

Deprywacja społeczno-ekonomiczna w skali mikro w Polsce: badania pilotażowe w powiecie sandomierskim





Deprywacja społeczno-ekonomiczna w skali mikro w Polsce: badania pilotażowe w powiecie sandomierskim

**Maciej Smętkowski, Adam Płoszaj, Jakub Rok,
Dorota Celińska-Janowicz, Mikołaj Herbst**

*Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG,
Uniwersytet Warszawski*

Opracowania finansowane w ramach Projektu Predefiniowanego: „Ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego PL 13.

Publikacja dofinansowana ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009-2014.

DOI: 10.13140/RG.2.2.11992.90889

Maciej Smętkowski: m.smetkowski@uw.edu.pl

Adam Płoszaj: a.ploszaj@uw.edu.pl

Jakub Rok: j.rok@uw.edu.pl

Dorota Celińska-Janowicz: d.celinska@uw.edu.pl

Mikołaj Herbst: mherbst@uw.edu.pl

Projekt okładki: Adam Płoszaj, Katarzyna Wojnar

Zdjęcie na okładce: Maciej Smętkowski

Warszawa 2017

PODZIĘKOWANIA

Autorzy pragną podziękować przedstawicielom instytucji lokalnych w powiecie sandomierskim, bez których życzliwości i zaangażowania – a w szczególności opracowania oraz udostępnienia danych i informacji – przygotowanie tego raportu nie byłoby możliwe. Dziękujemy pracownikom następujących instytucji: Powiatowy Urząd Pracy w Sandomierzu, Urząd Skarbowy w Sandomierzu, Komenda Powiatowa Policji w Sandomierzu, Urząd Gminy Dwikozy i Ośrodek Pomocy Społecznej w Dwikozach, Urząd Gminy Klimontów i Ośrodek Pomocy Społecznej w Klimontowie, Urząd Miasta i Gminy Koprzywnica, Ośrodek Pomocy Społecznej w Koprzywnicy, Urząd Gminy Łoniów i Ośrodek Pomocy Społecznej w Łoniowie, Urząd Gminy Obrazów i Ośrodek Pomocy Społecznej w Obrazowie, Urząd Gminy Samborzec i Ośrodek Pomocy Społecznej w Samborcu, Urząd Miasta Sandomierz i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sandomierzu, a także Centrum Usług Wspólnych w Sandomierzu, Urząd Gminy Wilczyce i Ośrodek Pomocy Społecznej w Wilczycach, Urząd Miasta i Gminy Zawichost i Ośrodek Pomocy Społecznej w Zawichoście. Szczególne podziękowania za pomoc w badaniach terenowych kierujemy do kierownictwa i pracowników Starostwa Powiatowego w Sandomierzu.

*Maciej Smętkowski
Adam Płoszaj
Jakub Rok
Dorota Celińska-Janowicz
Mikołaj Herbst*

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	5
2. DEPRYWACJA NA POZIOMIE MIKRO – ŹRÓDŁA DANYCH I BARIERY W ICH POZYSKANIU NA PRZYKŁADZIE POWIATU SANDOMIERSKIEGO	7
2.1. Poligony badawcze na poziomie mikro służące agregacji danych jednostkowych	7
2.2. Zakres danych dostępnych w skali mikro	9
2.2.1. Przychody oraz dochody osób fizycznych	9
2.2.2. Pomoc społeczna i świadczenia rodzinne	10
2.2.3. Rynek pracy	12
2.2.4. Warunki życia – warunki mieszkaniowe	12
2.2.5. Warunki życia – stan i jakość środowiska	13
2.2.6. Edukacja	14
2.2.7. Dostęp do dóbr i usług	15
2.2.8. Przemoc domowa	15
2.3. Podsumowanie	16
3. DIAGNOZA ZJAWISKA DEPRYWACJI W SKALI MIKRO DLA POWIATU SANDOMIERSKIEGO	18
3.1. Kontekst badania zróżnicowań deprywacji w skali mikro w powiecie sandomierskim	18
3.1.1. Ogólna charakterystyka powiatu sandomierskiego	18
3.1.2. Skala deprywacji i jej zróżnicowania przestrzenne na poziomie gminnym	18
3.1.3. Znaczenie deprywacji społeczno-ekonomicznej w lokalnych programach rewitalizacji	19
3.2. Konstrukcja Mikro Indeksu Deprywacji	21
3.3. Mikro Indeks Deprywacji – skala i zróżnicowanie przestrzenne w powiecie sandomierskim	23
3.4. Ocena istotności zróżnicowania przestrzennego mikro indeksu deprywacji	27
3.4.1. Dekompozycja zróżnicowania zagrożenie deprywacją w powiecie sandomierskim	27
3.4.2. Obszary problemowe w powiecie Sandomierskiem	28
3.5. Wybrane wymiary deprywacji w powiecie sandomierskim	30
3.4.3. Dochody	30
3.4.4. Pomoc społeczna	31
3.4.5. Bezrobocie	33
3.4.6. Edukacja	34
3.4.7. Sytuacja rodzinna	36
3.6. Wnioski	39
4. REKOMENDACJE DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ	40
4.1. Diagnoza deprywacji w skali mikro w kontekście teorii i praktyki polityk publicznych	40
4.1.1. Diagnoza w cyklu polityk publicznych	40
4.1.2. Polityki publiczne oparte na dowodach	42
4.1.3. Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych	44
4.1.4. Polityki ukierunkowane na ludzi oraz zorientowane terytorialnie	46
4.2. Rekomendacje	47
4.2.1. Schemat analityczno-decyzyjny	47
4.2.2. Podejście całościowe	51
4.2.3. Budowanie potencjału zarządzania wiedzą	52
4.2.3.1. <i>Szkolenia z gromadzenia, przetwarzania, analizy i interpretacji danych</i>	52
4.2.3.2. <i>Wspólnoty praktyków</i>	52
4.2.3.3. <i>Liderzy zarządzania wiedzą (brokerzy wiedzy)</i>	53
4.2.3.4. <i>Otwarte dane</i>	53
4.2.4. Wspieranie innowacji społecznych	54
4.2.4.1. <i>Identyfikacja dobrych praktyk</i>	54
4.2.4.2. <i>Transfer dobrych praktyk</i>	58
4.2.4.3. <i>Laboratoria innowacji społecznych</i>	58
4.2.5. Działaniach przeciwdziałające deprywacji w kontekście zróżnicowań miejsko-wiejskich	58
4.2.6. Monitoring w ujęciu przestrzennym	59
5. BIBLIOGRAFIA	61
ZAŁĄCZNIKI	66
Załącznik 1. Spis ulic w Sandomierzu z przypisaniem do rejonów spisowych GUS	66
Załącznik 2. Opis metodologiczny danych	70
Załącznik 3. Zakres danych i korelacje wskaźników z zakresu pomocy społecznej	74
Załącznik 4. Wskazówki dotyczące diagnozy i monitoringu zjawisk deprywacji w celu prowadzenie polityk zorientowanych terytorialnie	75

1. WSTĘP

Celem opracowania jest stworzenie indeksu deprivacji na poziomie mikro dla wybranego powiatu w Polsce. Starano się przy tym wykorzystać metodologię opracowaną do stworzenia Powiatowego Indeksu Deprivacji (Smętkowski et al. 2015) i Indeksu Deprivacji Lokalnej (Smętkowski 2016). Próba ta stanowi nawiązanie do indeksów deprivacji wykorzystywanych w Zjednoczonym Królestwie, które są opracowywane na poziomie rejonów spisowych (zob. np. McLennan et al. 2011). Ta skala przestrzenna jest również stosowana w innych krajach np. we Francji (Havard et al. 2008), ale zwykle w odniesieniu do wybranych obszarów/regionów.

W Polsce wykorzystanie poziomu mikro do badań deprivacji jest mocno utrudnione w związku z brakiem odpowiednich danych statystycznych. Wyniki Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań z 2011 roku nie są bowiem – z małymi wyjątkami – dostępne na poziomie agregacji niższym niż powiatowy. W związku z tym analizy w skali mikro wymagają zebrania informacji będących w gestii szeregu różnych instytucji publicznych działających na poziomie powiatowym lub gminnym. Stanowi to duże wyzwanie związane z ustaleniem zakresu dostępnych danych, koniecznością pokonania barier w ich pozyskaniu, a także z przypisaniem danych do odpowiednich jednostek przestrzennych.

Z uwagi na to, że opracowanie stanowi kontynuację wcześniejszych badań nad zjawiskiem deprivacji w ujęciu lokalnym, nie przedstawiono w nim szeregu zagadnień związanych z definiowaniem tego zjawiska i jego wymiarów, jak również metod pomiaru jego skali i koncentracji przestrzennej (Smętkowski i in. 2015, Smętkowski 2016). Skoncentrowano się w nim natomiast na ukazaniu znaczenia skali mikro w badaniach deprivacji oraz na wykorzystaniu tej skali przy formułowaniu rekomendacji dla lokalnej polityki społecznej.

Istotność poziomu mikro w badaniach deprivacji wynika z tego, że to właśnie w tej skali zachodzą najsilniejsze relacje między indywidualnym a środowiskowym wymiarem tego zjawiska. Pogorszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców danego obszaru może prowadzić do jego przekształcania w enklawę ubóstwa (np. Szarfenberg 2012, Suchocka 2014). Skala przestrzenna tego zjawiska może być różna w zależności od natężenia deprivacji, a także kontekstu w jakim zachodzi (Lister 2007). W warunkach wiejskich skala mikro oznacza poziom miejscowości i odpowiadających im sołectw ustanawianych uchwałami rad gmin. W kontekście miejskim ta skala odpowiada jednostkom sąsiedzkim (Perry 1939) lub osiedlom, w których można oczekiwać rozwiniętych więzi społecznych (np. Siemiński 2011). W praktyce do wyróżniania tych jednostek wykorzystuje się obwody lub rejony spisowe ustalone przez GUS na potrzeby spisów powszechnych¹. Z uwagi na to, że te obszary służą rejonizacji pracy rachmistrzów spisowych ich przydatność analityczna jest jednak dość ograniczona. Tym niemniej z uwagi na dostępność danych statystycznych (choć w przypadku spisu z 2011 r. ograniczoną głównie do liczby ludności) stanowią one podstawowe poligony w badaniach zróżnicowań społeczno-przestrzennych. Pod wieloma względami w przypadku dostępności odpowiednich danych lepszymi jednostkami byłby obszary (rejony) urbanistyczne uwzględniające charakter zabudowy i jej układ, który są ponadto przedmiotem działań planistycznych. Potencjalnie możliwe jest również wykorzystanie obrębów geodezyjnych, ale podobnie jak w przypadku rejonów spisowych

¹ Obwody nie mogą liczyć więcej niż 500 mieszkańców lub 200 mieszkań, a rejony spisowe nie mogą przekraczać liczby 2,7 tys. mieszkańców lub 1000 mieszkań.

pełnią one głównie funkcję inwentaryzacyjną (grunty i budynki), a ich powierzchnia i zróżnicowanie wewnętrzne są z reguły w warunkach miejskich zbyt duże, żeby mogły stanowić dobre przybliżenie jednostek sąsiedzkich, czy obszarów urbanistycznych.

Przeprowadzone badania, w związku ze skalą potencjalnych trudności (konieczność integracji danych pochodzących z różnych źródeł, a także ich odniesienie do właściwych poligonów badawczych), miały charakter pilotażowy i ograniczały się do jednego powiatu. Przy wyborze powiatu kierowano się przede wszystkim kryterium jego zróżnicowania wewnętrznego na poziomie gminnym wyrażonego wskaźnikiem koncentracji deprivacji (Smętkowski 2016). Podyktowane to było chęcią oceny użyteczności mikro indeksu deprivacji w zróżnicowanym kontekście, w tym wynikającym z różnic między miastem i obszarami wiejskimi. W efekcie zrezygnowano z wyboru do badań jednego z miast na prawach powiatu, dla których najczęściej podejmowane są próby oceny zróżnicowań społeczno-przestrzennych, w tym zjawiska marginalizacji i deprivacji (np. Węclawowicz 2001, Smętkowski 2012, Weltrowska, Kisiała 2014). Badania na poziomie mikro są coraz częściej prowadzone w również dla obszarów wiejskich, co wynika z upowszechniania się działań rewitalizacyjnych finansowanych z programów unijnych, a także rozwoju partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym (np. Kikosicka 2014). Większość opracowań na poziomie mikro ma jednak głównie charakter użytkowy, związany z przygotowaniem planów zagospodarowania przestrzennego lub lokalnych programów rewitalizacji.

Ze zbioru powiatów najsilniej zróżnicowanych wewnętrznie pod względem indeksu deprivacji lokalnej w poszczególnych województwach wybrano do badań pilotażowych – biorąc pod uwagę również deklaracje pomocy w realizacji badań ze strony lokalnych interesariuszy – powiat sandomierski położony w województwie świętokrzyskim.

Realizowane badania miały też cele praktyczne. Po pierwsze, efektem analiz miało być stworzenie zestawu wskazówek do przeprowadzenia diagnozy zjawiska deprivacji w skali mikro i jego późniejszego monitoringu na poziomie powiatu. Po drugie, podjęto próbę opracowania rekomendacji w zakresie polityki społecznej uwzględniających wymiar przestrzenny. Rekomendacje te zostały oparte na przeglądzie międzynarodowych doświadczeń pod względem skuteczności polityk publicznych zorientowanych terytorialnie oraz wynikach warsztatu przeprowadzonego z przedstawicielami instytucji lokalnych w powiecie sandomierskim.

Powyższe cele zostały odzwierciedlone w strukturze opracowania. Pierwsza część raportu (rozdział 2) poświęcona jest przedstawieniu źródeł danych o zjawisku deprivacji na poziomie mikro oraz barier w ich pozyskaniu i wykorzystaniu na przykładzie powiatu sandomierskiego. W rozdziale 3. przedstawiono diagnozę zjawiska deprivacji w skali mikro. Następnie – w rozdziale 4. – dokonano przeglądu dobrych praktyk w zakresie tworzenia i realizowania polityki społecznej w wymiarze lokalnym. Na zakończenie dokonano syntezy wskazówek i rekomendacji uznanych za szczególnie użyteczne przy diagnozie, analizie i wdrażaniu polityk publicznych w wymiarze terytorialnym na poziomie powiatowym i gminnym.

2. DEPRYWACJA NA POZIOMIE MIKRO – ŹRÓDŁA DANYCH I BARIERY W ICH POZYSKANIU NA PRZYKŁADZIE POWIATU SANDOMIERSKIEGO

W ramach badań deprivacji na poziomie mikro podjęto próbę zgromadzenia danych ilustrujących jej podstawowe wymiary pod względem dochodów, zatrudnienia, warunków życia, edukacji, a także dostępu do wybranych dóbr i usług o charakterze publicznym (Por. Smętkowski i in. 2015). W pierwszym kroku zdefiniowano mikroskalę na przykładzie powiatu sandomierskiego. W kolejnym określono zakres danych, które znajdują się w gestii różnych instytucji publicznych, i które można wykorzystać do analizy zjawiska deprivacji na tym poziomie. Wskazano również na bariery, w tym administracyjno-prawne, w dostępie do tych danych, a także przeprowadzono ocenę ich przydatności do przedstawienia zjawiska deprivacji społeczno-ekonomicznej na poziomie mikro w różnym kontekście miejsko-wiejskim.

2.1. Poligony badawcze na poziomie mikro służące agregacji danych jednostkowych

Analiza przestrzenna zjawiska deprivacji na poziomie mikro dla powiatów „ziemskich” tj. obejmującego miasto powiatowe i otaczające go obszary złożone głównie z gmin o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim może wykorzystywać następujące jednostki terytorialne (poligony badawcze):

- rejony spisowe i lub ich agregacje w przypadku miast, w szczególności dla ośrodków liczących ponad 20 tys. mieszkańców²,
- miejscowości/sołectwa w przypadku gminy wiejskich oraz miejsko-wiejskich.

Powiat sandomierski złożony jest z 9 gmin zamieszkałych łącznie przez 79 266 mieszkańców (GUS 2015). Największą z nich jest liczący około 24 tys. mieszkańców Sandomierz, który na potrzeby spisu powszechnego w 2011 r. został podzielony na 21 rejonów. Z uwagi na trudności (zgłoszone przez badane instytucje) w przypisaniu punktów adresowych do tych rejonów spisowych, zdecydowano się wykorzystać dane zagregowane do poziomu całych ulic lub ich części w przypadku, gdy poszczególne adresy należały do różnych rejonów (Załącznik 1)³. Należy zauważyć, że w wielu przypadkach granice rejonów statystycznych dość słabo odpowiadały jednostkom morfologiczno-funkcjonalnym, co było szczególnie widoczne w przypadku rejonów łączących zwartą zabudowę wielorodzinną z rozproszoną zabudową jednorodzinną obszarów o charakterze podmiejskim (ale znajdującą się w granicach administracyjnych miasta). Natomiast część rejonów spisowych

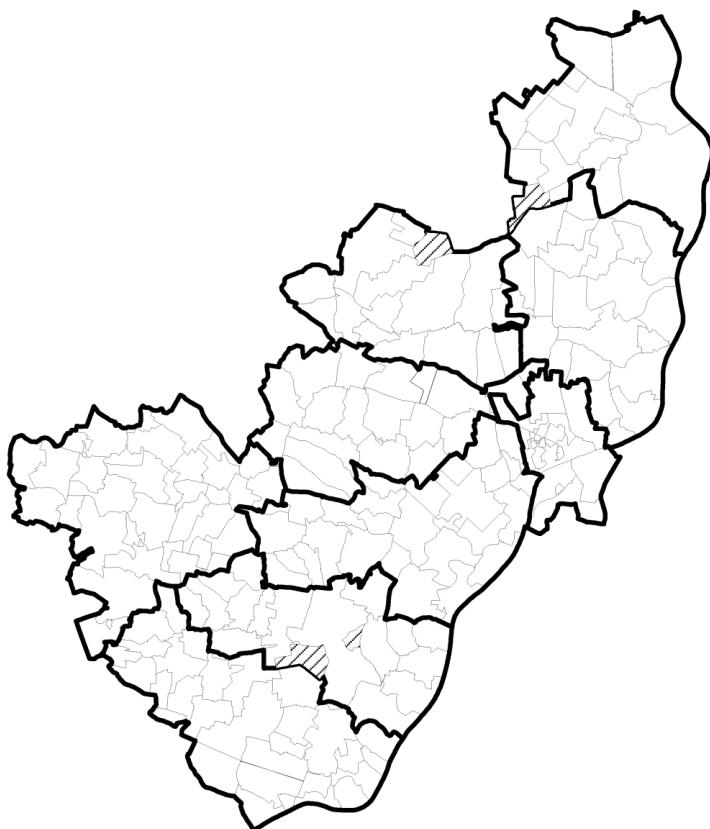
² W przypadku mniejszych miast analiza ich zróżnicowania wewnętrznego nie zawsze jest konieczna, w szczególności z uwagi na specyficzny układ urbanistyczny, czy też małą skalę natężenia zjawiska.

³ Dokonano uproszczenia polegającego na przypisaniu adresów do właściwych rejonów stosując kryterium parzystości lub wielkości numerów. W przypadku gdy dane przekazano dla całej ulicy należącej do różnych rejonów spisowych dokonano rozszacowania proporcjonalnie do liczby rejonów. Przeprowadzona weryfikacja efektów tych szacunków skutkowałą podjęciem decyzji o połączeniu dwóch rejonów statystycznych położonych w obrębie osiedla Rokitek. W efekcie dane dla Sandomierza zagregowano do 20 rejonów.

dobrze reprezentowała wybrane obszary mieszkalne tak jak np. Stare Miasto czy Osiedle przy Hucie.

W 2011 r. w pozostałych gminach powiatu sandomierskiego istniało ogółem 178 miejscowości/sołectw (Ryc.1). Ich struktura w podziale na klasy wielkości wyglądała następująco: 0-99 mieszkańców: 23 (13%), 100-199 mieszkańców: 45 (25%), 200-299 mieszkańców: 43 (24%), 300-399 mieszkańców: 23 (13%), 400-499 mieszkańców: 23 (13%), 500-999 mieszkańców: 17 (10%) i 1000 i więcej mieszkańców: 4 (2%). Największymi miejscowościami były miasta będące siedzibami gmin miejsko-wiejskich: Koprzywnica (2621 mieszk.) i Zawichost (1881 mieszk.), oraz siedziby gmin wiejskich: Klimontów (2019 mieszk.) i Dwikozy (1990 mieszk.). Według podkładu kartograficznego GUGIK z 2015 roku w okresie po 2011 roku utworzono cztery nowe obręby ewidencyjne odpowiadające miejscowościom/sołectwom⁴. Natomiast zgodnie z danymi przekazanymi przez Ośrodki Pomocy Społecznej według stanu na koniec 2016 r. w gminach powiatu sandomierskiego powstały kolejne 3 sołectwa⁵. W badaniach pilotażowych pominięto wszystkie sołectwa utworzone po 2011 r. z uwagi na to, że do obliczenia wartości poszczególnych wskaźników wchodzących w skład mikro indeksu deprivacji wykorzystano dane o liczbie ludności ze spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 r.

Ryc. 1. Granice miejscowości i sołectw w powiecie sandomierskim oraz rejonów statystycznych w Sandomierzu



Źródło: opracowanie własne na podstawie podkładu GUGIK.

⁴ Cegielnia i Zarzeczce (gm. Koprzywnica), Bugaj (gm. Wilczyce) i Wyspa (gm. Zawichost), które na opracowanych mapach zaznaczono szrafem ukośnym.

⁵ Kępa Chwałowska (gm. Dwikozy), Łoniów Kolonia (gm. Łoniów) i Kobierniki Miejskie (gm. Samborzec), które nie zostały przedstawione na mapie.

W celu otrzymania bardziej aktualnego obrazu konieczna byłaby modyfikacja podkładu kartograficznego oraz wykorzystanie bieżących danych o liczbie ludności z systemu ewidencji w gminach. Wykorzystane dane z 2011 r. w badaniach pilotażowych można uznać jednak za wystarczające przybliżenie biorąc pod uwagę stosunkowo małe zmiany w podziale administracyjnym, a także charakterystyczną dla Polski niewielką ruchliwość migracyjną według danych rejestrowych.

2.2. Zakres danych dostępnych w skali mikro

Po zidentyfikowaniu instytucji powiatowych i gminnych, które mogły dysponować informacjami ilustrującymi poszczególne wymiary deprywacji zwrócono się do nich z prośbą o udostępnienie danych na poziomie mikro. Poniżej przedstawiono dane, które starano się pozyskać (szczegółowo przedstawione w Załączniku 2) wraz z podsumowaniem barier napotkanych przy ich zbieraniu oraz oceną ich przydatności analitycznej z perspektywy konstrukcji mikro indeksu deprywacji.

2.2.1. Przychody oraz dochody osób fizycznych

Dochody osób fizycznych, a więc nie posiadających osobowości prawnej, obejmują przede wszystkim dochody uzyskiwane w ramach umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz z pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółek cywilnych, jak również dochody m.in. z rent, emerytur czy zasiłków przedemerytalnych. Informacje o dochodach pozwalają określić zamożność i dochód rozporządzalny mieszkańców danego obszaru, a tym samym poziom deprywacji dochodowej. W polskich warunkach jedynym źródłem informacji o dochodach ludności na poziomie mikro są urzędy skarbowe. Istotne w tym wypadku dane to liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wysokości ich dochodów. Źródłem informacji w tym zakresie są coroczne deklaracje podatkowe PIT. Dane przekazane przez Urząd Skarbowy w Sandomierzu dotyczyły pięciu rodzajów deklaracji PIT: PIT-36 przychody z pozarolniczej działalności gospodarczą opodatkowanej na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej; PIT-36L przychody z pozarolniczej działalności gospodarczą lub działów specjalnych produkcji rolnej opodatkowane podatkiem według stawki liniowej; PIT-37 przychody z tytułu wynagrodzeń i innych przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy oraz pracy nakładczej, emerytur lub rent krajowych; PIT-40 przychody rozliczane przez płatnika (w większości wypadków – pracodawcę) przede wszystkim z dochodów uzyskiwanych z stosunku pracy; PIT-40A przychody rozliczane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z dochodów z tytułu rent i emerytur krajowych za wyjątkiem deklaracji dotyczących dochodów o charakterze specjalnym (zbycia papierów wartościowych oraz nieruchomości i praw majątkowych) (szczegółową charakterystykę przedstawiono w Załączniku 2). W analizach zsumowano kwoty przychodów z pięciu wymienionych rodzajów deklaracji uzyskując tym samym dane, które z dość dużą dokładnością odzwierciedlają przychody osób fizycznych, niezależnie od ich źródła, formy opodatkowania czy osoby składającej deklarację (płatnik czy podatnik).

Choć otrzymane dane dotyczyły przychodów a nie dochodów osób fizycznych, to jednak obie wielkości są ze sobą bardzo silnie skorelowane. Dochód bowiem to przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania. Na potrzeby analizy zjawiska deprywacji można uznać wartość przychodu za wystarczające przybliżenie dochodów ludności.

W ramach badań terenowych w zakresie dochodów od osób fizycznych w powiecie sandomierskim nie stwierdzono barier natury administracyjno-prawnej w dostępie do danych. Dane zbiorcze dla wybranych jednostek terytorialnych zostały uznane za wystarczająco zagregowane, żeby nie naruszać przepisów o ochronie danych osobowych. Jediną trudność stanowiła forma udostępnienia danych – dane udostępniono w postaci wydruków papierowych, które wymagały zdigitalizowania aby mogły być poddane dalszej analizie⁶.

Należy przy tym zauważyć, że w niektórych jednostkach przestrzennych o małej liczbie ludności średnia mogła zostać zawyżona przez pojedynczych podatników wykazujących bardzo wysokie przychody. W efekcie wysokie przychody per capita nie zawsze musiały oznaczać równie wysoką medianę dochodów w danej populacji. Innym mankamentem tych danych był brak informacji o znacznej części dochodów z produkcji rolnej. Zastrzeżenia te zostały przynajmniej w części wyeliminowane przez przyjętą metodę konstrukcji indeksu zakładającą niwelowanie wpływu odstających obserwacji oraz agregacje różnych wymiarów i w efekcie nie powinny mieć dużego wpływu na otrzymane wyniki.

2.2.2. Pomoc społeczna i świadczenia rodzinne

Dane będące w dyspozycji miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej mogą stanowić bogate źródło informacji o zjawisku deprivacji w ujęciu dochodowym. W ramach badań podjęto próbę zebrania następujących informacji na poziomie mikro⁷:

- liczba zasiłków/świadczeń wypłacanych w ramach pomocy społecznej,
- liczba gospodarstw domowych (rodzin) korzystających z pomocy społecznej,
- liczba osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej,
- liczba zasiłków rodzinnych,
- liczba dodatków mieszkaniowych,
- liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych programu 500+, w tym podziale na rodziny z 1 dzieckiem, 2 dzieci oraz 3 i więcej dzieci.

Zakres danych otrzymany według poszczególnych gmin, informacje o przeprowadzonych szacunkach oraz korelacje między opracowanymi na ich podstawie zmiennymi przedstawiono w Załączniku 3.

Najwięcej Ośrodków Pomocy Społecznej przekazało dane o liczbie rodzin korzystających z pomocy społecznej. Natomiast z uwagi na brak informacji o ogólnej liczbie gospodarstw domowych w poszczególnych miejscowościach jako podstawową zmienną zdecydowano się wykorzystać dane o liczbie osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej⁸. Ich zestawienie z liczbą mieszkańców pozwala bowiem określić natężenie pomocy społecznej w danym obszarze.

⁶ Brak dostępu do danych w wersji elektronicznej wynikał z ograniczeń czasowych projektu. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od US w dłuższej perspektywie czasowej istniała możliwość udostępnienia danych w wersji elektronicznej.

⁷ Dane te na poziomie gminnym lub wojewódzkim są gromadzone w ramach Krajowego Systemu Monitoringu Pomocy Społecznej (KSMPs) Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i udostępnianie GUS w ujęciu rocznym.

⁸ W przypadku braku danych na poziomie gminnym z GUS rozszacowano na miejscowości wykorzystując informacje o liczbie zasiłków/świadczeń lub liczbie gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej.

W przypadku pozostałych danych również istniały różne bariery ograniczające możliwość ich wykorzystania. Dla zasiłków rodzinnych był to brak informacji o liczbie gospodarstw domowych oraz o strukturze demograficznej na poziomie poszczególnych miejscowości. Wykorzystanie informacji o dodatkach mieszkaniowych było z kolei zasadne głównie w kontekście miejskim, gdyż na obszarach wiejskich te dodatki (m.in. z uwagi na większą powierzchnię mieszkań) są stosunkowo rzadkie, mimo iż kryteria ich przyznawania są bardziej liberalne, niż zasiłków w ramach pomocy społecznej. W efekcie poza Sandomierzem dodatki mieszkaniowe stosowano tylko w 3 gminach, a w kolejnych 4 nie udzielano tej formy pomocy.

Interesującym ujęciem w badaniach nad deprivacją dochodową mogłoby być wykorzystanie danych o świadczeniach wychowawczych w ramach „Programu 500+”, które w przypadku pierwszego dziecka są uzależnione od spełniania kryterium dochodowego. Ograniczeniem ich zastosowania w skali powiatu jest brak danych dla Sandomierza i Klimontowa⁹. Innym problemem jest trudność interpretacyjna, gdyż poszczególne podkategorie tej zmiennej (wyróżnione ze względu na liczbę dzieci w rodzinach) są wbrew oczekiwaniom w podobnym stopniu (z reguły słabym) skorelowane z pozostałymi zmiennymi. Prawdopodobnie wynika z tego, że ten program ma znacznie szerszy zasięg niż pomoc społeczna i w efekcie objęto nim grupy bardzo silnie zróżnicowane pod względem dochodowym. W rezultacie żadna z badanych podkategorii (rodziny z 1, 2 oraz 3 i więcej dzieci) nie może być uznana za przydatną przy analizie zjawiska deprivacji dochodowej.

W trakcie badań nie stwierdzono barier natury administracyjno-prawnej w dostępie do danych o pomocy społecznej w powiecie sandomierskim. Zbiorcze dane dla analizowanych jednostek terytorialnych były wystarczająco zagregowane, żeby nie naruszać przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Podstawowa trudność w ich pozyskaniu miała charakter kadrowo-techniczny związany z dysponowaniem przez Ośrodki Pomocy Społecznej osobami o odpowiednich umiejętnościach informatycznych pozwalających połączyć dane z istniejących baz z odpowiednimi jednostkami terytorialnymi. W efekcie zakres otrzymanych informacji był zróżnicowany, a ich spójność metodologiczna pod niektórymi względami ograniczona¹⁰. Ponadto wykorzystanie części danych do stworzenia odpowiednich wskaźników było utrudnione z uwagi na brak dostępnych informacji o liczbie gospodarstw domowych, strukturze demograficznej (w tym liczbie dzieci), a także liczbie mieszkań według miejscowości.

