

Aneta Mikula

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

TERYTORYALNE ZRÓŻNICOWANIE PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W POLSCE

SPATIAL DIFFERENTIATION OF SOCIAL PROBLEMS IN POLAND

Słowa kluczowe: problemy społeczne, ubóstwo, obszary wiejskie, pomoc społeczna

Key words: social problems, poverty, rural areas, social security measures

Abstrakt. Przedstawiono terytorialne zróżnicowanie poziomu ubóstwa w Polsce. Określono zasięg ubóstwa skrajnego, relatywnego oraz urzędowego według województw oraz klasy miejscowości, a także różnice w zasięgu ubóstwa urzędowego pomiędzy gminami wiejskimi, miejsko-wiejskimi i miejskimi. Analiza obejmowała 2012 rok. Wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS. Analizowano zróżnicowanie odsetka osób objętych działaniami pomocy społecznej, obliczono średnią, medianę oraz współczynnik zmienności, a także określono odsetek różnego rodzaju gmin w województwach o niskim, średnim i wysokim poziomie występowania problemów społecznych. Wyniki analizy potwierdziły, że problemy społeczne najczęściej dotyczą mieszkańców gmin wiejskich. W gminach z miastami (bez względu na wielkość tego miasta) problemy społeczne dotyczyły mniejszą część mieszkańców niż w gminach wiejskich.

Wstęp

Rozwój regionalny, a zwłaszcza jego zróżnicowanie przestrzenne należy do podstawowych problemów współczesnej gospodarki. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, jeden z najważniejszych celów strategii „Europa 2020”, oznacza wysoki poziom zatrudnienia oraz spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Liczne badania naukowe skupiają się głównie na obserwowaniu rozwoju gospodarczego, często pomijają zaś lub marginalizują równie ważny rozwój społeczny. Wynikać to może przede wszystkim z trudności odnoszących się do pomiaru tego rozwoju oraz braku danych statystycznych na poziomie powiatów i gmin. Istnieją jednak dane gminnych ośrodków pomocy społecznej (GOPS), które gromadzone są przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Dotyczą one liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Na podstawie tych danych można podjąć próbę oszacowania różnic regionalnych na poziomie gmin, odnoszących się do poziomu występowania problemów społecznych.

Celem badań było przedstawienie zróżnicowania terytorialnego poziomu ubóstwa oraz wybranych współczesnych problemów społecznych, objętych działaniami pomocy społecznej w Polsce. Jest to pośrednia metoda identyfikacji problemów społecznych w poszczególnych regionach, która pozwala na ilościowe ich ujęcie, choć mają one najczęściej charakter jakościowy.

Różnice regionalne w występowaniu problemów społecznych odniesiono do teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego wskazujących na koncentrację przestrzenną.

Material i metodyka badań

Skoncentrowano się na terytorialnym zróżnicowaniu poziomu ubóstwa w Polsce w ujęciu wojewódzkim oraz według klasy miejscowości zamieszkania. Zróżnicowanie to zobrazowano za pomocą wskaźników zagrożenia ubóstwem absolutnym, relatywnym oraz urzędowym¹.

¹ Ubóstwo można określać w sposób absolutny lub względny. W podejściu absolutnym za ubogie uważa się te gospodarstwa domowe, które nie mogą zaspokoić potrzeb uznanych za podstawowe, niezbędne. W podejściu względnym (relatywnym) ubogie są te rodziny, których poziom życia jest niższy od przeciętnego poziomu życia w danym kraju. Zasięg ubóstwa określa się przez odsetek osób, których wydatki są niższe od wartości przyjętej za granicę ubóstwa...

Podjęto również próbę zobrazowania wewnątrzwojewódzkiego zróżnicowania odsetka osób objętych działaniami pomocy społecznej. W zasięgu zainteresowań systemu pomocy społecznej znajdują się następujące kwestie społeczne: ubóstwo, wykluczenie społeczne (marginalizacja), bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność oraz wiele innych kształtujących trudną życiowo sytuację jednostki, w szczególności materialną. Udział osób korzystających z pomocy społecznej w ogólnej liczbie mieszkańców gminy stanowił podstawę do określenia poziomu występowania problemów społecznych w gminach. Zróżnicowanie poziomu tych problemów na poziomie gminy odniesiono do teorii rozwoju regionalnego, opierających się na koncentracji przestrzennej i biegunach/centrach wzrostu. W celu sprawdzenia tych teorii obliczono średnią arytmetyczną, a także medianę odsetka osób objętych pomocą społeczną w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich oraz odchylenie standardowe i współczynnik zmienności dla trzech rodzajów gmin. Następnie dla każdego województwa określono trzy poziomy problemów społecznych: wysoki, średni i niski. W celu określenia tych poziomów w każdym województwie uszeregowano wszystkie gminy od najmniejszego do największego odsetka osób objętych pomocą społeczną, a następnie gminy podzielono na trzy równoliczne grupy. Poziom ubóstwa urzędowego w pierwszej grupie został uznany za niski, w drugiej – za średni, a w trzeciej za wysoki. Następnie określono jaki odsetek gmin wiejskich, miejskich i wiejsko-miejskich w województwie charakteryzuje się niskim, średnim i wysokim poziomem problemów społecznych. Służyło to określeniu, czy w gminach z ośrodkami miejskimi istnieje mniejszy problem występowania ubóstwa urzędowego niż w gminach bez takiego ośrodka. Nie koncentrowano się na wielkości ośrodka miejskiego, a jedynie na fakcie jego istnienia. Analiza obejmowała 2012 rok. Wykorzystano dane GUS.

