

STUDIA METODOLOGICZNE

Jolanta SZUTKOWSKA

Zarządzanie jakością w statystyce publicznej: standardy, metody, modele i narzędzia

Rozważania na temat zarządzania jakością w statystyce publicznej nie można rozpocząć bez określenia, czym jest jakość, jaka jest jej rola w pracach nad doskonaleniem badań statystycznych i uzyskaniem wiarygodnych danych statystycznych.

Jakość definiowana jest — według normy ISO 8402 z 1986 r. — jako ogół cech i właściwości produktu lub usługi, które decydują o zdolności zaspokojenia potrzeb zadeklarowanych lub domyślnych. Z kolei norma ISO 9000¹ określa jakość produktu statystycznego jako stopień, w jakim zespół istotnych cech produktu spełnia wymagania. Przytoczone definicje jakości są ze sobą spójne, ponieważ wskazują na konieczność istnienia zespołu cech produktu, które powinny spełniać wymagania — potrzeby użytkowników.

Należy zauważyć, że podejście do problematyki jakości zmieniało się przez lata, zanim zaczęto zwracać uwagę na potrzeby klienta — użytkownika. W początkowym okresie działania w zakresie jakości wiązały się z wykrywaniem wad produktu w procesie produkcyjnym. Obecnie główny akcent położony jest

¹ *Handbook for Quality Reports* (2009), podręcznik Eurostatu ESS, Luksemburg, s. 17.

na ocenę zdolności produktu do zaspokojenia potrzeb odbiorców — użytkowników i tworzenie poczucia satysfakcji z zaspokojonej potrzeby.

Kryzys finansowy w krajach strefy euro w ostatnich latach spowodował wzrost znaczenia działań prewencyjnych w pracach doskonalących jakość danych statystycznych. Znalazło to wyraz w różnych inicjatywach legislacyjnych podejmowanych na forum Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS). Komunikat Komisji nr 211 do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rzetelnego zarządzania jakością w statystyce europejskiej z kwietnia 2011 r. zawierał rekomendacje w zakresie standardowego zestawu procedur i narzędzi do efektywnego zarządzania jakością w statystyce. Celem Komisji Europejskiej stało się stopniowe odchodzenie od podejścia korekcyjnego na rzecz podejścia prewencyjnego w zarządzaniu jakością w statystyce europejskiej w ogóle, a w statystyce finansów publicznych w szczególności. Zgodnie z rekomendacjami Komunikatu działania Komisji Europejskiej były ukierunkowane na wzmacnianie zarządzania ESS oraz wdrożenie podejścia prewencyjnego szczególnie do weryfikacji statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP)².

Zalecenia Komisji wynikające z Komunikatu znalazły swój wyraz w nowelizacji Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych (EKPS) z 28.09.2011 r. oraz w proponowanych zmianach do regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej. Zmiany do EKPS dotyczyły przede wszystkim wzmocnienia niezależności zawodowej krajowych urzędów statystycznych oraz szerszego wykorzystania źródeł administracyjnych, z uwzględnieniem roli urzędów statystycznych w ich projektowaniu i dostosowaniu do celów statystycznych. Proponowane zmiany do regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej utrwalają kierunki działań zmierzające do wzmocnienia funkcji koordynacyjnej krajowych urzędów statystycznych w systemie statystycznym, wzmocnienia ich niezależności zawodowej i wykorzystania źródeł administracyjnych do celów statystycznych. W zmianach do regulacji zawarta jest również propozycja przygotowania dokumentu dotyczącego zaufania do statystyki publicznej CoC (*Commitments on Confidence*), który powinien być podpisany przez przedstawiciela strony rządowej danego kraju członkowskiego. Instrument ten ma zapewnić współodpowiedzialność rządu za tworzenie warunków instytucjonalnych zapewniających wiarygodność danych i zapewnienie zaufania do statystyki publicznej.

W doskonaleniu jakości w statystyce publicznej na poziomie strategicznym w ESS istotne są również, oprócz rozwiązań legislacyjnych, działania podjęte przez *Sponsorship Group on Quality*³ i *Sponsorship Group on Standardisation*⁴.

² *Towards robust quality management for European Statistics* (2011), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2011) 211 final, Brussels, 15.04.2011.

³ *Final Report from the Sponsorship on Quality* (2011), 10th meeting of the European Statistical System Committee, Wiesbaden, 28 September.

