematycznie malała liczba osób i rodzin objętych tą formą pomocy oraz jej koszt.

Wykres 4. Liczba klientów ośrodków pomocy społecznej w woj. opolskim w latach 1999-2010



Źródło: opracowanie własne OIS

W wyniku powstania systemu świadczeń rodzinnych oraz zmian w systemie pomocy społecznej liczba klientów ośrodków pomocy społecznej spadła z 64 546 w 2003 r. do 53 791 osób w 2004 r., tj. o 17%.

Wprawdzie w 2005 r. liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej wzrosła do prawie 57 tys. osób, jednak było to efektem rozpoczęcia realizacji rządowego programu dożywiania (ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”). Program umożliwia udzielenie wsparcia osobom, które przekraczają kryterium uprawniającego do pomocy (150%

kwoty kryterium z pomocy społecznej, tj. na osobę w rodzinie 526 zł), co przełożyło się na 6-procentowy wzrost liczby klientów OPS w 2005 r. w stosunku do 2004 r.;

W kolejnych latach liczba osób korzystających z pomocy społecznej systematycznie spadała (w latach 2006 - 2007 o 12%, a w latach 2007 - 2008 o 19%). W konsekwencji w latach 2003 – 2009 łączna liczba osób objętych wsparciem ośrodków pomocy społecznej spadła o prawie 40%;

Lata 2009-2010 to ponowny wzrost liczby osób korzystających z pomocy i wzrost liczby gmin zagrożonych wysoki stopniem ubóstwa (o 50%). Główną przyczyną tej sytuacji jest wzrost bezrobocia, choć liczba osób objętych pomocą społeczną wzrosła jedynie o 3,5%. Jednak wskazuje się, że jest to efekt „zamrożenia” kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymania świadczeń z pomocy społecznej. Od 2006 r. kryterium to wynosi 351 zł na osobę w rodzinie (477 zł dla osoby samotnej) i w opinii ekspertów jest to jeden z głównych powodów niewielkiego wzrostu liczby osób wymagających wsparcia. Z danych GUS wynika, że „gdyby przyjąć wskaźnik urealniony wzrostem cen z 2006 r., to stopa ubóstwa ustawowego w 2010 r. wyniosłaby nie 7,3%, lecz niemal 11%”¹⁴.

¹⁴ W Polsce wskaźnik ubóstwa egzystencjalnego wynosi 7,3% i eksperci obliczają, że gdyby przyjąć urealnioną kwotę kryterium dochodowego w pomocy społecznej wskaźnik ten byłby wyższy i wyniósłby ok.11%. *Wciąż zbyt wiele rodzin klepie biedę*, „Rzeczpospolita” (2 sierpnia 2011 r.).

3.4 Podsumowanie

Mimo wprowadzanych zmian w systemie pomocy społecznej, **stopień zagrożenia ubóstwem w poszczególnych gminach woj. opolskiego w latach 1999-2010 zależy przede wszystkim od liczby osób bezrobotnych, a także liczby osób w gospodarstwach domowych objętych pomocą społeczną**, gdzie głównym powodem udzielenia wsparcia były bardzo niskie dochody.

Wzrost od 2008 r. liczby zarejestrowanych bezrobotnych w woj. opolskim o 34% (do obecnych ok. 48 tys. osób) wskazuje, że ograniczenie ubóstwa w regionie będzie szczególnie trudne w przypadku braku poprawy sytuacji na rynku pracy. Tym bardziej, że jak wskazywali analitycy jeszcze w 2011 r. (...) *firmy wciąż będą coraz bardziej ostrożne w zatrudnianiu i niezbyt chętne podnosić pensje*¹⁵.

Słaby wzrost gospodarczy w kraju powoduje, że (...) *nie tworzy się nowych miejsc pracy, a coraz częściej występującą formą zatrudnienia jest umowa czasowa, o dzieło, umowa-zlecenie. Proponuje się pracownikom ryczałty lub założenie własnej działalności gospodarczej. Wiele osób wykonuje niskopłatną pracę, nawet przy wysokich kwalifikacjach zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza młodzieży*¹⁶. Wśród wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych, co czwarta osoba nie ukończyła 25 roku życia (w woj. opolskim 22, 2%). Nadal wysokie zagrożenie ubóstwem dotyczy osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj. m. in. młodzieży, długotrwale bezrobotnych, osób bez wykształcenia średniego i kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawnych, a także rodzin wielodzietnych i niepełnych oraz mieszkańców wsi lub małych miejscowości.

Tabela 5. Liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem w powiatach woj. opolskiego w latach 1999 – 2010

Lp.	Powiat	Liczba gmin w powiecie o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem w roku:													
		1999	%	2003	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
1.	Brzeski	2	33	6	100	4	67	4	67	1	17	3	50	6	100
2.	Głubczycki	1	25	4	67	1	25	2	50	0	x	3	75	4	100
3.	Kędzierzyński	1	17	3	50	1	17	0	x	0	x	0	x	3	50
4.	Kluczborski	1	25	3	75	2	50	1	25	2	50	2	50	3	75
5.	Krapkowicki	1	20	3	60	0	x	0	x	0	x	0	x	2	40

¹⁵ *Gdzie ta praca sezonowa*, „Gazeta Wyborcza” (18 sierpnia 2011 r.), s. 20.

¹⁶ *Zawieszani*, „Wprost”, nr 27 4-10 lipca 2011 r., s. 44-45

Lp.	Powiat	Liczba gmin w powiecie o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem w roku:													
		1999	%	2003	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
6.	Namysłowski	3	60	5	100	4	80	4	80	3	60	4	80	5	100
7.	Nyski	4	44	9	100	7	78	2	22	2	22	5	71	9	100
8.	Oleski	0	x	4	57	0	x	1	17	0	x	1	17	2	33
9.	Opolski	0	x	7	54	1	8	1	8	1	8	2	15	4	31
10.	Prudnicki	0	x	3	75	1	25	0	x	1	25	1	25	3	75
11.	Strzelecki	0	x	5	71	0	x	0	x	0	x	0	x	1	14
12.	Opole Miasto	0	x	1	x	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
Razem		13	18	53	73	21	30	15	21	10	14	21	30	42	59

Źródło: opracowanie własne OIS

Istotnym jest także, że sytuacja części gmin pod względem zagrożenia ubóstwem w 2010 r., w porównaniu do 2003 r., poprawiła się. W 2003 r. w powiecie strzeleckim było 5 gmin w wysokim stopniu zagrożonych ubóstwem, a w 2010 tylko 1 (Ujazd). Lepiej jest też w powiatach oleskim i krapkowickim, w których liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem spadła z 3 do 2, a w powiecie opolskim ziemskim z 7 do 4.

Tabela 6. Gminy mające najwyższe i najniższe wskaźniki zagrożenia ubóstwem w latach 1999-2010

Wyszczególnienie	Gmina najmniej i najbardziej zagrożona ubóstwem w woj. opolskim						
	1999	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Gminy w najmniejszym stopniu zagrożone ubóstwem	Kamiennik 0,951	Dobrzeń Wlk. 1	Walce 0,931	Turawa 0,928	Reńska Wieś 1	Reńska Wieś 1	Reńska Wieś 1
Gminy w najwyższym stopniu zagrożone ubóstwem	Lubsza 0,334	Domaszowice 0,347	Kamiennik 0,200	Domaszowice 0,199	Świerczów 0,477	Świerczów 0,446	Wilków 0,414

Źródło: opracowanie własne OIS

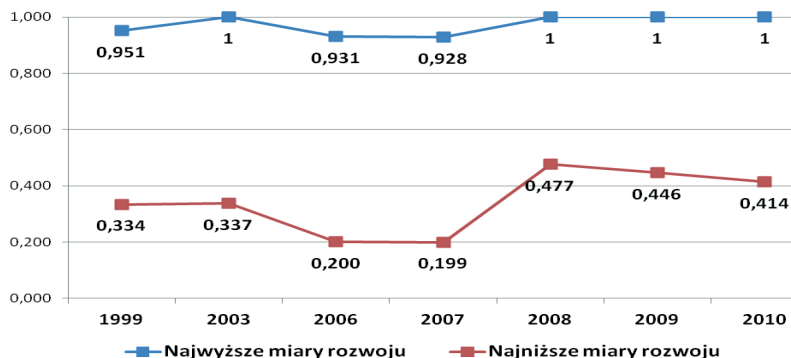
Na poprawę sytuacji w tym zakresie wskazują też najwyższe i najniższe wartości zagrożenia ubóstwem, które wyznaczają jego skrajne granice (gminy o najlepszej i najtrudniejszej sytuacji w województwie).

Najwyższa wartość, wskazująca na niski i bardzo niski poziom zagrożenia ubóstwem, waha się od 1 (Dobrzeń Wlk. w 2003 r. i Reńska Wieś w ostatnich 3 latach) do 0,928 (Walce w 2007 r.).

Podobnie wysokie wskaźniki i niskie zagrożenie ubóstwem mają gminy z powiatów: strzeleckiego (Izbicko, Jemielnica), oleskiego (Radłów), opolskiego ziemskiego (Turawa, Chrzastowice, Ozimek, Prószków), kędzierzyńsko-kozielskiego

(oprócz Reńskiej Wsi – Cisek i Bierawa) oraz Miasto Opole w 1999 r. i latach 2006- 2007.

Wykres 5. Najwyższe i najniższe wskaźniki zagrożenia ubóstwem gmin w woj. opolskim w latach 1999-2010



Źródło: opracowanie własne OIS

W latach 2008-2010 nastąpiło ujednoczenie najwyższych i najniższych wartości zagrożenia ubóstwem – gminy mają bardzo zbliżone wyniki, a najniższa miara spadła w tym okresie z 0,477 do 0,414, tj. o 63 pkt. proc.

Oznacza to, że w strukturze świadczeniobiorców pomocy społecznej w ostatnim czasie nie zachodzą istotne zmiany – z pomocy społecznej korzysta ustabilizowana grupa klientów, w tym przede wszystkim osoby długotrwale korzystające z pomocy i uzależnione od niej.

W latach 1999-2010 gminy osiągały różne wskaźniki ubóstwa, jednak rzadko były to wartości skrajnie odmienne względem poprzednich lat. Wyjątkiem jest Gmina Kamiennik, która w 1999 r. zaliczała się do grupy gmin o niskim stopniu zagrożenia ubóstwem (0,951), by w kolejnych latach znaleźć się w grupie w wysokim stopniu zagrożonych ubóstwem („ostatnie” miejsce w 2010 r. – wskaźnik 0,414, oraz „przedostatnie” w 2009 r. - 0,450).

