

TOMASZ MICHALSKI

Uniwersytet Gdański

PROBLEMY W OPRACOWANIU WSKAŹNIKÓW DLA MONITORINGU PRZESTRZENNEGO SYTUACJI SPOŁECZNEJ W POLSCE

Abstract: Problems of Designing Indices for Spatial Monitoring of the Social Situation in Poland. The aim of the study is to present threats to the monitoring of the social situation in the Polish context. Due to the accumulation of threats, the focus was primarily on the local level (LAU-1, LAU-2) and, to a lesser extent, on the national and the regional level (NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3). A total of five groups of problems were distinguished: (1) temporary associated with the influx of data, (2) low frequency or a clear specificity of the process, (3) resulting from the difficulty in clearly defining indicators (4) associated with delimitation of units, (5) related to the human factor. Finally, a brief overview of the possibilities to counteract some of the enumerated threats was presented.

Key words: Social situation, spatial monitoring.

Wprowadzenie

Dynamicznie zachodzące w Polsce procesy wymagają dostarczenia samorządom różnych szczebli dokładnych i wiarygodnych danych na temat panującej w nich sytuacji społecznej. Z obserwacji dotychczasowej polityki przestrzennej wyraźnie widać taką potrzebę. Dlatego pojawiają się zarówno oddolne inicjatywy¹ mające wypełnić tę lukę, jak też problem ten jest dostrzegany ze szczebla centralnego².

Z płaszczyzny teoretycznej za szerszym wdrożeniem monitoringu przestrzennego sytuacji społecznej przemawiają dwa uwarunkowania: pierwsze,

¹ Na przykład: badania zrealizowane w ramach Regionalnego Barometru Społecznego prowadzonego przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

² Na przykład zlecony przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji: Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia realizowany obecnie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku.

związane z koniecznością przeciwdziałania szeroko rozumianemu wykluczeniu, drugie prorozwojowe.

Dynamiczne przemiany zachodzące w Polsce po upadku systemu socjalistycznego bezsprzecznie polepszyły warunki i jakość życia w naszym kraju, jakkolwiek całe grupy osób stały się silnie zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym [dokładne wyjaśnienie pojęć: Panek 2011].

Praktycznie wszystkie nowo powstające lub modyfikowane teorie rozwoju gospodarczego kluczową rolę przypisują czynnikowi ludzkiemu i to niezależnie od proveniencji tych teorii. W tym celu niezbędne jest dokładne rozpoznanie endogenicznych zasobów regionalnych i lokalnych. Szerzej na ich temat: [Korenik, Rogowska 2011).

Dwa powyższe uwarunkowania przemawiające za rozwojem monitoringu przestrzennego sytuacji społecznej wzmocnia ważna rola usług społecznych świadczonych przez samorządy terytorialne [por. Bober *et al.* 2013; Denek 2003]. Usługi te mają przeciwdziałać wykluczeniu oraz podnosić jakość i warunki życia obywateli, ale też stanowić bodźce prorozwojowe dla regionalnych i lokalnych gospodarek.

Niestety w warunkach polskich prowadzenie monitoringu przestrzennego napotyka wiele problemów, które zdiagnozował Czochoński [2013]. Dlatego w prezentowanym opracowaniu postanowiono skupić się dość dokładnie, ale tylko na problemach związanych z monitoringiem sytuacji społecznej (rozumianej w szerszym znaczeniu).

1. Problemy czasowe związane z dopływem danych

Zdecydowana większość danych upublicznianych zarówno przez GUS, jak też inne instytucje – jest dostępna w układzie rocznym z prawie rocznym opóźnieniem w stosunku do końca okresu sprawozdawczego. Niemniej jednak są wyjątki od tej prawidłowości. Część danych jest dostępna dużo szybciej³, ale zdarzają się sytuacje, kiedy dane są udostępniane z większym niż roczne opóźnieniem. Możemy wyróżnić dwa rodzaje problemów z tym związanych:

³ Na przykład Zakład Epidemiologii, Pracownia Monitorowania i Analizy Sytuacji Epidemiologicznej wchodzący w skład Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny podaje co dwa tygodnie *Meldunki Epidemiologiczne – Zachorowania i podejrzenia zachorowań na grypę w Polsce*, które są prawie natychmiast umieszczane w Internecie. Z niewiele większym opóźnieniem w stosunku do końca okresu sprawozdawczego są także udostępniane dane z zakresu bezrobocia zbierane przez urzędy pracy.

1. Bardzo duże opóźnienie w dostępie do danych.
2. Gromadzenie danych w okresie rzadszym, niż roczny.

W pierwszym przypadku, ze względu na specyfikę monitorowanego procesu, wiarygodne dane są udostępniane z większym niż roczne opóźnieniem. Za przykład może posłużyć zachorowalność na nowotwory złośliwe. Wpływające do bazy danych zgłoszenia są weryfikowane na bieżąco i teoretycznie mogą być udostępniane, niemniej jednak konieczne jest przeprowadzanie co pewien czas retroweryfikacji [Zemła *et al.* 1999], co powoduje, że dostatecznie wiarygodne dane dostępne są ze znacznym opóźnieniem.

