



Agnieszka Monika Bobrowska

Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Zakład Teorii Ekonomii, abobrowska@uni.opole.pl

Marta Maciejasz-Świątkiewicz

Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Zakład Teorii Ekonomii, marta.m-s@wp.pl

Przestrzenne zróżnicowanie wydatków gmin na dopłaty do pobytu mieszkańców w zbiorowych gospodarstwach domowych w Polsce. Stan obecny i prognoza¹

Streszczenie: Gminy jako najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są odpowiedzialne za działania z zakresu pomocy społecznej. Rosnąca liczba osób starszych może wpływać na poziom wydatków związanych z zapewnieniem im opieki, w tym również tej całodobowej, świadczonej przez domy pomocy społecznej (DPS-y). Od wielu lat systematycznie rosną wydatki gmin związane z pobytami ich mieszkańców w DPS-ach i stanowią one coraz bardziej dotkliwy problem, zwłaszcza dla gmin o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie tych województw, w których gminy są i będą w najbliższej przyszłości najbardziej obciążone z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach, i sprawdzenie, czy ma to związek z obserwowaną w nich sytuacją demograficzną. Dane poddane analizie statystycznej pochodziły z ogólnodostępnych źródeł: sprawozdań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz opracowań Głównego Urzędu Statystycznego. Określono aktualną sytuację poszczególnych województw w zakresie starzenia się społeczeństwa oraz obciążenia wydatkami na dofinansowanie pobytu mieszkańców w DPS-ach. Stwierdzono zróżnicowanie województw ze względu na stopień obciążenia przedmiotowymi wydatkami i brak zróżnicowania ze względu na udział osób starszych w populacji. W oparciu o modele trendu liniowego sporządzono również dla województw prognozy przedmiotowych wydatków gmin w perspektywie do 2020 roku. Wykazano, że największe obciążenie (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) dotyczyć będzie gmin zlokalizowanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Przypadające w tym województwie na jednego mieszkańca wydatki będą ponaddwukrotnie wyższe niż w województwie mazowieckim.

Słowa kluczowe: zbiorowe gospodarstwa domowe, domy pomocy społecznej, finanse gmin

JEL: H72, D19

¹ Treści wyrażone w artykule są opiniami autora/ów i nie przedstawiają stanowiska organów Narodowego Banku Polskiego.

1. Wprowadzenie

Jednym z rodzajów zbiorowych gospodarstw domowych (ZGD) są domy pomocy społecznej (DPS-y) powoływane przez lokalne władze samorządowe. Są one tworzone jako przejaw realizacji zadań z zakresu opieki społecznej, które należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Instytucje te mają na celu zapewnienie całodobowej opieki tym mieszkańcom danej gminy, którzy z różnych powodów nie są w stanie samodzielnie funkcjonować. Problem braku samodzielności dotyczyć może szczególnie osób w podeszłym wieku, ponieważ statystycznie wraz z upływem lat stan zdrowia człowieka ulega pogorszeniu. Świadczą o tym dane pochodzące z rynku niemieckiego, z których wynika, że udział osób wymagających opieki rośnie wraz ze stopniem starości. W grupie wiekowej 80–85 lat udział ten nie przekracza 20%, w grupie 85–90 lat wynosi około 32–33%, a w grupie 90+ już prawie 60% (Rothgang, Engelke: 2). Podobna sytuacja ma zapewne miejsce w innych krajach.

Ze względu na to, że coraz większa liczba osób dożywa wieku sędziwego, wydatki związane z zapewnieniem tej grupie stosownej opieki zdrowotnej i długoterminowej są odpowiednio wyższe niż w przypadku młodszych grup wiekowych. Potwierdzają to dane dotyczące struktury wydatków publicznych na opiekę zdrowotną (przypadających na jedną osobę) w podziale na grupy wiekowe. W wybranych krajach europejskich średnie wydatki publiczne (na jedną osobę) na opiekę zdrowotną dotyczące grup wiekowych obejmujących osoby do 65. roku życia nie przekraczały 10% PKB *per capita* (od 5. do 50. roku życia nawet 5% PKB *per capita*), a te dotyczące osób w wieku powyżej 80 lat kształtowały się na poziomie 15–20% PKB *per capita* (Bains, Oxley, 2004: 321). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kosztów opieki długoterminowej. Ich udział w PKB *per capita* rósł z kilku procent dla grup do 65. roku życia do kilkudziesięciu, na przykład około 50% w Danii, Holandii, dla najstarszych grup wiekowych (Bains, Oxley, 2004: 322). Obserwowany w krajach rozwiniętych, w tym w Polsce, proces starzenia się ludności, przejawia się we wzroście udziału osób starszych w populacji. O ile w 1970 roku odsetek osób starszych w populacji nie przekraczał w krajach OECD 15% (najwyższy był w Austrii – 14,08%), o tyle w 2014 roku w wielu krajach, a szczególnie w krajach Europy Zachodniej, wynosił już około 20% (OECD, 2017). Eksperti OECD wskazują, że obecne systemy opieki zdrowotnej nie są przygotowane na gwałtownie postępujące procesy starzenia się społeczeństw (OECD, 2015). Koszty finansowania świadczeń dla osób niesamodzielnych są obecnie rozłożone na całe społeczeństwo, chociaż występują różne rozwiązania systemowe w tym zakresie. Przeciętne gospodarstwo domowe nie jest w stanie z własnych dochodów pokryć kosztów często bardzo długiego okresu sprawowania opieki nad osobą starszą. Oznacza to dalsze zwiększanie wydatków społecznych z budżetu państwa i budżetów samorządowych (Błędowski, 2014: 364–365).

