

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia ad Didacticam Scientiarum Socialium Pertinentia 14 (2024)

ISSN 2083-7276

DOI 10.24917/20837276.14.2

Grzegorz K. Sudół

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Diagnozowanie oraz monitorowanie problemów społecznych na obszarach miejskich i wiejskich jako podstawowe elementy procesu zarządzania usługami społecznymi

Wstęp

Diagnoza i monitorowanie problemów społecznych są istotnymi elementami każdej działalności związanej z procesem zarządzania. Powinny obejmować swoim zakresem dokonywane analizy zarówno społeczności miejskich, jak i wiejskich (GUS, 2024). Dzięki wspomnianym działaniom istotne z punktu widzenia podejmowanych decyzji jest zrozumienie związków przyczynowo-skutkowych oraz korelacji pomiędzy grupami zdarzeń lub zmiennymi (Giddens, 2017, s. 44–45). Umożliwia to rzetelną i transparentną ocenę sytuacji.

Diagnoza społeczna polega na zbieraniu i analizowaniu informacji dotyczących różnych aspektów życia społecznego (Boryczko, Dunajska, Marek, 2020, s. 28). Zasadniczym jej celem jest określenie aktualnego stanu społecznego w danej grupie lub regionie oraz zidentyfikowanie potrzeb i problemów społecznych. Odpowiednia diagnoza pozwala zaplanować i zrealizować działania adekwatne do realiów, wspierające rozwój członków społeczności lokalnej i zaspokajające jej potrzeb. Od strony zarządczej pozwala na zoptymalizowanie i efektywne wykorzystanie zasobów finansowych, instytucjonalnych czy osobowych, którymi dysponują określone podmioty z obszaru usług społecznych w realizacji celu społecznego (Stabryła, 2000, s. 269).

Diagnozy społeczne zasadniczo dotyczą procesów tworzenia przez instytucje publiczne różnego rodzaju programów i dokumentów strategicznych, które odnoszą się do obszarów wiejskich i miejskich, będących częścią gmin, powiatów czy województw. W tym ostatnim przypadku stanowią one także element planowania i rozwoju w ramach przekazywania środków pochodzących z Funduszy Europejskich z przeznaczeniem na konkretne programy regionalne (UMWM, 2021). Najpowszechniej diagnozy stosowane są w systemie pomocy społecznej, między innymi dlatego, że

ustawa o pomocy społecznej zobowiązuje samorządy gminne i powiatowe do przygotowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych, a w przypadku samorządu województwa – w zakresie polityki społecznej (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm., art. 16b, ust. 1). Każda z nich powinna zawierać diagnozę sytuacji społecznej (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm., art. 16b, ust. 2, pkt. 1).

Z kolei monitorowanie potrzeb społecznych jest procesem systematycznego zbierania i analizowania danych w trakcie podejmowanych działań, dotyczących potrzeb różnych grup społecznych w danej społeczności i określonym obszarze (Przywojska, 2014, s. 158). Dzięki identyfikacji aktualnych wyzwań, problemów i obszarów wymagających interwencji, monitorowanie, podobnie jak właściwie opracowana diagnoza, pozwala na efektywne planowanie polityk publicznych, programów wsparcia czy działań interwencyjnych.

Monitorowanie potrzeb społecznych powinno być realizowane w sposób kompleksowy i dotyczyć różnych aspektów życia społecznego, z których wyłaniają się określone potrzeby społeczne: materialne i ekonomiczne (np. przeciwdziałanie bezrobociu, polityka prorodzinna, wspieranie rodziny, mieszkalnictwo, pomoc społeczna), zdrowotne (np. promocja i ochrona zdrowia, kultura fizyczna i turystyka), edukacyjne (np. dostęp do edukacji na różnych poziomach, kultury, rozwój zawodowy), społeczne (np. pobudzanie aktywności obywatelskiej, reintegracja zawodowa i społeczna) oraz sytuacje szczególne występujące w różnych grupach społecznych (np. wspieranie osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, system pieczy zastępczej) (Bazuń, Frątczak-Müller, Jaskulska, Kwiatkowski, Mielczarek-Żejmo, 2020, s. 17–18).

Diagnoza i monitorowanie w znacznym stopniu identyfikują to, co określamy problemem społecznym. Dlatego celem opracowania jest przedstawienie podstawowych elementów procesu zarządzania obszarem usług społecznych – diagnozy i monitorowania problemów społecznych z wykorzystaniem metody triangulacji. Badanie ma charakter eksploracyjny i zostało oparte na przeglądzie aktów prawnych obowiązujących w Polsce, polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu oraz źródeł internetowych.

Charakterystyka występowania problemów społecznych

O problemie społecznym mówimy wtedy, gdy dotyczy on wielu osób w społeczności i ma charakter powtarzający się, a nie jednorazowy. Pojęcie problemów społecznych, jak zauważa Ronald Maris, definiujemy jako ogólne wzory zachowania ludzkiego lub warunków społecznych, które postrzegamy zazwyczaj jako kwestie lub zjawiska wpływające negatywnie na życie jednostek lub społeczności. W konsekwencji generują one potrzebę interwencji lub zmiany (Frysztański, 2009, s. 20). Problemy społeczne, mające charakter masowy, przynoszą szczególnie dotkliwe skutki społeczne, które określane są mianem kwestii społecznych (Rysz-Kowalczyk, 2007, s. 185). Większość problemów społecznych, zwłaszcza tych, których skutki są odczuwane przez ludzi,

jest przez nich dostrzegana i uznawana za zjawiska niepożądane. W konsekwencji prowadzą one do dyskusji na temat sposobów ich rozwiązywania, a także do interwencji ze strony różnych instytucji, takich jak administracja samorządowa, organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne, służby zdrowia czy media.