Kolejny problem w dostępie do aktualnych danych wynika z tego, że część spośród nich jest gromadzona w układzie jeszcze rzadszym niż rok. Możemy wyodrębnić dwie podgrupy: danych gromadzonych regularnie ale rzadko i danych gromadzonych nieregularnie.

Do pierwszej podgrupy zaliczymy dane gromadzone podobnie jak wcześniej wspomniane, tyle że zamiast w układzie rocznym – rzadziej. Za przykład z GUS może służyć cała gama danych opisujących gospodarkę mieszkaniową czy sport (oparto się na Banku Danych Lokalnych GUS). Ponadto, wiele innych instytucji przeprowadza badania w układzie rzadszym niż roczny. Na przykład badania ankietowe typu ESPAD⁴ służące rozpoznaniu skali rozprzestrzenienia substancji psychoaktywnych wśród młodzieży, które zaleca się przeprowadzać raz na cztery lata. Innym przykładem jest liczenie osób bezdomnych w woj. pomorskim, które jest przeprowadzane raz na dwa lata przez Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności.

Do drugiej podgrupy zaliczono dane udostępniane nieregularnie. Za przykład z GUS mogą służyć dane charakteryzujące obiekty turystyczne zbiorowego zakwaterowania posiadające urządzenia sportowo-rekreacyjne (w BDL GUS dane dostępne są za lata 1999–2002 i 2009), a także dane udostępniane na podstawie spisów (rolny i powszechny). W przypadku innych instytucji są to najczęściej dane pochodzące z ewidencji samorządów lub badań ankietowych realizowanych na potrzeby strategii rozwoju poszczególnych jednostek samorządowych lub w efekcie badań naukowych.

⁴ Pełna nazwa: Europejski Program Badań Szkolnych na temat Alkoholu i Narkotyków (European School Survey Program on Alcohol and Drugs). Są to badania prowadzone w krajach europejskich co cztery lata, począwszy od 1995 r., według uzgodnionej metodologii i wystandardyzowanych warunków w celu zapewnienia maksymalizacji porównywalności wyników [Hibell *et al.* 2012].

2. Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu

Część spośród procesów zachodzi na tyle rzadko lub odznacza się tak dużą specyfiką, że wykorzystanie danych z ich monitorowania (zwłaszcza na szczeblu lokalnym lub subregionalnym) napotyka poważne trudności. Wyodrębniono cztery grupy takich problemów:

1. Bardzo mała częstotliwość zdarzeń.
2. Mała lub bardzo mała częstotliwość zdarzeń w połączeniu ze specyfiką procesu.
3. Stochastyczny lub zbliżony do niego charakter opisywanych procesów.
4. Skomplikowana struktura monitorowanego procesu.

Niektóre zdarzenia poddawane monitoringowi zdarzają tak rzadko, że przy rocznym horyzoncie gromadzenia danych w znacznej części jednostek (zwłaszcza gminach) nie zachodzą. Za przykład takiego wskaźnika może służyć np. liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej ze strony gminnych ośrodków z powodu zdarzenia losowego⁵ lub liczba mieszkańców woj. pomorskiego leczonych na jego terenie (których to leczenie sfinansował Pomorski Oddział NFZ) z powodu uzależnień mieszanych⁶.

Z jeszcze większym problemem mamy do czynienia, gdy monitoring obejmuje nie dość, że rzadko zachodzący proces, to dodatkowo sam proces odznacza się specyfiką. Konstrukcja wskaźnika generuje dodatkowe zagrożenia dla późniejszych analiz. Dobrym przykładem jest monitorowanie zgonów niemowląt. Po pierwsze, jest to proces zachodzący relatywnie rzadko, co powoduje, że jego analiza w układzie rocznym na poziomie lokalnym (zwłaszcza gminnym) jest mało wartościowa. Ponadto, w analizach stosuje się najczęściej wskaźnik liczby zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych. Powoduje to, że zgony pochodzące z cięż mnogich mogą wpływać dodatkowo silnie zniekształcająco na wartości tak otrzymanego współczynnika⁷.

Niektóre spośród monitorowanych procesów mają w swoją naturę wpisane duże różnice liczby zdarzeń w badanych przedziałach czasowych. Może

⁵ W 2010 r. takich osób nie było w 36,6% gmin woj. pomorskiego (maszynopis otrzymany z Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku).

⁶ W 2010 r. takich osób nie było w 56,1% gmin woj. pomorskiego (maszynopis otrzymany z Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia).