Wyniki badań

Wyniki badań ubóstwa pokazują, że wciąż istnieją duże różnice w poziomie życia ludności pomiędzy miastem a wsią. Najsilniej zagrożeni ubóstwem, niezależnie od przyjętej granicy, są mieszkańcy wsi oraz małych miast. W skrajnym ubóstwie w miastach w 2012 roku żyło ponad 4% rodzin, w tym 1% w dużych ośrodkach miejskich, liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców. W małych miastach (do 20 tys. mieszkańców) zagrożenie egzystencji występowało w przypadku 7% gospodarstw domowych, a na wsi problem dotyczył częściej niż co dziesiątego mieszkańca (tab. 1).

Stopa ubóstwa relatywnego także rosła wraz ze spadkiem liczby ludności w miejscu zamieszkania. W 2012 roku najwyższy odsetek ubogich obejmował gospodarstwa wiejskie. W pozostałych grupach gospodarstw ze względu na klasę miejscowości zamieszkania ubóstwo relatywne występowało rzadziej niż w skali kraju. Wartość wskaźnika wśród gospodarstw w największych miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców) stanowiła 20% średniej krajowej.

Miejsce zamieszkania miało również istotny wpływ na udział ubogich w społeczności upoważnionych do ubiegania się o pomoc społeczną. W 2012 roku ubóstwo urzędowe obejmowało więcej niż co dziesiątą osobę mieszkającą na wsi, a co dwudziestą mieszkającą w mieście.

Oprócz zróżnicowania związanego z klasą miejscowości zamieszkania, występuje także zróżnicowanie przestrzenne skali ubóstwa w różnych województwach Polski (tab. 2). Ubóstwo mierzone wskaźnikiem minimum egzystencji najrzadziej występowało w województwach śląskim, dolnośląskim, mazowieckim, opolskim i lubuskim, w których w 2012 roku najwyżej co dwudziesty mieszkaniec był w sytuacji zagrożenia egzystencji biologicznej. Najgorsza sytuacja wystąpiła w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i świętokrzyskim, w których więcej niż co dziesiąta osoba nie mogła zaspokoić potrzeb egzystencjalnych na minimalnym poziomie.

¹ ed. ... Ubóstwo absolutne (skrajne) ustalane jest na podstawie minimum egzystencji. Są to potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, konsumpcja niższa od tego poziomu skutkuje wyniszczeniem biologicznym, dlatego zwany jest on również minimum biologicznym. Ubóstwo względne jest określane na podstawie relatywnej granicy ubóstwa, ustalonej w Polsce na poziomie 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych. Istnieje również tzw. ustawowa granica ubóstwa. Jest to kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Przekroczenie tej granicy nie powoduje jednak, że świadczenie na pewno nie będzie przyznane.

Tabela 1. Zasięg ubóstwa skrajnego, relatywnego oraz urzędowego według miejsca zamieszkania w Polsce w 2012 r.

Table 1. Absolute, relative and statutory at-risk-of-poverty rate by place of residence in Poland in 2012

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	Odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej/ <i>Percentage of persons in households with expenditures below [%]</i>		
	granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji)/ <i>subsistence</i>	relatywnej granicy ubóstwa/ <i>the relative poverty line</i>	ustawowej granicy ubóstwa/ <i>the legal poverty line</i>
Polska/ <i>Poland</i>	6,8	16,3	7,2
<i>Miasta o liczbie mieszkańców/Urban areas by number of population:</i>			
– 500 tys. i więcej/ <i>500 thous. and more</i>	1,1	3,3	1,1
– 200-500 tys./ <i>thous.</i>	2,9	9,1	2,7
– 100-200 tys./ <i>thous.</i>	4,6	10,9	4,3
– 20-100 tys./ <i>thous.</i>	5,3	13,6	5,8
– poniżej 20 tys./ <i>under 20 thous.</i>	6,8	15,8	7,4
Miasta razem/ <i>Urban areas</i>	4,3	11,0	4,6
Wieś/ <i>Rural areas</i>	10,6	24,5	11,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ubóstwo w Polsce... 2013]

Source: own study based on [Ubóstwo w Polsce... 2013]

Tabela 2. Zasięg ubóstwa skrajnego, relatywnego oraz urzędowego według województw w Polsce w 2012 r.