Na podstawie powyższego przeglądu danych o pomocy społecznej pod względem ich dostępności, kompletności i jakości, a także wzajemnego skorelowania zmiennych utworzonych przy ich wykorzystaniu do konstrukcji indeksu deprivacji zdecydowano się wykorzystać tylko jedną zmienną, czyli liczbę osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu mieszkańców. Zaletą tego wskaźnika jest również to, że przyjmuje stosunkowo wysokie wartości dla całego powiatu, co ułatwia jej rozszacowanie między miejscowości w przypadku braku danych dla danej gminy.

⁹ W przypadku tych danych nie ma możliwości przeprowadzenia wiarygodnych oszacowań z uwagi na brak wystarczająco silnych korelacji tej zmiennej z pozostałymi.

¹⁰ W celu uniknięcia wątpliwości metodologicznych związanych np. z odmiennym potraktowaniem świadczeń niepieniężnych przy tworzeniu wskaźnika syntetycznego w przypadku gmin, w których liczba osób korzystających z pomocy społecznej odbiegała znacząco (tj. powyżej 25%) od danych GUS z 2015, dokonano rozszacowania tych ostatnich między miejscowości na podstawie danych przekazanych przez Ośrodki Pomocy Społecznej, co dotyczyło Dwikoż, Obrazowa i Klimontowa, .

2.2.3. Rynek pracy

Dane Powiatowego Urzędu Pracy o zarejestrowanych bezrobotnych pozwalają uchwycić istotny wymiar deprywacji, dotyczący trudności w dostępie do rynku pracy. Powiatowe Urzędy Pracy dysponują danymi o bezrobociu w ramach Systemu Informatycznego Rynku Pracy i Usług Społecznych SYRIUSZ. Zbierane przez PUP dane są następnie przekazywane Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPIPS) oraz wykorzystywane do tworzenia ogólnokrajowych statystyk (od poziomu gminy wzwyż). W niniejszym badaniu pozyskano dane o:

- liczbie zarejestrowanych bezrobotnych ogółem,
- liczbie zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych.

Obie zmienne otrzymano w pełnym przekroju przestrzennym. PUP w Sandomierzu udostępnił dane z załącznika 1 sprawozdania dla MRPIPS, obejmującego bezrobotnych oraz poszukujących pracy według czasu pozostawania bez pracy, wieku, poziomu wykształcenia i stażu pracy w formie oddzielnego pliku dla każdego z sołectw. Dane dla miasta Sandomierz miały inną formę – było to zestawienie wszystkich ulic w Sandomierzu wraz z przypisaną liczbą zarejestrowanych bezrobotnych i osób długotrwale bezrobotnych, powstałe na bazie agregacji jednostkowych danych adresowych.

W toku prowadzonych badań nie zidentyfikowano barier o charakterze administracyjno-prawnym w dostępie do danych o bezrobociu. Nie ma także poważnych przeszkód technicznych. System informatyczny Urzędów Pracy pozwala na relatywnie łatwe generowanie jednostkowych zestawień na poziomie miejscowości. Więcej pracy wymaga stworzenie arkusza z danymi o bezrobociu w układzie ulic oraz scalenie jednostkowych zestawień dla miejscowości w jedną bazę danych. Istotne znaczenie dla ewentualnych badań mikro obejmujących więcej, niż jeden powiat ma fakt, iż wszystkie Powiatowe Urzędy Pracy w kraju korzystają z tego samego systemu informatycznego.

Na podstawie dwóch ww. zmiennych opracowane zostały trzy wskaźniki, tj. (1) liczba bezrobotnych ogółem odniesiona do liczby mieszkańców ogółem, (2) liczba długotrwale bezrobotnych odniesiona do liczby mieszkańców ogółem oraz (3) udział długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem. Analiza korelacji wskazała na duże podobieństwo rozkładu zjawiska 1 i 2 oraz 2 i 3. Podjęto zatem decyzję o uwzględnieniu w indeksie deprywacji wskaźnika 1, najbardziej ogólnego i zarazem operującego na większych liczebnościach, niż wskaźnik 2.

2.2.4. Warunki życia – warunki mieszkaniowe

W analizie deprywacji na poziomie mikro wykorzystać można liczne i bardzo różnorodne wskaźniki dotyczące warunków mieszkaniowych. W niniejszym badaniu podjęto próbę pozyskania danych dotyczących odsetka mieszkań substandardowych, który może wskazywać na deprywację pod względem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Główny Urząd Statystyczny substandardowe warunki mieszkaniowe definiuje jako warunki mieszkaniowe spowodowane niskim stanem technicznym budynku¹¹. Zarówno dla NSP 2002

¹¹ Warunki substandardowe dotyczą mieszkań w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z liczbą mieszkań 1 i z 1 izbą, przed 1945 r. - bez kanalizacji, przed 1971 r. - bez wodociągu), niedostatecznym wyposażeniem mieszkania w instalacje (bez ustępu, ale z wodociągiem oraz bez ustępu i bez wodociągu w budynkach o niskim stanie technicznym) oraz nadmiernym zaludnieniem mieszkania (3 i więcej osób na pokój).

jak i 2011 GUS opublikował dane o liczbie tego typu mieszkań jedynie na poziomie krajowym. Na bieżąco GUS udostępnia w Banku Danych Lokalnych dane (na poziomie gmin) o liczbie mieszkań wyposażonych w poszczególne typy instalacji techniczno-sanitarnych (centralne ogrzewanie, gaz, łazienkę, ustęp, wodociąg), jak również dotyczące przeciętnej powierzchni użytkowej 1 mieszkania, przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania/osobę, przeciętnej liczby izb w 1 mieszkaniu oraz przeciętnej liczby osób/1 izbę. Na podstawie tych danych nie sposób jednak określić liczby mieszkań substandardowych, z uwagi na niemożność określenia liczby mieszkań spełniających kilka kryteriów jednocześnie, w związku z czym najczęściej stosowanym przybliżeniem jest odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę.

Dane dotyczące zasobów mieszkaniowych (w tym liczby mieszkań, ich wielkości i wyposażenia w instalacje) gromadzone są przez Departament Handlu i Usług GUS w oparciu o roczne sprawozdania Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego (Sprawozdanie o budynkach mieszkalnych i mieszkaniach w budynkach niemieszkalnych oddanych do użytkowania B-07). Z informacji uzyskanych w PINB w Sandomierzu wynika, że instytucja ta gromadzi te dane jedynie na potrzeby sprawozdań GUS i nie ma możliwości uzyskać bardziej szczegółowych danych w tym zakresie. Dane gromadzone są przez GUS w systemie bilansowym (bilans zasobów mieszkaniowych), którego podstawą są dane spisowe aktualizowane na bieżąco o przyrosty i ubytki zasobów mieszkaniowych tj. informacje o nowych budynkach oddanych do użytku i budynkach zgłoszonych do rozbiórki. Informacje te uzupełniane są danymi pozyskiwanymi przez GUS od zarządców budynków wielomieszkaniowych (Sprawozdanie o zasobach mieszkaniowych M-01).

Należy przy tym podkreślić, że wraz ze zmianą metodologii przeprowadzania spisów powszechnych (od NSP 2011), z pełnej inwentaryzacji terenowej na badanie na próbie, ostatnie pełne dane o mieszkaniach substandardowych na poziomie mikro dostępne są dla roku 2002. Dane z NSP udostępniane są jedynie na poziomie województw. W odpowiedzi na wystosowane zapytanie GUS stwierdził brak możliwości udostępnienia aktualnych danych dotyczących warunków mieszkaniowych na poziomie mikro.

2.2.5. Warunki życia – stan i jakość środowiska

Stan środowiska naturalnego może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia deprivacji, m.in. ze względu na wpływ na stan zdrowia populacji lub stopień dostępności do tzw. usług ekosystemów (m.in. funkcji rekreacyjnej). Dane o jakości środowiska są jednak trudne do uchwycenia w skali mikro, czy nawet w skali lokalnej. Po pierwsze, zanieczyszczenia różnych elementów środowiska (np. powietrza, wody) mają ciągły przestrzennie charakter, stąd też trudno domknąć w granicach administracyjnych. Po drugie, pomiar tych zjawisk ma przeważnie charakter punktowy i rozproszony (np. sieć monitoringu jakości powietrza w całym województwie świętokrzyskim obejmuje jedynie 5 stacji). Pewne przybliżenie problemu można by uzyskać obliczając wskaźnik mierzący odległość od różnych zakładów uciążliwych dla środowiska (np. znaczących emitorów pyłów lub wysypisk śmieci), wymagałoby to jednak pogłębionych badań terenowych. Byłoby to także obciążone niedokładnością wynikającą z nieregularnego charakteru rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń.

Te kryteria substandardowych warunków mieszkaniowych zostały określone na potrzeby Narodowego Spisu Powszechnego 2002

Brakuje spójnych danych odnoszących się bezpośrednio do dostępności usług ekosystemów, ale można zakładać, że pewnym przybliżeniem byłby tu np. wskaźnik lesistości lub udziału terenów objętych różnymi formami ochrony przyrody. Także w tym przypadku pojawia się jednak wątpliwość, czy pomiar na poziomie mikro dobrze oddawałby faktyczną możliwość korzystania z tych zasobów przyrodniczych przez mieszkańców.

W wyniku opisanych powyżej ograniczeń, podjęta została decyzja o nieuwzględnianiu wymiaru stanu i jakości środowiska w indeksie deprivacji na poziomie mikro.

2.2.6. Edukacja

Osiągnięcia edukacyjne uczniów pochodzących z poszczególnych miejscowości mogą stanowić ważną informację o potencjale rozwojowym tych miejscowości, w tym o skali ewentualnej deprivacji. Poziom wiedzy i wykształcenia są kluczowymi aspektami kapitału ludzkiego, który w coraz większym stopniu warunkuje indywidualny sukces na rynku pracy. Osiągnięcia uczniów są ponadto silnie skorelowane z kapitałem ludzkim w pokoleniu rodziców, zatem wyniki edukacyjne mogą służyć do pomiaru deprivacji w całej lokalnej społeczności, a nie tylko w środowisku uczniowskim.

Głównym problem z wykorzystaniem osiągnięć szkolnych jako miary deprivacji wynika z faktu, że polski system egzaminów zewnętrznych, dostarczający porównywalnych informacji o efektach kształcenia w uczniów w różnych szkołach, jest obecnie w przebudowie. Począwszy od roku szkolnego 2016/2017 uczniowie szóstych klas szkół podstawowych nie piszą już zewnętrznie ocenianego sprawdzianu wiedzy, zatem dane dla tego roku nie będą dostępne. Niejasna jest przyszłość zewnętrznego egzaminowania na szczeblu szkoły podstawowej, obecnie przestawianej z kształcenia 6-letniego na 8-letnie. Z deklaracji MEN wynika jednak, że przewidywane jest wprowadzenie egzaminu diagnostycznego dla uczniów klas 8 szkół podstawowych. Wyniki tego egzaminu mogą w przyszłości być wykorzystane dla pomiaru deprivacji. Wskazówki metodologiczne zawarte w niniejszym tekście odnoszą się jednak do wyników sprawdzianu szóstoklasistów, przeprowadzanego w Polsce w latach 2002-2016. W konstrukcji wskaźnika deprivacji edukacyjnej zastosowano następujące reguły:

- Wykorzystano dane o przeciętnych wynikach sprawdzianu szóstoklasistów w poszczególnych szkołach powiatu sandomierskiego. Pozwala to analizować osiągnięcia uczniów zdezagregowane do poziomu obwodów szkolnych, co następnie umożliwia wnioskowanie na poziomie miejscowości znajdujących się w poszczególnych obwodach. Wykorzystane dane nie pozwalają jednak na analizę zróżnicowania w ramach społeczności jednej szkoły, co oznacza, że przypisujemy jeden (uśredniony) poziom umiejętności wszystkim miejscowościom, które należą do obwodu danej szkoły podstawowej.
- W celu uzyskania większej stabilności wskaźnika, dla każdej szkoły obliczono średnią trzyletnią wyniku sprawdzianu. Ma to szczególne znaczenie w przypadku szkół o niewielkiej liczbie uczniów, w których średni wynik może podlegać znacznym wahaniom z roku na rok. We wskaźnikach opracowanych na potrzeby niniejszego raportu wykorzystano dane z lat 2011-2013.
- Wskaźnik dla każdej miejscowości/rejonu przedstawiono w formie indeksu mierzącego średni wynik dla danego obszaru w stosunku do:
 - a) przeciętnego wyniku ucznia w powiecie sandomierskim (powiat=1)

- b) przeciętnego wyniku ucznia w Polsce (Polska =1)

Zatem dla miejscowości i wskaźnik osiągnięć edukacyjnych określono jako:

$$E_i = \frac{\sum_{2011}^{2013} e_{si,t}}{3} / e_p,$$

gdzie $e_{si,t}$ oznacza średni wynik sprawdzianu szóstoklasisty w roku t w szkole do której obwodu należy miejscowość i . Natomiast e_p oznacza średni wynik porównawczy dla analogicznego okresu (osiągany przez przeciętnego ucznia w powiecie lub całej Polsce).

Główny problem związany z wykorzystaniem deprivacji edukacyjnej do konstrukcji indeksu syntetycznego polegał na tym, że sieć szkół – z oczywistych względów – była zróżnicowana, a ich rejony z reguły znacząco wykraczały poza wykorzystane w badaniach miejscowości lub rejony statystyczne w mieście. Przyjęcie średniej wartości do reprezentacji różnych miejscowości/rejonów prowadzi do zbyt niskiej zmienności tego wskaźnika, co znacząco obniża jego wartość analityczną. Z kolei pozyskanie danych o miejscu zamieszkania wszystkich uczniów ostatnich klas szkół powiatu sandomierskiego i zagregowanie ich do poziomu miejscowości i rejonów jest zadaniem bardzo pracochłonnym, tym bardziej, że w celu uniknięcia bardzo małych liczebności dane musiały zostać zebrane dla długiego okresu (wykraczającego znacznie poza przyjęty w badaniach horyzont czasowy). W związku z tym dane o deprivacji edukacyjnej zdecydowano się wykorzystać jako wskaźnik pomocniczy pozwalający w przybliżony sposób sprawdzić jego zależność z opracowanym indeksem deprivacji.

2.2.7. Dostęp do dóbr i usług

W badaniach deprivacji na poziomie mikro zrezygnowano z prób pozyskania danych o dostępności dóbr i usług publicznych. Wynikało to z dwóch powodów. Po pierwsze, wymagałoby to zgromadzenia danych jednostkowych o korzystających z różnych usług według ich miejsca zamieszkania od bardzo dużej liczby podmiotów/instytucji. Po drugie, trzeba zauważyć, że większość tych usług/dóbr jest świadczona/oferowana na poziomie gminnym (np. przedszkola, biblioteki, apteki, ośrodki ochrony zdrowia). W efekcie ich dostępność nie powinna znacząco różnić się względem miejsca zamieszkania poza wymiarem różnicującym siedzibę gminy od pozostałych miejscowości. Takie uproszczone ujęcie skutkowałoby jednak zbyt niskim poziomem zmienności ograniczającym przydatność analityczną tych wskaźników.

2.2.8. Przemoc i przestępczość

Przemoc może wpływać na stopień deprivacji zarówno ze względu na przełożenie na poczucie bezpieczeństwa, jak i bezpośrednio oddziaływanie na mieszkańców i posiadane przez nich dobra. Dlatego, podjęto próbę uzyskania z Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu następujących danych:

- liczba przestępstw przeciwko życiu lub zdrowiu,
- liczba przestępstw przeciwko mieniu.

Tych danych nie udało się pozyskać w rozbiciu na poszczególne miejscowości powiatu oraz ulice lub rejony statystyczne Sandomierza. Udostępniony dokument pt. „Informacja dotycząca stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu sandomierskiego w roku 2015” (i analogiczne dokumenty dla trzech lat poprzednich) nie

zawierał dezagregacji przestrzennej koniecznej do skonstruowania indeksu deprawacji w skali mikro. Większość wskaźników została przedstawiona w nim sumarycznie dla całego powiatu, a tylko dane o zdarzeniach drogowych i ujawnieniach nietrzeźwych kierowców zaprezentowano w rozbiciu na poszczególne gminy. Wynikało to z braku analiz statystycznych na tym poziomie, których przeprowadzenie wymagałyby odpowiedniej geolokalizacji około 45 tys. zdarzeń odnotowanych w powiecie sandomierskim w okresie 2012-2016. Takie uzasadnienie wskazuje, że kwestie administracyjno-prawne nie stanowią bariery. Jest nią natomiast brak systemu raportowania, który umożliwiłby relatywnie proste generowanie zestawień w układzie miejscowości i/lub rejonów statystycznych.

Do ilustracji wymiaru deprawacji związanej z sytuacją rodzinną można natomiast wykorzystać informacje o liczbie wydanych niebieskich kart dla ofiar przemocy domowej, którymi dysponują m.in. ośrodki pomocy społecznej. Jednak bardzo niska liczba tych kart wynosząca – według otrzymanych danych - łącznie 101 dla całego powiatu sandomierskiego (bez Sandomierza i Klimontowa) uniemożliwia wykorzystanie tych danych do analiz przestrzennych na poziomie mikro. Można natomiast wykorzystać je jako uzupełniającą informację przy diagnozie obszarów zidentyfikowanych jako szczególnie silnie zagrożone deprawacją mieszkańców.

2.3. Podsumowanie

Główną barierą w badaniach zjawiska deprawacji na poziomie mikro jest brak dostępu do danych spisowych GUS na tym poziomie agregacji. Sytuację pod tym względem może zmienić dopiero nowy, zaplanowany na 2021 r. spis powszechny ludności i mieszkań. Nie oznacza to jednak, że w okresie poprzedzającym opracowanie jego wyników nie można – przy wykorzystaniu danych znajdujących się w gestii różnych instytucji publicznych – prowadzić diagnozy i monitoringu zjawiska deprawacji na poziomie mikro. Dane te są zresztą dość często wykorzystywane – choć zwykle fragmentarycznie i w nieujednolicony metodologicznie sposób – do diagnozy problemów społecznych głównie na potrzeby opracowania lokalnych programów rewitalizacji albo strategii rozwiązywania problemów społecznych na poziomie powiatowym. Większe wyzwanie stanowi natomiast przeprowadzenie szerokiej diagnozy dla całego powiatu, gdyż wymaga to koordynacji działań różnych instytucji posiadających dane przydatne do analizy tego zjawiska.

W badaniach terenowych nie napotkano barier natury administracyjno-prawnej uniemożliwiających agregację danych jednostkowych do poligonów badawczych na poziomie miejscowości lub, w przypadku Sandomierza, rejonów statystycznych. Główny problem dotyczył przede wszystkim konieczności wyboru i opracowania adekwatnych do potrzeb diagnozy/monitoringu zjawiska deprawacji poligonów badawczych/jednostek terytorialnych. Utrudnienie to występuje zwłaszcza w mieście, w którym przed przystąpieniem do agregacji danych jednostkowych należałoby zidentyfikować obszary urbanistyczno-funkcjonalne, do których z kolei należy przypisać poszczególne punkty adresowe. Alternatywą jest wykorzystanie rejonów spisowych GUS - z czego skorzystano w tych badaniach - co ogranicza jednak (przynajmniej do pewnego stopnia) przydatność analiz z uwagi na dużą heterogeniczność i niedopasowanie granic tych jednostek do istniejących obszarów morfologiczno-funkcjonalnych. W przypadku obszarów wiejskich można z kolei wykorzystać miejscowości/sołectwa jako jednostkę odniesienia. Konieczne jest przy tym podjęcie decyzji o ich ewentualnej agregacji w przypadku bardzo małych miejscowości lub też sołectw bezpośrednio ze sobą sąsiadujących.

Do najczęściej napotkanych problemów przy pozyskaniu i ujednoczeniu danych należały:

- Techniczne: brak odpowiednich systemów informatycznych pozwalających na zautomatyzowane generowanie zestawień danych dla odpowiednich jednostek przestrzennych,
- Kadrowe: brak pracowników posiadających kwalifikacje do zarządzania bazami danych zgromadzonymi w użytkowanych systemach informatycznych (zależność od usług zewnętrznych),
- Geoidentyfikacyjne: a) różne formy zapisu nazwy danej ulicy (np. z pełnym imieniem, inicjałem lub samym nazwiskiem patrona ulicy) b) konieczność dokonywania szacunków dotyczących przypisania adresów dostępnych na poziomie ulicy do różnych jednostek przestrzennych, c) zmiany dotyczące tworzenia nowych miejscowości (konieczność agregacji lub dezagregacji danych w zależności od decyzji odnośnie wykorzystania starego lub nowego podkładu),
- Metodologiczne: a) w przypadku zbierania danych od instytucji działających na poziomie gminnym konieczność ujednoczenia definicyjnego (np. świadczenia pieniężne i niepieniężne w ramach pomocy publicznej b) mała statystyczna zmienność danych w przypadku stosowania agregacji wyższych niż poziom miejscowości/sołectw (np. wyniki egzaminów szkolnych).

3. DIAGNOZA ZJAWISKA DEPRYWACJI W SKALI MIKRO DLA POWIATU SANDOMIERSKIEGO

W tej części opracowania podjęto próbę stworzenia Mikro Indeksu Deprywacji (MID) na podstawie danych zebranych od instytucji działających na poziomie gminnym i powiatowym. W pierwszym kroku przedstawiono kontekst badań tzn. powiat sandomierski i wchodzące w jego skład gminy, w tym pod względem wybranych wskaźników ilustrujących zjawisko deprywacji. W kolejnym kroku przestawiono adaptację metody konstrukcji indeksu deprywacji opracowaną na poziomie powiatowym do uwarunkowań związanych z jej zastosowaniem w skali mikro. Następnie przeprowadzono analizę zróżnicowań przestrzennych tego indeksu w powiecie sandomierskim. W ostatnim kroku przeanalizowano z kolei poszczególne wymiary deprywacji zarówno te wykorzystane przy tworzeniu wskaźnika syntetycznego, jak też część z tych, które z różnych względów przy jego tworzeniu pominięto.

3.1. Kontekst badania zróżnicowań deprywacji w skali mikro w powiecie sandomierskim

3.1.1. Ogólna charakterystyka powiatu sandomierskiego

Powiat sandomierski położony jest w południowo-wschodniej części województwa świętokrzyskiego i zajmuje powierzchnię 675 km². Liczba jego mieszkańców wynosi 79,2 tys. a gęstość zaludnienia jest zbliżona do średniej krajowej (117 os/km²). Siedzibą powiatu jest miasto Sandomierz liczące 24 187 mieszkańców (GUS, 2015). Poza Sandomierzem powiat obejmuje tylko dwa małe miasta tj. Koprzywnicę (2 541 mieszkańców) i Zawichost (1 867 mieszkańców) posiadające status gmin miejsko-wiejskich. Ponadto, w skład powiatu wchodzi 6 gmin wiejskich: Dwikozy, Klimontów, Łoniów, Obrazów, Samborzec i Wilczyce. O wiejskim charakterze powiatu świadczy niski wskaźnik urbanizacji wynoszący około 35%. Jest to odzwierciedlone również w strukturze gospodarki powiatu zdominowanej – zwłaszcza w ujęciu miejsc pracy – przez rolnictwo oraz przemysł rolno-spożywczy. Wynika to z korzystnych uwarunkowań glebowo-klimatycznych sprzyjających sadownictwu i ogrodnictwu, stanowiących bazę surowcową dla przetwórstwa spożywczego (zakłady zlokalizowane m.in. w Dwikozach i Samborcu). Pozostałe gałęzie przemysłu są słabiej rozwinięte, a do głównych zakładów należy huta szkła w Sandomierzu. W ostatnich latach w powiecie rozwija się intensywnie sektor turystyczny wykorzystujący walory historyczne i krajobrazowe miasta i okolicy.

3.1.2. Skala deprywacji i jej zróżnicowania przestrzenne na poziomie gminnym

W świetle powiatowego indeksu deprywacji dla danych z 2013 r. powiat sandomierski znalazł się w 7. na 10 klas zagrożenia deprywacją. Zdecydowały o tym m.in. gorsza sytuacja pod względem dochodów ludności, wyposażenia mieszkań w łazienkę, jakości środowiska (oczyszczalnie ścieków), a także wyników gimnazjalnych uczniów i czytelnictwa. Natomiast relatywna pozycja powiatu na tle kraju w porównaniu z rokiem 2002 uległa wyraźnej poprawie. W efekcie powiat sandomierski należał jednak do najsilniej zróżnicowanych wewnątrz (na poziomie gminnym) powiatów w kraju. O ile bowiem Sandomierz znalazł się

w bardzo niskiej 2. klasie (na 10 wyróżnionych) pod względem zagrożenia mieszkańców deprawacją (w woj. świętokrzyskim w tej klasie poza nim znalazły się wyłącznie Kielce), o tyle pozostałe gminy za wyjątkiem gminy Dwikozy (klasa 5) należały do klas od 7 do 9 (w tej ostatniej klasie znalazły się Klimontów i Zawichost).

Znajduje to swoje odzwierciedlenie w analizie wybranych wskaźników wchodzących w skład indeksu deprawacji lokalnej w 2013 r. (Tab.1). Do najsilniej zróżnicowanych wewnętrznie wymiarów w powiecie sandomierskim należały dochody gminy z podatku dochodowego od osób fizycznych, które przekraczały 700 zł na osobę w Sandomierzu, podczas gdy w Klimontowie i Wilczycach wynosiły zaledwie 200 zł na mieszkańca. Ponadto w gminach takich jak Wilczyce i Zawichost, aż 35% mieszkań nie było wyposażonych w łazienkę. Ponadto, o ile w Dwikozach ponad 90% dzieci w wieku 3-5 lat korzystało z przedszkola, o tyle w szeregu gmin ten odsetek nie przekraczał 70%. Różnice pod względem bezrobocia były również znaczące: w Klimontowie i Zawichoście wskaźnik bezrobocia wynosił około 12%, podczas gdy w Samborcu i Sandomierzu około 9%. Z kolei wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej były najlepsze w Sandomierzu, na poziomie około 100 znormalizowanych punktów, podczas gdy w Zawichoście uczniowie zdobyli przeciętnie tylko 87 takich punktów.

Tab. 1. Wybrane wskaźniki deprawacji dla gmin powiatu sandomierskiego w 2013 r.

Gmina	Dochody gmin z PIT per capita	Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego	Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	Wynik egzaminu gimnazjalnego: część matematyczno-przyrodnicza	Ludność na mieszkanie	Odsetek dzieci w wieku 3-5 uczęszczających do przedszkola
Sandomierz	710,85	9,16	96,00	99,62	2,73	80,19
Dwikozy	286,90	10,08	77,43	97,39	3,15	91,27
Klimontów	196,04	12,79	75,41	93,33	3,38	63,70
Koprzywnica	345,98	10,86	77,52	90,84	3,49	68,18
Łonów	309,44	9,83	83,24	94,58	3,93	80,48
Obrazów	335,20	9,80	79,66	96,66	3,39	64,48
Samborzec	311,92	8,84	81,65	96,07	3,55	75,22
Wilczyce	200,19	10,20	66,35	91,71	3,30	83,33
Zawichost	323,02	12,10	65,25	87,63	2,80	66,88

* kolorem zielonym zaznaczono sytuację relatywnie najlepszą, a pomarańczowym relatywnie najgorszą
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.1.3. Znaczenie deprawacji społeczno-ekonomicznej w lokalnych programach rewitalizacji

Dotychczasowe diagnozy różnych wymiarów zjawiska deprawacji mieszkańców w powiecie sandomierskim na poziomie mikro związane były przede wszystkim z przygotowywanymi przez miasta i gminy powiatu programami rewitalizacji. Poniżej przedstawiono sposób uwzględnienia tego zjawiska w takim programie na przykładzie Sandomierza pokazując jednocześnie ewolucję podejścia do tego zagadnienia.

Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich Sandomierza na lata 2007-2013, który opracowała Świętokrzyska Agencja Rozwoju Regionalnego przyjęto uchwałą Rady Miasta w październiku 2007 r. (ŚARP 2007). W ramach programu wskazano szereg obszarów

miasta wymagających rewitalizacji uwzględniając ich charakterystykę społeczną, infrastrukturalną i przestrzenną tj.: *„bezrobocie, wykształcenie mieszkańców, ubóstwo, warunków mieszkaniowe, przestępczość, przedsiębiorczość, możliwość prowadzenie działalności gospodarczej, degradacja technicznej infrastruktury i budynków, a także zanieczyszczenie środowiska naturalnego, a także intensywność i sposób wykorzystania danego obszaru oraz zbieżność takiego wykorzystania z celami rozwoju miasta i zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju”* (ŚARP s.53-54). W efekcie do rewitalizacji wybrano 9 obszarów, wśród których znalazły się m.in. Stare Miasto, zespoły zróżnicowanej zabudowy mieszkaniowej, a także obszary o zróżnicowanych funkcjach (mieszkalno-przemysłowych), w których występowały konflikty przestrzenne. Biorąc pod uwagę dane spisowe liczba ludności tych obszarów znacząco przekraczała połowę liczby mieszkańców miasta. W prawie wszystkich przypadkach w charakterystyce obszarów podkreślano cechy związane ze zjawiskiem deprywacji: Obszar A Stare Miasto – *„długotrwałe bezrobotni”*, *„patologie społeczne”*, Obszar B – *„funkcjonowanie dzieci i osób zdemoralizowanych i z problemem alkoholowym”* oraz *„wysoka przestępczość”*, Obszar C „Rokitek – Nowe Miasto” – *„narastające patologie społeczne”*, *„osłabione więzi społeczne wśród lokalnej społeczności – rotacja mieszkaniowa”*, Obszar D „Kruków” – *„nasilanie się patologii społecznych wspierane przez przestrzenną bliskość rodzin niezaradnych życiowo – budownictwo socjalne”*, *„przestępczość”*, Obszar E „Szpital” – brak, Obszar F „Mokoszyn” – *„bezrobocie związane z likwidacją dużego przedsiębiorstwa”*, *„ubóstwo mieszkańców”*, Obszar G „Przy Hucie” – *„bezrobocie spowodowane restrukturyzacją dużego zakładu pracy”*, Obszar H „Przemysłowa” – brak, Obszar I – brak).

W projekcie nowego programu Program Rewitalizacji Miasta Sandomierza na lata 2016-2023 podejście do identyfikacji obszarów zdegradowanych uległo zmianie, co wynikało z przyjętych rozwiązań ustawowych. Otóż art. 10 pkt. 2 ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r., która stanowi podstawę do pozyskania funduszy na rewitalizację obszarów zdegradowanych, wprowadził ograniczenie dotyczące maksymalnego udziału tych obszarów w powierzchni i liczbie ludności gminy wynoszące odpowiednio 20% i 30%. W Sandomierzu w celu określania obszarów zdegradowanych przeprowadzono analizy: 1) aspektów społecznych obejmujących strukturę demograficzną ludności, przestępczość, bezrobocie, korzystanie z pomocy społecznej, uzależnień oraz aktywność społeczna mieszkańców, 2) stanu zabudowy i sfery gospodarczej danego obszaru, 3) przestrzeni publicznej i zieleni miejskiej, 4) stanu zanieczyszczenia powietrza. W efekcie wyróżniono 4 obszary zdegradowane: Nowe Miasto, Osiedle Huta, Trześniowska i Gęsia Górka oraz Stare Miasto wraz z otoczeniem, które w ujęciu powierzchniowym zajmowały 8,6% areалу miasta i były zamieszkałe przez około 30% jego ludności. Każdy z nich scharakteryzowano szeregiem wskaźników, w tym ilustrującymi problemy społeczne (przestępczość, bezrobocie i pomoc społeczna). Dla każdego z obszarów przedstawiono również uzasadnienie wyboru, które w sposób selektywny wskazywało na najważniejsze zagrożenia związane z wyludnianiem i procesami starzenia, problemami społecznymi, a także stanem budynków i stopniem degradacji przestrzeni publicznych.