⁷ Na przykład w gminie Trąbki Wielkie w 2009 r. odnotowano 3 zgony na 191 urodzeń żywych co daje współczynnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń wynoszący aż 19,9, podczas gdy w 2012 r. było to 0 zgonów na 122 urodzenia żywe (Baza Demografia GUS).

być to uwarunkowane przez czynniki o charakterze wewnętrznym lub zewnętrznym. W przypadku tych pierwszych duże zmiany natężenia monitorowanego procesu wynikają z jego natury, w drugim są rezultatem natury procedury diagnozowania procesu. Przykładem problemów związanych z monitoringiem i późniejszą analizą procesu o zbliżonym do stochastycznego charakterze z powodu uwarunkowań wewnętrznych jest zapadalność na grypę⁸. Natomiast przykładem takiego procesu uwarunkowanego egzogenicznie jest liczba stwierdzonych przestępstw narkotykowych⁹. W procesie rozpracowywania przez policję środowiska dealerów narkotykowych możemy wyróżnić trzy główne etapy: (1) w pierwszej fazie, po rozbiciu gangu narkotykowego – notujemy niski wskaźnik stwierdzonych przestępstw i towarzyszy mu obniżone natężenie rzeczywistych rozmiarów zjawiska, (2) w drugiej fazie następuje wzrost rozmiarów zjawiska, lecz towarzyszy mu zazwyczaj niewielki wzrost liczby stwierdzonych przestępstw¹⁰, (3) w trzeciej fazie notujemy wysoką wartość stwierdzonych przestępstw w związku z rozbiciem gangu narkotykowego, czemu towarzyszy spadek rzeczywistej intensywności zjawiska. Po czym cały proces zaczyna się „od nowa”.

W opracowaniu pod *skomplikowaną strukturą monitorowanego procesu* rozumie się różną wagę monitorowanych obiektów lub zdarzeń. W takiej sytuacji przeliczanie jednego obiektu/zdarzenia na np. 10 tys. ludności wypacza obraz monitorowanego procesu. Dobrym przykładem pierwszego może być obliczanie liczby ludności przypadającej na jedną przychodnię lub szpital (w województwie czy powiecie). Drugim obliczanie liczby pożarów na 10 tys. ludności¹¹.

⁸ Na przykład w 2000 r. odnotowano w woj. pomorskim 7952 zachorowań na grypę i podejrzeń zachorowań na nią (J10-J11, X rewizja) na 100 tys. mieszkańców, podczas gdy rok później było to 1038, a dwa lata później zaledwie 311 (Biuletyny *Choroby Zakaźne i Zatrucia w Polsce* za lata 2000–2002).

⁹ Dobrą ilustracją opisanego procesu może być liczba stwierdzonych przez Policję przestępstw narkotykowych na terenie powiatu gdańskiego: w 2009 r. było to 209 przestępstw, a rok później już 729 (maszynopis otrzymany z Wydziału Wywiadu Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku).

¹⁰ Jest to oczywiście uproszczenie – wszystko zależy od sprawności policji oraz od przyjętej taktyki prowadzenia śledztw.

¹¹ Zgodnie z Załącznikiem nr 3 (Instrukcja w sprawie zasad sporządzania i obiegu dokumentacji zdarzeń) do *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. 1999 nr 111 poz. 1311), ze względu na kryterium wielkościowe, wyróżniamy cztery kategorie pożarów: małe, średnie, duże i bardzo duże. Przykładowo pożar mały występuje, jeśli w jego wyniku zostały spalone lub zniszczone lasy, uprawy, torfowiska i nieużytki o powierzchni do 1 ha, w przypadku pożaru bardzo dużego jest to powierzchnia powyżej 100 ha. Trudno więc ich skutki społeczne liczyć tak samo przez przeliczenie samego zdarzenia na określoną liczbę ludności.

3. Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników

Osobną kategorią są problemy wynikające z niejednoznaczności pojęć, które na potrzeby monitoringu muszą być dokładnie zoperacjonalizowane. Wyodrębniono trzy grupy problemów:

1. Trudności w operacjonalizacji pojęć.
2. Różne liczenie wskaźników na różnych szczeblach podziału terytorialnego.
3. Zmienność definicji lub klasyfikacji.

Zdarza się także, że definicje, z których korzystają konstruktorzy monitoringu nie są precyzyjne lub są wieloznaczne. Powoduje to dwa rodzaje problemów. W pierwszym przypadku pojawia się tylko trudność w interpretacji wyników będąca efektem niewiedzy co do interpretacji definicji. Za przykład może posłużyć pojęcie *osoby samotnie wychowującej dziecko* zawarte w *Ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz.U. 1991, Nr 80 poz. 350 z późn. zm.). Wprawdzie wydaje się, że operacjonalizacja zawartej w tej *Ustawie* definicji nie powinna nastręczać problemów, niemniej jednak w praktyce jest inaczej. Dzieje się tak, ponieważ w tym przypadku 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 opiekuna¹². Ten problem nie występuje przy definicji stosowanej przez urzędy pracy.

