

Tomasz Michalski

Uniwersytet Gdański
Instytut Geografii
tomasz.michalski@ug.edu.pl

Problemy monitoringu sytuacji społecznej na szczeblu lokalnym wynikające z trudności w jednoznacznym definiowaniu wskaźników

Zarys treści: Wyróżniono pięć grup problemów monitoringu sytuacji społecznej na szczeblu lokalnym, wynikających z: (1) problemów czasowych związanych z dopływem danych; (2) małej częstotliwości lub wyraźnej specyfiki procesu; (3) problemów z delimitacją jednostek przestrzennych; (4) problemów z czynnikiem ludzkim; (5) trudności w jednoznacznym definiowaniu wskaźników. W artykule poddano analizie ostatnią z wymienionych grup, wyodrębniając problemy związane z: (1) zmiennością w czasie definicji lub klasyfikacji; (2) trudnościami w operacjonalizacji pojęć; (3) różnicami w liczeniu wskaźników na różnych szczeblach podziału terytorialnego. Zaproponowano rozwiązania mające zmniejszyć negatywny wpływ tych problemów na jakość danych. Częścią wspólną tych rozwiązań jest konieczność dokładnego podawania definicji wskaźników oraz zmian w klasyfikacjach.

Słowa kluczowe: monitoring, sytuacja społeczna, samorząd terytorialny, Polska

Wprowadzenie

Odzyskanie po 1989 r. przez samorzady terytorialne podmiotowości spowodowało, że wzrosło ich zapotrzebowanie na wszelkiego rodzaju analizy (por. Bober 2013). To zapotrzebowanie dotyczy różnych skal przestrzennych samorządów (bądź administracji państwowej) i wiąże się z wieloma zadaniami, takimi jak chociażby świadczenie usług społecznych (Denek 2003), pobudzanie rozwoju (Mańska-Szulik 2015) itd. Na szczeblu ogólnokrajowym oraz wojewódzkim ważne jest także wykorzystanie danych pochodzących z monitoringu do analiz przestrzennych lub czasowo-przestrzennych służących np. do wyznaczania obszarów stagnacji wymagających interwencji (por. Churski 2012) czy wykorzystania środków unijnych jako czynnika zwiększenia kapitału ludzkiego (Dubownik i in. 2018).

Celem opracowania jest omówienie części problemów obniżających jakość monitorowania sytuacji społecznej w Polsce na szczeblu lokalnym (tj. powiatów

i gmin). Przy monitorowaniu sytuacji społecznej w pojedynczej jednostce przestrzennej można wykorzystywać wyniki badań bezpośrednich, jak chociażby ankietowych¹ czy zliczania zdarzeń/osób². Natomiast w przypadku monitoringu trwającego wiele lat oraz obejmującego wiele jednostek przestrzennych ze względu na koszty najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem jest korzystanie z tzw. danych zastanych. Czyli danych gromadzonych przez różne instytucje w ramach ich działalności statutowej. Jest to działanie pożądane, lecz napotyka różnorakie problemy, które są szczególnie odczuwane w skali lokalnej (tj. powiatów i gmin).

Zaproponowano dwie klasyfikacje problemów monitorowania sytuacji społecznej. Po pierwsze, mogą one mieć charakter aprzestrzenny lub przestrzenny. Pierwsze występują z jednakową siłą we wszystkich skalach przestrzennych, czyli niezależnie od tego czy jest to kraj, województwo, powiat czy gmina. Drugie są powiązane ze skalą przestrzenną i np. mogą nie występować w skali krajowej lub wojewódzkiej, ale już w powiatowej lub gminnej utrudniają albo uniemożliwiają monitoring. Po drugie możemy je podzielić ze względu na przyczynę problemów. Opierając się na tym podziale, wyróżniamy ich pięć grup (Michalski 2014):