Table 2. Absolute, relative and statutory at-risk-of-poverty rate by provinces in Poland in 2012

Województwa/ <i>Provinces</i>	Odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej/ <i>Percentage of persons in households with expenditures below [%]</i>		
	granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji)/ <i>subsistence</i>	relatywnej granicy ubóstwa/ <i>the relative poverty line</i>	ustawowej granicy ubóstwa/ <i>the legal poverty line</i>
Polska/ <i>Poland</i>	6,8	16,3	7,2
Dolnośląskie	4,6	12,2	5,1
Kujawsko-pomorskie	8,3	19,6	8,4
Lubelskie	8,5	22,9	9,0
Lubuskie	4,9	13,3	5,0
Łódzkie	5,7	13,4	5,7
Małopolskie	6,2	15,6	6,6
Mazowieckie	4,7	11,5	4,6
Opolskie	4,7	9,9	4,8
Podkarpackie	7,0	20,7	8,6
Podlaskie	10,7	23,0	10,7
Pomorskie	9,8	20,3	10,6
Śląskie	4,5	11,3	4,8
Świętokrzyskie	10,5	24,3	12,2
Warmińsko-mazurskie	13,5	24,7	13,8
Wielkopolskie	8,5	19,7	8,5
Zachodniopomorskie	5,7	14,8	6,4

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Zagrożenie ubóstwem relatywnym rozłożyło się podobnie do zagrożenia ubóstwem skrajnym. Co czwarty mieszkaniec województw warmińsko-mazurskiego oraz świętokrzyskiego nie wydawał więcej niż wynosi 50% przeciętnych wydatków ekwiwalentnych w kraju. Najmniejsze zagrożenie ubóstwem relatywnym wystąpiło w 2012 roku w województwach opolskim, śląskim i mazowieckim.

Do ubiegania się o pomoc społeczną najczęściej uprawnieni byli mieszkańcy województw warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego i podlaskiego, a w najmniejszym stopniu mieszkańcy Mazowsza i Opolszczyzny.

Różnice w zasięgu ubóstwa na poziomie województw pokazują duże zróżnicowanie problemu, jednak analiza wewnątrzwojewódzka jeszcze bardziej podkreśla różny stopień nasilenia problemu. Dodatkowo, w poszczególnych województwach istnieje różny stopień koncentracji problemów społecznych. Liczne badania naukowe pokazują, że rozwój gospodarczy w Polsce nie rozkłada się równomiernie. Występują procesy polaryzacji przestrzennej, tj. rosną różnice rozwojowe pomiędzy obszarami bogatymi lub bogacącymi się i obszarami biednymi. Dużą grupę teorii rozwoju regionalnego stanowią te wskazujące na koncentrację przestrzenną. Koncentracja rozwoju występuje na biegunach i centrach wzrostu, z których następuje rozprzestrzenianie się rozwoju na obszary sąsiadujące [Wojnicka i in. 2005, Herbst, Wójcik 2013].

Teoria biegunów wzrostu (*growth poles*) autorstwa Perroux jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych koncepcji wskazujących na koncentrację przestrzenną rozwoju regionalnego. Początkowo odnosiła się ona do przedsiębiorstw, gałęzi przemysłu i sektorów, jednak zagadnienia regionalne zostały wprowadzone do tej teorii przez Hirschmana i Myrdala [Churski 2005]. Hirschman pisał o tzw. geograficznych centrach wzrostu, z których następuje naturalne rozprzestrzenianie się rozwoju. Działania publiczne powinny jednak wzmacniać rozwój regionów centralnych oraz wspierać jego rozprzestrzenianie np. przez budowanie infrastruktury komunikacyjnej.