Odczucia społeczne nie zawsze muszą być adekwatne do realnej skali problemów społecznych i ich skutków. Nie należy ich jednak lekceważyć, wręcz przeciwnie, powinno się pamiętać, że odpowiednia diagnoza społeczna może być doskonałym narzędziem do tego, żeby pokazać społeczności, jak realnie wyglądają jej problemy (Laurisz, 2020). Możemy też mieć do czynienia z sytuacją odwrotną – społeczeństwo, zarówno na obszarach wiejskich, jak i w miastach, nie zdaje sobie sprawy, że pewne zjawiska już w tej chwili, albo za jakiś czas, mogą stać się poważnymi problemami społecznymi dotyczącymi lokalne wspólnoty. Kwestia społeczna odnosi się do takich zasadniczych procesów, które dotyczą określonego problemu, sytuacji lub zjawiska, mającego wpływ na życie jednostek lub grup społecznych. Odnacza się cechą ograniczania szans rozwojowych społeczeństwa, a także jest niemożliwa do rozwiązania siłami pojedynczych zespołów ludzkich (Danecki, 1996, s. 111). Diagnoza może pomóc zidentyfikować „ukryte” problemy, a monitorowanie wzmocnić kontrolę. Im szersza diagnoza i regularniejsza ewaluacja, tym więcej uzyskujemy informacji na ich temat, co może zwiększyć skuteczność i użyteczność działań służących rozwiązaniu problemów.

Diagnoza problemów społecznych powinna zatem uwzględniać zarówno poziom, jak i możliwości zaspokajania potrzeb społecznych (Boryczko, Dunajewska, Marek, 2020, s. 28). Służy identyfikacji „zawoalowanych” problemów, ich przyczyn i skutków. Ponadto dotyczy skali i zakresu problemów oraz grup społecznych, których one dotyczą – zarówno w danym układzie geograficznym, jak i administracyjnym. Diagnoza pozwala też na orientację co do działań i zasobów mogących służyć ich rozwiązywaniu czy łagodzeniu skutków. Analizuje też wskaźniki monitorowania problemów i skuteczność podejmowanych działań (Schimanek, 2015, s. 6–7). Mając świadomość skali i rodzaju zidentyfikowanych problemów społecznych, możemy zaprojektować i realizować działania służące ich eliminowaniu. Jednak zjawiska społeczne, w tym także problemy, mają to do siebie, że zmieniają się w czasie, niezależnie od obszaru i struktury społecznej. Zmiana dotyczy sytuacji gospodarczej, społecznej, kulturowej czy strukturalnej. Turbulentne otoczenie determinuje poszukiwanie narzędzi zwiększających skuteczność działania organizacji i jednostek (Zelek, 2023). Rozwiązanie kwestii społecznych wymaga zwykle współpracy na wielu poziomach – od jednostek i społeczności lokalnych, przez instytucje państwowe, po organizacje międzynarodowe. Działania te często budzą kontrowersje i różne opinie co do tego, jakie są potrzebne, aby rozwiązać dane problemy. Dlatego diagnoza nie może być działaniem jednorazowym, powinna być co jakiś czas powtarzana, by na bieżąco aktualizować wiedzę o problemach społecznych.

Aby nie pozostać bez jakiegokolwiek wiedzy na temat stanu rzeczywistego, pomiędzy kolejnymi diagnozami powinien być prowadzony monitoring problemów społecznych, który polega na systematycznym zbieraniu, analizowaniu i ocenianiu informacji dotyczących interesujących nas zjawisk – w tym przypadku problemów społecznych środowisk wiejskich i miejskich. W monitoringu najczęściej chodzi o to,

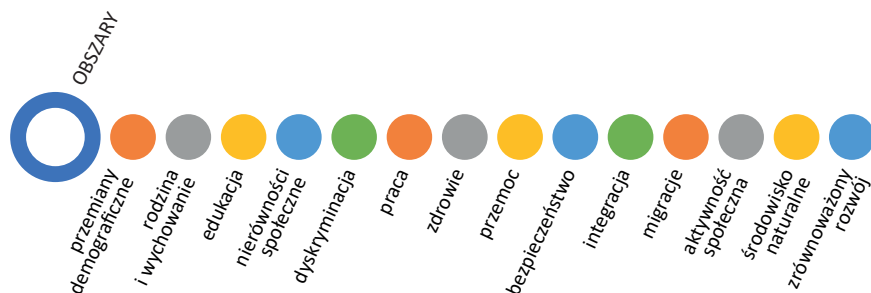
aby uchwycić zmiany w natężeniu czy skali problemów społecznych (Grewiński, Lizut, Rabiej, 2024). Zrozumienie zakresu i charakteru tych problemów, ich przyczyn, skutków oraz efektywności podejmowanych działań, mających na celu ich rozwiązanie, jest kluczowe. Monitoring umożliwia szybkie reagowanie na zmieniające się warunki i wykrywanie nowych problemów, zanim staną się one poważnymi zagrożeniami społecznymi. Dzięki temu realizatorzy działań ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów mogą na bieżąco dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości. Monitoring stanowi jeden z elementów zarządzania ryzykiem (Kaczmarek, 2006, s. 98). Wyniki monitoringu są także istotnym, ale nie jedynym, elementem oceny skuteczności realizowanych działań. Monitoring umożliwia ciągłe doskonalenie polityk społecznych. Dzięki monitoringowi władze publiczne, organizacje pozarządowe i inne instytucje mogą podejmować określone decyzje polityczne i społeczne (Przywojska, 2014, s. 160). Mogą również wdrażać programy interwencyjne, reagować na kryzysy, dostosowywać strategię pomocy społecznej, a także opracowywać nowe inicjatywy mające na celu poprawę jakości życia obywateli.