3.2. Konstrukcja Mikro Indeksu Deprywacji

Konstrukcję wskaźnika syntetycznego deprywacji dla mikroobszarów powiatu sandomierskiego przeprowadzono analogicznie jak na poziomie powiatowym dla całego kraju. Podstawowa różnica spowodowana była dostępnością danych i zasadnością ich wykorzystania w badanym kontekście przestrzennym. Wymiary deprywacji, które uwzględniono przy konstrukcji Mikro Indeksu Deprywacji (MID) dotyczyły dochodów ludności (uwzględniających zarówno dochody pozarolnicze, jak też skalę pomocy społecznej) oraz zatrudnienia (bezrobocie). Z uwagi na brak dostępnych danych o warunkach życia konieczne było pominięcie tego aspektu w badaniach. Natomiast próba uwzględnienia wymiaru edukacyjnego na podstawie wyników uczniów szkół podstawowych napotkała na barierę znacznego zróżnicowania rozwiązań w zakresie sieci szkolnej w poszczególnych gminach oraz małej zmienności opracowanego wskaźnika. Z kolei w przypadku dostępu do dóbr i usług publicznych uznano, że poziom mikro nie jest adekwatny do analiz zjawiska deprywacji z uwagi na to, że większości tych usług oferowanych jest na poziomie gminnym. Mimo wyłączenia tych wymiarów z badania deprywacji można zakładać, że opracowany indeks w zadowalający sposób (gdyż uwzględnia wymiar dochodowy najsilniej skorelowany z indeksem deprywacji na poziomie powiatowym) pozwala diagnozować skalę i przestrzenne rozmieszczenie tego zjawiska. Natomiast uwzględnienie pozostałych wymiarów, w tym zwłaszcza związanego z warunkami życia mogłoby istotnie zmniejszyć ryzyko losowych odchyień indeksu zwłaszcza w przypadku niektórych miejscowości, w szczególności tych o małej liczbie ludności.

Do analizy dochodowego wymiaru deprywacji wykorzystano dwa wskaźniki. Pierwszym z nich były pozarolnicze przychody osób fizycznych per capita, które ilustrują przeciętny poziom zamożności mieszkańców danego obszaru. Drugim wskaźnikiem pozwalającym pośrednio uchwycić poziom zamożności ludności niezależnie do źródeł utrzymania, w tym także rolnictwa, był odsetek osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej. Natomiast do przedstawienia deprywacji pod względem zatrudnienia użyto danych o bezrobociu rejestrowanym, tworząc wskaźnik odnoszący liczbę bezrobotnych do ogólnej liczby mieszkańców danego obszaru. Stanowi on przynajmniej w pewnej mierze ekwiwalent stopy bezrobocia, choć z uwagi na brak danych o osobach aktywnych zawodowo, a także o liczbie osób w wieku produkcyjnym na poziomie miejscowości, jest on podatny na różnice w strukturze demograficznej między poszczególnymi obszarami. Te zastrzeżenia do każdego z powyższych trzech wskaźników uzasadniają stosowanie indeksu syntetycznego, który przynajmniej w pewnym stopniu chroni przez ryzykiem błędnej oceny skali zagrożenia deprywacją w przypadku wykorzystania pojedynczego wskaźnika.

Konstrukcję wskaźnika syntetycznego, czyli indeksu deprywacji na poziomie mikro, przeprowadzono w analogiczny sposób jak powiatowego indeksu deprywacji (Smętkowski i in. 2015), tj.

- określono czy dana zmienna jest stymulantą, czy destymulantą deprywacji;
- przeprowadzono standaryzację zmiennych według wzoru:

- dla stymulant: $si = \frac{x_i - \bar{x}}{\sigma_x}$,

- dla destymulant: $si = \frac{\bar{x} - x_i}{\sigma_x}$,

- zredukowano wpływ skrajnych wartości zmiennych na wielkość indeksu dla danego obszaru (zestandaryzowane wartości arbitralnie ograniczono do przedziału <-3; 3>),
- zsumowano standaryzowane wartości zmiennych po redukcji i podzielono ją przez liczbę zmiennych w celu otrzymania mikro indeksu deprivacji: $MID = \frac{\sum Si}{n}$.

Przy tworzeniu indeksu posłużono się metodą „z-scores” (Smith 1972), która często jest określana w literaturze polskiej jako wskaźnik Perkala (zob. np. Chojnicki, Czyż 1991; Szymańska i in. 2011). Polega ona na zsumowaniu zestandaryzowanych wartości poszczególnych zmiennych cząstkowych. Jej zaletą jest mała utrata informacji w procesie agregacji w przeciwieństwie np. do alternatywnej metody składowych głównych. Metoda ta wykorzystuje miary statystyczne średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego. Przy tworzeniu indeksu deprivacji wykorzystano jej modyfikację polegającą na ograniczeniu wpływu wartości skrajnych (tzw. „ogonów” rozkładu statystycznego) poszczególnych zmiennych na wartość indeksu. Kierując się dystrybucją prawdopodobieństwa w ramach rozkładu normalnego standaryzowane wartości zmiennych ograniczono do zakresu od -3 do 3 (99,8% przypadków w rozkładzie normalnym). Ten zabieg nie miał znaczącego wpływu na ogólny rozkład wartości wskaźnika Perkala w badanej populacji, podczas gdy dla pojedynczych miejscowości wyeliminował wpływ na wartość indeksu ekstremalnie skrajnych obserwacji, co mogło w niekontrolowany i przypadkowy sposób zaburzać ich pozycję w rankingu.

W dalszym kroku przeprowadzono kategoryzację indeksu deprivacji wynikającą z przyjęcia założenia, że sytuację danego obszaru lepiej niż pozycja w rankingu przedstawia jej przynależność do klasy obszarów charakteryzujących się podobnymi wartościami indeksu. Kategoryzację przeprowadzono metodą tzw. naturalnej przerwy (zob. Jenks 1967). Metoda ta polega na jednoczesnej minimalizacji wariancji wewnątrzgrupowej i maksymalizacji wariancji międzygrupowej. W rezultacie zapewnia ona wysoką homogeniczność wyróżnionych grup przy znacznej odmienności każdej z klas od pozostałych. Metodę tę można stosować iteracyjnie dzieląc zbiór na rosnącą liczbę podzbiorów, poczynając od dwóch, w celu wskazania najczęściej występujących podziałów (zob. Smętkowski i in. 2009). W tym badaniu zastosowano arbitralny podział na 10 klas w przypadku mikro indeksu deprivacji i na 7 klas w przypadku zmiennych składowych.

3.3. Mikro Indeks Deprywacji – skala i zróżnicowanie przestrzenne w powiecie sandomierskim

Mikro Indeks Deprywacji w miejscowościach i rejonach statystycznych powiatu sandomierskiego przyjmował wartości z zakresu od 2,18 do -1,78, przy wartości średniej wynoszącej 0 i odchyleniu standardowym 0,71. Im wyższa była wartość indeksu, tym większe było prawdopodobieństwo zagrożenia deprywacją mieszkańców danego obszaru. Wartości dodatnie indeks przyjął w 94 obszarach, a ujemne w 104, co oznacza, że rozkład wykazuje niewielką skośność prawostronną.

Mikro Indeks Deprywacji był wysoko i w podobnym stopniu skorelowany z wszystkimi trzema wskaźnikami składowymi (po ich standaryzacji, przekształceniu w stymulanty deprywacji i redukcji wartości skrajnych) (Tab. 2). Wartość współczynnika korelacji była najwyższa dla odsetka osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej. W efekcie można założyć, że ta zmienna relatywnie najlepiej oddawała skalę deprywacji społeczno-ekonomicznej. Potwierdza to wskazywany wcześniej mankament dwóch pozostałych wskaźników polegający na tym, że pierwszy z nich w znacznym stopniu pomija dochody rolnicze, a drugi zjawisko ukrytego bezrobocia w rolnictwie. Z drugiej strony ich łączne zastosowanie, przy jednoczesnym uwzględnieniu korzystania z pomocy społecznej, pozwala jednak przynajmniej w pewnym stopniu uwzględnić oba te zagadnienia.

Tab. 2. Wartość współczynnika korelacji między Mikro Indeks Deprywacji i zmiennymi składowymi

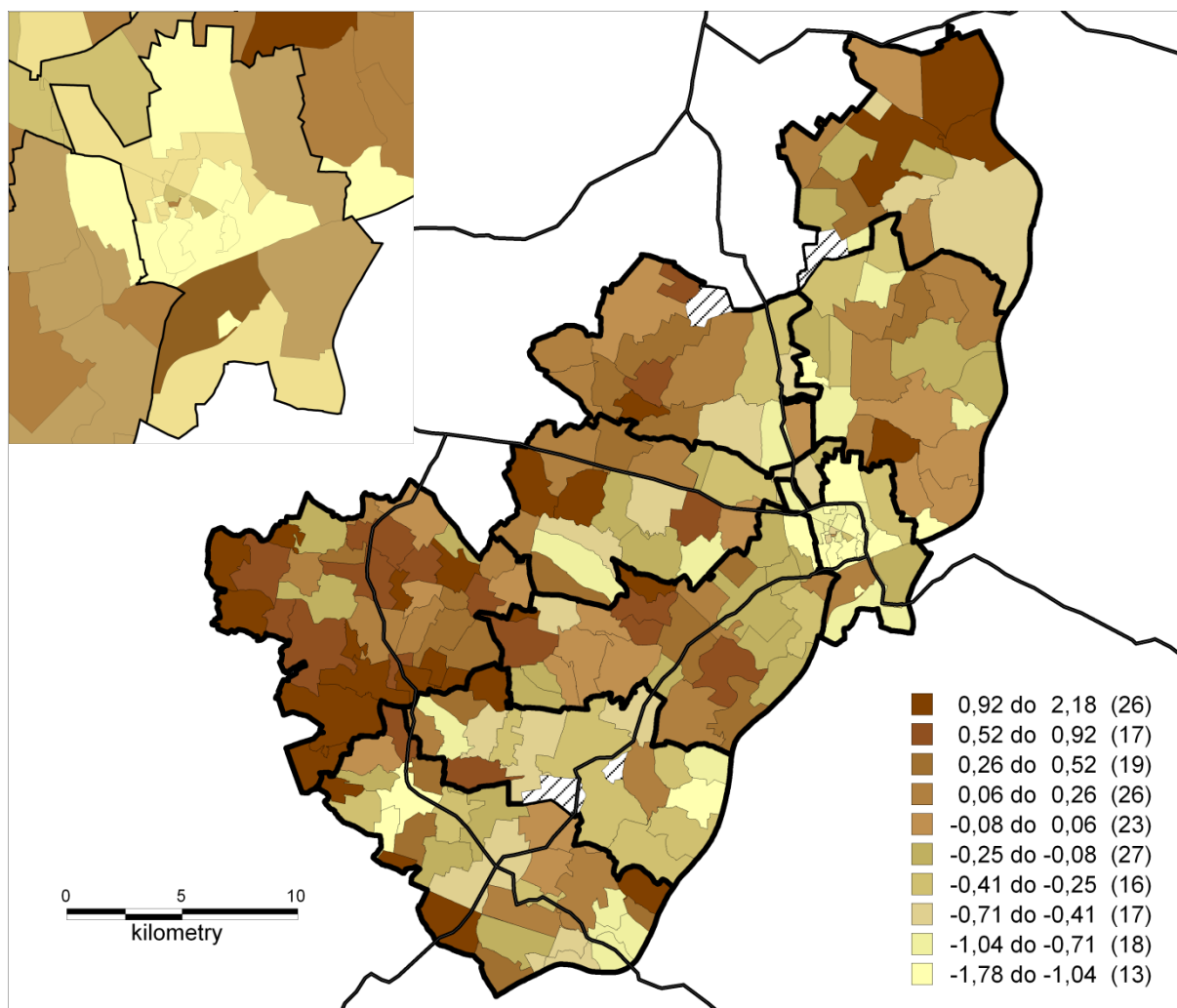
	Mikro indeks Deprywacji	Wartość dochodów per capita	Wskaźnik bezrobocia	Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej
Mikro indeks Deprywacji	x	0,70	0,70	0,81
Wartość dochodów per capita	0,70	X	0,15	0,41
Wskaźnik bezrobocia	0,70	0,15	x	0,36
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej	0,81	0,41	0,36	x

* kursywą zaznaczona wartości nieistotne statystycznie.

Źródło: opracowanie własne.

Korelacje między wskaźnikiem pomocy społecznej i dwiema pozostałymi zmiennymi były stosunkowo niskie i wynosiły odpowiednio 0,41 dla dochodów pozarolniczych i 0,36 dla bezrobocia. Te dwa ostatnie wskaźniki nie były natomiast skorelowane, co może świadczyć o znacznym wewnętrznym zróżnicowaniu poszczególnych miejscowości. Przykładowo, mimo relatywnie wysokiego poziomu bezrobocia, w niektórych miejscowościach poziom pozarolniczych dochodów ludności mógł być wysoki.

Ryc. 2. Mikro Indeks Deprywacji w powiecie sandomierskim w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

Zjawisko deprywacji na poziomie mikro w powiecie sandomierskim miało dość wyraźny układ przestrzenny (Ryc. 2). W największym stopniu zagrożone deprywacją były peryferyjne względem Sandomierza obszary powiatu położone przy jego północnej i zachodniej granicy – poczynając od gminy Zawichost na północy, przez zachodnie części gmin Wilczyce i Obrazów, a kończąc na gminie Klimontów (w tym ostatnim przypadku największa koncentracja problemu wystąpiła w południowej części gminy). Stosunkowo duże zagrożenie deprywacją zidentyfikowano również w gminie Dwikozy (bez części zachodniej) i Samborzec (bez części wschodniej). Z kolei gminy Łoniów i Koprzywnica były dość silnie zróżnicowane pod tym względem, podobnie jak gmina Obrazów. W samym Sandomierzu, mimo ogólnie znacznie niższego poziomu zagrożenia deprywacją niż w gminach wiejskich, również można było wskazać obszary w większym stopniu dotknięte tym problemem. W przypadku centralnej części miasta dotyczyło to obszaru Nowego Miasta (z kulminacją w regionie ul. Króla). Sytuacja była gorsza również w bardziej peryferyjnych obszarach miasta, w tym zwłaszcza położonych na prawym brzegu Wisły (szczególnie Zarzekowice, z wyjątkiem Osiedla przy Hucie, które w świetle zebranych danych charakteryzowało się stosunkowo niskim zagrożeniem deprywacją), a także we wschodniej części miasta (np. Mokoszyn). Natomiast relatywnie korzystna była sytuacja na Starym Mieście (co mogło świadczyć o możliwych załączkach procesów gentryfikacji) i jego otoczeniu od strony południowej,

a także na północnych peryferiach miasta (potencjalne zjawisko suburbanizacji wewnętrznej zachodzącej w granicach administracyjnych miasta).

Miejscowości najsilniej zagrożone deprywacją w pozostałych gminach powiatu (Tab. 3) były zróżnicowane pod względem wielkości, choć przy pewnej nadreprezentacji miejscowości bardzo małych (7 z 20 najsilniej zagrożonych). W ich przypadku otrzymane wyniki należy traktować z dużą ostrożnością, gdyż nawet niewielka bezwzględna zmiana liczby osób bezrobotnych lub objętych pomocą społeczną może spowodować znaczące zmiany indeksu i tym samym ich pozycji w rankingu. Świadczy o tym też stosunkowo duże zróżnicowanie sytuacji tych miejscowości pod względem poszczególnych analizowanych wymiarów. Z drugiej strony, może to też wskazywać na stosunkowo dużą heterogeniczność tych miejscowości pod względem struktury społecznej.

Tab. 3. Miejscowości najsilniej zagrożone deprywacją (wartość Mikro Indeksu Deprywacji i zmiennych składowych)*

Miejscowość	Gmina	Mikro Indeks Deprywacji	Ludność	Dochody	Bezrobocie	Pomoc społeczna
Święcica	Obrazów	2,18	416	1,28	2,25	3,00
Krzeczkowice	Samborzec	1,79	53	0,22	3,00	2,16
Ossolin	Klimontów	1,56	177	1,10	2,90	0,67
Zagrody	Wilczyce	1,49	97	0,92	2,11	1,43
Borek Klimontowski	Klimontów	1,37	119	0,76	1,79	1,56
Wielogóra	Samborzec	1,36	197	1,19	0,75	2,15
Zdanów	Obrazów	1,36	249	0,67	1,61	1,79
Kępie	Klimontów	1,30	72	0,67	3,00	0,22
Przewłoka	Łonów	1,26	161	0,87	-0,10	3,00
Postronna	Koprzywnica	1,23	238	0,93	2,32	0,45
Rogacz	Klimontów	1,21	125	1,08	1,59	0,95
Konary-Kolonia	Klimontów	1,20	267	1,12	0,62	1,87
Płaczkowice	Klimontów	1,17	62	1,38	1,62	0,51
Zawidza	Łonów	1,15	115	0,05	1,94	1,47
Rybnica	Klimontów	1,11	96	0,56	0,84	1,94
Pęchowiec	Klimontów	1,10	81	0,63	0,67	2,02
Czyżów Szlachecki	Zawichost	1,09	347	0,48	2,28	0,52
Ruszcza-Kolonia	Łonów	1,02	83	0,68	0,59	1,79
Rzeczycza Mokra	Dwikozy	0,99	369	-0,81	1,83	1,96
Szymanowice Dolne	Klimontów	0,97	210	0,63	0,85	1,42

* kolorem żółtym zaznaczono miejscowości zamieszkałe przez mniej niż 100 osób; kolorem zielonym 5 miejscowości o relatywnie najlepszej sytuacji pod danym względem; kolorem pomarańczowym 5 miejscowości o relatywnie najgorszej sytuacji w danym wymiarze.

Źródło: opracowanie własne.

Indeks deprywacji z reguły przyjmował wyższe wartości w miejscowościach zamieszkałych przez małą liczbę ludności (Tab. 4). Jednak wyłączenie z analizy miejscowości/rejonów najmniejszych (poniżej 100 mieszkańców) i największych (powyżej 500 mieszkańców)

sprawia, że ta zależność przestaje być istotna statystycznie. Oznacza to, że w przypadku najmniejszych miejscowości istnieje największe ryzyko uznania ich za zagrożone deprawacją na podstawie rocznego okresu obserwacji. Wynika to z potencjalnie największej fluktuacji i wpływ zjawisk punktowych na wartości indeksu. Rozwiązaniem tego problemu byłoby wykorzystanie średnich dla dłuższych okresów możliwe w przypadku prowadzenia stałego monitoringu. Natomiast wpływ większych miejscowości/rejonów na tę zależność wynika głównie z niższego stopnia zagrożenia deprawacją w Sandomierzu i pozostałych miastach powiatu. Obserwowana zależność wynika zatem raczej nie tyle z samej liczby mieszkańców, ale z różnic pod względem deprawacji występujących między miastem i wsią.

Tab. 4. Korelacja między liczbą ludności miejscowości/rejonu a indeksem

Miejscowości/rejony	R Persona	Istotność
Wszystkie	-0,38	0,00
Ludność > 100 mieszk.	-0,36	0,00
Ludność < 1000 mieszk.	-0,24	0,00
Ludność < 500 mieszk.	-0,16	0,04
Ludność > 100 mieszk. i Ludność <500 mieszk.	-0,07	0,28

Źródło: opracowanie własne.

3.4. Ocena istotności zróżnicowania przestrzennego mikro indeksu deprivacji

W celu oceny istotności zróżnicowania przestrzennego mikro indeksu deprivacji można wykorzystać dwie metody analityczne. Pierwszą z nich jest dekompozycja tej miary przy wykorzystaniu indeksu Theila, która pozwala odpowiedzieć na pytanie, które poziomy hierarchiczne w większym stopniu przyczyniają się do ogólnego zróżnicowania (w tym przypadku chodzi o porównanie poziomu mikro i gminnego). Natomiast druga z metod, czyli autokorelacja przestrzenna, pozwala ocenić przestrzenny układ zróżnicowań oraz wskazać te jednostki terytorialne, które mają największy wpływ na ten rozkład.

3.4.1. Dekompozycja zróżnicowania zagrożenie deprivacją w powiecie sandomierskim

Z perspektywy doboru właściwego poziomu realizacji polityk przeciwdziałających zjawisku deprivacji na poziomie powiatowym istotne jest określenie, czy zróżnicowanie tego zjawiska w skali mikro jest w większym stopniu pochodną różnic między gminami, czy też wewnątrz gmin. Można do tego użyć bazującego na zjawisku entropii indeksu Theila (Theil, 1979). Jego zaletą jest możliwość dekompozycji wartości indeksu na różne poziomy hierarchiczne (zróżnicowanie między i wewnątrz grupowe) i w efekcie określenie ich wkładu do ogólnej koncentracji badanego zjawiska (Shorrocks, Wan, 2004; Cowell 2005). Taka dekompozycja Mikro Indeksu Deprivacji w powiecie sandomierskim wyraźnie wskazuje, że za zróżnicowanie na poziomie powiatu w znacznie większym stopniu odpowiada poziom mikro (wewnątrzgminny) (2/3) niż gminny (międzygminny) (1/3) (Tab. 5). Oznacza to, że skala zróżnicowania wewnętrznego gmin pod względem deprivacji była znacznie większa, niż różnice między gminami. Potwierdza to założoną zależność między indywidualnym a środowiskowym wymiarem deprivacji, wskazując na możliwość występowania enklaw ubóstwa w gminach powiatu sandomierskiego. Wskazuje to na konieczność ich identyfikacji i skoncentrowania działań na rzecz rozwiązania istniejących problemów właśnie w skali mikro. Nie oznacza to, że nie istnieje istotne zróżnicowanie sytuacji między gminami (przejawiające się zwłaszcza opisywaną wyżej gorszą sytuacją gmin takich jak Klimontów czy Zawichost i lepszą sytuacją w Sandomierzu), ale że stanowi ono relatywnie mniejszy problem, niż zidentyfikowane zróżnicowanie wewnątrzgminne. Na pytanie o to, które obszary są szczególnie zagrożone powstaniem efektów enklawy ubóstwa/deprivacji odpowiada przedstawiona w kolejnym podrozdziale analiza lokalnej koncentracji przestrzennej.

Tab. 5. Dekompozycja zróżnicowania mikro indeksu deprivacji w powiecie sandomierskim w podziale na międzygminną (TB) i wewnątrzgminną (TW)

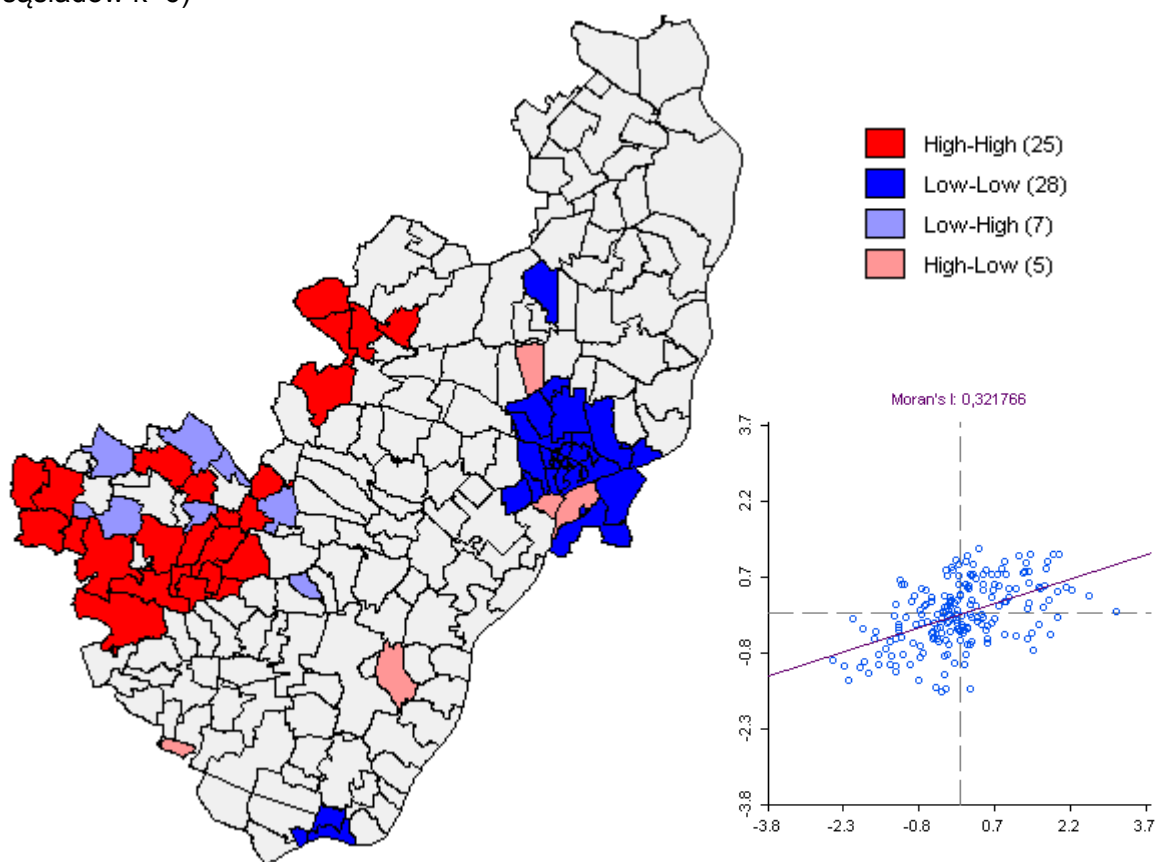
	Theil	TB		TW	
Rok	Ogółem	Międzygminny	%	Wewnątrzgminny (miejscowości)	%
2016	0,0279	0,0091	32,3	0,0103	67,3

Źródło: opracowanie własne.

3.4.2. Obszary problemowe w powiecie Sandomierskiem

W celu określenia układu przestrzennego pod względem zróżnicowania Mikro Indeksu Deprywacji oraz występowania potencjalnych obszarów problemowych w powiecie sandomierskim zastosowano metodę autokorelacji przestrzennej, w tym lokalnych wskaźników zależności przestrzennej (LISA) (np. Kopczevska 2006)¹². Pierwsza z tych miar mówi w uproszczeniu o tym, na ile zróżnicowanie dane zjawisko ma charakter ciągły przestrzennie. Druga z kolei wskazuje jednostki charakterystyczne pod względem jednej z czterech sytuacji: HH, czyli skupiska jednostek o wysokich wartościach wskaźnika i LL, czyli skupiska jednostek o niskich wartościach, jak też HL tzw. „gorące punkty” i LH tzw. „zimne punkty” oznaczające jednostki wyróżniające się na tle najbliższego otoczenia odpowiednio wysokimi lub niskimi wartościami danego wskaźnika.

Ryc. 3. Lokalna współzależność przestrzenna Mikro Indeks Deprywacji (metoda najbliższych sąsiadów k=6)*



* Na poziomie istotności statystycznej 0,05.

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu programu GEODA.

Dla Mikro Indeksu Deprywacji (w ujęciu k=6, czyli 6 najbliższych sąsiadów) istniała wyraźna dodatnia autokorelacja przestrzenna wskazująca na przeważające sąsiedztwo obszarów o podobnych wartościach tego indeksu (Ryc. 3). O skali tej autokorelacji zdecydowały przede wszystkim dwa bieguny a) relatywnie małego zagrożenia deprywacją w Sandomierzu i b)

¹² Metoda wykorzystuje globalną statystykę I Morana, która może przyjmować wartości od -1 do 1. Wartości dodatnie świadczą o tendencji do przestrzennego skupiania się jednostek o podobnych wartościach badanego wskaźnika, a wartości ujemne wskazują na sąsiedowanie ze sobą jednostek o różnych wartościach wskaźnika. Wartości zbliżone do 0 oznaczają losowe rozmieszczenie zjawiska, czyli jego przestrzenną entropię.

relatywnie dużego zagrożenia w większości miejscowości gminy Klimontów. Poza nimi istniały jeszcze dwa obszary o niskim i jeden o wysokim zagrożeniu deprawacją. Pierwszy z nich położony był w południowej części gminy Łoniów (co mogło wynikać z dostępności miejsc pracy w Tarnobrzegu dzięki istnieniu mostu na Wiśle w ciągu drogi krajowej nr 9). Drugi zajmował natomiast obszar na północ od Sandomierza, w sąsiedztwie drogi krajowej 77 do Warszawy. Z kolei dość zwarty obszar zagrożony deprawacją stanowiły miejscowości położone w zachodniej części gminy Wilczyce i Obrazów.

Poza nimi można zidentyfikować również miejscowości wyróżniające się na tle swojego otoczenia. W Sandomierzu był to rejon Zarzekowic, a w jego sąsiedztwie Zawisielcze w gminie Samborzec oraz Ocinek w gminie Wilczyce. Prawdopodobnie taką miejscowością byłaby też Rzeczyca Mokra, gdyby nie to, że południowa część gminy Dwikozy była ogólnie dość silnie zagrożona deprawacją. W większej odległości od Sandomierza takimi „gorącymi punktami” były Błonie w gminie Koprzywnica i Ruszcza Kolonia w gminie Łoniów. Ponadto, w tej ostatniej gminie, gdyby nie wzajemne sąsiedztwo, warunek istotności statystycznej spełniłyby prawdopodobnie również wsie Przewłoka i Kępa Nagnajewska.

Inną grupę stanowiły miejscowości, w których sytuacja pod względem zagrożenia deprawacją była lepsza, niż w ich najbliższym otoczeniu. Miało to miejsce przede wszystkim w północnej części gminy Klimontów. Pozostałe miejscowości, które na podstawie analizy kartograficznej mogłyby spełniać ten warunek takie jak np. Zbigniewice w gminie Koprzywnica, Malice w gminie Obrazów, czy Bożydar w gminie Dwikozy nie zostały uznane za istotne dla przyjętego progu istotności wynoszącego 5%.

