



STATYSTYKA I DEMOKRACJA LOKALNA

*dr Stanisław Socha,
Bałtycka Wyższa Szkoła Handlowa*

Statystyka i rządzenie

Wiadomo, że im zamożniejsze państwo, tym statystyka jest w nim bardziej rozwinięta i powszechniej stosowana. Wprawdzie nie wynika z tego co jest przyczyną, a co skutkiem, ale pewne jest, że rządzenie i statystyka idą w parze. Z tej to właśnie więzi wywodzi się słowo „statystyka” jako opis stanu państwa (*łac. status – państwo*). Od niepamiętnych czasów władcy gromadzili dane o ludności i zasobach państwa. Zapewne chodziło o to by wiedzieć ilu mężczyzn można powołać pod broń i jakie wymierzyć podatki. Starano się także ustalać stan opinii publicznej angażując sieć szpiegów. W starożytnych Chinach, Egipcie, Indiach i Rzymie istniały dobrze zorganizowane instytucjonalne systemy zbierania i gromadzenia danych, łącznie ze spisami ludności.

Początki współczesnej statystyki można datować od drugiej połowy XVII wieku kiedy to ją nazwano i zdefiniowano. *Encyclopedia Britannica* z 1797 wymienia statystykę jako „słowo wprowadzone ostatnio aby wyrazić obraz lub zwięzły opis jakiegoś królestwa, hrabstwa lub gminy”¹. Statystyka w takiej postaci operowała liczbami, ale nie wychodziła poza arytmetykę. Wraz z gromadzeniem coraz większych ilości danych pojawiła się potrzeba ich odpowiedniego opracowania i interpretacji by tą drogą uzyskać informacje użyteczne w polityce. Pojawiały się próby opracowywania dużych ilości danych z wykorzystaniem matematycznych koncepcji analizy i opisu przypadkowości, czerpanych z teorii prawdopodobieństwa. Spektakularne sukcesy takiego podejścia podniosły statystykę do rangi nauki, co znalazło wyraz w powołaniu w Wielkiej Brytanii Królewskiego Towarzystwa Statystycznego już w 1834 roku. Za przedmiot statystyki jako nauki uznano wtedy „fakty odnoszące się do ludzi, możliwe do przedstawienia w postaci liczb, w wystarczająco zwielokrotnionej ilości, sygnalizujące prawa ogólne”. Wraz z umocnieniem podstaw naukowych, statystyka zaczęła wchodzić do aparatu administracyjnego pod postacią statystyki publicznej, której środki i metody regulują przepisy prawa. Coraz więcej państw powoływało urzędy statystyczne w celu „uzyskiwania, porządkowania i publikowania faktów mających na celu przedstawienie warunków życia i stanu pomyślności narodu”.

Rozwój statystyki jako nauki oderwał ją od jedyne go celu jakim było doskonalenie rządzenia państwem. Uczeni znaleźli w statystyce nowe instrumenty poznawania rzeczywistości. Dzięki nim statystyka rozwijała się bardzo szybko, ale jednocześnie posługiwanie się nią wymagało opanowania specjalistycznej wiedzy opartej na zaawansowanej matematyce. Kompliko wał się też język statystyki, a informacje czerpane z danych statystycznych stawały się coraz bardziej zawiłane.

¹ Cytaty ze źródeł historycznych ujęte w cudzysłowy pochodzą z książki C.R. Rao, *Statystyka i prawda*. PWN Warszawa 1994.



Pełne korzystanie ze statystyki wymagało dużych nakładów i angażowania wysokokwalifikowanych specjalistów. Środki takie, praktycznie rzecz biorąc, dostępne były tylko agendom rządowym.

