

Kierunkowskazy dla monitoringu Jakie są bariery i jak je omijać?

dr hab. Tomasz Michalski



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Układ prezentacji:

1. Główne problemy i bariery monitoringu sytuacji społecznej:

1.1. Szczebel regionalny a szczebel lokalny.

1.2. Problemy z diagnozowaniem na szczeblu lokalnym.

1.3. Pozostałe bariery.

2. Główne problemy i bariery monitoringu jakości usług publicznych:

2.1. Czynniki ludzkie.

2.2. Czynniki obiektywne.

1.1. Szczebel regionalny a szczebel lokalny:

Klasyfikacja NUTS w Polsce:

NUTS-0	POLSKA
NUTS-1	grupy województw
NUTS-2	WOJEWÓDZTWA
NUTS-3	podregiony
NUTS-4	POWIATY
NUTS-5	GMINY

szczebel regionalny	szczebel lokalny
---------------------	------------------

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

1. Część problemów związanych z trafnym doborem wskaźników jest wspólna dla analiz na poziomie regionalnym i lokalnym. Z punktu widzenia analiz na poziomie lokalnym, za szczególnie ważne uznano cztery:

1.1. Duże opóźnienie w dostępie do danych.

1.2. Gromadzenie danych w okresie rzadszym niż rok.

1.3. Zróżnicowanie ludności.

1.4. Zmienność definicji lub klasyfikacji.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(1.1.) W większości przypadków dane pochodzące z publicznego systemu statystyki są podawane z kilkumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do końca okresu (z zasady roku) objętego sprawozdawczością.

Lecz przy niektórych procesach, przy których zachodzi konieczność weryfikacji zgromadzonych danych – wskaźniki je opisujące są podawane z większym, najczęściej prawie dwuletnim, opóźnieniem. Użycie tych, starszych o rok w stosunku do głównego roku analizy, wskaźników jest uprawomocnione jedynie wtedy, gdy opisywany przez nie proces ma charakter deterministyczny.

Przykład: *zachorowalność na nowotwory złośliwe (na 10 tys. mieszkańców).*

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(1.2.) Czasem dane są gromadzone w okresie rzadszym, niż roczny. Jest to najczęściej okres dwuletni. W takiej sytuacji użycie tych, starszych o rok w stosunku do głównego roku analizy, wskaźników jest uprawnione jedynie wtedy, gdy opisywany przez nie proces ma charakter deterministyczny. Natomiast przy analizach obejmujących dłuższy okres czasu można korzystać ze średnich wyznaczanych z dwóch lat.

Przykłady: (1) *toczące się w sądzie postępowania eksmisyjne z lokali mieszkalnych (na 1000 lokali mieszkalnych lub na 10 tys. ludności)*, (2) *liczba bezdomnych, która jest wyznaczana raz na dwa lata przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności*, (3) *badania typu ESPAD, które są zalecane do przeprowadzenia raz na cztery lata.*

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(1.3.) Część objętych analizą 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 na grupy o różnym statusie ekonomicznym lub wykształceniu.

Przy czym sama analiza może być przeprowadzona w dwojaki sposób: (1) albo od razu dwa osobne wskaźniki dla obu płci, (2) albo najpierw ogólny wskaźnik, a później wskaźnik prezentujący niewymierność natężenia zjawiska między płciami.

Przykład: (1) *stopa bezrobocia*, (2) *liczba osób leczących się z powodu alkoholizmu na 10 tys. osób danej płci (raczej niemożliwa do uzyskania)*.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(1.4.) 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, takie jak ta przedstawiana, lecz dla dynamicznych stanowi poważny problem *rodząc* problemy z porównywaniem danych.