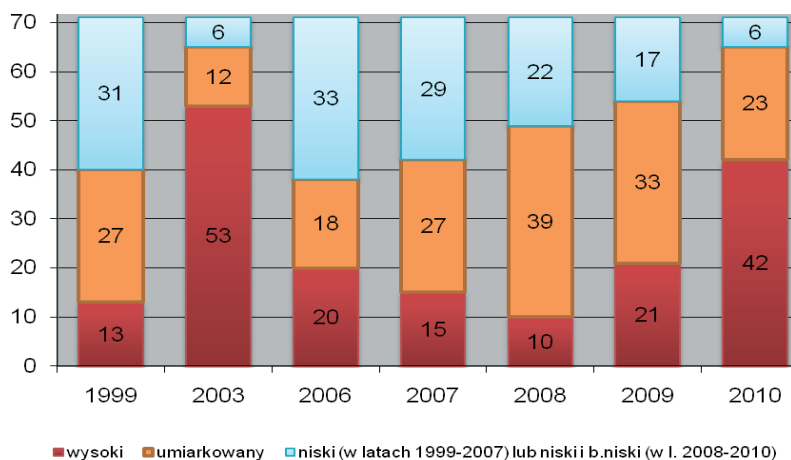
Do najbardziej zagrożonych ubóstwem (oprócz Kamiennika) należą także gminy z powiatów: brzeskiego (Lubsza, Lewin Brzeski, Grodków), głubczyckiego (Baborów i Głubczyce), kędzierzyńsko-kozielskiego (Polska Cerekiew), kluczborskiego (Byczyna i Wołczyn), krapkowickiego (Krapkowice), namysłowskiego (Domaszowice, Świerczów, Pokój i Wilków), nyskiego (Paczków i Kamiennik), opolskiego ziemskiego (Niemodlin, Murów i Popielów), oleskiego (Gorzów Śląski,

Zębowice), prudnickiego (Prudnik i Głogówek), strzeleckiego (Ujazd) oraz tylko w 2003 r. Opole Miasto (wskaźnik zagrożenia ubóstwem 0,468).

Wśród najważniejszych zjawisk, które powodują zmiany w „rankingu” gmin zagrożonych ubóstwem są:

- wzrost/spadek liczby bezrobotnych w poszczególnych gminach województwa;
- systematyczny spadek liczby ludności woj. opolskiego, w tym ludności aktywnej zawodowo, co wpływa na wzrost wskaźników przyjętych do obliczenia stopnia zagrożenia ubóstwem;
- wzrost/spadek liczby klientów pomocy społecznej, w tym liczby rodzin o najniższych dochodach;
- występowanie procesu ujednociania wskaźników stopnia zagrożenia ubóstwem (od 2008 r. wiele gmin miało identyczne lub podobne wskaźniki i „przechodziło” między poszczególnymi grupami, w tym najczęściej między grupami o umiarkowanym i wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem);

Wykres 6. Liczba gmin o wysokim, umiarkowanym oraz niskim i bardzo niskim stopniu zagrożenia ubóstwem w latach 1999-2010



Źródło: opracowanie własne OIS

4. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju. Stan na 31.12.2011 r.

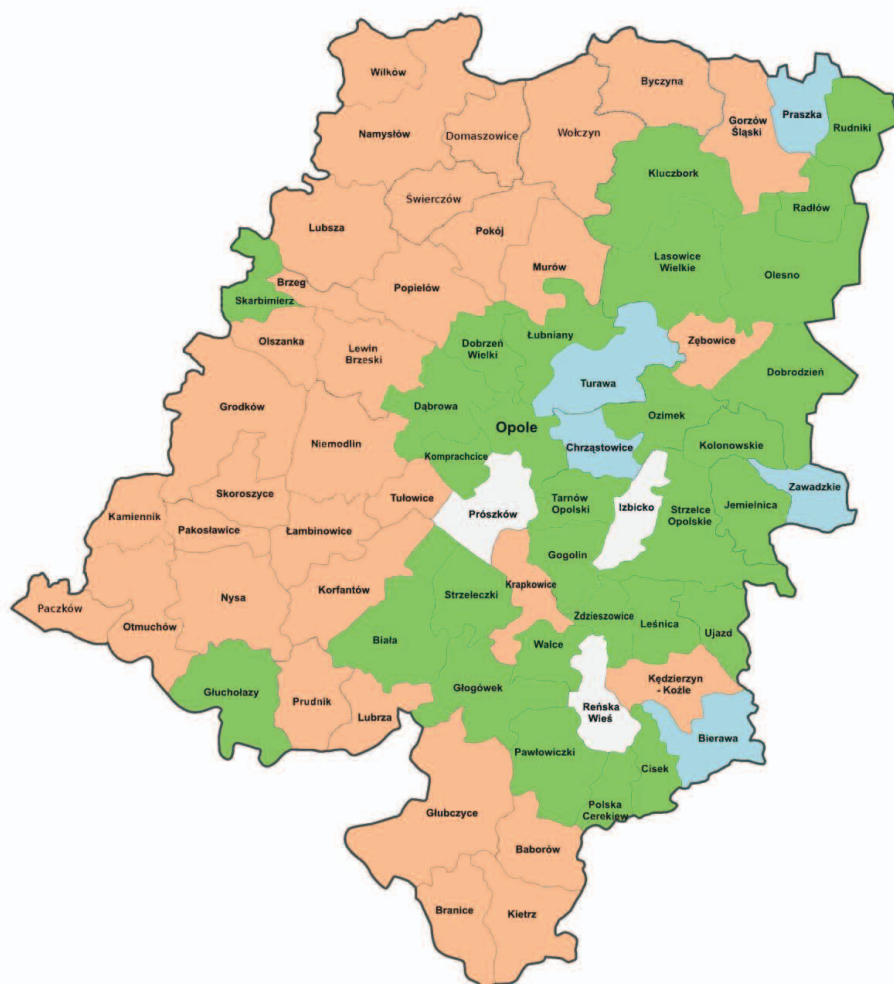
4.1 Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim w 2011 r. – wyniki badania

Na podstawie obliczeń dokonanych w oparciu o **metodę wzorca rozwoju** opracowano „ranking” gmin – od najmniej do najbardziej zagrożonych ubóstwem w woj. opolskim w 2011 r.¹⁷

Wskaźnik stopnia zagrożenia ubóstwem waha się od najniższej wartości w Kamienniku (0,424) do najwyższej wartości (1) w Reńskiej Wsi.

¹⁷ Ze względu na brak danych o liczbie ludności w 2011 r. w podziale na gminy woj. opolskiego (z informacji telefonicznej uzyskanej z Urzędu Statystycznego w Opolu 15 marca 2012 r. wynika, że dane te będą opublikowane wraz z szczegółowymi wynikami Narodowego Spisu Powszechnego, tj. w II półroczu 2012 r.) w analizie wykorzystano liczbę ludności wg stanu na 31 grudnia 2010 r.

Mapa 2. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim
obliczony wg metody wzorca rozwoju – stan na 31.12.2011 r.



Legenda:
Stopień zagrożenia ubóstwem

wysoki	umiarkowany	niski	bardzo niski
0.000 - 0.500	0.501 - 0.600	0.601 - 0.700	0.701 - 1.000

Tabela 8. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim
obliczony wg metody wzorca rozwoju – stan na 31.12.2011 r. – układ gminny

Lp.	Gmina	Wskaźnik miernika rozwoju w 2011 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)	Lp.	Gmina	Wskaźnik miernika rozwoju w 2011 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)
1.	Reńska Wieś	1	37.	Polska Cerekiew	0,501
2.	Prószków	0,982	38.	Zębowice	0,499
3.	Izbicko	0,723	39.	Łambinowice	0,498
4.	Chrzastowice	0,693	40.	Tułowice	0,496
5.	Turawa	0,631	41.	Namysłów	0,491
6.	Zawadzkie	0,630	42.	Krapkowice	0,489
7.	Bierawa	0,627	43.	Nysa	0,487
8.	Praszka	0,620	44.	Popielów	0,487
9.	Rudniki	0,597	45.	Brzeg	0,483
10.	Strzelce Opolskie	0,596	46.	Murów	0,481
11.	Komprachcice	0,589	47.	Skoroszyce	0,480
12.	Opole	0,584	48.	Gorzów Śląski	0,476
13.	Dąbrowa	0,579	49.	Olszanka	0,475
14.	Dobrzeń Wielki	0,578	50.	Kędzierzyn-Koźle	0,474
15.	Radłów	0,559	51.	Korfantów	0,473
16.	Walce	0,558	52.	Lubsza	0,468
17.	Ozimek	0,556	53.	Kietrz	0,465
18.	Leśnica	0,554	54.	Branice	0,460
19.	Lasowice Wielkie	0,551	55.	Byczyna	0,456
20.	Strzeleczki	0,551	56.	Grodków	0,455
21.	Lubniany	0,549	57.	Otmuchów	0,455
22.	Kolonowskie	0,546	58.	Glęboczycze	0,450
23.	Olesno	0,543	59.	Lubrza	0,449
24.	Zdzieszowice	0,542	60.	Wolczyn	0,448
25.	Gogolin	0,534	61.	Baborów	0,448
26.	Biała	0,529	62.	Prudnik	0,447
27.	Jemielnica	0,526	63.	Pokój	0,447
28.	Dobrodzień	0,525	64.	Paczków	0,441
29.	Kluczbork	0,524	65.	Lewin Brzeski	0,439
30.	Tarnów Opolski	0,524	66.	Świerczów	0,439
31.	Skarbimierz	0,518	67.	Pakosławice	0,439
32.	Pawłowiczki	0,514	68.	Niemodlin	0,436
33.	Glucholazy	0,514	69.	Wilków	0,429
34.	Cisek	0,510	70.	Domaszowice	0,427
35.	Ujazd	0,505	71.	Kamiennik	0,424
36.	Głogówek	0,501			

Stopień zagrożenia ubóstwem

bardzo niski	niski	umiarkowany	wysoki
--------------	-------	-------------	--------

Tabela 9. Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim
obliczony wg metody wzorca rozwoju – stan na 31.12.2011 r. – układ powiatowy