3.5. Wybrane wymiary deprivacji w powiecie sandomierskim

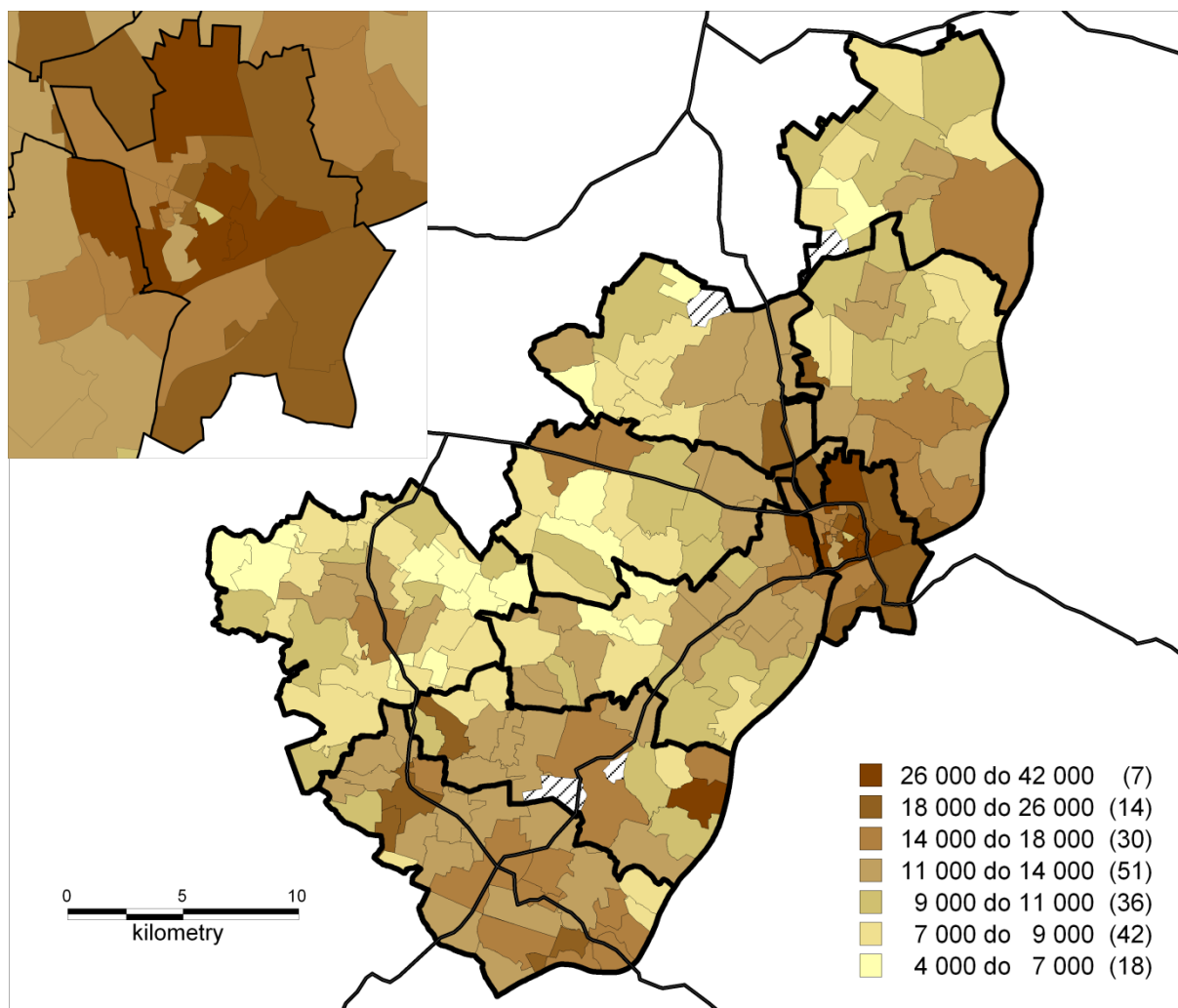
W tej części opracowania przeanalizowano, po pierwsze, zróżnicowanie przestrzenne zmiennych, które weszły w skład mikro indeksu deprivacji, co powinno umożliwić lepsze zrozumienie otrzymanego obrazu syntetycznego zagrożenia deprivacją. Po drugie, przedstawiono pozostałe aspekty związane z deprivacją takie jak: wyniki szkolne uczniów, czy szeroko rozumiana sytuacja rodzinna, które z różnych przyczyn nie mogły zostać wykorzystane do konstrukcji wskaźnika syntetycznego na poziomie mikro.

3.4.3. Dochody

Zróżnicowanie wysokości rocznych przychodów osób fizycznych per capita w powiecie sandomierskim jest stosunkowo duże (Ryc. 4). Wartość wskaźnika w jednostce o najwyższym jego poziomie (41 829 zł), czyli rejonie otaczającym Stare Miasto w Sandomierzu była niemal dziewięciokrotnie wyższa, niż w jednostce o najniższych średnich przychodach per capita (4 846 zł), czyli Płaczkowicach w gminie Klimontów. Zróżnicowanie to cechuje się ponadto stosunkowo wyraźnym rozkładem przestrzennym. Ludność o najniższych dochodach zamieszkuje głównie zachodnią część powiatu, przede wszystkim obszary wiejskie gminy Klimontów, południową część gminy Obrazów, jak również zachodnią część gminy Zawichost. W gminach tych średni roczny przychód per capita wynosi poniżej 10,5 tys. zł. Najwyższe wartości wskaźnik dochodów przyjmował przede wszystkim w lewobrzeżnych dzielnicach Sandomierza i podsandomierskiej miejscowości Chwałki (Obrazów), jak również w Ciszycy (Koprzywnica), Sulisławicach (Łoniów), Wysiadłowie (Wilczyce) i Kamieniu Łukawskim (Dwikozy). Należy przy tym podkreślić, że obszary zamieszkałe przez ludność o najniższych średnich dochodach cechowała stosunkowo wyraźna koncentracja przestrzenna, co potencjalnie wskazuje na występowanie zwartych obszarów dotkniętych problemem deprivacji dochodowej. Z kolei obszary o stosunkowo wysokich dochodach zlokalizowane były przede wszystkim na terenie Sandomierza i w jego sąsiedztwie, jak również w południowej części powiatu (gminy Łoniów i Koprzywnica), które mogły korzystać z dostępności miejsc pracy poza rolnictwem w powiecie tarnobrzeskim.

Należy także zwrócić uwagę na duże kontrasty w poziomie dochodów wewnątrz poszczególnych gmin. W niektórych z nich obszary o najwyższych wartościach przychodów per capita graniczyły z obszarami o wartościach najniższych. Najwyraźniej kontrast ten widoczny był w gminie Obrazów, w której na południe od stosunkowo zamożnych (w skali gminy) miejscowości Komorna i Kleczanów, zlokalizowana jest jedna z uboższych miejscowości w powiecie – Świecica. Duże kontrasty przestrzenne widoczne są także w Sandomierzu, w którym cechujące się niskimi dochodami rejony Nowego Miasta sąsiadowały z zamożnym Starym Miastem i jego otoczeniem.

Ryc. 4. Roczne przychody osób fizycznych z działalności pozarolniczej per capita w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Skarbowego.

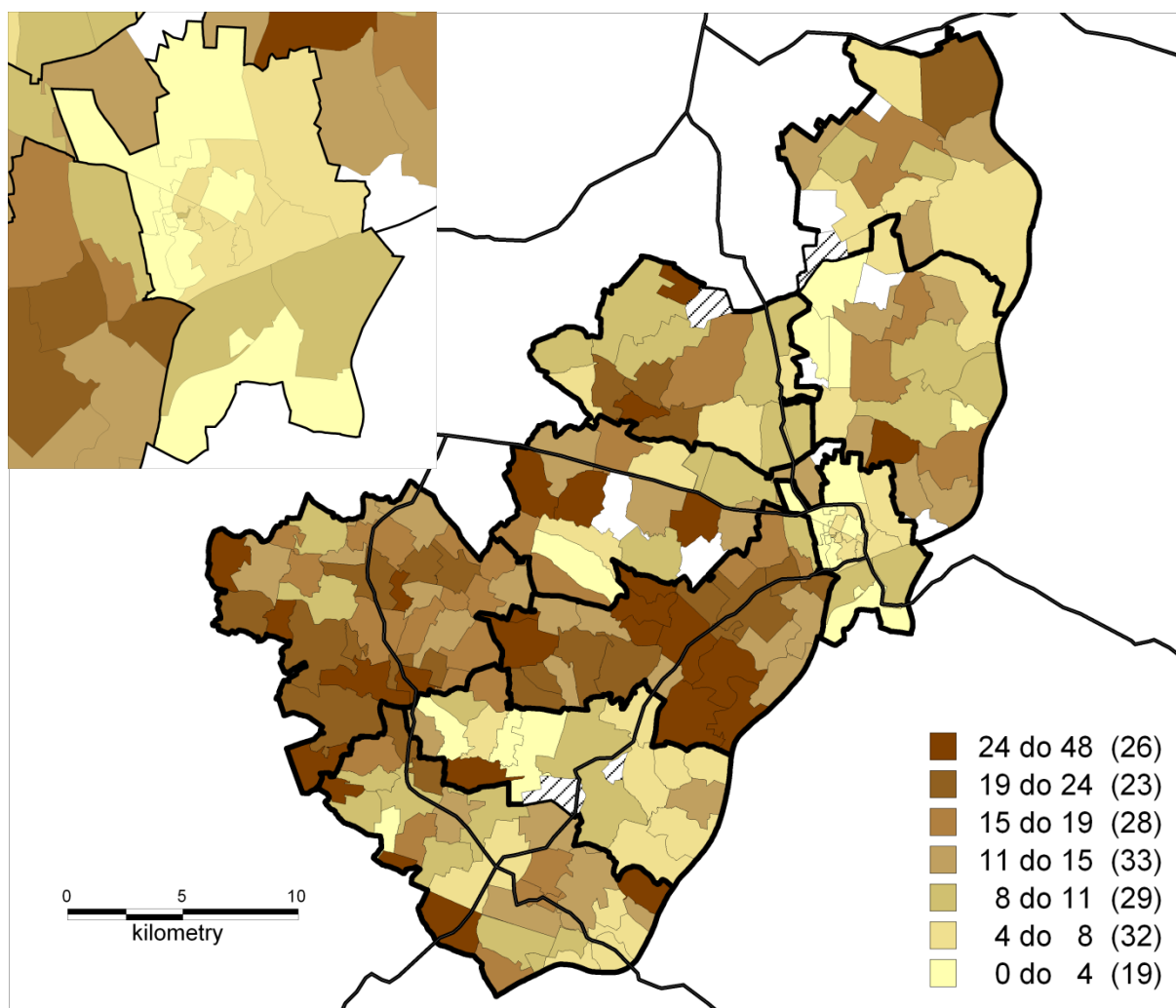
3.4.4. Pomoc społeczna

Sytuacja pod względem odsetka osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców jest w powiecie sandomierskim bardzo silnie zróżnicowana przestrzennie (Ryc. 5). Stosunkowo najmniejszy odsetek osób objętych pomocą społeczną odnotowano w większości rejonów spisowych Sandomierza (do 4%). Wyjątek stanowiły rejon obejmujący ul. Króla oraz rejony położone na prawym brzegu Wisły (Zarzekowice i Nabrzeże) (przedział 8-11%). W pozostałych gminach sytuacja była jeszcze bardziej wewnątrz zróżnicowana. We wszystkich z nich można bowiem zidentyfikować miejscowości, w których - według danych przekazanych przez OPS-y - więcej niż 20% mieszkańców żyło w rodzinach korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Przykładowo były to: Linów (gm. Zawichost), Rzeczyca (gm. Dwikozy), Bożęcin i Zagrody (gm. Wilczyca), Zdanów, Święcica i Obrazów (gm. Obrazów), Beszyce Górne (Koprzywnica), Przewłoka, Zawidza, Ruszcza Kolonia, Królewice (gm. Łonów) oraz 6 miejscowości w gminie Klimontów i 9 w gminie Samborzec (w tym również siedziba gminy).

W niektórych przypadkach są to sąsiadujące ze sobą wsie, co może wskazywać na potencjalnie zagrożenie problemem występującym w szerszej skali np. środkowa część gminy Samborzec, południowa część gminy Klimontów, zachodnia część gminy Wilczyce

i Obrazów. W innych przypadkach są to miejscowości położone peryferyjnie w stosunku do siedziby gminy, co jest widoczne zwłaszcza w gminie Łoniów. Znaczenie granic gmin jest pod tym względem zróżnicowane, gdyż czasami nie wpływają one na ciągłość tego zjawiska (np. między Łoniowem i Klimontowem), ale w innych przypadkach są bardzo wyraźne (np. między Koprzywnicą i Samborcem). Z drugiej strony właściwie w każdej z gmin powiatu sandomierskiego można wskazać wsie, w których albo nie ma nikogo korzystającego z pomocy społecznej, albo odsetek ten jest bardzo niewielki. Stosunkowo najmniejsze wewnątrznie zróżnicowanie występuje w gminie Samborzec i Klimontów, w których odsetek korzystających z pomocy społecznej jest jednocześnie największy.

Ryc. 5. Odsetek osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej w 2016 r.*



*dla Dwikoż, Obrazowa i Klimontowa wykorzystano dane GUS z 2015 r. rozszacowane na poziom miejscowości na podstawie danych przekazanych przez Ośrodki Pomocy Społecznej.

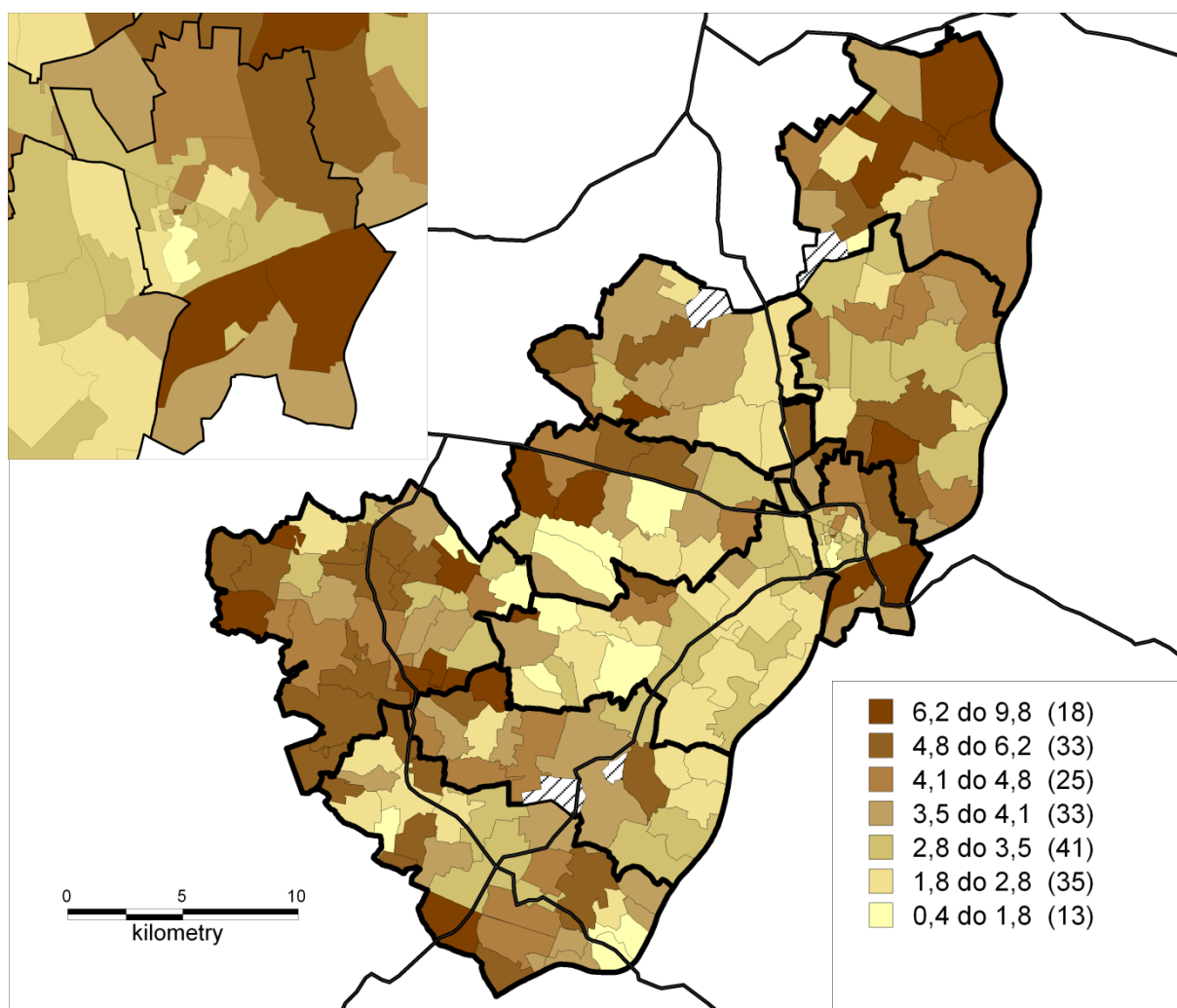
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ośrodków Pomocy Społecznej.

3.4.5. Bezrobocie

Skonstruowany na potrzeby badania wskaźnik bezrobocia jest mniej zróżnicowany przestrzennie, niż opisywany powyżej wskaźnik dotyczący pomocy społecznej. Co istotne, nie ma wyraźnej różnicy między Sandomierzem, a pozostałą częścią powiatu – w pierwszym przypadku wskaźnik przyjmuje wartość 3,7%, w drugim 3,8%. Na poziomie poszczególnych gmin zróżnicowanie jest już większe. Relatywnie najlepsza sytuacja panuje w gminie Samborzec (2,7%), a najgorsza w Klimontowie i Zawichoście (odpowiednio 4,6% i 4,5%). Pozostałe 5 gmin notuje podobne wartości, mieszczące się w przedziale 3,6%-4,1%.

Zróżnicowanie wskaźnika bezrobocia wewnątrz gmin jest wyraźne, choć występuje w różnym natężeniu w poszczególnych gminach (Ryc. 6). Relatywnie jednorodna sytuacja panuje m.in. w gminie Dwikozy czy Samborzec (za wyłączeniem Krzeczkowic), na drugim biegunie znajdują się Zawichost, Obrazów i Klimontów. Także w przypadku Sandomierza rozpiętość wskaźnika bezrobocia dla poszczególnych obszarów jest istotna i wahająca się od 1,1% do 6-7% dla rejonu obejmującego ul. Króla, a także w Zarzekowicach, Nadbrzeżu i wschodniej części miasta (np. Mokoszyn).

Ryc. 6. Wskaźnik bezrobocia w 2016 r. (liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych jako % ogółu ludności)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy.

Największe skupiska obszarów o relatywnie wysokim bezrobociu występują na peryferiach powiatu, zwłaszcza w gminie Klimontów (z wyłączeniem jej północno-wschodniego krańca) oraz w części gmin Obrazów, Zawichost i Łoniów. Są jednak także obszary problemowe położone bardziej centralnie, tj. południowa część gminy Dwikozy oraz prawobrzeżna część Sandomierza. Co istotne, wiele miejscowości/rejonów notujących wysokie wartości wskaźnika jest położonych peryferyjnie także w ujęciu gminnym (m.in. Postronna w gm. Koprzywnica, Ossolin w gm. Klimontów, prawobrzeżny Sandomierz). Relatywnie najlepsza sytuacja pod względem bezrobocia rejestrowanego panuje w centralnej części powiatu, obejmującej przede wszystkim gminę Samborzec i lewobrzeżny Sandomierz, ale także w części miejscowości gmin Koprzywnica, Obrazów oraz Wilczyce. Dwa bardziej izolowane obszary niskiego bezrobocia występują także w gminie Łoniów, w jej wschodniej oraz zachodniej części.

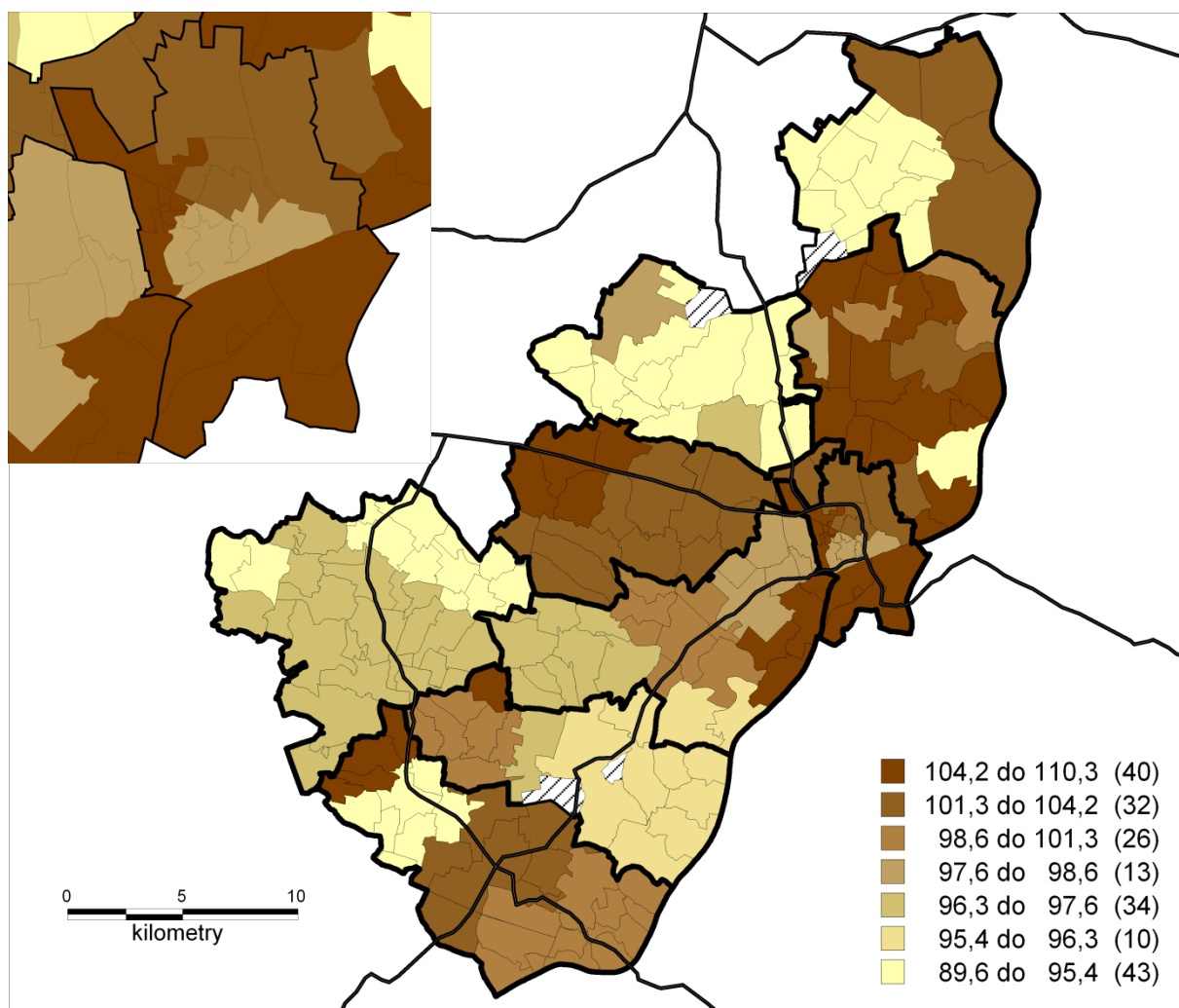
3.4.6. Edukacja

Wyniki analizy pokazują, że spośród 178 miejscowości znajdujących się w powiecie sandomierskim (poza Sandomierzem) 147 charakteryzuje się wynikami sprawdzianu szóstoklasisty poniżej średniej ogólnopolskiej. Jednak w przypadku 60 miejscowości różnica między średnimi osiągnięciami szkoły obwodowej, a średnią ogólnopolską nie przekraczała 5%. Natomiast w 87 miejscowościach różnica (na niekorzyść tych miejscowości) była większa. Najniższe średnie wyniki sprawdzianu szóstoklasisty uzyskiwano w szkołach podstawowych w Łukawie (gm. Wilczyce) i Ossolinie (gm. Klimontów). Stanowiły one około 87% średniej krajowej oraz 89% średniej powiatowej. Do obwodów tych szkół należały miejscowości: Łukawa (gm. Wilczyce) oraz Dziewków, Krobielice, Nasławice, Ossolin, Węgrce Szlacheckie i Wilkowice (gm. Klimontów). 13-procentową różnicę w stosunku do osiągnięć przeciętnego ucznia w Polsce należy uznać za bardzo znaczącą. Ogólnie rzecz ujmując najgorsze wyniki szkolne można było odnotować w gminie Wilczyce, Klimontów oraz Koprzywnica, ale również w części szkół w gminie Zawichost i Łoniów.

Najlepsze wyniki w powiecie osiągały szkoły w Gierszowicach (gm. Łoniów) oraz Postronnej (gm. Koprzywnica). Średnie osiągnięcia szóstoklasistów przekraczały tam przeciętną powiatową o 10%, a krajową – o 7%. Do obwodu szkoły w Gierszowicach należą miejscowości Bazów, Gierszowice, Królewice i Wólka Gierszowska. Ogólnie rzecz ujmując wyniki szkolne były najlepsze poza Sandomierzem w większości szkół gminy Dwikozy oraz w gminie Obrazów.

W samym Sandomierzu trzy szkoły podstawowe (nr 1,3 i 4) charakteryzuje podobny poziom osiągnięć uczniów. Kształtują się one nieco (1-3%) powyżej średniej krajowej i od 3 do 5% powyżej średniej powiatowej. Niekorzystnie na tym tle wypada obwód szkoły podstawowej nr 2 (a ul. Mickiewicza), której uczniowie osiągają średnie wyniki o około 5% niższe niż przeciętne w kraju i 2% niższe od średniej powiatowej.

Ryc. 7. Wyniki szkolne uczniów w latach 2011-2013 (średnia powiatowa=100)

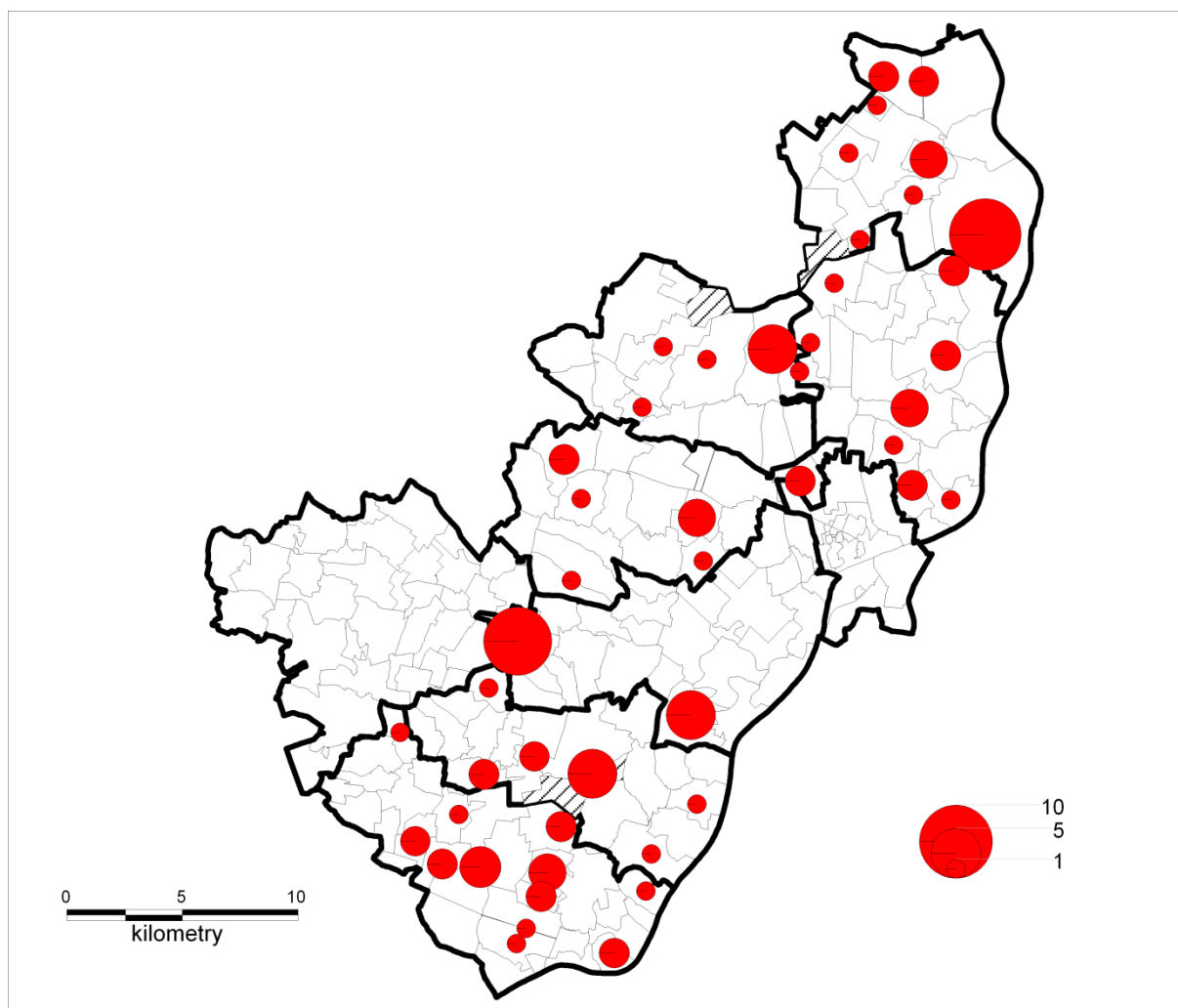


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej.

3.4.7. Sytuacja rodzinna

Cześć zebranych danych, które nie weszły w skład indeksu deprivacji, a które stanowią istotny kontekst tego zjawiska pod względem sytuacji rodzinnej również zasługuje na analizę. Tym bardziej, że w niektórych krajach sytuacja rodzinna jest brana pod uwagę przy tworzeniu wskaźników syntetycznych deprivacji. Poniżej przedstawiono trzy zagadnienia tj. a) przemoc w rodzinie na podstawie wystawionych Niebieskich Kart, b) zasiłki rodzinne przysługujące rodzinom z małoletnimi dziećmi spełniającymi kryterium dochodowe pomocy społecznej oraz c) świadczenia wychowawcze w ramach Programu 500+ w podziale na rodziny z różną liczbą dzieci.

