

prof. UG dr hab. Tomasz Michalski

Problemy monitorowania spójności społecznej na szczeblu lokalnym i regionalnym

Według ogólnej definicji **monitoring** jest to ogólnie rozumiany proces regularnego gromadzenia oraz analizowania danych jakościowych i ilościowych, a także systematyczne pomiary określonych zjawisk, przeprowadzane przez z góry określony czas, najczęściej w ściśle ustalonych interwałach czasowych, według ściśle określonych metod i obejmujące określony przedmiot badań.

Ponadto monitoring jest traktowany jako narzędzie systemu zarządzania rozwojem, ale także jako złożony system organizacyjny.

1. Problemy czasowe związane z dopływem danych:

- ➡ bardzo duże opóźnienie w dostępie do danych;
- ➡ gromadzenie danych w okresie rzadszym niż roczny.

Problemy czasowe związane z dopływem danych:

➡ bardzo duże opóźnienie w dostępie do danych:

BDL GUS zasilenie w dane za 2016 rok:

Według stanu na 29.07.2017 roku na 29 kategorii widniała informacja, że kompletnie zasilone jest 8 kategorii, nie zasilone – 4, pozostałe zasilone częściowo. Przy czym według informacji dostępnych na tejże stronie: cztery kategorie (inwestycje i środki trwałe, podmioty gospodarcze i przekształcenia własnościowe i strukturalne, rachunki regionalne, wynagrodzenia i świadczenia społeczne) zostaną zasilone dopiero w styczniu 2018 roku, a jedna (sektor non-profit) dopiero w styczniu 2019 roku.

Oczywiście także inne instytucje publikują dane z dużym opóźnieniem, np. Krajowy Rejestr Nowotworów.

Problemy czasowe związane z dopływem danych:

- ➡ gromadzenie danych w okresie rzadszym niż roczny:

Przykład z BDL GUS zasilenia w dane co dwa lata: kategoria *kultura fizyczna, sport i rekreacja*, grupa *sport*. Ale widać postęp, gdyż przykład do 2015 roku dane nt. postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych wg form własności były publikowane co 2 lata, a obecnie już co rok.

W BDL GUS są też dane z rzadszych a nawet pojedynczych badań, jak spisy powszechne (ostatnie: 2010 i 2011), dojazdy do pracy (2006), obiekty turystyczne zbiorowego zakwaterowania posiadające urządzenia sportowo-rekreacyjne (1999-2002 i 2009)

Oczywiście także inne instytucje publikują dane w układzie rzadszym niż roczny.

2. Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

- ➡ bardzo mała częstotliwość zdarzeń;
- ➡ mała częstotliwość zdarzeń w połączeniu ze specyfiką procesu;
- ➡ stochastyczny lub pseudostochastyczny charakter opisywanych procesów;
- ➡ skomplikowana struktura monitorowanego procesu.

Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

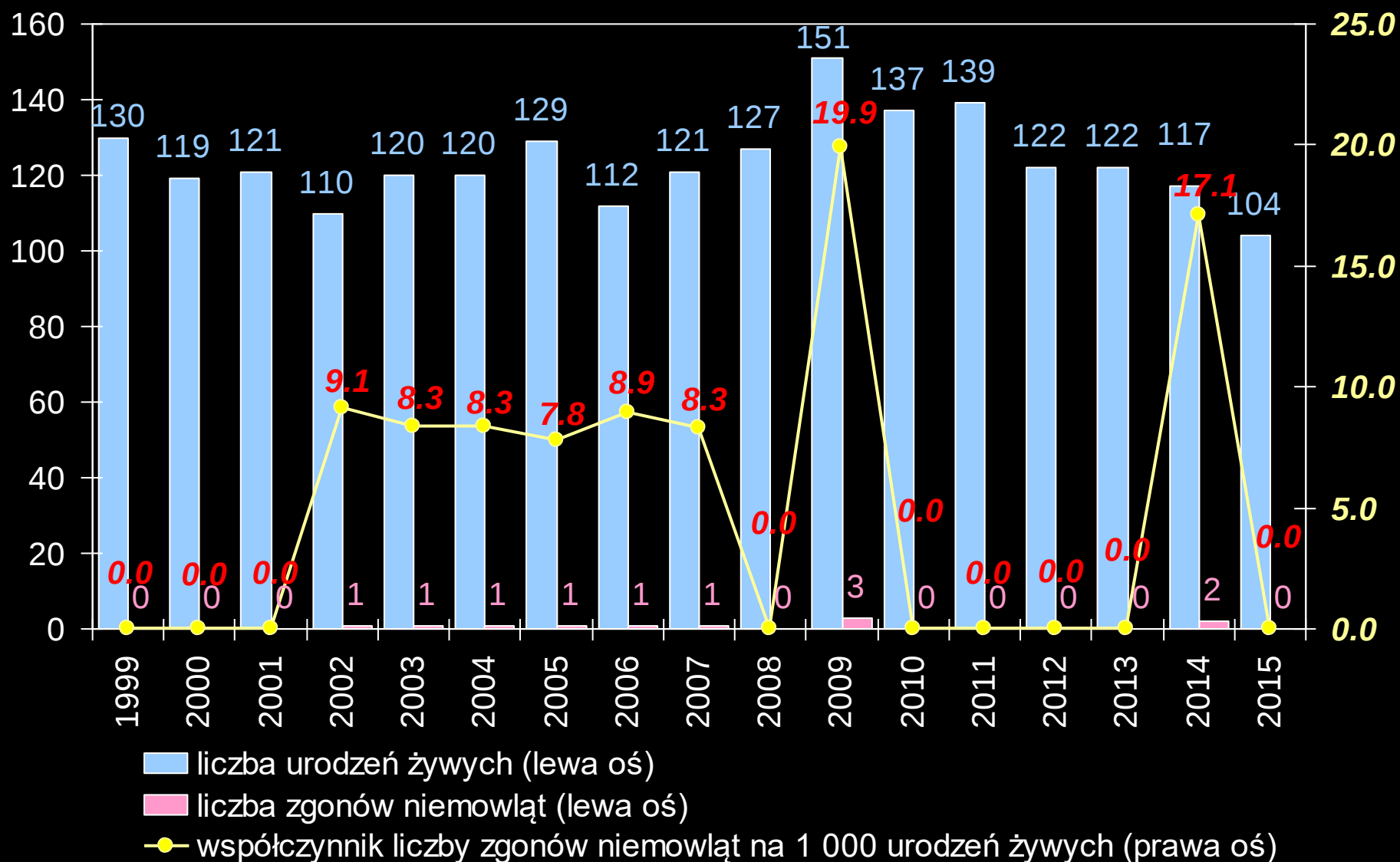
➡ bardzo mała częstotliwość zdarzeń:

Liczba osób w rodzinach
otrzymujących pomoc społeczną
w 2010 r. z gminnych ośrodków

Kategorie:	Województwo pomorskie	MOPS Wejherowo	MGOPS Brusy	GOPS Bobowo
ubóstwo	150 314	2 382	1 307	318
sytuacja kryzysowa	1 797	0	0	0
zdarzenie losowe	1 239	0	7	0
sieroctwo	282	1	0	0
klęska żywiołowa lub ekologiczna	0	0	0	0

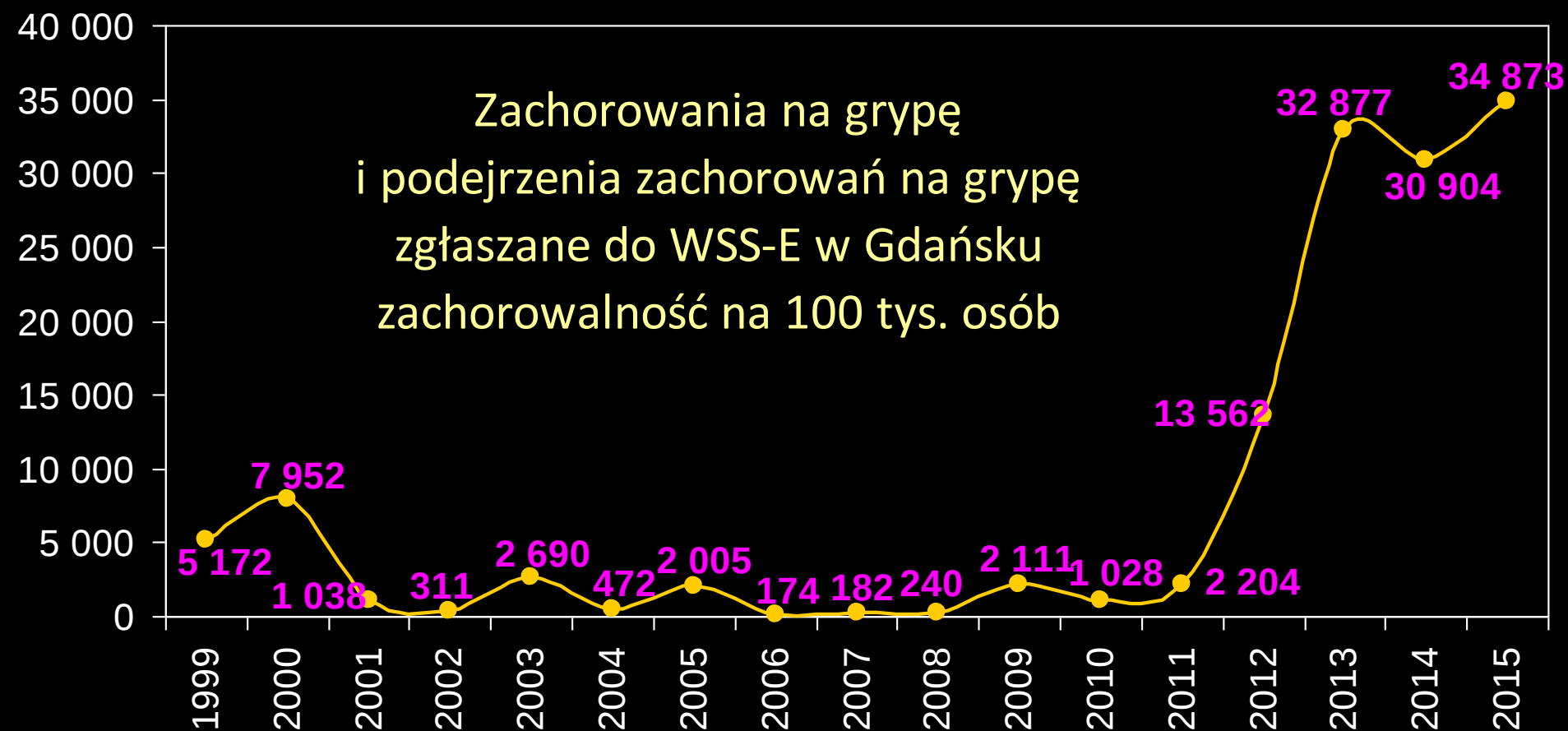
Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