1. Problemy czasowe związane z dopływem danych: bardzo duże opóźnienie w dostępie do danych, gromadzenie danych w okresie rzadszym niż roczny (Michalski 2018).
2. Mała częstotliwość lub wyraźna specyfika procesu: bardzo mała częstotliwość zdarzeń, mała lub bardzo mała częstotliwość zdarzeń w połączeniu ze specyfiką procesu, stochastyczny lub pseudostochastyczny charakter monitorowanego procesu, skomplikowana struktura monitorowanego procesu (Michalski, Szymańska 2017).
3. Problemy z delimitacją jednostek: zmiany istoty podziału administracyjnego, zmiany podziału administracyjnego, odmienne jednostki terytorialne dla różnych instytucji dysponujących danymi (Michalski 2016).
4. Problemy związane z czynnikiem ludzkim: różnicowanie wewnętrzne populacji, brak możliwości jednoznacznego określenia populacji, do której odnosi się monitorowany proces, stygmatyzacja/autostygmatyzacja uczestników monitorowanego procesu, oddziaływanie czynnika finansowego, wpływ efektu gapowicza (Michalski, Wiskulski 2017).
5. Problemy z jednoznacznym definiowaniem wskaźników: trudności w operacjonalizacji definicji, zmienność w czasie definicji lub klasyfikacji, odmienne liczenie wskaźników na różnych szczeblach podziału administracyjnego.

W opracowaniu zaprezentowano ostatnią z wymienionych grup problemów. Dokonano tego na przykładach z Polski. Ponadto zaproponowano rozwiązania, które mogą zminimalizować negatywny wpływ tychże problemów na jakość

¹ Na przykład wykorzystanie badań typu ESPAD (tj. badań ankietowych prowadzonych w ramach European School Survey Program on Alcohol and Drugs) – są to badania prowadzone w krajach europejskich co cztery lata według uzgodnionej metodologii i w wystandaryzowanych warunkach, aby zapewnić maksymalizację porównywalności wyników (Hibell i in. 2012). Tego typu badania są realizowane w różnych skalach przestrzennych, od ogólnopolskiej (Sierosławski 2015), przez regionalną (Dąbrowska, Sierosławski 2019), aż po lokalną (Sierosławski 2007).

² Za przykład może służyć zliczanie osób bezdomnych w województwie pomorskim (por. Dębski, Olech 2005, Dębski 2011).

monitoringu sytuacji społecznej oraz na wiarygodność prac, w których są one wykorzystywane. Tym samym opracowanie wpisuje się w nurt publikacji poświęconych statystyce przestrzennej w Polsce i możliwościom wykorzystania zasobów informacyjnych w praktyce (por. Paradysz 1997, Churski i in. 2014).

Zmienność definicji lub klasyfikacji

Omawiany tu problem nie wynika ze specyfiki monitorowania procesów społecznych na szczeblu lokalnym, ale dotyczy monitorowania tych procesów na wszelkich poziomach przestrzennych.

W przypadku analiz o charakterze czasowym często spotkać się można ze zmianami definicji lub klasyfikacji poszczególnych procesów. Wprawdzie nie ma to wpływu na analizy statyczne, lecz dla dynamicznych jest poważnym utrudnieniem, gdyż rodzi problemy z porównywalnością danych w kolejnych latach.

Za pierwszy przykład może posłużyć definicja bezrobotnego będącego w szczególnej sytuacji na rynku pracy z powodu samotnego wychowywania co najmniej jednego dziecka. Jest to pojęcie mieszczące się w kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Staszewska 2010). Definicja takiej osoby nie jest regulowana bezpośrednio przez tę ustawę (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), gdyż: „Ilekczo 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). Czyli należy zapoznać się z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., nr 80, poz. 350 z późn. zm.). Kwestie interpretacji kto jest osobą samotnie wychowującą dziecko w rozumieniu Ministerstwa Finansów – Krajowej Administracji Skarbowej, przedstawiono w dalszej części artykułu.

Wracając do praktycznych kwestii gromadzenia i udostępniania danych statystycznych na temat bezrobotnych samotnie wychowujących dziecko – widzimy duże różnice, zwłaszcza w wyznaczaniu wieku granicznego dziecka. I tak Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu w 2005 r. do bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku zaliczał bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia (Osoby będące... 2006). Natomiast Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie do tej kategorii osób zaliczał bezrobotnych wychowujących samotnie co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia (Bezrobotni będący... 2011). Z kolei Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie do tej kategorii osób zaliczał w 2017 r. bezrobotnych posiadających co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia (Osoby będące... 2018). Podobnie było w przypadku publikacji Urzędu Statystycznego w Poznaniu zawierającej dane na temat bezrobocia w województwie wielkopolskim w latach 2011–2014 (Sytuacja na... 2016).