⁴ *Adoption of the Mandate of the Sponsorship on Standardisation* (2011), 9th meeting of the European Statistical System Committee, Luxembourg, 18, 19 May.

Prace tych grup polegają na wytyczaniu kierunków działań dotyczących poprawy jakości na poziomie instytucjonalnym, produktu i procesu statystycznego w ramach programu zapewnienia jakości QAF (*Quality Assurance Framework*) oraz działań standaryzacyjnych prowadzących do efektywnej kooperacji, harmonizacji i standaryzacji w ESS.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczność prowadzonych działań powinna być wspierana przez efektywne modele zarządzania jakością, standardy jakości ESS oraz metody pomiaru, oceny i monitorowania jakości. Istotną kwestią jest, aby koszty wdrażania usprawnień jakościowych w ESS nie przewyższały korzyści wynikających z wprowadzanych zmian, ale umożliwiały poprawę efektywności funkcjonowania krajowych systemów statystycznych przy racjonalnej alokacji zasobów finansowych, osobowych i rzeczowych.

MODELE ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ

Najbardziej znanym modelem jest **Globalne Zarządzanie Jakością TQM** (*Total Quality Management*)⁵. Jest to system skoncentrowany na jakości, oparty na udziale wszystkich członków organizacji nakierowanym na osiągnięcie długotrwałego sukcesu dzięki zadowoleniu klienta oraz na korzyści dla wszystkich członków organizacji i społeczeństwa. System TQM wymaga stosowania następujących zasad zarządzania jakością na każdym szczeblu organizacji:

- nastawienie na klienta,
- przywództwo,
- zaangażowanie ludzi,
- podejście procesowe,
- systemowe podejście do zarządzania,
- ciągłe doskonalenie,
- podejmowanie decyzji na podstawie faktów,
- wzajemnie korzystne więzi z dostawcami.

Zasady systemu TQM wywodzą się z norm jakości ISO 9000, zawierających zestaw standardów dotyczących zarządzania jakością, zalecanych dla każdego typu organizacji. Obecne normy ISO, które są najczęściej stosowane przez instytucje statystyczne, to:

- ISO 9000:2005 — Systemy zarządzania jakością — podstawy i słownictwo: zasady jakości, terminologia i modele;
- ISO 9001:2000 — Systemy zarządzania jakością — wymagania;
- ISO 9004:2000 — Systemy zarządzania jakością — przewodniki;
- ISO 19011 — Przewodniki jakości i/lub środowiskowe systemy zarządzania audytem;

⁵ J. Kordos (2001), *Globalne zarządzanie jakością wkracza do statystyki*, „Kwartalnik Statystyczny”, nr 2, s. 9—12.

- ISO 10013 — Przewodniki na temat systemu zarządzania dokumentacją jakości;
- ISO 20252:2006 (E) — Rynek, opinie i badania społeczne.

Istotnym walorem norm ISO jest zwrócenie uwagi na rolę podejścia procesowego w usprawnianiu funkcjonowania organizacji. Proces traktowany jest jako zestaw wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziaływających działań, które przekształcają „wejścia” w „wyjścia”. „Wyjście” z jednego procesu stanowi „wejście” do kolejnego. Wynikiem procesu jest produkt. Wyróżnia się procesy główne oraz pomocnicze.

Kolejny model, rekomendowany przez Eurostat do stosowania w ESS, to **model doskonałości EFQM**⁶ (*the European Foundation Quality Excellence Model*), który został przygotowany przez Europejską Fundację ds. zarządzania jakością. Najczęściej spotykaną odmianą tego modelu jest **model CAF** (*Common Assessment Framework*), oparty na analizie wyników i potencjału organizacji.

Kryteria potencjału to:

- przywództwo,
- strategia i planowanie,
- pracownicy,
- partnerstwo i zasoby,
- procesy.

Kryteria wyników zawierają:

- wyniki w relacjach z klientami,
- wyniki w relacjach z pracownikami,
- wpływ na społeczeństwo,
- kluczowe wyniki działalności.

Należy zauważyć, że stopień spełnienia wymagań poszczególnych kryteriów oceniany jest w skali punktowej. Model CAF wykazuje powiązania z zasadami Europejskiego Kodeksu Praktyk Statystycznych, zwłaszcza w zakresie zasady 3 — *Odpowiednia ilość zasobów* i zasady 9 — *Unikanie nadmiernego obciążenia respondentów*.