Możemy mieć także do czynienia z bardziej skomplikowanymi sytuacjami, gdy są różniące się między sobą definicje, na które nakłada się jeszcze odmienna praktyka. Dodatkowo całość komplikuje nielegalność podejmowanych działań i/lub stygmatyzacja uczestników/realizatorów. Za przykład może posłużyć definicja problemowego użytkownika narkotyków, której brzmienie w Polsce jest odmienne od propagowanego przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii. Według polskiej definicji *problemowym użytkownikiem narkotyków* jest osoba, która długotrwale używa narkotyków (substancji nielegalnych), co powoduje u osoby używającej poważne problemy natury zdrowotnej i społecznej. Natomiast według operacyjnej definicji Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii *problemowymi użytkownikami narkoty-*

¹² Przytoczono tę opinię za: www.ksiegowosc.infor.pl.

ków są osoby używające opiatów, amfetaminy lub/oraz kokainy w sposób długotrwały, częsty lub iniekcyjny (www.kbpn.gov.pl).

Czasami trzeba używać inaczej zdefiniowanych wskaźników do monitorowania procesów na różnych szczeblach podziału terytorialnego. Najczęściej dzieje się tak ze względu na tajemnicę statystyczną. Za przykład mogą posłużyć problemy z monitorowaniem poziomu bezrobocia rejestrowanego. Dla poziomu od NUTS-0 do NUTS-4 jest to procentowy udział liczby bezrobotnych (zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy) w liczbie ludności aktywnej zawodowo. Dla poziomu NUTS-5 można wprawdzie uzyskać dane o liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, lecz nie są dostępne dane na temat ludności aktywnej zawodowo. W tym przypadku można uzyskać jedynie dane na temat liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Ostatni z omawianych problemów pojawia się w przypadku analiz czasowych. W ich przypadku często spotkać się można ze zmianami definicji lub klasyfikacji poszczególnych procesów. Wprawdzie nie ma to wpływu na analizy o charakterze statycznym, lecz dla tych o charakterze dynamicznym stanowi poważne wyzwanie, gdyż powoduje utrudnienia z porównywaniem danych. Problem związany ze zmianami definicji dobrze ilustruje pojęcie bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy z powodu samotnego wychowywania co najmniej jednego dziecka¹³. W pierwotnej wersji było to dziecko do 7 lat, obecnie jest do 18 lat, jakkolwiek w rzeczywistości sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. Za drugi przykład może służyć Polska Klasyfikacja Działalności 2004¹⁴ i Polska Klasyfikacja Działalności 2007¹⁵, która zastąpiła tę pierwszą.

4. Problemy z delimitacją jednostek

Zmiany podziału administracyjnego oraz różne jego rodzaje także nie ułatwiają monitoringu sytuacji społecznej. Problemy z nimi związane podzielono na trzy grupy:

1. Zmiany istoty podziału administracyjnego.

¹³ Definicja ta nie jest wyraźnie regulowana przez *Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. 2004 nr 99 poz.1001 z późn. zm.) gdyż „Ilekroć w ustawie mowa o (...) osobie samotnie wychowującej dzieci – oznacza to osobę samotnie wychowującą co najmniej jedno dziecko w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych” (art. 2.).

¹⁴ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) plus załącznik* (Dz.U. 2004 nr 33 poz. 289).

¹⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) plus załącznik* (Dz.U. 2007 nr 251 poz. 1885).

2. Zmiany podziału terytorialnego.
3. Odmienne jednostki terytorialne.

Zmiany istoty podziału administracyjnego zawsze powodują olbrzymie zakłócenia nie tylko w ciągłości, lecz także w założeniach monitoringu przestrzennego. Można zatem stwierdzić, że 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 za zmianami istoty podziału administracyjnego zawsze idą ważne zmiany w samym podziale terytorialnym. A więc mamy do czynienia z efektem synergicznym tych zmian. Szczególnie destrukcyjne są zmiany istoty podziału administracyjnego w stosunku do monitoringu usług publicznych świadczonych przez samorządy, gdyż za każdym razem daleko idącym zmianom ulegają ich kompetencje i obowiązki.