Przeprowadzenie rzetelnej diagnozy i monitorowanie problemów społecznych stanowi czynnik zwiększający wiarygodność i zaufanie społeczne wobec proponowanych działań ukierunkowanych na ich rozwiązywanie, jak również wobec instytucji odpowiedzialnych za ich realizację.

Główne obszary i podmioty odpowiedzialne za przeprowadzenie odpowiedniej diagnozy

Kluczowe sfery, które powinny być uwzględnione w diagnozie problemów społecznych dotyczących zarówno wsie, jak i miasta, to: przemiany demograficzne, rodzina i wychowanie, edukacja, nierówności społeczne, dyskryminacja, praca, zdrowie, przemoc, bezpieczeństwo, integracja, aktywność społeczna, środowisko naturalne i zrównoważony rozwój (ryc. 1) (uchwała nr 224 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia polityki publicznej pt. „Strategia Demograficzna 2040”, M.P. 2022, poz. 1171).

Rycina 1. Obszary diagnozy i monitorowania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne.

Współcześnie jednymi z najważniejszych problemów są te związane ze starzeniem się społeczeństw, zmniejszającą się liczbą urodzeń i migracjami, które wpływają na strukturę demograficzną, systemy emerytalne, opiekę zdrowotną i rynek pracy.

Zmiany dokonują się również w strukturze rodziny, w tym w rozwoju zjawiska samotnego rodzicielstwa, wychowania dzieci w rodzinach wielodzietnych. Problemy związane z uzależnieniami w rodzinach wymagają także głębszego zainteresowania. Kwestia wsparcia dla rodzin w kryzysie oraz rozwój polityk prorodzinnych, które umożliwiają łączenie życia zawodowego z rodzinnym, stanowią istotny obszar diagnostyczny.

Z rodziną wiąże się również kwestia zatrudnienia i zjawisko bezrobocia, w tym problemy wynikające z automatyzacji, rozwoju sztucznej inteligencji, a także trudności w zatrudnieniu osób młodych, starszych oraz z niepełnosprawnościami. Praca w niepełnym wymiarze godzin, umowy śmieciowe, zatrudnienie w szarej strefie i inne formy niestabilnej pracy wpływają na dobrostan rodziny.

W kwestii edukacji na pierwszy plan wysuwają się nierówności w dostępie do wysokiej jakości edukacji, szczególnie między miastem a wsią oraz między różnymi grupami społecznymi. Problemy dotyczą również jakości systemu edukacyjnego, przestarzałych metod nauczania oraz wyzwań związanych z edukacją w dobie cyfryzacji.

Kolejną przestrzenią podlegającą analizie są nierówności społeczne i związana z nimi kwestia ubóstwa, która dotyczy grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, a także pozbawionych dostępu do podstawowych dóbr i usług, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy mieszkanie. Związane to jest również z nierównościami dochodowymi, gdzie istnieje duża rozpiętość między zarobkami różnych grup społecznych, co może prowadzić do pogłębiania przepaści między bogatymi a biednymi.

Zjawisko dyskryminacji odnosi się do nierównego traktowania ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, płeć, wiek, wyznanie lub niepełnosprawność. Walka o równouprawnienie, równość szans i zapobieganie wszelkim formom wykluczenia społecznego stanowi wyzwanie dla opracowania odpowiednich programów reintegracyjnych.

Ważnym obszarem diagnozy są kwestie związane z dostępem do opieki zdrowotnej, problemy wynikające z rosnących kosztów leczenia, chorób cywilizacyjnych oraz pandemii (np. COVID-19).

Innym aspektem są kwestie związane z przemocą domową, w szkołach, przestępczością, bezpieczeństwem w przestrzeni publicznej oraz polityką karną.

Przestrzenią publiczną wymagającą diagnozowania jest również obszar związany z migracjami, imigrantami oraz integracją osób, które przybywają do nowych krajów w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Problemy związane z polityką azylową, integracją kulturową oraz wyzwaniami wynikającymi z różnic językowych, religijnych czy obyczajowych powinny w istotny sposób podlegać głębszej analizie.

Degradacja środowiska naturalnego, zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie powietrza, wód, a także deficyt zasobów naturalnych to kolejne aspekty diagnozy, które wpływają na dobrostan społeczny.

Warto również wspomnieć o zrównoważonym rozwoju i jego wdrażaniu w przestrzeni miast i miejscowości. Kwestie te są związane z urbanizacją, dostępnością do

przestrzeni publicznych, transportu oraz odpowiedzialnością za kształtowanie przestrzeni w miastach. Problemy związane z migracją do miast, przeciążeniem infrastruktury miejskiej, a także niską jakością życia w niektórych częściach miast (np. dzielnice biedy) stanowią współczesne wyzwania dla stosownych analiz.

Na końcu istotne i kluczowe znaczenie dla prowadzonej diagnozy mają problemy związane z obywatelskością i zaangażowaniem społecznym (Wódz, Kowalczyk, 2014, s. 15). Niska aktywność obywatelska – brak zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, niska frekwencja wyborcza, brak uczestnictwa w organizacjach społecznych – wymaga określonego badania. Anonimowość i brak integracji różnych grup społecznych, szczególnie na obszarach wielkomiejskich i społecznie zróżnicowanych, wpływają na całokształt podejmowanych działań w planowanych politykach publicznych i strategiach realizowanych przez organizacje.