Lp.	Powiat / Gmina	Wskaźnik	Lp.	Powiat / Gmina	Wskaźnik
BRZEG			OLESNO		
1.	Brzeg	0,483	1.	Dobrodzień	0,525
2.	Skarbimierz	0,518	2.	Gorzów Śląski	0,476
3.	Grodków	0,455	3.	Olesno	0,543
4.	Lewin Brzeski	0,439	4.	Praszka	0,620
5.	Lubsza	0,468	5.	Radłów	0,559
6.	Olszanka	0,475	6.	Rudniki	0,597
GŁUBCZYCE			7.	Zębowice	0,499
1.	Baborów	0,448	OPOLE		
2.	Branice	0,460	1.	Chrzastowice	0,693
3.	Głubczyce	0,450	2.	Dąbrowa	0,579
4.	Kietrz	0,465	3.	Dobrzeń Wielki	0,578
KĘDZIERZYN - KOŹLE			4.	Komprachcice	0,589
1.	Kędzierzyn-Koźle	0,474	5.	Łubniany	0,549
2.	Bierawa	0,627	6.	Murów	0,481
3.	Cisek	0,510	7.	Niemodlin	0,436
4.	Pawłowiczki	0,514	8.	Ozimek	0,556
5.	Polska Cerekiew	0,501	9.	Popielów	0,487
6.	Reńska Wieś	1	10.	Prószków	0,982
KLUCZBORK			11.	Tarnów Opolski	0,524
1.	Byczyna	0,456	12.	Tułowice	0,496
2.	Kluczbork	0,524	13.	Turawa	0,631
3.	Lasowice Wielkie	0,551	1.	OPOLE MIASTO	0,584
4.	Wolczyn	0,448	PRUDNIK		
KRAPKOWICE			1.	Biała	0,529
1.	Gogolin	0,534	2.	Głogówek	0,501
2.	Krapkowice	0,489	3.	Lubrza	0,449
3.	Strzeleczy	0,551	4.	Prudnik	0,447
4.	Walce	0,558	STRZELCE OP.		
5.	Zdzieszowice	0,542	1.	Izbicko	0,723
NAMYSŁÓW			2.	Jemielnica	0,526
1.	Domaszowice	0,427	3.	Kolonowskie	0,546
2.	Namysłów	0,491	4.	Leśnica	0,554
3.	Pokój	0,447	5.	Strzelce Opolskie	0,596
4.	Świerców	0,439	6.	Ujazd	0,505
5.	Wilków	0,429	7.	Zawadzkie	0,630
NYSA			Stopień zagrożenia ubóstwem		
1.	Głuchołazy	0,514	bardzo niski		
2.	Kamiennik	0,424	niski		
3.	Korfantów	0,473	umiarkowany		
4.	Łambinowice	0,498	wysoki		
5.	Nysa	0,487			
6.	Otmuchów	0,455			
7.	Paczków	0,441			
8.	Pakosławice	0,439			
9.	Skoroszyce	0,480			

Metoda *wzorca rozwoju* pozwoliła ustalić, że wysoki stopień zagrożenia ubóstwem w 2011 r. występuje w 34 gminach Opolszczyzny, zlokalizowanych w powiatach:

- nyskim (8 gmin: Kamiennik, Korfantów, Łambinowice, Nysa, Otmuchów, Paczków, Pakosławice i Skoroszyce);
- brzeskim (5 gmin: Brzeg, Grodków, Lewin Brzeski, Lubsza i Olszanka);
- namysłowskim (wszystkie 5 gmin: Domaszowice, Namysłów, Pokój, Świerczów i Wilków);
- głubczyckim (wszystkie 4 gminy: Baborów, Branice, Głubczyce i Kietrz);
- opolskim ziemskim (4 gminy: Murów, Niemodlin, Popielów i Tułowice);
- kluczborskim (2 gminy: Byczyna i Wołczyn);
- prudnickim (2 gminy: Lubrza i Prudnik);
- oleskim (2 gminy: Gorzów Śl. i Zębowice);
- kędzierzyńsko-kozielskim (Kędzierzyn-Koźle);
- krapkowickim (Krapkowice).

Umiarkowany stopień ubóstwa odnotowano w 29 gminach, tj. w powiatach:

- opolskim ziemskim (6 gmin: Dąbrowa, Dobrzeń Wlk., Komprachcice, Łubniany, Ozimek, Tarnów Op.);
- strzeleckim (5 gmin: Jemielnica, Kolonowskie, Leśnica, Strzelce Op. i Ujazd);
- oleskim (4 gminy: Dobrodzień, Olesno, Radłów i Rudniki);
- krapkowickim (4 gminy: Gogolin, Strzeleczyki, Walce i Zdzeszowice);
- kędzierzyńsko-kozielskim (3 gminy: Cisek, Pawłowiczki i Polska Cerekiew);
- prudnickim (2 gminy: Biała i Głogówek);
- kluczborskim (2 gminy: Kluczbork i Lasowice Wlk.);
- brzeskim (Skarbimierz);
- nyskim (Głuchołazy);
- Miasto Opole.

Niski stopień ubóstwa występuje w 5 gminach znajdujących się powiatach:

- opolskim ziemskim (2 gminy: Chrzęstowice i Turawa);
- kędzierzyńsko-kozielskim (Bierawa);
- oleskim (Praszka);
- strzeleckim (Zawadzkie).

Natomiast bardzo niski stopień zagrożenia ubóstwem odnotowano w 3 gminach w powiatach:

- opolskim ziemskim (Prószków);
- strzeleckim (Izbicko);
- kędzierzyńsko-kozielskim (Reńska Wieś).

W 2011 r. – w porównaniu do 2010 r. - liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem zmniejszyła się o 8 (do 34 gmin). Liczba gmin o umiarkowanym stopniu ubóstwa wzrosła o 6 (do 29 gmin), a o niskim stopniu o 2 gminy (z 3 do 5 gmin). Bez zmian pozostała liczba gmin o bardzo niskim stopniu zagrożenia ubóstwem (3 gminy).

W 2011 r. w 2 powiatach: głubczyckim i namysłowskim wszystkie gminy należały do grupy o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem (w 2010 r. były 4 takie powiaty: głubczycki, namysłowski oraz brzeski i nyski).

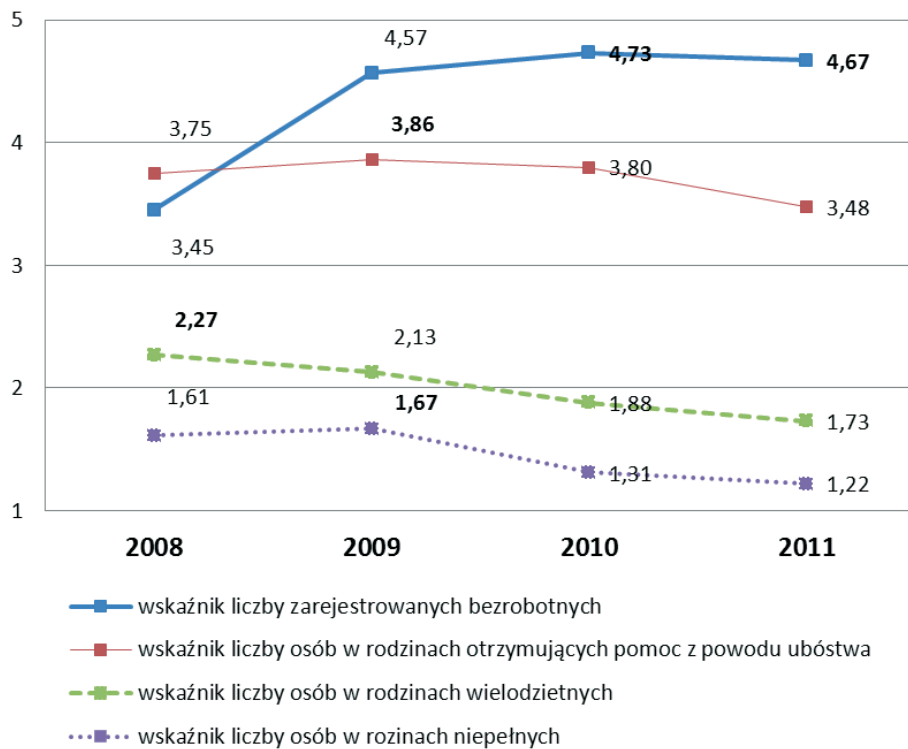
W 5. powiatach: brzeskim, kędzierzyńsko-kozielskim, kluczborskim, nyskim i prudnickim, zmniejszyła się liczba gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem (po jednej gminie w każdym powiecie, które znalazły się w grupie o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem). Jedyńm powiatem w woj. opolskim, w którym brak gmin o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem jest powiat strzelecki (w 2010 r. w powiecie strzeleckim wysokim ubóstwem zagrożona była gmina Ujazd).

Bez zmian od 2009 r. pozostaje liczba gmin o bardzo niskim zagrożeniu ubóstwem. W latach 2009-2010 były to Reńska Wieś, Chrząstowice i Prószków, a w 2011 r. Reńska Wieś, Prószków i Izbicko.

W 2011 r. najniższa wartość miary rozwoju wynosząca 0,424 była wyższa niż rok wcześniej o 0,010 pkt (0,414).

W 2011 r. - podobnie jak w 2010 r., wiele gmin uzyskało identyczne lub podobne wskaźniki, zwłaszcza w grupach o wysokim i umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem. W konsekwencji powiększyła się liczba gmin o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem, a spadła liczba gmin o wysokim ubóstwie, choć wiele z nich uzyskało wskaźniki zbliżone do połowy miernika rozwoju (0,500).

Wykres 8. Wskaźniki zmiennych do obliczenia stopnia zagrożenia ubóstwem - średnie dla woj. opolskiego w latach 2008-2011



Źródło: obliczenia własne OIS

4.2 Wsparcie dla osób zagrożonych ubóstwem w woj. opolskim

4.2.1 Klienci pomocy społecznej w woj. opolskim na tle kraju

W 2011 r. z różnych form pomocy społecznej skorzystało ogółem 41 218 osób i rodzin, tj. 4,0% mieszkańców woj. opolskiego¹⁸.

W porównaniu do 2010 r. liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej zmalała o 4 % (w 2010 r. było to 42 957 osób.). Powodem spadku ogólnej liczby świadczeniobiorców jest „zamrożenie” kryterium dochodowego w pomocy społecznej, którego wysokość od 2006 r. nie uległa zmianie i wynosi nadal 477 zł dla osoby samotnej i 351 zł na 1 osobę w rodzinie. Zbyt niskie wartości kryterium dochodowego są niedostosowane do wrastających kosztów utrzymania, stąd liczba rodzin objętych obecnie pomocą społeczną nie odzwierciedla rzeczywistego poziomu ubóstwa. Z danych GUS wynika, że „gdyby przyjąć wskaźnik urealniony wzrostem cen z 2006 r., to stopa ubóstwa ustawowego w 2010 r. wyniosłaby nie 7,3%, lecz niemal 11%”¹⁹.