Paradoksalnie, rozwój metod i technik statystycznych ograniczał możliwości ich upowszechniania. Tymczasem rządzenie na poziomie lokalnym w dzisiejszych czasach nie jest prostsze niż rządzenie całym państwem. Samorząd terytorialny, jako wyodrębniony i samodzielny podmiot polityki państwa, tworzy i realizuje politykę lokalną obejmującą takie same problemy społeczne jakie stoją przed rządem. Co więcej, niektóre bardzo trudne zadania pozostawione są w całości samorządom. Zatem i tutaj jest potrzebna wiedza statystyczna o warunkach życia i stanie pomyślności społeczności lokalnej. Tymczasem nie istnieje coś takiego jak statystyka lokalna. Nie istnieje bo jeszcze do niedawna brakowało dostępnych środków w sensie kosztów i w sensie możliwości opanowania metod i technik.

Istotny przełom nastąpił w ciągu ostatnich kilku lat. W sali historii statystyki jest to ułamek sekundy. Współczesne technologie komputerowe pozwalają pomieścić na biurku w urzędzie gminnym niemal komplet środków jeszcze nie tak dawno dostępnych tylko poważnym instytutom naukowym i agendom rządowym. Współczesne programy komputerowe to już nie tylko narzędzia wyręczające w żmudnych obliczeniach. Pakiet *STATISTICA* w swej istocie pomyślany jest jako system wiedzy statystycznej. Jego elementy powiązane są logicznie w sposób pozwalający wydobywać wiedzę zawartą w danych nawet osobom bez specjalistycznego przygotowania statystycznego i informatycznego, a które tylko wiedzą, jakich narzędzi potrzebują.

Statystyka i demokracja

Zalety najlepszego, jak dotychczas, z systemów rządzenia wynikają z wmontowanego weń swoistego mechanizmu statystycznego. Jego działanie polega na tym, że społeczność desygnuje do decydowania o sprawach publicznych reprezentatywną grupę przedstawicieli. Ich wiedza zebrana w całość tworzy w aparacie rządzenia statystyczną informację o potrzebach, oczekiwaniach i poglądach obywateli. Znajduje ona dalekie odbicie w treści decyzji podejmowanych przez gremia przedstawicielskie drogą głosowania. W głosowaniach przechodzą te warianty rozwiązań, które znajdują największe poparcie, czyli odpowiadają typowym, w sensie statystycznym, potrzebom i preferencjom mieszkańców

Działanie tego mechanizmu jest dość wiernym odbiciem procesu badania statystycznego, które w ogólnym ujęciu polega na dokonaniu pewnej liczby obserwacji zwanych próbą statystyczną, sporządzeniu ich zwięzłej, uogólnionej charakterystyki i w końcu zbadaniu stopnia w jakim można dać wiarę temu, że we fragmentarycznej próbie znajduje odbicie prawdziwy obraz rzeczywistości.

Porównanie procedur demokratycznych z procedurami badania statystycznego pozwala dostrzec następujące analogie:

- ◆ wybory przedstawicieli są odpowiednikiem doboru próby statystycznej;
- ◆ debaty gremiów przedstawicielskich są odpowiednikiem statystycznej obserwacji poglądów i opinii;
- ◆ głosowanie jest odpowiednikiem wnioskovania statystycznego prowadzącego do wskazania wyników typowych oraz charakteru ich zróżnicowania;
- ◆ wybory na następną kadencję, a w szczególnych przypadkach referenda, są odpowiednikiem weryfikacji hipotezy statystycznej, że poglądy i opinie podzielane we wcześniej wybranych gremiach przedstawicielskich występują w podobnych proporcjach w całej społeczności.



Mechanizmy systemu demokratycznego są jednak zawodne, czemu świadectwo dają przypadki złych rządów. Biorą się one z trudnych do uniknięcia w praktyce odstępstw od idealnych norm demokracji prowadzących do naruszenia ich statystycznego sensu.

- ◆ Organy przedstawicielskie zwykle nie są reprezentacyjne w sensie statystycznym. Kampanie wyborcze bardzo często prowadzą do wytworzenia przewagi tylko niektórych grup społecznych, a absencja wyborcza wyłącza niekiedy znaczną część obywateli z procesu wyłaniania prawdziwie reprezentacyjnej grupy przedstawicieli.
- ◆ Wiedza członków gremiów przedstawicielskich ulega z czasem zniekształceniu. Do reprezentantów rzadziej docierają wiadomości typowe, częściej natomiast skrajne – złe lub bardzo dobre. W debatach i ostatecznych rozstrzygnięciach mogą zatem uzyskać przewagę poglądy skrajne, a nie najpowszechniejsze wśród mieszkańców.