Według szwedzkiego ekonomisty Myrdala [Maliza, Feser 1999] nierównomierny przestrzennie rozwój gospodarczy jest uwarunkowany nie tylko czynnikami ekonomicznymi, ale również społecznymi i kulturowymi. Regionalne zróżnicowanie rozwoju pogłębia się przez kumulowanie się i wzajemne oddziaływanie tych czynników. Obszary bogate rozwijają się coraz szybciej, natomiast obszary biedniejsze popadają w coraz głębszą stagnację. Występuje mechanizm błędnego koła, który jest samowytwarzalny i mechanizmy rynkowe nie mogą go przerwać. Rozwój rozprzestrzenia się poza centra gospodarcze, jednak jednocześnie towarzyszą temu procesy wymywania czynników wzrostu z terenów peryferyjnych. Według Myrdala siła oddziaływania efektów wymywania jest większa niż siła efektów rozprzestrzeniania, dlatego niezbędna jest interwencja publiczna, która mogłaby przerwać działanie mechanizmów błędnego koła [Maliza, Feser 1999].

Powszechne w literaturze przedmiotu jest przekonanie, że miasta często są ośrodkami wzrostu [Friedman 1972]. W opracowaniu podjęto próbę odniesienia tych teorii nie tylko do różnic w rozwoju regionalnym, ale również do zróżnicowania występowania problemów społecznych. Większość wyników badań nad ubóstwem podkreśla jego większy poziom na obszarach wiejskich. Analiza wybranych miar rozkładu (obliczono na podstawie [Sobczyk 2007]) odsetka osób objętych pomocą społeczną potwierdza te obserwacje. Gminy wiejskie charakteryzują się największym średnim odsetkiem osób objętych działaniami pomocy społecznej. Dodatkowo mediana jest w tych rodzajach gmin najwyższa i dla tej wartości widać największe różnice. Podczas gdy wśród gmin wiejskich 50% z nich charakteryzuje się występowaniem problemów społecznych u więcej niż 11% mieszkańców, w gminach miejskich wartość ta wynosi 9,7%, a w gminach miejsko-wiejskich była najniższa – około 7%. Zmiennosć analizowanego rozkładu była najwyższa w gminach wiejskich, a najniższa w gminach miejsko-wiejskich, chociaż różnice nie były znaczne (tab. 3).

Analizując udział osób objętych pomocą społeczną w liczbie mieszkańców gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, stwierdzono, że w większości województw najgorsza sytuacja była w gminach wiejskich. Fakt istnienia w gminie miasta (gminy miejsko-wiejskie) często znacznie polepsza sytuację w zakresie występowania problemów społecznych. W jednej trzeciej gmin wiejskich w województwach opolskim i śląskim, a niemal w połowie w województwach

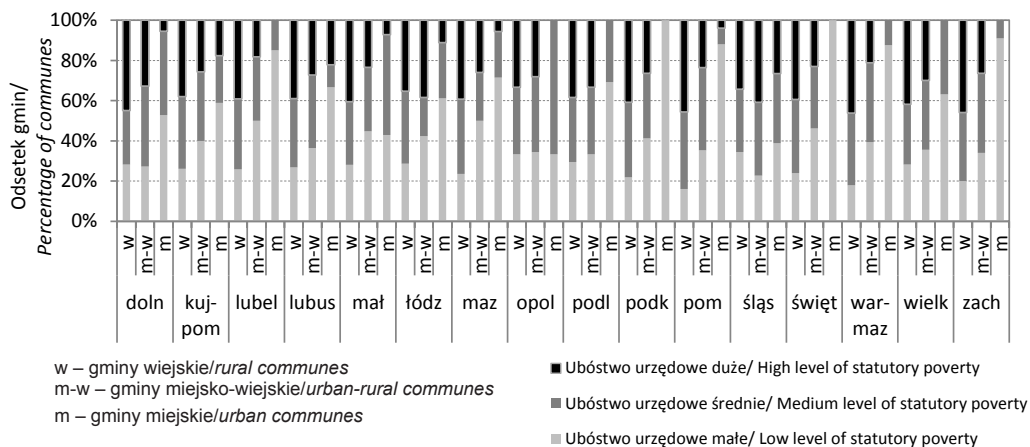
Tabela 3. Wybrane statystyki opisowe rozkładu odsetka osób objętych pomocą społeczną w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w Polsce w 2012 r.