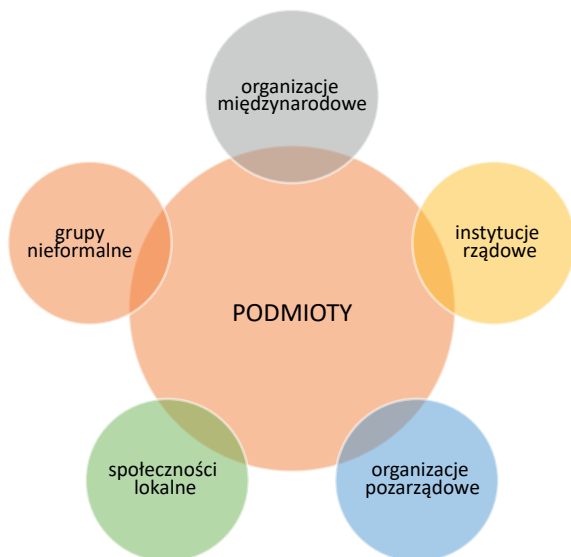
Szczególną uwagę należy zwrócić na zaspokajanie potrzeb tych grup społecznych, w których najczęściej występują problemy społeczne, niejednokrotnie związane ze zjawiskiem wykluczenia społecznego. Dotyczy to takich grup, jak: osoby bezrobotne, osoby z niepełnosprawnościami, osoby o niskich dochodach, sieroty, osoby bezdomne, osoby długotrwale lub ciężko chore, w tym psychicznie chore, osoby dotknięte przemocą w rodzinie, osoby uzależnione od alkoholu lub narkotyków, młodzież opuszczająca placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny wielodzietne, uchodźcy oraz osoby zwalniane z zakładów karnych, mające problemy z adaptacją. Grupy te podlegają szczegółowej analizie zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów programem rozwoju ekonomii społecznej (uchwała nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”, M.P. 2022, poz. 1171).

Diagnozowanie problemów społecznych, a w konsekwencji cały proces planowania, organizowania i monitorowania działań służących ich rozwiązywaniu jest zadaniem osób zarządzających podmiotami realizującymi usługi społeczne (Koźmiński, Jemielniak, Latusek-Jurczak, Pikos, 2023, s. 30). Realizacja działań powinna jednocześnie opierać się na maksymalnie szerokim zaangażowaniu wielu podmiotów, instytucji oraz społeczności lokalnej. Newman zauważa, że wzrost popularności koncepcji organizacji sieciowych wynika z praktycznej potrzeby rozwoju partnerstwa między sektorami: publicznym, społecznym i prywatnym, co wpływa na modernizację sposobów i metod sprawowania władzy (Newman, 2003, s. 83–99). Dzięki wspólnemu wysiłkowi pojawia się szansa na płynne rozwiązanie palących problemów społecznych (Sudoł, 2019, s. 11).

Istnieje określona rola podmiotów diagnozujących i monitorujących problemy społeczne (ryc. 2).

W praktyce mieszkańcy lokalnych społeczności miast i wsi, a także inne podmioty powinny być istotnym źródłem pozyskiwanych informacji odnoszących się do wspomnianych problemów. Warto również zwrócić uwagę m.in. na instytucje o zasięgu globalnym. Organizacje takie jak ONZ, WHO, UNESCO oraz inne instytucje międzynarodowe, w tym Unii Europejskiej, monitorują problemy społeczne na poziomie globalnym i udzielają wsparcia krajom w zakresie poprawy sytuacji społecznej. W wielu

Rycina 2. Podmioty diagnozujące i monitorujące problemy społeczne



Źródło: opracowanie własne.

krajach rządy prowadzą narodowe systemy monitoringu problemów społecznych, zbierając dane i raportując wyniki. Przykładem mogą być krajowe urzędy statystyczne, ministerstwa pracy, rodziny i pomocy społecznej, zdrowia czy edukacji. Ponadto organizacje pozarządowe często angażują się w ich monitorowanie, szczególnie osób wykluczonych społecznie, takich jak osoby bezdomne, osoby z niepełnosprawnościami czy imigranci. Dużą rolę odgrywają w tym względzie podmioty ekonomii społecznej prowadzące działalność gospodarczą. Prowadzą działania reintegracyjne w obszarze zawodowym i społecznym i pozyskują w ten sposób stosowne informacje. Ostatecznie jedną z ważniejszych i dotyczących bezpośrednio potrzeb społecznych są lokalne grupy obywatelskie, społeczności, osoby wykluczone społecznie, a także samorządy pełniące rolę monitorującą, zwłaszcza w kontekście lokalnych problemów społecznych, takich jak bezrobocie, marginalizacja czy dostęp do usług publicznych (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, centra usług społecznych, powiatowe urzędy pracy, szkoły, służby porządkowe). Uspołecznienie diagnozy polega więc na włączeniu przedstawicieli mieszkańców w proces planowania i przeprowadzenia diagnozy.