Rozważania prowadzone w niniejszym artykule koncentrują się na kwestii obciążeń finansowych gmin w zakresie dopłat do pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej i stanowią fragment szerszej zdefiniowanego zadania badawczego dotyczącego funkcjonowania zbiorowych gospodarstw domowych osób starszych. Warto podkreślić, że udział osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców DPS-ów systematycznie rośnie. W 2010 roku osoby powyżej 60. roku życia stanowiły 52,6%, a w 2015 roku już 56,4% wszystkich mieszkańców domów pomocy społecznej w Polsce (*Sprawozdania MPiPS-05, 2010–2015*). Należy spodziewać się utrzymania tendencji rosnącej z uwagi na postępujący proces starzenia się polskiego społeczeństwa. Gminy muszą liczyć się z koniecznością tworzenia w DPS-ach nowych miejsc dla osób w podeszłym wieku oraz ze wzrostem wydatków z tytułu dopłat do pobytu w nich mieszkańców. Zgodnie z obowiązującymi od 2004 roku zasadami finansowania kosztów pobytu w DPS-ach, w przypadku gdy sam zainteresowany i jego rodzina nie są w stanie pokryć ich z własnych źródeł dochodów, to gmina przejmuje obowiązek uiszczenia opłaty w całości lub części (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). Zamieszkujące w DPS-ach osoby starsze finansują swój pobyt z uzyskiwanego świadczenia emerytalnego (maksymalnie do 70% jego wysokości), co przy stosunkowo niskim średnim poziomie emerytur nie pokrywa często nawet połowy kosztów, które kształtują się na poziomie około 3–4 tys. zł miesięcznie. Ostatecznie, przy braku możliwości dofinansowania ze strony członków rodziny, to gmina musi dopłacić różnicę. Proces starzenia, chociaż dotyczy bezwzględnie wszystkich województw, przebiega w różnym tempie w poszczególnych regionach kraju. Oznacza to, że w ujęciu województw może występować zróżnicowanie poziomu obciążeń związanych z zapewnieniem całodobowej opieki nad osobami starszymi. Celem niniejszego artykułu jest zatem wykazanie (aktualnego i w perspektywie do 2020 r.) zróżnicowania sytuacji województw w Polsce ze względu na stopień obciążenia gmin wydatkami z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej.

Aby zrealizować tak sformułowany cel, postawiono następującą hipotezę ogólną: „Województwa charakteryzują się różnym stopniem obciążenia wydatkami gmin na dofinansowanie pobytu mieszkańców w DPS-ach z uwagi na różny poziom zaawansowania procesu starzenia się społeczeństwa”. Wiązą się z nią następujące pytania badawcze:

1. Które województwa charakteryzowały się w 2016 roku niskim, średnim i wysokim udziałem osób starszych w populacji?
2. Które województwa charakteryzowały się w 2016 roku niskim, średnim i wysokim stopniem obciążenia gmin wydatkami z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach?
3. Czy można zaobserwować istotną zależność między udziałem osób starszych w populacji a stopniem obciążenia wydatkami na dopłaty do pobytu mieszkańców w DPS-ach?

4. Które województwa charakteryzować się będą w 2020 roku niskim, średnim i wysokim stopniem obciążenia gmin wydatkami z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach?

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest przybliżenie tematyki związanej ze zbiorowymi gospodarstwami domowymi, które stanowią podmiot badań w niniejszym artykule. Zbiorowe gospodarstwa domowe (ZGD) to jeden z typów gospodarstw domowych działających na rynku, aczkolwiek stosunkowo rzadko są poddawane analizie ekonomicznej. Są one wyodrębniane ze względu na kryterium prawne klasyfikacji gospodarstw domowych, zgodnie z którym gospodarstwa dzieli się na gospodarstwa domowe prywatne oraz instytucjonalne, czyli właśnie zbiorowe gospodarstwa domowe (Maciejewski, 2003: 22). Zgodnie z kryterium wielkości zalicza się je do gospodarstw wieloosobowych, natomiast jeśli chodzi o relacje między członkami – do gospodarstw nierodzinnych. Gospodarstwo nierodzinne występuje wtedy, gdy wszyscy jego członkowie nie są spokrewnieni i nie łączą ich inne więzy prawne (Bywalec, 2009: 20–22). Szczególnym przykładem ZGD są domy pomocy społecznej. Wzrost liczby osób starszych prowadzić musi do wzrostu popytu na różnego rodzaju usługi opiekuńcze, w tym również świadczone całodobowo przez DPS-y. Do tych placówek kierowane są osoby, które z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w miejscu zamieszkania. Specyfiką tych podmiotów jest ich terytorialny charakter, co oznacza, że kierowane są do nich osoby pochodzące z danego obszaru. Tak więc regiony, w których proces starzenia się postępuje szybciej, będą w większym stopniu obciążone obowiązkiem zapewnienia osobom starszym opieki, w tym opieki całodobowej realizowanej przez DPS-y. Skutkować to będzie między innymi wzrostem obciążeń finansowych związanych z dopłatami do pobytu mieszkańców w DPS-ach.