Ryc. 8. Przemoc w rodzinie – liczba wystawionych Niebieskich Kart w 2016 r.*



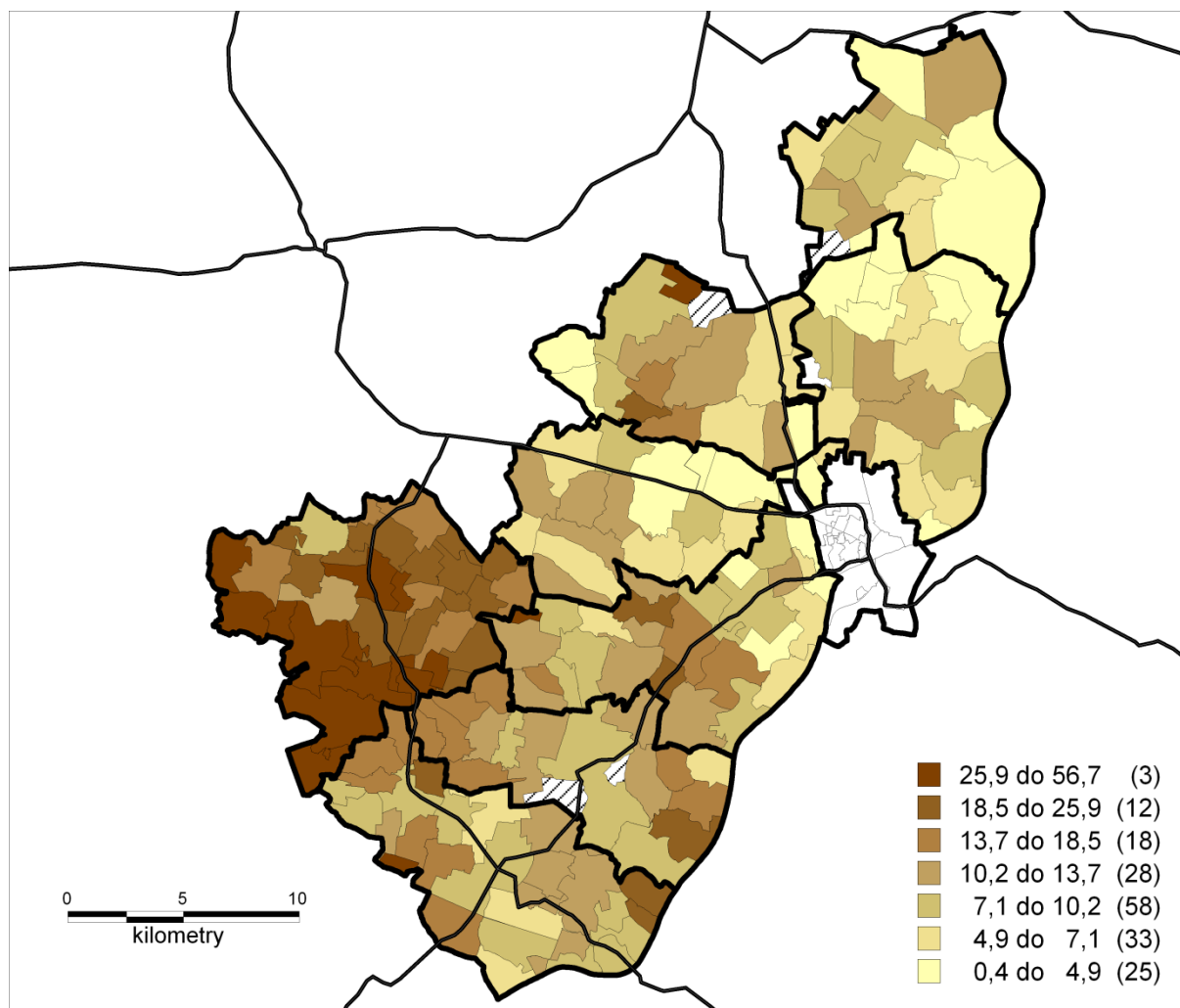
* brak danych dla Sandomierza i Klimontowa.

Źródło: opracowanie własne.

W przeważającej większości miejscowości powiatu sandomierskiego nie wystawiono żadnej niebieskiej karty (Ryc. 8). W pozostałych przypadkach było to zjawisko dość incydentalne (zwykle 1 wystawiona karta na miejscowość), ale przy występowaniu pewnej koncentracji tego zjawiska w gminie Łonów i Zawichost. W tym ostatnim mieście odnotowano najwięcej tego typu przypadków (10), ale należy zwrócić uwagę, że była to również największa po Sandomierzu miejscowość powiatu. Z kolei relatywnie największa skala tego problemu

dotyczyła małych miejscowości na przykład Janowic i Skotnik w gminie Samborzec oraz Łukawy w gminie Wilczyce.

Ryc. 9. Zasiłki rodzinne w przeliczeniu na 100 mieszkańców w 2016 r.



* brak danych dla Sandomierza.

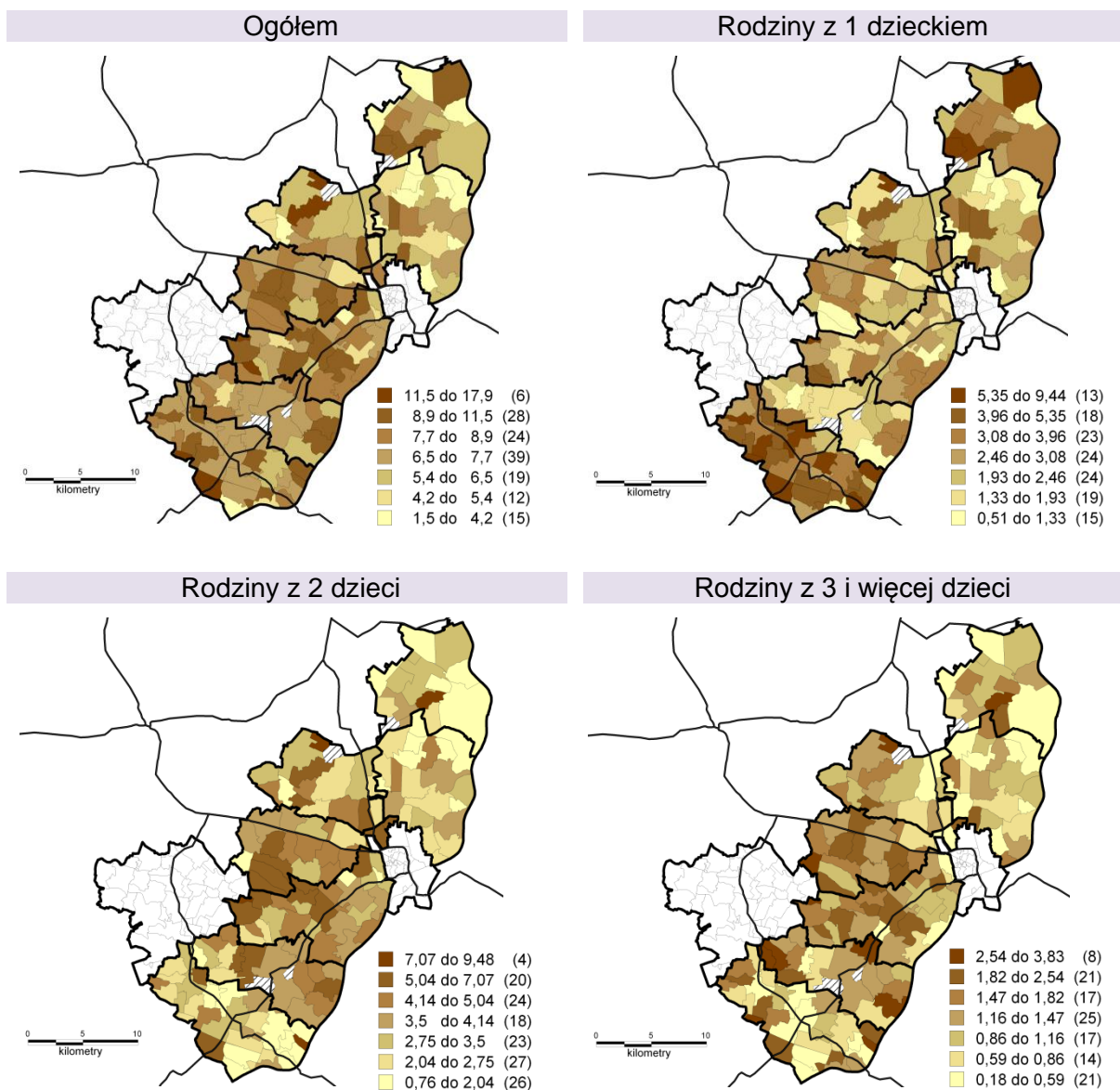
Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych GUS i przekazanych przez OPS-y największej zasiłków na dzieci wypłacano w przeliczeniu na mieszkańca w gminie Klimontów (Ryc. 9). Natomiast w gminach położonych w północnej części powiatu liczba zasiłków była znacznie mniejsza, podobnie jak skala wewnętrznego zróżnicowania tych gmin w porównaniu do gmin położonych w południowej części powiatu.

Z kolei sytuacja pod względem wypłacanych świadczeń rodzinnych z programu 500+ w ujęciu przestrzennym była trudna do zgeneralizowania i zinterpretowania (Ryc. 10). Biorąc pod uwagę liczbę świadczeń dla rodzin w przeliczeniu na 100 mieszkańców danej miejscowości relatywnie największe natężenie tego instrumentu było obserwowane w gminach środkowej i południowej części powiatu zwłaszcza w porównaniu z gminami położonymi w jego północnej części. Bardziej wyraźne zróżnicowanie występowało pod względem rodzin z 1 dzieckiem, których było relatywnie najwięcej w gminie Łoniów i Zawichost. Z kolei najwięcej świadczeń dla rodzin z 2 dzieci przypadało na gminy położone

w środkowej części powiatu, czyli Obrazów, Samborzec i Koprzywnicę. Dość podobnie – choć przy większej mozaikowości – wyglądała sytuacja pod względem rodzin z 3 i więcej dzieci. Jedną z prawdopodobnych przyczyn takiego rozkładu przestrzennego mogą być różnice w strukturze demograficznej między poszczególnymi gminami.

Ryc. 10. Liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych w Programie 500+ według liczby dzieci w odniesieniu do liczby mieszkańców



* brak danych dla Sandomierza i Klimontowa.
Źródło: opracowanie własne.

3.6. Wnioski

Zjawisko deprivacji na poziomie mikro trudno jest diagnozować tylko przy wykorzystaniu jednego z jej wymiarów, gdyż mała liczba mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych może silnie wpływać na otrzymany obraz i w efekcie prowadzić do wyciągnięcia błędnych wniosków. W przeprowadzonym badaniu udało się wykorzystać dwa wymiary deprivacji ilustrowane przez trzy wskaźniki. Zwiększenie liczby wymiarów, w tym zwłaszcza uwzględnienie wymiaru związanego z warunkami życia podniosłoby z pewnością wiarygodność otrzymanych rezultatów. Włączenie wymiaru deprivacji związanego z edukacją wymagałoby natomiast zebrania danych o miejscu zamieszkania wszystkich uczniów ostatnich klas szkół podstawowych, co w kontekście niepewności odnośnie sprawdzania kompetencji uczniów po reformie systemu edukacyjnego miałoby stosunkowo niską wartość dodaną. Bardzo utrudnione i stosunkowo mało przydatne analitycznie byłoby uwzględnienie wymiaru dotyczącego dostępu do dóbr i usług publicznych z uwagi na konieczność zebrania danych jednostkowych z różnych instytucji, a także na świadczenie większości tych usług na poziomie gminnym.

Badania pokazały, że obserwowany na poziomie powiatowym wymiar zróżnicowań deprivacji na linii miasto-wieś jest na poziomie mikro słabiej zauważalny i bardziej złożony. Mniejsze zagrożenie deprivacją dotyczy bowiem zarówno większej części Sandomierza (ale przy gorszej sytuacji prawobrzeżnej części miasta oraz części Nowego Miasta), jak też wybranych miejscowości położonych w gminach wiejskich (np. Łoniowa i Dwikoz). Ponadto sytuacja dwóch pozostałych miast powiatu tj. Koprzywnicy i Zawichostu, mimo dużej bezwzględnej skali zjawiska deprivacji będącej pochodną dużej liczby mieszkańców, jest również stosunkowo dobra. W przypadku siedzib pozostałych gmin sytuacja była natomiast zróżnicowana począwszy od stosunkowo małego zagrożenia obserwowanego w Łoniowie, a kończąc na dużym zagrożeniu deprivacją w Obrazowie.

Większość gmin powiatu sandomierskiego jest stosunkowo silnie zróżnicowana wewnętrznie pod względem stopnia zagrożenia deprivacją. W efekcie można stwierdzić, że dla całego powiatu koncentracja przestrzenna tego zjawiska wynika w większym stopniu z różnic między poszczególnymi mikroobszarami, niż z różnic między poszczególnymi gminami. Można to wskazywać na występowanie enklaw zagrożonych deprivacją. Jak pokazały badania takie enklawy dość często mają zasięg wykraczający poza jedną miejscowość, co jest widoczne szczególnie w południowej części gminy Klimontów, a także zachodniej części gmin Wilczyce i Obrazów. Większy stopień izolacji dotyczył stosunkowo małej liczby miejscowości, w tym również takich, w których choć stopień zagrożenia deprivacją nie był szczególnie wysoki, to jednak wyraźnie wyróżniał je na tle sąsiadujących obszarów, które deprivacją były zagrożone w małym stopniu.

4. REKOMENDACJE DLA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

4.1. Diagnoza deprywacji w skali mikro w kontekście teorii i praktyki polityk publicznych

4.1.1. Diagnoza w cyklu polityk publicznych

Przedstawiona w niniejszym raporcie metoda pomiaru zjawiska deprywacji w skali mikro, a także dwa wcześniejsze raporty dotyczące skali powiatowej oraz gminnej, wpisują się w bogaty katalog podejść do badania zjawisk społeczno-gospodarczych w celu wspierania zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym. Takie analizy, w szerokim sensie, stanowią element diagnozy, która z kolei jest podstawą do planowania strategicznego i operacyjnego. Przyjmuje się, że skuteczne planowanie wymaga dobrej diagnozy: bez właściwego rozpoznania stanu rzeczy trudno wyznaczać kierunek zmian, dobierać metody realizacji oraz stwierdzić czy wdrażane działania pozwolą osiągnąć zamierzony skutek.

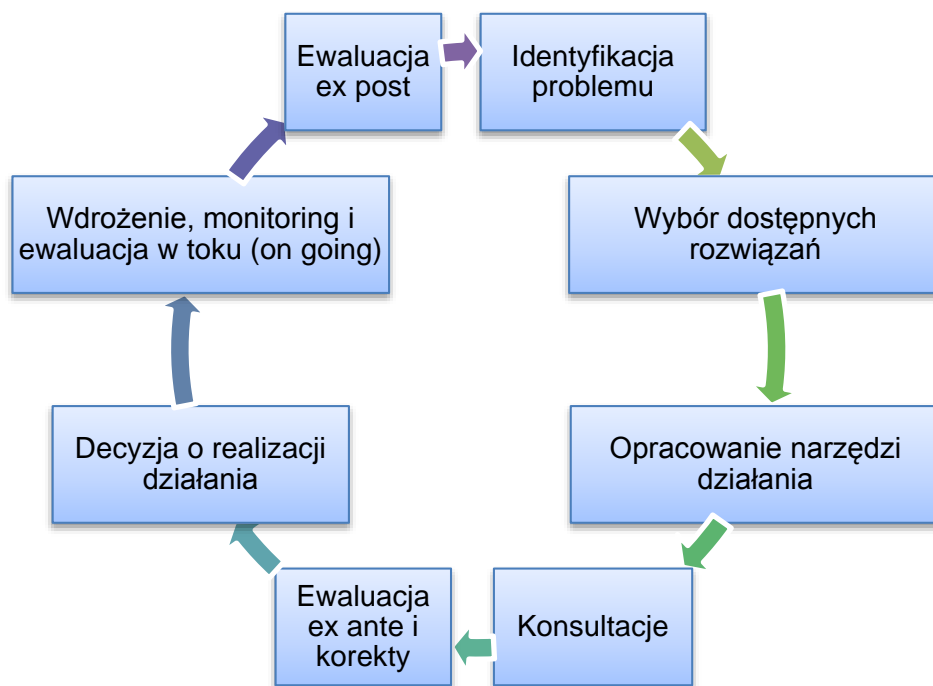
Nie ma potrzeby dowodzenia istotności dobrej diagnozy dla zarządzania procesami społeczno-gospodarczymi na poziomie regionalnym i lokalnym. W tym zakresie panuje powszechny konsensus, widoczny nie tylko w teorii zarządzania publicznego, ale także – a nawet przede wszystkim – w praktyce (Ziółkowski 2000; Wojciechowski 2003; Potoczek, Stępień 2008; Gawroński 2010). Prawie wszystkie dokumenty strategiczne, a często także implementacyjne, zawierają element diagnostyczny, często bardzo rozbudowany. Na poziomie lokalnym będą to wszelkiego rodzaju strategie rozwoju, strategie (plany) rewitalizacji, lokalne plany rozwoju (LPR), plany rozwoju lokalnego (PRL), lokalne strategie rozwoju (LSR), strategie rozwiązywania problemów społecznych, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy (plany) operacyjne, itp. Część z dokumentów jest obowiązkowa, inne ułatwiają pozyskanie środków zewnętrznych (np. na rewitalizację). Obligatoryjność i formalna użyteczność dokumentów planowania strategicznego z jednej strony wpływa na ich duże rozpowszechnienie, z drugiej strony może odwracać uwagę od ich kluczowego waloru, tj. podnoszenia skuteczności i efektywności zarządzania powiatem, gminą, czy danym wycinkiem rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Formalistyczne, rytualizowane podejście do planowania strategicznego powoduje, że jakość samego procesu tworzenia materiałów strategicznych (w tym diagnozy) oraz w efekcie powstałych dokumentów często jest niska (por. np. Biniecki, Szczupak 2004; Jałowiecki, Gorzelak, 2001).

Rytualne podejście do planowania strategicznego (strategia dla strategii) jest jednym z czynników utrudniających wdrażanie strategii. Ale nawet jeżeli proces planowania strategicznego jest prowadzony z pełnym przekonaniem o jego zasadności i użyteczności, to i tak wykorzystanie opracowanych dokumentów nie jest przesądzone, choćby z prozaicznych powodów związanych z kadencyjnością władzy (dość często spotykane odcinanie się od strategii przygotowanych przez poprzednie ekipy rządzące), ale także innych czynników, w tym zmieniającego się otoczenia (społecznego, gospodarczego, politycznego, przyrodniczego, technologicznego), pojawiających się nowych szans do wykorzystania, ale także problemów, które wymagają odpowiedniego zaadresowania. W efekcie właściwe życie strategii, tj. okres po jej przyjęciu, jest co najmniej równie trudne, jak przygotowanie dobrej

strategii. Przekucie strategii w konkretne działania, odpowiednie zaplanowanie i realizowanie tych działań, nie są ani proste, ani oczywiste. Nawet najlepsza strategia może nie wywołać oczekiwanych efektów, nie tylko w związku z nieoczekiwanymi zmianami w otoczeniu jednostki, której strategia dotyczy, ale także sposobu wdrażania strategii (zagadnieniem uwarunkowań, sposobów i problemów przekładania strategii na konkretne działania zajmuje się dość rozbudowana specjalność w ramach zarządzania publicznego: teoria implementacji por. Goggin, et al. 1990).

Te złożone uwarunkowania planowania strategicznego na poziomie regionalnym i lokalnym powodują, że z punktu widzenia praktycznego, konieczne jest postrzeganie diagnozy (tu: indeksu deprivacji w skali mikro) jako elementu większego procesu, a nie niezależnego elementu, luźno związanego z innymi procesami zarządczymi w danym układzie społeczno-gospodarczym. Innymi słowy, diagnoza powinna być traktowana jako istotny element cyklu polityk publicznych (w przeciwnym razie może mieć jedynie walor informacyjno-dydaktyczny i/lub naukowy).

Ryc. 11. Cykl polityk publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zybala 2013.

Spojrzenie na diagnozę przez pryzmat cyklu polityk publicznych (Ryc. 11) pokazuje, że:

1. Wyniki diagnozy mogą być przydatne nie tylko do identyfikacji zjawiska (tj. pierwszego kroku: identyfikacja problemu publicznego), ale także mogą być wprost wykorzystane – lub mogą stanowić punkt odniesienia – na innych etapach cyklu formułowania i realizowania działań. Dotyczy to zwłaszcza:
 - a. Kroku 4. Konsultacje – diagnoza może być wykorzystana do zobrazowania (wyjaśnienia) problemu, także szerszej opinii publicznej (w tym przypadku kluczowa jest forma przekazu dostosowana do grupy docelowej) oraz może

dostarczyć argumentów służących do wywołania w kluczowych interesariuszach potrzeby podjęcia działań w danym obszarze.

- b. Kroku 5. Ewaluacja *ex ante* i korekty – rzetelna diagnoza powinna tworzyć zbiór wiedzy pozwalający ocenić, w jej kontekście, sensowność planowanych działań.
 - c. Krok 6. Decyzje o przyjęciu rozwiązań – trafna diagnoza może skutecznie przekonywać decydentów o konieczności podjęcia działań adresujących dany problem lub dane wyzwanie.
 - d. Krok 7. Wdrożenie, monitoring, ewaluacja w toku – diagnoza, stanowiąca analizę problemu w momencie przed podjęciem interwencji, jest konieczna do prowadzenia monitoringu realizowanych działań, zwłaszcza odnośnie ich oddziaływania (wpływu na sytuacje społeczno-gospodarczą). Diagnoza często identyfikuje wartości wskaźników, które następnie są wykorzystywane monitoringu.
 - e. Krok 8. Ewaluacja *ex-post* – podobnie jak w przypadku monitoringu, w odniesieniu do ewaluacji *ex post* (czyli wykonywanej po zakończeniu działań lub danego cyklu, edycji działań) diagnoza daje punkt odniesienia, który jest konieczny dla uchwycenia zmiany analizowanego zjawiska (problemu, wyzwania).
2. Wyniki diagnozy pozwalają zidentyfikować problem lub wyzwanie, ale nie przesądzają o podjęciu działań w danym zakresie. W szerokim sensie wynika to z tego, że polityki publiczne wypływają z dwóch źródeł: oceny stanu (czyli diagnozy) oraz wizji stanu przyszłego. Innymi słowy: diagnoza mówi o tym jak jest a nie o tym jak chcemy żeby było.
 3. Z powyższego punktu wynika kolejna cecha. Otóż diagnoza nie wskazuje formy, ani sposobu działań. Zaplanowanie konkretnych działań wymaga nie tylko sformułowania celów (które niekoniecznie bezpośrednio wpływają z diagnozy), ale też wiedzy, która daleko wykracza poza diagnozę, tzn. wiedzy na temat dostępnych rozwiązań, ich uwarunkowaniach finansowych, społecznych, organizacyjnych, formalno-prawnych, etycznych, sposobu ich implementacji, a w przypadku braku lub nieodpowiedniości rozwiązań istniejących, także wiedzy o sposobach generowania rozwiązań zupełnie nowych.

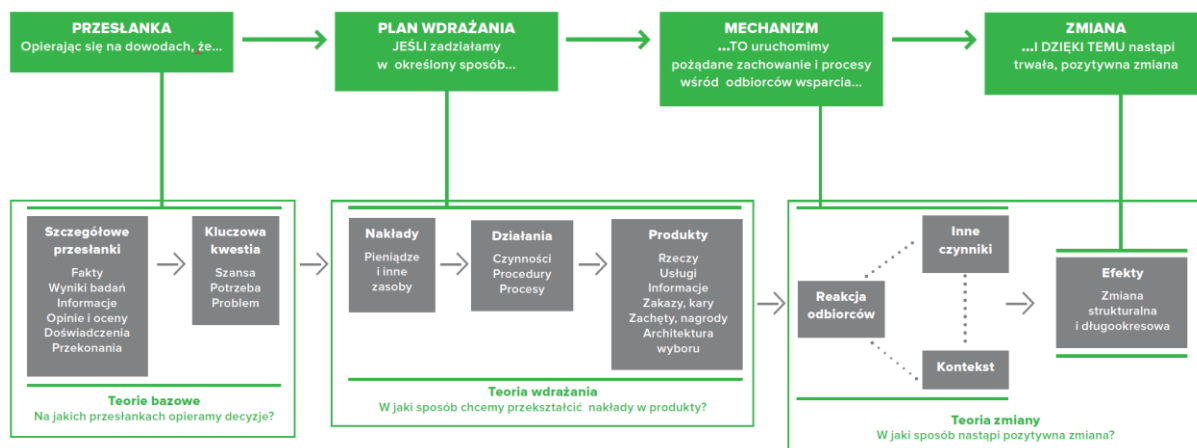
W efekcie okazuje się, że – po pierwsze – diagnoza ma szerszy, niż mogłoby się wydawać, zakres użyteczności w politykach publicznych, tj. nie tylko do analizy problemu, ale także jest podstawą podejmowania decyzji, budowania szerszych koalicji, oraz monitoringu i ewaluacji. Po drugie, wpływ diagnozy na realizowane działania nie jest bezpośredni, bowiem strategia i konkretne działania wynikają dopiero z zestawienia diagnozy z wizją stanu, który chcemy osiągnąć oraz z wiedzą o możliwych do podjęcia działaniach (w tym ich uwarunkowaniach, dostępnych i koniecznych zasobach, itp.).

4.1.2. Polityki publiczne oparte na dowodach

Myślenie w kategoriach cyklu polityk publicznych oraz podkreślanie znaczenia właściwej diagnozy dla dobrego zaprojektowania działań podejmowanych przez władze różnego szczebla odwołuje się do koncepcji polityk opartych na dowodach (ang. *evidence-based*

policy). Na poziomie ogólnych założeń idea polityk publicznych opartych na dowodach jest dość oczywista: podkreśla się bowiem, że działania podejmowane przez władze publiczne powinny uwzględniać ugruntowaną wiedzę odnośnie oczekiwanych skutków danego działania oraz jego efektywności (relacji efektów do nakładów) (por. np. Cartwright, Hardie, 2012). Operacyjnie, oparcie na dowodach może polegać na skorzystaniu z rozwiązań sprawdzonych w innym kontekście (np. w innym regionie lub kraju). W bardziej zaawansowanej formie dowody stanowiące podstawę konstruowanej polityki mają swoje źródło w wynikach badań (1) ewaluacyjnych, tj. oceniających konkretne działania z zakresu polityki publicznej, lub (2) naukowych, tj. analizujących ogólne prawidłowości psychologiczne, społeczne, ekonomiczne, techniczne, itp. Szczególnie drugi rodzaj dowodów odnosi się do koncepcji mechanizmów, które dana polityka publiczna będzie wykorzystywać. Przykładowo, promocja zdrowego żywienia w szkołach polegająca na odpowiedniej ekspozycji asortymentu w sklepiku szkolnym, tj. umieszczenia „w zasięgu ręki” owoców, przy jednoczesnym przesunięciu słodczy w mniej eksponowane miejsca, opiera się na obserwacji, że człowiek dokonując wyborów często preferuje rozwiązania najłatwiejsze (wymagające najmniejszego wysiłku, najprostsze) (por. Hanks, 2012). W tym przypadku dowód, na którym oparta jest polityka, ma charakter wiedzy z zakresu psychologii. Wiedza o zachowaniach człowieka, w szczególności uproszczonych schematach podejmowania decyzji, tzw. heurystykach (por. Kahneman 2011) pozwala w trafny sposób dobrać bodźce skłaniające adresatów interwencji do podjęcia określonych działań (ang. *nudge* – por. John 2011). W szerokim sensie dowody (przewidywanej) skuteczności i efektywności interwencji dotyczą: założeń leżących u podstaw decyzji o podjęciu danego działania (teoria bazowa), sposobu w jaki realizowane będzie działanie (teoria wdrażania), oraz sposobu w jaki działania będzie powodować zmianę (teoria zmiany) (Ryc. 12).

Ryc. 12. Schemat modelu logicznego interwencji publicznej



Źródło: Ledzion et al. 2014, s. 25.

Podejście do polityk publicznych opartych na dowodach stopniowo ewoluje. Z jednej strony widoczne jest coraz intensywniejsze sięganie po rozwiązania oparte na dokonaniach nauk behawioralnych, tj. wiedzy o czynnikach wpływających na określone zachowania ludzi oraz sposobach wywoływania pożądaných reakcji (por. wyżej przykład ze zdrowym żywnościem) – ten nurt to tzw. behawioralne interwencje publiczne (zob. Olejniczak, Śliwowski, 2014). Z drugiej strony pojawia się krytyka podejścia opartego na dowodach, jako zbyt dużo

obiecującego, a także w pewnej mierze nadmiernie upraszczającego rozumienie (a zatem i planowanie) interwencji publicznych. Ducha tej krytyki dobrze oddaje następujący cytat:

„Nasze rozumienie polityki publicznej opartej na dowodach nie jest tożsame z przekonaniem o tym, że rzeczywistość społeczna jest maszyną wymagającą tylko rozpoznania zależności po to, aby zaplanować jej gładkie funkcjonowanie. Historia zweryfikowała negatywnie wizje społecznej inżynierii prowadzącej do osiągnięcia jasno zdefiniowanych celów przez racjonalnie skoordynowane mechanizmy. Społeczeństwo jest rzeczywistością ekstremalnie złożoną, co wynika ze strategicznej natury ludzi, którzy je tworzą. Ludzki umysł nie jest zdolny do całościowego ogarnięcia złożoności świata społecznego, a tym bardziej programowania i sterowania interakcjami społecznymi, nawet przy użyciu świetnych komputerów doby współczesnej. Społeczeństwo podlega spontanicznym procesom ewolucji wywoływanej między innymi przez próby wprowadzenia zmian podejmowane przez rządy, rozmaite grupy społeczne, a także jednostki. (...) Nie chodzi zatem o „naukowy światopogląd” zakładający, że dostępna jest wiedza umożliwiająca centralne planowanie oraz kierowanie procesami społecznymi i gospodarczymi. Chodzi raczej o to, aby interwencje, które władze publiczne podejmują, żeby poradzić sobie z problemami społecznymi wymagającymi rozwiązania, były tak skuteczne i efektywne, jak na to pozwala najlepsza dostępna wiedza, najlepiej oparta na dowodach uzyskanych metodą naukową. (...) Chodzi o to, aby jak najszybciej umieć rozróżnić sukces od niepowodzenia, podejmując działania korygujące” (Górniak, Mazur, 2010, s. 14-15).

W efekcie coraz częściej mówi się nie o politykach opartych na dowodach (*evidence-based policy*), ale politykach uwzględniających dowody (*evidence-informed policy*) (por. Davies, Nutley, Smith, 2000). Zmiana rozłożenia akcentów jest znaczącą. O ile pierwsze podejście sugeruje, że polityki bezpośrednio wynikają z dowodów, o tyle drugie zdecydowanie łagodzi tę relację, przyjmując bardziej realistyczne stanowisko uwzględniające złożoność kształtowania i implementacji polityk publicznych – w tym kontekst podejmowania decyzji o realizacji takich a nie innych działań (por. Fafard, 2008).

Na tej podstawie, w odniesieniu do diagnozy zjawiska deprivacji w skali mikro, można wyciągnąć dwa ogólne wnioski. Po pierwsze, diagnoza powinna wykraczać poza identyfikację problemu, obejmując także analizę mechanizmów generujących koncentrację lokalną zagrożenia deprivacją, a także mechanizmów zmiany, które mogą być indukowane przez różnego rodzaju działania zaradcze. Po drugie, należy odrzucić przekonanie, że istnieje bezpośrednie przełożenie między diagnozą i działaniami (że dobra jakościowo diagnoza to dobre jakościowo działania). W praktyce planując działania należy uwzględnić szeroki kontekst ich realizacji, co może oznaczać, że jedyne możliwe do realizacji – akceptowalne społecznie, politycznie, ekonomicznie, itp. – rozwiązania są suboptymalne (w świetle zgromadzonych dowodów na skuteczność i efektywność).

