



Standard informacji, danych i miar strategicznych polityki krajowej w obszarze włączenia społecznego i przeciwdziałania ubóstwu

Opracowanie przygotowane w ramach projektu pod nazwą „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego”

Warszawa, czerwiec 2018



Spis treści

Wprowadzenie.....	2
1. Standardy pomiaru ubóstwa	4
2. Możliwości monitorowania ubóstwa na szczeblu jednostek samorządowych	16
3. Wskaźniki w strategiach na szczeblu krajowym w odniesieniu do realizacji poszczególnych celów strategicznych w obszarze włączenia społecznego i przeciwdziałania ubóstwu	31
4. Monitorowanie realizowania zadań pomocy społecznej przy wykorzystaniu danych administracyjnych.....	41
5. Podsumowanie i wnioski	46
Źródła	49
Załącznik 1	51

Wprowadzenie

Celem niniejszego raportu jest sformułowanie – w sposób uporządkowany – informacji o wskaźnikach wykorzystywanych zarówno w ramach systemu Oceny Zasobów Pomocy Społecznej, a więc tych o charakterze administracyjnym, dokonywanej



na różnych szczeblach samorządu za pomocą dedykowanego dla tego działania narzędzia-formularza, jak i o tych wskaźnikach, które – ze względu na swoją konstrukcję, poziom gromadzenia danych – odpowiadają konieczności opisywania rzeczywistości społecznej i kwestii socjalnych w sposób bardziej złożony i adekwatny do potrzeb zgłaszanych przez samorządy różnego szczebla. Dlatego postanowiono, w ramach propozycji tworzenia nowego narzędzia OZPS, odwołać się do wskaźników o charakterze strategicznym i złożonym tak, by odpowiadały one wyzwaniom związanym z wielowymiarowością zjawiska ubóstwa, a także odpowiadały na wyzwania związane z pojawiającymi się próbami definiowania i operacjonalizacji zjawiska wykluczenia społecznego.

Obok treści poświęconej wskaźnikom, raport zawiera także podstawowe informacje odnoszące się do pojęcia „standardów” wskaźników i pomiaru w nawiązaniu do najważniejszych miar strategicznych w zakresie polityki przeciwdziałania ubóstwu i polityki w obszarze włączenia społecznego. Należy przez to rozumieć, iż standard to nie tylko techniczne wymogi tworzenia i prezentowania danego wskaźnika, ale także przedstawienie jego merytorycznego znaczenia i historycznie uwarunkowanej metodologii, która wpływa na jego dzisiejsze rozumienie. Stąd raport rozpoczyna się od krótkiego przedstawienia standardów pomiaru ubóstwa, opisu linii ubóstwa stosowanych w Polsce oraz problemów związanych z operacjonalizacją pojęcia wykluczenia społecznego.

Niniejszy raport został przygotowany w ramach Zadania 2 projektu PO WER 2.5. Skuteczna pomoc społeczna pn. „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego”. Raport nawiązuje do efektów pracy przedstawionych w już stworzonych na potrzeby niniejszego badania opracowaniach, tzn. dokonanego przeglądu formularzy OZPS i stosowanych dotychczas w nim wskaźników oraz wskaźników stosowanych na różnych poziomach w ramach szeregu programów i strategii. Zadania realizowane w ww. projekcie oraz niniejszy raport są komplementarne i

powiązane z zadaniami planowanymi do realizacji w projekcie POWER 2.5 "Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego".

1. Standardy pomiaru ubóstwa

Przez długie lata podlegające operacjonalizacji definicje ubóstwa koncentrowały się na sytuacji dochodowej. Z czasem zaczęły one obejmować coraz szersze spectrum problemów – kwestię posiadanego majątku, społecznego pochodzenia i kapitału ludzkiego. W ten sposób z prostego pojmowania ubóstwa w kategoriach i w świetle korelatów ekonomicznych zaczęto dostrzegać także te jego wymiary, których przyczyny można upatrywać w tzw. deprivacji potrzeb. Coraz większą uwagę zwracano zatem np. na kwestie zdrowotne, czy uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym (nurt *participatory poverty*). Dostrzeżono, że niekorzystne miejsce w strukturach społecznych i brak możliwości wykorzystywania politycznej siły nacisku przeradza się w ryzyko pogarszania się i tak niekorzystnego położenia i stanu posiadania. Kolejnym zatem istotnym elementem dzisiejszej koncepcji ubóstwa jest słabość (*powerlessness*) w zderzeniu z różnymi procesami społeczno-ekonomicznymi. Podobna, choć niejako badająca inny aspekt tego zagadnienia jest koncepcja nawiązująca do zdolności wypełniania różnych funkcji życiowych (*capability*), rozwijana przez A. Sena i odwołująca się do pojęcia rzeczywistej wolności i możliwości z niej korzystania. Rozbudowa koncepcji ubóstwa o inne niż tylko ekonomiczny wymiary bez wątpienia komplikuje – patrząc w ujęciu historycznym – koncepcję jego pomiaru. Najbardziej złożone miary, tzw. wielowymiarowe, uwzględniają szereg różnych przestrzeni ludzkiego życia (np. *Human Development Index*). Można więc wyróżnić kilka zasadniczych typów ubóstwa (Golinowska, Broda-Wysocki, 2005, s. 20-21 oraz 26-27).

Bez względu na przyjętą koncepcję ubóstwa, od ponad 100 lat najpowszechniejszym narzędziem pomiaru ubóstwa jest tzw. linia ubóstwa, oddzielająca w myśl założenia dychotomii ubogich od nieubogich. W swych pierwotnych założeniach miara ta odwoływała się do wyznaczonego i uznanego za niezbędny na tak określonym minimalnym poziomie dochodu, a za ubogiego uznawany był każdy, kto uzyskiwał dochód poniżej określonej wartości minimalnej. Miara ta dała początek tzw. koncepcji ubóstwa absolutnego – to określenie wartości dochodu potrzebnego do zakupu dóbr i usług oraz zaspokojenia niezbędnych potrzeb jednostki, która go osiąga oraz jej rodziny. Nieco inna, o socjologicznych korzeniach, koncepcja legła u podstaw ubóstwa relatywnego. Ta zawiera odniesienie do sytuacji przeciętnej lub sytuacji innych grup w danym społeczeństwie. W ujęciu statystycznym przyjęło się, że linię ubóstwa relatywnego wyznacza próg 50% (lub mediany) przeciętnych dochodów. Ta linia ubóstwa, obok dychotomii charakterystycznej także dla linii absolutnej, zwraca uwagę na nierówności i standardy dobrobytu w danym społeczeństwie. W Polsce relatywna granica ubóstwa ustalana jest na poziomie 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych (obliczonych na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych) (GUS 2015).

Trzecią koncepcją jest ubóstwo subiektywne. Wyznaczane jest ono za pomocą tzw. metody leydenskiej, która polega na w ustaleniu, jaki dochód jest uznawany przez dane osoby za niski lub całkowicie niewystarczający, a jaki za odpowiedni, dobry lub bardzo dobry. Odpowiedzi zestawia się z faktycznymi poziomami dochodów, otrzymując w efekcie tzw. krzywą satysfakcji oraz granice akceptacji danych wartości dochodowych. Czwartą koncepcją jest ubóstwo urzędowe. To powiązane jest z systemami pomocy społecznej, najczęściej z liczbą osób, które o taką pomoc się zwracają. Linią ubóstwa jest tu próg dochodowy uprawniający do starania się o pomoc. Linie te można stosować oczywiście tylko tam, gdzie istnieją odpowiednie systemy i instytucje pomocy społecznej (por. Golinowska, Broda-Wysocki, 2005, s. 22-25).

1.1. Linie ubóstwa w Polsce

W odniesieniu do badania zasobów i działania pomocy społecznej trzeba wskazać na istotną użyteczność linii absolutnych. Powszechnie znanymi liniami są minimum egzystencji – liczone od 1981 roku - i minimum socjalne – liczone od roku 1997 - (choć to akurat winno być postrzegane jako minimalny próg społecznej integracji), próg interwencji socjalnej i wsparcie dochodowe rodzin (obie linie szacowane od roku 2002). Wszystkie te linie odwołują się do metody wyznaczania potrzeb podstawowych, nazywanej skrótowo metodą koszykową. Wartości progów są tu pochodną oszacowania poziomu środków niezbędnego do zaspokojenia podstawowych potrzeb wynikających z biologicznego i społecznego funkcjonowania człowieka. Tym samym określone są tu raczej niezbędne wydatki niż dochody. Określanie potrzeb, tak w zakresie żywności, zdrowia, mieszkania, jak i edukacji czy mobilności wymaga wiedzy eksperckiej i odwołania się do szeregu norm tworzonych na gruncie różnych nauk. Dlatego podejście to nazywa się także normatywnym lub eksperckim (Deniszczuk, Kurowski, Styrc 2007, s. 10 i 17).

Linie, które można określić także mianem progów minimalnej konsumpcji, pełnią co najmniej cztery funkcje (które są także elementem wskaźników proponowanych w niniejszym raporcie). Pierwsza to funkcja poznawcza – w procesie konstrukcji koszyków poznawane są potrzeby bytowo-konsumpcyjne niezamożnych gospodarstw domowych. Funkcja druga ma wymiar analityczny – szacowanie wartości progów, badanie ich rozkładu w poszczególnych typach gospodarstw domowych, zmian w czasie itd. Funkcję trzecią można określić jako aplikacyjną. Chodzi o możliwości wykorzystania danego progów/linii w polityce społecznej. W końcu funkcja czwarta jest powiązana z rozstrzygnięciami. Konkretnie wartości progowe stanowią często motyw nie tylko postulatów, ale także konkretnych decyzji o charakterze polityczno-ekonomicznym (Deniszczuk, Kurowski, Styrc 2007, s. 19).

Ustawową granicę ubóstwa określa kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

1.2. Operacjonalizacja pojęcia wykluczenia społecznego

Pojęcie wykluczenia trwale zadomowiło się w przestrzeni publicznych debat i polityki społecznej. Na gruncie teoretycznym nie ma wciąż powszechnej zgody co do samego pojęcia, jak i jego desygnatów. Jeszcze trudniej o jego operacjonalizację, tzn. stworzenie adekwatnych i specyficznych dla definicji wykluczenia miar rzeczywistych zjawisk i procesów, którym odpowiadałyby te założenia teoretyczne właśnie. Zakłada się, iż jest ono ściśle powiązane z pojęciem ubóstwa i często widoczne jest w tego typu zbitce pojęciowej – wykluczenie społeczne i ubóstwo. W rezultacie jednak prowadzi to do pewnego zamieszania, bowiem przy nowym, a nawet innym od ubóstwa aparacie pojęciowym i definicjach do pojęcia wykluczenia stosuje się, często bez głębszych modyfikacji, używane od dawna miary ubóstwa (które skądinąd odpowiadają przecież innym definicjom).

Z końcem XX wieku do dyskursu o biedzie, koncentrującemu się dotychczas na poszukiwaniu minimalnych progów egzystencji i zaspokajania potrzeb zaczął dołączać nurt rozszerzający te obszary o uczestnictwo w życiu społecznym i w tym aspekcie poszukujący minimalnych jego granic. Zaczęto mówić nie tylko o dostępie i możliwościach korzystania z dóbr materialnych, ale także o prawach, przestrzeni społecznej, politycznej i kulturowej. W ten sposób do słownika nauk społecznych weszło nie tylko pojęcie wykluczenia (*exclusion* – ekskluzji), ale także marginalizacji (*marginalization*), obywatelskości (*citizenship*) i wzmocnienia (*empowerment*), a także inkluzji – (*inclusion*) (P. Broda-Wysocki 2012, s.29).

W latach 80 XX wieku w Europie Zachodniej zaczęto stosować coraz częściej pojęcie wykluczenia społecznego (*social exclusion*) skupiające w sobie szereg definicyjnych

konotacji wcześniejszych terminów z tego obszaru. Wraz z karierą tego pojęcia i nowymi obszarami definicyjnymi (obejmującymi siłę polityczną, udział w życiu społecznym, realizację wolności, naruszenie godności i w końcu także – ale nie jedynie przecież – sytuację materialną – niekiedy szło jednak jednolite rozumienie w poszczególnych państwach europejskich. Coraz wyraźniejszy zatem definicyjny korpus wykluczenia jest po prostu wciąż odmiennie kodowany w poszczególnych krajach na świecie. Nie zmienia to faktu, iż od połowy lat 90-tych XX wieku pojęcie wykluczenia społecznego zaczęło wypierać pojęcie ubóstwa (Estivill 2003, s. 11, 23-24; Kohli, Woodward 2004, s. 3). Polityczna interpretacja oczywiście szukała alibi dla wciąż nierozwiązanych problemów ubóstwa, niemniej trzeba też uznać, że nowe pojęcie popularność zawdzięczało także intelektualnej atrakcyjności, otwierało bowiem nowe pola badawcze, niedostępne wcześniej z metodologicznego punktu widzenia dla badaczy ubóstwa. Przede wszystkim wprowadziło tzw. dynamiczny paradygmat do badań biedy.