2. Przestrzenne zróżnicowanie sytuacji demograficznej w Polsce

Głównym problemem demograficznym jest starzenie się społeczeństwa. Proces ten obserwowany jest już od wielu lat i dotyczy nie tylko Polski, ale również innych krajów wysoko rozwiniętych. Jego przyczyn należy upatrywać w spadku przyrostu naturalnego oraz towarzyszącym mu wzroście długości trwania życia. Kolejne pokolenia rodzą coraz mniej dzieci i równocześnie żyją dłużej. Dodatkowym niekorzystnym zjawiskiem diagnozowanym w Polsce jest depopulacja, która przejawia się stopniowym spadkiem ogólnej liczby ludności w niektórych regionach. W przypadku tego zjawiska duże znaczenie mają również procesy migracyjne, które przede wszystkim dotyczą osób młodych. W 2016 roku od-

notowano spadek liczby ludności w porównaniu do 2006 roku w następujących województwach: lubelskim (o 1,9%), łódzkim (o 3,4%), opolskim (o 4,9%), podlaskim (o 0,9%), śląskim (o 2,5%) i świętokrzyskim (o 2,3%) (*Rocznik statystyczny województw, 2006–2017; Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny...*, 2017). Utrzymanie się tendencji spadkowej może negatywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy tych regionów, a dla samorządów lokalnych oznaczać może coraz większe wydatki na zaspokojenie potrzeb opiekuńczych starszych mieszkańców. W analizowanym okresie (lata 2006–2016) we wszystkich województwach w ogóle populacji zwiększył się udział osób w wieku 65 lat i więcej. W 2006 roku kształtował się on na poziomie od 11,67% (w województwie warmińsko-mazurskim) do 14,93% (w województwie łódzkim), przy czym wartość średnia wyniosła 13,31%. Z kolei na koniec 2016 roku najniższa wartość (14,68%) nadal dotyczyła regionu warmińsko-mazurskiego, a najwyższą odnotowano ponownie w województwie łódzkim – 18,29%. Średnia dla Polski wyniosła już 16,4%, czyli wzrosła o ponad 3 punkty procentowe (patrz tab. 1). Warto zwrócić uwagę, że mamy do czynienia z coraz mniejszym zróżnicowaniem województw z uwagi na badaną cechę. Świadczą o tym uzyskane w poszczególnych latach wartości współczynnika zmienności. W całym okresie przyjmował on wartości mniejsze od 10%, co świadczy o braku zróżnicowania, a dodatkowo zauważalna jest tendencja malejąca tego współczynnika. O ile w 2006 roku wynosił on 8,44%, o tyle na koniec 2016 roku osiągnął zaledwie 6,04%. Mimo słabego zróżnicowania województw ze względu na udział osób starszych w populacji podjęto (dla danych z 2016 r.) próbę określenia stopnia zaawansowania procesu starzenia się. Wyróżniono trzy klasy województw – odpowiednio o niskim, średnim i wysokim udziale osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców. Przedział między wartością minimalną w 2016 roku, a wartością maksymalną podzielono na trzy przedziały:

- 1) [$\min x_1$, średnia – odchylenie standardowe], czyli [14,68%, 15,41],
- 2) [średnia – odchylenie standardowe, średnia + odchylenie standardowe], czyli [15,41%, 17,39%],
- 3) [średnia + odchylenie standardowe, $\max x_1$], czyli [17,39%, 18,29%].

Trzy województwa zakwalifikowano do klasy I charakteryzującej się niskim udziałem osób starszych. Były to województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie. Z kolei tylko dwa – łódzkie i świętokrzyskie – należały do klasy III o wysokim udziale osób starszych. Pozostałe województwa znalazły się w przedziale II, przy czym w województwach dolnośląskim i małopolskim udział był najbardziej zbliżony do wartości średniej.

Analizie poddano również tempo zmian udziału osób w wieku 65+ w ogóle mieszkańców w poszczególnych województwach w latach 2006–2016. Tempo tych zmian w skali całego kraju i województw uległo znacznemu zwiększeniu w 2011 roku (patrz tab. 2). Do tego momentu populacja osób 65+ rosła średnio

o 0,16–0,36% rocznie, czyli w niewielkim stopniu. W 2012 roku odnotowano wzrost o 1,83%, a w następnych latach tempo wzrostu przekraczało już ponad 3% w skali roku.

Tabela 1. Udział ludności w wieku 65 lat i więcej w liczbie ludności ogółem w poszczególnych województwach w latach 2006–2016 (w %)

Województwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
dolnośląskie	13,54	13,53	13,49	13,45	13,44	13,69	14,20	14,84	15,52	16,20	16,97
kujawsko-pomorskie	12,45	12,53	12,59	12,59	12,60	13,02	13,50	14,06	14,69	15,31	15,95
lubelskie	14,36	14,33	14,33	14,36	14,47	14,59	14,95	15,38	15,87	16,33	16,91
lubuskie	11,76	11,80	11,80	11,79	11,81	12,15	12,71	13,35	14,07	14,75	15,49
łódzkie	14,93	14,93	14,96	14,93	14,97	15,47	15,99	16,53	17,09	17,61	18,29
małopolskie	13,45	13,45	13,49	13,59	13,70	13,84	14,14	14,51	14,88	15,28	15,73
mazowieckie	14,59	14,56	14,54	14,53	14,56	14,73	15,06	15,44	15,80	16,26	16,72
opolskie	13,94	14,06	14,15	14,25	14,24	14,38	14,75	15,26	15,88	16,40	17,08
podkarpackie	13,03	13,02	13,03	13,09	13,19	13,30	13,64	14,03	14,47	14,89	15,38
podlaskie	14,57	14,68	14,75	14,74	14,77	14,73	14,98	15,33	15,71	16,06	16,48
pomorskie	12,08	12,19	12,27	12,28	12,27	12,50	12,96	13,52	14,09	14,70	15,27
śląskie	13,58	13,82	14,04	14,21	14,31	14,52	14,96	15,45	16,05	16,64	17,34
świętokrzyskie	14,87	14,83	14,82	14,87	14,93	15,12	15,58	16,06	16,60	17,13	17,79
warmińsko-mazurskie	11,67	11,76	11,79	11,77	11,79	11,95	12,34	12,83	13,43	14,03	14,68
wielkopolskie	11,94	11,95	11,92	11,87	11,90	12,47	12,97	13,52	14,09	14,63	15,19
zachodniopomorskie	12,18	12,25	12,28	12,31	12,35	12,68	13,23	13,89	14,64	15,38	16,20
średni udział	13,42	13,46	13,50	13,53	13,58	13,82	14,24	14,73	15,27	15,80	16,40
odchylenie standardowe	1,13	1,11	1,12	1,14	1,15	1,10	1,07	1,03	1,00	0,97	0,99
współczynnik zmienności	8,44	8,28	8,29	8,41	8,49	7,95	7,50	7,01	6,54	6,14	6,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny województw, 2007–2016; Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny..., 2017