Obecnie na szczebel regionalny składają się województwa¹⁶, na szczebel lokalny składają się trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną: powiaty (ziemskie i tzw. grodzkie), gminy (wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie) oraz dzielnice (występują jedynie w Warszawie). Oprócz nich istnieją także inne jednostki dopuszczone przepisami¹⁷, jak sołectwa, dzielnice, osiedla, sioła, przysiółki, kolonie, okręgi, obwody, rejony itp., ale odgrywają one rolę jedynie jednostek pomocniczych. W okresie po II wojnie światowej¹⁸ odnotowano pięć zmian istoty podziału administracyjnego Polski:

- W 1954 r. wprowadzono w miejsce gmin (było ich wtedy 3001) gromady¹⁹ (8789), które istniały wprawdzie także wcześniej, ale tylko jako jednostki pomocnicze gmin (w czym przypominały dzisiejsze sołectwa);
- W 1954 r. wprowadzono, wzorując się na systemie radzieckim, nowy typ jednostki administracyjnej pod nazwą osiedle typu miejskiego²⁰ (były ich trzy typy: osiedla robotnicze, uzdrowiskowe, rybackie);

¹⁶ NUTS-1 i NUTS-4 są tylko jednostkami do celów statystycznych nie mającymi osobowości prawnej.

¹⁷ *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym* (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591).

¹⁸ Liczono od wprowadzenia w życie *Rozporządzenia Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych* (Dz.U. 1946 nr 28 poz. 177).

¹⁹ *Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych* (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 191).

²⁰ *Ustawa z 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli* (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 192).

- W 1973 r. przywrócono gminy likwidując gromady i osiedla typu miejskiego²¹;
- W 1975 r. zlikwidowano powiaty²² tworząc jednocześnie 49 województw w miejsce dotychczasowych 17;
- W 1998 r. przywrócono powiaty²³ zmniejszając jednocześnie liczbę województw do 16.

O ile zmiany podziału administracyjnego Polski na szczeblu regionalnym wprowadzane są dość rzadko, o tyle ze zmianami podziału terytorialnego na szczeblu lokalnym mamy do czynienia niezwykle często. Łącznie wyróżniono pięć rodzajów zmian w podziale administracyjnym Polski. Z tego trzy pierwsze mają duże znaczenie dla monitoringu przestrzennego, natomiast dwie ostatnie mniejsze. Pierwsza z nich to likwidowanie jednostek samorządu terytorialnego. Za przykład może służyć mająca miejsce w 1976 r. wielka akcja likwidacji części spośród przywróconych trzy lata wcześniej gmin. Druga to tworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego. Trzecią, zachodzącą najczęściej, są zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Zdarzają się one właściwie co roku i na szczęście są raczej niewielkie – a tym samym zdecydowana większość spośród nich wywiera minimalny wpływ na monitoring. Czwarty rodzaj to zmiany statusu jednostek samorządu terytorialnego, które nie zdarzają się obecnie zbyt często. Ponadto, w porównaniu z innymi zmianami nie niosą ze sobą aż tak bardzo negatywnych konsekwencji dla monitoringu. Ostatni, piąty rodzaj to zmiany nazw jednostek samorządu terytorialnego. Są najslabiej odczuwalne spośród omawianych problemów monitoringu, niemniej jednak mogą wywoływać u osób słabo zorientowanych w problematyce terenu objętego monitoringiem pewne zamieszanie. Problemy ze zmianami jednostek nie dotyczą jedynie podziału administracyjnego, lecz także innych podziałów terytorialnych, z których korzystamy w monitoringu przestrzennym²⁴ (zwłaszcza na szczeblu lokalnym).

Dane statystyczne wykorzystywane w monitoringu są gromadzone także przez inne niż GUS instytucje. Spotykamy się wtedy z dwiema sytuacjami.

²¹ Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972 nr 49 poz. 312).

²² Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91.)

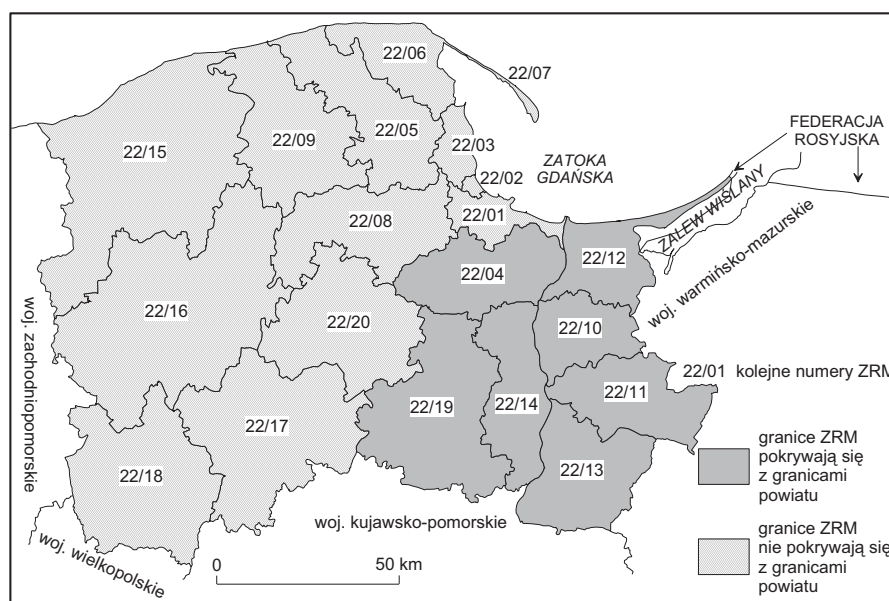
²³ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).