Wielu ludzi zarządzających sprawami publicznymi jest świadoma zawodności mechanizmów demokratycznych. Próbuje temu zaradzić różnymi formami kontaktu z obywatelami, czy rozbudowaniem sprawozdawczości i kontroli jednostek administracyjnych. Działania takie są bardziej wyrazem dobrych intencji niż racjonalną próbą rozwiązania problemu. Właściwszym sposobem zaradzenia zawodności mechanizmów demokratycznych wydaje się wzbogacenie ich celowo stosowanymi metodami statystycznymi. Bardzo naturalnym dopełnieniem procedur demokratycznych są ankietowe badania opinii publicznej, bardzo bliskie w swej istocie wyborom lub referendum. Jednakże zastosowanie tutaj metod statystycznych pozwala uzyskać znacznie bogatszą i pewniejszą wiedzę o preferencjach, potrzebach i opiniach obywateli i co ważne, dużo niższym kosztem.

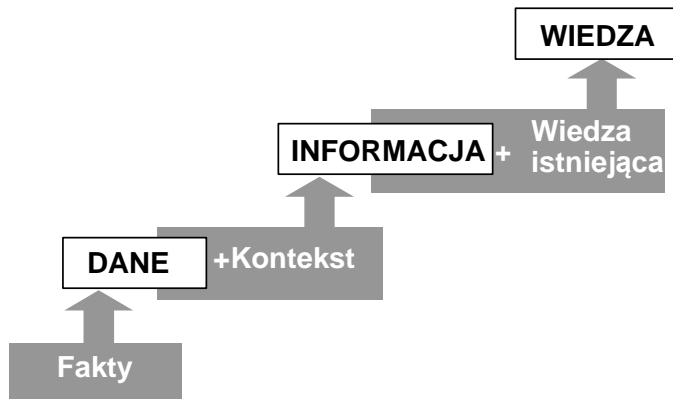
Przykładem zinstytucjonalizowanej formy statystycznego sondowania opinii obywateli jest coroczny sondaż generalny przeprowadzany od 30 lat w Stanach Zjednoczonych przez Narodowe Centrum Badania Opinii Publicznej. W Polsce pierwszy taki sondaż został przeprowadzony w bieżącym roku przez GUS na zlecenie kancelarii premiera. Wzorce te można przenieść na poziom samorządu terytorialnego. Badanie ankietowe w skali gminy wolne jest od wielu problemów natury teoretycznej i organizacyjnej właściwych sondażom wielkich niejednorodnych populacji. Realne jest włączenie tej metody pozyskiwania danych o opinii publicznej jako zorganizowanego i trwałego składnika zarządzania gminą. Problem zagwarantowania należytej jakości projektu badań i analizy uzyskanych wyników w przeważającej części rozwiązuje *STATISTICA*. Oprócz tego że program dostarcza bardzo wygodnych i sprawnych narzędzi analizy wyników badań ankietowych to jeszcze możliwe jest tworzenie szablonów analizy realizujących automatycznie określone scenariusze. Praktycznie rzecz biorąc możliwe jest takie „oprzyrządowanie” standardowego, powtarzanego okresowo sondażu, że jego przeprowadzenie, opracowanie wyników i sporządzenie raportu sprowadzać się będzie do prac biurowych, którym jest w stanie podołać pracownik nawykły do posługiwania się komputerem w codziennej pracy.

Statystyka i wiedza

Gdy mowa o statystyce to w gruncie rzeczy chodzi o źródła niezbędnej do rządzenia wiedzy o potrzebach, zasobach i możliwościach społeczeństwa. System demokratyczny jest bogatszy o dodatkowe źródło jakim jest wiedza wnoszona do aparatu władzy przez reprezentantów społeczeństwa. Do tego szeregu należy dodać jeszcze jedno źródło jakim jest wiedza oparta na doświadczeniu kwalifikowanych pracowników aparatu administracyjnego.