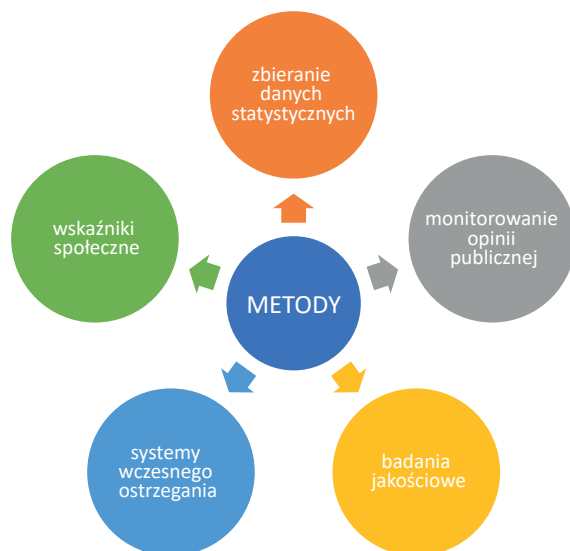
Ciekawym rozwiązaniem jest powoływanie przez samorząd zespołu osób, który zajmuje się przygotowaniem odpowiedniego programu czy strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz późniejszym jego monitorowaniem. Stąd też inicjatorem i liderem diagnozowania i monitorowania problemów społecznych jest gospodarz społeczności, a więc samorząd gminy, powiatu czy województwa. Wynika to z jego obowiązków, a także z faktu posiadania instrumentów prawnych, finansowych i instytucjonalnych (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990,

Nr 16, poz. 95, z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1988, Nr 91, poz. 576, z późn. zm.; ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. 2000, Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.). W skład takiego zespołu wchodzi przedstawiciele samorządu, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorcy, społeczności zorganizowane skupione wokół grup senioralnych, rad dzielnic czy inni liderzy opinii (Sienkiewicz-Małyjurek, 2023, s. 337–240). W ramach orkiestracji sieci udział interesariuszy realizowany jest poprzez powołanie zespołu kierującego badaniem, realizującego wytyczne oraz stanowiącego osobowe źródło pozyskiwania danych. Istotnym elementem podejścia partycypacyjnego do diagnozowania i monitorowania problemów społecznych jest także transparentność prowadzonych działań, a przede wszystkim upublicznianie wyników przeprowadzonej diagnozy i monitoringu. Dlatego wyniki powinny być przedstawione w formie zrozumiałej i przystępnej dla społeczeństwa.

Metoda triangulacji jako źródło informacji

Informacje stanowią podstawę diagnozy. Dlatego istotne znaczenie dla uzyskania rzetelnych i wiarygodnych wyników diagnozy i monitoringu problemów społecznych ma dobór źródeł informacji oraz sposobów ich pozyskiwania. W zarządzaniu wykorzystuje się wiele metod diagnozy i monitorowania problemów społecznych (Czakon, 2020).

Rycina 3. Alternatywne metody diagnozy i monitorowania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne.

Przede wszystkim istotne jest regularne zbieranie danych z różnych źródeł (np. urzędów statystycznych, służb socjalnych, organizacji pozarządowych), które pozwalają na śledzenie kluczowych wskaźników społecznych, takich jak poziom bezrobocia, liczba osób żyjących w ubóstwie, liczba osób korzystających z pomocy społecznej itp.

Inną metodą jest monitorowanie opinii publicznej. Badania opinii publicznej i sondaże społeczne pomagają zrozumieć, jakie problemy są dostrzegane przez obywateli i traktowane priorytetowo, oraz jak społeczeństwo ocenia aktualne działania podejmowane na rzecz ich rozwiązania. W przypadku tych badań podstawę stanowią informacje i opinie uczestników badanych zjawisk, czyli przede wszystkim mieszkańców, pracowników administracji publicznej oraz przedstawicieli innych organizacji. Badania jakościowe charakteryzują się dużą swobodą możliwości wypowiedzi na dany temat. Wywiady, grupy fokusowe i inne techniki pozwalają na głębsze zrozumienie problemów społecznych, ich przyczyn i wpływu na życie jednostek. Pozwalają uchwycić subiektywne doświadczenia osób dotkniętych problemem. Bierze się w nich pod uwagę analizę danych zastanych, które nie mają charakteru liczbowego. Indywidualny wywiad z osobą udzielającą informacji i wyrażającą własną opinię stanowi cenne źródło wiedzy. Obserwacji podlegają różnego rodzaju zjawiska społeczne, np. jakość świadczenia usług społecznych. Obserwacja może mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny, jako uczestnik procesu badawczego. Innym elementem badań jakościowych jest *case study*, czyli pogłębiona analiza przykładu jakiegoś zjawiska i próba jego oceny zewnętrznej. Studium przypadku z reguły łączy w sobie różne inne metody, np. analizę dokumentów zastanych, wywiady czy też obserwację. Interakcja staje się wartością dodaną badania.

Badania ilościowe opierają się na liczbach opisujących potrzeby czy problemy społeczne. Podstawowym jednak narzędziem pozyskiwania opinii jest ankieta, przeprowadzana bezpośrednio z osobami, których opinie chcemy poznać – telefoniczne, za pośrednictwem e-maila czy też w formie ankiety online. Polegają one na zbieraniu opinii w jakichś kwestiach od większych grup ludzi, na przykład mieszkańców, urzędników publicznych albo działaczy organizacji pozarządowych. Innym przykładem badań ilościowych są badania korelacyjne, mające na celu zbadanie zależności pomiędzy dwiema lub więcej zmiennymi, jednak bez próby manipulowania nimi. W tym przypadku badacz stara się ustalić powiązania. Badania longitudinalne z kolei koncentrują się na zmianach w zachowaniach, stanach zdrowia, postawach czy rozwoju społecznym w różnych przedziałach czasowych. Polegają na zbieraniu danych o tej samej grupie osób lub jednostek przez długi okres. Celem jest obserwowanie zmian w czasie i identyfikowanie długoterminowych trendów. Badania przekrojowe z kolei polegają na zbieraniu danych z różnych grup lub populacji w jednym, określonym momencie. Dzięki temu można porównać różne grupy społeczne, demograficzne lub zawodowe w danym okresie. Koncentrują się na badanej strukturze społecznej, różnicach demograficznych i badaniach opinii w różnych grupach społecznych w tym samym momencie. Wśród wielu metod na uwagę zasługują badania oceny efektywności. Ocenie podlegają wdrożone programy. Badanie polega na zbieraniu danych w celu oceny, jak skuteczne były działania lub programy w rozwiązywaniu określonych problemów społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych itp. Mają zastosowanie