Tabela 2. Tempo wzrostu udziału ludności w wieku 65 lat i więcej w liczbie ludności ogółem w województwach w latach 2007–2016 (w % w skali roku)

Województwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
dolnośląskie	-0,13	-0,26	-0,33	-0,02	1,86	3,73	4,50	4,58	4,35	4,75
kujawsko-pomorskie	0,67	0,50	-0,04	0,08	3,37	3,64	4,18	4,48	4,25	4,13
lubelskie	-0,22	0,03	0,17	0,81	0,77	2,50	2,88	3,20	2,88	3,54
lubuskie	0,33	-0,02	-0,09	0,23	2,84	4,59	5,08	5,41	4,82	5,00
łódzkie	0,02	0,18	-0,18	0,30	3,33	3,32	3,41	3,37	3,07	3,85
małopolskie	-0,01	0,33	0,74	0,81	0,98	2,20	2,61	2,56	2,68	2,93
mazowieckie	-0,20	-0,11	-0,07	0,19	1,16	2,25	2,55	2,32	2,87	2,85
opolskie	0,82	0,66	0,68	-0,01	0,92	2,59	3,49	4,01	3,29	4,16
podkarpackie	-0,09	0,07	0,47	0,73	0,89	2,49	2,87	3,12	2,95	3,30
podlaskie	0,78	0,45	-0,08	0,25	-0,28	1,66	2,33	2,52	2,22	2,62
pomorskie	0,91	0,62	0,11	-0,04	1,80	3,70	4,33	4,21	4,35	3,91
śląskie	1,75	1,55	1,24	0,73	1,44	3,02	3,30	3,90	3,67	4,19
świętokrzyskie	-0,30	-0,06	0,35	0,44	1,28	3,00	3,09	3,37	3,18	3,87
warmińsko- -mazurskie	0,82	0,25	-0,21	0,19	1,40	3,24	3,95	4,72	4,41	4,67
wielkopolskie	0,13	-0,22	-0,45	0,22	4,78	4,02	4,28	4,21	3,84	3,84
zachodniopomorskie	0,53	0,31	0,19	0,32	2,70	4,36	4,94	5,45	4,99	5,39
średnie tempo wzrostu	0,36	0,27	0,16	0,33	1,83	3,14	3,61	3,84	3,61	3,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny województw, 2007–2016; Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny..., 2017

3. Wydatki gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej w poszczególnych województwach w Polsce

W ostatnich latach obserwuje się znaczący wzrost wydatków gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach, co niewątpliwie wynika z rosnącego odsetka osób umieszczonych w nich na podstawie decyzji wydanej po 1 stycznia 2004 roku. Jak już wspomniano, w przypadku tych osób gmina często partycypuje w finansowaniu ich pobytu. W 2004 roku łączne wydatki gmin na opłacenie pobytu w DPS-ach przekraczały 12,6 mln zł i dotyczyły 2540 osób. Z kolei w 2016 roku wydatki te osiągnęły poziom 1,25 mld zł i dofinansowały pobyt ponad 55,8 tys. osób (*Sprawozdanie MPiPS-03*, 2004; 2016). Aby zobrazować skalę tego wzrostu i wynikające z niej obciążenie dla społeczności lokalnych, dokonano urealnienia tych wydatków (przyjęto ceny stałe z 2016 r.) i ich przeliczenia

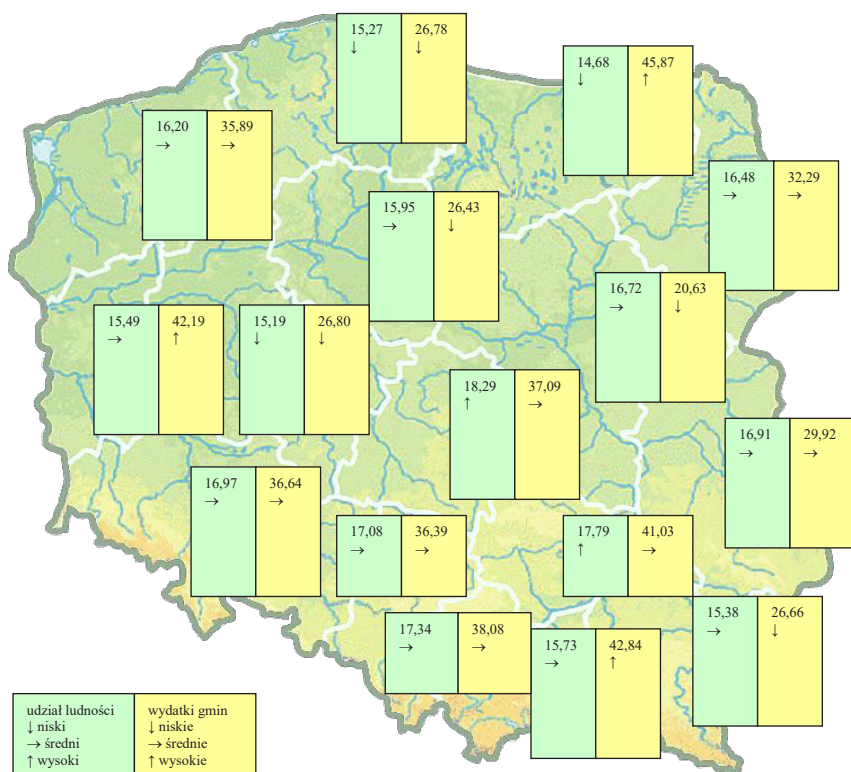
na jednego mieszkańca danego województwa (zob. tab. 3). O ile w 2006 roku wydatki te były mało znaczące, bo wynosiły od 2,60 zł (w województwie wielkopolskim) do 8,02 zł (w województwie lubelskim) rocznie, o tyle w 2016 roku na jednego mieszkańca przypadało już od 20,63 zł (w województwie mazowieckim) do 45,87 zł (w województwie warmińsko-mazurskim). Zarówno w 2006, jak i w 2016 roku widoczne było duże zróżnicowanie kwot przypadających na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach. Wartość maksymalna była ponadtrzykrotnie wyższa od wartości minimalnej w 2006 roku i ponaddwukrotnie wyższa od wartości minimalnej w 2016 roku. Oznaczać to może, że różnice w tych wydatkach między województwami stopniowo się zacierają. Biorąc pod uwagę dużą rozpiętość przedziału, w którym mieszczą się wartości analizowanej zmiennej oraz wyższą od 10% wartość współczynnika zmienności dla tej zmiennej ($V = 35\%$ w 2006 r. i $V = 21\%$ w 2016 r.), można stwierdzić, że województwa w Polsce różnią się ze względu na stopień obciążenia gmin wydatkami na dofinansowanie pobytu mieszkańców w DPS-ach. Tendencja wzrostowa przedmiotowych wydatków stanowi jednak coraz większy problem finansowy wszystkich gmin, bez względu na poziom tych wydatków.