Tabela 1. Statyczny versus dynamiczny paradygmat w badaniu biedy

<i>Wyszczególnienie</i>	<i>Paradygmat statyczny</i>	<i>Paradygmat dynamiczny</i>
Natura biedy	Trwała cecha jednostek i grup, stan struktura	Zmienna cecha jednostek i grup; proces kształtujący struktury i stany
Cechy biedy	Homogeniczna, nie zróżnicowana, permanentna	Heterogeniczna i zróżnicowana, biograficzna, temporalna
Cele badań	Zasięg i głębokość biedy; charakterystyki biednych i różnice między biednymi a niebiednymi; czynniki popadania w biedę	Czasowe wzory biedy; czas trwania i powtarzalność sytuacji biedy; wewnętrzne zróżnicowanie biednych; czynniki trwania i wychodzenia z biedy
Kategorie opisu	Bieda, ubóstwo, nędza, deprywacja	Ubożenie, pauperyzacja, marginalizacja, wykluczenie, wychodzenie z biedy
Jednostka obserwacji	Biedny człowiek, biedna rodzina	Epizody biedy
Metody analizy	Badania przekrojowe, analiza przypadków	Badania longitudinalne, badania panelowe, badanie

		historii życia
--	--	----------------

Źródło: J. Grotowska-Leder, *Fenomen wielkomięskiej biedy. Od epizodu do underclass, Łódź 2002, s. 89.*

Naturalną zmianą paradygmatu jest próba operacjonalizacji kreowanych przez niego pojęć i ujęć badawczych. Proces ten nie jest zakończony, wydaje się jednak, iż po początkowym okresie dominacji stricte miar ubóstwa, zaczynają powstawać – w dużej mierze o charakterze złożonym i wieloczynnikowym – bardziej dedykowane wykluczeniu miary i wskaźniki. Proces ten można ująć tabelarycznie poprzez identyfikację obszarów i odpowiadających im kluczowych (choć to wskazanie zapewne subiektywne) symptomów lub wskaźników.

Tabela 2. Obszary i zjawiska wykluczenia społecznego

<i>Obszar</i>	<i>Symptomy/wskaźniki</i>
Polityczny	Brak praw politycznych, niska frekwencja wyborcza, niski poziom aktywności lokalnej, społeczne niedostosowanie, brak większej aktywności politycznej, bezsilność w sprawach politycznych
Instytucjonalny	Niedorozwój instytucji publicznych: sądowniczych, obywatelskich, bezpieczeństwa, zła administracja, korupcja, ograniczenia zabezpieczenia społecznego
Ekonomiczny	Długotrwałe bezrobocie, przypadki <i>job insecurity</i> , gospodarstwa domowe bez osób pracujących, niskie dochody
Społeczny	Zerwanie więzi rodzinnych, niechciane cięższe, bezdomność, przestępczość, niesatysfakcjonujące warunki życia
Otoczenie i sąsiedztwo	Degradacja środowiska, zła jakość zasobów mieszkaniowych, brak usług lokalnych, upadek więzi społecznych i brak wspomaganie się w sytuacjach kryzysowych (obojętność)
Jednostkowy	Zła kondycja fizyczna i psychiczna, niedostateczne umiejętności i poziom edukacji
Przestrzenny	Koncentracja (getta) i marginalizacja grup społecznych
Grupowy	Wyodrębnienie grup szczególnej podatności na wykluczenie społeczne (np. osoby starsze, niepełnosprawne, mniejszości etniczne)

Źródło: S. Golinowska i P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005, s. 38

Od kilkunastu lat pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii Europejskiej realizowany jest w oparciu o rekomendacje znanego badacza ubóstwa i wykluczenia społecznego A. B. Atkinsona sformułowane przez niego na potrzeby Szczytu

Europejskiego w 2001 r. w Leaken. Atkinson przygotował raport będący próbą określenia wskaźników integracji społecznej na potrzeby Unii Europejskiej i zakładał nie tylko ujednoczenie (na pewnych poziomach) wskaźników, ale także w miarę możliwości ujednoczenie źródeł statystycznych i metod pozyskiwania danych tak, by zapewnić ich maksymalną porównywalność między krajami. Przygotowany zestaw wskaźników został nazwany wskaźnikami lejkenowskimi, które stały się podstawą monitorowania Strategii Lizbońskiej. Od 2004 r. (wraz z rozpoczęciem Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia) wskaźniki mają wspólną metodologię i są stale monitorowane przez Eurostat. Od 2010 r., wraz z przyjęciem na poziomie Unii Europejskiej Strategii Europa 2020, podejście do wskaźników uległo zmianie. W nowej strategii, a także w nowych inicjatywach Komisji Europejskiej, z bogatego zestawu wskaźników, wybiera się tylko kilka, najlepiej oddających charakter obserwowanego zjawiska.

Tabela 3. Wskaźniki lejkenowskie

<i>Wskaźnik</i>	<i>Obowiązująca angielska nazwa wskaźnika</i>
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według płci i wieku	At-risk-of-poverty rate with breakdown by age and gender
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według rodzajów aktywności ekonomicznej oraz płci	At-risk-of-poverty rate with breakdown by activity status and gender
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według typów gospodarstwa domowego	At-risk-of-poverty rate with breakdown by household type
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według typu własności mieszkania	At-risk-of-poverty rate with breakdown by tenure status
Wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów	Inequality of income distribution S80/S20 share ratio
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem trwałym – granica ubóstwa 60% mediany dochodów ekwiwalentnych	At-persistent-risk of poverty/poverty threshold – 60% of median
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według płci i wieku – granica ubóstwa – 50% mediany dochodów ekwiwalentnych	At-persistent-risk of poverty, by age and gender – poverty threshold – 50% of median
Relatywny wskaźnik głębokości ubóstwa w odniesieniu do mediany	Relative median At-risk-poverty-gap
Wskaźnik spójności regionalnej – rozproszenie regionalnego wskaźnika zatrudnienia	Regional cohesion – dispersion of regional employment rate
Stopa bezrobocia długookresowego	Long term unemployment rate
Gospodarstwa domowe bez osób pracujących	Population living in jobless households

Młodzież niekontynuująca nauki	Early school-levelrs not in further education or training
Wskaźnik dalszego przeciętnego trwania życia	Life expectancy at birth
Samoocena stanu zdrowia według kwintylowych grup dochodów	Self defined Health status by income quintile
Wskaźniki zagrożenia ubóstwem przy przyjęciu różnych granic ubóstwa, określane jako dyspersja wokół granicy ubóstwa	Dispersion around the At-risk-of-poverty threshold
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według zakotwiczonej realnej granicy ubóstwa	At-risk-of-poverty rate anchored at a moment in time
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed uwzględnieniem dochodów z transferów społecznych według płci i wieku	At-risk-of-poverty rate before social transfers by age and gender
Współczynnik Giniego jako miara nierówności rozkładu dochodów	Inequality of income distribution Gini coefficient
Udział długotrwale bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych według płci	Long term unemployment share, by gender
Stopa bezrobocia długotrwałego według płci	Very long-term unemployment rate, by gender
Osoby o niskim poziomie wykształcenia według płci i wieku	Persons with low educational attainment, by age and gender

Źródło: A. Szukielojć-Bieńkuńska, Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej, w: I. Topińska (red.), Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie, Warszawa 2008, s. 149-150.

W Strategii Europa 2020 przyjęto, iż podstawowym wskaźnikiem służącym monitorowaniu postępów w realizacji działań w ramach celu 5 - zmniejszenie ubóstwa poprzez wydzwignięcie co najmniej 20 mln osób z ubóstwa lub wykluczenia społecznego - będzie złożony wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, uwzględniający trzy mierniki cząstkowe. W związku z tym, wskaźnik ten definiowany jest jako odsetek osób zagrożonych ubóstwem relatywnym lub pogłębianą deprywacją materialną, lub żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Z badania EU-SILC wynika, iż w 2016 r. ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce dotkniętych było ok. 22% mieszkańców Polski. Rok 2016 był kolejnym, w którym odnotowano spadek wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W porównaniu z 2015 r. wartość tego wskaźnika zmalała o 1,5 p. proc. (z 23,4% do 21,9%). Podobnie jak w latach poprzednich, spadek wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w największej mierze

wynikał z obniżenia w okresie 2015-2016 wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej (z 8,1% do 6,7%). W przypadku dwóch pozostałych wskaźników cząstkowych, tj. wskaźnika zagrożenia ubóstwem relatywnym oraz wskaźnika bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwach domowych odnotowano jedynie nieznaczne spadki ich wartości (odpowiednio z 17,6% w 2015 r. do 17,3% w 2016 r. oraz z 6,9% do 6,4%).

Tabela 4. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2008 – 2016

Nazwa wskaźnika *ocena użyteczności wskaźnika		Rok		
		2008	2015	2016
		% gospodarstw domowych		
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym *4,0	Polska	16,9	17,6	17,3
	Unia Europejska	16,5	17,3	b. d
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej *4,1	Polska	17,7	8,1	6,7
	Unia Europejska	8,5	8,1	b. d
Wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym *3,4	Polska	8,0	6,9	6,4
	Unia Europejska	9,2	10,7	b. d
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym *4,5	Polska	30,5	23,4	21,9
	Unia Europejska	23,7	23,8	b. d

Zródło: GUS 2017

Tabela 5. Ludność zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 2008 – 2016

Nazwa wskaźnika		Rok		
		2008	2015	2016
		w mln osób		
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym	Polska	6,4	6,6	6,5
	Unia Europejska	80,9	86,8	b. d
Wskaźnik	Polska	6,7	3,0	2,5

pogłębionej deprivacji materialnej	Unia Europejska	41,5	40,4	b. d
Wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym	Polska	2,4	2,0	1,8
	Unia Europejska	34,6	39,3	b. d
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	Polska	11,5	8,8	8,2
	Unia Europejska	115,9	119,1	b. d

Zródło: GUS 2017

Już ten przegląd miar pokazuje, że wykluczenie społeczne jest definicyjnie polem bardzo szerokim, podlegającym wielu interpretacjom. Dlatego można je (definicje) zebrać w kilka grup lub nurtów. Pierwsza grupa obejmowałaby te definicje, które porównują sytuacje wykluczenia z sytuacją zwyczajową, przeciętną i społecznie akceptowaną. Ten element relatywności sprawia, iż wykluczenia nie da się zrozumieć bez odniesienia do danego kontekstu społecznego. Druga grupa definicji skupia te, które ujmują to zjawisko jako długotrwały i dynamiczny zarazem proces. Wykluczane mogą być jednostki i grupy społeczne bez swej winy lub z powodu jakichś swoich cech lub zachowań. Kolejna grupa definicji odwołuje się do faktu istnienia wykluczanych i wykluczających. Wykluczenie jest traktowane jako zjawisko relacyjne i zachodzące praktycznie w sposób ciągły. Czwarta grupa koncentruje się na zjawisku partycypacji. Wykluczenie polega na braku uczestnictwa w życiu obywatelskim (braku udziału w obywatelskości) pomimo „geograficznej” przynależności do danego społeczeństwa. Grupa piąta z kolei odwołuje się nie tyle do procesów wykluczenia, co do jego skutków widocznych w danym czasie, jak i rozpoznawanych jako potencjalnie mogące pojawić się w przyszłości. W końcu grupa szósta definicji zwraca uwagę na braki kapitału

społecznego, a więc niedostatek norm społecznego zaufania i wzajemności (Golinowska, Broda-Wysocki 2005, s. 42-43).

1.3 Pomoc społeczna w kontekście ubóstwa, wykluczenia społecznego i świadczeń wychowawczych

Pomoc społeczna jest systemem zorganizowanym wokół zasady poszanowania ludzkiej godności i zasady subsydiarności. Oznacza to, iż oferowana pomoc winna zabezpieczać odpowiedni poziom życia lub potrzeby człowieka na odpowiednim poziomie oraz w takiej mierze i przez taki czas, jaki wymagany jest do ustąpienia przyczyn ryzyka socjalnego i osiągnięcia możliwości samodzielnego funkcjonowania, a więc zaprzestania korzystania ze wsparcia. Człowiek postrzegany jest jako żyjący w środowisku rodzinnym (chyba, że jest osobą samotną lub bezdomną), dlatego pomoc traktowana jest jako wsparcie całej rodziny/gospodarstwa domowego, a nie wyłącznie jednostki.