I tutaj można wykazać, że nabywanie wiedzy opartej na doświadczeniu zawodowym jest swoistym procesem statystycznym. Nieustanny kontakt z licznymi sytuacjami i faktami w trakcie pełnienia obowiązków służbowych osadza się w postaci pewnej uogólnionej, w sensie statystycznym, wiedzy o procesie, w którym uczestniczy dany pracownik. Im zetknął się on z większą liczbą faktów określonej kategorii, tym jego wiedza jest większa i pewniejsza. Jednakże wiedza oparta na doświadczeniu nie zawsze jest dostępna, bo jej nabycie wymaga czasu. Z drugiej strony doświadczenia zbyt odległe w czasie mogą się okazać nieprzystające do bieżących warunków i utrwalac nieaktualne stereotypy. Jednakże najdotkliwszą wadą wiedzy zawartej w doświadczeniu pracowników jest to, że nie sumuje się w obrębie całej instytucji bowiem stanowi indywidualną własność. Może być też łatwo utracona w wyniku rotacji pracowników.

Wprawdzie nic nie zastąpi doświadczenia pracowników, to jednak wiedza gromadzona w aparacie administracji publicznej powinna mieć trwalszy i bardziej niezawodny fundament. Właściwym tworzywem tego fundamentu jest komputerowa technologia przetwarzania danych, oparta na metodach statystycznych. Ogólna idea jest podobna do przedstawionego wyobrażenia procesu powstawania wiedzy opartej na doświadczeniu. W technicznym ujęciu można ją przedstawić w postaci prostego schematu.



Analiza procesu tworzenia wiedzy opiera się na rozróżnieniu między danymi, informacją i wiedzą:²

- ◆ Dane są rejestrem faktów.
- ◆ Informacje są zinterpretowanymi danymi przez powiązanie ich ze znaczącym kontekstem, który mogą tworzyć inne fakty i/lub okoliczności mające związek z faktami reprezentowanymi przez dane.
- ◆ wiedza powstaje z informacji zintegrowanych z wiedzą istniejącą.

W przedstawionym procesie statystyka pojawia się w fazie interpretacji danych, dostarczając metod powszechnie znanych i akceptowanych. Następne fazy wymykają się już spod formalizmu klasycznej statystyki. Znaczenia nabiera intelekt i intuicja, chodzi wszak o skonfrontowanie uzyskanych informacji z posiadaną wiedzą. Należy sięgnąć do różnych kontekstów i zbadać wiele odległych skojarzeń. Mówimy wówczas o eksploracji i zgłębianiu danych. Nasuwa się pytanie, czy możliwe jest organizowanie i kontrola takiego procesu? Odpowiedź jest twierdząca. Program *STATISTICA* pozwala objąć cały proces dostarczając bardzo sprawnych procedur dostępu do danych, przez

² P. Beynon-Dawis, Inżynieria Systemów Informatycznych. WNT, Warszawa 1999.



narzędzia analizy statystycznej po techniki zgłębiania danych w poszukiwaniu nowej wiedzy, a dalej utrwalania i upowszechniania rezultatów tych poszukiwań.

Idee i technologie zastosowane w programie *STATISTICA* są zdolne zmienić jakościowo warunki działania administracji publicznej. Pozwalają w sposób zorganizowany kierować tworzeniem wiedzy o stanie lokalnej społeczności, włączać ją do procesów zarządzania i upowszechniać. Należy podkreślić wagę tego ostatniego elementu. Upowszechnianie wiedzy o stanie spraw lokalnych kształtuje świadomość obywatelską i wyzwala aktywność ugruntowującą idee demokracji. Dzisiaj, w warunkach polskich jest to jeszcze wizja. Wizja, dla której urzeczywistnienia istnieją środki techniczne, ale potrzebne jest jeszcze zorganizowane działanie rozłożone w czasie i to wcale nie krótkim. Czasu wymaga przełamywanie stereotypowego traktowania statystyki jako domeny nauki, a nie praktycznych zastosowań. Start nie wymaga złożonych przygotowań i dużego nakładu środków. Na początku *STATISTICA* usprawni rutynową sprawozdawczość, a dodatkowo przyczyni się do podniesienia jakości raportów.