➡ mała częstotliwość zdarzeń w połączeniu ze specyfiką procesu:



Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

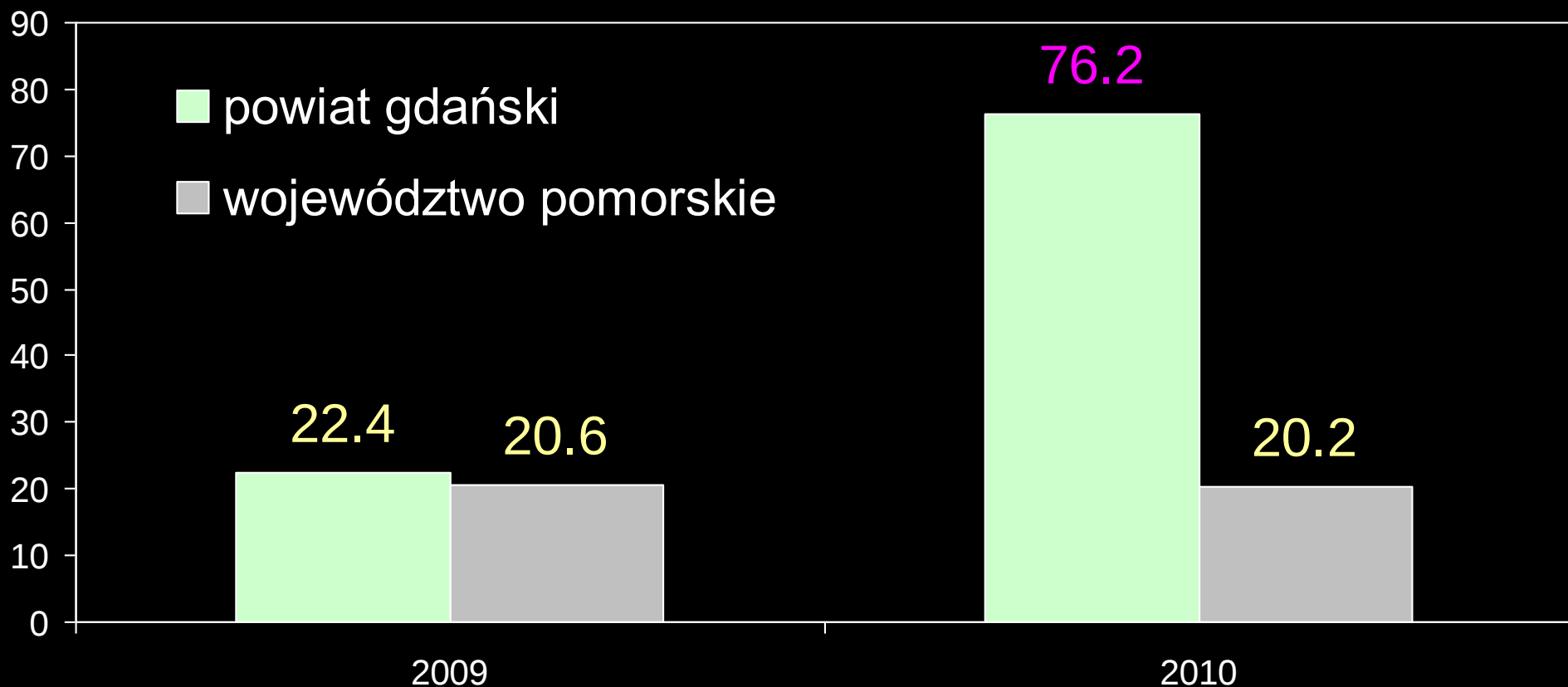
- ➡ stochastyczny lub pseudostochastyczny charakter:
opisywanych procesów



Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

- ➡ stochastyczny lub pseudostochastyczny charakter: opisywanych procesów

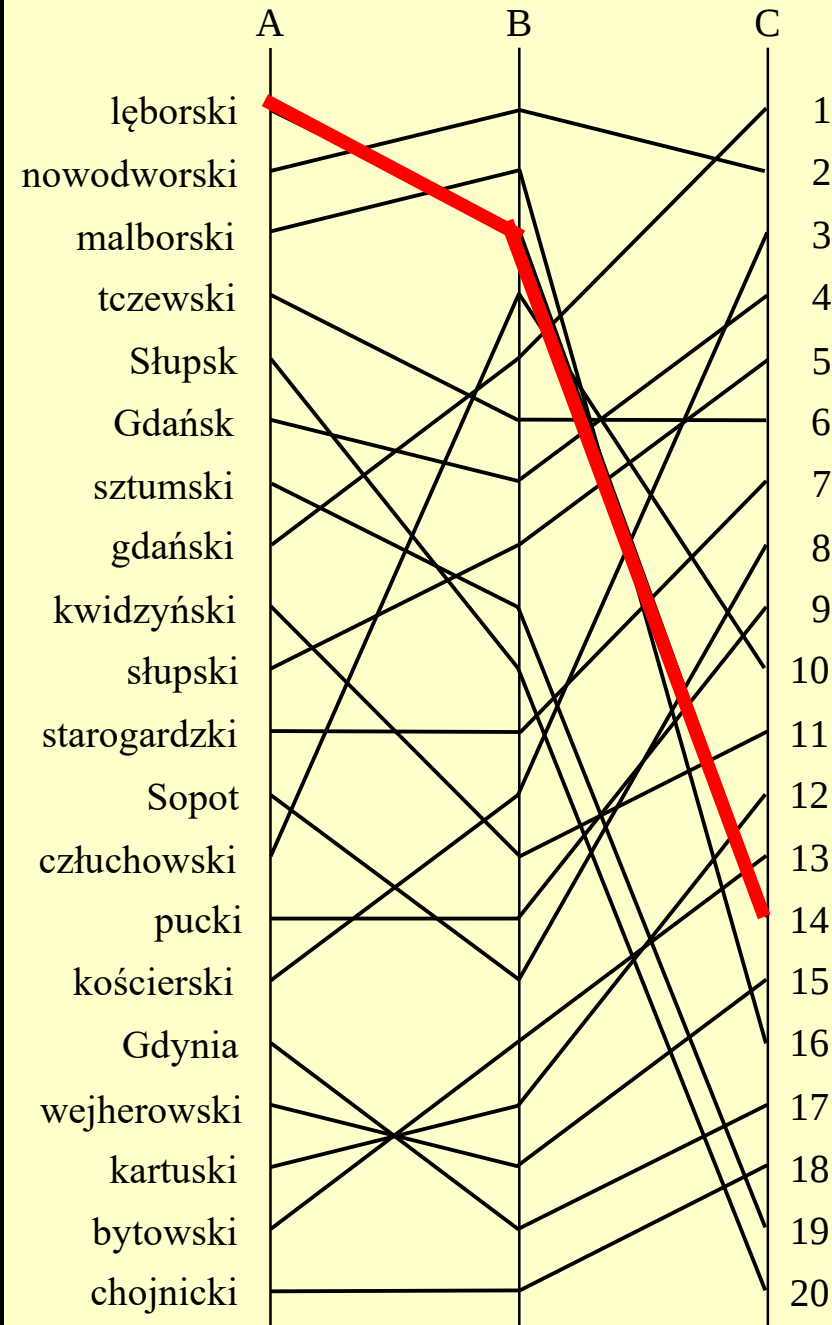
Liczba stwierdzonych przez Policję
przestępstw narkotykowych na 10 tys. mieszkańców



Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu:

➡ skomplikowana struktura monitorowanego procesu:

Kolejność powiatów województwa pomorskiego w 2010 r. ze względu na oddziaływanie pożarów



kolejność: 1 -najgorsza, 20 -najlepsza sytuacja

3. Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników:

- ➡ trudności w operacjonalizacji pojęć;
- ➡ odmienne liczenie wskaźników na różnych szczeblach podziału terytorialnego;
- ➡ zmienność w czasie definicji względnie klasyfikacji lub ich interpretacji.

Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników:

➡ trudności w operacjonalizacji pojęć:

Powoduje to dwojaki rodzaj problemów.

- 1) Jedynie trudność w interpretacji wyników będąca efektem niewiedzy co do interpretacji definicji.
- 2) Niejasność kryterium zaliczania zdarzeń/osób. Na przykład posłużyć pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko zawartym w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (*Dz.U. 1991, Nr 80 poz. 350 z późn. zm.*). Problem tkwi tutaj nie w samej definicji, lecz w tym, że dla służb podatkowych decydujące są interpretacje oraz orzecznictwo, które oceniają, czy kluczowe jest mieszkanie z dzieckiem, czy też związek emocjonalny, względnie dobre relacje dziecka i rodzica lub opiekuna.

Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników:

- ➡ różne liczenie wskaźników na różnych szczeblach podziału terytorialnego:

Podręcznikowym wręcz przykładem jest odsetek osób bezrobotnych.

Stopa bezrobocia jest liczona dla poziomu NUTS-0 do NUTS-4, a dla poziomu NUTS-5 jest to udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym

Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników:

- ➡ zmienność w czasie definicji względnie klasyfikacji lub ich interpretacji:

Takich sytuacji jest bardzo dużo, poniżej jeden przykład:

Definicja bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy z powodu samotnego wychowywania co najmniej jednego dziecka. W pierwotnej wersji było to dziecko do 7 lat, obecnie jest do **18 lat**, **aczkolwiek w rzeczywistości sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana** (dzieje się tak, gdyż „Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” *Dz.U.2004 nr 99 poz. 1001, z późn., zm.* odwołuje się w tej kwestii do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych *Dz.U. 1991, Nr 80 poz. 350 z późn. zm.*, a praktyka bywa jeszcze inna).

4. Problemy z delimitacją jednostek:

- ➡ zmiany istoty podziału administracyjnego;
- ➡ zmiany podziału terytorialnego;
- ➡ odmienne jednostki terytorialne dla różnych instytucji posiadających dane.

Problemy z delimitacją jednostek:

➡ zmiany istoty podziału administracyjnego:

Mają one znaczenie fundamentalne i po każdej takiej zmianie ciągłość monitoringu jest albo silnie zakłócona, albo wręcz trzeba zaczynać wszystko od nowa. Dzieje się tak, ponieważ zmianom istoty podziału administracyjnego towarzyszą zmiany w podziale terytorialnym. A więc mamy do czynienia z efektem synergicznym tych zmian.

Szczególnie destrukcyjne są zmiany istoty podziału administracyjnego w stosunku do monitorowania usług publicznych.

Krótką historią tych zmian w Polsce po 1946 roku: 1954, 1973, 1975, 1998.

Problemy z delimitacją jednostek:

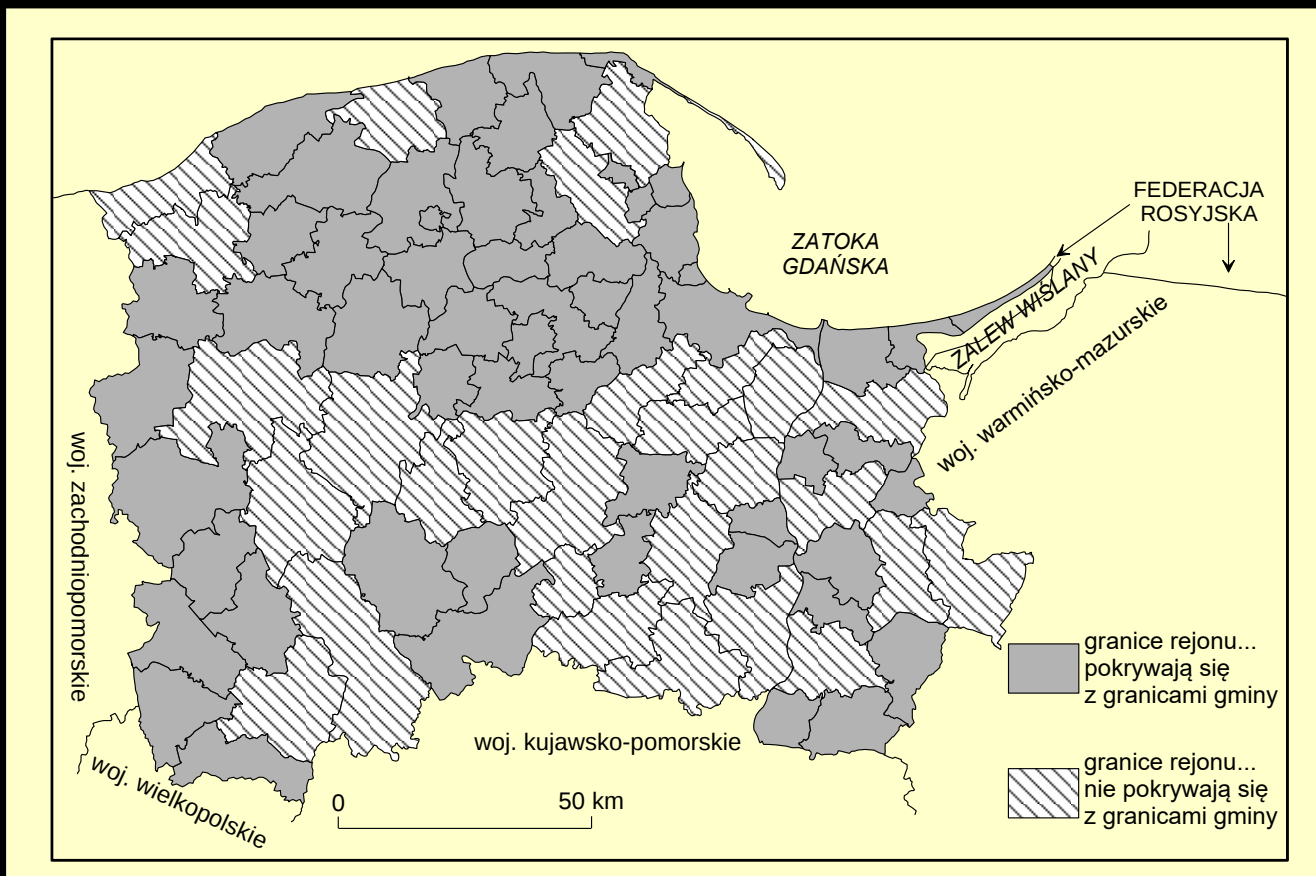
➡ zmiany podziału terytorialnego:

Rzadko zachodzą na szczeblu regionalnym, bardzo często na lokalnym. Jest ich 5 rodzajów (z tego 3 pierwsze mają wyraźnie negatywny wpływ):

- 1] Likwidacja JST (wchłonięcie Opalenia przez Gniew w 1976).
- 2] Tworzenie JST (powstanie Krynicy Morskiej w 1991 r.).
- 3] Przesunięcia granic między istniejącymi JST.
- 4] Zmiana statusu JST (Czarna Woda z miasta na gm. m-w. w 2014 r.).
- 5] Zmiana nazwy JST (zlikwidowaną w 1954 Gardnę Wielką restytuowano jako Smółdzino w 1973).

Problemy z delimitacją jednostek:

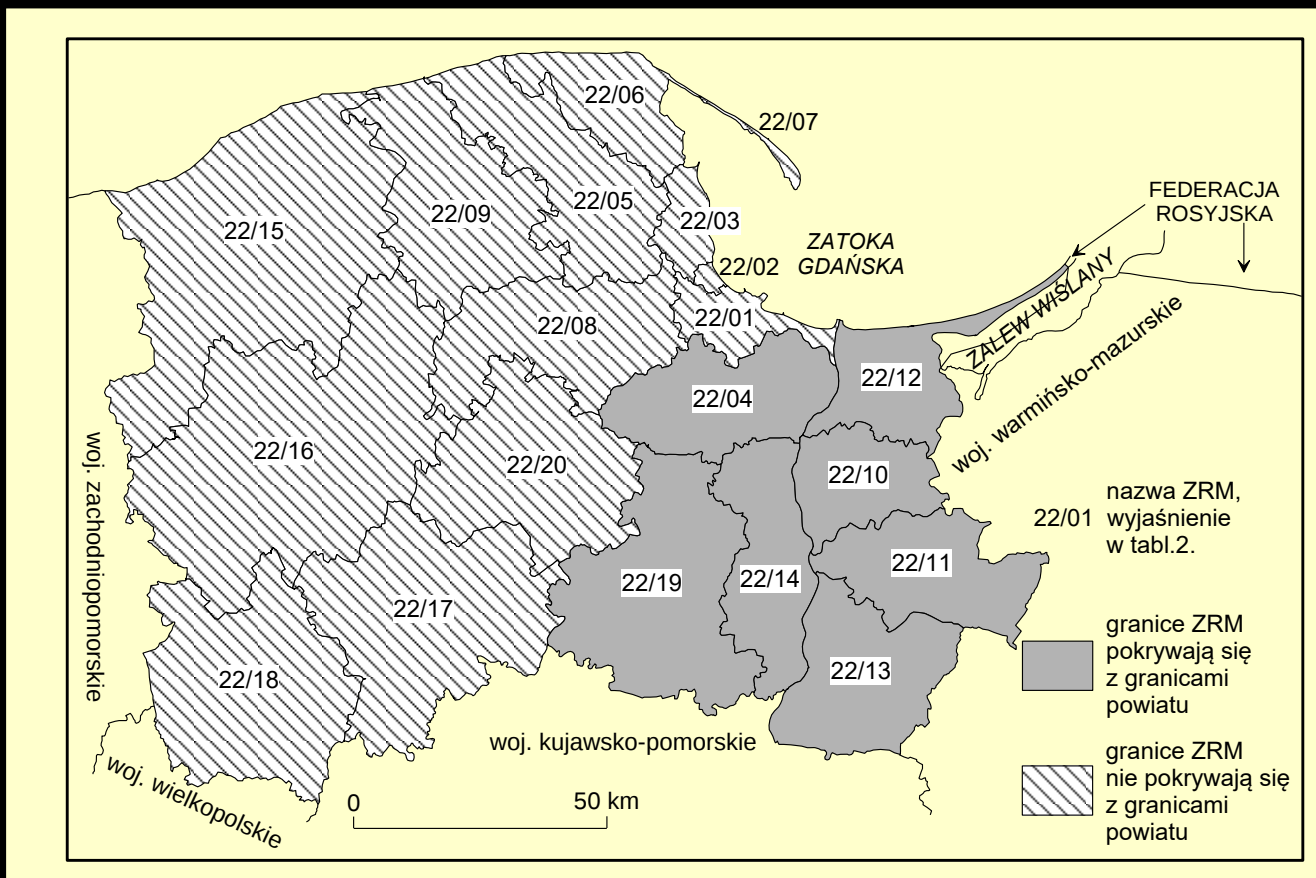
- ➔ odmienne jednostki terytorialne dla różnych instytucji posiadających dane:



Różnice między podziałem na gminy a rejony komisariatów (bez dzielnicowych) i posterunków Policji (stan na 31.12.2010 r.)