Nowym elementem w obszarze polityki i pomocy społecznej jest wprowadzony w roku 2016 tzw. program 500+. Wprowadzenie programu 'Rodzina 500+' miało na względzie kilka celów. W ustawie o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (luty 2016) eksponowane są dwa cele: zmniejszenie obciążeń finansowych rodzin związanych z wychowywaniem dzieci, a przez to zachęcanie do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci. Podstawowym składnikiem programu „Rodzina 500+” jest świadczenie wychowawcze ‘o wysokości 500 zł miesięcznego dochodu na każde drugie i kolejne dziecko, bez dodatkowych warunków. Rodziny o niskich dochodach otrzymują wsparcie także na pierwsze lub jedyne dziecko. Kryterium dochodowe uprawniające do świadczenia wynosi 800 zł netto na osobę oraz 1 200 zł, gdy w rodzinie wychowuje się dziecko niepełnosprawne (IPiSS 2018). Program ten ma charakter selektywno-universalny. W przypadku drugiego dziecka ma charakter uniwersalny, niezależny od

dochodu, w przypadku pierwszego – należy spełnić kryterium dochodowe, a więc program kierowany jest do uboższych gospodarstw domowych. Wprawdzie program ten nie jest elementem pomocy społecznej, ale ze względu na uwzględnienie kryterium dochodowego przy wsparciu obejmującym świadczenia również dla pierwszego dziecka w rodzinach ubogich, jego realizacja pełni podobne funkcje do zadań pomocy społecznej i istotnie wpływa na sytuację dochodową rodzin. Środki pozyskane przez rodziny w ramach programu, bez względu czy na pierwsze, czy na kolejne dzieci, nie są wliczane do dochodu, nie podlegają zatem opodatkowaniu, zajęciom komorniczym itd. Rozwiązanie to, pod wieloma względami pozytywne, rodzi także pewien dylemat – jak bowiem liczyć dochody gospodarstw najuboższych, od których uzależniona jest pomoc społeczna a zarazem pomijać istotne przy ich niewielkich zasobach, środki 500+. Demografowie zwracają również uwagę, iż minął zbyt krótki czas, by jednoznacznie ocenić pozytywny wpływ tego programu na liczbę urodzeń. Rozpoczęła się również dyskusja o ewentualnym powiązaniu tego świadczenia z aktywnością zawodową kobiet (co zapewne dotyczy grup niskodochodowych). Poziom uzyskiwanych dochodów w znacznej mierze zależy od ich źródła. W 2016 r. w porównaniu do 2013 r. nastąpiły istotne zmiany w strukturze źródeł dochodów rodzin z dziećmi. Wzrósł udział dochodów ze świadczeń społecznych, a zmniejszył się udział dochodów z pracy najemnej (z wyjątkiem rodzin z jednym dzieckiem). Pomimo spadku udziału dochodów z pracy najemnej, jest to wciąż główne źródło dochodów we wszystkich typach rodzin (udział w dochodach rodzin od 42% do 75% udziału w dochodzie, w zależności od typu rodziny-MRPiPS 2018a).

W 2016 r., w porównaniu do 2013 r., w rodzinach z jednym, dwojgiem i trojgiem dzieci na utrzymaniu oraz w rodzinach matek samotnie wychowujących dzieci zmniejszył się odsetek rodzin, które osiągnęły dochody poniżej granicy ubóstwa wyznaczonej przez badanie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, dotyczące tzw. minimum egzystencji. W grupie rodzin z co najmniej czworgiem dzieci na utrzymaniu, odsetek

rodzin o dochodach poniżej minimum egzystencji zmniejszył się o ok. 8,8 punktu procentowego, co jest wynikiem przede wszystkim Programu „Rodzina 500+”(MRPiPS 2018a).

Tabela 6. Odsetek osób w rodzinach z dziećmi na utrzymaniu zagrożonych ubóstwem w latach 2013 i 2016.

Typy rodzin biologicznych	2013 r.			2016 r.		
	minimum egzystencji	granica ustawowa	granica WDR ³	minimum egzystencji	granica ustawowa	granica WDR
w % osób						
Małżeństwa z 1 dzieckiem	2,4	3,9	15,5	1,7	4,3	10,5
Małżeństwa z 2 dziećmi	4,7	9,9	28,7	2,7	10,0	16,8
Małżeństwa z 3 dziećmi	10,2	21,8	49,7	4,7	20,6	27,4
Małżeństwa z 4 i więcej dziećmi	22,8	49,8	77,6	14,0	40,6	43,9
Matka lub ojciec z dziećmi	7,9	17,7	46,3	5,6	11,8	34,8

Zródło: *Badania budżetu gospodarstw domowych w 2013 r. i w 2016 r., GUS*

Na poziomie statystyki publicznej (GUS) obserwacji i monitorowaniu podlegają dane oparte na sondażach (subiektywne linie ubóstwa), danych dotyczących absolutnych linii ubóstwa (minimum egzystencji dla wybranych gospodarstw domowych) oraz zaczerpnięte ze statystyk administracji publicznej (urzędowa linia ubóstwa). Natomiast administracja publiczna opiera się głównie o dane gromadzone w ramach jej zasobów (głównie MRPiPS-03).

2. Możliwości monitorowania ubóstwa na szczeblu jednostek samorządowych

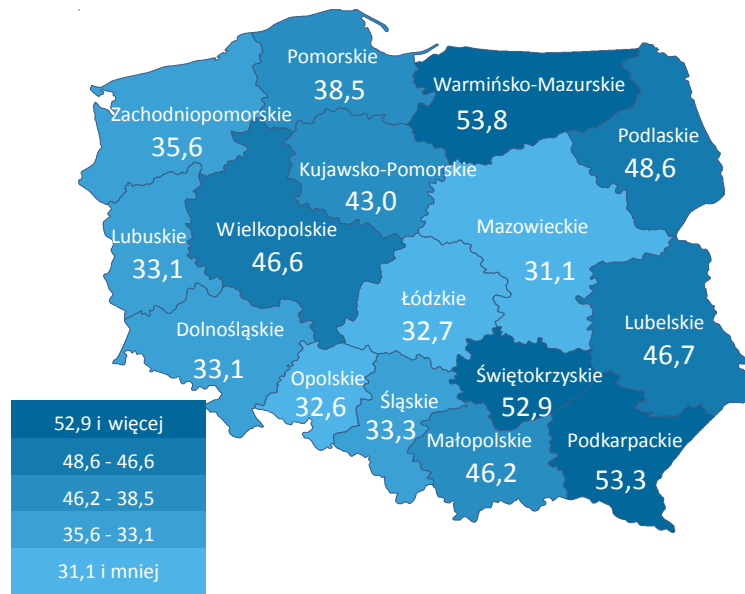
2.1. Linie i miary ubóstwa i rozwoju społecznego na poziomie regionalnym i powiatowym

Z punktu widzenia polityki społecznej wskazane wydaje się być monitorowanie miar ubóstwa na poziomie nie tylko krajowym, ale także regionalnym (z ewentualnym uwzględnieniem w ramach regionów ich zróżnicowania). Oprócz opisanych wyżej wskaźników ubóstwa dochodowego opartych na miarach relatywnych, na poziomie regionalnym można odwołać się do trzech popularnych wskaźników opartych na miarach absolutnych – minimum socjalnego i minimum egzystencji oraz ustawowej miary ubóstwa. W ten sposób powstaje regionalna miara niedostatku (w której punktem odniesienia jest minimum socjalne) i regionalna miara skrajnego ubóstwa (z odniesieniem do minimum egzystencji) oraz miara ubóstwa ustawowego w ujęciu regionalnym (w odniesieniu do kryterium dochodowego przyznawania pomocy społecznej). Od dwóch pierwszych miar można wyliczyć także poziom odchylenia w ujęciu regionalnym. Wszystkie wymienione wskaźniki zaprezentowano na mapach poniżej.



Mapa 1. Miara sfery niedostatku - 2016

(liczone przez GUS (IPISS) % gospodarstw wydających poniżej Minimum Socjalnego w 2016 r. Liczone na BBGD na podstawie linii ogólnokrajowej W Polsce: 39,9%. Brak dostępu do danych cenowych na niższych poziomach)



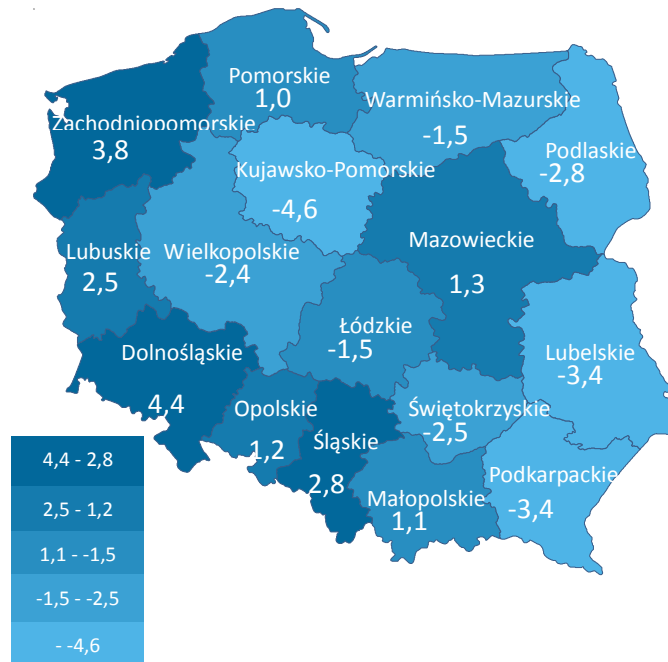
Opr. P. Kurowski (IPISS)





Mapa 2. Zróżnicowania poziomu Minimum Socjalnego - 2017

(według województw w 2017 r. Liczone przez IPiSS na podstawie danych cen z GUS oraz szacunków przy założeniu: Średnia Polska = 0,0 oraz odchylenia w p. proc)

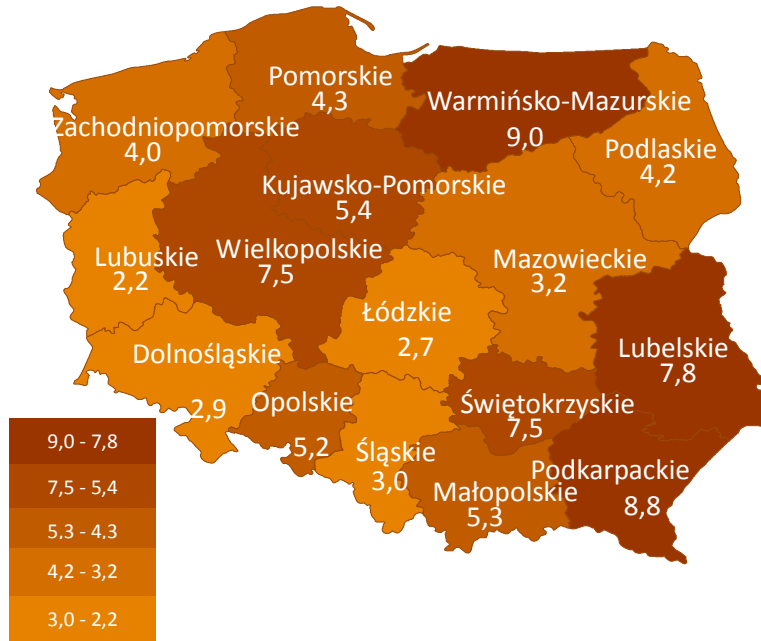


Opr. P. Kurowski (IPiSS)

Mapa 3. Miara skrajnego ubóstwa – 2016

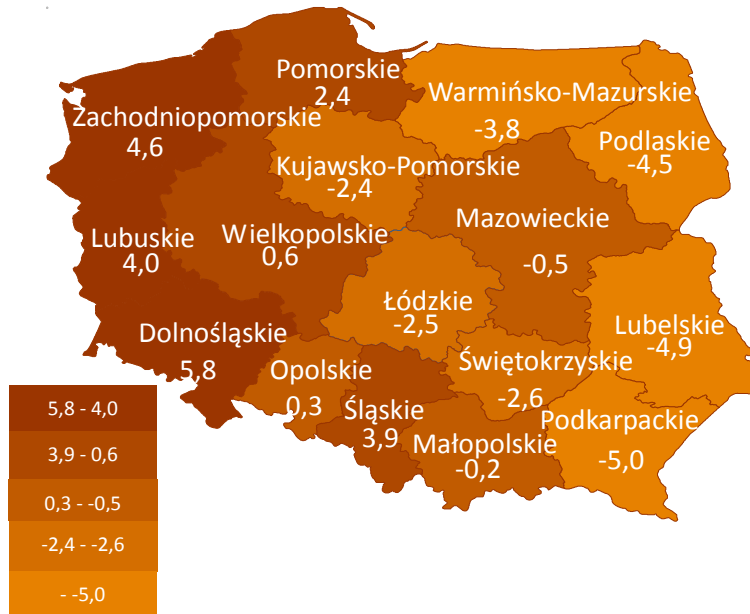
(% gospodarstw wydających poniżej Minimum Egzystencji w 2016 r. Liczone na BBGD na podstawie linii ogólnokrajowej W Polsce: 4,9%, brak dostępu do danych cenowych na niższych poziomach)





Opr. P. Kurowski (IPiSS)

Mapa 4. Zróżnicowania poziomu Minimum Egzystencji wg województw - 2017
(liczone przez IPiSS na podstawie danych cen z GUS oraz szacunków; Średnia Polska = 0,0, odchylenia w p. proc)