Tabela 3. Wydatki gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach (w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa w cenach stałych z 2016 r., w zł)

Województwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
dolnośląskie	6,66	10,16	13,24	16,15	18,14	25,01	26,10	28,35	31,12	40,31	36,64
kujawsko-pomorskie	3,34	6,38	9,29	12,09	15,18	18,14	20,29	22,38	24,62	27,89	26,43
lubelskie	8,02	10,21	13,22	14,96	16,11	18,31	19,30	14,91	24,31	26,40	29,22
lubuskie	6,41	11,29	14,45	15,87	19,62	25,28	32,24	27,54	31,20	34,24	42,19
łódzkie	7,50	11,18	13,48	17,02	18,84	23,47	27,45	28,79	31,23	33,85	37,09
małopolskie	2,96	5,51	7,48	9,72	11,50	13,53	18,47	16,98	18,60	20,25	42,84
mazowieckie	3,11	4,47	5,77	8,41	10,92	13,82	15,45	16,90	17,81	18,91	20,63
opolskie	6,91	10,25	13,23	14,81	17,64	21,87	40,49	26,77	30,37	32,80	36,39
podkarpackie	3,95	6,38	8,36	9,79	11,86	15,04	17,28	19,39	21,88	23,58	26,66
podlaskie	4,33	6,74	7,92	10,05	11,95	14,18	16,52	18,93	21,70	29,35	32,29
pomorskie	3,37	5,48	7,05	12,05	11,46	19,28	18,60	20,91	22,85	24,63	26,78
śląskie	7,17	9,89	12,03	14,97	16,94	22,42	25,36	29,25	32,66	34,56	38,08
świętokrzyskie	6,00	8,18	14,04	18,91	22,23	25,84	28,12	30,21	33,08	37,02	41,03
warmińsko-mazurskie	4,68	9,31	14,00	18,74	21,70	26,24	29,14	45,34	36,87	40,61	45,87
wielkopolskie	2,60	6,70	9,29	12,56	14,65	17,37	18,68	21,51	22,39	24,46	26,80
zachodniopomorskie	4,54	15,02	9,93	18,85	23,45	23,18	25,72	27,02	28,95	31,75	35,89

Województwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
średnie wydatki	5,10	8,57	10,80	14,06	16,39	20,19	23,70	24,70	26,85	30,04	34,05
odchylenie standardowe	1,77	2,72	2,85	3,37	4,00	4,40	6,62	7,21	5,56	6,47	7,06
współczynnik zmienności (w %)	35	32	26	24	24	22	28	29	28	22	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny województw, 2007–2016; Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny..., 2017 oraz Sprawozdania MPIPS-03 (2004–2016)



Rysunek 1. Zróżnicowanie przestrzenne województw ze względu na udział ludności w wieku 65 lat i więcej w liczbie ludności ogółem oraz wydatki gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabel 1 i 3

Analizując aktualne obciążenie gmin w poszczególnych województwach dopłatami do pobytu mieszkańców w DPS-ach, podzielono przedział wartości $[min x_2, max x_2]$ zawierający zaobserwowane w 2016 roku wartości wydatków ujętych w tabeli 3 na trzy przedziały:

- 1) [$\min x_2$, średnia – odchylenie standardowe],
- 2) [średnia – odchylenie standardowe, średnia + odchylenie standardowe],
- 3) [średnia + odchylenie standardowe, $\max x_2$].

Wartość średnia wyniosła 34,05 zł, natomiast odchylenie standardowe 7,06 zł. Przyjęto, że przedmiotowe wydatki *per capita* z przedziału [20,63; 26,99] świadczą o niskim stopniu obciążenia gmin, z przedziału [26,99; 41,11] o średnim stopniu obciążenia gmin, a z przedziału [41,11; 45,87] o wysokim stopniu obciążenia gmin. W pierwszej klasie znalazło się pięć województw: kujawsko-pomorskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie. Wysokim stopniem obciążenia charakteryzowały się tylko trzy województwa: lubuskie, małopolskie i warmińsko-mazurskie. W pozostałych ośmiu województwach odnotowano średni stopień obciążenia.