Nawet fundamentalne pojęcia ulegają zmianie, czego przykładem może być rozróżnienie urodzenia (Brzezińska 2013). I tak, zgodnie z Instrukcją Ministrów Zdrowia i Opieki Społecznej, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych,

Komunikacji oraz Sprawiedliwości z dnia 5 maja 1962 r. w sprawie stosowania jednolitych pojęć dotyczących porodów i urodzeń (M.P. z 1962 r., nr 48, poz. 237) wyróżniano trzy rodzaje noworodków: żywo urodzone, martwo urodzone, niezdolne do życia (z oznakami życia oraz bez oznak życia). Sytuację w tym zakresie dostosowano do zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia dopiero od 1 lipca 1994 r., kiedy to Rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 kwietnia 1994 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz.U. z 1994 r., nr 56, poz. 234) wprowadzono dwie kategorie urodzenia: żywe i martwe, które obowiązują do dzisiaj.

Za drugi przykład może służyć polska klasyfikacja działalności będąca hierarchicznie uporządkowanym podziałem rodzajów aktywności społeczno-gospodarczej. Przez długie lata w Polsce obowiązywała Klasyfikacja Gospodarki Narodowej, co pewien czas modyfikowana. Ostatecznie przestała obowiązywać z końcem 1992 r., a jej miejsce zajęła Europejska Klasyfikacja Działalności Gospodarczej, która w polskiej statystyce formalnie funkcjonowała do końca 1999 r. Jednocześnie od początku 1998 r. zaczęła obowiązywać Polska Klasyfikacja Działalności (PKD), która została przyjęta w 1997 r. przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 1997 r., nr 128, poz. 829). Obowiązywała ona w okresie od początku 1998 r. do końca 2007 r. Jej następczyni, określana w skrócie jako PKD 2004, została ogłoszona w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2004 r., nr 33, poz. 289). Można ją było stosować do końca 2009 r., ale od początku 2008 r. obowiązywała już następna klasyfikacja oznaczana skrótem PKD 2007. Została ona wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885). Ale oczywiście w trakcie jej obowiązywania są także wprowadzane zmiany, za przykład może służyć rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2017 r., poz. 2440).

Dokładnie różnice pomiędzy tymi klasyfikacjami gospodarki narodowej omówiono w publikacji Ilnickiego (2009). Trudność przy monitorowaniu procesów społecznych, będąca rezultatem zmian wprowadzanych przez kolejne obowiązujące klasyfikacje, wynika z faktu, że bardzo często nie jest zachowywana ciągłość podziałów, co uniemożliwia porównywanie danych w czasie. W tabeli 1 przedstawiono trzy możliwe sytuacje. W przypadku dużych zmian porównywanie w czasie danej formy aktywności społeczno-gospodarczej jest bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. W przypadku małych zmian – ma sens, należy jedynie uważać na zamianę kodu. Rzadko, ale występuje też sytuacja, w której zmiana nie zachodzi ani na poziomie zakresu przedmiotowego, ani nazwy, ani kodu.

Pozostaje pytanie – jak sobie radzić z tymi problemami. Prostszy, ale nie zawsze możliwym rozwiązaniem, jest każdorazowe rozpoczynanie gromadzenia danych od momentu wprowadzenia nowej definicji lub klasyfikacji. Plusem takiego postępowania jest uniknięcie niebezpieczeństwa wyciągnięcia fałszywych

Tabela 1. Przykłady powiązań między PKD 2007 a PKD 2004

PKD 2007		PKD 2004		
Symbol	Nazwa podklasy	Symbol	Nazwa podklasy	Opis zakresu podklasy
Przykład dużych zmian				
79.90.A	Działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych	63.30.D	Działalność turystyczna pozostała	
79.90.B	Działalność w zakresie informacji turystycznej	63.30.D	Działalność turystyczna pozostała	
79.90.C	Pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji, gdzie indziej niesklasyfikowana	63.30.D	Działalność turystyczna pozostała	z wyłączeniem: działalności agencji rozprowadzających bilety do obiektów kulturalnych, na imprezy rozrywkowe, sportowe i rekreacyjne
		92.32.Z	Działalność obiektów kulturalnych	dotycząca wyłącznie: działalności agencji rozprowadzających bilety do obiektów kulturalnych
		92.34.Z	Działalność rozrywkowa pozostała, gdzie indziej niesklasyfikowana	dotycząca wyłącznie: działalności agencji rozprowadzających bilety na imprezy rozrywkowe
		92.62.Z	Działalność związana ze sportem, pozostała	dotycząca wyłącznie: działalności agencji rozprowadzających bilety na imprezy sportowe
		92.72.Z	Działalność rekreacyjna pozostała, gdzie indziej niesklasyfikowana	dotycząca wyłącznie: działalności agencji rozprowadzających bilety na imprezy rekreacyjne
Przykład małych zmian				
06.10.Z	Górnictwo ropy naftowej	11.10.A	Górnictwo ropy naftowej	
Przykład braku zmian				
99.00.Z	Organizacje i zespoły eksterytorialne	99.00.Z	Organizacje i zespoły eksterytorialne	