²⁴ Na przykład posterunek Policji w Borzytuchomiu w 2011 r. został zlikwidowany, a rejon jego działania przyłączony do rejonu komendy powiatowej w Bytowie.

Przy pierwszej nie ma żadnych problemów, gdyż podział terytorialny stosowany w tych instytucjach jest zbieżny z podziałem administracyjnym kraju. W drugim przypadku mamy do czynienia z podziałami przestrzennymi odmiennymi od podziału administracyjnego Polski, co oczywiście rodzi już problemy.

Za przykład danych dostępnych w podziale zgodnym z podziałem administracyjnym kraju mogą służyć te z zakresu edukacji. Są to np. dane na temat edukacyjnej wartości dodanej w gimnazjach, liceach ogólnokształcących i technikach udostępniane przez Instytut Badań Edukacyjnych (<http://ewd.edu.pl/>).

Niestety, dość często zdarza się, że instytucje posiadające dane potrzebne do monitoringu przestrzennego mają własny podział terytorialny, niekompatybilny z podziałem administracyjnym kraju. Przy czym te różnice są szczególnie boleśnie odczuwane przy analizach na poziomie lokalnym. Na ryc. 1 podano jeden z takich odmiennych podziałów, stwarzający szczególnie duże problemy przy monitorowaniu sytuacji.



Ryc. 1. Różnice między podziałem na rejony operacyjne Zespołów Ratownictwa Medycznego (ZRM) (stan na 1.05.2012 r.) a ówczesnym podziałem na powiaty w woj. pomorskim

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Aktualizacja... 2012].

5. Problemy związane z czynnikiem ludzkim

Jest to najbardziej zróżnicowana wewnętrznie grupa problemów wpływających na jakość monitoringu. W uproszeniu zgrupowane tu problemy możemy podzielić na trzy podgrupy. Pierwsza (pkt 1) jest związana z dużą nierównomiernością natężenia monitorowanego procesu w różnych zbiorowościach ludzkich. Druga podgrupa (pkt 2–3) jest związana z niemożnością dokładnego określenia populacji, którą obejmuje lub powinien obejmować monitoring. Trzecia podgrupa pośrednio związana jest z finansami (pkt 4–5):

1. Zróżnicowanie wewnętrzne ludności.
2. Brak wyraźnego określenia populacji, do której odnosi się monitorowany proces.
3. Stygmatyzacja uczestników zdarzeń i procesów.
4. Oddziaływanie czynnika finansowego.
5. Wpływ efektu gapowicza.

Część objętych monitoringiem procesów bardzo różni się między sobą ze względu na cechy ludności. Powoduje to, że ogólna analiza danego procesu, przeprowadzona chociażby w przeliczeniu na 10 tys. ludności, nie odzwierciedla jego całej złożoności. W takiej sytuacji zachodzi konieczność podziału analizowanej zbiorowości na grupy. Najczęściej jest prowadzone w podziale na ludność wiejską/miejską lub w podziale na płeć, rzadziej w innych²⁵. Najbardziej powszechnym przykładem jest obliczanie stopy bezrobocia w podziale na płeć.

Nawet jeśli mamy liczbę zdarzeń, to odniesienie ich do ogólnej liczby ludności nie zawsze ma sens, a nawet może być mylące. Dlatego należy pomierzoną liczbę zdarzeń odnosić do ściśle wyodrębnionych grup ludności, które nie zawsze możemy dostatecznie wiarygodnie określić. Za przykład może służyć próba obliczenia współczynnika śmiertelności z powodu alkoholizmu²⁶ albo obliczenia współczynnika natężenia przestępstw wśród nieletnich²⁷.

²⁵ Za przykład może posłużyć liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia, która przy obliczaniu wskaźnika powinna być odniesiona do liczby zatrudnionych tylko w badanych zakładach pracy.

²⁶ Aby obliczyć ten współczynnik musimy mieć nie tylko liczbę zgonów (z powodu alkoholizmu), ale także liczbę osób chorych (w uproszczeniu: alkoholików), a ich zdiagnozowana liczba jest zawsze mniejsza od faktycznej.

²⁷ Patrząc z punktu widzenia prawa karnego nieletnim jest osoba, która w momencie popełnienia czynu zabronionego nie ukończyła 17 lat. Odpowiada karnie jak dorosły tylko w szczególnych przypadkach (szerzej na ten temat: Rozdz. I. *Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 z późn. zm.). Zatem nie ma jednoznacznie zapisanej dolnej granicy wiekowej, jest tylko górna.