Sprawozdawczość

Administracja publiczna z założenia ma obowiązek zdawania sprawy ze swojej działalności. Powołana jest bowiem do służenia obywatelom i jest przez nich finansowana. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych pochłania znaczną część sił i środków instytucji administracyjnych. Jednocześnie sprawozdawczość traktuje się jako pracę nieefektywną i rodzaj biurokratycznego rytuału.

Tymczasem sprawozdawczość pełni w administracji publicznej istotną funkcję. Nie tylko daje możliwość wglądu w bieżący bieg spraw, ale również, a może przede wszystkim, utrwała informacje o stanie rzeczy w kolejno mijających okresach czasu. Dopiero z takich informacji możemy uzyskać wiedzę o zachodzących procesach, dowiedzieć się czy sprawy będą w dobrym, czy w złym kierunku i w jakim tempie. Dopiero na takiej wiedzy możemy oprzeć prognozowanie, planowanie i strategię. Uzyskanie wymaganej do takich celów jakości sprawozdawczości okresowej jest trudne i kosztowne jeżeli oprzeć się na pracy ręcznej i dokumentacji papierowej.

Technologia komputerowa zmienia gruntownie sprawozdawczość, zarówno pod względem metod pracy, procedur jak i uzyskiwanych rezultatów. Automatyzacja powtarzalnych czynności praktycznie eliminuje ze sprawozdawczości pojęcie pracochłonności. Cyklicznie raporty wytwarzane są automatycznie według zaprogramowanych procedur. Raz zaprojektowany scenariusz analizy danych i szablon raportu służy trwale. Uwolniony od żmudnych czynności pracownik może się skupić na interpretacji i skomentowaniu zawartych w raporcie informacji. Aktywny raport elektroniczny pozwala przeglądać informacje na zadanym poziomie szczegółowości i według wybranego porządku. Raporty mogą być publikowane na gminnych stronach internetowych i automatycznie aktualizowane. Tematyczne raporty w postaci elektronicznej mogą dalej służyć jako źródła danych do analiz w kontekście innych tematów i upływu czasu.

Wszystkie wymienione możliwości udostępnia *STATISTICA* w zintegrowanym systemie *SENS (STATISTICA Enterprise Wide System)* obejmującym narzędzia dostępu do danych, narzędzia analityczne, generator raportów i narzędzia pracy grupowej.

W kontekście sprawozdawczości i narzędzi służących jej usprawnieniu dodatkowej uwagi wymaga sprawa swego rodzaju sprawozdania generalnego jakim jest raport o stanie gminy/miasta. Nie jest to dokument wymagany jakimikolwiek przepisami, ale wagi nadaje mu praktyka zarządzania gminą. Rozwój lokalny w coraz większym stopniu uzależniony jest od szerokiego włączania w ten proces



różnych grup społecznych oraz otwarcia na możliwości i inicjatywy napływające z zewnątrz. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej zwielokrotni te możliwości. Warunkiem uaktywnienia tego potencjału jest wystąpienie ze zwięzłą i jasną informacją o warunkach lokalnych, szansach i zagrożeniach oraz przedstawienie strategicznego planu działań opartego na wiarygodnych przesłankach. Bez tego, włączenie się do różnego rodzaju programów rozwojowych krajowych i europejskich przestaje być możliwe. Raport o stanie gminy nabiera znaczenia jako wizytówka i świadectwo wiarygodności władz lokalnych.