Oprócz modeli zarządzania jakością TQM i EFQM/CAF istnieją również inne metody, takie jak Six Sigma, zrównoważona karta wyników oraz własne, nowatorskie metody krajów członkowskich wspierające zarządzanie jakością.

Six Sigma to metoda zarządzania jakością, której zadaniem jest osiągnięcie doskonałości procesów biznesowych lub produktów finalnych, czyli osiągnięcie doskonałości w dziedzinach kluczowych dla organizacji.

Cel osiąga się tu stosując sekwencję: definiuj, mierz, analizuj, poprawiaj, sprawdzaj (ang. DMAIC).

Zrównoważona karta wyników jest instrumentem zarządzania strategicznego, który opisuje, co powinno być w instytucji mierzone, aby jak najlepiej oce-

⁶ <http://www.efqm.org/en/>.

nić efektywność realizowanej przez nią strategii. Zrównoważona karta wyników przekłada zatem misję i strategię instytucji na cele oraz system mierników, z uwzględnieniem następujących perspektyw:

- 1) finansowej,
- 2) klienta,
- 3) procesów wewnętrznych,
- 4) infrastruktury i rozwoju.

Z doświadczeń krajów członkowskich wynika, że stosują modele zarządzania oparte na zasadach TQM lub tworzą własne modele zarządzania jakością wykorzystujące dobre praktyki wynikające z modeli TQM i EFQM/CAF.

W Urzędzie Statystycznym w Niderlandach zastosowano nowatorski model zarządzania jakością ukierunkowany na obiekty OQM (*the Object-oriented Quality Management model*). Został on opracowany na podstawie wniosków wynikających z analizy norm jakości ISO, modelu EFQM oraz strategicznej karty wyników. Punktem wyjścia w konstrukcji modelu była teza, że organizacja składa się z wzajemnie powiązanych obiektów (produkty, procesy, zasoby ludzkie — personel, dokumentacja). Każdy z obiektów można scharakteryzować na podstawie zestawu cech, np. kompetencja, integracja, satysfakcja, dostępność. Powiązanie obiektu z charakterystyką, czyli zestawem opisywanych cech tworzy zagadnienia jakości, jak np. kompetencja personelu i satysfakcja personelu. Menadżerowie są odpowiedzialni za poszczególne zagadnienia, dla których określone są wymagania, metody kontroli oraz zidentyfikowane problemy. Zmiany w zagadnieniach jakości są monitorowane co kwartał. Rada składająca się z dyrektorów departamentów określa priorytety w ich doskonaleniu.

STANDARDY JAKOŚCI ESS, W TYM EUROPEJSKI KODEKS PRAKTYK STATYSTYCZNYCH

Standardy jakości ESS odgrywają ważną rolę w doskonaleniu modeli zarządzania⁷. Są to Deklaracja Jakości ESS, Zalecenia Grupy Kierującej Jakością LEG oraz EKPS.

Deklaracja Jakości ESS została przyjęta na 42. spotkaniu Komitetu do Spraw Programu Statystycznego we wrześniu 2001 r. Zawierała wizję ESS oraz zasady niezbędne do jego realizacji (uwzględnianie potrzeb użytkowników, stałe ulepszenia, zobowiązania dotyczące jakości, dostęp do informacji, partnerstwo w ramach ESS i poza nim, uwzględnianie potrzeb dostawców danych, zobowiązanie do przewodzenia, systematyczne zarządzanie jakością, efektywne i skuteczne procesy, zadowolenie i stałe doskonalenie personelu). Obecnie Deklaracja stanowi preambułę do znowelizowanego EKPS z 28 września 2011 r.

Zalecenia Grupy Kierującej Jakością LEG, przyjęte także na 42. spotkaniu Komitetu do Spraw Programu Statystycznego we wrześniu 2001 r., zawierają 21

⁷ H. Dmochowska (2001), *Jakość w statystyce*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 12, s. 8—14.

zasad składających się na kompleksowe podejście do zagadnienia jakości w ESS. Wśród nich coraz większą rolę odgrywają: poprawa relacji z respondentami i innymi dostawcami danych, informacje o jakości produktu zgodnie z komponentami jakości ESS, przygotowywanie podręczników zawierających zestawienia prawidłowych rozwiązań stosowanych w statystyce, wynikających z praktyki statystycznej, programy szkoleniowe dotyczące doskonalenia jakości badań statystycznych.