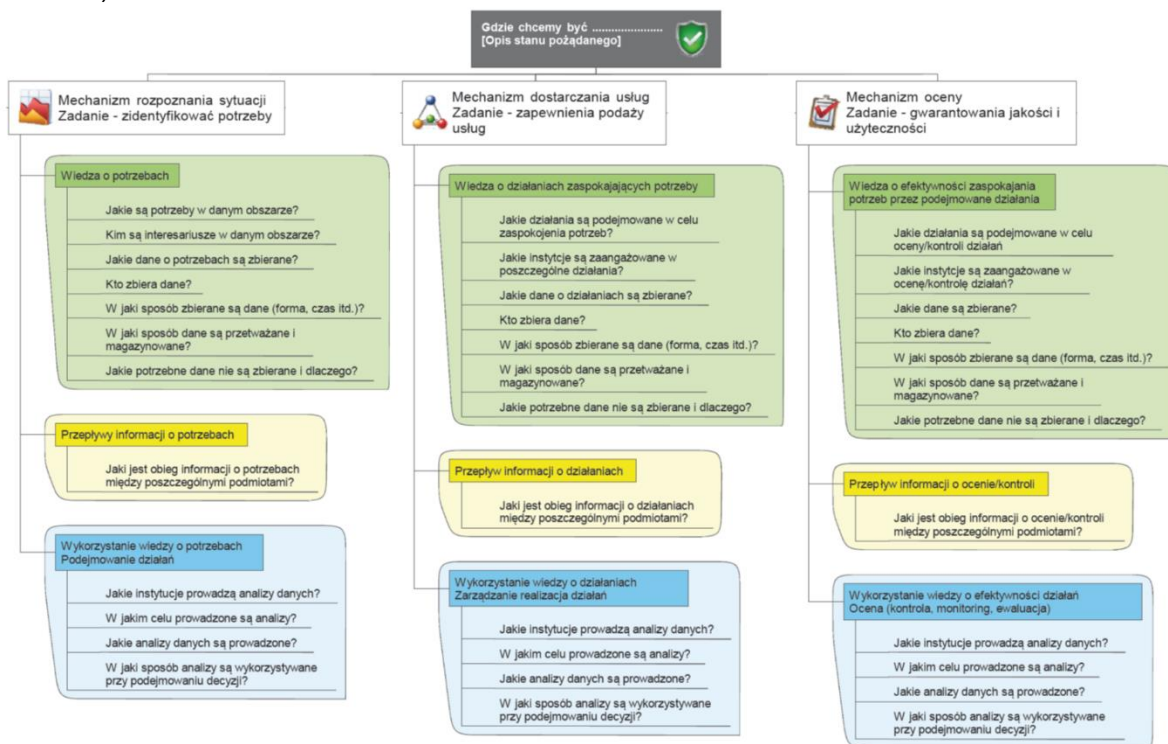
4.1.3. Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych

Kolejnym aspektem tworzącym kontekst wykorzystania diagnozy zagrożenia deprivacją w skali sublokalnej jest potencjał wiedzy, umiejętności i doświadczenia organizacji lokalnych. Z jednej strony możemy mówić tu o pewnym zasobie, którym można zarządzać, tak aby przyczyniał się do podnoszenia skuteczności i efektywności podejmowanych działań (zarządzanie wiedzą). Z drugiej strony, jest to pewien proces, w ramach którego organizacja podnosi swój potencjał do gromadzenia, tworzenia, przetwarzania, analizowania

i wykorzystywania wiedzy (organizacja ucząca się). Zarówno zarządzanie wiedzą, jak i procesy organizacyjnego uczenia się stanowią podejścia (oraz zbiór metod) podnoszenia efektywności organizacji (por. Olejniczak, Rok, Płoszaj 2012). Oba te podejścia wpisujące się w koncepcję tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (ang. New Public Management), które powstało w wyniku transferu do sektora publicznego doświadczeń sektora prywatnego, i było wykorzystywane do formułowania reform organizacji publicznych różnego szczebla w ostatnich dziesięcioleciach (por. Pollitt, Bouckaert, 2011).

Koncepcja zarządzanie wiedzą w organizacjach może zostać wykorzystana do pogłębienia diagnozy deprivacji w skali mikro, także w zakresie analizy potrzeb oraz realizowanych działań i ich skuteczności (czyli w zakresie znacząco wykraczającym poza standardową identyfikację problemu). Jednym z narzędzi, które można w tym celu wykorzystać, jest model analizy systemu wiedzy, pozwalający w systematyczny sposób zmapować zasoby wiedzy (oraz luki w wiedzy), obieg wiedzy oraz wykorzystanie wiedzy w organizacji (lub sieci organizacji) w odniesieniu do potrzeb w danym zakresie (strona popytowa), podejmowanych działań (strona podażowa), oraz ewaluacji interwencji. „Te trzy mechanizmy współgrają ze sobą. Wiedza pozyskana przy rozpoznaniu popytu (1 mechanizm) pozwala trafnie nakierować stronę podażową (2 mechanizm) zaś bieżący monitoring i ewaluacja (3 mechanizm) gwarantują zarówno jakość bieżących usług (zasilają mechanizm 2) jak i dostarczają wiedzy na temat trafienia w rzeczywiste potrzeby odbiorców (zasilenie mechanizmu 1)” (por. Olejniczak, Płoszaj, 2010, s. 9). Schemat zaprezentowany na ryc. 13 zawiera szczegółowe pytania, na podstawie których można rekonstruować system wiedzy organizacji dotyczący danego zagadnienia. Odpowiedź na poszczególne pytania nie tylko pokaże co kto wie, ale także – co być może istotniejsze – pozwoli zidentyfikować luki w wiedzy oraz wąskie gardła przepływu wiedzy.

Ryc. 13. Model analizy systemu wiedzy (dotyczy jednego zagadnienia, np. stanu zdrowia ludności)



Źródło: Olejniczak, Płoszaj, 2010, s. 8.

4.1.4. Polityki ukierunkowane na ludzi oraz zorientowane terytorialnie

Ostatnim istotnym kontekstem teoretycznym diagnozy deprywacji w skali mikro jest zyskujące w ostatnich latach na znaczeniu rozróżnienie na polityki ukierunkowane na ludzi (people oriented) oraz zorientowane terytorialnie (place based). W obu ujęciach w centrum uwagi są ludzie oraz ich potrzeby i problemy, natomiast różnica między tymi podejściami ujawnia się w odniesieniu do przestrzeni. W podejściu pierwszym poprawa sytuacji w danym miejscu jest wtórna wobec poprawy sytuacji mieszkańców. W ujęciu drugim poprawa sytuacji w konkretnej lokalizacji traktowana jest jako istotny cel polityk publicznych (Castle, Weber, 2006; por. Bachtler 2010; Barca, McCann, Rodríguez-Pose, 2012). Przykładowo w przypadku bezrobocia, polityka nakierowana na ludzi może polegać na doprowadzeniu do zatrudnienia bezrobotnych poza miejscowością (gminą, powiatem), w której mieszkają (a nawet za granicą). W niektórych przypadkach w wyniku takich działań sytuacja beneficjentów polityki będzie się poprawiać, ale sytuacja danej lokalizacji może się pogarszać (np. w wyniku emigracji, depopulacji, zmniejszenia bazy podatkowej, itd.). Z kolei w ramach podejścia nakierowanego na miejsca dąży się do poprawy sytuacji ludności poprzez poprawę potencjału danej lokalizacji lub mitygację problemu w danym miejscu. Trudno jednoznacznie ocenić które z podejść jest skuteczniejsze i efektywniejsze, zwłaszcza że można traktować je jako komplementarne. Wszelkie działania rewitalizacyjne mają z zasady charakter polityk nakierowanych na miejsca (por. Roberts, Sykes, 2004). Podejście place-based często jest wykorzystywane w odniesieniu do działań nakierowanych na poprawę sytuacji społecznej w obszarach koncentracji negatywnych zjawisk, także takich o długotrwałym charakterze (Partridge, Rickman, 2007) oraz dotyczących obszarów wiejskich (Swanson, 2001; Partridge, Rickman, 2008). Również działania w zakresie zdrowia publicznego w dużej mierze muszą uwzględniać uwarunkowania danego miejsca (por. Klein 2004; Montoya, 2013).

Z podejściem nakierowanym na miejsca wiąże się przekonanie, że koncentracja przestrzenna negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych jest szczególnie niepożądana, gdyż prowadzi do występowania negatywnego sprzężenia zwrotnego (kumulowania się przyczyn i skutków negatywnych zjawisk). Dodatkowo, przyjmuje się, że zróżnicowane (heterogeniczne) struktury społeczno-gospodarcze są korzystniejsze, gdyż – po pierwsze – stymulują rozprzestrzenianie pozytywnych zachowań w społeczności (także w ramach innowacji społecznych), a – po drugie – są odporniejsze (ang. *resilience*) w długim okresie, gdyż łatwiej adaptują się do zmieniającego się otoczenia (por. Celińska-Janowic, Płoszaj, 2015).

Wśród cech - które można jednocześnie utożsamiać z potencjalnymi zaletami podejścia zorientowanego terytorialnie w porównaniu z tradycyjnymi politykami sektorowymi i horyzontalnymi - można wskazać (Por. Bellefontaine, Wisener 2011):

- uwzględnienie specyfiki danego miejsca,
- integracje różnych polityk sektorowych,
- wykorzystanie lokalnych zasobów i umiejętności,
- uruchomienie procesów uczenia się i adaptacji działań do potrzeb społeczności lokalnej,
- wspólne i/lub skoordynowane (horyzontalnie i wertykalnie) działania różnych aktorów,
- możliwość oddziaływania na normy i wartości w skali lokalnej.

W kontekście diagnozy deprivacji na poziomie mikro istotne jest to, że w podejściu place-based często wykorzystuje się dane dotyczące małych obszarów (*microdata*) do ewaluacji skuteczności interwencji (por. Busso, Gregory, Kline, 2013). Na tej podstawie można argumentować, że zaproponowane w niniejszym raporcie podejście do monitorowania zjawiska deprivacji w skali mikro może być użyteczne także do oceny efektów działań zaradczych podejmowanych w zidentyfikowanych obszarach koncentracji negatywnych zjawisk.

4.2. Rekomendacje

Biorąc pod uwagę rozważania zamieszczone we wcześniejszych częściach opracowania można sformułować kilka ogólnych rekomendacji nakierowanych na efektywne wykorzystanie diagnozy zjawiska deprivacji w skali mikro. Rekomendacje dotyczą przede wszystkim poziomu instytucji lokalnych (w szczególności władz samorządowych i podległych im jednostek), ale mogą stanowić także podstawę do formułowania przez władze centralne (lub regionalne) programów, które mogłyby w systematyczny sposób wspierać samorządy w danym polu. Opis rekomendacji zorganizowano w sześć podrozdziałów:

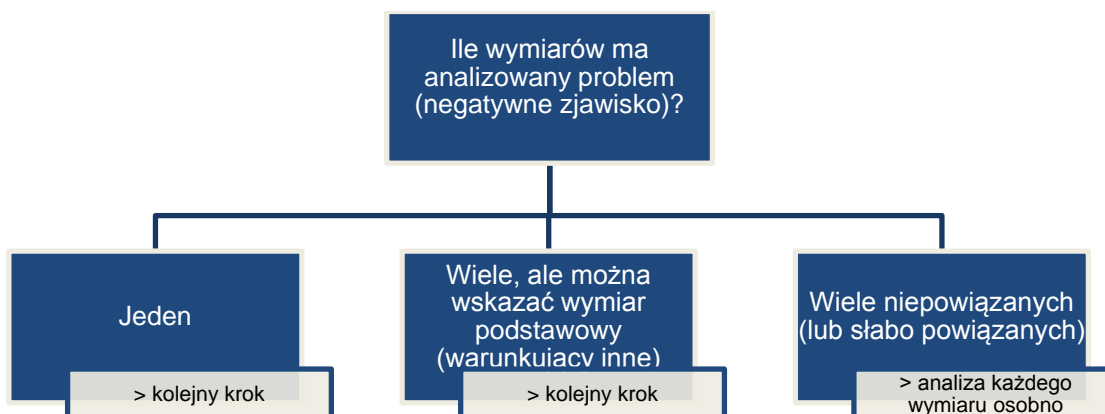
- Schemat analityczno-decyzyjny,
- Podejście całościowe,
- Budowanie potencjału zarządzania wiedzą,
- Wspieranie innowacji społecznych,
- Uwzględnienie kontekstu miejsko-wiejskiego,
- Monitoring w ujęciu terytorialnym.

4.2.1. Schemat analityczno-decyzyjny

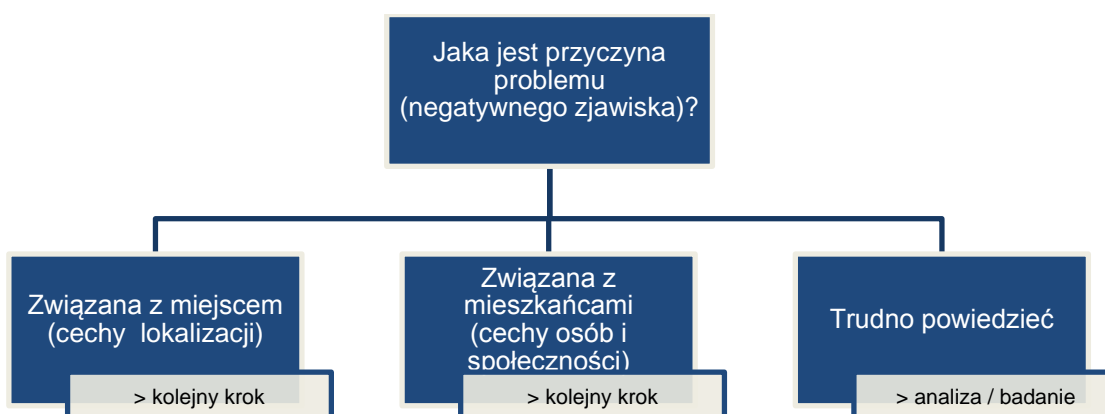
Zaprezentowany niżej schemat wykorzystania diagnozy deprivacji w skali mikro (do zastosowania także w odniesieniu do skali gminnej i powiatowej) pokazuje, jak pogłębić tę diagnozę oraz jak w oparciu o jej wyniki zaplanować działania zaradcze. Omawiany schemat można rozumieć jako pogłębienie etapów 1 i 2 z prezentowanego wyżej cyklu polityk publicznych (1. Identyfikacja problemu publicznego. 2. Analiza polityk, wybór dostępnych rozwiązań).

Krok 1. – w którym ustalamy ile wymiarów ma analizowane negatywne zjawisko. Jeżeli wymiarów jest więcej niż jeden, należy rozważyć czy któryś z nich w naszym konkretnym przypadku nie jest podstawowy, tzn. determinujący inne wymiary. W takim przypadku dalsze kroki mogą być sprowadzone do tego jednego wymiaru. Natomiast jeśli zjawisko dotyczy wielu współwystępujących wymiarów – tj. trudno wskazać wymiar warunkujący inne – to należy analizować każdy z wymiarów osobno (zastosować kolejne kroki dla każdego z nich). W praktyce najczęściej będziemy mieli do czynienia z koniecznością analizy każdego z wymiarów osobno – ponieważ takie podejście będzie bardziej informacyjne. Posłużmy się przykładem. Problem bezrobocia często można sprowadzić do niskich kwalifikacji bezrobotnych (tj. niskie kwalifikacje są przyczyną bezrobocia), jednak analizowanie wyłącznie wymiaru niskiej jakości kapitału ludzkiego (niskich kwalifikacji) będzie zdecydowanie mniej użyteczne niż analizowanie równoległe obu tych zjawisk (adresowanie

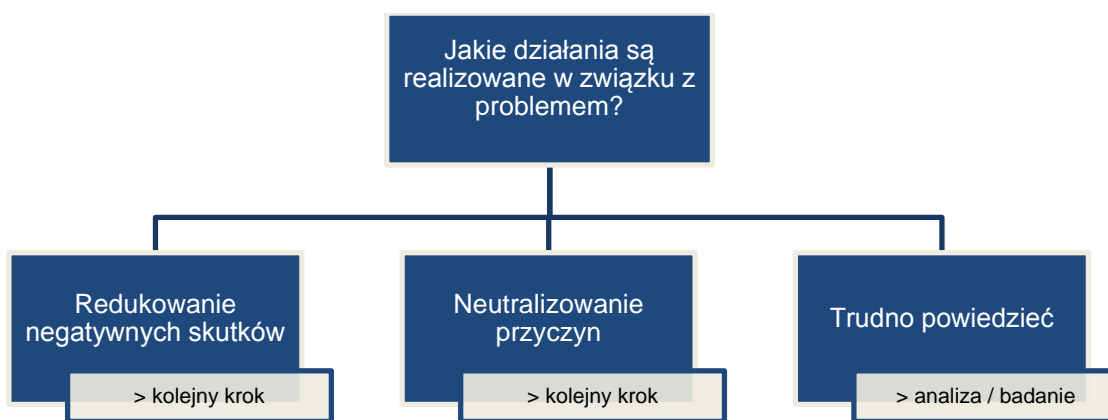
problemu niskich kwalifikacji będzie neutralizować przyczynę bezrobocia, natomiast np. prace interwencyjne mogą okresowo łagodzić jego skutki).



Krok 2. – w którym ustalamy jakie są przyczyny danego zjawiska. Ten krok jest kluczowy dla zaplanowania odpowiedniej interwencji. Fakt zdiagnozowania problemu nie oznacza, że automatycznie rozumiemy dlaczego dany problem występuje. Zrozumienie przyczyn jest konieczne do podejmowania efektywnych działań, zwłaszcza tych nastawionych na neutralizację źródeł problemu. Modelowo – w odniesieniu do zjawiska deprywacji – możemy wyróżnić dwa rodzaje przyczyn: związane z (1) danym miejscem oraz związane z (2) osobami mieszkającymi w danym miejscu. Te pierwsze mogą być związane z dekapitalizacją tkanki miejskiej, lokalizacją w miejscu negatywnie wpływającym na jakość życia (bliskość uciążliwego przemysłu, węzłów transportowych, itp.), niskiej dostępności przestrzennej (obszary peryferyjne, odgrudzone infrastrukturą liniową lub barierami naturalnymi, słabo skomunikowane, w tym transportem publicznym, itp.), złym stanem środowiska (np. niska emisja), niskim poziomem rozwoju infrastruktury technicznej (np. brak szerokopasmowego internetu) i społecznej (np. brak miejsca spotkań społeczności lokalnej, brak dostępu do żłobków i przedszkoli, itp.). Drugi rodzaj przyczyn związany jest z mieszkańcami i społecznościami. Dotyczy ogólnie rzecz ujmując kapitału ludzkiego (np. poziom wykształcenia, stan zdrowia, itp.) oraz kapitału społecznego (np. poziom zintegrowania społeczności lokalnej, poziomi uogólnionego zaufania, itp.). W praktyce może okazać się, że przyczyny danego problemu są złożone, zarówno związane z miejscem, jak i związane z cechami mieszkańców (taka sytuacja może wynikać z ujemnego sprzężenia zwrotnego często występującego na obszarach szczególnej koncentracji zjawiska deprywacji społecznej).



Krok 3. – w którym ustalamy jakie działania już są prowadzone w związku z analizowanym problemem. Zazwyczaj spotkamy się z sytuacją, że w związku z danym negatywnym zjawiskiem realizowanych jest wiele działań, które często prowadzone są przez różne jednostki. Zmapowanie tych działań jest konieczne do analizy skuteczności każdego z nich oraz ich całościowego wpływu (skoro dane zagadnienie zdiagnozowaliśmy jako problem, to można zakładać, że prowadzone działania są – w pewnej mierze – nieskuteczne). Mapowanie działań pozwala także ustalić zaangażowane podmioty oraz tworzy podstawę do oceny poziomu zintegrowania interwencji (komplementarności, braku sprzeczności, itp.). Modelowo możemy wyróżnić dwie grupy działań: (1) działania nastawione na neutralizację negatywnych skutków (np. prace interwencyjne dla bezrobotnych) oraz (2) działania nakierowane na neutralizowanie przyczyn negatywnych zjawisk (np. podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych). W praktyce dane negatywne zjawisko często jest – i powinno być – obejmowane wieloma działaniami, zarówno skoncentrowanymi na redukowaniu negatywnych skutków, jak i neutralizacji przyczyn.



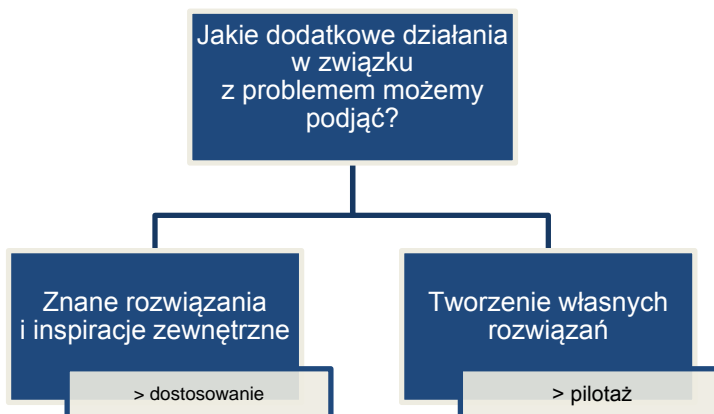
Krok 4. – w którym oceniamy skuteczność prowadzonych działań. Skoro dane zjawisko zdiagnozowaliśmy jako problem, to możemy zakładać, że obecnie realizowane działania zaradcze są nieskuteczne (nie osiągają zakładanego celu) lub nieefektywne (osiągają zakładany cel, ale wysokim kosztem). Możemy mieć tu do czynienia dwoma grupami przypadków: po pierwsze, podejmowane działania są nieskuteczne z powodu błędnych założeń, tj. niepoprawnej identyfikacji przyczyn problemu lub niewłaściwym zaplanowaniu mechanizmu wpływu (być może należy zrezygnować z takich działań), Po drugie, założenia mogą być słuszne, ale przyjęty sposób realizacji działania jest nieefektywny (być może należy takie działanie doskonalić).



Krok 5. – w którym oceniamy czy całość obecnie realizowanych działań jest wystarczająca. Jeżeli uznamy, że zidentyfikowane działania – jako system interwencji a nie każde traktowane z osobna – są wystarczające, to możemy skoncentrować się na ich doskonaleniu oraz monitoringu. Imperatyw stałego doskonalenie dotyczyć będzie także działań wymaganych przepisami prawa – w tym przypadku doskonalony będzie głównie sposób realizacji. Natomiast, jeżeli działania wydają się niewystarczające (lub w danym zakresie nie zidentyfikowaliśmy żadnych działań), to konieczne jest podjęcie nowych inicjatyw (kolejny krok).



Krok 6. – w którym identyfikujemy możliwe do podjęcia działania. Na tym etapie można posłużyć się dwoma – uzupełniającymi się – podejściami.



Po pierwsze, możemy zacząć realizować działania standardowe (np. takie które podejmowaliśmy lub podejmujemy na innych terenach) lub sięgnąć po tzw. dobre praktyki – tj. działania wykorzystywane przez inne podmioty do adresowania podobnych do naszych problemów (co ważne, w praktyce często nie ma potrzeby identyfikowania dobrych praktyk w terenie, ponieważ można odwołać się do istniejących zbiorów takich rozwiązań – por. niżej części dotycząca identyfikacji dobrych praktyk). W przypadku sięgania po takie inspiracje zewnętrzne należy pamiętać o tym, że nie powinniśmy dosłownie kopiować cudzych rozwiązań. Praktyka transferu dobrych praktyk pokazuje, że dosłowne kopiowanie zazwyczaj kończy się niepowodzeniem – lub obniżoną skutecznością/efektywnością praktyki, a z drugiej strony, sukces w transferze dobrych praktyk najczęściej wiąże się z odpowiednim

wysiłkiem dostosowania danego rozwiązania do lokalnych uwarunkowań oraz potrzeb. Po drugie, możemy podjąć wyzwanie stworzenia własnych (innovacyjnych) rozwiązań. Takie podejście wydaje się ambitniejsze, ale w praktyce nie będzie dużo bardziej złożone niż poszukiwanie inspiracji zewnętrznych oraz procesach ich dostosowywania do naszego lokalnego kontekstu. Ponadto proces tworzenia własnych rozwiązań możemy wspomóc posługując się jedną ze stosowanych metodologii, np. projektowania usług, myślenia projektowego (design thinking), które krok po kroku przeprowadzą nas przez kolejne etapy tworzenia rozwiązania (w sposób analogiczny do omawianych obecnie 6 kroków wykorzystania diagnozy deprivacji na poziomie mikro).

4.2.2. Podejście całościowe

Rozwiązywanie problemów społecznych, w tym związanych ze zjawiskiem deprivacji społeczno-ekonomicznej, wymaga podejścia całościowego (holistycznego). Podejście całościowe polega na tym, że podejmowane działania tworzą system obejmujący wszystkie istotne dla danego zagadnienia aspekty. W przypadku deprivacji można wyróżnić trzy warianty podejścia całościowego:

1. system działań uwzględniający cykl życia człowieka – tj. różne działania adresowane są do ludzi w różnych funkcjonalnych grupach wiekowych, np. noworodki, dzieci, młodzież, dorośli, seniorzy (takie podejście stosowane jest w zarządzaniu polityką społeczno-zdrowotną np. w angielskim hrabstwie Kent – por. Jayatung, Kennard, Hobbs, 2016).
2. system działań uwzględniający różne grupy społeczne ze względu na narażenie na zjawisko deprivacji – tj. różne działania adresowane są do ludzi należących do różnych funkcjonalnych grup narażenia na deprivację, np.: ze złożonymi problemami, z pojedynczymi problemami, ryzyko wystąpienia problemów, dobry stan (takie podejście stosowane jest np. w angielskim mieście Bolton – por. Bolton 2013).
3. System działań uwzględniający różne obszary na terenie objętym daną polityką (np. na terenie gminy, powiatu, regionu) – tj. różne działania adresowane są do wyróżnionych funkcjonalnych obszarów, np. obszarów koncentracji zjawiska deprivacji, obszarów o podwyższonym ryzyku wystąpienia koncentracji zjawiska deprivacji, obszarów w małym stopniu narażonych na deprivację (to podejście w dużej mierze jest zbieżne z koncepcją polityk zorientowanych terytorialnie – por. wyżej).

Tak rozumiane podejście całościowe oparte jest na dwóch głównych założeniach. Po pierwsze, skuteczne i efektywne polityki muszą uwzględniać zróżnicowanie adresatów tych polityk. Po drugie, skuteczne i efektywne polityki – zwłaszcza w perspektywie długookresowej – nie mogą koncentrować się jedynie na wybranych grupach lub obszarach (np. tych w największym stopniu narażonych na deprivację), lecz powinny obejmować wszystkie grupy lub obszary (oczywiście różnicując rodzaj i natężenie działań). Takie podejście pozwala uniknąć sytuacji, gdy koncentracja wysiłków na najbardziej narażonym na negatywne zjawiska obszarze odwraca uwagę od obszarów wyjściowo w relatywnie lepszej sytuacji, lecz obciążonych ryzykiem jej pogorszenia. Całościowe podejście pozwala uniknąć „gaszenia pożarów”, które wybuchają kolejno w nowych obszarach.

4.2.3. Budowanie potencjału zarządzania wiedzą

Sprawne planowanie i realizacja działań nakierowanych na ograniczanie zjawiska deprywacji w skali mikro wymaga podniesienia kompetencji instytucji zaangażowanych w te działania, a w szczególności rozwoju specyficznych umiejętności ich pracowników w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji o tym zjawisku (czy w szerszym sensie zarządzania wiedzą). Oczywiście, takie działania są już podejmowane, ale wydaje się, że istnieje jeszcze duży margines poprawy efektywności tych procesów, zwłaszcza w kontekście przepływu informacji między różnymi podmiotami (np. instytucjami gminnymi w ramach danego podmiotu). Niżej zaproponowane cztery grupy działań nakierowane na poprawę efektywności zarządzania wiedzą zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach międzyorganizacyjnych. Istotną cechą proponowanych działań jest to, że nie wymagają dużych nakładów na ich realizację.

4.2.3.1. Szkolenia z gromadzenia, przetwarzania, analizy i interpretacji danych

Należy podnieść kompetencje pracowników instytucji lokalnych w zakresie gromadzenia, przetwarzania, analizy i interpretacji danych dotyczących zjawiska deprywacji (w szerokim sensie). Szkolenia w tym zakresie powinny objąć nie tylko urzędów gminnych i powiatowych, ale także innych jednostek realizujących zadania na rzecz samorządu i wspólnot lokalnych, m.in. ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, powiatowych centrów pomocy rodzinie, itp. Szkolenia mogą mieć charakter podstawowy lub zaawansowany¹³ (w zależności od potrzeb danej osoby i/lub instytucji). Działania takie mogą być podejmowane przez poszczególne podmioty lub w ramach danej gminy, powiatu, lub grupy gmin. Niemniej, z uwagi na efektywność działań, należy rozważyć wsparcie systemowe realizowane na poziomie krajowym lub regionalnym.

4.2.3.2. Wspólnoty praktyków

Aby usprawnić współpracę między różnymi jednostkami zaangażowanymi w działania w zakresie deprywacji można wprowadzić miękkie mechanizmy wymiany doświadczeń (i w efekcie uzgadniania i koordynowania podejść, sposobów działania). Jednym z takich rozwiązań są wspólnoty praktyków (ang. *community of practice*). Wspólnota praktyków jest miękkim narzędziem zarządzania wiedzą. Jest to grupa osób zajmujących się takimi samymi lub podobnymi działaniami bądź też zainteresowana podobnymi kwestiami (stąd nazwa tego narzędzia), działająca poza formalną strukturą organizacyjną i łącząca osoby na co dzień ze sobą niewspółpracujące (w tym przypadku mogą być to osoby z różnych biur, czy różnych dzielnic, wydziałów). Spotkania wspólnoty praktyków poświęcone są zazwyczaj omówieniu wybranych aspektów w danym obszarze, a czasem także uzgodnieniu wspólnych zasad. Często dotyczą technicznych, proceduralnych aspektów podejmowanych działań, sposobu radzenia sobie z bieżącymi problemami lub stosowanych narzędzi. Spotkania wspólnoty praktyków powinny mieć niesformalizowany charakter, a tematy podejmowane na spotkaniach powinny być ustalane przez członków wspólnoty praktyków. Celem działania wspólnot praktyków jest ułatwienie identyfikowania dobrych praktyk wypracowanych w poszczególnych częściach złożonej organizacji oraz rozpowszechniania ich do tych części

¹³ Inspiracją dla zaawansowanych szkoleń może być podejście i program opracowane w ramach Akademii Analityka realizowanej przez Uniwersytet Warszawski w 2015 r. (<http://akademiaanalityka.uw.edu.pl>).

organizacji, w których mogą być z pożytkiem zastosowane (por. Celińska-Janowicz, Płoszaj, Zborowska 2011; Mazur, Płoszaj 2013).

4.2.3.3. Liderzy zarządzania wiedzą (brokerzy wiedzy)

Skuteczność i efektywność działań prowadzonych przez instytucje publiczne (oraz wszelkie inne organizacje) w dużej mierze zależy od czynnika ludzkiego – zaangażowanych pracowników oraz skutecznych liderów. W obszarze zarządzania wiedzą są to brokerzy wiedzy (określani też jako liderzy zarządzania wiedzą czy knowledge officers – por. Płoszaj 2013). Generowanie, przetwarzanie, analizowanie, i wykorzystywanie wiedzy w organizacji może być usprawniane poprzez wyznaczenie osób odpowiedzialnych za takie procesy (które zazwyczaj w tradycyjnych organizacjach są rozproszone, słabo zdefiniowane, bez przypisanych „właścicieli” procesu – tj. osób odpowiedzialnych za dane proces, obszar, działanie). Broker wiedzy nie tylko wie gdzie i jak uzyskać określone dane i informacje, ale także aktywnie wspiera pracowników merytorycznych dostarczając wniosków z wiedzy, która w organizacji jest generowana i przechowywana (por. Meyer, 2010).