Przygotowanie raportu o stanie gminy/miasta jest przedsięwzięciem pochłaniającym duże środki i wiele miesięcy pracy. Wykorzystanie technologii pakietu *STAISTICA* może się przyczynić do zdecydowanej redukcji zarówno kosztów, jak i pracochłonności oraz podnieść jakość opracowania. Pozwala również częściej wznawiać uaktualnioną edycję raportu. Praktycznie rzecz biorąc raport o stanie gminy może być zbudowany z różnych raportów cząstkowych generowanych automatycznie w systemie *SENS*.

Źródła danych

Aparat administracyjny jest wielkim producentem danych. Gromadzone są one z różnych przyczyn: obowiązku wynikającego z przepisów prawa, na potrzeby statystyki publicznej i w końcu dla celów sprawozdawczych i kontrolnych. Zbiory danych z zasady traktowane są jako rejestr faktów o określonym znaczeniu prawnym bez nastawienia na ich analizę. Nie ma to większego znaczenia z punktu widzenia naszych rozważań, bo dane pozostają danymi niezależnie od celu jaki przyświeca ich gromadzeniu. Większe znaczenie ma nośnik zapisu danych. Obecnie już zdecydowanie przeważają nośniki elektroniczne, niejednokrotnie dobrze zorganizowane w postaci nowoczesnych baz danych. Otwiera to drogę dla praktycznie nieograniczonych możliwości ich przetwarzania.

W kontekście nieograniczonych możliwości technicznych przetwarzania danych należy wspomnieć o ograniczeniach prawnych. Zasada, że to czego nie zakazuje prawo jest dozwolone, nie stosuje się do administracji publicznej. Może ona podejmować tylko działania w zakresie i na zasadach określonych w ustawach. Dotyczy to również przetwarzania i udostępniania danych. Obecnie regulacje obejmują tylko ochronę danych osobowych. Ustawowe ograniczenia raczej nie tworzą przeszkód do ich przetwarzania dla ważnych celów społecznych, zwłaszcza że przetwarzanie statystyczne zapewnia ochronę prywatności, odrywając dane jednostkowe od ich indywidualnego kontekstu. Na uregulowanie oczekują jeszcze sprawy obowiązku udostępniania danych. Ma ona istotne znaczenie, ponieważ do pełnego przedstawienia warunków życia i stanu pomyślności lokalnej społeczności potrzebne są dane będące w posiadaniu administracji rządowej i sektora prywatnego. Póki brak jest rozstrzygnięć ustawowych mogą wystąpić ograniczenia dostępu do danych nakładane arbitralnie przez kierowników jednostek.

Źródła danych można podzielić z grubsza na trzy grupy w zależności od dostępu do nich w sensie technicznym, organizacyjnym i prawnym:

Źródła własne jednostki samorządowej tworzone są z własnej inicjatywy na potrzeby zarządzania i sprawozdawczości. Zasadniczo obejmują one dane dotyczące zadań własnych gminy takich jak: oświata, ochrona zdrowia, usługi komunalne, pomoc społeczna, mieszkalnictwo itd. Tylko część z tych źródeł koncentruje się w urzędzie gminnym/miejskim, większość natomiast rozproszona jest w samorządowych jednostkach organizacyjnych. Łączenie tych bardzo licznych i zróżnicowanych źródeł w jeden system w sensie fizycznym np. sieć komputerową, nie jest konieczne, zwłaszcza że



więzałyby się z poważnymi nakładami. Właściwych rozwiązań należy szukać przyjmując kryteria sprawności zarządzania i funkcji jakie w nim pełni analiza danych.

W tak złożonym systemie jakim jest samorząd terytorialny analiza danych potrzebna jest na dwóch dość odległych od siebie poziomach: ogólnego planowania i monitorowania procesów w skali całej gminy oraz zarządzania operacyjnego na poziomie jednostek organizacyjnych. W tym pierwszym przypadku potrzebne jest łączenie wszystkich źródeł, razem z tymi, o których jest mowa dalej, jednakże odświeżanie danych i ponawianie analiz odbywa w stosunkowo szerokich odstępach czasu: miesięcznych, kwartalnych, a nawet dłuższych. Z kolei analiza danych na poziomie zarządzania operacyjnego, szczególnie w sferze ochrony zdrowia i usług komunalnych odbywać się musi na bieżąco, ale wtedy sięganie do odległych źródeł nie jest konieczne.