Przykład zmiany definicji: *bezrobotny będący 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.*

Przykład zmiany klasyfikacji: *IX Międzynarodowa Klasyfikacja Chorób, Urazów i Przyczyn Zgonów i zastąpienie jej przez X ...*

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

2. Druga część jest problemami specyficznymi tylko w przypadku monitoringu na szczeblu lokalnym:

2.1. Bardzo mała częstotliwość zdarzeń.

2.2. Mała częstotliwość zdarzeń i specyfika procesu.

2.3. Stochastyczny charakter opisywanego procesu.

2.4. Odmienne liczenie wskaźników na różnych szczeblach.

2.5. Różne podstawowe jednostki badawcze.

2.6. Zmiany podziału administracyjnego.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(2.1.) Niektóre procesy zdarzają się na tyle rzadko, że w części jednostek nie występują w danym roku. Stąd zachodzi konieczność albo pominięcia ich w analizie, albo wzięcia do analizy danych z dwóch lub trzech kolejnych lat. W drugim przypadku bezwzględnie należy jasno zaznaczyć jak obliczono wskaźnik. Czy jest to np. suma zdarzeń z trzech kolejnych lat podzielona np. przez sumę ludności w tych samych trzech latach, czy też np. średnia arytmetyczna zdarzeń z trzech lat podzielona przez liczbę ludności według stanu na 30.VI. środkowego roku z tychże trzech.

O wiele częściej z tym problemem mamy do czynienia w przypadku analizy na poziomie gmin, niż powiatów.

Przykład: *liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej ze strony gminnych ośrodków z powodu uzależnień mieszanych na 10 tys. ludności.*

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(2.2.) Wprawdzie dany proces zachodzi w większości jednostek, lecz występuje dość rzadko. Ponadto występują czynniki związane z naturą samego procesu, że obliczony wskaźnik dla pojedynczego roku może być niereprezentatywny. W takiej sytuacji również zaleca się stosowanie rozwiązania podobnego, jak przy wcześniejszym problemie.

Przykład: *umieralność niemowląt liczona na 1000 urodzeń żywych.*

Na poziomie gmin dość często zdarzają się jednostki, w których w danym roku nie ma ani jednego zgonu. Czynnikiem obniżającym wiarygodność wskaźnika związanym z naturą samego procesu jest w tym przypadku odnośnienie liczby zgonów niemowląt do liczby urodzeń żywych, gdyż w przypadku małych jednostek zniekształcająco mogą oddziaływać zgony niemowląt pochodzących z ciąż mnogich.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(2.3.) Po raz trzeci ze zbliżonym problemem mamy do czynienia w przypadku gdy wskaźnik opisuje procesy o całkowicie lub chociażby częściowo stochastycznym charakterze. W takiej sytuacji, aby uzyskać bardziej zbliżony do rzeczywistości obraz procesu, również zaleca się stosowanie rozwiązania podobnego, jak przy wcześniejszych dwóch problemach.

Przykład: *liczba stwierdzonych (przez Policję) przestępstw narkotykowych na 10 tys. mieszkańców.*

W powiecie gdańskim w 2009 r. (209 przestępstw) i 2010 r. (729 przestępstw). Daje to wartości wskaźnika: liczba stwierdzonych przestępstw narkotykowych na 10 tys. mieszkańców odpowiednio 22,4 (2009 r.) i 76,2 (2010 r.), a więc znacząco różniące się od siebie.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(2.4.) Wprawdzie dość rzadko, tym niemniej spotykamy się z odmiennym obliczaniem, a tym samym rozumieniem potencjalnie tych samych wskaźników na różnych poziomach jednostek. Powoduje to konieczność bardzo dokładnego definiowania znaczenia wskaźników.

Przykład: *stopa bezrobocia* (NUTS-0 do NUTS-4 jest to procentowy udział liczby zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo. Dla NUTS-5 można uzyskać dane o liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, lecz nie są dostępne dane na temat ludności aktywnej zawodowo, zamiast tego bierzemy do obliczeń liczbę ludności w wieku produkcyjnym. Stąd na tym poziomie mamy *udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym*.