W 2011 r. w woj. opolskim występował drugi co do wielkości najniższy w kraju, wskaźnik liczby klientów pomocy społecznej do liczby mieszkańców województwa - 4,0%. Średnia dla Polski wynosiła 5,3 % i wahała się od 8,8% w woj. warmińsko-mazurskim do 3,9% w woj. śląskim.

Tabela 10. Liczba klientów pomocy społecznej w 2011 r. – wg województw

Lp.	Województwo	Liczba ludności wg stanu na 31.12.2010 r.	Liczba osób i rodzin objętych pomocą społeczną w 2011 r.		
			Rzeczywista liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenie	Wskaźnik do liczby ludności w 2010 r.	Zmiana wskaźnika w stosunku do 2010 r.
1.	POLSKA OGÓLEM	38 200 037	2 017 631	5,3	-0,2
2.	dolnośląskie	2 877 840	128 168	4,5	-0,2
3.	kujawsko-pomorskie	2 069 543	152 307	7,4	-0,2
4.	lubelskie	2 151 895	121 746	5,7	-0,1
5.	lubuskie	1 011 024	67 251	6,7	-0,4
6.	łódzkie	2 534 357	134 602	5,3	-0,2
7.	małopolskie	3 310 094	139 887	4,2	-0,2

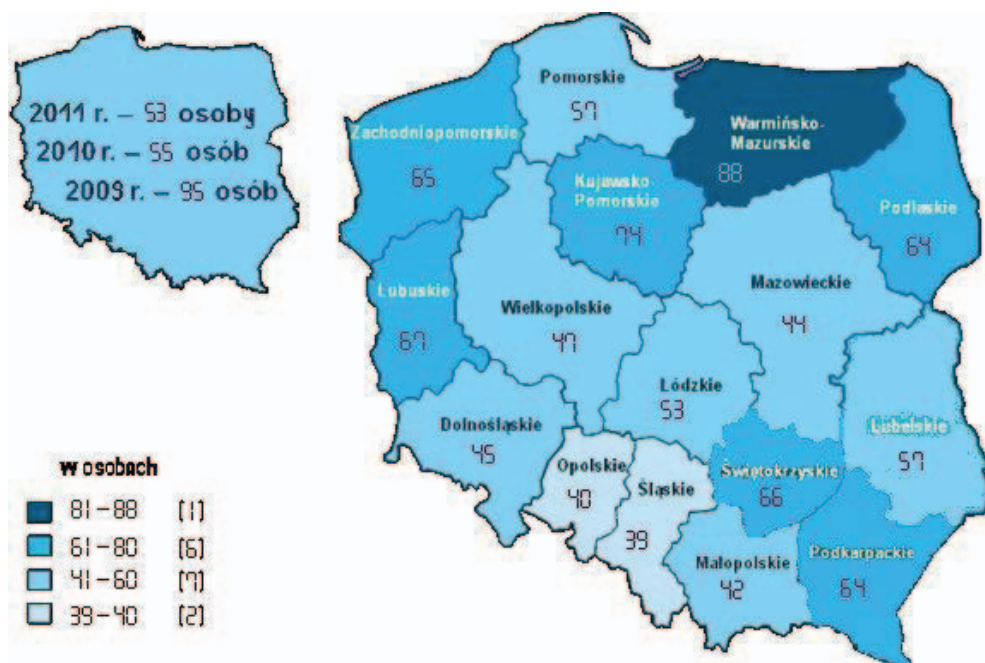
¹⁸ Liczba ludności woj. opolskiego wg stanu na 31 grudnia 2010 r.

¹⁹ P. Kobalczyk, *Wciąż zbyt wiele rodzin klepie biedę*, „Rzeczpospolita”, 2.08.2011 r. .

Lp.	Województwo	Liczba ludności wg stanu na 31.12.2010 r.	Liczba osób i rodzin objętych pomocą społeczną w 2011 r.		
			Rzeczywista liczba osób, którym decyzją przyznano świadczenie	Wskaźnik do liczby ludności w 2010 r.	Zmiana wskaźnika w stosunku do 2010 r.
8.	mazowieckie	5 242 911	231 307	4,4	-0,2
9.	opolskie	1 028 585	41 218	4,0	-0,2
10.	podkarpackie	2 103 505	135 583	6,4	-0,4
11.	podlaskie	1 188 329	75 801	6,4	-0,1
12.	pomorskie	2 240 319	127 867	5,7	-0,1
13.	śląskie	4 635 882	181 249	3,9	-0,1
14.	świętokrzyskie	1 266 014	83 803	6,6	-0,2
15.	warmińsko-mazurskie	1 427 241	126 090	8,8	-0,4
16.	wielkopolskie	3 419 426	160 180	4,7	-0,1
17.	zachodniopomorskie	1 693 072	110 572	6,5	-0,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania MPIPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej za I-XII 2011r. ze wszystkich województw w kraju, sporządzonych w systemie informatycznym pomocy społecznej SAC (26.03.2012 r., godz. 14¹⁰)

Mapa 3. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców w 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urzędu Statystycznego w Krakowie, Zróżnicowanie przestrzenne pomocy społecznej na tle ubóstwa w Polsce, http://www.stat.gov.pl/gus/seminaria_i_konferencje_PLK_HTML.htm, (26.03.2012 r., godz. 12¹⁰)

W przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców liczba osób korzystająca z pomocy społecznej w woj. opolskim wynosi 40 (najmniej jest w woj. śląski – 39 osób).

4.2.2 Pomoc środowiskowa

W 2011 r. w ramach pomocy środowiskowej ośrodki pomocy społecznej udzieliły wsparcia 38 706 osobom i rodzinom, tj. o 5 % mniej niż w 2010 r.

Koszt pomocy środowiskowej wyniósł prawie 75 mln zł i w stosunku do 2010 r. prawie nie zmienił się.

Średnia wartość pomocy przypadająca na jednego klienta wyniosła 1 937 zł, tj. o 5 % więcej niż w 2010 r.

Tabela 11. Klienci i koszt pomocy społecznej w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	Pomoc społeczna w latach			
	2009	2010	2011	Wzrost/spadek 2010 = 100%
Liczba klientów pomocy społecznej ogółem *	43 088	42 957	41 218	96
w tym klienci ośrodków pomocy społecznej (pomoc środowiska)	39 305	40 674	38 706	95
Koszty pomocy środowiskowej w zł **	71 592 631	74 949 572	74 976 336	100
Średni - roczny koszt przypadający na 1 klienta pomocy środowiskowej	1 821	1 843	1 937	105

*klienci ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie

** bez odpłatności gminy za pobyt w domu pomocy społecznej

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2009-2011.

4.2.3 Struktura rodzin objętych pomocą społeczną w latach 2009-2011

W 2011 r. zaobserwowano dalszy spadek liczby rodzin objętych pomocą społeczną w woj. opolskim. W porównaniu do 2010 r. ogólna liczba rodzin zmniejszyła się o 5%, w tym w największym stopniu - liczba rodzin nie posiadających dzieci – o 17%. Liczba rodzin wielodzietnych spadła o 8%, rodzin niepełnych – o 9%.

Jedyny wzrost (o 5%) liczby klientów – podobnie jak w ubiegłym roku dotyczył jednoosobowych gospodarstw domowych.

Jeszcze większe spadki liczby klientów zanotowano wśród mieszkańców wsi, których ogólna liczba zmalała o 11%, w tym:

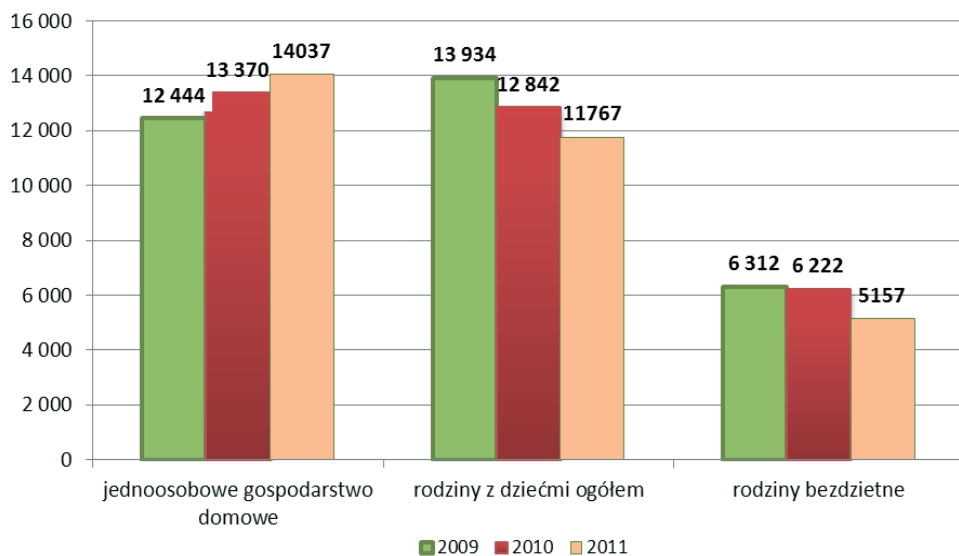
- o 7% liczba jednoosobowych gospodarstw domowych,
- o 13% liczba rodzin z dziećmi (o 11% rodzin wielodzietnych i 16% niepełnych);
- o 15% zmalała liczba rodzin bez dzieci.

Tabela 12. Typy rodzin objętych pomocą społeczną w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	Liczba rodzin objętych pomocą społeczną w latach 2009-2011							
	Ogółem			Wzrost /spadek w 2011 r. 2010 r. = 100%	w tym na wsi			Wzrost /spadek w 2011 r. 2010 r. = 100%
	2009	2010	2011		2009	2010	2011	
RAZEM	32 690	32 434	30 961	95	14 182	15 268	13 598	89
<i>z tego:</i>								
jednoosobowe gospodarstwo domowe	12 444	13 370	14 037	105	4 645	5 394	5 034	93
rodziny z dziećmi ogółem	13 934	12 842	11 767	92	6 748	6 799	5 948	87
<i>w tym:</i>								
rodziny wielodzietne	3 983	3 524	3 232	92	2 194	2 092	1 861	89
rodziny niepełne	5 689	4 546	4 117	91	2 084	1 886	1 591	84
rodziny bezdzietne	6 312	6 222	5 157	83	2 789	3 075	2 616	85

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2009-2011.

Wykres 9. Typy rodzin objętych pomocą społeczną w woj. opolskim w latach 2009-2011



Źródło: obliczenia własne OIS

4.2.4 Świadczenia pieniężne

Mimo podejmowanych w coraz większym zakresie działań aktywizujących klientów pomocy społecznej, nadal istotnym elementem systemu wsparcia są świadczenia pieniężne, pozwalające przewyciężyć bieżące trudności²⁰.