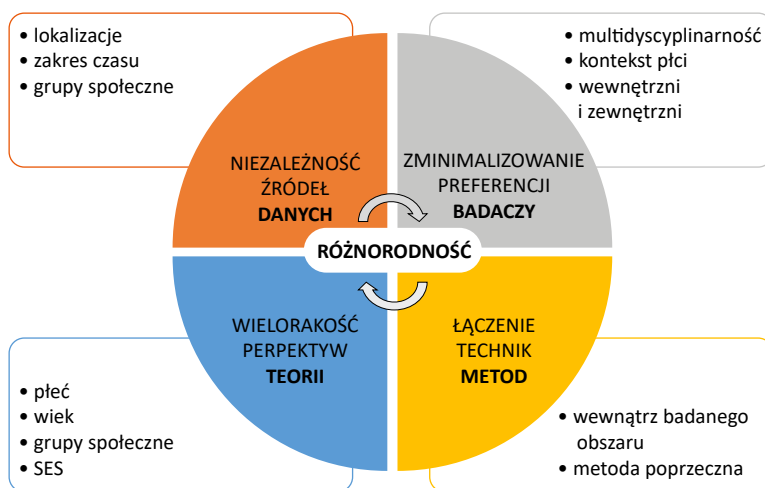
w ocenie projektów, programów interwencyjnych, inicjatyw społecznych lub polityk publicznych.

Jedną z metod są systemy wczesnego ostrzegania, czyli technologie takie jak analiza danych, monitoring internetu, mediów społecznościowych, które pozwalają na szybkie wykrywanie trendów i sygnałów wskazujących na pojawiające się problemy (np. fala protestów, wzrost niezadowolenia społecznego wyrażany w postach na temat określonych zagadnień).

Wśród metod umożliwiających identyfikację problemów społecznych znajdują się wskaźniki społeczne, które pozwalają na obiektywną ocenę problemów (np. wskaźniki ubóstwa, edukacji, zdrowia) i ich monitorowanie na poziomie krajowym lub lokalnym (Kurowska, 2011).

Trzeba przy tym uświadomić sobie, że żadne źródło informacji nie zapewni idealnego, obiektywnego obrazu problemu społecznego. Stąd też dla zwiększenia rzetelności diagnozy należy stosować tzw. triangulację, czyli porównywanie i łączenie informacji pochodzących z różnych źródeł i pozyskanych różnymi metodami (ryc. 4) (Denzin, 2017, s. 297–313). U podstaw wszystkich działań związanych z wykorzystaniem metod triangulacji leży założenie, iż słabe strony jednej metody mogą być kompensowane mocnymi stronami innej (Nadolna, 2012, s. 158). Daje to możliwość naświetlenia diagnozowanych problemów społecznych z różnych perspektyw, a co za tym idzie – rzetelniejszego i głębszego ich rozpoznania.

Rycina 4. Metoda triangulacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Denzin, 2017, s. 297–313.

Triangulacja w badaniach jakościowych może być stosowana w ramach jednej metody lub pomiędzy kilkoma metodami. W pierwszym przypadku polega na łączeniu różnych podejść metodologicznych w obrębie jednej metody jakościowej, a w drugim

zaś – na łączeniu różnych metod badań jakościowych, wywodzących się z odmiennych podejść badawczych (Mazurek-Łopacińska, Magdalena Sobocińska, 2018, s. 18). Istotne jest również to, aby zróżnicować metody pozyskiwania danych (Rymsza, 2020, s. 12). Taka forma triangulacji pozwala uzyskać szerszy i bardziej zróżnicowany obraz badanego zjawiska.

Triangulacja najczęściej dotyczy źródeł danych i wskazuje, żeby w miarę możliwości w diagnozie korzystać z różnych źródeł informacji, zarówno z danych zastanych, na przykład statystycznych, jak i z informacji pochodzących od uczestników analizowanych zjawisk. Dzięki temu badacz może porównać i skonfrontować różne punkty widzenia, a także sprawdzić, czy wyniki uzyskane z różnych źródeł są spójne i jak zmieniały się w czasie.

Forma triangulacji badaczy polega na angażowaniu różnych osób w proces analizy danych. Każdy z nich może mieć inne perspektywy i doświadczenia, co prowadzi do lepszego sprawdzenia danych i zmniejsza subiektywizm wyników. Postrzeganie rzeczywistości może się różnić w zależności od płci, a także od roli – innego spojrzenia dostarczy pracownik organizacji realizujący jej cele, a innego osoba z zewnątrz. Obowiązuje tu multidyscyplinarność. Badacze mogą porównywać swoje interpretacje, co pozwala wyeliminować indywidualne błędy w analizie.