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Klucze powiązań PKD 2004–2007 oraz PKD 2007–PKD 2004. Załącznik... 2007.

wniosków na temat zmian natężenia w czasie monitorowanego procesu. Lecz niekiedy zachodzi potrzeba analizy danych pochodzących z dłuższego przedziału czasowego. Można zatem zastosować jeszcze dwa rozwiązania. Pierwsze koncentruje się na przeliczeniu danych gromadzonych w oparciu o starą definicję/klasyfikację na nową. Lecz, jak wykazano, nie w każdym przypadku jest to możliwe. Drugie skupia się na przedstawieniu natężenia monitorowanego procesu w oparciu o starą i nową definicję/klasyfikację – ale trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zmieniły się warunki klasyfikowania zdarzeń. Można tego dokonać, np.

przedstawiając na wykresie jednym kolorem dane dla jednego okresu i odmiennym kolorem dla następującego po nim okresu.

Trudności w operacjonalizacji pojęć

Te problemy monitorowania sytuacji społecznej także mają charakter niezależny od skali przestrzennej jednostek, których dotyczą. Możemy je podzielić na dwie grupy. Pierwsza dotyczy trudności w operacjonalizacji samej definicji, która w pierwszym momencie wydaje się przejrzysta i łatwa do interpretacji. Idealnym przykładem jest tutaj przytoczone wcześniej pojęcie osoby samotnie wychowującej dziecko zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

Jak podaje Krajowa Informacja Skarbowa (Rozliczenie... 2018), możliwość rozliczenia podatku dochodowego w 2018 r. w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci mają osoby samotnie wychowujące dziecko same będące opiekunem prawnym dziecka lub jednym z rodziców (biologicznym względnie przysposabiającym), którzy są panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem lub którzy są opiekunem będącym osobą, w stosunku do której orzeczono separację, lub opiekunem pozostającym wprawdzie w związku małżeńskim – lecz w stosunku do jego współmałżonka orzeczono pozbawienie praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Oczywiście warunkiem niezbędnym jest samotne wychowywanie dziecka, przy czym powyższych warunków nie trzeba spełniać przez cały rok (Samotnie... 2020). Zatem bycie w związku nieformalnym, w którym drugi rodzic pomaga wychowywać dziecko – pozbawia taką osobę statusu samotnie wychowującej dziecko. Ale w indywidualnych przypadkach interpretacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. Na przykład za samotne wychowywanie dziecka administracja skarbowa uznaje sytuację, w której matka samotnie (tj. bez faktycznej pomocy w wychowaniu polegającej na realizacji czynności przy dziecku) je wychowuje, a jednocześnie dostaje alimenty od ojca, który w tym czasie nie jest pozbawiony władzy rodzicielskiej (Pismo... 2012).

Dodatkowo taka osoba musi spełnić szereg warunków, lecz z punktu widzenia tego opracowania interesująca jest granica wiekowa samotnie wychowywanego dziecka. Zgodnie z wytycznymi Krajowej Informacji Skarbowej na 2018 r. (Rozliczenie... 2018), takie dziecko musi być (1) małoletnie lub (2) bez ograniczeń wiekowych, jeśli zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywało zasiłek lub dodatek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, względnie (3) do ukończenia 25 roku życia, jeśli uczy się w szkole.

Niestety, przy monitorowaniu sytuacji społecznej – możemy mieć także do czynienia z jeszcze bardziej skomplikowanymi procesami, w przypadku których mamy definicje, które jest niezmiernie trudno poddać operacjonalizacji. Dodatkowo nakłada się na nie stygmatyzacja/autostygmatyzacja uczestników oraz kryminalizacja podejmowanych działań. Za przykład może tu posłużyć definicja problemowego użytkownika narkotyków/alkoholu.