Problemy z delimitacją jednostek:

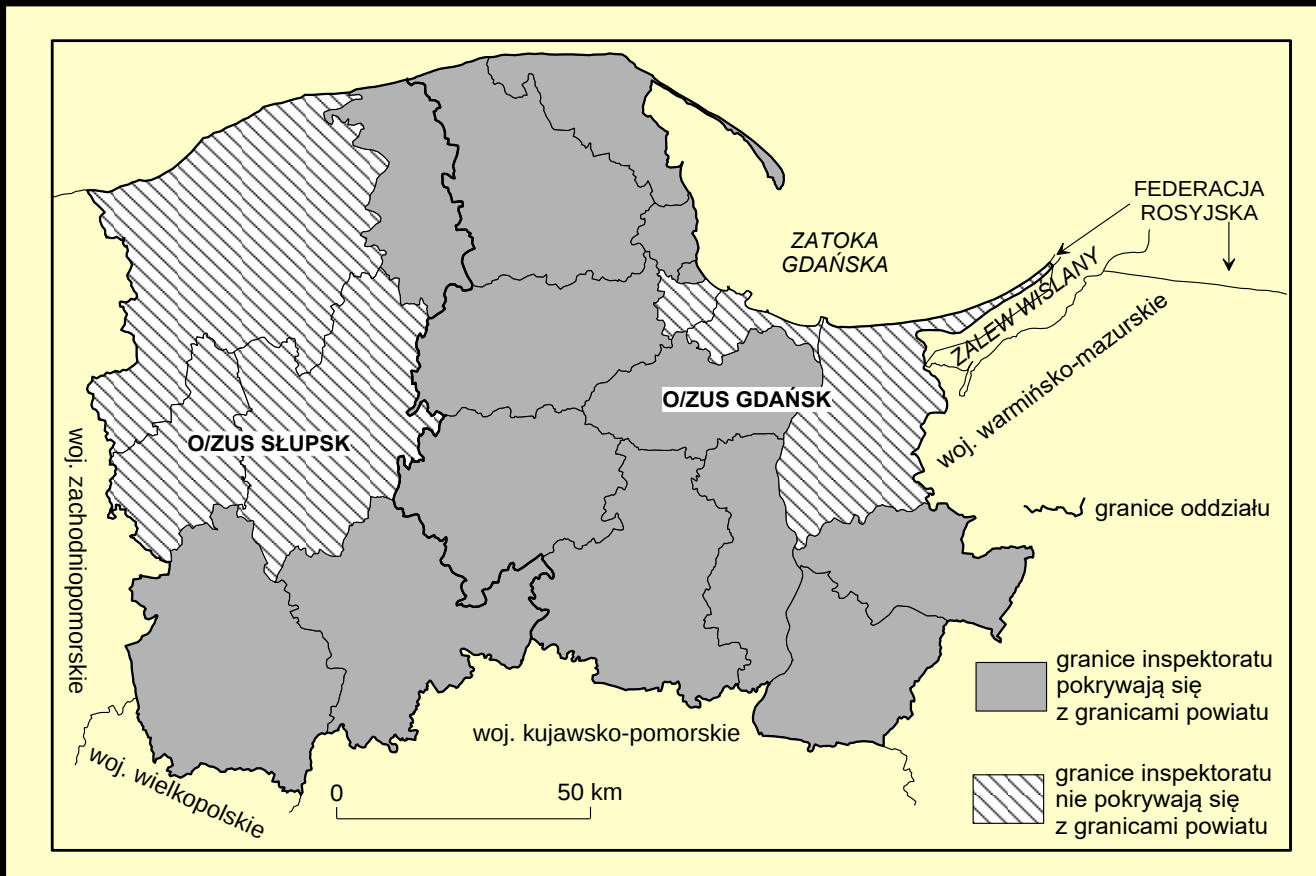
- ➔ odmienne jednostki terytorialne dla różnych instytucji posiadających dane:



Różnice między podziałem na powiaty
a zespoły ratownictwa medycznego (stan na 01.05.2012 r.)

Problemy z delimitacją jednostek:

- ➔ odmienne jednostki terytorialne dla różnych instytucji posiadających dane:



Różnice między podziałem na powiaty
a inspektoraty ZUS (stan na 02.07.2013 r.)

5. Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

- ➡ różnicowanie wewnętrzne ludności;
- ➡ brak wyraźnego określenia populacji, do której odnosi się monitorowany proces;
- ➡ stygmatyzacja uczestników zdarzeń i procesów względnie ich niechęć do zgłaszania zdarzeń;
- ➡ oddziaływanie czynnika finansowego;
- ➡ rozróżnienie między liczbą zdarzeń, a liczbą osób w nich uczestniczących;
- ➡ wpływ efektu gapowicza.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

➡ zróżnicowanie wewnętrzne ludności:

Takich sytuacji jest bardzo dużo, poniżej trochę przykładów:

Przeciętne dalsze trwanie życia. Z przyczyn biologicznych dla kobiet jest ono dłuższe niż dla mężczyzn średnio o 1–2 lata. Większe różnice są warunkowane przez czynniki kulturowe.

Liczba osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1000 osób zatrudnionych w badanej zbiorowości (czyli jedynie w zakładach objętych badaniem).

Nic nie mówiący już podział na ludność miejską i wiejską zamiast na miejską, wiejską i podmiejską.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

- ➡ brak wyraźnego określenia populacji, do której odnosi się monitorowany proces:

Zgodnie z Ustawą z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich – nie ma jednoznacznego określenia przedziału czasowego osób uznanych za nieletnie:

- *zapobiegania i zwalczania demoralizacji za nieletnie uznaje się osoby, które nie ukończyły 18 lat (a więc brakuje dolnego przedziału wiekowego);*
- *w postępowaniach w sprawach o czyny karalne za nieletnie uznaje się osoby, które ukończyły 13 lat, a nie ukończyły 17 lat;*
- *w przypadku wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych – dotyczą one osób, względem których środki te zostały orzeczone (nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 lat).*

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

- ➡ stygmatyzacja uczestników zdarzeń i procesów względnie ich niechęć do zgłaszania zdarzeń:

Odpowiedzialność karna za popełnienie czynu zabronionego, dlatego monitoringowi mogą być poddane tylko zdarzenia obejmujące czyny ujawnione zamiast wszystkich popełnionych.

Nie zgłoszenie czynu z powodu nie obawy przed karą, a raczej, zdaniem poszkodowanego: poniesienia niewielkiej szkody, sceptycyzmu wobec skuteczności pracy Policji itd. Np. 2007 roku na Policję zgłoszono jedynie 46,4% popełnionych przestępstw.

Osoby o danych formach zachowań, poglądów itp. czują się zagrożone ostracyzmem ze strony większości nie aprobującej takich poglądów, orientacji. Np. osoby LGBT.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

➡ oddziaływanie czynnika finansowego:

Dotyczy wykorzystania danych z zakresu usług publicznych. Jeśli wykorzystujemy je w celu pokazania braku ich zapewnienia – problem nie istnieje. Jeśli używamy te dane do analizy sytuacji społecznej – problem jest duży, ponieważ:

Liczba zrealizowanych usług nie odzwierciedla dokładnie zapotrzebowania na nie, lecz bardziej możliwości finansowe instytucji wyznaczonej do ich realizacji.

Z powodu ograniczeń finansowych, przy realizacji niektórych usług obywatele mogą decydować się na ich finansowanie ze środków prywatnych.

Przykładem jest korzystanie z porad lekarzy specjalistów.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

- ➡ rozróżnienie między liczbą zdarzeń a liczbą osób w nich uczestniczących:

Mamy tutaj do czynienia z dwoma rodzajami danych.

Liczba osób, które chociaż raz uczestniczyły w danym zdarzeniu, jak popełnienie przestępstwa, skorzystanie ze świadczenia medycznego itp.

Liczba tych zdarzeń, czyli liczbę stwierdzonych przestępstw, zrealizowanych świadczeń medycznych, świadczeń z pomocy społecznej itd.

Oczywiście, wartości otrzymanego wskaźnika w obu przypadkach będą różne, gdyż jedna osoba może być sprawcą więcej niż jednego przestępstwa stwierdzonego, skorzystać z więcej niż jednego świadczenia medycznego itp.

Problemy związane z czynnikiem ludzkim:

➡ wpływ efektu gapowicza:

Efekt gapowicza ma głównie wpływ w przypadku zmiennych odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do korzystania z usług na terenie danej jednostki przestrzennej przez osoby nie zaliczane do tej jednostki. Skutkuje to tym, że mamy wprowadzić liczbę zdarzeń, lecz pojawia się problem z właściwym zdefiniowaniem subpopulacji, której te zdarzenia dotyczą.

Np. konieczność odniesienia danych o zdarzeniach w gimnazjach do liczby uczniów do nich uczęszczających, a nie do liczby mieszkańców danej gminy w wieku gimnazjalnym.

Osobną kwestią są metody przeciwdziałania lub chociaż ograniczenia negatywnych skutków monitoringu spójności społecznej na szczeblu lokalnym i regionalnym



DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ

Tomasz Michalski

Instytut Geografii, Uniwersytet Gdański

tomasz.michalski@ug.edu.pl