Triangulacja metod opiera się na zastosowaniu różnych metod badawczych do zebrania danych, na przykład połączeniu badań jakościowych (np. wywiady, grupy fokusowe) z badaniami ilościowymi (np. ankiety, dane statystyczne). Wykorzystanie różnych metod i w różnej konfiguracji badawczej pomaga także sprawdzić, czy wyniki uzyskane za pomocą jednej metody są potwierdzone przez wyniki uzyskane za pomocą innej.

W formie triangulacji teoretycznej badacze wykorzystują różne teorie lub perspektywy teoretyczne do interpretacji tych samych danych. Chroni to badaczy przed nadmiernym przywiązywaniem się do określonych założeń i dyskwalifikowaniem innych wersji wyjaśnień badanych zjawisk i procesów, zależnych od wieku, płci czy też zależności społecznych badanych osób. Pozwala to na uzyskanie różnych punktów widzenia na dane zjawisko, co może prowadzić do nowych wniosków.

Ważną kwestią jest więc odpowiedni dobór źródeł danych, metod i narzędzi ich pozyskiwania, który zależy od tego, co diagnozujemy i na jakiej informacji nam zależy. Oprócz tego muszą być one adekwatne do możliwości logistycznych prowadzonej diagnozy. Metody, a zwłaszcza narzędzia pozyskiwania informacji, muszą być także dostosowane do skali badanych zjawisk, grupy i miejsca.

Opracowując syntetyczne miary jakości życia dzięki procesowi diagnozy i monitorowania otoczenia, konieczne jest utrzymanie balansu między wskaźnikami obiektywnymi i subiektywnymi, a także uwzględnienie realnego spektrum różnorodnych aspektów. Wpływa to na kształt ogólnego wskaźnika jakości życia zarówno w środowisku wiejskim, jak i miejskim, obejmując kapitał społeczny, dobrostan psychiczny, fizyczny oraz społeczny. Prowadzi to do osiągnięcia odpowiedniego poziomu cywilizacyjnego oraz szeroko pojmowanego rozwoju lokalnej społeczności.

Zakończenie

Diagnoza oraz monitorowanie potrzeb w społeczności miejskich i wiejskich wynikają nie tylko z multidyscyplinarnego charakteru problemów i ich uwarunkowań, ale dają również inne możliwości, takie jak: lepsze rozpoznanie potrzeb i problemów dzięki uwzględnieniu różnych punktów widzenia, w tym samych zainteresowanych, czyli mieszkańców; lepsze i pełniejsze rozpoznanie możliwości i ocena zasobów różnych podmiotów działających na rzecz mieszkańców; upełnomocnienie mieszkańców, którzy nie tylko przekazują informacje i opinie, lecz także zdobywają wiedzę w trakcie procesu diagnozy; większa identyfikacja mieszkańców oraz innych podmiotów z opracowaną diagnozą, a w konsekwencji – podejmowanie działań zgodnych z jej wynikami.

Zastosowanie metody triangulacji wpływa na zwiększenie wiarygodności i trafności wyników badania. Jeśli wyniki uzyskane za pomocą różnych źródeł lub metod są spójne, można uznać je za bardziej wiarygodne. Ponadto zastosowanie różnych źródeł danych, metod czy teorii pomaga zredukować błędy wynikające z ograniczeń jednej konkretnej metody lub perspektywy. Triangulacja umożliwia również uzyskanie szerszego, bardziej zróżnicowanego obrazu badanego zjawiska, uwzględniającego różne aspekty i punkty widzenia. Prowadzi także do nowych wniosków, które nie byłyby możliwe do sformułowania przy użyciu jednej metody lub jednej teorii. Stąd też istotne są działania, które w teorii i praktyce pomagają w realizacji powierzonych zadań.

Polityka społeczna i związana z nią praca socjalna powinny posługiwać się odpowiednimi narzędziami w celu tworzenia określonej wartości publicznej jako celu zarządzania publicznego. Diagnozowanie i monitorowanie problemów społecznych jest podstawą każdego działania służącego rozwiązywaniu problemów ludzi, a co za tym idzie – lepszemu zaspokajaniu ich potrzeb i poprawie jakości życia. Istnieje więc możliwość wykorzystania metody triangulacji, która pozwala w szerszym kontekście spojrzeć na ocenę i naturę problemu społecznego w przestrzeni lokalnej. Naturalną konsekwencją diagnozy społecznej i podejmowanych działań służących rozwiązywaniu problemów społecznych powinno być bieżące monitorowanie i ewaluacja, dzięki którym można ocenić skuteczność tych działań i zaplanować nowe. Samorządy terytorialne posiadają bardzo szeroki zakres uprawnień, umożliwiający istotny wpływ na warunki życia mieszkańców na swoim terenie. Działania mogą być szczególnie efektywne w przypadku ich harmonizacji z działaniami podejmowanymi na szczeblu centralnym oraz realizacji w partnerstwie wielosektorowym, gdzie podstawowa odpowiedzialność za jego kształt i wykonanie spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. W warunkach turbulentnego otoczenia odpowiednie zdiagnozowanie problemów społecznych i bieżące ich monitorowanie mają istotne znaczenie dla kształtowania oraz pozytywnego funkcjonowania społeczności lokalnych, zarówno miejskich, jak i wiejskich.