W dalszej analizie sprawdzano, czy istnieje związek między stopniem obciążenia wydatkami w danym województwie a udziałem osób starszych w populacji. Z uwagi na to, że wraz z wiekiem zwiększa się prawdopodobieństwo ograniczenia możliwości samodzielnego funkcjonowania, należałoby się spodziewać, że im większy udział osób starszych w populacji danego województwa, tym więcej seniorów w DPS-ach i tym większe obciążenie gmin wydatkami na dofinansowanie ich pobytu w tych placówkach. Zestawiając klasy dotyczące obciążenia wydatkami z klasami dotyczącymi udziału osób starszych w populacji, nie stwierdzono istotnej zależności. Zarówno województwa o niskim, jak i wysokim stopniu obciążenia z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach charakteryzowały się równocześnie niskim (podkarpackie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie) lub średnim (kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie) udziałem osób 65+ w ogóle mieszkańców. Brak zależności potwierdzony został również użytym wynikiem współczynnika korelacji między obiema badanymi zmiennymi. W 2016 roku współczynnik ten wyniósł zaledwie 0,08. W poprzednich latach (2006–2015) kształtował się na poziomie od –0,21 w 2013 roku do maksymalnie 0,41 w 2006 roku. Dane pochodzące ze sprawozdań MPiPS–03 i MPiPS–05 dotyczące między innymi wydatków gmin z tytułu dopłat do pobytu w DPS-ach, liczby i struktury wiekowej mieszkańców DPS-ów, są danymi zagregowanymi dla województw i całego kraju. Nie ma możliwości określenia, czy udział gmin w finansowaniu kosztów pobytu zależy od typu domu pomocy społecznej (np. DPS dla osób w podeszłym wieku, DPS dla osób przewlekle somatycznie chorych, DPS dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie itd.), czy starsi mieszkańcy w większym, czy w mniejszym stopniu niż młodszy partycypują w finansowaniu kosztów pobytu w DPS-ach. Można przypuszczać, że znaczna większość osób po 65. roku życia posiada stałe źródło dochodów w postaci świadczenia emerytalnego. To właśnie emerytura (do 70% jej wysokości) stanowi podstawę finansowania kosztów ich pobytu w DPS-ach. Z zestawienia poziomu średnich emerytur i średnich opłat za pobyt w tych jednostkach wynika, że średniej wysokości emerytura pobierana

z ZUS nie wystarcza na pokrycie nawet połowy kosztów pobytu². Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w przypadku emerytur wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które stanowią około 60% emerytury z ZUS (dane za 2015 r.) (*Rocznik statystyczny województw*, 2016). Gminy muszą dopłacać do pobytu prawie wszystkich mieszkańców DPS-ów. W 2015 roku udział osób (w ogóle mieszkańców ponadgminnych DPS-ów) pokrywających bez dopłaty gminy swój pobyt wynosił średnio 3,3%, przy czym najmniejsze wartości odnotowano w województwach świętokrzyskim i pomorskim (odpowiednio 1,4% i 1,9%), a największe w opolskim i podkarpackim (9% i 8%) (*Sprawozdanie MPiPS-05*, 2015).

Tabela 4. Prognoza wydatków gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach (w cenach stałych z 2016 r., w mln zł)

Województwo	Współczynnik determinacji	2017	2018	2019	2020
dolnośląskie	$R^2 = 0,97$	123,2	132,7	142,1	151,6
kujawsko-pomorskie	$R^2 = 0,98$	66,5	71,7	76,9	82,1
lubelskie	$R^2 = 0,88$	–	–	–	–
lubuskie	$R^2 = 0,95$	44,0	47,4	50,7	54,0
łódzkie	$R^2 = 0,81$	–	–	–	–
małopolskie	$R^2 = 0,77$	–	–	–	–
mazowieckie	$R^2 = 0,98$	125,3	135,3	145,3	155,2
opolskie	$R^2 = 0,80$	–	–	–	–
podkarpackie	$R^2 = 0,99$	60,6	65,4	70,2	75,0
podlaskie	$R^2 = 0,95$	37,9	41,1	44,3	47,5
pomorskie	$R^2 = 0,97$	69,7	75,3	81,0	86,6
śląskie	$R^2 = 0,99$	189,2	203,7	218,2	232,8
świętokrzyskie	$R^2 = 0,98$	56,2	60,5	64,8	69,1
warmińsko-mazurskie	$R^2 = 0,94$	74,7	80,7	86,8	92,8
wielkopolskie	$R^2 = 0,99$	104,0	112,1	120,2	128,2
zachodniopomorskie	$R^2 = 0,92$	66,1	70,8	75,5	80,2
średnie wydatki	–	84,8	91,4	98,0	104,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3

Bazując na dotychczasowych danych (z lat 2006–2016) dotyczących wydatków JST z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach, policzono wartości prognozowane dla 12 województw. W przypadku 4 województw (lubelskie, łódzkie, opolskie, małopolskie) żadna postać analityczna modelu nie odzwierciedlała faktycznego trendu, więc nie sporządzono dla nich prognozy. Wyniki prognozy przedstawiono w tabeli 4. Ponieważ szereg danych objął zaledwie 11 lat, prognozowanie na dalsze okresy (po 2020 r.) byłoby mało wiarygodne. Prognozy zostały

² Badania te przeprowadzono na potrzeby innego opracowania. Obejmowały one opłaty za pobyt w DPS-ach dla osób w podeszłym wieku w 2016 roku.