4.2.3.4. Otwarte dane

Należy promować otwartość danych w działaniach administracji publicznej (por. Pawełoszek, 2014). Wszystkie dane, które są w posiadaniu różnych jednostek administracji, i które zarazem nie mają charakteru wrażliwego, powinny być udostępniane w internecie (np. na stronach internetowych urzędu gminy, itp.). Udostępniając dane należy uwzględnić potrzeby i wygodę osób, które będą z danych korzystać, oznacza to m.in. zamieszczanie danych (1) w formie edytowalnej, (2) na możliwie najmniejszym poziomie agregacji, (3) w różnych formatach, (4) z odpowiednimi metadanymi. W bardziej zaawansowanej formie otwarte dane w administracji publicznej mogą polegać na udostępnianiu danych generowanych na bieżąco (np. dane z pojazdów komunikacji publicznej wskazujące na żywo lokalizację pojazdu) dodatkowo w formie umożliwiającym ich automatyczne odczytywanie, przetwarzanie i dalsze udostępnianie (np. serwisy internetowe wyszukujące optymalne połączenia transportu publicznego uwzględniające rzeczywistą sytuację w danym momencie, np. opóźnienie danego pojazdu)¹⁴.

¹⁴ Por. szerzej: <http://opendatahandbook.org>

4.2.4. Wspieranie innowacji społecznych

Złożoność zjawiska deprivacji często wymaga stosowania niestandardowych działań. Takie działania można określić jako innowacje społeczne (por. np. Phills, Deiglmeier, Miller, 2008; Brown, Wyatt, 2010). Istotą innowacji społecznych jest wykreowanie i rozpowszechnienie nowych instytucji społecznych, nowych form aktywności społecznej, a także nowych form realizacji polityki społecznej. Innowacje społeczne często prowadzą do wywołania trwałych zmian w docelowych grupach społecznych. Innowacje społeczne mogą być oparte na rozwiązaniach technicznych (innowacyjnych produktach, procesach) lub organizacyjnych (innowacje organizacyjne).

4.2.4.1. Identyfikacja dobrych praktyk

Z perspektywy władz lokalnych nie ma potrzeby koncentrowania się na prowadzonym od podstaw poszukiwaniu inspirujących rozwiązań, dobrych praktyk. W ostatnich latach powstały liczne opracowania, które prezentują setki sprawdzonych rozwiązań. Nierzadko są one opatrzone wskazówkami implementacyjnymi, tzn. nie tylko opisują co zostało zrobione, ale także wskazują na co zwrócić uwagę realizując podobne działania. Niżej zaprezentowano listę – niewyczerpującą – wybranych katalogów dobrych praktyk, które mogą mieć zastosowania w działaniach szerokokorozumianej lokalnej polityki społecznej oraz podnoszenia efektywności tej polityki.

Kompendium dobrych praktyk ekonomii społecznej

- Zestaw 25 działań z zakresu ekonomii społecznej, w tym nakierowanych na rozwiązywanie problemów społecznych i rewitalizację.
- Język: angielski
- https://issuu.com/architecture00/docs/compendium_for_the_civic_economy_publication

Rural Proofing and Best Practice in Neighbourhood Renewal

- Zestaw 9 dobrych praktyk rewitalizacji społeczno-ekonomicznej na terenach wiejskich. Publikacja zawiera ponadto liczne wskazówki odnośnie specyfiki działań rewitalizacyjnych w kontekście wiejskim (Fahmy, Cemlyn, Gordon, 2004).
- Język: angielski
- http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/regionalpovertystudies/FINAL%20REPORT_rural%20proofing.pdf

Dobre praktyki działań dotyczących depopulacji i starzenia się społeczeństwa

- Zestaw 9 działań nakierowanych na rozwiązywanie problemów związanych z depopulacją oraz starzeniem się społeczeństwa, także z uwzględnieniem specyfiki terenów wiejskich (w publikacji: Celińska-Janowicz, Miszczuk, Płoszaj, Smętkowski, 2010).
- Język: polski
- Link:
http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/339/demografia_polska_wschodnia_2010_pl.pdf

Inspiracje dla rozwoju lokalnego. Katalog dobrych praktyk z przeglądu międzynarodowego (Projekt: Rola samorządu w adaptacji przedsiębiorstw i pracowników do globalnych i regionalnych trendów gospodarczych)

- Zestaw 34 działań możliwych do realizacji na poziomie lokalnym i regionalnym, m.in. w obszarach: kapitału ludzkiego i rynku pracy, mobilizacji lokalnej i współpracy, środowiska naturalnego i przedsiębiorczości (por. Celińska-Janowicz, Peszat, Płoszaj, Rok 2014).
- Język: polski
- Link: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,inspiracje-dla-rozwoju-lokalnego>

Miasta przyjazne starzeniu (przewodnik Światowej Organizacji Zdrowia)

- Zestaw list kontrolnych obejmujących cechy miast przyjaznych seniorom. Listy sporządzono w oparciu o badania przeprowadzone w 33 miastach na całym świecie. Choć publikacja nie zawiera szczegółowych opisów dobrych praktyk, to jednak może być wykorzystana jako wskazówka w projektowaniu działań władz lokalnych uwzględniających potrzeby osób starszych.
- Język: polski
- Link: <http://publica.pl/wp-content/uploads/2014/12/MIASTA-PRZYJAZNE-STARZENIU.pdf>

Strategie regionalne a starzenie się społeczeństwa „Age Proofing Toolkit” – zestaw narzędzi służących uwzględnianiu zagadnień związanych z wiekiem społeczeństwa

- Seria prostych pytań dotyczących problemu starzenia się społeczeństwa i jego obecności w regionalnych dokumentach strategicznych. Każde z pytań zilustrowane jest jednym lub kilkoma przykładami rozwiązań i zapisów zawartych w strategiach z różnych krajów Unii Europejskiej (Ferry, Baker 2006).
- Język: polski
- Link: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/demographicchallenge_jan07/doc/presentations/ageproofing_toolkit_pl.pdf

Catalogue of good practices in relation to active aging in selected countries of the European Union (projekt: Equal opportunities in the labour market for people aged 50+)

- Katalog 30 dobrych praktyk związanych ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa z Danii, Szwecji, Holandii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch, Czech, Rumunii, Bułgarii i Cypru. Przykłady działań zostały dobrane na podstawie analizy ich kosztów, efektywności i możliwości zastosowania w polskich warunkach.
- Język: angielski
- Link: <http://zielonalinia.gov.pl/upload/50plus/Raport-koncowy/Katalog-dobrych-praktyk-studia-ENG.pdf>

Platforma praktyk (Metropolia Gdańsk)

- Przykłady 25 działań polskich samorządów miejskich w zakresie m.in. usług publicznych, zamówień i inwestycji. Działania dotyczą różnych obszarów tematycznych, związanych zarówno z rozwojem lokalnym jak i funkcjonowaniem administracji samorządowej.
- Język: polski
- Link: <http://pp.metropoliagdansk.pl/pl/dobre-praktyki/>

Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe (projekt MUS: Ministerstwa Uczące Się)

- Przegląd 87 praktyk z zakresu zarządzania wiedzą z 12 krajów OECD. Praktyki przydatne przede wszystkim w obszarze poprawy jakości pracy urzędu oraz innych instytucji działających na terenie gminy, jak również współpracy między nimi.
- Język: polski
- Link: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/pl/publikacje,zarzadzanie-wiedza-w-organizacjach-publicznych-doswiadczenia-miedzynarodowe>

European eGovernment Awards 2007 (Commission of the European Communities, Information Society and Media Directorate-General)

- Zestaw dobrych praktyk z zakresu e-administracji nominowanych do Europejskiej Nagrody e-Administracji 2007, realizowanych przez europejskie samorzady różnych szczebli. Publikacja zawiera szczegółowe opisy 52 finalistów oraz dodatkowo krótkie opisy ponad 300 zgłoszeń, wśród których 107 otrzymało certyfikat 'dobrej praktyki'.
- Język: angielski
- Link: <http://www.epractice.eu/files/download/awards/ExhibitionCatalogue2007.pdf>

European Public Sector Award 2009 Project Catalogue (European Institute of Public Administration)

- Przegląd 300 zgłoszeń do Europejskiej Nagrody Sektora Publicznego 2009 (European Public Sector Award – EPSA 2009). Zgłoszenia dotyczą działań i projektów realizowanych przez instytucje z 27 krajów Unii Europejskiej w 4 obszarach tematycznych z zakresu poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej (usługi publiczne, zaangażowanie obywateli, nowe formy partnerstwa, przywództwo i zarządzaniem zmianą). Oprócz działań realizowanych na szczeblu europejskim i krajowym katalog zawiera także opisy dobrych praktyk ze szczebla lokalnego (125) i regionalnego (81).
- Język: angielski
- Link: http://epsa2009.eu/files/EPSA%20Brochures/EPSA2009-projectcatalogue_webversion.pdf

Weathering the Storm: Creative EPSA Solutions in a Time of Crisis (European Institute of Public Administration)

- Przegląd 83 zgłoszeń do Europejskiej Nagrody Sektora Publicznego 2013 (2013 European Public Sector Award). Zgłoszenia dotyczą działań i projektów realizowanych przez instytucje z 25 krajów Unii Europejskiej w różnych obszarach tematycznych, w tym także działań realizowanych na szczeblu lokalnym (23 przykłady) i regionalnym (7 przykładów).
- Język: angielski
- Link:
http://www.eipa.eu/files/repository/product/20131128114334_EPSA_2013_PublicationWeb.pdf

Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej (Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych)

- Baza wiedzy o 41 (stan na XII 2014) najlepszych przykładach przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Ma ona postać wyszukiwarki, w której możliwe jest przeglądanie dobrych praktyk wg obszaru tematycznego, formy prawnej, grupy docelowej i funkcji ekonomii społecznej. Baza przedstawia wybrane inicjatywy zarówno w postaci krótkich jak i pogłębionych opisów, a część przykładów opisana jest w formie biznesplanów zawierających dane finansowe.
- Język: polski
- Link: <http://atlas.ekonomiaspoleczna.pl/#>

European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT)

- Baza 40 (stan na XII 2014) dobrych praktyk prowadzona przez Komisję Europejską, zawierająca szczegółowe opisy działań z zakresu adaptacji do zmian klimatu. Wyszukiwarka umożliwia wybór dobrych praktyk ze względu na rodzaj zagrożenia środowiskowego (powódzie, susze itp.) oraz obszar działań (infrastruktura, zdrowie, rolnictwo itp.).
- Język: angielski
- Link: <http://climate-adapt.eea.europa.eu/sat>

Good Practice Report (European Green Capital Award 2014)

- Zestawienie działań ocenionych jako dobre praktyki w obszarze środowiskowym, realizowanych w 18 miastach kandydujących do tytułu Zielonej Stolicy Europy 2014. Przykłady działań pogrupowano w 12 obszarów tematycznych obejmujących zagadnienia związane z ochroną i poprawą jakości środowiska w układach lokalnych.
- Język: angielski
- Link: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/wp-content/uploads/2011/04/MDR0763Rp00013_Good-Practice_Final2.pdf

4.2.4.2. Transfer dobrych praktyk

Planując wykorzystanie dobrych praktyk należy bezwzględnie przewidzieć etap dostosowania danej praktyki do lokalnego kontekstu. Skuteczny transfer dobrych praktyk – zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym – nigdy nie może polegać na przeniesieniu danego rozwiązania „jeden do jednego”. Zawsze konieczne jest dostosowanie do uwarunkowań i potrzeb danej lokalizacji oraz danej organizacji (por. Hensel, 2008; Minniberger, Plaschnik, Płoszaj 2012; Mazur, Olejniczak, Płoszaj 2013). Wynika to przede wszystkim z faktu, że każda organizacja jest – do pewnego stopnia – niepowtarzalna. Zatem prezentowane w poprzednim punkcie praktyki należy postrzegać raczej jako inspirację niż gotowy przepis na sukces. Jak pisze Roman Galar (2009, s. 304): „*Ważniejsze od pościgu za mirażami sprawdzonych w świecie rozwiązań jest utrzymanie trwałej zdolności do wyszukiwania własnych*”. W kontekście korzystania z zewnętrznych doświadczeń oznacza to, że sukces w realizacji danego pomysłu w dużej mierze będzie zależeć od tego, na ile będziemy w stanie dostosować go do naszych specyficznych potrzeb, możliwości i celów.

4.2.4.3. Laboratoria innowacji społecznych

Niekiedy dziania, które planujemy realizować wydają się nieść ze sobą duże ryzyko niepowodzenia lub wystąpienia nieprzewidzianych negatywnych skutków. W takiej sytuacji dobrze jest móc przeprowadzić pilotaż, eksperyment realizowany w ograniczonej skali, tak aby zminimalizować ewentualne straty lub szkody. W praktyce polityk publicznych wykonanie idealnego eksperymentu nie jest możliwe, można natomiast podejmować działania pilotażowe w ograniczonej skali, np. w jednej miejscowości lub w jednej gminie. W przypadku powodzenia danego działania można następnie zacząć je realizować w innych jednostkach. Takie podejście może być przydatne w kontekście działań w zakresie zapobiegania deprivacji i minimalizowania jej negatywnych skutków w skali powiatowej. Działania pilotażowe mogą być realizowane w jednej z gmin wchodzących w skład powiatu, a po pozytywnej weryfikacji, mogą być z większą pewnością implementowane w pozostałych gminach. Można także wyobrazić sobie model, w którym w każdej gminie testowany jest inny pomysł. Następnie porównywana jest skuteczność i efektywność poszczególnych działań. W efekcie, na podstawie empirycznych dowodów, można wybrać najlepszą inicjatywę do zastosowania we wszystkich gminach.

4.2.5. Działaniach przeciwdziałające deprivacji w kontekście zróżnicowań miejsko-wiejskich

Tak jak zauważono już we wstępie do raportu, a co potwierdził również warsztat przeprowadzony z lokalnymi interesariuszami w powiecie sandomierskim istnieje konieczność dostosowania działań przeciwdziałających deprivacji do specyfiki związanej z różnym kontekstem, w szczególności uwzględniającym zróżnicowanie występujące między miastem i wsią (zob. np. Fahmy et al. 2004). Użyteczna może być przy tym koncepcja „wyłączenia” (ang. disconnection) (zob. Rae et al. 2016). Polega ona na tym, że mimo ogólnej poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej w „wyłączonych” układach terytorialnych nie można zaobserwować korzyści związanych z tym procesem. Przykładowo może to oznaczać, że mieszkańcy tych obszarów nie korzystają ze zmian na rynku pracy (co może wynikać z małej mobilności pod względem odległości i kierunków dojazdów), a stan lokalnych zasobów mieszkaniowych ulega pogorszeniu pociągając za sobą spadek ich wartości. W zależności od analizowanego wymiaru może to również zachęcać do tworzenia

dodatkowych typologii obszarów zagrożonych deprivacją dostosowanych do planowanych działań uwzględniających albo pojedyncze wymiary np. rynek pracy (Lupton et al. 2011) lub też ich różne kombinacje jak np. rynek pracy i mieszkalnictwo (Rae et al. 2016), w tym uwzględniających położenie danej jednostki w ramach danego regionu/subregionu (miasto i jego obszar funkcjonalny, peryferyjne obszary wiejskie).

Biorąc pod uwagę koncepcję „wyłączenia” można zaproponować następujące - potencjalnie najistotniejsze - działania skierowane do obszarów zagrożonych deprivacją w zależności od miejsko-wiejskiego kontekstu:

a) w miejskich enklawach deprivacji należy dążyć przede wszystkim do:

- powstrzymania procesu segregacji społeczno-przestrzennej (m.in. działania w zakresie polityki mieszkaniowej i zwalczania przestępczości),
- wzrostu aktywności zawodowej i/lub społecznej mieszkańców (zintegrowane działania opieki społecznej, pośrednictwa pracy i organizacji pozarządowych),
- poprawy jakości przestrzeni publicznej (przy wykorzystaniu konsultacji społecznych i/lub budżetu obywatelskiego).

b) w miejscowościach dotkniętych deprivacją położonych na obszarach wiejskich należy z kolei dążyć do:

- ułatwienia dojazdów do pracy lub w celu skorzystania z usług (wspieranie transportu zbiorowego publicznego lub prywatnego, w tym rozwiązanie problemów z jego ceną, częstotliwością oraz dostosowaniem do potrzeb osób starszych czy niepełnosprawnych),
- ograniczenia ukrytego bezrobocia w rolnictwie i negatywnych konsekwencji sezonowości pracy w tym sektorze (wspierania pozarolniczych źródeł dochodów np. agroturystyka, przedsiębiorczość skierowana na obsługę stałych mieszkańców lub przyjezdnych),
- poprawy jakości edukacji i dostępu do usług edukacyjnych (dostęp do przedszkoli, wspieranie szkół podstawowych o zasięgu lokalnym oraz ułatwienia w dostępie do szkół średnich, np. dojazdy, internaty).

W obu rodzajach obszarów należy jednocześnie dbać o zapewnienie minimalnych standardów i dostępu do usług publicznych.

Powyższe działania nie wyczerpują – co oczywiste – potencjalnego katalogu interwencji publicznej w zakresie przeciwdziałania deprivacji, w tych dwóch kategoriach obszarów. Kompozycja działań powinna być każdorazowo – co podkreślono również we wcześniejszych rekomendacjach – dostosowana do sytuacji konkretnego układu terytorialnego, co można uznać za wyróżnik polityk zorientowanych przestrzennie.

4.2.6. Monitoring w ujęciu przestrzennym

Nie trzeba szerzej uzasadniać konieczności prowadzenia monitoringu zmian zachodzących pod wpływem lub w odpowiedzi na realizowane polityki publiczne (por. np. Olejniczak 2012). Należy natomiast zwrócić uwagę na szczególne znaczenie monitoringu w ujęciu przestrzennym (por.: Olechnicka, Wojnar, Celińska-Janowicz, Rok 2014), który jest niezbędny w przypadku polityk i działań zmierzających do przeciwdziałania zjawisku deprivacji. Po pierwsze taki monitoring może służyć przeciwdziałaniu problemom w skali

lokalnej/mikro zanim te przekroczą próg krytyczny sprzyjający ich utrwaleniu. W szczególności polityka zorientowana przestrzennie powinna koncentrować się nie tylko na obszarach, w których już występują problemy związane ze zjawiskiem deprywacji, ale powinna też identyfikować obszary zagrożone pojawieniem się tych problemów w przyszłości. Należy bowiem założyć, że przeciwdziałanie tym problemom zanim się ugruntują może być znacznie skuteczniejsze i tańsze od rozwiązywania problemów, które wytworzyły się w procesie długiego trwania. Drugą zaletą takiego monitoringu jest możliwość oceny skuteczności prowadzonych polityk sektorowych ukierunkowanych na ludzi w różnych kontekstach przestrzennych. Pozwala on bowiem pokazać zróżnicowanie skuteczności wdrażanych polityk i/lub ich poszczególnych instrumentów. W szczególności można założyć, że polityki związane z pracą, edukacją czy zdrowiem mogą być skuteczne w tych jednostkach terytorialnych, w których nie występuje nadmierna koncentracja problemów. W obszarach w większym stopniu zagrożonych deprywacją konieczne jest natomiast uwzględnienie wymiaru środowiskowego i podjęcie uzupełniających działań np. w zakresie mieszkalnictwa, rozwoju infrastruktury czy przeciwdziałania przestępczości. Po trzecie taki monitoring pozwala w lepszym stopniu diagnozować i prognozować rozwój sytuacji. Związane jest to z tym, że w przypadku jednostek terytorialnych zamieszkałych przez małą liczbę osób nawet niewielkie zmiany mogą prowadzić do istotnego pogorszenia sytuacji (np. bezrobocie). Wykorzystanie średnich dla dłuższych okresów obserwacji (np. 3 letnich) powinno pozwolić na lepszą ocenę rzeczywistą wagi tych zmian oraz umożliwić ich dokładniejsze prognozowanie. Po czwarte uwzględnienie różnych wymiarów deprywacji w ujęciu dynamicznym może ułatwiać ocenę związków przyczynowo-skutkowych między zjawiskami. Innymi słowy może ułatwić ocenę wpływu zmiany zachodzących w poszczególnych wymiarach np. na jakość życia, czy też stan zdrowia ludności.

Bardziej szczegółowe wskazówki dotyczące diagnozy i monitoringu zjawiska deprywacji w celu prowadzenia polityk zorientowanych terytorialnie przedstawiono w Aneksie 4.

5. BIBIOGRAFIA

- Ahrensbach, T., Beunderman, J., Fung, A., Johar, I., & Steiner, J. (2011). *Compendium for the civic economy: What the big society should learn from 25 trailblazers*. London: 00:/in association with NESTA & Design Council CAGE.
- Bachtler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons*, 10(44), 54-58.
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of regional science*, 52(1), 134-152.
- Bellefontaine, T., Wisener, R. (2011). The evaluation of place-based approaches: questions for further research. *Policy Horizons Canada*. <http://www.horizons.gc.ca/eng/content/evaluation-place-based-approaches>.
- Biniecki, J., & Szczupak, B. (2004). *Strategiczne myślenie o przyszłości gminy*. Prace Naukowe/Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Bolton (2013). *Bolton's Health and Wellbeing Strategy 2013-2016*.
- Brown, T., & Wyatt, J. (2010). Design thinking for social innovation. *Development Outreach*, 12(1), 29-43.
- Busso, M., Gregory, J., & Kline, P. (2013). Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy. *The American Economic Review*, 103(2), 897-947.
- Cartwright, N., & Hardie, J. (2012). *Evidence-based policy: a practical guide to doing it better*. Oxford: Oxford University Press.
- Castle, E. N., & Weber, B. (2006). *Policy and place: requirements of a successful place-based policy*.
- Celińska-Janowicz D., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., (2010). *Aktualne problemy demograficzne regionu Polski wschodniej. Raporty i Analizy EUROREG*, 5/2010, Warszawa: EUROREG.
- Celińska-Janowicz, D., Peszat, K., Płoszaj, A., Rok, J. (2014). *Inspiracje dla rozwoju lokalnego. Katalog dobrych praktyk z przeglądu międzynarodowego*. Warszawa: MGG Conferences.
- Celińska-Janowicz, D., Płoszaj A., (red.) (2015). *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorzady wobec wyzwań adaptacyjności*. Warszawa: MGG Conferences.
- Celińska-Janowicz, D., Płoszaj, A., Zborowska, A. (2011). *Wyniki badania zasobów wiedzy w zakresie współpracy Miasta st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa: Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.
- Chojnicki, Z., Czyż, T. (red.) (1991). *Zróżnicowanie przestrzenne poziomu i warunków życia ludności*, Biuletyn KPZK PAN Nr 153.
- Cowell, F. (2005). *Theil, Inequality, Indices and Decompositions*, ECINEQ Working Paper.

- Davies, H.T.O., Nutley, S.M., Smith, P.C. (eds) (2000). *What Works? Evidence-based policy and practice in the public services*, Bristol: Policy Press.
- Fafard, P. (2008). *Evidence and healthy public policy: Insights from health and political sciences*. Canadian Policy Research Networks.
- Fahmy E., Cemlyn S., Gordon D. (2004). *Rural proofing and best practice in neighbourhood renewal*, University of Bristol, Townsend Center for International Poverty Research.
- Fahmy, E., Cemlyn, S., & Gordon, D. (2004). *Rural Proofing and Best Practice in Neighbourhood Renewal*. Bristol: University of Bristol.
- Ferry, M., Baker, R. (2006). *Strategie regionalne a starzenie się społeczeństwa. „Age Proofing Toolkit” – zestaw narzędzi służących uwzględnianiu zagadnień związanych z wiekiem społeczeństwa*, Regions for All Ages. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/demographicchallenge_jan07/doc/presentations/ageproofing_toolkit_pl.pdf
- Galar, R. (2009). *Regiony dla przyszłych pokoleń*, w: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju (t. II). Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Wolters Kluwer.
- Goggin, M. L. (1990). *Implementation theory and practice: toward a third generation*. New York: HarperCollins Publishers.
- Górniak, J., Mazur, S., (2010). *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: Górniak J., Mazur S. (red.) *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Warszawa 2010.
- GUS (2015). *Bank Danych Lokalnych*, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL>
- Hanks, A. S., Just, D. R., Smith, L. E., & Wansink, B. (2012). *Healthy convenience: nudging students toward healthier choices in the lunchroom*. *Journal of Public Health*, 34 (3): 370-376.
- Havard, S., Deguen, S., Bodin, J., Louis, K., Laurent, O., Bard, D. (2008). *A small-area index of socioeconomic deprivation to capture health inequalities in France*, *Social science & medicine*, Nr 67(12), s. 2007-2016.
- Hensel, P. (2008). *Transfer wzorców zarządzania: studium organizacji sektora publicznego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Jałowiecki, B., Gorzelak, G. (2001). *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(5), 41-59.
- Jayatunga, W., Kennard, R., Hobbs, N., (2016). *Mind The Gap 2016. Health Inequalities Action Plan for Kent 2016*.
- Jenks, G. F. (1967). *The Data Model Concept in Statistical Mapping*, *International Yearbook of Cartography* No 7, 186-190.
- John, P. (2011). *Nudge, nudge, think, think: using experiments to change civic behaviour*. [London]: Bloomsbury Academic.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Kikosicka, K. (2014). Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice), *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica* 16.
- Klein, H. (2004). Health inequality, social exclusion and neighbourhood renewal: Can place-based renewal improve the health of disadvantaged communities?. *Australian Journal of Primary Health*, 10(3), 110-119.
- Ledzion, B., Olejniczak, K., Rok, J., Capiga, M., Chrabąszcz, R., Dębski, K., Gandziarowska-Ziołocka, J., Haba-Kimla, D., Jakubek-Lalik, J., Krajewski, T., Małecka, M., Możdżeń, M., Ramirez-Cyzio, K., Sześciło, D. (2014). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lister R. (2007). *Bieda*, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Lupton, R., Tunstall, R., Fenton, A., & Harris, R. (2011). *Using and developing place typologies for policy purposes*. London: Department for Communities and Local Government.
- Mazur, S., Olejniczak K., Płoszaj A. (2013). Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego [w:] Mazur S., Płoszaj A. (red.) *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, ss. 295-309.
- Mazur, S., Płoszaj, A. (red.) (2013). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- McLennan, D., Barnes, H., Noble, M., Davies, J., Garratt, E., Dibben, C. (2011). *The English indices of deprivation 2010*, Department for Communities and Local Government, London.
- Meyer, M. (2010). The Rise of the Knowledge Broker. *Science Communication* 32(1), 118-127.
- Minniberger Ch., Plaschnik Y., Płoszaj A. (2012). *Knowledge Network Management Transfer – Strategic Guideline and Policy Recommendations*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Montoya, M. J. (2013). Potential futures for a healthy city: community, knowledge, and hope for the sciences of life. *Current Anthropology*, 54(S7), S45-S55.
- Olechnicka, A., Wojnar, K., Celińska-Janowicz, D., Rok, J. (2014). *Modele i narzędzia analizy terytorialnej* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak, K. (2012). *Monitoring i ewaluacja* [w:] Górniak J., Mazur S. (red.) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Olejniczak, K., Płoszaj, A. (2010). *Plan projektu pilotażowego do uruchomienia programu operacyjnego gromadzenie i wykorzystanie wiedzy na potrzeby polityki społecznej. Raport opracowany na zlecenie Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy*.
- Olejniczak, K., Rok, J., Płoszaj, A., (2012). *Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą - przegląd koncepcji* (w:) Olejniczak Karol (red.): *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Olejniczak, K., Śliwowski, P. (2014). Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych [w:] Haber, A., Olejniczak, K., (red.) (R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Partridge, M. D., & Rickman, D. S. (2007). Persistent pockets of extreme American poverty and job growth: Is there a place-based policy role?. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 201-224.
- Partridge, M. D., & Rickman, D. S. (2008). Place-based policy and rural poverty: insights from the urban spatial mismatch literature. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(1), 131-156.
- Pawełszek, I. (2014). Wybrane problemy wdrożenia koncepcji otwartych danych w e-administracji. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/Szkoła Główna Handlowa*, (33), 455-470.
- Perry, C.A. (1939). *Housing for the machine age*, New York: Russell, Sage Foundation.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Płoszaj, A. (2013). Doświadczenia administracji w Kanadzie [w:] Mazur S., Płoszaj A.(red.) *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potoczek, A., Stępień, J. (2008). *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki.
- Rae, A., Hamilton, R., Crisp, R., Powell, R. (2016). *Overcoming deprivation and disconnection in UK cities*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Roberts, P., Sykes, H., (2004). *Urban Regeneration: A Handbook*, London: Sage Publications.
- ŚARR (2007). *Lokalny program rewitalizacji obszarów miejskich Sandomierza*, UM Sandomierz.
- Shorrocks, A., Wan, G. (2004). *Spatial Decomposition of Inequality*, Discussion Paper No. 2004/01, UN University.
- Siemiński, W. (2011). Kształtowanie więzi społecznych jako cel tworzenia osiedli mieszkaniowych, *Człowiek i Środowisko* Nr. 35 (3-4), s. 91-121.
- Smętkowski, M., Gorzelak, G., Płoszaj, A., Rok, J. (2015). Powiaty zagrożone deprivacją: stan, trendy, prognoza, Raporty i Analizy EUROREG, 7/2015, Warszawa: EUROREG.
- Smętkowski, M., Jałowiecki, B., Gorzelak, G. (2009). Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja, Raporty i analizy EUROREG, 1/2009, Warszawa: EUROREG.
- Smętkowski, M., współpraca: Płoszaj, A., Rok, J. (2016). *Lokalna koncentracja deprivacji w Polsce*. Raporty i Analizy EUROREG, 8/2016, Warszawa: EUROREG.