Tabela 13. Koszt środowiskowej pomocy społecznej w latach 2009 – 2011 *

Lp.	Wyszczególnienie	Koszt środowiskowej pomocy społecznej w zł w			
		2009 r.	2010 r.	2011 r.	Wzrost / spadek 2010 = 100%
1.	Koszt pomocy środowiskowej ogółem	71 592 631	74 949 572	74 976 336	100,0
2.	w tym:				
	Zasiłki okresowe w tym:	20 939 718	21 426 108	21 527 372	100,5
	środki własne gminy	921 576	394 252	356 239	90,4
	dotacja budżetu państwa	20 018 142	21 031 856	21 171 133	100,7
3.	Zasiłki celowe	18 296 265	18 341 123	17 268 851	94,2
4.	Pozostałe świadczenia (posiłki, usługi opiekuńcze, zasiłki stałe i inne)	32 356 648	35 182 341	36 180 113	102,8
5.	Liczba świadczeniobiorców	39 305	40 674	38 706	95,2
6.	Średnia - roczna wartość pomocy dla klienta pomocy środowiskowej zł **	1 821	1 843	1 937	105,1
7.	Średnia roczna wartość zasiłków pieniężnych (okresowe i celowe) w zł ***	998	978	1 002	102,5
8.	Średnia roczna wartość zasiłków pieniężnych sfinansowanych ze środków własnych gmin w zł ****	490	461	455	98,7

* bez opłat za pobyt osób w domach pomocy społecznej

** iloczyn wiersza 1 przez wiersz 5

*** suma wierszy 2-3 do wiersza 5

****suma wierszy: 2 (tylko kwota środków własnych gminy) i 3 do wiersza 5

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2009-2011

W latach 2009-2011 w zakresie wypłacanych świadczeń pieniężnych w woj. opolskim zaobserwowano:

- nieznaczny wzrost kosztu zasiłków okresowych o 0,5%, jednak tylko w części finansowanej z budżetu państwa (łącznie o 0,7%);
- ograniczenie pomocy finansowanej ze środków własnych gmin:

²⁰ W ramach realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projekty systemowe dla klientów pomocy społecznej realizowało w 2010 r. 46 (64%), a w 2011 r. 38 (54%) gmin woj. opolskiego.

- zasiłków okresowych – z 394 tys. zł w 2010 r. do 356 tys. zł w 2011 r. tj. o 10 %;
- zasiłków celowych – o ponad 1 mln zł, tj. o 6%;
- natomiast w związku ze spadkiem liczby świadczeniobiorców w 2011 r. nastąpił:
 - wzrost wartości rocznej pomocy ogółem o 5,1% oraz o 2,5% w zakresie świadczeń pieniężnych (przy czym w zakresie środków własnych gmin - spadek o 1,3% (z 461 zł w 2010 r. do 455 zł w 2011 r.);

Podobnie jak w latach poprzednich świadczenia pieniężne wypłacane były na niskim poziomie - nie przekraczającym wartości minimum egzystencji, które w 2011 r. wynosiło na jedną osobę w 4-osobowej rodzinie 425,74 zł i w stosunku do 2010 r. wzrosło o 23,76 zł, tj. o prawie 6 %;

Oznacza to, że **w odniesieniu do wszystkich typów gospodarstw domowych objętych pomocą społeczną (poza 1-osobowym gospodarstwem emeryckim), wszystkie wartości minimum egzystencji są wyższe niż kryterium dochodowe w pomocy społecznej** ²¹. Dotyczy to szczególnie rodzin wychowujących dwoje i troje dzieci, gdzie kryterium dochodowe jest niższe od minimum egzystencji odpowiednio o 18 % i 20 %. A w relacji do minimum socjalnego - ustawowa granica ubóstwa stanowi około połowę jego wartości (w rodzinach z dwójką dzieci – 44 %).

²¹ Za Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych http://www.ipiss.com.pl/badania/me_gosp_prac_1993_2011.pdf (29.03.2012 r. 10⁰⁰)

Tabela 14. Minimum egzystencji i minimum socjalne w relacji do kryterium dochodowego w pomocy społecznej w latach 2010-2011 w zł

Lp.	Wyszczególnienie	Rok	Gospodarstwa pracownicze			Gospodarstwa emeryckie	
			1-osobowe	4-osobowe (rodzice i dwoje dzieci)	5-osobowe (rodzice i troje dzieci)	1-osobowe	2-osobowe
1	Minimum egzystencji	2010	472,72	401,98	413,97	447,54	371,91
		2011	500,68	425,74	438,63	474,20	394,54
2	Minimum socjalne	2010	929,76	754,64	737,30	943,52	776,69
		2011	983,46	805,38	782,94	984,38	811,83
3	Ustawowa granica ubóstwa (kryterium dochodowe w pomocy społecznej)	2010 / 2011	477,00	351,00	351,00	477,00	351,00
Minimum socjalne i minimum egzystencji a wartość kryterium dochodowego w pomocy społecznej w %							
4	<i>Wartość kryterium dochodowego do minimum egzystencji w % (wiersz 3 do wiersz 1)</i>	2011	95	82	80	101	89
5	Wartość kryterium dochodowego do minimum socjalnego w % (wiersz 3 do wiersz 2)	2011	49	44	45	48	43

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych http://www.ipiss.com.pl/www_me_2010_sr.pdf, oraz http://www.ipiss.com.pl/www_ms_2010_sr.pdf (27.03.2012 r., godz. 13¹⁶)

4.2.5 Miara rozwoju a pomoc pieniężna udzielana w ramach środków własnych gmin (koszt zasiłków celowych i zasiłków okresowych w części finansowanej przez gminy)

W 2011 r. koszt pomocy pieniężnej sfinansowanej ze środków własnych gmin wyniósł ogółem 17 625 090 zł, z tego:

- 356 239 zł przeznaczono na wypłatę zasiłków okresowych;
- 17 268 851 zł na zasiłki celowe.

Podobnie jak w latach poprzednich następuje systematyczny spadek udziału gmin w finansowaniu zasiłków okresowych²². W 2011 r. tylko 13 gmin (w 2010 r. – 12 gmin) wypłacało zasiłki okresowe w części finansowanej ze środków własnych. Były to: Prószków, Zawadzkie, Dobrzeń Wielki, Zdieszowice, Skarbimierz, Gogolin, Murów, Namysłów, Kędzierzyn – Koźle, Lubsza, Lewin Brzeski, Wołczyn i Wilków.

Podobnie jak w 2010 r. wysokość świadczeń pieniężnych, udzielanych przez poszczególne gminy województwa, jest niewspółmierna do stopnia zagrożenia ubóstwem w tych gminach.

Tabela 15. Gminy o niskim i bardzo niskim wskaźniku zagrożenia ubóstwem – koszt pomocy w ramach zadań własnych

Lp.	Gminy o bardzo niskim i niskim stopniu zagrożenia ubóstwem	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w 2011 r.	Koszt pomocy w ramach zadań własnych przypadający na 1 klienta		Wzrost / spadek 2010 = 100%	Wartość pomocy w stosunku do średniej 461=100%
			2010 r.	2011 r.		
1.	Reńska Wieś	1	462	390	84	86
2.	Prószków	0,982	583	613	105	135
3.	Izbicko	0,723	524	523	100	115
4.	Chrzastowice	0,693	209	119	57	26
5.	Turawa	0,631	218	155	71	34
6.	Zawadzkie	0,630	98	304	310	67
7.	Bierawa	0,627	820	849	104	187
8.	Praszka	0,620	180	187	104	41

Największy wzrost średniej wartości świadczeń pieniężnych – wśród gmin o niskim i bardzo niskim stopniu zagrożenia ubóstwem - zanotowano w Zawadzkim (ponad 3-krotnie) oraz w Prószkowie (o 5%). Spadek tej wartości wystąpił Chrzastowicach (o 43%), Turawie (o 29%) i Reńskiej Wsi (o 16%).

²² Nadal obowiązuje zasada, polegająca na finansowaniu zasiłków okresowych w dwóch częściach²² w części budżetu państwa (50% różnicy między dochodem osoby/rodziny a jej kryterium dochodowym), w drugiej części ze środków własnych gminy.

Tabela 16. Gminy o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem – koszt pomocy w ramach zadań własnych

Lp.	Gminy o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w 2011 r.	Koszt pomocy w ramach zadań własnych przypadający na 1 klienta		Wzrost / spadek 2010 = 100%	Wartość pomocy w stosunku do średniej 461=100%
			2010 r.	2011 r.		
9.	Rudniki	0,597	394	317	80	70
10.	Strzelce Opolskie	0,596	374	415	111	91
11.	Komprachcice	0,589	395	355	90	78
12.	Opole	0,584	592	518	88	114
13.	Dąbrowa	0,579	168	436	260	96
14.	Dobrzeń Wielki	0,578	345	453	131	100
15.	Radłów	0,559	925	863	93	190
16.	Walce	0,558	314	459	146	101
17.	Ozimek	0,556	375	280	75	62
18.	Leśnica	0,554	427	439	103	96
19.	Lasowice Wielkie	0,551	743	905	122	199
20.	Strzeleczy	0,551	745	916	123	201
21.	Łubniany	0,549	378	308	81	68
22.	Kolonowskie	0,546	448	411	92	90
23.	Olesno	0,543	309	290	94	64
24.	Zdzieszowice	0,542	643	603	94	133
25.	Gogolin	0,534	886	1002	113	220
26.	Biała	0,529	887	816	92	179
27.	Jemielnica	0,526	824	728	88	160
28.	Dobrodzień	0,525	473	396	84	87
29.	Kluczbork	0,524	258	267	103	59
30.	Tarnów Opolski	0,524	49	51	104	11
31.	Skarbimierz	0,518	607	1004	165	221
32.	Pawłowiczki	0,514	1237	1139	92	250
33.	Głuchołazy	0,514	267	133	50	29
34.	Cisek	0,510	579	538	93	118
35.	Ujazd	0,505	574	547	95	120
35.	Głogówek	0,501	385	368	96	81
37.	Polska Cerekiew	0,501	321	311	97	68

W grupie gmin o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem wartość pomocy pieniężnej wypłacanej ze środków własnych wzrosła w 2011 r. przede wszystkim w: Dąbrowie (2,6-krotnie), Skarbimierzu o 65%, Walcach o 46%, Strzeleczkach o 23% i Lasowicach Wielkich o 22 %.