Europejski Kodeks Praktyk Statystycznych został przyjęty przez Komitet do Spraw Programu Statystycznego 24 lutego 2005 r. i wprowadzony Komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych 25 maja 2005 r. EKPS odzwierciedla Podstawowe Zasady Statystyki Oficjalnej uchwalone przez Komisję do Spraw Statystyki ONZ 14 kwietnia 1994 r. oraz jest oparty na Deklaracji Jakości ESS i zaleceniach grupy LEG. Składa się on z 15 zasad wyodrębnionych w ramach środowiska instytucjonalnego, a także procesów statystycznych oraz wyników badań statystycznych. Następnie EKPS został znowelizowany i przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskiego Systemu Statystycznego 28 września 2011 r.⁸.

Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- włączenia skróconej wersji Deklaracji Jakości do przedmowy EKPS;
- zapewnienia spójności z regulacją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 223/2009 na temat statystyki europejskiej, np. termin „statystyka oficjalna” zastąpiono terminem „statystyka europejska”;
- rewizji zasady 4 — *Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości* z powodu włączenia Deklaracji Jakości do przedmowy EKPS i zastosowania nowych wskaźników, które odnoszą się do polityki jakości i zarządzania jakością, procedur i produktów;
- udostępnienia informacji o polityce poufności użytkownikom zewnętrznym;
- wprowadzenia nowych informacji dotyczących m.in.: powoływania i odwoływania najwyższego kierownictwa urzędów statystycznych niezależnie od okoliczności politycznych (zasada 1 EKPS — *Niezależność zawodowa*); polityki jakości i zarządzania jakością (zasada 4 EKPS — *Zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniej jakości*); głównych rewizji lub zmian w metodologii (zasada 6 EKPS — *Bezstronność i obiektywność*); zwiększenia roli danych administracyjnych w badaniach statystycznych (zasada 8 — *Właściwe procedury statystyczne* i 9 EKPS — *Unikanie nadmiernego obciążania respondentów* — urzędy statystyczne dążą do udziału w projektowaniu systemów administracyjnych, zawierane są umowy między gestorami danych administracyjnych i jednostkami statystycznymi w celu wykorzystania danych do celów statystycznych oraz stosowania zasad EKPS, jednostki

⁸ Informacje o standardach jakości ESS, w tym EKPS, dostępne są na stronie internetowej GUS: http://www.stat.gov.pl/gus/5466_PLK_HTML.htm.

statystyczne współpracują z gestorami danych administracyjnych w celu zapewnienia odpowiedniej jakości danych, promowane są rozwiązania mające na celu łączenie danych w celu redukcji obciążenia); prowadzenia badań satysfakcji użytkowników w sposób systematyczny (zasada 11 EKPS — *Przydatność*); zamieszczania informacji o wykorzystaniu danych administracyjnych w opisach metodologicznych (zasada 15 EKPS — *Dostępność i przejrzystość*).

Praktyka statystyczna potwierdziła, że EKPS stał się jednym z najważniejszych standardów jakości ESS, prowadzącym do tworzenia efektywnej, nowoczesnej i terminowej statystyki.

Monitoring wdrażania EKPS odbywa się na podstawie przeglądów partnerskich i samooceny.

Przegląd partnerski w GUS odbył się 25—27 kwietnia 2007 r. Celem przeglądu było wytyczenie działań usprawniających implementację zasad EKPS.

Ostatnia samoocena według kwestionariusza przygotowanego przez Eurostat miała miejsce w GUS według stanu na 31 marca 2012 r. Z monitoringu wdrażania EKPS w polskiej statystyce publicznej wynika, że spośród 41 akcji usprawniających (sformułowanych w 2007 r.) w realizacji jest 11 (27%), mających charakter długofalowy. Są to głównie: wykorzystanie źródeł administracyjnych do celów statystycznych, poprawa jakości operatów do badań statystycznych, stosowanie metod imputacji w badaniach statystycznych, doskonalenie metodologii rachunków środowiskowych, budowa kompleksowego systemu metadanych oraz przygotowanie rozwiązań informatycznych umożliwiających projektowanie przez użytkownika analiz dostosowanych do własnych potrzeb.