W przypadku zagrożenia karalnością popełnianego czynu lub też stigmatyzacji czynu lub osoby pojawia się problem dużego i trudnego do oszacowania rzeczywistego nasilenia monitorowanego procesu. Zagrożenie karalnością z powodu popełnianych czynów powoduje, że ich sprawcy w oczywisty sposób będą dążyli do ich ukrywania – a postawa społeczna i sprawność policji w różnych regionach jest odmienna co utrudnia nawet oszacowanie rzeczywistych rozmiarów zjawiska, nie wspominając o jego dokładnym monitorowaniu. Podobny wpływ na monitoring, zwłaszcza w przypadku wykroczeń, ma niewiara poszkodowanych w możliwość wykrycia sprawców [por. Błachut 2007; Siemaszko 2008]. Także osoby reprezentujące określone formy zachowań, poglądy itp. mogą być zagrożone ostracyzmem ze strony różnorodnych grup społecznych. Dobrym przykładem takich ludzi mogą być osoby LGBT²⁸. Ich spora część, w związku z sytuacją w Polsce, wykazuje skłonność do ukrywania swojej orientacji. Skłonność różną w zależności od regionu Polski, a zwłaszcza środowiska społecznego w którym przyszło im żyć [por. Abramowicz 2012].

Na różnice między pomierzoną liczbą zdarzeń a faktyczną ma także wpływ czynnik finansowy. Najlepiej można to zilustrować na przykładzie liczby wizyt lub zabiegów lekarskich (w polskich warunkach głównie niskokosztowych). Osoby bardziej zamożne wykazują dużo większą tendencję do korzystania z płatnych usług. Dlatego przy podawaniu danych na temat leczenia pochodzących z Narodowego Funduszu Zdrowia należy zaznaczać, że jest to liczba zabiegów lub osób, których leczenie opłacono ze środków NFZ, a nie całkowita liczba zabiegów/chorych.

Efekt gapowicza w skrócie polega na korzystaniu z dóbr publicznych w stopniu przewyższającym udział danej osoby w kosztach ich wytworzenia. W ujęciu przestrzennym najwyraźniej dostrzegamy go patrząc na korzystanie z usług publicznych w obszarze rdzeniowym aglomeracji przez mieszkańców strefy podmiejskiej. W przypadku monitorowania sytuacji społecznej konieczne w takiej sytuacji jest dokładne opisanie podmiotu badań²⁹.

²⁸ Skrót LGBT oznacza: lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe.

²⁹ Jeśli np. monitorujemy rozprzestrzenienie nikotynizmu wśród uczniów szkół ponadgimnazjalnych w Gdańsku – to musimy wyraźnie zaznaczyć, że chodzi o tych uczniów, gdyż do 1/3 spośród nich stanowią osoby zamieszkałe na stałe poza terenem miasta na prawach powiatu Gdańsk. Uzyskanych wyników w żaden sposób nie możemy więc interpolować na młodzież w tym przedziale wiekowym zamieszkałą w Gdańsku.

Zakończenie

Nasilenie całej gamy niekorzystnych procesów (w tym społecznych) towarzyszących w ostatnich latach zagospodarowaniu przestrzeni [por. Markowski 2009] prowadzi do konstatacji, że implementacja monitoringu przestrzennego sytuacji społecznej jest coraz bardziej potrzebna. Jednocześnie wiele prób jego wprowadzenia nadal jest niewystarczających. Dlatego zachodzi konieczność szerszego teoretycznego opracowania zarówno dobrych praktyk, jak i problemów w jego należytym wdrażaniu, a następnie bieżącej realizacji. Niniejsza publikacja wpisuje się w ten nurt.

Negatywnemu wpływowi części spośród przedstawionych problemów monitoringu przestrzennego sytuacji społecznej można dość łatwo przeciwdziałać posługując się np. średnią ruchomą (biorąc dane z trzech lat) w przypadku analizy zjawisk rzadko zachodzących lub o stochastycznym charakterze, średnią ważoną dla zdarzeń o różnej wadze, czy próbując „przeliczyć” intensywność procesu w jednych jednostkach przestrzennych na inne przez oparcie się na metodzie kropkowej (w zależności od potrzeb na topograficznej lub kartogramicznej).

W przypadku innych problemów (jak chociażby zmiany istoty podziałów administracyjnych lub znacznej zmiany definicji) nie ma właściwie szans, aby im przeciwdziałać.

Literatura

- Abramowicz M., 2012, *Sytuacja społeczna osób bi- i homoseksualnych. Analiza danych z badania ankietowego*, [w:] *Sytuacja osób LGBT. Raport za lata 2010 i 2011*, M. Makuchowska, M. Pawłęga (red.). Kampania Przeciw Homofobii, Stowarzyszenie Lambda Warszawa, Fundacja Trans-Fuzja, Warszawa.
- Aktualizacja nr 2 Wojewódzkiego Planu Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne*, marzec, 2012, maszynopis w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
- Błachut J., 2007, *Problemy związane z pomiarem przestępczości*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Bober J. et al., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. UE, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Choroby Zakaźne i Zatrucia w Polsce w 2000 roku*, 2001, Państwowy Zakład Higieny, Instytut Naukowo-Badawczy – Zakład Epidemiologii i Główny Inspektorat Sanitarny – Departament Przeciwdziałania i Oświaty Zdrowotnej, Warszawa (plik pdf do pobrania z podstrony http://www.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/2000/Ch_2000.pdf Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny w Warszawie, data dostępu 16.07.2013 r.).