Natomiast największe spadki udzielanych świadczeń ze środków własnych zanotowano w Głuchołazach o 50%, Ozimku o 25% i Rudnikach o 20%.

W gminach o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem największy wzrost wartości świadczeń pieniężnych wystąpił zwłaszcza w Paczkowie (ponad 3-krotnie), Domaszkowicach – o 69% i Tułowicach – o 24%.

Natomiast największy spadek wartości wypłacanych świadczeń zanotowano w Lubszy o 65% (wskaźnik zagrożenia ubóstwem 0,468), Kietrz o 62% (0,465) i Lubrzy o 55% (0,449).

Tabela 17. Gminy o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem – koszt pomocy w ramach zadań własnych

Lp.	Gminy o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w 2011 r.	Koszt pomocy w ramach zadań własnych przypadający na 1 klienta		Wzrost / spadek 2010 = 100%	Wartość pomocy w stosunku do średniej 461=100%
			2010 r.	2011 r.		
38.	Zębowice	0,499	435	383	88	84
39.	Łambinowice	0,498	453	377	83	83
40.	Tułowice	0,496	317	393	124	86
41.	Namysłów	0,491	484	468	97	103
42.	Krapkowice	0,489	544	626	115	138
43.	Nysa	0,487	421	307	73	67
44.	Popielów	0,487	430	513	119	113
45.	Brzeg	0,483	599	577	96	127
46.	Murów	0,481	372	347	93	76
47.	Skoroszyce	0,480	526	598	114	131
48.	Gorzów Śląski	0,476	143	123	86	27
49.	Olszanka	0,475	389	255	66	56
50.	Kędzierzyn-Koźle	0,474	528	555	105	122
51.	Korfantów	0,473	441	312	71	69
52.	Lubsza	0,468	965	341	35	75
53.	Kietrz	0,465	213	82	38	18
54.	Branice	0,460	850	1031	121	227
55.	Byczyna	0,456	204	207	101	45
56.	Grodków	0,455	212	176	83	39
57.	Otmuchów	0,455	382	462	121	102
58.	Głubczyce	0,450	921	643	70	141
59.	Lubrza	0,449	181	81	45	18
60.	Wołczyn	0,448	274	303	111	67
61.	Baborów	0,448	395	616	156	135
62.	Prudnik	0,447	359	418	116	92
63.	Pokój	0,447	461	505	110	111
64.	Paczków	0,441	132	409	310	90
65.	Lewin Brzeski	0,439	408	467	114	103
66.	Świerczów	0,439	528	545	103	120
67.	Pakosławice	0,439	212	204	96	45
68.	Niemodlin	0,436	710	693	98	152
69.	Wilków	0,429	757	810	107	178
70.	Domaszowice	0,427	509	862	169	189
71.	Kamiennik	0,424	320	349	109	77
Średnio w województwie			461	455	99	x

4.2.6 Wysokość świadczeń pieniężnych w relacji do średniej dla woj. opolskiego

Podobnie jak w latach poprzednich, średnioroczna wartość pomocy pieniężnej przypadająca na 1 świadczeniobiorcę w 2011 r. była zróżnicowana. Średnia kwota wynosząca w 2011 r. 455 zł wahała się od 51 zł w Tarnowie Opolskim do 1 139 zł w Pawłowiczkach. Stanowiło to odpowiednio 11% i 250% średniej wartości tego świadczenia w województwie.

Niskie wartości tej pomocy – poniżej 30% zanotowano również w: Chrzęstowicach -26% (57 zł), Głuchołazach – 29% i Gorzowie Śląskim – 27%, Kietrzu i Lubrzy – 18%. Trzy ostatnie gminy należą do grupy o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem, w których w ostatnim roku nastąpił również spadek wartości udzielanej pomocy w stosunku do 2010 r.

Natomiast największe świadczenia (poza Pawłowiczkami) wypłacono w: Branicach (227% średniej), Skarbimierzu (221%), Gogolinie (220%) Strzeleczkach (201%), Lasowicach Wielkich (199%), Radłowie (190%), Domaszowicach (189%), Bierawie (187%), Białej (179%), Wilkowie (178%). Większość spośród wymienionych gmin należą do grupy o umiarkowanym stopniu ubóstwa. Jedynie Branice, Domaszowice i Wilków jako zagrożone wysokim stopniem zagrożenia ubóstwem wypłacały świadczenia na dużo wyższym poziomie niż średnia dla województwa.

Podobnie jak w latach poprzednich powodem małego udziału gmin w finansowaniu pomocy w formie zasiłków okresowych jest brak wystarczających środków na wypłatę zasiłków pieniężnych, przy jednoczesnym wzroście potrzeb w zakresie innych świadczeń pomocy społecznej.

W latach 2008-2011 nastąpił wzrost potrzeb w zakresie kosztów, jakie gminy zobowiązane są ponosić w związku z pobytem osób w domach pomocy społecznej. Koszt tych świadczeń w 2011 r. wyniósł ogółem 20 288 tys. zł i w porównaniu do 2008r. wzrósł o prawie 80%.

Podobna sytuacja występuje w zakresie zapotrzebowania na usługi opiekuńcze świadczone dla osób chorych lub niepełnosprawnych. Koszt tej pomocy w latach 2008-2011 wzrósł o 11 %. Konieczność finansowania tych usług (zadania obligatoryjne gminy) skutkuje koniecznością ograniczenia wydatków w innych obszarach pomocy, na przykład poprzez zmniejszenie wysokości zasiłków pieniężnych.

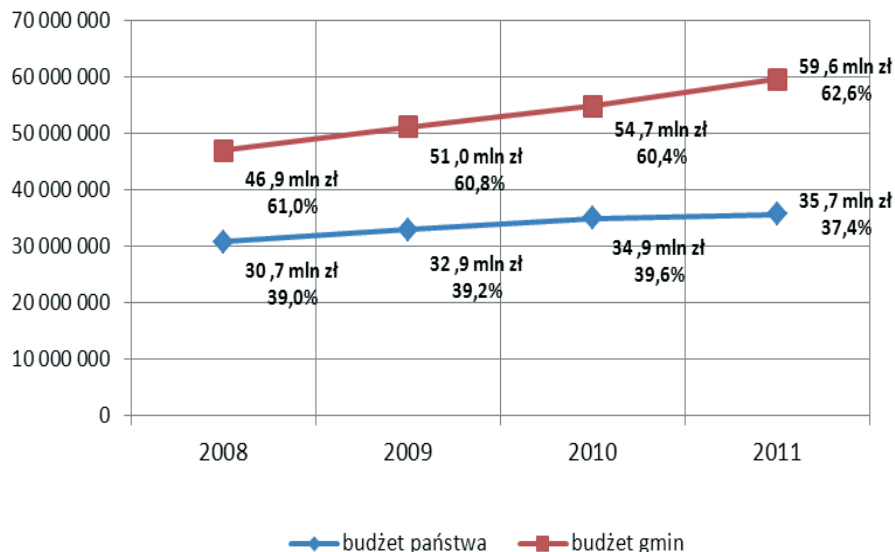
Podkreśla się, że dalszy wzrost udziału środków własnych samorządu w finansowaniu zadań pomocy społecznej może stać się niemożliwy, z uwagi na konieczność finansowania innych zadań realizowanych przez gminę.

Tabela 18. Koszt pomocy udzielanej przez ośrodki pomocy społecznej woj. opolskiego w latach 2008-2011

Wyszczególnienie	Koszt pomocy społecznej w latach 2008-2011 w tys. zł				
	2008	2009	2010	2011	Wzrost / spadek 2008 = 100%
Koszt pomocy środowiskowej	77 666 684	84 001 103	89 730 701	95 263 926	123
z tego:					
budżet państwa	30 722 238	32 929 888	34 958 976	35 656 159	116
budżet gmin	46 944 446	51 071 215	54 771 725	59 607 767	127
w tym:					
<i>koszt opłaty za pobyt osób w domach pomocy społecznej</i>	11 305 622	13 148 592	16 180 874	20 287 590	179
<i>koszt usług opiekuńczych</i>	8 210 686	8 824 172	9 412 077	9 126 545	111

Źródło: obliczenia własne na podstawie Sprawozdania MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych, w naturze i usługach za lata 2008-2010.

Wykres 10. Koszt pomocy środowiskowej w woj. opolskim w latach 2008-2010 w zł



Źródło: obliczenia własne OIS

4.3 Wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że:

- 1) w woj. opolskim występuje najmniejsze zagrożenie ubóstwem egzystencjalnym (wg GUS w 2010 r. 3,5 % osób w gospodarstwach domowych, średnia dla Polski – 5,7 %) i ubóstwem relatywnym 13,3% - średni wskaźnik osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem relatywnym w Polsce wyniósł 17,1 %.

Śląsk Opolski ma również najmniejszy w stosunku do liczby mieszkańców wskaźnik liczby gospodarstw domowych, w których wydatki są mniejsze niż ustawowa granica ubóstwa – 4,7 % (średnia dla Polski – 7,3 %).

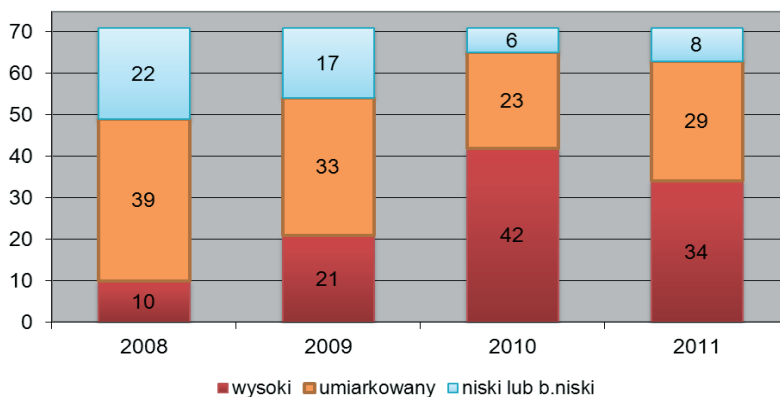
Jednocześnie w 2011 r. liczba osób korzystających z pomocy społecznej w kraju wynosiła 5,3%, a w woj. opolskim – 4,0% (mniej było tylko w woj. śląskim – 3,9%)²³.