Taka osoba powinna spełniać dwa warunki. Pierwszym jest uznanie jej za chorą, doświadczającą określonych konsekwencji zdrowotnych (por. Teesson i in. 2005). Przede wszystkim wiąże się z tym wystąpienie zespołu uzależnienia od substancji psychoaktywnych, który według klasyfikacji ICD-10 oraz DSM-IV³ jest definiowany jako „kompleks zjawisk fizjologicznych, poznawczych, behawioralnych, wśród których dominuje przyjmowanie substancji psychoaktywnych nad innymi zachowaniami” (Baran-Furga, Steinbach-Chmielewska 2012, s. 51). Powstaje on w następstwie okresowego, regularnego przyjmowania następujących rodzajów substancji psychoaktywnych (Międzynarodowa... 2012): alkohol, opioidy, kanabinoles, substancje uspokajające i nasenne (przyjmowane bez przepisanie przez lekarza), kokaina, inne substancje stymulujące, w tym kofeina, halucynogeny, tytoń, lotne rozpuszczalniki organiczne i pozostałe narkotyki i inne substancje psychoaktywne.

Drugim warunkiem jest uznanie, że występuje zachowanie problemowe, czyli że oprócz wywoływania konsekwencji zdrowotnych przyjmowania substancji psychoaktywnych, odczuwane są także konsekwencje społeczne (Okruhlica, Sierosławski 2007, Jedynak 2014), jak chociażby konflikty z otoczeniem, utrata pracy, konflikt z prawem itd. Lecz tutaj pojawia się problem jednoznacznego rozgraniczenia między używaniem alkoholu/narkotyków wymagającym interwencji i zmiany a nie wymagającym tych działań (por. Sierosławski i in. 2007, Fudała 2008).

Jak wspomniano, dodatkowym czynnikiem komplikującym monitorowanie liczby problemowych użytkowników narkotyków jest ich autostygmatyzacja, stygmatyzacja i nielegalność samego działania (w przypadku narkotyków) (por. Bielińska 2011, Sukiennik 2015).

Pozostaje pytanie – jak sobie radzić z tymi problemami? Zaproponowane postępowanie obejmuje dwuetapowy proces. W pierwszym etapie niezbędne jest dokładne zapoznanie się z literaturą przedmiotu, aby poznać wszystkie/ważniejsze niuanse dotyczące operacjonalizacji definicji, w oparciu o którą będziemy prowadzili monitoring. Drugim etapem jest zawarcie wyjaśnienia zastosowanej definicji i wątpliwości z tym związanych. Aby nie utrudniać percepcji opracowań, zaproponowano przygotowanie krótkiej definicji w tekście głównym, a obszernej w załączniku.

Odmienne liczenie wskaźników na różnych szczeblach podziału administracyjnego

Ta grupa problemów monitorowania sytuacji społecznej jako jedyna ma charakter zależny od skali przestrzennej jednostek, których dotyczy. Ze względu na tajemnicę statystyczną można czasem spotkać się z odmiennym obliczaniem na

³ Skrót DSM oznacza klasyfikację zaburzeń psychicznych opracowaną przez Amerykańskie Towarzystwo Psychiatryczne. Cyfra przy skrócie oznacza jej kolejną wersję.

różnych poziomach podziału terytorialnego wskaźników opisujących dokładnie ten sam proces.

Najbardziej wyrazistym tego przykładem jest wyznaczanie natężenia bezrobocia. Samo pojęcie osoby bezrobotnej jest dość ściśle zdefiniowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku prac (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.). W praktyce statystycznej stosowane są metody wyznaczania bezrobocia wykorzystujące (Kwiatkowski 2002): (a) rejestrację bezrobotnych przez urzędy pracy, (b) rejestrację osób ubiegających się o zasiłki dla bezrobotnych, (c) badania ankietowe reprezentacyjnej grupy ludności. Najpowszechniej stosowana jest pierwsza z wymienionych metod. Do porównań wykorzystuje się zmienną względną, która jest nazywana stopą bezrobocia rejestrowanego. Wylicza się ją jako „stosunek liczby bezrobotnych zarejestrowanych do liczby cywilnej ludności aktywnej zawodowo, tj. bez pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Stopę bezrobocia podaje się z uwzględnieniem pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie (będących składową cywilnej ludności aktywnej zawodowo) wyszacowanych na podstawie wyników spisów” (Rocznik... 2019, s. 162). I takie dane są dostępne dla jednostek przestrzennych o poziomie od LAU-1 do NUTS-0. Natomiast dla gmin (LAU-2) można wprawdzie uzyskać dane o liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, lecz nie są dostępne dane na temat ludności aktywnej zawodowo (ze wspomnianymi wyłączeniami). W tym przypadku można uzyskać jedynie dane na temat liczby ludności w wieku produkcyjnym. Stąd dla poziomu LAU-2 powinno się używać pojęcia nie stopa bezrobocia rejestrowanego, lecz „udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym”. O tym, że są to znaczne różnice, może świadczyć przykład miasta na prawach powiatu Słupsk. Na koniec 2018 r. w Powiatowym Urzędzie Pracy w Słupsku było zarejestrowanych 1369 bezrobotnych mieszkańców tego miasta. Stopa bezrobocia rejestrowanego dla Słupska liczonego jako LAU-1 w tym czasie wynosiła 3,5%. Natomiast dla Słupska liczonego jako LAU-2 było to 2,6% bezrobotnych zarejestrowanych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym⁴.

Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, gdy w opracowaniu raz będą podane dane dla powiatów, a w innym miejscu – dla gmin. I w obu przypadkach dla np. Słupska będą to różne dane. Może także zdarzyć się inna nieprawidłowa sytuacja, w której chociażby na mapie z podziałem na gminy wartości dla powiatów grodzkich będą dotyczyły stopy bezrobocia rejestrowanego, a dla gmin odsetka bezrobotnych zarejestrowanych w całości ludności w wieku produkcyjnym. Albo np. gdy dla województwa będzie to stopa bezrobocia rejestrowanego, a dla gmin wspomniany odsetek. W takiej sytuacji czytelnik ma prawo się pogubić.

Aby zaradzić takim błędom, zaleca się: (1) bardzo wyraźne podkreślenie we wstępie do opracowania, że w różnych skalach przestrzennych jest inaczej liczone natężenie danego zjawiska, (2) wyraźne podanie, jak to jest liczone we

⁴ Wszystkie wartości podane w tym akapicie pochodzą bezpośrednio z Banku Danych Lokalnych GUS, lub zostały obliczone na podstawie danych zamieszczonych w tej bazie.

wszystkich skalach przestrzennych jednostek spotykanych w opracowaniu, (3) ściśle trzymanie się podanych we wstępie definicji natężenia przy opisywaniu wyników empirycznych.

Podsumowanie

W polskich realiach prowadzenie monitoringu przestrzennego napotyka cały szereg problemów (por. Czochański 2013). Nie inaczej jest w przypadku monitoringu sytuacji społecznej. Z drugiej strony, wydaje się, że popyt ze strony samorządu na różnorakie opracowania rośnie. Aby te opracowania mogły zachować należytą jakość, niezbędne jest dostarczanie wiarygodnych danych. Z metodologicznego punktu widzenia ważkie jest wskazanie zagrożeń jakości tych danych oraz pokazanie dróg możliwych działań naprawczych.

W toku prowadzonych rozważań odniesiono się do jednej z wyróżnionych grup problemów monitoringu sytuacji społecznej, która obejmuje definiowanie wskaźników oraz kasyfikacji. W jej obrębie omówiono na przykładach trzy szczegółowe zagadnienia problemowe i zaproponowano możliwości ich częściowego rozwiązania. Częścią wspólną zaproponowanych rozwiązań jest zalecenie bardzo dokładnego podawania definicji/kasyfikacji oraz wyraziste artykułowanie ich zmienności w czasie.

Można mieć nadzieję, że przedstawione problemy i zaproponowane rozwiązania przyczynią się do podniesienia jakości monitoringu sytuacji społecznej oraz analiz powstających na jego bazie.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>).
- Baran-Furga H., Steinbach-Chmielewska K. 2012. Zespoły uzależnień od substancji psychoaktywnych. [W:] Uzależnienie od narkotyków. Podręcznik dla terapeutów. Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa, s. 51–72.
- Bezrobotni będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa mazowieckiego w IV kwartale 2010 r. 2011. Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Warszawa.
- Bielińska M. 2011. Doświadczenie piętnowania: samonaznaczanie, naznaczanie społeczne i wpływ piętna na uzależnienie. [W:] M. Bielińska, A. Lisiecka, A. Radiukiewicz, M.J. Sochacki, Jestem zwykłym ćpunem – o roli piętna w procesie wychodzenia z nałogu. Fundacja Wiedza Lokalna, Warszawa, s. 8–21.
- Bober J., Hauser J., Izdebski L., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. 2013. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Brzezińska A. 2013. Dzieciobójstwo: aspekty prawne i etyczne. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Churski P. 2012. Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – wyzwania dla polskiej polityki spójności po 2013 r. Rozprawy Naukowe IGiRR Uniwersytetu Wrocławskiego, 27: 27–40.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Konecka-Szydłowska B., Peđał R. 2014. Rekomendacje dotyczące zasobów informacyjnych oraz wskaźnikowania zjawisk społeczno-gospodarczych w badaniach regionalnych. Biuletyn KPZK PAN, 255: 25–53.