Powiat grodzki Słupsk liczony jako powiat (NUTS-4) ma wskaźnik 8,1%, jako gmina (NUTS-5) ma wskaźnik 12,1%.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

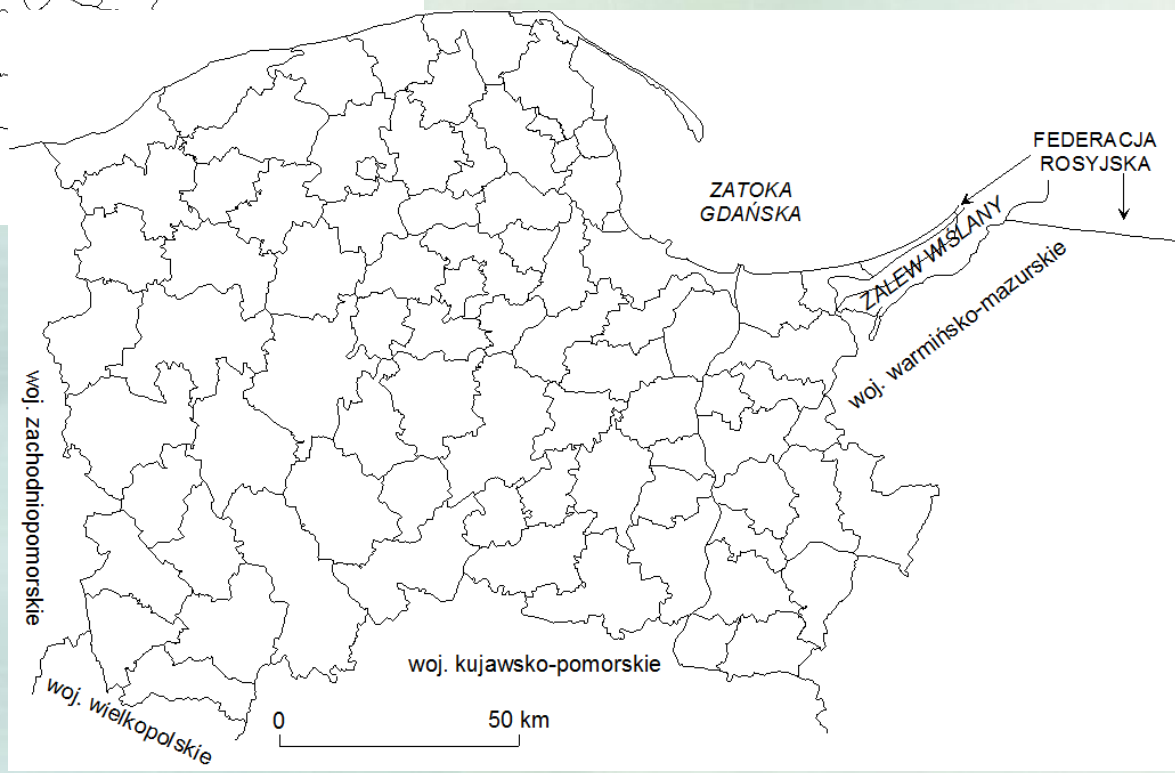
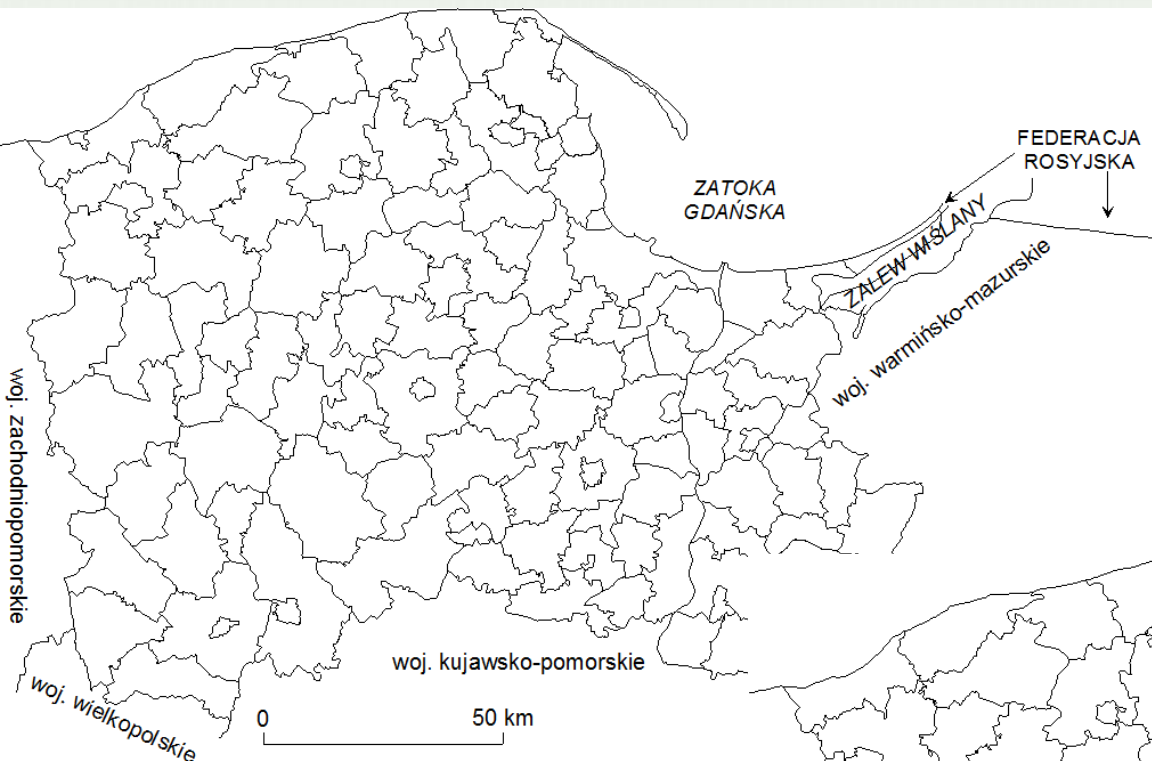
(2.5.) Dane statystyczne przydatne do monitoringu sytuacji społecznej gromadzą także inne instytucje, niż GUS. Czasem zdarza się, że mają one własny podział terytorialny, niekompatybilny z podziałem administracyjnym kraju. Te różnice są szczególnie odczuwalne przy analizach na poziomie lokalnym. W takim przypadku nie pozostaje nic innego, jak zaprezentować dany proces w podziale na takie jednostki, jakie udostępnia dana instytucja. W przypadku prostych analiz nie stanowi to poważniejszego problemu. Ale przy konstruowaniu podsumowań w których są wykorzystywane metody statyczne stanowi już dużą przeszkodę.