- 2) najbardziej zagrożone ubóstwem są gminy zlokalizowane na zachodzie, północy i południu woj. opolskiego, w tym wszystkie gminy z powiatów namysłowskiego i głubczyckiego;
- 3) w najlepszej sytuacji na tle innych gmin w województwie znajdują się gminy w powiatach opolskim ziemskim, strzeleckim, oleskim, kędzierzyńsko-kozielskim i w Opolu Mieście;
- 4) w 2011 r. było:
 - 8 gmin o niskim i b. niskim zagrożeniu ubóstwem (11 % wszystkich gmin województwa);
 - 29 gmin o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem (41 %);
 - 34 gminy o wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem (48 %);
- 5) w porównaniu do badań przeprowadzonych w 2010 r.:
 - nastąpił wzrost wartości najniższego wskaźnika miary rozwoju z 0,414 do 0,424, tj. o 10 pkt.;
 - o 8 zmniejszyła się liczba gmin o wysokim wskaźniku ubóstwa (z 42 w 2010 r. do 34 w 2011 r.);

²³ Nie wszystkie osoby, których wydatki są niższe niż ustawowa granica ubóstwa korzystają ze świadczeń pomocy społecznej.

→ wzrosła liczba gmin o umiarkowanym stopniu zagrożenia ubóstwem (o 6 do 29 gmin) oraz liczba gmin o niskim i b. niskim stopniu zagrożenia ubóstwem (o 2 do 5 gmin);

Wykres 11. Liczba gmin o bardzo niskim i niskim, umiarkowanym oraz wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem latach 2008-2011



Źródło: obliczenia własne OIS

- 6) najniższa wartość zbadanej miary rozwoju wynosząca 0,424 (Kamiennik) jest nieznacznie niższa (o 76 pkt) od połowy wskaźnika rozwoju (0,500), a wszystkie gminy w wysokim stopniu zagrożenia ubóstwem mieszczą się w przedziale wskaźnika 0,500 - 0,424 ;
- 7) średnioroczna wartość pomocy pieniężnej finansowanej ze środków własnych gminy przypadająca na jedną osobę wyniosła w województwie 455 zł i w stosunku do 2010 r. spadła o 1,3% (było to 461 zł). Należy podkreślić, że podane wartości nie uwzględniają innych form pomocy materialnej i niematerialnej finansowanych ze środków własnych, z uwagi na zakres tematyczny analizy, zawierającej porównanie stopnia zagrożenia ubóstwem z wielkością pomocy pieniężnej udzielanej przez gminy w ramach środków własnych, która jest powszechną i wymaganą formą wsparcia;
- 8) w porównaniu do 2010 r. liczba gmin, które wypłacały zasiłki okresowe ze środków własnych wzrosła z 12 do 13, przy czym jednocześnie z uwagi na stale wzrastające inne koszty zadań pomocy społecznej, nastąpił spadek wartości pomocy pieniężnej;

- 9) w porównaniu do 2010 r. sytuacja wielu gmin w zakresie stopnia zagrożenia ubóstwem poprawiła się. Wynika to z następujących przyczyn:
- „zamrożenia” kryterium dochodowego w pomocy społecznej, które spowodowało dalszy spadek liczby świadczeniobiorców, w tym spadek trzech wskaźników zastosowanych w badaniu (liczby osób w rodzinach: otrzymujących pomoc z powodu ubóstwa, w rodzinach wielodzietnych i rodzinach niepełnych);
 - największe znaczenie dla wyliczenia stopnia zagrożenia ubóstwem miał, podobnie jak w latach poprzednich, wskaźnik liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby mieszkańców gmin. W związku z tym gminy, w których w 2011 r. wystąpił wzrost bezrobocia pozostały w grupie (lub dołączyły do grupy) o wysokim stopniu ubóstwa;
 - niezmiennione od 2006 r. wartości kryterium dochodowego w pomocy społecznej powodują systematyczny spadek liczby klientów (o 5%). Z szacunków GUS wynika, że gdyby przyjąć wskaźnik urealniony wzrostem cen z 2006 r., to stopa ubóstwa ustawowego w 2010 r. wyniosłaby 11% zamiast obecnych 7,3%. Zgodnie z zapowiedziami premiera RP w 2013 r. kryterium dochodowe w pomocy społecznej ma zostać zwaloryzowane²⁴.
 - **Obliczenia stopnia zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim, w przypadku waloryzacji progów dochodowych uprawniających do pomocy społecznej, ukazałyby sytuację mniej korzystną w stosunku do roku poprzedniego, ponieważ trzy z czterech wskaźników uwzględnionych w obliczeniach dotyczą liczby osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej. Spadek liczby tych osób nie wynika z poprawy ich sytuacji życiowej, lecz z ustawowego ograniczenia w dostępie do świadczeń osób utrzymujących się z dochodów niższych niż minimum egzystencji.**

²⁴ <http://biznes.onet.pl/tusk-w-2013-r-mozliwa-waloryzacja-progow-ws-pomocy,18494,5080881,news-detail> (04.04.2012 r., godz. 9⁰⁵)

4.4 Rekomendacje

1. W celu oceny sytuacji życiowej mieszkańców regionu, w tym osób i rodzin szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, należy:
 - kontynuować monitoring stopnia zagrożenia ubóstwem w poszczególnych gminach woj. opolskiego w oparciu o metodę *wzorca rozwoju*;
 - monitorować działania prowadzone przez samorząd terytorialny w zakresie ograniczenia i łagodzenia skutków ubóstwa;
 - systematycznie przekazywać wyniki przeprowadzonych badań i analiz z tego zakresu, w tym jednostkom samorządu terytorialnego w wersji elektronicznej.
2. Zgodnie ze zmianą ustawy z 18 marca 2011 r. o pomocy społecznej prowadzone będą również badania w zakresie:
 - *oceny zasobów pomocy społecznej woj. opolskiego* w oparciu o informacje sporządzone przez jednostki samorządu gminnego i powiatowego, zwłaszcza w zakresie środków finansowych przeznaczonych na zasiłki pieniężne.

Bibliografia i materiały źródłowe

1. *Analiza sytuacji na rynku pracy województwa opolskiego w 2011 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu
http://wup.opole.pl/dokumenty/Analiza_sytuacji_na_ryнку_pracy_w_2011_roku.pdf
2. *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2010 r., Studia i analizy statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2011
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_benefi_pom_spol_swia_d_rodzin_2010.pdf
3. Golinowska S., Z. Morecka, Marta Styrz, E. Cukrowska i J. Cukrowski *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje Polska, Europa i Świat*, IPiSS, Warszawa 2008
4. Jajuga K. (red.) *Ekonometria. Metody i analizy problemów ekonomicznych*, Wrocław 1998
5. MPIPS-03 Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach za okres I - XII 2011 r.
6. Szukielojć-Bieńkuńska A., *Ubóstwo w Polsce*, GUS,
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf
7. Topińska I. *Ubóstwo w Polsce na podstawie badań Banku Światowego* [w:] *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996.
8. *Wysokość minimum socjalnego w latach 1990-2011*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych http://www.ipiss.com.pl/opracowania_min.html

Załącznik

Tabela 19. Stopień zagrożenia ubóstwem w gminach woj. opolskiego w latach 2010-2011 – dane szczegółowe

Lp.	Gmina	Wskaźnik wzorca rozwoju w 2010 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik wzorca rozwoju w 2011 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik bezrobocia		Różnica		Wskaźnik liczby osób w rodzinach objętych pomocą społeczną						
		2010	2011	2010	2011	Liczba bezrobotnych do I, mieszkających		Różnica		z tytułu ubóstwa		w rodzinach niepełnych		w rodzinach wielodzietnych		Różnica
				2010	2011	2010	2011	2010/2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010/2011	2010
1.	Reńska Wieś	1	1	3,21	3,24	-0,03	0,05	0,09	-0,04	0,62	0,51	0,11	1,07	1,00	0,07	
2.	Prószków	0,871	0,982	2,23	2,13	0,10	0,15	0,25	-0,10	0,58	0,41	0,17	0,71	0,63	0,08	
3.	Izicko	0,658	0,723	2,83	2,75	0,08	2,45	2,17	0,28	0,42	0,24	0,18	0,92	0,89	0,03	
4.	Chrząstowice	0,740	0,693	2,61	2,74	-0,13	0,25	0,89	-0,64	0,36	0,28	0,08	1,11	1,30	-0,19	
5.	Turawa	0,513	0,631	3,00	2,99	0,01	1,27	1,06	0,21	0,93	0,55	0,38	2,36	1,00	1,36	
6.	Zawadzkie	0,573	0,630	3,57	3,06	0,51	5,28	2,33	2,95	0,94	0,62	0,32	0,73	0,61	0,12	
7.	Bierawa	0,507	0,627	3,63	3,61	0,02	3,15	2,71	0,44	1,24	0,53	0,71	1,43	0,66	0,77	
8.	Praszka	0,619	0,620	4,20	4,68	-0,48	1,53	1,95	-0,42	0,59	0,42	0,17	0,66	0,79	-0,13	
9.	Rudniki	0,530	0,597	3,65	3,91	-0,26	0,34	0,18	0,16	0,79	0,92	-0,13	2,74	2,51	0,23	
10.	Strzelce Opolskie	0,554	0,596	3,95	3,39	0,56	0,81	0,85	-0,04	1,13	0,80	0,33	0,86	0,96	-0,10	
11.	Komprachcice	0,595	0,589	2,86	2,84	0,02	2,32	2,41	-0,09	0,60	0,65	-0,05	1,18	1,13	0,05	
12.	Opole	0,663	0,584	3,56	3,44	0,12	0,97	0,97	0,00	0,56	1,01	-0,45	0,54	0,85	-0,31	
13.	Dąbrowa	0,517	0,579	3,55	3,54	0,01	2,63	2,58	0,05	0,93	0,59	0,34	1,66	1,13	0,53	
14.	Dobrzeń Wielki	0,577	0,578	2,64	2,47	0,17	0,21	0,26	-0,05	0,77	1,61	-0,84	2,68	2,13	0,55	
15.	Radłów	0,542	0,559	2,80	3,38	-0,58	0,22	0,38	-0,16	1,08	0,90	0,18	2,80	2,25	0,55	
16.	Walce	0,522	0,558	3,10	2,94	0,16	2,72	2,42	0,30	1,15	1,05	0,10	1,41	1,07	0,34	
17.	Ozimek	0,523	0,556	4,14	3,93	0,21	2,36	1,83	0,53	1,06	0,88	0,18	1,15	1,00	0,15	
18.	Leśnica	0,553	0,554	2,58	2,19	0,39	2,32	1,98	0,34	0,77	0,82	-0,05	1,56	1,64	-0,08	
19.	Lasowice Wielkie	0,531	0,551	2,86	2,82	0,04	2,78	2,78	0,00	0,80	0,84	-0,04	1,89	1,39	0,50	
20.	Strzeleczki	0,567	0,551	4,19	4,12	0,07	3,44	2,80	0,64	0,80	0,92	-0,12	0,80	0,91	-0,11	
21.	Łubniany	0,551	0,549	2,36	2,22	0,14	2,39	3,39	-1,00	0,49	0,49	0,00	2,95	2,95	0,00	
22.	Kolonowskie	0,541	0,546	2,60	2,61	-0,01	4,39	3,99	0,40	0,89	1,00	-0,11	1,51	1,33	0,18	
23.	Olesno	0,546	0,543	2,53	3,13	-0,60	2,31	2,43	-0,12	0,83	0,80	0,03	1,60	1,54	0,06	
24.	Zdzieszowice	0,501	0,542	3,48	3,43	0,05	0,97	0,87	0,10	1,86	1,43	0,43	1,40	1,23	0,17	