- Czochański J.T. 2013. Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne. Studia KPZK PAN, 149.
- Dąbrowska K., Sierosławski J. 2019. Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z badań ankietowych zrealizowanych w województwie lubelskim w 2019 r. Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa (<http://rops.lubelskie.pl/raport-z-badania-espad-uzywanie-alkoholu-i-narkotykow-przez-mlodziez-szkolna-w-województwie-lubelskim-w-2019-r/>).
- Denek E. 2003. Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 38: 7–24.
- Dębski M. 2011. Bezdomność jako problem społeczny w województwie pomorskim. Na podstawie wyników badań socjodemograficznych w 2011 r. FORUM. O bezdomności bez lęku, 4: 107–145.
- Dębski M., Olech P. 2005. Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych województwa pomorskiego (Raport z badań). [W:] POMOST – Pismo Samopomocy Gdańsk. O bezdomności bez lęku oraz informator o placówkach. Fundacja Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, Gdańsk, s. 26–135.
- Dubrownik A., Szyda B., Rudnicki R. 2018. Możliwości kształtowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego w oparciu o środki Unii Europejskiej. Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Economica, 32: 109–123.
- Fudała J. 2008. Jak pomóc osobom pijącym alkohol ryzykownie i szkodliwie. Wydawnictwo Edukacyjne PAMPAMEDIA, Warszawa.
- Garbat M. 2012. Zatrudnianie i rehabilitacja zawodowa osób z niepełnosprawnością. Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Hibell B., Guttormsson U., Ahlström S., Balakireva O., Bjarnason T., Kokkevi A., Kraus L. 2012. The 2011 ESPAD report: substance use among students in 36 European countries. The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, Stockholm.
- Ilnicki D. 2009. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju usług w Polsce. Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania badań. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Instrukcja Ministrów Zdrowia i Opieki Społecznej, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych, Komunikacji oraz Sprawiedliwości z dnia 5 maja 1962 r. w sprawie stosowania jednolitych pojęć dotyczących porodów i urodzeń (M.P. z 1962 r., nr 48, poz. 237).
- Jedynak M. 2014. Alkoholizm jako zjawisko patologiczne i społecznie destruktywne. [W:] D. Pstrąg (red.), Patologia społeczna. Uzależnienia oraz związane z nimi zagrożenia społeczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 96–117.
- Klucze powiązań PKD 2004–2007 oraz PKD 2007 – PKD 2004. Załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885).
- Kwiatkowski E. 2002. Bezrobocie. Podstawy teoretyczne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mańka-Szulik M. 2015. Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie, 79: 165–177.
- Michalski T. 2014. Problemy w opracowaniu wskaźników dla monitoringu przestrzennego sytuacji społecznej w Polsce. Biuletyn KPZK PAN, 255: 80–94.
- Michalski T. 2016. Problemy monitoringu sytuacji społecznej na szczeblu lokalnym wynikające z delimitacji jednostek przestrzennych (na przykładach z województwa pomorskiego). „Stare i nowe” Problemy Badawcze w Geografii Społeczno-Ekonomicznej, 7: 55–71.
- Michalski T. 2018. Problemy monitorowania sytuacji społecznej na szczeblu lokalnym i regionalnym wynikające z czasowej dostępności danych. Space-Society-Economy, 23: 29–39.
- Michalski T., Szymańska W. 2017. Problemy statystycznego pomiaru jakości życia na szczeblu regionalnym i lokalnym wynikające z małej częstotliwości lub wyraźnej specyfiki procesu. Studia i Materiały: Miscellanea Oeconomicae, 21(3/1): 57–69.
- Michalski T., Wiskulski T. 2017. Problemy statystycznego pomiaru jakości życia na szczeblu regionalnym i lokalnym związane z szeroko pojmowanym czynnikiem ludzkim. Studia i Materiały: Miscellanea Oeconomicae, 21(3/1): 71–82.
- Międzynarodowa Statystyczna Klasyfikacja Chorób i Problemów Zdrowotnych – X rewizja, tom I, wydanie 2008. 2012. Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Warszawa (https://www.csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icd10tomi_56a8f5a554a18.pdf).