W praktyce diagnozowanie i monitorowanie problemów społecznych jest niezbędnym elementem tworzenia polityk publicznych, które skutecznie odpowiadają na rzeczywiste potrzeby obywateli, przyczyniając się do poprawy jakości życia i redukcji nierówności społecznych. Ułatwia podejmowanie świadomych i uzasadnionych decyzji dotyczących alokacji zasobów, tworzenia programów i strategii wsparcia. Ponadto

pozwala ocenić, czy obecne programy i interwencje skutecznie odpowiadają na rzeczywiste potrzeby społeczności. Ostatecznie umożliwia szybsze identyfikowanie pojawiających się problemów czy kryzysów i prowadzi do podejmowania określonych działań służących ich zapobieganiu czy ograniczeniu ich eskalacji.

Bibliografia

- Bazuń, D., Frątczak-Müller, J., Jaskulska, M., Kwiatkowski, M., Mielczarek-Żejmo, A. (2020). *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych. Seria materiałów edukacyjnych „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”*. Warszawa: KPRP.
- Boryczko, M., Dunajska, A., Marek, S. (2020). *Praca socjalna w środowisku lokalnym*. Warszawa: Difin.
- Czakon, W. (red.) (2020). *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*. Warszawa: Nieoczywiste.
- Danecki, J. (1996). Kwestie społeczne – istota, źródła, zarys, diagnozy. W: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolska (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Interart, 111–125.
- Denzin, N.K. (2017). *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: Routledge.
- Frysztański, K. (2009). *Socjologia problemów społecznych*. Warszawa: Scholar.
- Giddens, A. (2017). *Socjologia*. Warszawa: PWN.
- Grewiński, M., Lizut, J., Rabiej, P. (2024). *Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski*. Warszawa: Uczelnia Korczaka.
- GUS, *Rodzaje gmin oraz obszary miejskie i wiejskie*. <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/rodzaje-gmin-oraz-obszary-miejskie-i-wiejskie/> [dostęp: 18.08.2024].
- Kaczmarek, T.T. (2006). *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Warszawa: Difin.
- Koźmiński, A.K., Jemielniak, D., Latusek-Jurczak, D., Pikos, A. (2023). *Zarządzanie. Nowe otwarcie*. Warszawa: Poltext.
- Kurowska, A. (2011). *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*. Warszawa: Difin.
- Laurisz, N. (red.) (2020). *Wyzwania i problemy społeczne początku XXI wieku*. Kraków: Fundacja GAP.
- Mazurek-Łopacińska, K., Sobocińska, M. (2018). Triangulacja w badaniach jakościowych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 525, 11–20.
- Nadolna, B. (2012). Paradygmaty badawcze nauk społecznych a triangulacja metod badawczych w rachunkowości zarządczej. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 66(122), 153–164.
- Newman, J. (2003). New Labour and the Politics of Governance. W: A. Salminen (red.), *Governance in Networks*. Amsterdam: IOS Press, 83–99.
- Przywojska, J. (2014). *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*. Warszawa: CRZL.
- Rubington, E., Weinberg, M. (red.) (2003). *The Study of Social Problems: Seven Perspectives*. New York: Oxford University Press.

- Rymśa, M. (red.) (2020). *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*. Warszawa: KPRP.
- Rysz-Kowalczyk, B. (2007). Teoria kwestii i problemów społecznych. W: G. Firlić-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: PWN, 177–186.
- Schimanek, T. (2015). *Diagnozowanie problemów społecznych*. Warszawa: FISE.
- Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2023). Orkiestracja sieci publicznych. W: A. Fronczkiewicz-Wronka, M. Ćwikliński (red.), *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 336–357.
- Stabryła, A. (2000). *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*. Warszawa: PWN.
- Sudoł, S. (2019). *Nauki o zarządzaniu. Dylematy i wyzwania*. Warszawa: PWN.
- Uchwała nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (M.P. 2022 poz. 1171).
- Uchwała nr 224 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia polityki publicznej pt. „Strategia Demograficzna 2040” (M.P. 2022 poz. 1171).
- UMWM (2021). *Program Regionalny. Fundusze Europejskie dla Małopolski 2021–2027. Małopolska przeszłości* (Załącznik nr 1 do Uchwały nr 1455/21 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 12 października 2021 roku).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz.U. z 1988 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
- Wódz, K. (2014). Organizowanie społeczności jako metoda pobudzania aktywności i wspierania rozwoju zaniedbanych dzielnic miejskich i wiejskich społeczności peryferyjnych. W: K. Wódz, B. Kowalczyk (red.), *Organizowanie społeczności. Modele i strategie działania*. Warszawa: CRZL, 15–41.
- Zełek, L. (2023). *Menedżerskie zarządzanie jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej*. Warszawa: Difin.

Diagnosing and monitoring social problems in urban and rural areas as basic elements of the social services management process

Abstract

The aim of the study is to present the basic elements of the process of managing social services, which are the diagnosis and monitoring of social problems in urban and rural areas. The specific aim is to present the triangulation method as a tool supporting management decision-making. The study is exploratory in nature and is based on a review of legal acts in force in Poland, Polish and foreign literature on the subject and Internet sources. For this purpose, the concept of a social problem and its characteristic features are first presented. Then, the main areas

and entities responsible for conducting an appropriate diagnosis are discussed. The methods of conducting a diagnosis are also indicated, with particular emphasis on triangulation, which allows for the effective use of information obtained in it. The article also contains important conclusions and proposals for the use of diagnostic and monitoring methods and tools for the process of limiting and reducing social problems.

Keywords: diagnosis, monitoring, social problems, triangulation, social services, management

dr Grzegorz K. Sudol

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

e-mail: grzegorz.sudol@uken.krakow.pl

ORCID: 0000-0002-2861-5678