Lp.	Gmina	Wskaźnik wzorca rozwoju w 2010 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik wzorca rozwoju w 2011 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik bezrobocia		Różnica		Wskaźnik liczby osób w rodzinach objętych pomocą społeczną							
		2010	2011	2010	2011	Liczba bezrobotnych do I. mieszkanców		Różnica		z tytułu ubóstwa		w rodzinach niepełnych		w rodzinach wielodzietnych		Różnica	
				2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010/2011	2010/2011
25.	Gogolin	0,493	0,534	4,61	3,96	0,65	3,77	0,08	1,01	0,88	1,72	1,22	0,13	1,72	1,22	0,50	
26.	Biała	0,511	0,529	4,26	4,39	-0,13	4,58	4,26	0,86	0,70	1,58	1,41	0,16	1,58	1,41	0,17	
27.	Jemielnica	0,515	0,526	2,78	2,38	0,40	2,42	2,37	0,94	0,89	2,18	2,29	0,05	2,18	2,29	-0,11	
28.	Dobrodzień	0,549	0,525	2,67	3,10	-0,43	3,78	3,70	0,56	0,65	2,30	2,40	-0,09	2,30	2,40	-0,10	
29.	Kluczbork	0,500	0,524	4,38	4,40	-0,02	5,02	4,43	1,20	1,20	1,33	0,99	0,00	1,33	0,99	0,34	
30.	Tarnów Opolski	0,513	0,524	2,98	3,06	-0,08	5,34	2,30	0,56	0,72	4,79	2,40	-0,16	4,79	2,40	2,39	
31.	Skarbmierz	0,493	0,518	5,71	6,63	-0,92	3,6	3,66	0,95	0,60	1,44	1,32	0,35	1,44	1,32	0,12	
32.	Pawłowiczki	0,512	0,514	3,64	4,01	-0,37	4,52	4,45	1,00	0,94	1,58	1,52	0,06	1,58	1,52	0,06	
33.	Glucholazy	0,491	0,514	7,05	6,40	0,65	4,21	4,09	1,25	1,05	0,97	0,90	0,20	0,97	0,90	0,07	
34.	Cisek	0,491	0,510	2,88	2,62	0,26	3,95	3,93	1,39	1,24	2,18	2,06	0,15	2,18	2,06	0,12	
35.	Ujazd	0,478	0,505	3,10	2,94	0,16	4,45	4,58	1,46	1,06	2,68	2,30	0,40	2,68	2,30	0,38	
36.	Głogówek	0,479	0,501	4,21	4,11	0,10	3,45	3,58	1,34	1,05	1,93	1,78	0,29	1,93	1,78	0,15	
37.	Polska Cerekiew	0,463	0,501	4,78	5,07	-0,29	0,82	0,82	1,84	1,27	2,33	1,77	0,57	2,33	1,77	0,56	
38.	Zębowice	0,476	0,499	3,22	3,30	-0,08	7,29	7,00	1,52	0,90	2,50	2,63	0,62	2,50	2,63	-0,13	
39.	Łambinowice	0,492	0,498	5,25	4,63	0,62	0,15	0,53	1,69	1,19	3,45	2,94	0,5	3,45	2,94	0,51	
40.	Tulowice	0,453	0,496	6,29	4,18	2,11	4,19	3,14	1,05	1,29	1,95	1,70	0,31	1,95	1,70	0,25	
41.	Namysłów	0,467	0,491	5,85	5,42	0,43	5,06	4,38	1,28	1,05	2,03	1,81	0,23	2,03	1,81	0,24	
42.	Krapkowice	0,470	0,489	4,50	4,10	0,40	3,35	3,21	1,52	1,44	2,01	1,85	0,08	2,01	1,85	0,16	
43.	Nysa	0,479	0,487	5,63	5,76	-0,13	5,59	5,51	1,38	1,43	1,33	1,30	-0,05	1,33	1,30	0,03	
44.	Popielów	0,457	0,487	3,48	3,89	-0,41	3,11	2,57	2,44	1,39	2,78	2,18	1,05	2,78	2,18	0,60	
45.	Brzeg	0,461	0,483	5,97	6,49	-0,52	4,44	4,05	1,88	1,56	1,51	1,23	0,32	1,51	1,23	0,28	
46.	Murów	0,476	0,481	4,02	4,28	-0,26	4,23	3,80	1,76	1,36	1,72	2,18	0,40	1,72	2,18	-0,46	
47.	Skoroszyce	0,495	0,480	5,49	5,45	0,04	4,85	5,61	0,65	0,87	2,21	2,31	-0,22	2,21	2,31	-0,10	
48.	Gorzów Śląski	0,463	0,476	3,24	3,76	-0,52	2,98	2,56	2,10	1,78	2,89	2,56	0,32	2,89	2,56	0,33	
49.	Olszanika	0,464	0,475	5,63	6,51	-0,88	3,54	3,63	0,91	0,73	3,26	2,72	0,18	3,26	2,72	0,54	

Lp.	Gmina	Wskaźnik wzorca rozwoju w 2010 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik wzorca rozwoju w 2011 r. (stopień zagrożenia ubóstwem)		Wskaźnik bezrobocia Liczba bezrobotnych do 1. mieszkających	Różnica		Wskaźnik liczby osób w rodzinach objętych pomocą społeczną									
		2010	2011	2011	2011		2010/2011		z tytułu ubóstwa		w rodzinach niepełnych		Różnica		w rodzinach wielodzietnych		Różnica	
							2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
50.	Kędzierzyn-Koźle	0,463	0,474	5,04	4,97	5,04	4,97	0,07	4,53	3,82	0,71	1,72	1,68	0,04	1,81	1,86	-0,05	
51.	Korfantów	0,448	0,473	5,60	5,35	5,60	5,35	0,25	1,68	3,56	-1,88	1,76	1,15	0,61	2,66	2,31	0,35	
52.	Lubsza	0,455	0,468	6,78	6,18	6,78	6,18	0,60	4,63	3,72	0,91	1,11	0,82	0,29	2,47	3,18	-0,71	
53.	Kietrz	0,460	0,465	5,86	5,73	5,86	5,73	0,13	6,76	6,61	0,15	1,02	1,14	-0,12	2,84	2,55	0,29	
54.	Branice	0,440	0,460	5,43	5,38	5,43	5,38	0,05	9,56	8,83	0,73	1,58	1,48	0,10	3,72	2,51	1,21	
55.	Byczyna	0,431	0,456	5,99	5,18	5,99	5,18	0,81	5,3	5,07	0,23	1,94	1,27	0,67	3,93	3,67	0,26	
56.	Grodków	0,442	0,455	8,29	8,25	8,29	8,25	0,04	5,62	5,31	0,31	1,47	1,35	0,12	2,16	2,00	0,16	
57.	Otmuchów	0,447	0,455	5,70	5,81	5,70	5,81	-0,11	4,26	5,24	-0,98	1,50	1,46	0,04	2,83	2,80	0,03	
58.	Glubczyce	0,438	0,450	6,44	6,57	6,44	6,57	-0,13	8,35	7,52	0,83	1,94	1,71	0,23	2,54	2,47	0,07	
59.	Lubrza	0,435	0,449	6,02	5,90	6,02	5,90	0,12	12,82	2,87	9,95	1,81	1,38	0,43	3,28	4,16	-0,88	
60.	Wolczyn	0,433	0,448	6,16	6,51	6,16	6,51	-0,35	3,78	3,95	-0,17	1,88	1,54	0,34	3,60	3,06	0,54	
61.	Baborów	0,432	0,448	6,43	6,73	6,43	6,73	-0,30	11,72	9,36	2,36	3,00	1,99	1,01	2,26	2,35	-0,09	
62.	Prudnik	0,431	0,447	7,37	7,07	7,37	7,07	0,30	4,59	4,27	0,32	2,22	2,04	0,18	2,48	2,35	0,13	
63.	Pokój	0,436	0,447	5,28	5,73	5,28	5,73	-0,45	6,18	5,63	0,55	1,86	1,61	0,25	3,94	3,59	0,35	
64.	Paczków	0,422	0,441	8,14	7,59	8,14	7,59	0,55	9,05	6,65	2,40	1,92	1,70	0,22	3,57	2,92	0,65	
65.	Lewin Brzeski	0,416	0,439	6,62	6,36	6,62	6,36	0,26	5,7	4,74	0,96	3,45	2,70	0,75	4,17	3,10	1,07	
66.	Świerców	0,420	0,439	6,65	7,25	6,65	7,25	-0,60	9,81	12,71	-2,90	2,34	2,07	0,27	4,67	2,81	1,86	
67.	Pakosławice	0,437	0,439	6,34	7,09	6,34	7,09	-0,75	8,87	7,95	0,92	1,36	1,46	-0,10	4,04	4,01	0,03	
68.	Niemodlin	0,420	0,436	7,04	6,38	7,04	6,38	0,66	9,28	8,87	0,41	2,69	2,49	0,20	3,56	3,50	0,06	
69.	Wilków	0,414	0,429	7,13	7,15	7,13	7,15	-0,02	13,63	12,49	1,14	2,45	1,93	0,52	5,95	4,87	1,08	
70.	Domaszowice	0,418	0,427	6,94	7,26	6,94	7,26	-0,32	8,78	8,03	0,75	2,19	2,57	-0,38	5,17	4,39	0,78	
71.	Kamiennik	0,414	0,424	5,82	6,80	5,82	6,80	-0,98	2,46	2,19	0,27	3,41	3,39	0,02	8,14	7,10	1,04	
	wzorzec (najniższe zagrożenie ubóstwem)	1	1	2,23	2,13	2,23	2,13	0,10	0,05	0,09	-0,04	0,36	0,24	0,12	0,55	0,61	-0,06	

Opole 2012

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

45-315 Opole, ul. Głogowska 25c
tel. 77 44 15 250; fax. 77 44 15 259
www.rops-opole.pl