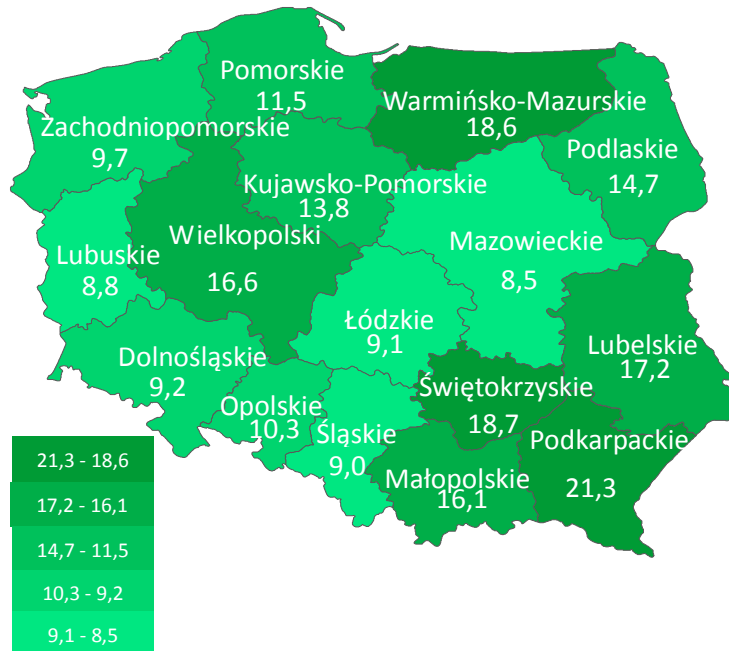


Opr. P. Kurowski (IPiSS)

Mapa 5. Miara ubóstwa ustawowego – 2016

(dane GUS, % gospodarstw wydających mniej niż kryterium progu uprawniającego do pomocy społecznej; liczone na BBGD na podstawie linii ogólnokrajowej. Dla Polski: 12,7%, brak dostępu do danych na niższych poziomach)





Opr. P. Kurowski (IPiSS)



2.2. Wskaźnik LHDI i LHDI_{pli}

Wskaźnikiem, który może być zastosowany i wykorzystywany zarówno na poziomie regionów, jak i powiatów, jest *Local Human Development Index* (LHDI). Jest to regionalna i lokalna adaptacja wskaźnika *Human Development Index* będącego jednym ze wskaźników Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL). Operacjonalizacja wskaźnika na poziomie nie tylko poszczególnych krajów, ale poziomie regionalnym i lokalnym pozwala na wskazanie dysproporcji pomiędzy regionami, pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi. Ze względu na kompozytowy charakter wskaźnik ten pozwala na pokazanie nie tylko różnicowań w zakresie ubóstwa dochodowego, ale również innych elementów polityki społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej. Propozycja obliczania LHDI różni się od HDI położeniem nacisku na mierzenie efektów polityk publicznych. „HDI obliczone dla poziomu regionalnego może pokazać w jaki sposób różne jednostki administracyjne (powiaty i województwa) rozwijają się w porównaniu do innych oraz jakie jest źródło tych różnic, jakie są mocne i słabe strony tych jednostek i jakie powinny być w związku z tym priorytety władz samorządowych, lecz także podmiotów zarządzających rozwojem na poziomie centralnym. Z tej perspektywy, LHDI nie jest rankingiem powiatów i województw – pokazuje jedynie w jaki sposób regiony osiągnęły taką, a nie inną wartość LHDI przez dobrą alokację środków czy inwestycje w kapitał ludzki, co zwiększa „możliwości” ich mieszkańców” (Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012, s. 31).

Wskaźnik lokalnego rozwoju społecznego (*Local Human Development Index* LHDI) to parametr trójwymiarowy, na który składają się:

- **Zdrowie:** oczekiwana dalsza długość trwania życia noworodka, zagregowany współczynnik zgonów na nowotwory i choroby serca,

- **Edukacja:** odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej (przedział wiekowy 3–4 lata), średnia z wyników egzaminu gimnazjalnego¹ (tylko dla części matematyczno-przyrodniczej),
- **Zamożność:** średni poziom zamożności mieszkańców.

Tabela 7. Wymiary Rozwoju Społecznego i wskaźniki w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego

Wymiar	Zdrowie	Edukacja	Zamożność
Wskaźniki cząstkowe LHDI	Wskaźnik przeciętnego trwania życia (oczekiwane trwanie życia noworodka)	Wskaźnik edukacji przedszkolnej (odsetek dzieci w edukacji przedszkolnej: przedział wiekowy 3–4 lata)	Wskaźnik zamożności (średni poziom zamożności mieszkańców)
	Zagregowany współczynnik zgonów (zagregowany współczynnik zgonów z powodu nowotworów i chorób układu krążenia)	Wskaźnik wyników egzaminu gimnazjalnego (średnia z wyników egzaminu gimnazjalnego: tylko dla części matematyczno-przyrodniczej)	
Wskaźniki grupowe LHDI	Wskaźnik zdrowia	Wskaźnik edukacji	Wskaźnik zamożności
Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (LHDI) – powiat i województwo			
Rozwój społeczny w ujęciu lokalnym i regionalnym			

Źródło: Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012, s. 38.

Warto także wskazać na konstrukcję Wskaźnika Rozwoju Społecznego, który pokazywałby różne nakłady polityki publicznej na rozwój społeczny, co może być wykorzystane w ewaluacji polityk publicznych w dłuższej perspektywie. Tworzenie instytucji i działania publiczne, które odpowiadają na realne potrzeby obywateli decydowanie na podstawie analizy dostępnych danych jest elementem dobrego rządzenia

¹ Mierzony w 2010 r. wskaźnik odwoływał się do wyników egzaminu gimnazjalnego. W przyszłości, efekcie reformy systemu edukacji i likwidacji gimnazjów do rozważenia byłoby uwzględnienie wyników egzaminów po szkole podstawowej.

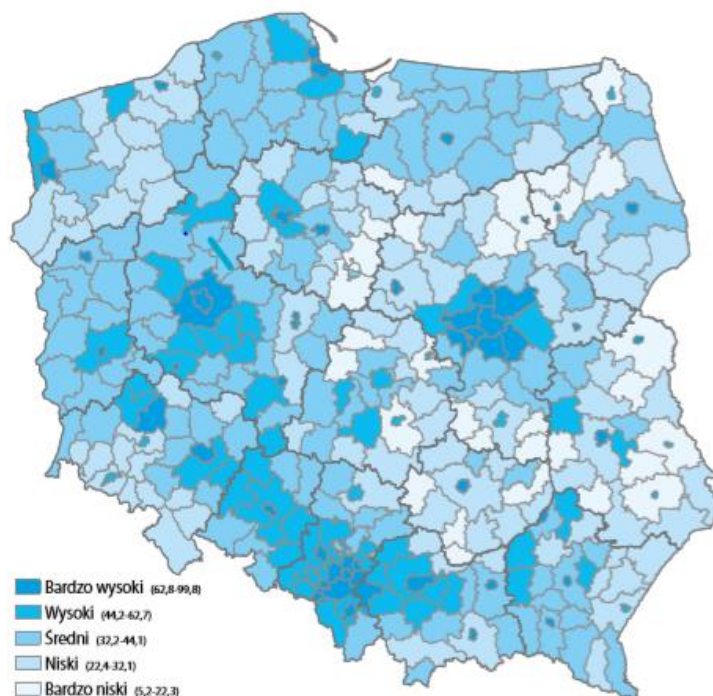
(*good governance*). W tym kontekście można skonstruować wskaźnik $LHDI_{pli}$, czyli Wskaźnik nakładów polityk publicznych na wymiary ujęte w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index– Policy Input – LHDI_{pli}*)

Tabela 8. Wymiary nakładów polityki publicznej ujęte w Lokalnym Wskaźniku Rozwoju Społecznego

Wymiar	Zdrowie	Edukacja	Zamożność
Wskaźniki cząstkowe (wskaźniki)	Wskaźnik Opieki Lekarskiej i Lekarsko-Dentystycznej (Liczba lekarzy i lekarzy dentystów wg podstawowego miejsca pracy, na 100 tys. osób)	Wskaźnik Wydatków na Edukację (Wydatki na edukację na ucznia ogółem: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja i średnie)	Wskaźnik Wydatków Lokalnych (Suma wydatków z budżetów gmin i powiatów, na terenie danego powiatu bez wydatków z UE oraz pozycji budżetowych sfinansowanych ze środków unijnych w budżetach samorządu terytorialnego podzielona przez liczbę mieszkańców)
	Wskaźnik Opieki Pielęgniarskiej i Położniczej (Liczba pielęgniarek i położnych wg podstawowego miejsca pracy, na 100 tys. osób)	Wskaźnik Liczby Uczniów na Nauczyciela (Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela: szkoły podstawowe i gimnazjalne)	
Wskaźniki grupowe $LHDI_{pli}$	Wskaźnik Nakładów Zdrowotnych	Wskaźnik Nakładów Edukacyjnych	Wskaźnik Wydatków Lokalnych
Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego nakładów polityki ($LHDI_{pli}$) – powiat i województwo			
Nakłady polityk publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym w ujęciu rozwoju społecznego			

Źródło: Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012, s. 46.

Mapa 6. Wartość wskaźnika LHDI w powiatach w roku 2010



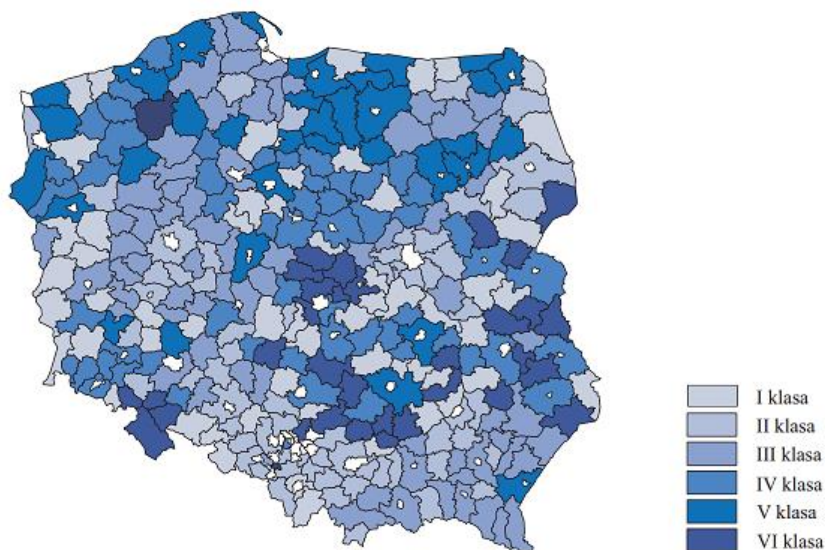
Źródło: Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012, s. 54

Odnosząc się do metodologii wyznaczania wskaźnika LHD w roku 2016 dokonano klasyfikacji powiatów (ziemskich i grodzkich) na tzw. sześć klas (Sompolska-Rzechuła 2016). W przypadku powiatów ziemskich wśród sześciu wyodrębnionych grup wyróżniała się grupa druga z najwyższymi wartościami średnich wskaźników zdrowia i edukacji. Pozostałe dwa wskaźniki — nakładów na zdrowie i na edukację — także przyjmują wysokie wartości. W skupieniu tym znalazły się przede wszystkim powiaty ziemskie z województw: małopolskiego (19,7%), śląskiego (16,4%), wielkopolskiego (14,8%), mazowieckiego (13,1%) i podkarpackiego (11,5%). Z kolei w przypadku skupienia piątego, w którym dominują powiaty z województw warmińsko-mazurskiego (28,6%) i zachodniopomorskiego (14,3%), zaobserwowano dwie najniższe wartości wskaźników edukacji i nakładów na zdrowie. Ponadto najwyższa wartość średnia wskaźnika nakładów na zdrowie wystąpiła w grupie pierwszej, a w skupieniu piątym —



najwyższa średnia dla wskaźnika nakładów na edukację (Sompolska-Rzechuła 2016, s. 73).

Mapa 7. Klasyfikacja powiatów ziemskich



Źródło: A. Sompolska-Rzechuła, *Zróżnicowanie rozwoju społecznego w ujęciu przestrzennym*, w: *Wiadomości Statystyczne 1/2016*, s. 74/

2.3. Barometr ubóstwa i wykluczenia społecznego

Stosowana obecnie, a znana pod tytułową nazwą barometru, złożona regionalna miara ubóstwa i wykluczenia społecznego została opracowana w województwie wielkopolskim w roku 2013 (jako efekt badania *Spoleczno-ekonomiczne wymiary ubóstwa w perspektywie różnic terytorialnych w Wielkopolsce*), które zrealizowało Obserwatorium Integracji Społecznej. W roku 2015 miara ta została zaadoptowana na Mazowszu i włączona do oceny zasobów pomocy społecznej dokonywanej za rok 2014.

Procedura przyjęta w 2013 roku służyła do pozycjonowania gmin województwa wielkopolskiego (a następnie również mazowieckiego) w odniesieniu do trzech wymiarów oceny ubóstwa, tj. finansowego, warunków życia oraz sytuacji na rynku

pracy. W przypadku województwa mazowieckiego wskaźnik opracowywany jest dla powiatów, w przypadku województwa wielkopolskiego – na poziomie gmin. Każdy z tych wymiarów scharakteryzowano przy pomocy następujących szczegółowych wskaźników cząstkowych:

1. Wymiar finansowy:

- Wskaźnik 1: Dochód w gminie przypadający na jednego mieszkańca.
- Wskaźnik 2: Liczba osób, którym przyznano świadczenie (pieniężne/niepieniężne) przypadająca na każde 1000 mieszkańców gminy.
- Wskaźnik 3: Odsetek osób długotrwale korzystających z pomocy z liczby wszystkich osób korzystających z pomocy.

2. Wymiar warunków życia:

- Wskaźnik 1: Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje.
- Wskaźnik 2: Powierzchnia użytkowa mieszkania w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminie.
- Wskaźnik 3: Odsetek mieszkań w zasobach gminnych, w których zaległość w opłatach wynosi ponad 3 miesiące, w stosunku do ogółu mieszkań gminnych, których mieszkańcy zalegają w opłatach.

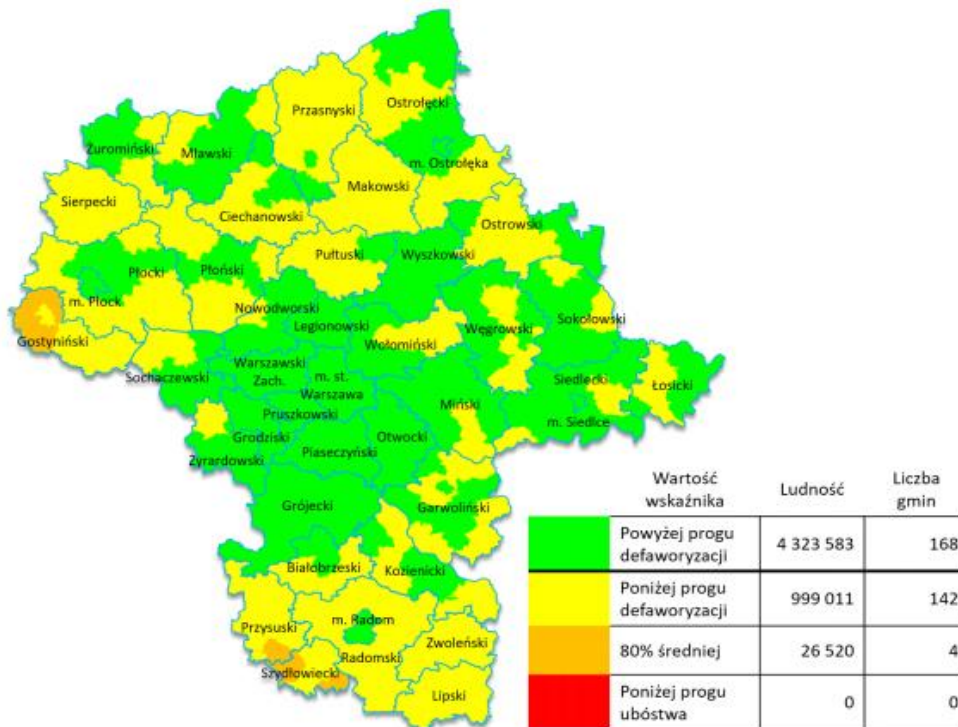
3. Wymiar sytuacji na rynku pracy:

- Wskaźnik 1: Wskaźnik bezrobocia.
- Wskaźnik 2: Odsetek osób długotrwale bezrobotnych w liczbie wszystkich osób bezrobotnych.

Poniższe mapy przedstawiają zróżnicowane regionalne (w ujęciu powiatowym i gminnym, w roku 2016) w dwóch województwach, dla których opracowywany jest barometr.



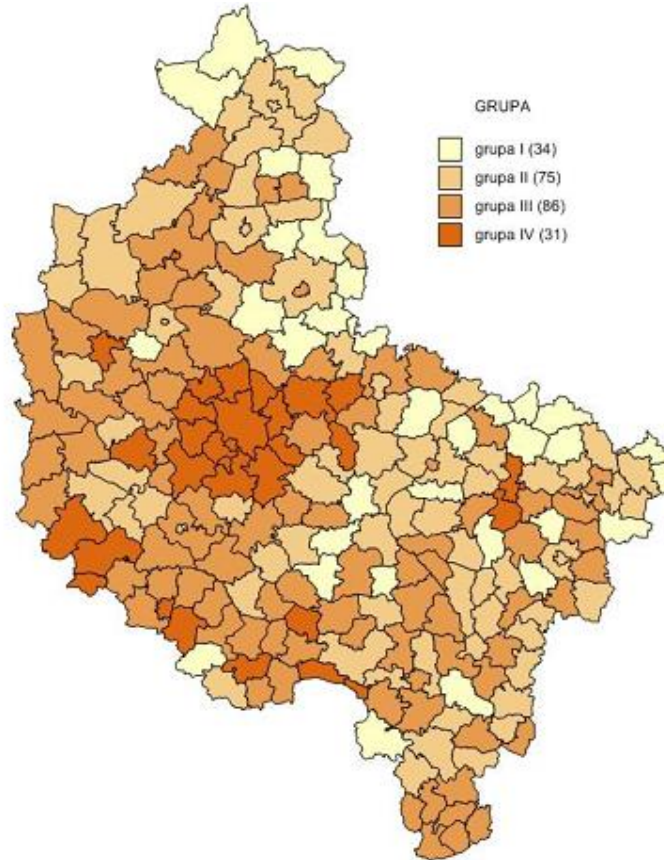
Mapa 8. Województwo Mazowieckie (zróżnicowanie na poziomie powiatów pod względem SMU-syntetyczny wskaźnik ubóstwa)



Źródło: Ocena zasobów pomocy społecznej w oparciu o sytuację społeczną i demograficzną województwa mazowieckiego za 2016 rok, s. 43.



Mapa 9. Województwo Wielkopolskie (zróżnicowanie na poziomie gmin pod względem SMU-syntetyczny wskaźnik ubóstwa; grupa I – sytuacja najgorsza, grupa IV – sytuacja najlepsza)



Źródło: *Ubóstwo w gminach województwa wielkopolskiego 2017 na podstawie syntetycznego miernika ubóstwa (SMU), s. 21.*

Standardowe miary oparte na danych sondażowych pozwalają na pomiar ubóstwa na poziomie kraju i są publikowane rokrocznie przez GUS w maju-czerwcu prezentując wskaźniki za rok poprzedni. Wskaźniki oparte na metodologii linii absolutnych mogą znaleźć zastosowanie nie tylko na poziomie najbardziej ogólnym – kraju, ale także na poziomie województw/regionów. Podobnie jak na poziomie kraju wskaźniki wojewódzkie publikowane są w maju-czerwcu każdego roku za rok poprzedni. Z kolei linie ubóstwa oparte na świadczeniach pomocy społecznej, a więc w jakiejś mierze także



o próg interwencji socjalnej, są możliwe do obserwacji na poziomie powiatu i gminy (choć w ich przypadku ograniczeniem jest ich użyteczność w stosunku do osób korzystających z pomocy społecznej). W dwóch województwach/regionach podjęto działania oparte na wskaźnikach wielowymiarowych (tzw. syntetyczny wskaźnik ubóstwa – SMU). Zaletą przyjętego wskaźnika jest korzystanie z publicznie dostępnych danych (Bank Danych Lokalnych), niemniej z uwagi na dostępność danych miary te liczone i prezentowane są co dwa lata (tj. w 2017 r. liczony jest wskaźnik dla 2015 r.). W obu województwach nie jest to miara stosowana jednak w ten sam sposób, mimo iż wedle tej samej metodologii. Dlatego postulatowi jej potencjalnego upowszechnienia winna towarzyszyć, a nawet go poprzedzać zachęta do jego kolejnej metodologicznej weryfikacji, ujednoczenia i osiągnięcia jakiegoś konsensu stosowalności.

3. Wskaźniki w strategiach na szczeblu krajowym w odniesieniu do realizacji poszczególnych celów strategicznych w obszarze włączenia społecznego i przeciwdziałania ubóstwu

Formułowanie adekwatnych instrumentów polityki wobec ubóstwa i włączenia społecznego wymaga monitorowania czynników związanych z ryzykiem pojawienia się trudnych sytuacji życiowych i podatnością na ryzyko ubóstwa (ang. *poverty vulnerability*). Czynniki powiązane z ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego są sytuacja dochodowa mieszkańców, sytuacja na rynku pracy, sytuacja i możliwościami wsparcia instytucji rodziny oraz sytuacją demograficzną. W związku z powyższym kreowanie instrumentów polityki zwalczania ubóstwa i tworzenia warunków sprzyjających włączeniu społecznemu powinno opierać się na regularnym monitorowaniu podstawowych wskaźników demograficznych oraz ekonomiczno-społecznych na każdym ze szczebli administracyjnych. Na poziomie krajowym monitorowanie zmian demograficznych, poziomu dochodu i nierówności ekonomicznych oraz zmian na rynku

pracy, w szczególności grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy jest jednym z kluczowych elementów strategii. Realizowane jest przez departamenty Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz przez Główny Urząd Statystyczny.

Wskaźniki dotyczące ubóstwa i wykluczenia społecznego, ze względu na trudności w operacjonalizacji pojęcia wykluczenia – o czym wspomiano w raporcie – mają charakter bardziej ogólny (istotnie ponadlokalny), a ich obserwacja najczęściej jest opóźniona w czasie od 2 do 3 lat od momentu przeprowadzenia badania. Dodatkowo wskaźniki ubóstwa są zróżnicowane etiologicznie tzn. formułowane są przez podmioty publiczne samodzielnie lub we współpracy z ośrodkami badawczymi czy podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

Najczęściej odwołując się do badania zasięgu ubóstwa przywołuje się wskaźniki tworzone w oparciu o Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia oraz dość nowe, kompleksowe Badanie Spójności Społecznej autorstwa GUS. Istnieją również inne badania, jednak nie mają one tak powszechnego charakteru i nie są szacowane na tak dużych próbach (powyżej 10 tys. gospodarstw domowych) jak te 3 powyżej wskazane.

Warto również dodać, że badania te są prowadzone przez GUS regularnie, a wyniki prezentowane raz w roku (poza Badaniem Spójności Społecznej – raz na 4 lata) stąd m.in. powszechne ich wykorzystanie w dokumentach rządowych i strategiach krajowych.

Z dotychczasowych analiz przeprowadzonych w ramach raportów projektowych² gdzie analizowana była baza wskaźników używanych w krajowych i międzynarodowych dokumentach o charakterze strategicznym wynika, że najczęściej do badania zjawiska

² Raport pt. „Baza pomiaru krajowych Strategii i Programów”.

ubóstwa lub wykluczenia społecznego używa się mierników dotyczących ubóstwa ekonomicznego (bazującego na dochodach lub wydatkach), rynku pracy oraz sytuacji mieszkaniowej. Pojawiały się też wskaźniki nawiązujące do wykształcenia, możliwości korzystania z usług publicznych np. służby zdrowia jednak występowały one wyraźnie rzadziej. Postanowiono zatem skupić się tylko na tych, które przedstawiają sytuację w tych 3 obszarach, świadomie rezygnując z pozostałych obszarów.

Sensem istnienia miernika jest jego wartość informacyjna. Mnogość wskaźników obejmujących wiele obszarów daje poczucie lepszego uchwycenia badanego zjawiska. Jednak w rzeczywistości okazuje się, że zbyt wiele różnych miar bez wyraźnego wskazania tych kluczowych, wprowadza zamęt informacyjny i dla osoby nie będącej badaczem są one trudne do poprawnego zinterpretowania. Dlatego od momentu przyjęcia Strategii Europa 2020 odchodzi się od prezentowania znacznej ilości wskaźników na rzecz kilku, które, choć bardziej ogólnie, pozwalają uchwycić trend danego zjawiska i formułować podstawowe wnioski na jego temat (czy sytuacja pogarsza się czy polepsza etc.) Dlatego proponując wskaźniki postanowiono skupić się tylko na tych obszarach, które występowały najczęściej. Jednocześnie kierowano się takimi czynnikami jak regularność publikowania, stałość metodologii, jakość przeprowadzanego badania, występowanie w międzynarodowych dokumentach o charakterze strategicznym (od których mogą zależeć przyznane na danym obszarze środki finansowe), aktualność miernika oraz możliwy najniższy poziom terytorialny jego prezentowania.

Należy zaznaczyć, że zaprezentowane wskaźniki będą przekazywane do OZPS na poziomie regionalnym, a nie z niej pozyskiwane. Zatem należy je traktować, jako źródło inspiracji dla programów czy strategii o charakterze lokalnym czy regionalnym. Wskaźniki te (definicja, źródło danych) te opisane są poniżej i są publikowane przez GUS.