W ramach zasady 4 EKPS, dotyczącej zobowiązania zapewnienia odpowiedniej jakości, Prezes GUS podpisał zarządzenie wewnętrzne nr 35 z 28 grudnia 2011 r. w sprawie pomiaru, oceny oraz monitorowania jakości badań statystycznych w służbach statystyki publicznej, dzięki któremu począwszy od IV kw. 2012 r. następuje stopniowe wdrażanie do praktyki statystycznej raportów jakości, mierników jakości, list kontrolnych i przeglądów jakości.

METODY POMIARU, OCENY I MONITOROWANIA JAKOŚCI

Metody pomiaru i oceny jakości odgrywają ważną rolę w ramach krajowych programów doskonalenia jakości w krajach członkowskich. Odnoszą się one do analizy 6 komponentów jakości⁹, które obejmują: przydatność, dokładność, terminowość i punktualność, dostępność i przejrzystość, porównywalność, spójność. Przy ocenie jakości badań uwzględnia się również koszty i obciążenia związane z tworzeniem statystyki oraz zagadnienia poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych.

⁹ Art. 12 regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 223/2009 na temat statystyki europejskiej określa definicje poszczególnych komponentów jakości.

W metodach pomiaru, oceny i monitorowania jakości wykorzystuje się następujące narzędzia:

- raporty jakości,
- mierniki jakości,
- listy kontrolne służące do samooceny badania, np. DESAP (*the European Self-Assessment Checklist for Survey Managers*),
- przeglądy jakości i audyty jakości,
- badania satysfakcji użytkowników, wizerunku instytucji, personelu,
- badania obciążeń respondentów.

Raporty jakości są to sprawozdania o jakości danych, zawierające opis podstawowych komponentów jakości, jak: przydatność (ocena potrzeb i satysfakcji użytkowników danych), dokładność, terminowość i punktualność, dostępność i przejrzystość, porównywalność oraz spójność, a także analiza powiązań między tymi komponentami, wysokość kosztów badań i obciążenia respondentów, poufność, transparentność i bezpieczeństwo danych.

Raporty jakości dotyczą następujących rodzajów badań:

- reprezentacyjne;
- pełne;
- oparte na źródłach administracyjnych;
- mieszane oparte na wielu źródłach danych;
- indeksy, np. cen;
- łączenie statystyki, np. rachunki narodowe.

Raporty jakości sporządzane są na podstawie regulacji prawnych Unii Europejskiej (UE), które szczegółowo określają ich zakres i terminy dostarczenia raportów do Eurostatu. Spośród badań objętych raportami jakości na szczególną uwagę — ze względu na ich rolę w ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju — zasługują: rachunki narodowe, statystyka krótkookresowa, zharmonizowany indeks cen dóbr konsumpcyjnych oraz badania: siły roboczej LFS, wolnych miejsc pracy, indeksu kosztów zatrudnienia, kosztów pracy, struktury wynagrodzeń według zawodów, a także strukturalna statystyka przedsiębiorstw, badanie PRODCOM, badanie wykorzystania technologii teleinformatycznych ICT i statystyka handlu Intrastat/Extrastat.

Najważniejsze trendy wynikające z regulacji UE i przewodników Eurostatu z zakresu raportowania o jakości to:

- większy nacisk na analizę potrzeb i satysfakcji użytkownika;
- podkreślenie roli poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych;
- uzależnienie zawartości raportu jakości od rodzaju analizowanego badania;
- uproszczenie listy mierników jakości.

Mierniki jakości można zdefiniować jako mierniki służące pomiarowi jakości badania w ramach poszczególnych komponentów jakości¹⁰.

¹⁰ Listę mierników jakości zalecanych do stosowania w ESS zaprezentowano w podręczniku Eurostatu *ESS Standard for Quality Reports* (2009), Luksemburg, s. 28—30.

Standardowe mierniki jakości do stosowania w GUS są następujące:

- przydatność — stopa dostępnych zmiennych;
- dokładność — współczynnik wariancji, podmiotowy wskaźnik odpowiedzi, przedmiotowy wskaźnik odpowiedzi, stopa imputacji, wskaźnik nadmiernego pokrycia, wskaźnik błędnej edycji, przeciętny rozmiar korekty danych;
- terminowość i punktualność — średni okres między terminem sprawozdawczym a danymi wynikowymi (wstępnymi, ostatecznymi), punktualność harmonogramu publikacji;
- dostępność i przejrzystość — liczba publikacji oraz baz danych, kompletność metadanych w udostępnionych badaniach;
- porównywalność danych — długość porównywanych szeregów czasowych, asymetria w porównywanych szeregach statystycznych;
- spójność — liczba badań wykazujących cechy spójne w zakresie zmiennych;
- pozostałe aspekty jakości — obciążenie jako roczne obciążenie respondenta w godzinach przepracowanych lub obciążenie finansowe.