- Okruchlica L., Sierosławski J. 2007. Definicje zależności oraz rekreacyjnego, regularnego, problemowego i szkodliwego używania narkotyków. [W:] *Młodzież i narkotyki. Terapia i rehabilitacja*. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa, s. 15–35.
- Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim w I półroczu 2005 r. 2006. Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Toruń.
- Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy województwa zachodniopomorskiego w 2017 roku. 2018. Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Szczecin.
- Paradys J. 1997. Systemy informacji przestrzennej jako źródło zasilania w statystyce regionalnej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, 1/251: 16–28.
- Pismo z dnia 1 czerwca 2012 r. Zasady rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących małoletnie dzieci. 2012. Izba Skarbowa w Warszawie (IPPB4/415-251/12-2/JK3).
- Rocznik statystyczny pracy 2019. 2019. GUS, Warszawa.
- Rozliczenie osoby samotnie wychowującej dzieci: Roczne rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2018 r. 2018. Krajowa Informacja Skarbowa, Bielsko-Biała (http://www.kis.gov.pl/documents/6609173/8494309/2_Rozliczenie_osob_samotnie_wychowujacych_dzieci.pdf).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 25 kwietnia 1994 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej, sposobu jej prowadzenia oraz szczególnych warunków jej udostępniania (Dz.U. z 1994 r., nr 56, poz. 234).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2017 r., poz. 2440).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2004 r., nr 33, poz. 289).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r., nr 251, poz. 1885).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 1997 r., nr 128, poz. 829).
- Samotnie wychowujący dziecko. 2020 (<https://www.pit.pl/samotnie-wychowujacy-dziecko/>).
- Serwer klasyfikacji. GUS, Warszawa (<https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/>).
- Sierosławski J. 2007. Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z badań ankietowych zrealizowanych w Poznaniu w 2007 r. Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa (<https://www.poznan.pl/mim/s8a/raporty-i-analizy,doc,111/uzywanie-alkoholu-i-narkotykow-przez-mlodziez-szkolna-w-poznaniu-raport-z-badan-ankietowych-espad-2007,21029.html>).
- Sierosławski J. 2015. Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z z ogólnopolskich badań ankietowych zrealizowanych w 2015 r. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa.
- Sierosławski J., Bukowska B., Jabłoński P. 2007. Podłoże epidemiologiczne. [W:] *Młodzież i narkotyki. Terapia i rehabilitacja*. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa, s. 39–53.
- Staszewska E. 2010. Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. *Zeszyty Prawnicze*, 10/1: 233–246.
- Sukiennik J. 2015. Karanie z mocy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z perspektywy wybranych teorii kary. *Alcoholism and Drug Addiction*, 28(4): 251–260.
- Sytuacja na rynku pracy w województwie wielkopolskim w latach 2011–2014. 2016. Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.
- Teesson M., Degenhardt L., Hall W. 2005. Uzależnienia. Modele kliniczne i techniki terapeutyczne. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

Problems in monitoring of the social situation at the local level resulting from difficulties in clear definitions of indicators

Abstract: The growing demand among local governments for analyses necessitates implementation of spatial monitoring, part of which is monitoring of the social situation. However, this process faces a number of difficulties. Five groups of problems in the monitoring of the situation at the local level have been distinguished, and they result from: (1) time problems related to data inflow; (2) low frequency or clear specificity of the process; (3) problems with delimitation of spatial units; (4) problems related to the human factor; (5) difficulties in clear definitions of indicators. Some of these problems are spatial and some are non-spatial. The article analyzes the last of the mentioned groups and presents problems related to: (1) variation of definitions or classifications over time; (2) difficulties in the operationalization of concepts; (3) differences in calculating indicators at different levels of territorial division. In addition, solutions were proposed to reduce the negative impact of these problems on the quality of the collected data and studies based on them. A need to provide accurate definitions of indicators and changes in classifications is a shared element of the proposed solutions.

Key words: monitoring, social situation, local government, Poland.