Te tak bardzo zróżnicowane cele, zakresy i częstotliwości analizy danych można optymalnie objąć zintegrowanym systemem *STATISTICA Enterprise Wide System*. Analiza danych dla celów ogólnych opierać się może na hurtowni danych wypełnianej różnymi drogami: z sieci, dyskietek lub ręcznie z dokumentacji papierowej. Dla celów zarządzania operacyjnego w wąskim zakresie usług wystarczy dostęp do baz danych zlokalizowanych w danej jednostce organizacyjnej. Mowa tu zwłaszcza o jednostkach świadczących usługi komunalne, zdrowotne i oświatowe.

Ewidencje państwowe prowadzone przez jednostkę samorządową w ramach wykonywania zadań zleconych lub powierzonych są własnością administracji rządowej ale fizycznie istnieją we właściwej jednostce samorządu terytorialnego. Należą do nich, ewidencja ludności, akta stanu cywilnego, ewidencja gruntów, ewidencja działalności gospodarczej, ewidencja pojazdów itp. Zasadniczym celem wymienionych ewidencji jest rejestracja faktów o znaczeniu prawnym. Niosą one przy tym duży ładunek informacji o procesach demograficznych i gospodarczych i dla pozyskania tych informacji są przetwarzane przez odpowiednie instytucje rządowe. Wyniki analiz są zwykle dostępne w jednostkach GUS. Mogą one być wykorzystywane przez jednostki samorządowe, jednakże głęboko przetworzone i uogólnione dane są mniej przydatne do złożonych analiz w połączeniu z innymi danymi. Fizyczna dostępność omawianych ewidencji tworzy możliwość bezpośredniego korzystania ze źródeł i przeprowadzania analiz w wybranych aspektach i kontekstach. Należy przy tym zaznaczyć że dane czerpane z tych źródeł mogą być wykorzystywane według zasad uzgodnionych z właścicielami czyli odpowiednimi urzędami administracji rządowej.

Źródła obce do których zaliczymy tu zbiory danych gromadzonych przez jednostki rządowej administracji ogólnej i specjalnej, inne instytucje państwowe oraz podmioty z sektora prywatnego. Wśród jednostek administracyjnych, których zasoby danych i informacji mogą być szczególnie przydatne do opisu lokalnych zjawisk społecznych i gospodarczych wymienić można urzędy wojewódzkie, urzędy skarbowe, urzędy pracy, jednostki ZUS, instytucje wymiaru sprawiedliwości, policję, jednostki GUS itp. Nie mniej przydatne mogą okazać się źródła danych organizacji z sektora prywatnego i państwowych jednostek gospodarczych których przedmiotem działalności są usługi masowe takie jak dostawa energii elektrycznej i gazu, telekomunikacja i bankowość.

Udostępnianie danych przez wymienione instytucje i organizacje w większości przypadków zależeć będzie od dobrych stosunków i wzajemnego zaufania. Można przy tym założyć że wszyscy związani z określoną jednostką samorządu terytorialnego zainteresowani będą rzetelnymi, pełnymi i dobrze opracowanymi informacjami o stanie spraw lokalnych.



Jakość zarządzania publicznego

Sprawne zarządzanie informacją jest samo w sobie czynnikiem podnoszącym jakość zarządzania w ogóle. Włączenie dodatkowo metod rozwiniętych na gruncie filozofii *Total Quality Management* (TQM) może znacznie poprawić efekty. Zainteresowanie zarządzaniem jakością w sektorze administracji publicznej rozwijało się niemal równoległe z wdrażaniem tych metod w sektorze przemysłowym. Tutaj zasadniczo chodziło o pozyskanie rynku przez wyjście naprzeciw oczekiwaniom klientów. Administracja samorządowa nie musi zabiegać o klientów bo są oni przywiązani obligatoryjną przynależnością do wspólnoty samorządowej. I wprawdzie obywatel nie może zmienić dostawcy usługi generalnej jaką jest tworzenie pomyślnych warunków bytowania, to jednak ma wpływ na skład ekipy zarządzającej procesem tworzenia takich warunków. Zapewne ta okoliczność skłania władze samorządowe do zainteresowania się zarządzaniem jakością. Na zachodzie postęp w tym kierunku zaszedł już dość daleko. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii większość władz municypalnych uzyskała odpowiednie certyfikaty zaświadczone o właściwej jakości zarządzania powierzonymi im sprawami. W Polsce również zaznacza się pewien ruch w kierunku pozyskania certyfikatów ISO 9000.