Obecnie w ESS trwają prace mające na celu doskonalenie mierników jakości wykorzystywanych w przetwarzaniu i integracji danych dla zmiennych procesowych i służących ocenie jakości danych administracyjnych. Istotną rolę odgrywa też uwzględnienie mierników jakości, wraz ze strukturą raportów jakości, w metadanych referencyjnych dotyczących jakości oraz w metadanych o charakterze procesowym (np. metody imputacji i estymacji danych, stopa imputacji).

Listy kontrolne są to zestawy pytań dotyczące rozpoznania problemów jakościowych w badaniu statystycznym i służące samoocenie jakości badania. Powszechnie stosowaną listą pytań kontrolnych w ESS jest lista DESAP.

Listą kontrolną DESAP składa się z 7 tematów badawczych:

- a) decyzja o podjęciu badania;
- b) projekt badania;
- c) metoda zbierania danych;
- d) metoda przetwarzania danych;
- e) analiza danych i jakości wyników;
- f) dokumentacja badania i rozpowszechnianie wyników;
- g) usprawnienia.

W ramach każdego tematu badawczego DESAP wyodrębnia się trzy kategorie pytań:

- a) pytania usprawniające;
- b) pytania oceniające;
- c) pytania otwarte.

Na podstawie odpowiedzi na pytania usprawniające sporządzany jest profil jakości dla danego badania statystycznego w postaci graficznej.

W celu analizy mocnych i słabych stron badania, wraz ze wskazaniem dobrych praktyk i działań naprawczych, prowadzi się przeglądy jakości i audyty jakości.

W **przeglądach jakości** uczestniczą osoby zaangażowane w realizację danego badania statystycznego.

Audyty jakości są to przeglądy badania statystycznego z udziałem autora oraz organizatora badania i zespołu audytorskiego składającego się z osób niezwiązanych z danym badaniem statystycznym.

Przedmiotem przeglądu i audytu jakości są wszystkie lub wybrane fazy badania. W skład zespołu prowadzącego przegląd lub audyt wchodzi najczęściej: metodolog, ekspert ds. informatycznych w zakresie przetwarzania danych oraz autor badania.

Istotną kwestią w prowadzeniu przeglądów i audytów jakości jest stosowanie analizy SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) przy ustalaniu mocnych i słabych stron procesu oraz szans i zagrożeń — działań usprawniających badania statystyczne. Cennym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku monitorowania implementacji zaleceń usprawniających w badaniu. Takie podejście zapewnia skuteczne wdrażanie działań usprawniających jakość w badaniu statystycznym.

Kolejnymi narzędziami do pomiaru i oceny jakości są **badania satysfakcji użytkownika**. Są one prowadzone zazwyczaj przed przeglądem partnerskim. Standardowy zakres informacji obejmuje: dziedziny statystyczne, z których korzysta użytkownik, częstotliwość kontaktów z urzędem statystycznym, ogólną ocenę jakości danych pod względem np. kompletności, terminowości oraz dokładności, ocenę kompetencji pracowników urzędu. Istnieją urzędy statystyczne, w których badania satysfakcji użytkowników mają już wieloletnią tradycję, np. w Portugalskim Urzędzie Statystycznym formularze udostępniane są na stronie internetowej urzędu w trybie *on-line* i adresowane do wszystkich lub tylko wybranych grup użytkowników (dziennikarze, naukowcy). Podstawowe informacje zebrane w badaniach dotyczą: jakości ogólnej informacji statystycznej, jakości produktów i usług z uwzględnieniem ich cen, oceny ogólnego wizerunku instytucji, w tym lojalności i zaufania do instytucji. Do analizy budowy zaufania do statystyki publicznej wykorzystuje się także **badania zaufania do instytucji**.