- Smith, D. (1972). Geography and social indicators, *South African Geographical Journal* Nr 54, s. 43-57.
- Suchocka, R. (2014). Obezwładniająca moc niektórych enklaw społecznych, *Opuscula Sociologica*, nr 1(7).
- Swanson, L. E. (2001). Rural Policy and Direct Local Participation: Democracy, Inclusiveness, Collective Agency, and Locality-Based Policy. *Rural Sociology*, 66(1), 1-21.
- Szarfenberg, R. (2012). Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce: pomiar, wyjaśnianie, strategie przeciwdziałania, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Szymańska, D., Domin, J. D., Kwiatkowski, G., Rogatka, K. (2011). Ranking miast w Polsce na podstawie warunków życia w świetle różnych metod pomiaru, *Studia i Prace z Geografii i Geologii* Nr 22, s. 121-133.
- Theil, H. (1979). *Zasady Ekonometrii*, PWN, Warszawa.
- Węclawowicz, G. (2001). Przestrzeń ubóstwa – nowy czy stary wymiar zróżnicowania społeczno-przestrzennego w miastach Polski, *Przegląd Geograficzny* Nr 73(4), s. 451–475.
- Weltrowska, J., Kisiała, W. (2014). Obszary koncentracji ubóstwa w strukturze przestrzennej miasta (na przykładzie Poznania), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 331, s. 235-245.
- Wojciechowski, E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Ziółkowski, M. (2000). Proces formułowania strategii rozwoju gminy. *Monografie i Opracowania / Szkoła Główna Handlowa*, (483), 39-92.
- Zybała, A. (2013). Państwo i społeczeństwo w działaniu: polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa. Warszawa: Difin.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Spis ulic w Sandomierzu z przypisaniem do rejonów spisowych GUS

Nr rejonu	Nazwa i zakres adresów (dla ulic podzielonych)	Ulica podzielona
840650	pl. Józefa Poniatowskiego (17106)	
840650	pl. św. Wojciecha (24580)	
840581	ul. 11 Listopada (11205) - Numery nieparzyste	1
840582	ul. 11 Listopada (11205) - Numery parzyste	1
840595	ul. 15 Sierpnia (19874)	
840650	ul. A. Struga (34348)	
840572	ul. Adama Asnyka	
840572	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery parzyste od 50	1
840595	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery nieparzyste od 1 do 9 oraz od 41 do 55	1
840630	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery nieparzyste od 11 do 21	1
840600	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery nieparzyste od 23 do 39	1
840591	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery nieparzyste od 57	1
840582	ul. Adama Mickiewicza (12740) - Numery parzyste do 48	1
840581	ul. Akacyjowa (00157)	
840582	ul. Aleksandra Patkowskiego (15804)	
840572	ul. Andrzeja Frycza Modrzewskiego	
840594	ul. Armii Krajowej (00432) - Numery Nieparzyste	1
840600	ul. Armii Krajowej (00432) - Numery parzyste	1
840571	ul. Batalionów Chłopskich - do Numeru 10	1
840572	ul. Batalionów Chłopskich - od Numeru 12	1
840581	ul. Błonie (01465) - do Numeru 23	1
841642	ul. Błonie (01465) - od Numeru 24	1
840682	ul. Bosmańska (01916)	
840650	ul. Browarna (02148)	
840571	ul. Brzozowa	
840581	ul. Cegielniana (02580)	
840571	ul. Chwałęcka	
840690	ul. Cicha (02974)	
841642	ul. Czereśniowa (03376)	
840594	ul. Dionizego Czachowskiego (03218) - Numery nieparzyste	1
840592	ul. Dionizego Czachowskiego (03218) - Numery parzyste	1
840571	ul. Długa (03839) - Numery Nieparzyste	1
841642	ul. Długa (03839) - Numery parzyste	1
841642	ul. Dobra (03928)	
840571	ul. dr. Aleksandra Dobkiewicza (03923) - Numery nieparzyste	1
840581	ul. dr. Aleksandra Dobkiewicza (03923) - Numery parzyste	1
840571	ul. dr. Feliksa Milberta	
840571	ul. dr. Zygmunta Schinzla	
840572	ul. Elizy Orzeszkowej	
840582	ul. Energetyczna (04801)	
840572	ul. Eugeniusza Kwiatkowskiego (10559) - Numery do 50	1
840571	ul. Eugeniusza Kwiatkowskiego (10559) - Numery od 51 do 133	1
840581	ul. Eugeniusza Kwiatkowskiego (10559) - Numery od 134	1
840690	ul. Flisaków (05071)	
840660	ul. Forteczna (05133)	
840571	ul. gen. Jarosława Dąbrowskiego	
840582	ul. gen. Ludwika Czyżewskiego (03527)	
840660	ul. gen. Michała Sokolnickiego (20489)	
840592	ul. gen. Żółkiewskiego-"Lina" (34349) - Numery nieparzyste	1
840593	ul. gen. Żółkiewskiego-"Lina" (34349) - Numery parzyste	1
840571	ul. Głębocka	
840572	ul. Gołębicka (05762) - Numery nieparzyste	1
840581	ul. Gołębicka (05762) - Numery parzyste	1

841642	ul. Górna (05948)	
840595	ul. Grodzisko (06160)	
840650	ul. Haliny Krępianki (09920)	
840571	ul. Harcerska - Numery nieparzyste	1
840572	ul. Harcerska - Numery parzyste	1
840582	ul. Henryka Sienkiewicza (19834)	
840690	ul. Holownicza (06701)	
840682	ul. Hutnicza (06825)	
840594	ul. Ignacego Maciejowskiego (11848) - Numery nieparzyste od 17	1
840591	ul. Ignacego Maciejowskiego (11848) - Numery parzyste i Numery nieparzyste do 15	1
840594	ul. II Pułku Piechoty Legionów (28894)	
840572	ul. J. Kochanowskiego - Numery nieparzyste	1
840571	ul. J. Kochanowskiego - Numery parzyste	1
840660	ul. Jana Długosza (03851)	
840581	ul. Jaśminowa (07380)	
840630	ul. Juliusza Słowackiego (20291) - Numery nieparzyste do 19	1
840620	ul. Juliusza Słowackiego (20291) - Numery parzyste do 18 i Numery nieparzyste od 21 do 27	
840600	ul. Juliusza Słowackiego (20291) - Numery parzyste od 20 i Numery nieparzyste od 29	1
840660	ul. Katedralna (08202)	
840620	ul. Kazimierza Wielkiego (08265)	
840571	ul. Klonowa	
840682	ul. Koćmierzów (08763)	
840682	ul. Kotwiczna (09644)	
840594	ul. Krakowska (09796) - Numery nieparzyste i od Numeru 50	1
840650	ul. Krakowska (09796) - Numery parzyste do 28	1
840640	ul. Krakowska (09796) - Numery parzyste od 30 do 48	1
840640	ul. Kręta (09925)	
840660	ul. Krótka (10009)	
840581	ul. Krucza (10013)	
840582	ul. Krucza (10013)	
840581	ul. Krukowska (10024)	
840682	ul. Kryształowa (10081)	
840683	ul. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego	
840650	ul. Krzyżowa (10196)	
840640	ul. Księcia Henryka Sandomierskiego (19492)	
840571	ul. Kwiatowa	
840594	ul. Leona Cieśli (03072)	
840595	ul. Leona Frankowskiego (05164)	
840650	ul. Leszka Czarnego (10885)	
840571	ul. Lipowa	
841642	ul. Lubelska (11307)	
840690	ul. Lwowska (11467) - Numery nieparzyste do 37	1
840681	ul. Lwowska (11467) - Numery parzyste do 6	1
840682	ul. Lwowska (11467) - Numery parzyste od 8 i Numery nieparzyste od 39	1
841642	ul. Łąkowa (11596)	
841642	ul. Łukawska (11767)	
840660	ul. Mariacka (12327)	
840571	ul. Marii Skłodowskiej-Curie	
840682	ul. Marynarska (12427)	
840591	ul. Michała Kubieszewskiego (10296)	
840572	ul. Mikołaja Reja	
840650	ul. Miła (12947)	
841642	ul. Miodowa (12991)	
841642	ul. Młyńska (13132)	
841642	ul. Mokozyńska (27365)	
840690	ul. Mokra (13211)	
840572	ul. Morelowa	
840681	ul. Mostowa (13379)	
841642	ul. Mściowska (13457)	
840690	ul. Nadbrzeżna (13861)	
840582	ul. Nowa (14330)	
840572	ul. Obrońców Westerplatte	
841642	ul. Ogrodnicza (14825)	
840650	ul. Ogrodowa (14834) - Numery nieparzyste	1

840630	ul. Ogrodowa (14834) - Numery parzyste	1
840660	ul. Opatowska (15073)	
840572	ul. Orzechowa (15202)	
840690	ul. Ostrówek (15404)	
840572	ul. Ożarowska	
840581	ul. Pallotyńska (15582)	
841642	ul. Panoramiczna (15642)	
840594	ul. Partyzantów (15733)	
840682	ul. Piaski (16027)	
840650	ul. Piszczele (16359)	
840650	ul. Podgórze (16745)	
841642	ul. Podmiejska (16816)	
840660	ul. Podole (16833)	
840650	ul. Podwale Dolne (16875)	
841642	ul. Pogodna (16900)	
840591	ul. Polna (17011)	
840591	ul. Polskiej Organizacji Wojskowej-17049	
840682	ul. por. Michała Brzeskiego (30330)	
840610	ul. por. Tadeusza Króla (09975)	
840682	ul. Portowa (17217) - Numery nieparzyste	1
840681	ul. Portowa (17217) - Numery parzyste	1
840690	ul. Powiśle (17327)	
840690	ul. Prosta (17547) - Numery nieparzyste	1
840682	ul. Prosta (17547) - Numery parzyste	1
840581	ul. Przedmieście Zawichojskie (17677)	
840571	ul. Przytulna	
840582	ul. Puławiaków (18101)	
840650	ul. Reformacka (18541)	
840682	ul. Retmańska (18629)	
840591	ul. Rokitek (18796) - Numer 1	1
840592	ul. Rokitek (18796) - Numer 18 i 18A	1
840640	ul. Rokitek (18796) - Wszystkie bez Numerów 1, 18 i 18A	1
840572	ul. Rolnicza	
840640	ul. Romana Koseły (29083) - Numery nieparzyste	1
840620	ul. Romana Koseły (29083) - Numery parzyste	1
840571	ul. Różana - Numery nieparzyste	1
840572	ul. Różana - Numery parzyste	1
840660	ul. Rynek (19253)	
840572	ul. Sadownicza	
840594	ul. Salve Regina (19443)	
840682	ul. Sielecka (19801)	
840640	ul. Słoneczna (20254)	
841642	ul. Spokojna (20677)	
840571	ul. Stanisława Młodożeńca	
840682	ul. Stanisława Piętaka (16194)	
840572	ul. Stara Prochownia	
840650	ul. Staromiejska (20952) - do Numeru 13	1
840640	ul. Staromiejska (20952) - od Numeru 14	1
840582	ul. Stefana Okrzei (14914)	
840582	ul. Stefana Żeromskiego (26469)	
840682	ul. Stoczniowa (21189) - Numery nieparzyste	1
840681	ul. Stoczniowa (21189) - Numery parzyste	1
840682	ul. Strażacka (21271)	
840581	ul. Sucha (21489)	
840571	ul. Sucharzowska	
840571	ul. Szczęśliwa	
840650	ul. św. Królowej Jadwigi (29695)	
841642	ul. Świerkowa (22508)	
840582	ul. Tadeusza Kościuszki (09582)	
840650	ul. Tatarska (22712)	
840660	ul. Tkacka (22794)	
840572	ul. Topolowa	
840682	ul. Torowa (22897)	
840690	ul. Trzeźniowska (23094)	
841642	ul. Tulipanowa (23129)	

840582	ul. Wacława Jakubowskiego (34345)	
840682	ul. Wałowa (23586)	
840572	ul. Warzywna	
840572	ul. Wąska	
840572	ul. Wiejska (24048) - Numery nieparzyste	1
840595	ul. Wiejska (24048) - Numery parzyste	1
840682	ul. Wielowiejska (24115)	
840581	ul. Wierzbowa (24170)	
840572	ul. Wincentego Burka	
840572	ul. Wiosenna	
840572	ul. Wiśniowa	
840572	ul. Władysława Reymonta	
840582	ul. Wojska Polskiego (24628) - Numery do 16	1
840581	ul. Wojska Polskiego (24628) - Numery od 17	1
840650	ul. Za Bramką (25204)	
840582	ul. Zacisze (25314)	
840690	ul. Zaleśna (25494)	
841642	ul. Zamiejska (25540)	
840660	ul. Zamkowa (25547)	
840682	ul. Zarzekowice (25692) - Numery nieparzyste	1
840681	ul. Zarzekowice (25692) - Numery parzyste	1
840582	ul. Zawichojska (25833) - Numery nieparzyste	1
840650	ul. Zawichojska (25833) - Numery parzyste	1
840595	ul. Zielna (26077)	
840682	ul. Żagłowa (26389)	
840581	ul. Żwirki i Wigury (26608)	
840660	ul. Żydowska (26618)	

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 2. Opis zebranych danych

Dochody osób fizycznych:

- 1) Suma przychodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych

OPIS (za Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Art. 12 ust. 1): *„Za przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej oraz spółdzielczego stosunku pracy uważa się wszelkiego rodzaju wypłaty pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty, bez względu na źródło finansowania tych wypłat i świadczeń, a w szczególności: wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, różnego rodzaju dodatki, nagrody, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop i wszelkie inne kwoty niezależnie od tego, czy ich wysokość została z góry ustalona, a ponadto świadczenia pieniężne ponoszone za pracownika, jak również wartość innych nieodpłatnych świadczeń lub świadczeń częściowo odpłatnych.”*

- Deklaracje **PIT-36**:

- Podatnicy prowadzący: pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej; działy specjalne produkcji rolnej opodatkowane na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej;
- Podatnicy uzyskujący przychody: z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub z innych umów o podobnym charakterze, opodatkowane na ogólnych zasadach; od których byli obowiązani samodzielnie opłacać zaliczki na podatek; ze źródeł przychodów położonych za granicą; z innych źródeł, opodatkowanych na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej, od których ani płatnik, ani podatnik w ciągu roku podatkowego nie miał obowiązku odprowadzania zaliczek;
- Podatnicy korzystający ze zwolnienia na podstawie art. 44 ust. 7a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (tzw. kredyt podatkowy);
- Podatnicy zobowiązani dokonać doliczenia na podstawie art. 44 ust. 7f ustawy;
- Podatnicy zobowiązani doliczyć do swoich dochodów dochody małoletnich dzieci;
- Podatnicy obniżający dochód o straty z lat ubiegłych;
- Podatnicy wykazujący należny zryczałtowany podatek dochodowy, o którym mowa w art. 29, 30 i 30a ustawy, jeżeli podatek ten nie został pobrany przez płatnika;

- Deklaracje **PIT-36L**:

- Podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub działy specjalne produkcji rolnej opodatkowane podatkiem według stawki liniowej;

- Deklaracje **PIT-37**:

- Podatnicy uzyskujący wyłącznie za pośrednictwem płatnika przychody ze źródeł położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podlegające opodatkowaniu na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej, tj. w szczególności z tytułu: wynagrodzeń i innych przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy oraz pracy nakładczej, emerytur lub rent krajowych, świadczeń przedemerytalnych, zasiłków przedemerytalnych, należności z tytułu członkostwa w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych lub innych spółdzielniach zajmujących się produkcją rolną, zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, stypendiów, przychodów

z działalności wykonywanej osobiście (m.in. z umów zlecenia), przychodów z praw autorskich i innych praw majątkowych, świadczeń wypłaconych z Funduszu Pracy lub z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, należności za pracę przysługujących tymczasowo aresztowanym oraz skazanym, należności z umowy aktywizacyjnej,

- Podatnicy nie prowadzący pozarolniczej działalności gospodarczej oraz działów specjalnych produkcji rolnej opodatkowanych na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej,
- Podatnicy niezobowiązani doliczać do uzyskanych dochodów dochodów małoletnich dzieci,
- Podatnicy nie obniżający dochodów o straty z lat ubiegłych;

- Deklaracje **PIT-40**:

- Podatnicy rozliczani przez płatnika (w większości wypadków – pracodawcę) z dochodów uzyskiwanych z tytułu stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego wypłacanych przez zakłady pracy, w spółdzielniach pracy - wypłaty z tytułu udziału w nadwyżce bilansowej, wypłat z tytułu dniówek obrachunkowych, udziału w dochodzie podzielnym spółdzielni, a także uzyskiwanych od spółdzielni przez te osoby zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, emerytur i rent z zagranicy, stypendiów, należności za pracę przypadającej tymczasowo aresztowanym oraz skazanym, wypłacanych świadczeń integracyjnych i motywacyjnej premii integracyjnej.

- Deklaracje PIT-40A:

- Podatnicy rozliczani przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z dochodów z tytułu rent i emerytur krajowych.

Pomoc społeczna

1) Liczba zasiłków przyznanych w ramach pomocy społecznej

OPIS (za MRPIPS oraz Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593 z póź. zmianami): *„Świadczenia pomocy społecznej mogą być przekazywane w naturze lub usługach lub mieć formę pieniężną. Udzielane są bezpłatnie, odpłatnie lub za częściową odpłatnością. Świadczenia pieniężne obejmują przede wszystkim: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy. Świadczenia pomocy społecznej, a zwłaszcza zasiłki są przyznawane przede wszystkim w związku ze spełnianiem kryterium dochodowego pomocy społecznej. W 2016 r. kryterium to wynosiło 674 zł na osobę w rodzinie, a w przypadku orzeczenia o niepełnosprawności dziecka kwota ta rosła o 100 zł.”*

2) Liczba gospodarstw domowych (rodzin) korzystających z pomocy społecznej

OPIS (za GUS, <http://stat.gov.pl>): *„Dane przedstawiają rzeczywistą liczbę gospodarstw domowych, które w danym roku skorzystały ze świadczeń pomocy społecznej. Każde gospodarstwo domowe zostało ujęte tylko raz, bez względu na rodzaj i liczbę otrzymanych świadczeń oraz niezależnie od tego czy w gospodarstwie wieloosobowym świadczenie otrzymała jedna, czy więcej osób. Gospodarstwo domowe korzystające z pomocy*

społecznej, to takie, które otrzymało pomoc pieniężną, rzeczową lub w formie usług za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. nr 175 z póź. zmianami). Warunkiem przyznania pomocy jest zaistnienie jednego z problemów wymienionych w ustawie. W przypadku świadczeń pieniężnych podstawowym warunkiem ich przyznania jest kryterium dochodowe.”

3) Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej

OPIS (za GUS, <http://stat.gov.pl>): „Dane zawierają liczbę osób, członków gospodarstw domowych, które w danym roku skorzystały ze świadczeń pomocy społecznej. Każda osoba została ujęta tylko raz, bez względu na rodzaj i częstotliwość otrzymanych świadczeń (dane prezentuje się łącznie z osobami bezdomnymi). Osoby w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej, określane także jako Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej, to wszyscy członkowie gospodarstw domowych, (oraz osoby bezdomne), które otrzymały jakąkolwiek pomoc za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej. Zbiorowość obejmuje zatem świadczeniobiorców, czyli osoby, na które była wystawiona decyzja przyznająca świadczenie oraz członków ich rodzin z którymi pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym.”

4) Liczba zasiłków rodzinnych

OPIS (za MRPIPS oraz Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593 z póź. zmianami, oraz http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/opieka_spoeczna/742160,Zasilek-rodzinny-kwota-w-2016-i-2017-r.html): „Prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do niego przysługuje: rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka; opiekunowi faktycznemu dziecka (osoba faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka); Zasiłek przysługuje do czasu ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub do 21 roku życia, jeśli się uczy w szkole albo 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Zasiłek przysługuje także osobie uczącej się (osoba pełnoletnia ucząca się, niepozostająca na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony) pod warunkiem kontynuowania nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia. Od 1 listopada 2017 r. dochód ten nie będzie mógł przekraczać kwoty 754 zł w przeliczeniu na członka rodziny. Jeśli w rodzinie jest dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności, dochód na członka rodziny może wynieść 844 zł. W porównaniu z obecnie obowiązującą stawką kryterium dochodowe wzrośnie o 80 zł. Rodziny, które przekroczą próg dochodowy nie stracą prawa do świadczeń rodzinnych, nadal będą je otrzymywać, ale pomniejszone o kwotę, o jaką przekroczyły próg dochodowy”

5) Liczba dodatków mieszkaniowych

OPIS (za MRPIPS oraz INFOR.PL¹⁵): „Dodatek przysługuje osobom, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego uzyskany w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku – od dnia 01.03.2016r. to odpowiednio kwoty 1 544,48 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 1 103.20 zł

¹⁵ http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/zarządzanie_nieruchomosciami/673346,Dodatki-mieszkaniowe-Powierzchnia-uzytkowa.html

w gospodarstwie wieloosobowym. W przypadku wyższego dochodu należy dodatek mieszkaniowy obniżyć o kwotę nadwyżki. Przy wydawaniu decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego uwzględnia się kwotę najniższej emerytury obowiązującą w dniu złożenia wniosku, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 39 poz. 353 z późn. zm.). Powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu mieszkalnego nie może przekraczać normatywnej powierzchni użytkowej o więcej niż: 30 % albo 50 % pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60 %.”

6) Liczba wydanych niebieskich kart

OPIS (za Wikipedia): „Procedura „Niebieskiej Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą w rodzinie odbywa się w oparciu o procedurę „Niebieskie Karty” i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Procedurę „Niebieskie Karty” oraz wzory formularzy „Niebieska Karta” określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” i wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245), wydane na podstawie art. 9d ust.5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.).”

7) Liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych programu 500+, w tym podziale na rodziny z 1 dzieckiem, 2 dziećmi oraz 3 i więcej dziećmi.

OPIS (za MRPIPS, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/>) „Uprawnionym wnioskodawcą jest jeden z rodziców, opiekun prawny lub faktyczny dziecka (osoba, która opiekuje się dzieckiem i wystąpiła do sądu z wnioskiem o przysposobienie dziecka). W przypadku ubiegania się o świadczenie wychowawcze na drugie i kolejne dziecko nie jest brany pod uwagę dochód rodziny. Świadczenie wychowawcze przysługuje również na pierwsze dziecko (najstarsze dziecko w rodzinie do ukończenia przez nie 18-go roku życia) lub jedyne dziecko w rodzinie w przypadku rodzin, w których dochód na osobę nie przekroczy 800 zł lub 1200 zł w przypadku, gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne lub dziecko powyżej 16-go roku życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym orzeczeniem o niepełnosprawności.”

Załącznik 3. Zakres danych i korelacje wskaźników z zakresu pomocy społecznej

Tab. 1. Zakres danych otrzymanych z ośrodków pomocy społecznej na poziomie mikro według gmin powiatu sandomierskiego*

	Liczba świadczeń/zasiłków w ramach pomocy społecznej	Liczba rodzin objętych pomocą społeczną	Liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną	Zasiłki rodzinne	Dodatki mieszkaniowe	Liczba niebieskich kart	Liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych 500+	w tym w podziale na rodziny z różną liczbą dzieci
Sandomierz	x	x	x		x			
Dwikozy	x	x	S1	x	x	x	x	x
Klimontów		x	S1	S2				
Koprzywnica		x	x	S2	x	x	x	x
Łoniów	x	x	x	x		x	x	x
Obrazów	x		S1	x	x	x	x	x
Samborzec		x	x	S2	x	x	x	x
Wilczyce	x	x	x	x	x	x	x	x
Zawichost	x	x	x	x	x	x	x	x

* Informacje o szacunkach: S1 - Dwikozy - dane GUS z 2015 r. rozszacowane danymi o liczbie osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej w 2016 r.; Klimontów - dane GUS z 2015 r. rozszacowane danymi o liczbie gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej w 2016 r.; Obrazów – dane GUS z 2015 r. rozszacowane danymi o liczbie zasiłków z 2016 r.; S2 Dane GUS z 2015 r. rozszacowane danymi przekazanymi przez OPS w gminach Klimontów, Koprzywnica i Samborzec.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Wartość współczynnika korelacji między wskaźnikami dotyczącymi pomocy społecznej*

	Liczba zasiłków w ramach pomocy społecznej	Liczba rodzin objętych pomocą społeczną	Liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną	Zasiłki rodzinne	Dodatki mieszkaniowe	Liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych 500+			
						Ogółem	1 dziecko	2 dzieci	3 i więcej dzieci
Liczba zasiłków w ramach pomocy społecznej	x	0,73 N=75	0,41 N=75	<i>0,11</i> N=91	<i>0,01</i> N=46	<i>0,09</i> N=91	0,23 N=91	<i>0,04</i> N=91	0,22 N=91
Liczba rodzin objętych pomocą społeczną		x	0,73 N=119	0,35 N=119	<i>0,13</i> N=46	0,31 N=119	0,32 N=119	0,21 N=119	0,28 N=119
Liczba osób w rodzinach objętych pomocą społeczną			x	0,39 N=119	0,30 N=119	0,25 N=119	0,26 N=119	0,19 N=119	0,28 N=119
Zasiłki rodzinne				x	0,24 N=50	0,17 N=142	<i>0,12</i> N=142	0,39 N=142	0,30 N=142
Dodatki mieszkaniowe					x	<i>0,05</i> N=50	<i>0,13</i> N=50	<i>-0,06</i> N=50	<i>0,05</i> N=50
Liczba rodzin korzystających ze świadczeń wychowawczych 500+: ogółem						x	0,44 N=141	0,33 N=141	0,29 N=141
1 dziecko							x	<i>-0,09</i> N=141	<i>0,12</i> N=141
2 dzieci								x	0,25 N=141
3 i więcej dzieci									x

* Wartości pogrubione i oznaczone szarym tłem są istotne statystycznie na poziomie 0,05; wartości zaznaczone kursywą są nieistotne statystycznie (N - oznacza liczebność).

Załącznik 4. Wskazówki dotyczące diagnozy i monitoringu zjawisk deprivacji w celu prowadzenie polityk zorientowanych terytorialnie

W tym załączniku przedstawiano zbiór wytycznych dotyczących prowadzenia diagnozy, analizy i monitoringu zjawiska deprivacji, a także wdrażania zorientowanych terytorialnie polityk przeciwdziałających temu zjawisku. W efekcie ten Aneks można traktować jako uproszczony przewodnik wskazujący najważniejsze kroki, które należy podjąć w celu monitorowania i przeciwdziałania zjawisku deprivacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców.

W świetle przeprowadzonych badań pilotażowych można wskazać następujące kroki niezbędne do stworzenia systemu monitoringu zjawiska deprivacji w skali mikro:

- 1) Podział powiatu i miasta na jednostki terytorialne odpowiadających a) charakterystyce systemu osadniczego b) specyfice urbanistyczno-funkcjonalnej danego ośrodka miejskiego

O ile w przypadku obszarów wiejskich powiatu podział jest stosunkowo prosty i najłatwiejszym sposobem jest wykorzystanie miejscowości/sołectw (choć może się pojawić konieczności ich agregacji), o tyle w przypadku większych miast należy dokonać adekwatnego do lokalnego kontekstu podziału miasta na poligony badawcze wykorzystując jednostki morfonologiczno-funkcjonalne, do których należy przypisać punkty adresowe.

- 2) Wykorzystanie opracowanych jednostek terytorialnych do bieżącej ewidencji ludności

Jest to istotne zagadnienie, gdyż korzystanie z danych spisowych (dla rejonów statystycznych/miejscowości) oznacza stopniową dezaktualizację informacji o liczbie ludności stanowiącej mianownik niezbędny do oceny natężenia zjawiska w danej jednostce terytorialnej. Ponadto wykorzystanie bazy danych PESEL mogłoby umożliwić monitorowanie zmian struktury demograficznej. Pozwoliłoby to na lepszy pomiar badanych zjawisk np. odniesienie liczby bezrobotnych do liczby osób w wieku produkcyjnym zamieszkujących daną jednostkę terytorialną.

- 3) Zebranie danych do analizy/monitoringu

W proces zbierania danych należy w miarę możliwości włączyć wszystkie instytucje na poziomie powiatowym oraz gminnym, które dysponują danymi o zjawisku deprivacji na poziomie mikro. Raportowanie powinno mieć charakter roczny i być powiązane ze sprawozdawczością poszczególnych instytucji na poziomie krajowym. Coroczna aktualizacja danych powinna być niezbędnym elementem monitoringu zjawiska. Komórka odpowiedzialna za gromadzenie danych powinna być usytuowana na poziomie powiatowym.

- 4) Przeprowadzenie analizy obszarów zagrożonych deprivacją

Analiza danych nie musi mieć *stricte* charakteru opracowania kartograficznego, choć z pewnością taka forma znacznie ułatwia prowadzenia analiz. Opracowanie indeksu deprivacji według przedstawionej metodologii nie powinno nastroczać znaczących trudności analitycznych. Poza samym indeksem warto analizować również inne informacje związane z tym zjawiskiem, w tym również te o charakterze jakościowym (np. związane z jakością przestrzeni publicznych). Prowadzenie stałego monitoringu pozwoli na badanie dynamiki zjawiska, co jest nie mniej cenną informacją niż statyczna diagnoza przedstawiona w tym raporcie.

5) Wybór obszarów do wdrożenia działań zaradczych

Wyboru obszarów problemowych może być prowadzony na dwóch poziomach – po pierwsze powiatowym, a po drugie gminnym. Na poziomie powiatowym istnieje również możliwość wykorzystania poziomu gminnego do prowadzenia i koordynacji działań przeciwdziałających deprywacji. Na poziomie gminnym należy dokonać właściwej selekcji jednostek przestrzennych objętych intensyfikacją działań. W efekcie do rozważenia jest wykorzystanie progu 20% najbardziej zagrożonych jednostek, co powinno pozwolić na osiągnięcie właściwego stopnia koncentracji środków umożliwiających rozwiązanie lokalnych problemów.

6) Planowanie działań

Planowanie działań zaradczych należy rozpocząć od ustalenia przyczyn danego negatywnego zjawiska (w zależności od danego przypadku ten proces może być stosunkowo prosty i polegać na podsumowaniu istniejącej wiedzy lub dyskusji w gronie osób odpowiedzialnych za dany obszar, ale może też wymagać złożonego procesu analitycznego, w tym realizacji dodatkowych badań empirycznych). Następnie należy zidentyfikować dotychczas realizowane działania (uwzględniając wszystkie działania, niezależnie od tego jaki podmiot za nie odpowiada). Kolejny krok to ocena skuteczności i efektywności dotychczas realizowanych działań. Celem oceny jest ustalenie, czy usprawnienie już funkcjonujących inicjatyw może być wystarczające w danej sytuacji. Jeżeli nie jest wystarczające, to należy zaplanować działania dodatkowe. Ich przygotowanie może być inspirowane zewnętrznymi dobrymi praktykami. Niemniej zawsze należy pamiętać, że transfer praktyki wymaga dostosowania do lokalnego kontekstu. Przed podjęciem decyzji o realizacji danego działania, należy przeprowadzić konsultacje społeczne oraz ewaluację *ex-ante*. Wnioski z konsultacji oraz ewaluacji powinny umożliwić dopracowanie planu działania.

7) Wdrożenie, monitoring i ewaluacja

Realizacja działania powinna być połączona ze stałym monitoringiem sytuacji zarówno w odniesieniu do wskaźników mierzących dane negatywne zjawisko, jak i wskaźników mierzących postęp realizacji danego działania. Okresowo należy przeprowadzać ewaluację bieżącą (*on-going*), której celem jest ocena cząstkowych efektów inicjatywy. Po zakończeniu działania lub cyklu działania (w przypadku inicjatyw o charakterze ciągłym lub cyklicznym) należy przeprowadzić ewaluację końcową (*ex-post*), która powinna odpowiadać na pytania o skuteczność i efektywność podejmowanych działań, a także ich trafność (dopasowanie działań do zdiagnozowanych przyczyn i określonych celów). Efektem ewaluacji *on-going* oraz *ex-post* mogą być rekomendacje wskazujące na potrzebę przeformułowania sposobu realizacji działania, realizacji działań dodatkowych, a nawet zastąpienia realizowanego działania inną interwencją.