- Choroby Zakaźne i Zatrucia w Polsce w 2001 roku*, 2002, Państwowy Zakład Higieny, Instytut Naukowo-Badawczy – Zakład Epidemiologii i Główny Inspektorat Sanitarny – Departament Przeciwepidemiczny i Oświaty Zdrowotnej, Warszawa (plik pdf do pobrania z podstrony http://www.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/2001/Ch_2001.pdf Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny w Warszawie, data dostępu 16.07.2013 r.).
- Choroby Zakaźne i Zatrucia w Polsce w 2002 roku*, 2003, Państwowy Zakład Higieny, Instytut Naukowo-Badawczy – Zakład Epidemiologii i Główny Inspektorat Sanitarny – Departament Przeciwepidemiczny i Oświaty Zdrowotnej, Warszawa (plik pdf do pobrania z podstrony http://www.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/2002/Ch_2002.pdf Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny w Warszawie, data dostępu 16.07.2013 r.).
- Czochański J. T., 2013, *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*. Studia KPZK PAN, t. CXLIX, Warszawa.
- Denek E., 2003, *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych*, [w:] *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, R. Denek (red.). Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 38.
- Hibell B. et al., 2012, *The 2011 ESPAD Report. Substance Use among Students in 36 European Countries*. Szwedzka Rada ds. Informacji o Alkoholu i Innych Używkach, Sztokholm (plik dostępny ze strony <http://www.emcdda.europa.eu> European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction; data dostępu: 22.04.2013 r.).
- Korenik S., Rogowska M., 2011, *Jakościowy wymiar rozwoju przestrzennego w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, [w:] *Przestrzenne zróżnicowanie problemów społecznych*, B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.). IPiSS, UE, Warszawa-Katowice.
- Markowski T., 2009, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej Państwa*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, T. Markowski (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXII, Warszawa.
- Maszynopis (pismo nr ZAK. 037-13/11)* otrzymany z Wydziału Wywiadu Kryminalnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku.
- Maszynopis nt. Pomocy społecznej dostarczanej przez gminy w 2010 r.*, otrzymany z Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym* (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591).
- Panek T., 2011, *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności. Teoria i praktyka pomiaru*. SGH, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziem Odzyskanych* (Dz.U. 1946 nr 28 poz. 177).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz.U. 1999 nr 111 poz. 1311).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) plus załącznik* (Dz.U. 2004 nr 33 poz. 289).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) plus załącznik* (Dz.U. 2007 nr 251 poz. 1885).

- Siemaszko A., 2008, *Zgłaszanie przestępstw*, [w:] *Geografia występku i strachu. Polskie badanie przestępczości '07*, A. Siemaszko (red.). Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa.
- Ustawa z 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli* (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 192).
- Ustawa z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych* (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 191).
- Ustawa z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz.U. 1972 nr 49 poz. 312).
- Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91).
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz.U. 1991, Nr 80 poz. 350 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 z późn. zm.).
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603, z późn. zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001, z późn. zm.).
- Zemła B. F. P., Kołosa Z., Bansik T. R., 1999, *Atlas zachorowalności i umieralności na nowotwory złośliwe w obrębie województwa katowickiego w latach 1985–1993*. Zakład Epidemiologii Nowotworów Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie, Oddział w Gliwicach, Gliwice.

Źródła Internetowe:

- <http://ewd.edu.pl/> (strona Instytutu Badań Edukacyjnych, data dostępu: 28.02.2013 r.).
- <http://midwig.pomorskie.eu/> (MidRBS Regionalny Barometr Społeczny zrealizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, data dostępu: 26.09.2013 r.).
- <http://monitoring.ibngr.pl/> (strona główna projektu: Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia realizowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku, data dostępu: 26.09.2013 r.).
- <http://www.kbpn.gov.pl> (strona Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, zakładki: Epidemiologia, a następnie Problemowe użytkowanie narkotyków; data dostępu: 24.02.2013 r.)
- <http://www.ksiegowosc.infor.pl> (strona prywatnego portalu zajmującego się poradnictwem prawnym; data dostępu: 22.04.2013 r.).
- <http://www.stat.gov.pl> (strona Głównego Urzędu Statystycznego, zakładki: Bank Danych Lokalnych, Baza Demografia, data dostępu: 17.09.2013 r.)