Biorąc pod uwagę, że na doskonalenie zarządzania jakością całej instytucji ma wpływ nie tylko satysfakcja użytkowników danych i zaufanie społeczeństwa, ale także satysfakcja statystyków i dostawców danych, kraje członkowskie prowadzą również **badania satysfakcji personelu** (np. urząd statystyczny w Finlandii) oraz systematycznie analizują obciążenie respondentów — dostawców danych, w celu redukcji kosztów i unikania dublowania obowiązków sprawozdawczych. Eurostat zaleca, aby do **badania obciążenia respondentów** wykorzystywać roczne obciążenie respondenta w godzinach przepracowanych. W tym celu do formularzy i ankiet statystycznych są wprowadzone pytania o czas przeznaczony na zebranie informacji i wypełnienie formularzy/kwestionariuszy do badań statystycznych. W niektórych krajach prowadzi się także rozszerzone

badania obciążeń respondentów, z uwzględnieniem nie tylko obciążenia obiektywnego na podstawie pomiaru czasu przepracowanego, ale również subiektywnego, związanego m.in. z ogólną oceną budowy kwestionariusza, liczbą pytań w kwestionariuszu i ich złożonością, stopniem zrozumienia objaśnień, częstotliwością badania czy motywacją respondenta do udziału w badaniu.

W zależności od stopnia wdrożenia omówionych metod Eurostat rozróżnia trzy poziomy zaawansowania prac związanych z doskonaleniem jakości badań statystycznych w krajach członkowskich: podstawowy, średniozaawansowany, zaawansowany.

W ramach poziomu podstawowego zarządzania jakością badań statystycznych kraje członkowskie powinny:

- prowadzić badania satysfakcji użytkowników;
- sporządzać raporty jakości i mierniki jakości;
- analizować zmienne procesowe.

W ramach poziomu średniozaawansowanego zakłada się, że kraje członkowskie:

- prowadzą audyty/przeglądy jakości;
- dokonują samooceny jakości;
- prowadzą badania satysfakcji użytkowników;
- sporządzają raporty jakości i mierniki jakości;
- analizują zmienne procesowe.

W ramach poziomu zaawansowanego kraje członkowskie są w stanie:

- stosować certyfikaty i etykietowanie produktów statystycznych;
- prowadzić audyty/przeglądy jakości;
- dokonywać samooceny jakości;
- prowadzić badania satysfakcji użytkowników;
- sporządzać raporty jakości i mierniki jakości;
- analizować zmienne procesowe.

Najwyższy stopień zaawansowania prac dotyczących zarządzania jakością związany jest z przyznaniem etykiet jakości produktom statystycznym i otrzymaniem certyfikatu jakości. Obecnie certyfikat jakości otrzymały Słowacki Urząd Statystyczny i Litewski Urząd Statystyczny.

Na zakończenie przeglądu metod związanych z zarządzaniem jakością należy wymienić wspomniany już wcześniej dokument na temat zobowiązań dotyczących zaufania w statystyce publicznej — **CoC**¹¹. Ma on charakter dokumentu rządowego. Zgodnie z zamierzeniami ma być podpisywany przez przedstawiciela strony rządowej kraju członkowskiego oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej. Rząd kraju członkowskiego bierze odpowiedzialność za stworzenie odpowiednich warunków instytucjonalnych służących rozwojowi krajowego systemu

¹¹ Dokument CoC został wymieniony jako instrument do budowania wiarygodnej statystyki w projekcie znowelizowanej regulacji nr 223/2009 na temat statystyki europejskiej.

statystycznego, które zapewniałyby tworzenie wiarygodnej statystyki o odpowiedniej jakości. CoC należy traktować zatem jako rozwiązanie służące wzmocnieniu wdrażania EKPS i doskonaleniu jakości statystyki w krajach członkowskich.

Podsumowanie

Podsumowując zarządzanie jakością w statystyce publicznej należy zauważyć, że polega ona na doskonaleniu jakości nie tylko środowiska instytucjonalnego, ale również procesów i produktów statystycznych. Wszyscy pracownicy instytucji statystycznych stosownie do kompetencji powinni uczestniczyć w budowaniu i wdrażaniu kompleksowego zarządzania jakością, w tym w stosowaniu odpowiednich standardów, metod, procedur i zasad. Prowadzone działania na różnych płaszczyznach i szczeblach powinny być ze sobą spójne i wzajemnie się uzupełniać. Wdrażanie nowoczesnych narzędzi, metod, procedur w zakresie doskonalenia jakości musi być wynikiem budowania sposobu myślenia i postępowania ukierunkowanego na zmianę, rozwój i innowacje. Jest to związane z tworzeniem odpowiedniej kultury organizacji ukierunkowanej na działania poprawiające jakość.