3.1. Obszar ubóstwa



Prezentowane wskaźniki będą miały 2 źródła danych. Pierwsze źródło to Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD). Jest to badanie reprezentacyjne, prowadzone przez GUS na próbie ok 40 tys. gospodarstw domowych. Tak duża próba pozwala na prezentowanie miar ubóstwa na poziomie województw przy niskim (nie przekraczającym 3 pkt proc.) błędzie statystycznym. Ubóstwo określane jest w oparciu o wydatki gospodarstwa domowego. GUS określa 3 miary ubóstwa: relatywne, ustawowe i minimum egzystencji. Niezależnie od miary, oparcie wskaźnika o wydatki powoduje, że jego opóźnienie w stosunku do roku publikacji wynosi 1 rok (dane prezentowane np. w 2018 r. dotyczą stanu w 2017 r.).

Drugim ważnym źródłem informacji o ubóstwie jest Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia Ludności (EU-SILC). Jest to badanie reprezentacyjne, przeprowadzane na próbie ok 10 tys. gospodarstw domowych. Za metodologię badania odpowiada Eurostat, a realizuje je w Polsce GUS. Z jednej strony badanie umożliwia porównania międzynarodowe, z drugiej próba nie pozwala na przedstawianie wyników poniżej poziomu kraju przy akceptowalnym poziomie błędu statystycznego (3 pkt. proc.). Niemniej to źródło jest wykorzystywane w mierzeniu postępów kraju w realizacji Strategii Europa 2020 oraz przyjętym w 2017 r. Europejskim Filarze Praw Socjalnych. Warty podkreślenia jest fakt, że badanie wykorzystuje dochody z roku poprzedzającego badanie tj. przeprowadzone w 2017 r. będzie odnosiło się do dochodów z 2016 r. Jeżeli wyniki EU-SILC 2017 zostaną opublikowane jeszcze w 2018 r. (najczęściej w II połowie) wtedy opóźnienie wyniesie 2 lata.

W tym obszarze proponuje się prezentowanie następujących wskaźników:

Tabela 9. Wskaźniki w obszarze ubóstwa

Nazwa wskaźnika	Minimalny poziom pomiaru	Źródło	Rok najbardziej aktualnych danych ³
*wskaźnik użyteczności według ankiet na poziomie wojewódzkim			
Stopa ubóstwa skrajnego [%] (metodologia GUS) *3,83	Województwo	GUS	2016
Stopa ubóstwa relatywnego [%] (metodologia GUS) *4,0	Województwo	GUS	2016
Osoby, którym decyzją przyznano świadczenia pomocy społecznej na 10 tys. ludności ⁴ *3,83	Województwo	GUS	2016
Wskaźniki z dokumentów międzynarodowych, które warto wziąć pod uwagę tworząc dokumenty strategiczne			
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym [%] (metodologia Eurostat) *4,5	Kraj	Eurostat /GUS	2016
Wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym [%] (metodologia Eurostat)	Kraj	Eurostat	2016
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu transferów społecznych) [%](metodologia Eurostat) *4,1	Kraj	Eurostat	2016
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej (metodologia Eurostat) *4,1	Kraj	Eurostat	2016
Indeks aktywnego starzenia się (AAI) *4,4	Kraj Województwo	Badania zleczone MRPiPS	Nieregularne

³ Sprawdzono wg stanu na maj 2018 r.

⁴⁴ W strategiach na poziomie krajowym ujęty jest wskaźnik korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, natomiast dotychczas w ocenie zasobów pomocy społecznej stosowany był wskaźnik analogiczny w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców. Wartość informacyjna obu wskaźników jest identyczna.

3.2. Obszar rynku pracy

Proponowane wskaźniki, podobnie jak w przypadku ubóstwa będą miały 2 źródła danych. Pierwsze to Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), które jest badaniem reprezentacyjnym, prowadzonym przez GUS od 1992 r. Badanie, jak podkreśla w uwagach metodycznych GUS, dostarcza informacji o wielkości i strukturze siły roboczej dla osób w wieku 15 lat i więcej. Prowadzone jest kwartalnie na próbie ok. 55 tys. gospodarstw domowych. Jest badaniem panelowym, które ze względu na rozmiar próby umożliwia przedstawianie reprezentatywnych danych na poziomie województwa. Realizowane jest w oparciu o metodologię proponowaną przez Eurostat, co umożliwia dokonywanie wiarygodnych porównań międzynarodowych wśród krajów Unii Europejskiej.

Drugim źródłem informacji mogą być dane zbierane przez Powiatowe Urzędy Pracy (PUP). Są to dane administracyjne, co pozwala na przedstawienie aktualnej (z opóźnieniem miesięcznym) informacji o sytuacji osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce. Najniższym możliwym poziomem prezentowania danych jest gmina. Dane te z jednej strony nie podlegają błędom wynikającym z losowego dobierania osób do badania, z drugiej jednak zawężają perspektywę rynku pracy do obszaru bezrobocia. Stąd proponuje się stosowanie obu tych źródeł informacji jako wzajemnie uzupełniających się.

W związku z tym, że sytuacja na rynku pracy w znaczący sposób wpływa na ubóstwo i wykluczenie społeczne proponuje się do wykorzystania w OZPS dodanie następujących wskaźników:

Tabela 10. Wskaźniki w obszarze rynku pracy

Nazwa wskaźnika	Minimalny poziom pomiaru	Źródło	Rok najbardziej aktualnych danych ⁵
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata wg płci [%] (metodologia BAEL) *4,0	Województwo	Eurostat /GUS	2016
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata [%](metodologia BAEL)	Województwo	GUS	2017 (dane kwartalne)
Stopa bezrobocia wg płci [%] *4,25	Województwo	GUS	2016
Wskaźnik długotrwale bezrobotnych [%] *4,42	Województwo	GUS	2016
Stopa bezrobocia rejestrowanego wg płci [%] *4,25	Powiat	GUS/PUP	2017
Bezrobotni zarejestrowani pozostający bez pracy dłużej niż 1 rok	Powiat	GUS/PUP	2017
Wskaźniki z dokumentów międzynarodowych, które warto wziąć pod uwagę tworząc dokumenty strategiczne			
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat [%] *4,1	Kraj	Eurostat	2016
Osoby młode w wieku 20-24 lata niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się [%]	Kraj	Eurostat	2016
Osoby młode w wieku 25-29 lat niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się [%]	Kraj	Eurostat	2016

3.3. Obszar mieszkalnictwa

W obszarze mieszkalnictwa źródłem danych jest Główny Urząd Statystyczny. Jak wskazuje urząd, informacja o liczbie mieszkań pochodzi ze spisów powszechnych,

⁵ Sprawdzono wg stanu na maj 2018 r.

sprawozdań o zasobach mieszkaniowych, kosztach i przychodach utrzymania zasobów lokalowych, stawkach opłat w budynkach z lokalami mieszkalnymi oraz ze sprawozdań o gospodarce mieszkaniowej i komunalnej gminy. W obszarze tym zaproponowano 1 wskaźnik, który badany jest przez GUS:

Tabela 11. Wskaźniki w obszarze mieszkalnictwa

Nazwa wskaźnika	Minimalny poziom pomiaru	Źródło	Rok najbardziej aktualnych danych ⁶
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców *3,17	Gmina	GUS	2016

Jak wskazuje Główny Urząd Statystyczny, niskie wartości wskaźnika należy interpretować jako niedobór mieszkań, który może prowadzić do problemów i napięć społecznych, np. związanych z utrudnionym usamodzielnieniem się przez osoby młode czy dostępem do większych zasobów mieszkaniowych w przypadku rodzin z dziećmi.

3.4. Demografia

Zgodnie z Ustawą o osobach starszych (Dz.U.2015 poz. 1705) monitorowaniu w ramach statystyki publicznej podlega informacja o sytuacji osób starszych, w tym sytuacji demograficznej oraz o dostępności i poziomie usług socjalnych, w tym usług opiekuńczych realizowanych w pomocy społecznej (art. 3, art. 5 Ustawy). Potrzeba oceny aktualnej sytuacji demograficznej wynika z postępującego procesu starzenia się populacji. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza obserwujemy stały wzrost udziału osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) w populacji z 10,6% populacji w 1992 r. do 16,4%

⁶ Sprawdzone wg stanu na maj 2018 r.

w 2016 r. Prognozy Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że udział osób starszych w populacji do 2050 r. niemalże się podwoi, osiągając 33% populacji (GUS 2017). Najbardziej dynamicznie zwiększy się liczba osób najstarszych, powyżej 80 roku życia, przekraczając w 2050 r. 10% populacji. Ma to dwojakiego charakteru implikacje dla polityki społecznej.

Wraz z rosnącą kohortą osób w wieku poprodukcyjnym, a w szczególności osób w tzw. „czwartym wieku” (po 80 roku życia) zwiększą się potrzeby opiekuńcze. Jednocześnie możliwości zaspokojenia tychże potrzeb w sposób tradycyjny, w gronie rodziny będą się zmniejszały z uwagi na zmniejszającą się kohortę osób w wieku produkcyjnym i zmieniający się model rodziny, z przeciętnie mniejszą liczbą dzieci i znacznym zaangażowaniem kobiet na rynku pracy. W efekcie będzie wzrastała presja na zaspokojenie potrzeb związanych z opieką w systemie usług publicznych, zarówno całodobowych (domy pomocy społecznej), półotwartych (dzienne domy pomocy) jak i opieki domowej (usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze). Już obecnie osoby starsze stanowią większość świadczeniobiorców zarówno domów pomocy społecznej jak i usług opiekuńczych. Rządowe programy, takie jak ASOS, Senior+, Opieka 75+ mają na celu wspieranie osób starszych poprzez działania nakierowane na stymulowanie aktywności, tworzenie środowiska umożliwiającego aktywne spędzanie czasu i opiekę dzienną oraz stymulację usług opiekuńczych w małych miejscowościach, borykających się z problemami finansowymi oraz kadrowymi, a jednocześnie znacznie obciążonych wysokim udziałem osób starszych w populacji. W ramach monitoringu prowadzonego zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej i Ustawą o osobach starszych w ramach systemu pomocy społecznej ocenie podlegać będzie podaż usług o charakterze opiekuńczym w domach pomocy społecznej oraz w ramach usług opiekuńczych oraz stopień zaspokojenia potrzeb opiekuńczych na poziomie lokalnym (opisane powyżej). Z drugiej strony natomiast kluczowymi informacjami o determinantach popytu na usługi są liczba i udział osób starszych w populacji (Tabela poniżej). Z uwagi na największe

potrzeby opiekuńcze w najstarszych grupach wiekowych i funkcjonowanie od 2018 r. programu Opieka 75+, należy rozważyć dodanie do zasobów informacyjnych danych o udziale osób w wieku 75 lat lub więcej w populacji i korzystaniu przez te osoby w usług⁷.

Obecnie osoby starsze nie są grupą istotnie zagrożoną ryzykiem ubóstwa, jako że przeciętny poziom emerytury zazwyczaj lokuje gospodarstwa domowe emerytów powyżej progu interwencji socjalnej. W przyszłości w związku z malejącą stopą zastąpienia w zreformowanym systemie emerytalnym osoby starsze częściej mogą stawać się klientami pomocy społecznej z powodów ekonomicznych (ubóstwa) a nie opiekuńczych.

Tabela 12. Możliwości monitorowania zjawisk demograficznych w ramach statystyki oceny zasobów pomocy społecznej

Miara/Wskaźnik	Opis	Źródło	Uwagi
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	Liczba osób w wieku poprodukcyjnym (kobiety 61+, mężczyźni 65+) / liczba osób w wieku produkcyjnym (18-59 kobiety, 18-64 mężczyźni)	Dane demograficzne GUS w formularzu OZPS	Na poziomie powiatu i województwa, Wskaźnik strategiczny
Struktura kohortowa populacji	Liczba osób w 5-letnich grupach wiekowych w podziale na płeć zaprezentowana w formie piramidy demograficznej	Dane demograficzne GUS w formularzu OZPS	Na poziomie gminy, powiatu i województwa

⁷⁷ Jest to możliwe przy wykorzystaniu danych demograficznych ze zbioru centralnego oraz danych własnych OPS o osobach powyżej 75 roku życia korzystających z usług opiekuńczych. Wskaźnik ten ((liczba osób korzystających z usług opiekuńczych powyżej 75 roku życia/liczba mieszkańców powyżej 75 roku życia)*100) byłby podobny do wskaźnika korzystających z usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym opisanego w załączniku do raportu i uzgodnionego w trakcie konsultacji z ROPS.

Obok monitorowania podstawowych danych demograficznych dotyczących osób starszych, istotna z punktu widzenia zadań polityki społecznej jest także kwestia monitorowania liczby dzieci. Związane jest to z faktem, że w Polsce dzieci są grupą w największym stopniu zagrożoną ubóstwem. Wprawdzie w rezultacie wprowadzenia świadczenia wychowawczego 500+ ryzyko ubóstwa w rodzinach z dziećmi w latach 2016 i 2017 zmniejszyło się, niemniej sytuacja wymaga monitorowania.

Dane dotyczące liczby dzieci i ich udziału w populacji, szczególnie na poziomie gminy, mogą być również wykorzystywane przez samorzady do planowania zadań w zakresie dożywiania, zapotrzebowania na zajęcia w systemie edukacyjnym, organizacji świetlic dla dzieci itp.