Table 3. Descriptive statistics of percentage of social security beneficiaries in rural, urban and urban-rural gminas in Poland in 2012

Wyszczególnienie/Specification	Statystyki opisowe rozkładu odsetka osób objętych pomocą społeczną/Descriptive statistics of percentage of social security beneficiaries		
	średnia arytmetyczna/ mean	mediana/ median	współczynnik zmienności/ coefficient of variation
Gminy wiejskie/Rural communes	11,87	11,3	53,18
Gminy miejsko-wiejskie/Urban-rural communes	10,4	6,7	49,22
Gminy miejskie/Urban communes	7,06	9,7	52,59

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Rysunek 1. Struktura gmin według poziomu ubóstwa urzędowego i według województw w Polsce w 2012 r.
Figure 1. Structure of communes by the level of statutory poverty and by provinces in Poland in 2012

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim występowało duże zagrożenie ubóstwem urzędowym. Wśród gmin miejsko-wiejskich takie zagrożenie występowało od 18% gmin w województwie lubelskim do 40% gmin w województwie śląskim. W połowie województw żadne gminy wiejskie nie charakteryzowały się wysokim poziomem występowania problemów społecznych. W województwach dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim i pomorskim odsetek tych gmin nie przekroczył 10%, natomiast w co czwartej gminie miejskiej w województwie śląskim odnotowano duże zagrożenie ubóstwem urzędowym. Warto podkreślić, że tylko w dwóch województwach (łódzkim i śląskim) odsetek gmin miejsko-wiejskich, w którym zaobserwowano duży zasięg ubóstwa urzędowego był większy niż odsetek gmin wiejskich. Analiza ta potwierdza teorię biegunów wzrostu. Fakt występowania w gminie miasta (bez względu na jego wielkość) zmniejszał występowanie ubóstwa urzędowego. Jednak potwierdzenie tej teorii wymaga dokonania wielu szczegółowych analiz, które nie są przedmiotem tego opracowania.

Podsumowanie

Zróżnicowanie zasięgu ubóstwa w Polsce było widoczne w przekroju wojewódzkim, a także w związku z klasą miejscowości zamieszkania. W województwach warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim, podlaskim i lubelskim problem ubóstwa był największy, natomiast najlepsza sytuacja występowała w województwach mazowieckim i śląskim. Najsilniej zagrożeni ubóstwem, niezależnie od przyjętej granicy obszaru, byli mieszkańcy wsi oraz małych miast. Zróżnicowanie występowania problemów społecznych, szacowanych na podstawie odsetka osób objętych pomocą społeczną wskazywało, że zjawisko to w największym stopniu dotyka mieszkańców gmin wiejskich. Analiza potwierdza teorię biegunów wzrostu. W gminach z miastami (bez względu na wielkość tego miasta) problemy społeczne dotykały mniejszą część mieszkańców. Problemy, które najczęściej występowały wśród beneficjentów pomocy społecznej, to bezrobocie i ubóstwo (często tym bezrobociem spowodowane). Miasta jako centra wzrostu oferują zdecydowanie większy rynek pracy niż wsie, dlatego główne przyczyny występowania o pomoc społeczną były mniej dotkliwe dla mieszkańców miast i gmin z miastami.

Literatura

- Churski P. 2005: *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Zesz. Nauk. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku, „Nauki ekonomiczne”, t. XIX, z. 3, 13-30.
- Friedman J. 1972: *A general Theory of polarized development*, [w:] N. Hansen (red.), *Growth centers in regional economic development*, Free Press, New York.
- Herbst M., Wójcik P. 2013: Delimitacja dyfuzji rozwoju z miast metropolitalnych z wykorzystaniem korelacji przestrzennej, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(54), 5-21.
- Malizia E.E., Feser E.J. 1999: *Understanding Local Economic Development*, Center for Urban Policy Research, Rutgers, New Jersey, 108-109, 163.
- Sobczyk M. 2007: *Statystyka*, PWN, Warszawa.
- Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*. 2013: GUS, Warszawa.
- Wojnicka E., Tarkowski M., Klimczak P. 2005: *Przestrzenne i regionalne zróżnicowania ośrodków wzrostu. Polaryzacja a wyrównywanie szans rozwojowych. Przesłanki dla kształtowania polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Gdynia-Rzeszów.

Summary

The aim of this article is to show spatial disparities in the level of poverty and other selected social problems in Poland. The level of absolute, relative and statutory poverty by provinces and by localization was presented as well as differentiation of statutory poverty in urban, rural and urban-rural communes. The period of investigation covers the year 2012. In this paper, the data of the Central Statistical Office (CSO) Local Data Bank were used. Differentiation of the share of social security beneficiaries was analysed, mean, median and coefficient of variation was calculated. The share of gminas with a low, medium and high level of social problems was presented. It appeared that the scope of statutory poverty was larger in rural communities than in others. The analysis confirmed that in gminas with city (regardless its size) inhabitants were less affected by social problems than inhabitants of rural gminas.

Adres do korespondencji
dr inż Aneta Mikula
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej
ul. Nowoursynowska 166, 02-786 Warszawa
tel. (22) 593 40 37, e-mail: aneta_mikula@sggw.pl