Przykład: wszystkie dane udostępniane przez Policję.

Według stanu na koniec 2010 r. w województwie pomorskim było 20 powiatów i 19 rejonów działania komisariatów; były 123 gminy, a rejonów działania komisariatów i posterunków Policji 86.

1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

cd. (2.5.)



1.2. Problemy z monitoringiem na szczeblu lokalnym:

(2.6.) Bardzo rzadko mamy do czynienia ze zmianami podziału administracyjnego na szczeblu regionalnym. Natomiast częściej zdarzają się zmiany podziału administracyjnego na poziomie lokalnym, co skutkuje zaburzeniami przy analizach o charakterze dynamicznym.

Przykład: *powiat sztumski w 2002 r. został wydzielony z powiatu malborskiego (województwo pomorskie).*

1.3. Pozostałe bariery:

Częstokroć zamiast monitoringu w oparciu o dostępne dane zachodzi konieczność:

(1) szacowania, (2) badania percepcji.

Szacowania używa się szczególnie często w przypadku monitoringu procesów o charakterze kryminogennym lub związanych z ostracyzmem. *W pierwszym przypadku może to być liczba problemowych użytkowników narkotyków, w drugim liczba kobiet które usunęły ciążę.*

Badania percepcji są typowym narzędziem badawczym. Najczęściej przyjmują form badań ankietowych (jest poświęcona temu obszerna literatura). W przypadku badań na szczeblu lokalnym problemem jest zapewnienie faktycznego a nie deklaratywnego poziomu anonimowości, co wpływa na wiarygodność wyników. *Na przykład pytanie o stosunek do władz gminy (a osoba pytana jest zależna zawodowo od władz) albo tzw. pytanie wstydlive.*

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

1. Przy omawianiu problemów i barier związanych z czynnikiem ludzkim pominięto patologie (jak nepotyzm, mobbing, klientelizm itp.). Skupiając się na:

1.1. Obawach przed konsekwencjami.

1.2. Braku zrozumienia ze strony średniego szczebla.

1.3. Braku zrozumienia ze strony podstawowego szczebla.

1.4. Zagrożeniu walką polityczną.

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

(1.1.) Obawy pracowników przed konsekwencjami (dotyczy zarówno pracowników wszystkich szczebli urzędu, jak też jednostek z nim powiązanych). Może to skutkować ich dążeniem do minimalizacji liczby monitorowanych parametrów, które dotyczą działań przez nich realizowanych. W skrajnych przypadkach prowadzić może do fałszowania dostarczanych danych.

Rozwiązaniem jest uświadomienie pracowników, że celem monitoringu nie jest „znalezienie winnych”, „karanie” etc., lecz podniesienie jakości usług publicznych w gminie. W skrócie, że wnioski wykorzystane w monitoringu zostaną wykorzystane do ewaluacji, a nie szukania „kozłów ofiarnych”. Przydatne będą tu narzędzia wypracowane w ramach Nowego Zarządzania Sektorem Publicznym.

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

(1.2.) Brak zrozumienia ze strony pracowników średniego szczebla (kierownicy/dyrektorzy) sensu i celu prowadzonych badań. Może to skutkować ich dążeniem do minimalizacji liczby monitorowanych parametrów, które dotyczą działań wykonywanych w ich departamencie.

Rozwiązaniem uświadomienie pracowników w zakresie celów przyświecających realizowanym badaniom oraz budowa pozytywnej atmosfery wokół całego procesu podnoszenia jakości usług publicznych. Przydatne będą tu narzędzia wypracowane w ramach Nowego Zarządzania Sektorem Publicznym.

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

(1.3.) Brak zrozumienia ze strony szeregowych pracowników urzędu konieczności wykonywania dodatkowych czynności. Może to skutkować m.in. opóźnieniami w gromadzeniu niezbędnych danych.

Proponowane rozwiązanie jest takie samo jak w przypadku pkt. 1.2.

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

(1.4.) Obawy (głównie ze strony władz samorządowych) przed wykorzystaniem przez przeciwników politycznych zgromadzonych danych do walki politycznej.

Aczkolwiek ta bariera bardziej wpływa na samą decyzję podjęcia tego typu badań, a następnie na ich upowszechnienie – będąc mniej wyraźną w trakcie samego procesu gromadzenia danych.

Nie ma dobrego rozwiązania – wszystko zależy od kultury politycznej (i osobistej) liderów lokalnej sceny.

2.1. Czynniki ludzkie w monitoringu jakości usług publicznych

2. Kolejną grupą problemów i zagrożeń jakości monitoringu usług publicznych jest związana z tzw. czynnikami obiektywnymi. W pierwszych czterech punktach podano ogólne, a ostatnim przykład szczegółowego problemu:

2.1. Zróżnicowana łatwość w dostępie do danych.

2.2. Trudność w obiektywnej ocenie realizacji zadań.

2.3. Kosztochłonność uzyskania danych.

2.4. Zrównoważenie metod uzyskania danych.

2.5. „Poprawianie” wyników w badaniach bezpośrednich.