4. Monitorowanie realizowania zadań pomocy społecznej przy wykorzystaniu danych administracyjnych

Proponuje się, by wskaźniki były ujmowane w podziale ze względu na typ jednostki samorządu terytorialnego oraz ze względu na typ i źródło opisywanych danych oraz ich znaczenie dla systemu (*input*, *output*, *outcome*). *Input* odpowiadałoby kadrze i infrastrukturze pomocy społecznej, *output* – skali korzystania i poziomowi wydatków z systemu pomocy społecznej, zaś *outcome* – obszarowi ubóstwa.

Monitorowanie realizacji polityki społecznej możliwe jest na wszystkich szczeblach administracyjnych w odniesieniu do zadań wskazanych w Ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. (Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2018, poz. 1508) dzięki sprawozdawczości administracyjnej. Dane przygotowywane w ocenie zasobów pomocy społecznej pozwalają na ocenę realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej w odniesieniu do zasobów (*input*) i rezultatów (*output*). W ograniczonym zakresie natomiast możliwa jest na tej podstawie ocena efektów (*outcome*) realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej.

Miary odwołujące się do zasobów obejmują informację o liczbie i rodzaju zasobów kadrowych oraz spełnieniu wymogów ustawowych w odniesieniu do kadr pomocy społecznej oraz liczbie i rodzaju miejsc w instytucjach pomocy społecznej. Miary pozwalające na określenie rezultatów obejmują liczbę przyznanych świadczeń pomocy społecznej według formy oraz przyczyn przyznania pomocy, ale także wysokość przyznanych świadczeń oraz wydatki poniesione w systemie pomocy społecznej na poszczególne rodzaje pomocy. Ocena skuteczności pomocy wymagałaby natomiast odpowiedzi na pytanie czy pomoc udzielana jest w sposób trafny, czy jest wystarczająca oraz czy w sposób trwały pozwala na poprawienie sytuacji dochodowej lub wyjście z niekorzystnych okoliczności życiowych beneficjentów pomocy społecznej i ich rodzin. O ile na podstawie danych administracyjnych możliwa jest ocena realizacji zadań w stosunku do określonych (potencjalnych) potrzeb (np. w odniesieniu do zaspokojenia popytu na miejsca w opiece dziennej lub opiece całodobowej), to niezwykle trudna do ujęcia w zagregowanej statystyce administracyjnej jest ocena trafności udzielonych świadczeń oraz poprawy sytuacji beneficjentów i ich rodzin. Ta ostatnia wymagałaby śledzenia losów indywidualnych lub porównania sytuacji przed i po otrzymaniu świadczeń pomocy społecznej, na co dane administracyjne nie pozwalają.

Na poziomie samorządu gminnego i powiatowego dane administracyjne stanowią w zasadzie jedyne źródło informacji. O ile na poziomie kraju i – w ograniczonym zakresie – województw możliwe jest monitorowanie skuteczności polityki społecznej w odniesieniu do kategorii ubóstwa na podstawie analiz dochodowych i wydatkowych w oparciu o dane z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych lub Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia, o tyle dane te nie mogą zostać wykorzystane na niższych poziomach administracyjnych z uwagi ograniczenia próby badawczej i brak reprezentatywności na poziomie powiatu czy gminy.

4.1. Poziom gminy

Standard wskaźników na poziomie gminy został w praktyce określony przez ustawodawcę. Ustawa definiuje zakres przedmiotowy i podmiotowy pomocy. Pomoc społeczna jest uwarunkowana spełnieniem podwójnego kryterium – niskich dochodów, określonych jako dochód na osobę w gospodarstwie domowym/rodzinie (co buduje wskaźnik tzw. ustawowej linii ubóstwa) oraz wystąpieniem jednego z katalogu piętnastu ryzyk socjalnych (powodów) określonych w art. 7 ustawy (co buduje kolejne wskaźniki – powody przyznania pomocy społecznej). Kolejne artykuły – 17.1, 17.2 i 18.1 dotyczą zakresu udzielanej przez gminę pomocy, tzn. czy jest to pomoc o charakterze obowiązkowym, fakultatywnym, czy też zleconym przez administrację rządową. To tworzy kolejny zestaw wskaźników, które w większości były uwzględnione w dotychczasowym formularzu oceny zasobów pomocy społecznej (Załącznik 1).

Tabela 13. Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Wskaźnik/obszar	Opis/źródło	Uwagi
<i>Poziom gminy</i>		
1. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej ze względu na powody jej przyznania	Art. 7 ustawy o pomocy społecznej	Powody wymienione w art. 7 p. 1-15
2. Pomoc przyznana osobom samotnym i w rodzinach	Art. 8 ustawy o pomocy społecznej	
3. Realizacja zadań gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym	Art. 17.1 ustawy o pomocy społecznej	Punkty od 1 do 20
4. Realizacja zadań gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze własnym	Art. 17.2 ustawy o pomocy społecznej	Punkty od 1 do 5
5. Realizacja zadań gminy z zakresu pomocy społecznej o charakterze zleconym z zakresu administracji rządowej	Art. 18.1 ustawy o pomocy społecznej	Punkty 3 do 9

4.2. Poziom powiatu



System pomocy społecznej również na poziomie powiatu przewiduje szereg zadań, które są określone mianem własnych i obowiązkowych oraz zleconych przez administrację rządową, przy czym ich rodzaj i zakres jest zasadniczo odmienny od poziomu gminy. O ile na podstawowym, gminnym poziomie pomoc dotyczy bezpośrednio osób/gospodarstw domowych w ich najbliższym środowisku zamieszkania i ich potrzeb podstawowych, o tyle powiat zobowiązany jest w większej mierze do organizowania pomocy o charakterze bardziej specjalistycznym i integracyjnym. Na tym poziomie standard wskaźników zyskuje zatem nowy wymiar, który sprawia, iż mimo podobnej warstwy formalnej, jak w przypadku poziomu gminy, ich zawartość informacyjna jest inna.

Świadczenie wychowawcze przyznawane na mocy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci motywowane było chęcią skierowania pomocy finansowej nie tylko do rodzin najbiedniejszych i nie tylko w sytuacji ubóstwa i braku zabezpieczenia podstawowych potrzeb, lecz do wszystkich rodzin. Jest ono zatem świadczeniem o dualnym charakterze uzależnionym od dochodu, gdy przyznawane jest na pierwsze dziecko i o charakterze uniwersalnym – gdy przyznawane jest na drugie i kolejne dziecko w rodzinie. Samo zatem świadczenie – popularnie zwane 500+ - ze względu na element uniwersalności nie stanowi wskaźnika ubóstwa. Ale ze względu na wpisany w nie element pomocowy zależny od dochodu – już tak. Stąd propozycja, by włączyć go do katalogu wskaźników w formule pozwalającej na identyfikację wypłat na pierwsze dziecko.

Ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej została opracowana z myślą o rodzinach, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Pomoc ma charakter złożony, obejmujący zarówno działania pomocowe prowadzone bezpośrednio w środowisku życia (np. asystent rodziny), jak i poprzez instytucje (pomoc psychologiczna placówek wsparcia dziennego) oraz poprzez tworzenie wsparcia środowiskowego (grupy wsparcia) itp. Ze względu na charakter

niniejszego raportu do obserwacji na podstawowym poziomie samorządu zaproponowano cztery wskaźniki pokazujące poziom korzystania z pieczy zastępczej i wydatki na ten cel w określonych grupach objętych świadczeniami (Załącznik 1).

Tabela 14. Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Wskaźnik/obszar	Opis/źródło	Uwagi
<i>Poziom powiatu</i>		
1. Realizacja zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej o charakterze własnym	Art. 19 ustawy o pomocy społecznej	Punkty od 1 do 19
2. Realizacja zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej o charakterze zleconym z zakresu administracji rządowej	Art. 20.1 ustawy o pomocy społecznej	Punkty 1 do 4

4.3. Poziom województwa

Na tym poziomie administracji samorządowej oraz publicznej nie są prowadzone już działania o charakterze bezpośredniej pomocy. Polegają one głównie na diagnozowaniu, monitorowaniu, inicjowaniu działań o charakterze pomocowym. Na tym poziomie można oczekiwać także podawania danych zbiorczych, które spływają z gmin i powiatów danego regionu, stąd podobieństwo literalne proponowanych wskaźników, z uwzględnieniem jednak ich szerszego komponentu sprawozdawczego.

Oprócz powyżej omówionych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zbierane są i publikowane informacje z zakresu pomocy społecznej w ramach sprawozdania MRPiPS-03 oraz MRPiPS-05. Dane publikowane są w cyklu rocznym (przy czym dane za rok poprzedni są dostępne w całości pod koniec bieżącego roku; przed tym czasem dostępne są za poprzedniego półrocza). Kolejnym źródłem danych jest formularz MRPiPS-04 dotyczący zezwoleń wydawanych na pracę cudzoziemcom na terenie RP. Dane z zakresu zezwoleń na pracę dla cudzoziemców publikowane są

corocznie (przy czym dostępne są w cyklach półrocznych). Comiesięcznie gromadzone są też dane z rynku pracy w ramach sprawozdania MRPiPS-01.

Tabela 15. Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Wskaźnik/obszar	Opis/źródło	Uwagi
1. Zadania samorządu województwa	Art. 21 ustawy o pomocy społecznej	Punkty od 1 do 9. W zakresie punktu 4a zastosowanie ma art. 21a
2. Zadania wojewody	Art. 22 ustawy o pomocy społecznej	Punkty od 1 do 15
3. Zadania właściwego ministra	Art. 23.1	Punkty od 1 do 10

W załączniku nr 1 zawarto tabelę ze szczegółowym wykazem wskaźników na różnych poziomach administracji, uwzględniającą także źródło zasilania przez dane, sposób liczenia oraz wskaźnik przydatności (wyliczony jako średnia ze wskazań z ankiet wykonanych na poziomie wojewódzkim – z wyjątkiem województwa małopolskiego).

5. Podsumowanie i wnioski

1. Ocena zasobów pomocy społecznej jest dziś postrzegana bardziej jako kompleksowa sprawozdawczość niż okresowa analiza potencjału obszaru działań polityki i pomocy społecznej. Istnieje szereg ograniczeń w jej reformowaniu, wynikających z konieczności realizacji obowiązków ustawowych, zmian w prawodawstwie i wprowadzania nowych rozwiązań, jak również z możliwości i umiejętności korzystania z oferowanych rozwiązań technicznych. Dlatego proponowane zmiany nie zawsze muszą oznaczać wprowadzania całkowicie nowych rozwiązań. Niekiedy koncentrować się powinny na uporządkowaniu lub uproszczeniu już istniejących.

2. Istnieje szereg metod pomiaru ubóstwa. Nie ma jednej dominującej metody w sensie jej praktycznego zastosowania. Ze względu na wielowymiarowość ubóstwa (i obecnie coraz częściej przywoływanego także wykluczenia społecznego), konieczne jest

odwoływanie się do szeregu różnych miar, o większym lub mniejszym stopniu złożoności.

3. W Polsce przyjęło się stosować najczęściej tzw. linie ubóstwa absolutnego (wyznaczone metodą koszykowo-ekspercką), do których należy minimum egzystencji i minimum socjalne (które w opinii eksperckiej jest raczej granicą integracji społecznej) oraz ustawową linię ubóstwa (określaną przez próg dochodowy uprawniający do starania się o możliwość skorzystania ze świadczeń z pomocy społecznej).

4. Nowe i złożone zjawiska w sferze społecznej wymagają odwoływania się do nowych miar, stąd potrzeba i próby definiowania, a zwłaszcza operacjonalizacji pojęcia wykluczenia społecznego oraz zmiany paradygmatu w badaniach biedy (a w następstwie zapewne także integracji i inkluzji społecznej). Być może upowszechnienia wymagałyby także wskaźniki lokalnego rozwoju społecznego (LHDI i LHDI_{pli}), zwłaszcza dla poziomu powiatów.

5. Wyzwaniem (w sensie ujednolicenia i upowszechnienia metodologii) staje się w warunkach Polski rozbudowa miar na poziomie regionalnym (wojewódzkim), z możliwością analizy sytuacji na poziomie lokalnym. Przykładem takiego narzędzia jest barometr ubóstwa funkcjonujący w dwóch województwach (wielkopolskim i mazowieckim). Linie ubóstwa absolutnego nie są regularnie szacowane dla poziomu regionalnego (choć jest to możliwe z metodologicznego punktu widzenia).

6. Dostępnych jest szereg danych z poziomu strategicznego oraz demografii i rynku pracy, które mogą być dobrym uzupełnieniem danych pochodzących z systemu pomocy społecznej. O ile dane dotyczące demografii i rynku pracy znajdowały takie zastosowanie (zapewne także ze względu na regularny dostęp do nich), o tyle dane zawarte w szeregu dokumentów strategicznych (strategii) bywały wykorzystywane okazjonalnie (mimo, iż można z nich korzystać regularnie, choć niekoniecznie w cyklu rocznym).