Wśród trendów usprawniających działania jakościowe, które były omawiane na ostatniej Międzynarodowej Konferencji Jakości w Atenach od 30 maja 2012 r. do 1 czerwca 2012 r.¹² na uwagę zasługują:

- doskonalenie metod i form zbierania danych, z uwzględnieniem stosowania metody elektronicznej w badaniach gospodarczych, metody mieszanej w badaniach społecznych z wykorzystaniem CAWI, CAPI, CATI, CAII¹³;
- tworzenie warunków do przekazywania danych bezpośrednio z systemów informatycznych funkcjonujących w przedsiębiorstwach;
- wdrażanie innowacji w gromadzeniu danych, w tym wykorzystanie źródeł nietypowych;
- wykorzystanie źródeł administracyjnych do aktualizacji operatów statystycznych, imputacji i estymacji danych oraz do zastępowania nimi badań statystycznych;
- eliminowanie redundacji danych, ograniczanie obciążenia i kosztów badań poprzez integrację różnych źródeł danych;
- wykorzystanie nowych rozwiązań informatycznych w modernizacji badań w kierunku zapewnienia w jak największym stopniu automatyzacji przy gromadzeniu i przetwarzaniu danych;

¹² <http://www.q2012.gr/>.

¹³ CAWI — *Computer Assisted Web Interview* — wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony WWW; CAPI — *Computer Assisted Personal Interview* — wspomagany komputerowo wywiad osobisty; CATI — *Computer Assisted Telephone Interview* — wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny; CAII — *Computer Assisted Internet Interview* — wspomagany komputerowo wywiad przez Internet.

- wdrażanie działań standaryzacyjnych w zakresie pojęć, metodologii, klasyfikacji, list kodowych, narzędzi pomiaru i oceny jakości, rejestrów, formatów wymiany danych;
- doskonalenie metod walidacji danych;
- opracowywanie koncepcji danych eksperymentalnych dla statystyki w rozwoju i testowaniu nowych metod;
- wprowadzenie etykiet jakości dla produktów statystycznych;
- opracowanie sposobów komunikowania jakości użytkownikom danych;
- doskonalenie podejścia procesowego i działań standaryzacyjnych w ramach zmian w metodach produkcji statystycznej według modelu generycznego GSBPM;
- tworzenie kompleksowego systemu metadanych statystycznych.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż nawet innowacyjne rozwiązania organizacyjne, metodologiczne i nowoczesna infrastruktura IT mogą okazać się mało przydatne bez wystarczającego zaangażowania statystyków w posługiwanie się nimi. Systemowe podejście do zarządzania jakością nie gwarantuje aktywnej postawy i motywacji statystyków do wdrażania działań innowacyjnych w tworzeniu infrastruktury niezbędnej do stałego doskonalenia realizacji badań statystycznych. Zatem w efektywnym zarządzaniu jakością w statystyce publicznej czynnik ludzki odgrywa priorytetową rolę. Istotne są więc wszelkie działania instytucjonalne i operacyjne mające na celu rozszerzanie wiedzy i kompetencji zawodowych statystyków w kierunku rozwoju ich kreatywności i elastyczności w funkcjonowaniu w zmieniających się warunkach organizacyjnych, metodologicznych i technologicznych.

mgr Jolanta Szutkowska — GUS

SUMMARY

The paper presents an overview of methods, models and tools for quality management in official statistics and their role in building public trust in official statistics by obtaining reliable statistical data. However, even the most modern institutional and operational solutions in the field of quality management may be of little use if the statisticians are not adequately prepared to understand and implement them in everyday statistical practice. This is possible through the development of appropriate professional competence, informed participation of statisticians in changes and the use of their intellectual potential.

РЕЗЮМЕ

Статья представляет анализ методов, моделей и инструментов для управления качеством в официальной статистике и их значение в повышении общественного доверия к официальной статистике путем получения надежных статистических данных. Тем не менее, даже самые современные институциональные и операционные механизмы в области управления качеством могут оказаться мало полезными, если статистики не будут соответственно подготовлены к их пониманию и использованию в ежедневной статистической практике. Это является возможным в случае образования профессиональных компетенций, сознательного участия статистиков в состоявшихся изменениях и использования их интеллектуального потенциала.