wyznaczone na podstawie modeli trendu liniowego (z uwagi na liniowy charakter obserwowanego zjawiska w każdym z 12 województw), które charakteryzował wysoki stopień dopasowania do danych empirycznych (współczynniki determinacji R^2 na poziomie od 0,92 do 0,99). We wszystkich modelach parametry strukturalne były statystycznie istotne przy przyjętym poziomie istotności $\alpha = 0,05$. Zgodnie z prognozą średnie wydatki gmin (z 12 województw) będą rosły z roku na rok o: 8,3%, 7,8%, 7,2% i 6,7% i w 2020 roku osiągną poziom 104,6 mln zł. Zobrazowanie przyszłej sytuacji gmin w poszczególnych województwach w zakresie obciążenia wydatkami z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach wymagało przeliczenia uzyskanych wartości (z tab. 4) na jednego mieszkańca województwa. Przyjęto prognozowaną przez GUS dla poszczególnych województw liczbę mieszkańców na lata 2017–2020 (*Prognoza ludności na lata 2014–2050*, 2014). Wyniki zaprezentowano w tabeli 5. Największy wzrost wydatków w stosunku do 2016 roku będzie miał miejsce w województwie kujawsko-pomorskim (o 50,4%), a najmniejszy w podlaskim (25,8%) i lubuskim (o 26,8%).

Tabela 5. Prognoza wydatków gmin z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach (w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa w cenach stałych z 2016 r., w zł)

Województwo	2017	2018	2019	2020	2020/2016 (w %)
dolnośląskie	42,68	46,07	49,45	52,89	44,3
kujawsko-pomorskie	32,00	34,58	37,16	39,76	50,4
lubelskie	–	–	–	–	–
lubuskie	43,35	46,71	50,08	53,47	26,8
łódzkie	–	–	–	–	–
małopolskie	–	–	–	–	–
mazowieckie	23,38	25,19	27,00	28,81	39,7
opolskie	–	–	–	–	–
podkarpackie	28,53	30,83	33,14	35,47	33,0
podlaskie	32,13	34,94	37,77	40,62	25,8
pomorskie	30,12	32,51	34,89	37,28	39,2
śląskie	41,72	45,11	48,53	51,99	36,5
świętokrzyskie	45,16	48,85	52,57	56,33	37,3
warmińsko-mazurskie	52,11	56,48	60,89	65,32	42,4
wielkopolskie	29,86	32,15	34,44	36,74	37,1
zachodniopomorskie	38,78	41,64	44,50	47,39	32,1
średnie wydatki	36,65	39,59	42,54	45,50	–
odchylenie standardowe	8,14	8,82	9,52	10,22	–
współczynnik zmienności (w %)	22,2	22,3	22,4	22,5	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3 oraz Prognoza ludności na lata 2014–2050, 2014

Określenie, w których województwach gminy będą najbardziej, a w których najmniej obciążone wydatkami z tytułu dopłat do pobytu mieszkańców w DPS-ach w 2020 roku, wymagało podzielenia przedziału wartości wydatków ujętych w tabeli 5 na trzy przedziały:

- 1) [$\min x_2$, średnia – odchylenie standardowe],
- 2) [średnia – odchylenie standardowe, średnia + odchylenie standardowe],
- 3) [średnia + odchylenie standardowe, $\max x_2$].

Przyjęto, że wartości z przedziału [28,81; 35,84] świadczą o niskim stopniu obciążenia, te z przedziału [35,84; 55,55] o średnim stopniu obciążenia, a z przedziału [55,55; 65,32] o wysokim stopniu obciążenia. W pierwszej klasie znalazły się województwa: mazowieckie i podkarpackie i to w tych właśnie regionach sytuacja będzie najkorzystniejsza. Z kolei najgorsza sytuacja będzie miała miejsce w województwie warmińsko-mazurskim (wydatki na poziomie $\max x_2$), które znalazło się w przedziale III, świadczącym o wysokim obciążeniu wydatkami. Porównując klasy województw wyodrębnione w 2016 i 2020 roku, należy zwrócić uwagę, że spośród województw charakteryzujących się w 2016 roku niskim stopniem obciążenia wydatkami trzy znalazły się w przedziale II w 2020 roku. Były to województwa: kujawsko-pomorskie, pomorskie i wielkopolskie, co może świadczyć o stosunkowym (w porównaniu do gmin z innych województw) zwiększeniu obciążeń. W przypadku województwa mazowieckiego i podkarpackiego przedział o niskim stopniu obciążenia został zachowany. Zakwalifikowane w 2016 roku do przedziału III województwo lubuskie, w 2020 roku wykazało się wartościami z przedziału II, co wskazuje na niewielką poprawę sytuacji. Takiej poprawy nie odnotowano dla województwa warmińsko-mazurskiego.

4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu, można stwierdzić, że w całym badanym okresie (lata 2006–2020) województwa różnią się ze względu na stopień obciążenia wydatkami na finansowanie pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej. Świadczą o tym uzyskane wartości współczynnika zmienności (wyższe od 10%). Wyodrębniono województwa, w których aktualna sytuacja w zakresie obciążeń przedmiotowymi wydatkami jest najbardziej niepokojąca i sporządzono prognozę tych obciążeń w perspektywie do 2020 roku. Największe problemy z finansowaniem wydatków związanych z pobytem mieszkańców w DPS-ach mogą mieć gminy zlokalizowane w województwie warmińsko-mazurskim, ponieważ w 2020 roku wydatki te w przeliczeniu na jednego mieszkańca regionu mogą wynieść aż 65,32 zł. Dla porównania w województwie mazowieckim prognozowane wydatki ukształtują się na poziomie 28,81 zł.