7. Biorąc pod uwagę wszystkie powyżej opisane uwarunkowania, w niniejszym raporcie zaproponowano rozwiązanie o charakterze: **kontynuacji, uporządkowania i modernizacji**

dokonywania oceny zasobów pomocy społecznej. Element kontynuacji jest konieczny ze względu na obowiązujące przepisy prawne, nakładające obowiązek rejestrowania określonych faktów i działań. Element uporządkowania jest powiązany z elementem modernizacji. Proponuje się bowiem: szersze korzystanie z miar strategicznych, modernizację miar na poziomie regionów (zwłaszcza uwzględnienie miar strategicznych) oraz uwzględnienie nowych rozwiązań prawnych. Nie wszystkie proponowane (ale i istniejące wskaźniki) spotykają się z jednakową oceną ich przydatności wśród podmiotów lokalnej i regionalnej polityki społecznej. Kluczowy jest zapewne element szybkiej dostępności do danych i automatyzacji tworzenia nowej oceny zasobów (co jest kwestią techniczną będącą przedmiotem innego raportu).

Źródła

- Broda-Wysocki P., Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji, Warszawa 2012.
- Deniszczuk L., P. Kurowski, M. Styrc, Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej, Warszawa 2007.
- Estivill J., Concepts And Strategies for Combating Social Exclusion. An Overview, Genewa 2003.
- Golinowska S., P. Broda-Wysocki, Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Kopińska, Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki, Warszawa 2005.
- Golinowska S., Z. Morecka, M. Styrc, E. Cukrowska, J. Cukrowski, Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania, koncepcja, wyniki, propozycje. Polska, Europa i Świat, Warszawa 2008.
- Grotowska-Leder J., Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do underclass, Łódź 2002.
- GUS, Podstawowe dane dotyczące zasięgu ubóstwa w Polsce w 2016 roku. Wskaźniki monitorujące Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020, Warszawa 2017.
- GUS, Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2015 roku, Warszawa 2015
- IPiSS, Analiza wpływu programu Rodzina 500+ na zmniejszenie ubóstwa polskich rodzin, niepublikowany raport, Warszawa 2018.
- Kohli M., Woodward A., Inclusion and Exclusion in European Societies, London 2004.
- Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012 Rozwój regionalny i lokalny, United Nations Development Programme, Warszawa 2012.

- MRPiPS, Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w okresie od 1 stycznia 2015 do 31 grudnia 2017, Warszawa 2018b.
- MRPiPS, Informacja o sytuacji dochodowej rodzin posiadających dzieci na utrzymaniu, Warszawa 2018a.
- Ocena zasobów pomocy społecznej w oparciu o sytuację społeczną i demograficzną Województwa Mazowieckiego za 2016 rok, Warszawa 2017.
- Sompolska-Rzechuła, Zróżnicowanie rozwoju społecznego w ujęciu przestrzennym, w: Wiadomości Statystyczne 1/2016 (656).
- Szukielojć-Bieńkuńska A., Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej, w: I. Topińska (red.), Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie, Warszawa 2008.
- Ubóstwo w gminach województwa wielkopolskiego na podstawie syntetycznego miernika ubóstwa (SMU) – 2017 Obserwatorium Integracji Społecznej, Poznań 2017.

Regulacje prawne:

- Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2018, poz. 1508)
- Ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. 2016 r. poz. 575)
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2016, poz. 195)
- Ustawa o osobach starszych (Dz. U 2015, poz. 1705)

Załącznik 1

Wskaźniki wraz ze sposobem liczenia, poziomem stosowalności, wskaźnikiem przydatności oraz źródłem zasilania w dane.

A. Obszar kadry zasobów pomocy społecznej (Ustawa o pomocy społecznej Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Nazwa miary/wskaźnika <i>* przydatność wskaźnika na poziomie województwa wg ankiety (skala od 1 do 5; bez województwa małopolskiego)</i>	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik specjalizacji pracowników socjalnych *3,66	(liczba pracowników socjalnych posiadających specjalizację I lub II st. w zawodzie / liczba wszystkich pracowników socjalnych) * 100%	Tak	Nie	Tak	Własne dane ⁸ oraz CAS - MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik wolontariatu *3,13	(liczba wolontariuszy / liczba wszystkich pracowników) * 100%	Tak	Tak	Tak	Własne dane oraz CAS - MRPiPS-03 za dany rok

⁸ Dane wprowadzane do formularza OZPS przez OPS i PCPR. Odnoszą się do licznika w podanych równaniach.

<p>Wskaźnik dostępności kadry pracy socjalnej 1 pracownik na 2 tys. mieszkańców lub 1 pracownik na 50 rodzin</p> <p>*4,53</p>	<p>(liczba pracowników socjalnych / liczba mieszkańców) * 2000 lub (liczba pracowników socjalnych / liczba rodzin (w tym osób samotnie gospodarujących) objętych pracą socjalną) * 50</p>	Tak	Nie	Tak	Własne dane, CAS-MRPiPS-03 za dany rok oraz GUS za dany rok
<p>Minimum 3 pracowników w gminie</p> <p>*4,53</p>	Liczba gmin spełniający warunek	Nie	Nie	Tak	Własne dane oraz CAS-MRPiPS-03 za dany rok

B. Obszar infrastruktury pomocy społecznej (Ustawa o pomocy społecznej Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych w DPS *4,33	(liczba osób korzystających * 100) / (liczba osób korzystających w DPS + liczba osób oczekujących na umieszczenie)	Tak	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w środowiskowych domach samopomocy *4,26	(liczba osób korzystających w ŚDS* 100) / (liczba osób korzystających w ŚDS + liczba osób oczekujących na umieszczenie w ŚDS)	Tak	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok

Wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w mieszkaniach chronionych *4,0	(liczba osób umieszczonych w mieszkaniu chronionym * 100) / (liczba osób umieszczonych w mieszkaniu chronionym + liczba osób oczekujących na umieszczenie w mieszkaniu chronionym)	Tak	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
---	--	-----	-----	-----	---------------------------

C. Obszar dotyczący osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej (Ustawa o pomocy społecznej Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700)

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik deprivacji lokalnej (pomocy społecznej) na 1 tys. mieszkańców	(liczba osób w rodzinach, którym decyzją przyznano świadczenie / liczba mieszkańców) * 1000	Tak	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 oraz GUS za dany rok
Wskaźnik długotrwale korzystających z pomocy *4,77	(liczba osób długotrwale korzystających ze świadczeń / liczba osób, którym przyznano świadczenie) * 100%	Tak	Nie	Tak	Własne dane

Struktura przyznawanej pomocy *4,73	Udział procentowy liczby osób, którym przyznano pomoc w rozbiciu na świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne w ogólnej liczbie osób korzystających z pomocy (%)	Tak	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 oraz GUS za dany rok
Powody przyznawania pomocy społecznej *4,73	Udział procentowy powodów przyznawania pomocy społecznej w ogólnie liczbie osób korzystających z pomocy (%)	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik bezrobocia wśród beneficjentów pomocy społecznej *3,86	Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy z powodu bezrobocia/ liczba osób korzystających z pomocy ogółem	Nie	Tak	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok

D. Pomoc w formie świadczeń – wysokość zasiłków (Ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2017, poz. 1769; Dz. U. 2018, poz. 700))

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik zasiłku stałego *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku stałego dla osób samotnie gospodarujących w roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zasiłku stałego 2 *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku stałego dla osoby w rodzinie w roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zasiłku okresowego *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku okresowego na osobę w rodzinie w skali roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zasiłku okresowego (bezrobocie) *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku okresowego z powodu bezrobocia w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zasiłku okresowego (długotrwała choroba) *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku okresowego z powodu długotrwałej choroby w roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok

Wskaźnik zasiłku okresowego (niepełnosprawność) *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku okresowego z powodu niepełnosprawności w roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik zasiłku celowego *3,2	średnia miesięczna wysokość zasiłku celowego na osobę w roku w zł	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik pomocy w celu integracji cudzoziemców *3,0	liczba cudzoziemców, którzy zawarli indywidualny program integracji / koszty ogółem indywidualnych programów integracji	Tak	Nie	Tak	CAS-MRPiPS-03 za dany rok

Uwaga: zamiast średniej korzystnym informacyjnie wskaźnikiem byłaby mediana, ale takie dane nie są dostępne w systemie CAS

E. Obszar pomocy w formie usług

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik korzystających z usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym *4,73	(liczba osób objęta pomocą w formie usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym (kobiety 61 lat i więcej, mężczyźni 65 lat i więcej) / Liczba mieszkańców w wieku	Tak	Nie	Tak	Własne dane oraz GUS za dany rok

	poprodukcyjnym (kobiety 61 lat i więcej, mężczyźni 65 lat i więcej)) * 100%				
Wskaźnik pracy socjalnej *dodany po konsultacjach z ROPS	(liczba osób objętych pracą socjalną/liczba osób, którym przyznano świadczenie)*100%	Tak	Nie	Tak	Własne dane oraz CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Wskaźnik kontraktu socjalnego *4,06	(liczba osób objętych kontraktem socjalnym / liczba osób, którym przyznano świadczenie) * 100%	Tak	Nie	Tak	Własne dane oraz CAS-MRPiPS-03 za dany rok
Struktura kontraktu socjalnego *dodany po konsultacjach z ROPS	Udział osób objętych kontraktem socjalnym typu A i typu B w ogólnej liczbie osób objętych kontraktem socjalnym	Tak	Nie	Tak	Własne dane oraz CAS-MRPiPS-03 za dany rok

Uwaga: ze względu na wprowadzenie programu Opieka+ oraz zróżnicowania potrzeb opiekuńczych w wieku starszym w przyszłości należy rozważyć możliwość uwzględnienia wskaźnika dla osób w wieku 75+.

F. Obszar wydatków na zadania pomocy społecznej

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Struktura wydatków wg działów *4,06	Struktura wydatków wg. działów, z wyszczególnieniem kosztów osobowych	Tak	Tak	Tak	Własne dane
Struktura wydatków na zadania realizowane w ramach polityki społecznej *4,2	Struktura wydatków wg. Rozdziałów, z wyszczególnieniem kosztów osobowych	Nie	Tak	Tak	Własne dane

G. Obszar korzystania ze świadczenia wychowawczego 500+ (Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. u. 2016, poz. 195))

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik świadczenia 500+ *4,46	Liczba rodzin ⁹ , które otrzymały świadczenie w ciągu roku	Tak	Tak	Tak	Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok
Wskaźnik świadczenia 500+ przyznanego na pierwsze dziecko 4,46	(Liczba rodzin, którym przyznano świadczenie w ciągu roku na pierwsze dziecko ¹⁰ /rodzin, którym przyznano świadczenie w ciągu roku) *100	Tak	Nie	Tak	Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok

⁹ łącznie dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym i bez dziecka niepełnosprawnego.

¹⁰ j.w.

H. Piecza zastępcza (Ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 575))

Nazwa miary/wskaźnika	Sposób liczenia	Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom województwa i kraju	Źródło zasilania
Wskaźnik dynamiki pieczy zastępczej	Liczba rodzin i liczba dzieci w rodzinach umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w latach	Nie	Tak	Tak	Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok
Wskaźnik osób usamodzielnianych *2,86	Struktura liczba osób usamodzielnianych w rozbiciu na *pełnoletnie osoby opuszczające rodziny zastępcze *pełnoletnie osoby opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze *pełnoletnie osoby opuszczające instytucje, o których mowa w art. 88 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej	Nie	Tak	Tak	Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok

<p>Wskaźnik pomocy pieniężnej na usamodzielnienia</p> <p>*2,8</p>	<p>Kwota ogółem świadczeń na usamodzielnienia w rozbiciu na *pełnoletnie osoby opuszczające rodziny zastępcze *pełnoletnie osoby opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze *pełnoletnie osoby opuszczające instytucje, o których mowa w art. 88 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej</p>	<p>Nie</p>	<p>Tak</p>	<p>Tak</p>	<p>Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok</p>
<p>Wskaźnik pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki</p> <p>*2,6</p>	<p>Kwota ogółem świadczeń na kontynuowanie nauki w rozbiciu na *pełnoletnie osoby opuszczające rodziny zastępcze *pełnoletnie osoby opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze *pełnoletnie osoby opuszczające instytucje, o których mowa w art. 88 ust. 1 Ustawy o</p>	<p>Nie</p>	<p>Tak</p>	<p>Tak</p>	<p>Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok</p>

	pomocy społecznej				
Wskaźnik pomocy pieniężnej na zagospodarowanie *2,6	Kwota ogółem świadczeń na zagospodarowanie w rozbiciu na *pełnoletnie osoby opuszczające rodziny zastępcze *pełnoletnie osoby opuszczające placówki opiekuńczo-wychowawcze *pełnoletnie osoby opuszczające instytucje, o których mowa w art. 88 ust. 1 Ustawy o pomocy społecznej	Nie	Tak	Tak	Sprawozdawczość resortowa Departamentu Polityki Rodzinnej MRPiPS za dany rok