Podwaliny filozofii zarządzania jakością położyli amerykańscy statystycy Shewhart i Deming jeszcze w latach trzydziestych. Spektakularny sukces, jaki osiągnęły w powojennej Japonii zaproponowane przez nich podejścia do zarządzania, skłonił w latach 80. Amerykę i Europę do przyjęcia nowych zasad. Filozofia Deminga, najogólniej biorąc, opiera się na przeświadczeniu, że ludzie dążą do uzyskania dobrych efektów swojej pracy, ale zmienność i przypadkowość procesów, w których uczestniczą, nie pozwala im na to. Nawet bardzo precyzyjne maszyny bywają chimeryczne, cóż dopiero ludzie w procesach administrowania, czy świadczenia usług. Zarządzanie jakością koncentruje się zatem na opanowaniu zmienności i przypadkowości. Właściwym instrumentem do identyfikowania i pomiaru tego rodzaju zjawisk jest statystyka. Stąd właśnie do pakietu *STATISTICA* został włączony moduł z narzędziami potrzebnymi do zarządzania jakością. Zasadniczo są one nastawione na procesy przemysłowe, ale ich uniwersalność jest tak duża, że mogą być równie przydatne do statystycznego monitorowania procesów administracyjnych i świadczenia usług. Pewne problemy stwarza tu określenie ilościowych miar jakości procesów. Brakuje jeszcze wzorców zadowolonych w naszych warunkach, ale jest to problem, którego rozwiązanie jest kwestią czasu.

Podsumowanie

W lipcu br. Sejm RP przyjął *Uchwałę w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce*. Uchwała zobowiązuje rząd, między innymi, do przygotowania planów i ustalenia priorytetów rozwoju systemów informacyjnych wspierających samorządność lokalną. Nie jest to jeszcze fakt pozwalający przewidywać siłę i formę wsparcia samorządów. Wsparcie i koordynacja są tu potrzebne bo nie sposób budować społeczeństwo informacyjne jeżeli podstawowy aparat administracyjny państwa, jaki tworzą samorzady terytorialne, nie będzie wyposażony w wiedzę i technologie informacyjne odpowiadające aktualnym standardom.

Działania rządu, nawet daleko posunięte, nie rozwiążą większości konkretnych problemów jakich nastrocza praktyka dnia codziennego. Statystyka i *STATISTICA* nie jest bowiem łatwa chociaż twórcy programu dołożyli starań by usunąć wszelkie dające się usunąć przeszkody broniące dostępu do metod statystycznych osobom bez przygotowania specjalistycznego. Różnego rodzaju automaty pozwalają przeskakiwać ponad zawiłymi i niejasnymi procedurami. Automaty te trzeba jednak



zaprogramować. Tu pojawia się problem przystosowania i „doposażenia” programu odpowiednio do kwalifikacji pracowników, i potrzeb administracji samorządowej. Można by nawet mówić o wytworzeniu stylu użytkowania pakietu *STATISTICA*; nie naukowym nie przemysłowym ale samorządowym. Zasady działania samorządów są bowiem dość ściśle uregulowane i jednakowe w całym kraju. Jeżeli zatem jakiś samorządowy użytkownik programu *STATISTICA* opanował z dobrym skutkiem określony zakres zastosowań, to opracowane rozwiązania mogą być przeniesione do innych samorządów. Z biegiem czasu powstać może bogaty pakiet sprawdzonych rozwiązań i metod.