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że nie da się jednoznacznie powiązać stopnia obciążenia przedmiotowymi wydatkami z udziałem osób starszych w populacji. Nie występuje istotne zróżnicowanie województw ze względu na tę zmienną demograficzną. Współczynniki zmienności w całym badanym okresie (2006–2016) przyjmowały wartości poniżej 10%. W związku z tym niemożliwe było potwierdzenie przyjętej hipotezy badawczej, że województwa charakteryzują się różnym stopniem obciążenia wydatkami gmin na dofinansowanie pobytu mieszkańców w DPS-ach, z uwagi na różny poziom zaawansowania procesu starzenia się społeczeństwa. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości, kiedy zapewne znacząco wzrośnie udział osób starszych w ogóle mieszkańców DPS-ów, taka zależność się nie pojawi. Obserwowane obecnie zróżnicowanie województw ze względu na obciążenie wydatkami na pobyt mieszkańców w DPS-ach może mieć podłoże niedemograficzne, na przykład może wynikać z większej lub mniejszej dostępności do innych rodzajów placówek opiekuńczych (np. zakłady opiekuńczo-lecznicze podlegające pod system opieki zdrowotnej, a nie system pomocy społecznej), różnego stopnia zamożności lokalnych społeczności itp. Wydaje się również, że oddawanie członków rodziny do domów pomocy społecznej jest w polskiej mentalności ostatecznością, która występuje dopiero wtedy, gdy rodzina nie jest w stanie sprawować opieki nad osobą starszą. Istnieje zatem przypuszczenie, że większość osób starszych nadal pozostaje pod opieką bliskich, a do DPS-ów trafiają one dopiero w ciężkim stanie zdrowia psychicznego i/lub fizycznego. Można zatem postawić hipotezę, że brak związku między sytuacją demograficzną województw oraz skalą dopłat do utrzymania DPS-ów ma podłoże kulturowe i finansowe. Uwarunkowania kulturowe, jakkolwiek dość stałe w czasie, mogą ulegać zmianom, co może skutkować większą skłonnością do oddawania osób starszych pod opiekę DPS-ów.

Konkludując rozważania zawarte w niniejszym artykule, można stwierdzić, że bez względu na brak związku między sytuacją demograficzną województw oraz wydatkami gmin na dopłaty do utrzymania w DPS-ach, należy liczyć się z dalszym wzrostem tych obciążeń w budżetach JST. Precyzyjne stwierdzenie, jakie czynniki są za to odpowiedzialne, wymaga jednak bardziej szczegółowych badań dotyczących struktury osób zamieszkujących DPS-y oraz zasad ich finansowania. W obecnie sporządzanych ogólnodostępnych statystykach dotyczących funkcjonowania DPS-ów niestety takich informacji brakuje. Jest to wyraźny sygnał dla gmin, że problem ten wymaga szczegółowego monitoringu.

Bibliografia

- Bains M., Oxley H. (2004), *Ageing-related Spending Projection for Health and Long-Term Care*, [w:] *Towards Higher-Performing Health Systems: Policy Studies from the OECD Health Project*, OECD, Paris.
- Błądowski P. (2014), *Ekonomiczne aspekty starzenia się ludności*, [w:] J. Majkowski, M. Myśliwiec, A. Członkowski, A. Chybicka (red.), *Wyzwania XXI wieku. Ochrona zdrowia i kształcenie medyczne*, Federacja Polskich Towarzystw Medycznych, Warszawa.
- Bywalec C. (2009), *Ekonomia i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
- Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 grudnia 2016 roku, Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce*, (2017), <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/> [dostęp: 15.07.2017].
- Maciejewski G. (2003), *Poziom zamożności polskich gospodarstw domowych*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy.
- OECD (2015), *Health systems are still not prepared for an ageing population*, <http://oecdinsights.org/2015/04/29/health-systems-are-still-not-prepared-for-an-ageing-population/> [dostęp: 9.11.2017].
- OECD (2017), <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm> [dostęp: 10.11.2017].
- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014), GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny województw* (2007–2016), GUS, Warszawa.
- Rothgang H., Engelke K., *Long-term care: How to organize affordable, sustainable long-term care given the constraints of collective versus individual arrangements and responsibilities*, *Discussion Paper*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8465&langId=en> [dostęp: 9.11.2017].
- Sprawozdania MPiPS–03* (2004–2016), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej> [dostęp: 15.07.2017].
- Sprawozdania MPiPS–05* (2010–2015), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej> [dostęp: 15.07.2017].
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).


Spatial Diversification of Municipal Expenditure for Residual Charges for Inhabitants of Collective Households in Poland. Present Situation and Prognosis

Abstract: Communes as the smallest units of local government in Poland are responsible for social assistance. The growing number of older people can affect the level of care expenses, including these that are spent for care in social welfare houses (SWH). The expenses of municipalities related to the residence of their inhabitants in SWH are increasing systematically, and they are becoming a substantial problem especially for communes at lower socio-economic development level. The aim of this paper is to identify those voivodeships in which communes are and will be mostly affected in the near future by residual charges for inhabitants of SWH and to check whether this is related to the demographic situation. Statistical data analyzed in this paper were taken from public sources: Ministry of Family, Labour and Social Policy reports, and Central Statistical Office. The current situation of voivodeships in the area of population aging and the expenditures on residual charges for inhabitants of SWH were described. There was diagnosed a diversification of voivodships due to the level

of expenditures connected with residual charges for inhabitants of SWH and the lack of diversification due to the participation of the elderly in the population. Basing on linear trend models there was also prepared a forecast of expenditures of communes in the perspective up to 2020. It was shown that the communes located in the warmińsko-mazurskie voivodship would have to face the greatest level of expenditures (per capita). The expenditures per capita in this voivodship will be more than two times of the mazowieckie voivodship's expenditures.

Keywords: collective households, social welfare houses, municipal finance

JEL: H72, D19

	© by the author, licensee Łódź University – Łódź University Press, Łódź, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY (http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)
	Received: 2017-08-20; verified: 2017-11-13. Accepted: 2018-01-12