2.2. Czynniki obiektywne w monitoringu jakości usług publicznych

(2.1.) Zróżnicowanie w łatwości dostępu do danych powoduje, że wszystkie obszary które powinny być objęte monitoringiem jakości usług publicznych są nieodpowiednio reprezentowane. Na przykład łatwość w dostępie do danych na temat edukacji powoduje, że najczęściej ta sfera aktywności samorządu jest nadreprezentowana kosztem np. sfery budownictwa czy finansów.

Osoby układające listę wskaźników powinny wyraźnie zdefiniować obszary aktywności samorządu, które chcą monitorować, a następnie pilnować by występowała chociażby względna równowaga w liczbie wskaźników.

2.2. Czynniki obiektywne w monitoringu jakości usług publicznych

(2.2.) W realizacji niektórych swoich zadań samorząd pełni rolę jedynie uzupełniającą względem innych instytucji bądź też jego możliwości w tym zakresie są niezwykle ograniczone. Przykładem pierwszej sytuacji może być dbanie o bezpieczeństwo publiczne (na pierwszym miejscu jest Policja i inne służby mundurowe), drugiej jest ochrona zdrowia (to NFZ finansuje publiczną służbę zdrowia). W efekcie mierząc jakość usług w tych zakresach nie jesteśmy w stanie jednoznacznie ocenić roli samorządu w ich realizacji.

Są dwa, uzupełniające się, wyjścia: (1) dokładnie monitorować to co rzeczywiście zależy od samorządu (np. profilaktyka zdrowia) oraz (2) przy monitorowaniu zjawisk relatywnie mało zależnych od samorządu (np. poziom przestępczości) wyraźnie zaznaczać, że uzyskany wynik dotyczy nie tylko efektów pracy samorządu.

2.2. Czynniki obiektywne w monitoringu jakości usług publicznych

(2.3.) Problem stary jak.... – czasem aby uzyskać rzeczywiście wiarygodne dane lub dane dotyczące każdego zdefiniowanego obszaru monitoringu – należy włożyć dużo pracy albo ponieść duże nakłady finansowe na ich uzyskanie.

Jest to sprawa odpowiedzialności, uczciwości oraz możliwości finansowych zlecających monitoring, aby znaleźć złoty środek między nakładami a efektami monitoringu.

2.2. Czynniki obiektywne w monitoringu jakości usług publicznych

(2.4.) Zalecenie od dawna stosowane przy ewaluacji, a coraz częściej i przy monitoringu, czyli tzw. triangulacja. Chodzi o to, aby na analizowane procesy i zjawiska spoglądać za pomocą jak największej liczby „lunet”. Zawsze przy procesach społecznych sposób pomiaru wpływa na uzyskane wyniki, dlatego należy stosować różne metody gromadzenia danych, jak informacje z dostępnej statystyki, pomiar bezpośredni, badania ankietowe, dane z lokalnych instytucji itp.

Proponowane rozwiązanie jest takie samo, jak przy poprzednim problemie, czyli znaleźć złoty środek.

2.2. Czynniki obiektywne w monitoringu jakości usług publicznych

(2.5.) Przykład problemu szczegółowego związanego z pomiarami bezpośrednimi. Aby monitorować dane zjawisko często zachodzi konieczność wybierania poligonów. Zby zapewnić porównywalność uzyskanych wyników w czasie poligony w kolejnych latach powinny być takie same – może to powodować, że mankamenty będą w pierwszym rzędzie usuwane na poligonach. Przykładem może być badanie jakości oświetlenia na wybranych odcinkach ulic.

Są dwa możliwe rozwiązania. Trudniejsze, ale w długiej perspektywie lepsze – polegające na wytlumaczeniu celów monitoringu (i zapewnieniu o niekaralności z powodu uzyskanych rezultatów). Pozornie łatwiejsze, ale w długiej perspektywie gorsze – polegające na ciągłym dodatkowym kontrolowaniu instytucji realizującej zadanie.



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
think tank obywatelski

Dziękuję za uwagę

dr hab. Tomasz Michalski

Obszar Badania Usług Publicznych,

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk