

**THE ROLE OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEMS IN THEIR  
EFFORTS TO ENSURE THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE**

**ROLA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W DZIAŁANIACH  
NA RZECZ ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO  
PAŃSTWA**

dr Sebastian Bentkowski

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi  
w Józefowie

[s.bentkowski@interia.pl](mailto:s.bentkowski@interia.pl)

**ABSTRACT**

Quality management systems can be used by public administration bodies to improve internal security. The basic standards for such systems include the involvement of managers and employees in quality improvement, setting goals of the organization, planning activities and organizational structure to adapt to the requirements of internal and external quality, and also developing and applying quality indicators and evaluation. To achieve this goal, however, it is necessary to implement a documented quality management systems, which determines interaction of employees in all departments and at all levels of the institution in achieving quality, with the use of appropriate quality tools, which allows to identify potential obstacles to obtaining quality. Such a system must, however, each time take into account all the specificities of structures, in which it is implemented, and the type of performed tasks, and its inseparable component should be an the external and internal evaluation of the organization at all stages of its operation.

**KEYWORDS:** *ISO, International Organization for Standardization, standards for quality management, functioning of state institutions, quality standards*

**WSTĘP**

Realizacja zadań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego uwarunkowana jest czynnikami o charakterze prawnoustrojowym, orga-

nizacyjnym i społecznym. Potwierdzają to m.in. postanowienia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl których zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga zarówno tworzenia spójnych przepisów prawnych i kształtowania postaw społecznych, jak i doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Strategia wskazuje również, że osiągnięcie tego celu będzie możliwe poprzez zwiększenie efektywności działania administracji publicznej oraz systematyczne podnoszenie profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji państwowych, realizujących zadanie w tej sferze funkcjonowania państwa, a także upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>1</sup>.

Katalog uwarunkowań bezpieczeństwa wewnętrznego oraz formy i sposoby jego zapewnienia odwołują się do wypracowanych przez naukę i praktykę standardów i kryteriów pozyskania jakości działania organizacji, w tym jakości administracji publicznej.

W nauce przyjmuje się, że jakość to zgodność wymagań z oczekiwaniami. Jakością działań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego będzie zatem osiągnięciem takiego poziomu realizowania zadań państwa, który będzie zgodny z przyjętymi celami i założeniami w tym zakresie oraz będzie spełniał oczekiwania zarówno władz odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa, jak i społeczeństwo.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie w ujęciu teoretycznym istoty, celów i standardów systemów zarządzania jakością, które mogą być wykorzystane w działaniach administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

## **1. JAKOŚĆ W ASPEKTCIE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI**

Jakość można przy tym rozpatrywać w aspekcie zamiaru i wyniku. W pierwszym wypadku dotyczy to określenia wymagań, które powinny być spełnione, aby można było mówić o osiągnięciu jakości – „jakość typu”. W drugim wypadku, jakość stanowi relację między spełnionymi wymaganiami a oczekiwaniami – „jakość rzeczywiasta”<sup>2</sup>.

Zagadnienie jakości działania w realizowaniu zadań państwa, w tym zapewnieniu przez administrację publiczną odpowiedniej jakości w dzia-

---

<sup>1</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.  
<sup>2</sup> Lock, 2002, s. 26.

laniach na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, można rozpatrywać w ramach dwóch głównych podstaw metodologicznych. Pierwszą podstawę stanowi nauka administracji w ujęciu prakseologicznym oraz nauka prawa administracyjnego. Drugą określa nauka o zarządzaniu, a w jej ramach nauka o jakości, zwana kwalitologią, na gruncie której powstała teoria zarządzania jakością<sup>3</sup>. Oprócz doktryny znaczącą rolę pełni praktyka, która wdraża dorobek wyżej wymienionych nauk w sferę administracji publicznej oraz rozwija i popularyzuje stosowanie idei jakości w publicznym administrowaniu. O ile nurt prawno-administracyjny i prakseologiczny jakości administracji określa możliwości i korzyści wynikające ze stosowania jakości w administracji publicznej, o tyle teoria zarządzania jakością definiuje podstawowe pojęcia związane z jakością, takie jak jakość, system jakości, sterowanie, zapewnienie i zarządzanie jakością, zasady, metody i narzędzia jakości, modele i normy jakości, a ponadto wskazuje sposoby projektowania, wdrażania, utrzymania i doskonalenia jakości organizacji zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w oparciu o konkretne modele systemów zarządzania jakością.

Podejście ogólne w aspekcie działań administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego będzie dotyczyć całego systemu administracji publicznej, którego jakość można zdefiniować przy wykorzystaniu „filozofii jakości”. Określa ona, czym jest jakość zarządzania i zapewnienie jakości, jakie są główne zasady i warunki jej pozyskania, utrzymania oraz doskonalenia. W ujęciu jednostki lub powiązanej prawno-organizacyjnie grupy organów zastosowanie będą miały konkretne systemy zarządzania jakością, modele jakości, metody i narzędzia jakości, oparte na wypracowanych przez teorię i praktykę normach jakości. Należy podkreślić, że pozyskanie takiej jakości administracji dokonuje się przy wykorzystaniu jakościowych kryteriów ocen<sup>4</sup>.

## 2. DEFINICJA JAKOŚCI

Teoria zarządzania jakością ma swój początek w latach pięćdziesiątych XX wieku, kiedy to nastąpił gwałtowny rozwój gospodarki wielu państw, a zwłaszcza Stanów Zjednoczonych i Japonii. Początkowo koncepcje dotyczące jakości miały zastosowanie głównie w przedsiębiorstwach produkcyjnych i odnosiły się do wyrobów. Z upływem czasu idee jakości

<sup>3</sup> Hamrol, Mantura, 1998, s. 98.

<sup>4</sup> Bentkowski, 2006, s. 5 i nast.

zaczęto odnosić do zarządzania organizacjami, wskutek czego przeniknęły do instytucji o charakterze nieprodukcyjnym, w tym także instytucji państwowych i samorządowych<sup>5</sup>. Wypracowane przez przedstawicieli tej teorii pojęcie przedmiotu jakości (określanego w nauce mianem obiektu lub produktu) można rozpatrywać w ujęciu węższym i szerszym. Jakość w węższym ujęciu, wywodząca się z praktyki przedsiębiorstw wytwórczych, odnosi się do cech i składników określonych wyrobów, wytwarzanych w danym procesie produkcyjnym, lub usług świadczonych na rzecz ich odbiorców. Można ją nazwać jakością inżynierską. Jakość rozumiana szeroko – jakość uniwersalna obejmuje z kolei szczególnego rodzaju system zarządzania organizacją i dotyczy każdej czynności podejmowanej celem jego usprawnienia.

Usystematyzowania funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji jakości trafnie dokonała K. Szczepańska. Wyróżniła ona jedną uniwersalną definicję ogólną jakości, którą jest doskonałość produktu, dająca zadowolenie jego odbiorcy i stanowiąca przeciwstawienie niskiej jakości, a także pięć szczegółowych definicji jakości, składających się na jakość kompleksową i podzielonych ze względu na cechy je charakteryzujące. Produkt rozumiany jest przy tym szeroko i obejmuje (oprócz wyrobów) również usługi, sposób zarządzania oraz każdy wytwór pracy ludzkiej.

Do szczegółowych definicji jakości K. Szczepańska zalicza:

- definicję produktową – opierającą się na ocenie poszczególnych składników i cech produktu, pozwalającej na zhierarchizowanie wymagań jakościowych. Jakość ma przy tym wymiar ekonomiczny (im droższy produkt, tym wyższa jakość), a poziom tej jakości można określić poprzez kontrolę;

- definicję użytkową (zdolność użytkowa) – odnoszącą się do stopnia zaspokojenia potrzeb nabywcy poprzez identyczność kategorii jakości i satysfakcji nabywcy, zaś ocena jakości uzależniona jest od uwzględnienia w danym produkcie najbardziej preferowanych przez nabywcę cech i składników;

- definicję produkcyjną (dostosowanie do wymagań) – według której jakość produktu jest podstawą preferencji klientów i wyznacznikiem ich oczekiwań;

- definicję wartościową – która uzależnia jakość produktu od stopnia zainteresowania jego nabyciem przy akceptowalnym poziomie ceny

---

<sup>5</sup> Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 213-232; Bugdol, 2001, s. 7-13.

lub kosztu;

- definicję normatywną – zawartą w normie PN EN ISO 8402:1996, która stanowi, że jakość to ogół właściwości wyrobu lub usługi, determinujących zdolność wyrobu lub usługi do zaspokojenia stwierdzonych lub przewidywanych potrzeb<sup>6</sup>.

K. Szczepańska wyodrębnia ponadto psychologiczną definicję jakości (tożsamą z definicją jakości sformułowaną przez J. Dahlaord, K. Kristensen, G. K. Kanji w pracy *Podstawy zarządzania jakością*), według której jakość jest trwającym procesem tworzenia i umacniania stosunków poprzez ocenianie, współuczestnictwo i spełnianie ustalonych i wymaganych potrzeb<sup>7</sup>.

M. Bugdol traktuje z kolei jakość jako cel, wykraczający poza potrzeby i oczekiwania klientów, który odnosi się do właściwości danego obiektu i stanowi wartość samą w sobie. Autor ten mianem jakości określa między innymi:

- stan rzeczy charakterystyczny dla danego produktu,
- ogół właściwości i cech produktu ze względu na stopień zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klientów (odbiorców, nabywców),
- niemierzalną własność materii.

M. Bugdol wyróżnia ponadto „jakość życia”, która obejmuje cechy przypisywane wszelkim przedmiotom rzeczywistości. Wymienia także za K. Lisiecką jakość w znaczeniu: pasywnym (wyrób powinien spełniać oczekiwania odbiorców) oraz ofensywnym (wyrób powinien dostarczać satysfakcji jego nabywcom)<sup>8</sup>. Z przedstawionych definicji wynika, że jednym z elementów decydujących o jakości jest ocena, stanowiąca wyznacznik stopnia spełnienia wymagań i oczekiwań podmiotów występujących zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz danego systemu.

### **3. STANDARDY SYSTEMÓW ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ W ADMINISTRACJI**

Podstawą określenia jakości administracji publicznej w ujęciu systemu będą przede wszystkim definicje jakości w ujęciu szerokim, odnoszące się do jakości jako systemu zarządzania w organizacji – systemie instytucji. Węższe ujęcie jakości będzie miało natomiast zastosowanie w realizacji przez poszczególne organy administracji konkretnych celów, takich

<sup>6</sup> Szczepańska, 1998, s. 17-20.

<sup>7</sup> Dahlaord, Kristensen, Kanji, 2000, s. 25.

<sup>8</sup> M. Bugdol, 2001, s. 17-18.

jak świadczenie usług dla obywateli, wydawanie decyzji. Można zatem stwierdzić, że w określeniu jakości całego systemu administracji najbardziej pomocne będą istniejące w nauce o jakości i nauce zarządzania idee zarządzania jakością. W pozyskaniu jakości działań poszczególnych organów administracji publicznej niezbędne jest z kolei skorzystanie z wypracowanych przez teorię zarządzania jakością skonkretyzowanych systemów i modeli zarządzania jakością, takich jak *System Zapewnienia Jakości* według norm ISO, *Kompleksowe Zarządzanie Jakością* TQM, *Model Doskonałości* EFQM, *Powszechny Model Oceny* CAF.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że płaszczyzna metodologiczna zarządzania jakością ciągle się rozwija. Sformułowane przez czołowych przedstawicieli tej dziedziny: W. E. Deminga, J. M. Jurana, P. B. Crosby'ego i K. Ishikawę definicje i zasady zarządzania jakością mają swoją genezę w teorii statystycznej kontroli procesu W. Shewarta. Teoria ta określa metody pomiaru wahań i ciągłej poprawy procesów produkcji przed końcową fazą kontroli w celu wyeliminowania usterek, a także wytyczała główne kierunki badawcze dotyczące usprawniania organizacji w oparciu o system zarządzania jakością<sup>9</sup>. A. Hamrol i W. Mantura wyróżniają trzy podejścia do koncepcji zarządzania jakością: ewolucyjne, autorskie i regionalne. Pierwsze podejście analizuje etapy rozwoju koncepcji zarządzania jakością. Podejście autorskie opiera się na prezentacji dorobku naukowego czołowych przedstawicieli teorii zarządzania jakością. Trzecie podejście ukazuje uwarunkowaną lokalnie specyfikę koncepcji zarządzania jakością<sup>10</sup>. Zaproponowane wyżej podejścia, mimo że przenikają się wzajemnie, trafnie odzwierciedlają i systematyzują koncepcje zarządzania jakością.

Etapy rozwoju koncepcji zarządzania jakością można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa koncepcji, do której zalicza się kontrolę techniczną i kontrolę jakości, wskazuje kontrolę procesów jako najskuteczniejszy sposób pozyskania jakości. W drugiej grupie, zawierającej sterowanie jakością, zapewnienie jakości i zarządzanie jakością, uzależnia się pozyskanie jakości od zastosowania rozwiązań o charakterze systemowym. Zdaniem A. Hamrol i W. Mantury kontrola techniczna dotyczy wąskiego zakresu danego działania oraz polega na eliminowaniu błędów i usterek na poziomie podstawowego stanowiska roboczego. Z kolei kontrola jakości wykracza poza kontrolę końcowego etapu procesu wytwórczego, wskazu-

---

9 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 213-232.

10 Hamrol, Mantura, 1998, s. 90.

jąc na zapobieganie powstawaniu błędów za pomocą statystycznej kontroli jakości i samokontroli oraz rozłożenie odpowiedzialności za jakość na jednostki wykonawcze i zarządcze. Sterowanie jakością wykorzystuje model cybernetyczny ze sprzężeniem zwrotnym i rozszerza koncepcję zarządzania o planowanie i stymulowanie jakości za pomocą statystycznego regulowania procesów (SPC), samokontroli oraz systemu pracy „bezusterkowej”. Według tej koncepcji w pozyskaniu jakości musi być zaangażowane kierownictwo danej instytucji. Ostatni etap to zarządzanie jakością, wedle którego pozyskanie jakości wymaga udziału wszystkich komórek organizacyjnych danej instytucji oraz zastosowania szeregu funkcji zarządczych. Szczególną rolę odgrywa przy tym faza przygotowawcza działań wykonawczych, określana pojęciem zapewnienia jakości<sup>11</sup>. Można zatem uznać, że ostatnia omawiana koncepcja ujmuje problem w ujęciu szerokim. M. Bugdol wyraźnie jednak oddziela od zarządzania jakością system zapewnienia jakości, traktując go jako całość działań projektowanych i wykonywanych w procesie kształtowania jakości, w sposób zapewniający spełnienie wcześniej założonych wymagań. Jego koncepcja zarządzania jakością ma zdecydowanie węższy charakter i skierowana jest na zagwarantowanie oraz utrzymanie jakości.

Oba wymienione etapy składają się na pojęcie zarządzania przez jakość, zwane powszechnie w literaturze przedmiotu kompleksowym zarządzaniem jakością (Total Quality Management)<sup>12</sup>. To właśnie idea kompleksowego zarządzania jakością, obok systemu zapewnienia jakości według norm ISO, rozpropagowała możliwość stosowania systemów zarządzania jakością nie tylko w przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych, ale również w instytucjach o charakterze publicznym, zwłaszcza w administracji samorządowej.

Zarządzanie jakością w szerokim ujęciu jest przedmiotem badań zarówno teoretyków, jak i praktyków. Poglądy przedstawicieli tego kierunku na temat jakości organizacji różnią się od siebie głównie zakresem zmian organizacyjnych oraz stopniem zaangażowania jej członków, szczególnie kierownictwa, w pozyskaniu jakości. Za czołowego twórcę koncepcji zarządzania jakością uznaje się W. E. Deminga, który uzależnił dążenie do jakości od zmiany filozofii organizacyjnej w całym systemie zarządzania organizacją. W swojej koncepcji (ujętej w formie 14 zasad) podkreślał, że realizacja misji danej organizacji, w połączeniu ze statystyczną kontrolą

---

<sup>11</sup> Hamrol, Mantura, s. 90-91.

<sup>12</sup> M. Bugdol, 2001, s. 47.

jakości i zaangażowaniu pracowników, prowadzi do doskonalenia jakości i redukcji kosztów, przy czym można to osiągnąć jedynie poprzez wprowadzenie dużych zmian organizacyjnych. Z kolei J. M. Juran – autor funkcji zarządzania jakością, obejmującej planowanie, kontrolę i poprawę wykonania jakości, zwanej „trylogią Jurana” – uważał, że pozyskanie jakości danej instytucji nie wymaga dużych zmian organizacyjnych i w tym celu można wykorzystać już istniejący system podejmowania decyzji. K. Ishikawa wskazuje na zewnętrzny aspekt zarządzania jakością, wymagający doskonalenia jakości na każdym szczeblu organizacji oraz współpracy między jej komórkami organizacyjnymi, na przykład w formie grup roboczych, zwanych kołami jakości. Jego zdaniem, osiągnięcie i utrzymanie jakości jest determinowane czynnikami zewnętrznymi. Autor ten usystematyzował również przyczyny wystąpienia ewentualnych problemów pozyskiwania jakości w formie wykresu przyczyn i skutków, zwanym „wykresem Ishikawy”, do których zaliczył urządzenia, metody, materiały i pracowników<sup>13</sup>. Podobne spojrzenie na zarządzanie jakością prezentuje A. V. Feigenbaum, który w swojej koncepcji sterowania jakością totalną wskazuje na konieczność rozłożenia odpowiedzialności za jakość na wszystkie poziomy zarządzania organizacją, a nie tylko na służby sterowania jakością. Autor ten stwierdza ponadto, że istnieje możliwość wykorzystania kosztów jakości w ocenie skuteczności sterowania jakością. P. B. Crosby zwraca z kolei uwagę na profilaktykę i rolę kadry kierowniczej oraz opiera swoją koncepcję zarządzania jakością na pracy „bezusterkowej”, którą można osiągnąć poprzez rzetelność, profesjonalizm, współpracę i etykę wszystkich podmiotów funkcjonujących w danym systemie. Podobnie jak A. V. Feigenbaum, do wyznaczników oceny jakości zalicza koszty braku zgodności ze specyfikacją wymagań. Sformułował także „macierz Crosby’ego”, która określa pięć typów i stopni doskonałości systemu zarządzania jakością: niepewność, przebudzenie, uświadomienie, mądrość i pewność, a także kryteria ich oceny: świadomość kierownictwa w zakresie jakości, odpowiednia struktura organizacyjna, sposób rozwiązywania problemów jakości, koszty jakości, doskonalenie jakości oraz samoocena takich działań<sup>14</sup>.

Zaprezentowane metody i narzędzia zarządzania jakością wymagają bardziej szczegółowej analizy z uwagi na możliwość zastosowania ich w projektowaniu systemu zarządzania jakością w organach administracji publicznej.

---

<sup>13</sup> Stoner, Freeman, Gilbert, 1998, s. 218.

<sup>14</sup> Hamrol, Mantura, 1998, s. 94-96.



Proponowane przez W. E. Deminga 14 wytycznych doskonalenia jakości to:

- określenie długookresowego celu organizacji – jakości działania,
- zmiana całego istniejącego systemu na nowy, nastawiony na osiągnięcie jakości,
- ograniczenie końcowej kontroli na rzecz osiągnięcia jakości już na początkowym etapie działania,
- uzależnienie podejmowanych działań od oceny klientów zewnętrznych (a nie od kosztów),
- konieczność ciągłego doskonalenia procesów zachodzących w systemie poprzez jego analizę,
- wprowadzenie nowoczesnych metod szkolenia pracowników do wykonywania przypisanym im zadań,
- zapewnienie dostosowania stylu kierowania do struktury danego systemu,
- zapewnienie właściwej komunikacji w systemie, uwzględniającej propozycje pracowników,
- właściwa współpraca między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi systemu, prowadząca do pracy zespołowej,
- dostosowanie zakresu motywacji pracowników do możliwości systemu,
- rezygnacja z ilościowego wykonywania zadań na rzecz jakości ich wykonania,
- pomoc w efektywnym wykonywaniu zadań w miejsce okresowych ocen pracowników,
- wprowadzenie programu szkolenia pracowników w zakresie zarządzania jakością,
- współdziałanie i zaangażowanie całej kadry w doskonalenie jakości.

Zaprezentowane wytyczne wskazują na konieczność zasadniczych zmian o charakterze systemowym w celu poprawy jakości danej organizacji, które powinny uwzględniać zaangażowanie kadry kierowniczej i pracowników na niższym poziomie zarządzania. Wytyczne te pomijają natomiast oceny pracowników, na rzecz ocen systemu pod kątem jego możliwości prawidłowego wykonywania zadań organizacji.

Podstawowe problemy w realizacji sformułowanych przez W. E. Deminga zasad K. Szczepańska dzieli na dwie grupy: przeszkody planowania i przeszkody zarządzania kadrami. Pierwsze wynikają z krótkookresowego planowania oraz ilościowego podejścia do wykonywania zadań, drugie zaś z rotacji kadry kierowniczej oraz stosowania okresowych ocen pracowników<sup>15</sup>. Można zatem uznać, że identyfikacja tych problemów oraz działania skierowane na ich wyeliminowanie stanowią punkt wyjścia do usprawnienia organizacji za pomocą systemu zarządzania jakością.

W formie wytycznych zostały również sformułowane funkcje zarządzania jakością autorstwa J. M. Jurana, do których zalicza on następujący ciąg działań:

- opracowanie polityki jakości poprzez ustalenie ogólnych zasad i wytycznych,
- sformułowanie celów w dziedzinie jakości,
- zaprojektowanie i zaplanowanie działań zmierzających do pozyskania jakości,
- dostosowanie struktury organizacyjnej do realizacji założonych celów,
- odpowiedni dobór, szkolenie i motywacja pracowników,
- analiza wyników działania pod względem realizacji założonych celów oraz identyfikowanie i eliminowanie przyczyn rozbieżności.

Funkcje zarządzania jakością, zdaniem A. Hamrol i W. Mantury, porządkują przedmiotowy obszar badawczy, przy czym nie akcentują roli kierownictwa w pozyskiwaniu jakości<sup>16</sup>. Trzeba jednocześnie zauważyć, że wymienione funkcje mają częściowo odzwierciedlenie w normach serii ISO 9000 oraz stanowią schemat działań przy wdrażaniu systemów jakości w polskich urzędach administracji publicznej<sup>17</sup>.

Rolę kadry kierowniczej w zarządzaniu jakością uwzględnia P. Crosby, który w swojej koncepcji zarządzania jakością wymienia etapy dochodzenia do jakości organizacji, uzależniając jej pozyskanie, oprócz zapobiegania powstawaniu błędów, od odpowiedniej świadomości oraz działań kadry kierowniczej. Kadra kierownicza musi uznać jakość organizacji za priorytetową oraz określić ewentualne przeszkody w jej pozyskaniu w celu opracowania programu poprawy jakości. Program taki przewiduje opra-

---

15 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 219-224, K. Szczepańska, 1998, s. 26-28.

16 A. Hamrol, W. Mantura, 1998, s. 94.

17 Norma PN EN ISO 9001:2001.

cowanie polityki jakości z udziałem kadry kierowniczej, zorganizowanie zespołu do zaplanowania koniecznych zmian organizacyjnych na podstawie oceny dotychczasowych działań, stosowanie mierników jakości skierowanych na zidentyfikowanie obszarów wymagających poprawy, ustalenie kosztów jakości, prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej w zakresie dokonywanych zmian jakościowych, opracowanie planu pracy bezusterkowej, wyznaczenie celów przy współpracy z kierownictwem przed rozpoczęciem działań oraz usuwanie przyczyn zaistniałych problemów<sup>18</sup>. Poprawa jakości, według koncepcji sterowania jakością A. V. Feigenbau- ma, również wymaga zaangażowania kadry kierowniczej i pracowników, a także opracowania strategii organizacji ukierunkowanej na jakość zewnętrzzną i wewnętrzną oraz stosowanie nowoczesnych technik badania, mierzenia i regulowania jakości<sup>19</sup>.

Zaprezentowane poglądy na temat zarządzania jakością pozwalają na sformułowanie podstawowych wytycznych zarządzania jakością:

- kierownictwo oraz pracownicy muszą mieć świadomość znaczenia jakości i angażują się w jej pozyskanie i doskonalenie;
- wyznaczone cele organizacji, zaplanowane działania, struktura organizacyjna, uwzględniają wymagania jakości zewnętrznej i wewnętrznej;
- konieczne jest opracowanie i stosowanie mierników jakości oraz samooceny;
- powinien być wprowadzony system szkoleń, doskonalenia kwalifikacji pracowników oraz ich motywacji.

Proponowane wytyczne pokrywają się częściowo z wyznacznikami jakości zarządzania przedstawionymi przez M. Bugdol, który zalicza do nich przywódczą rolę kierownictwa, otwarte systemy komunikowania, współdziałanie w rozwiązywaniu problemów, koncepcję jakości zarządzania i edukacji oraz struktury do bezpośrednich kontaktów z klientami<sup>20</sup>.

Realizacja wytycznych jakości wymaga zbudowania i wdrożenia udokumentowanego systemu zarządzania jakością. System taki, za pomocą narzędzi i technik zarządzania jakością oraz pracy zespołowej, składa się na kompleksowe zarządzanie jakością (TQM). Pojęciem tym określa się sposób zarządzania oparty na założeniu, że do osiągnięcia rzeczywistej efektywności organizacji każda jej część musi ściśle współdziałać z inny-

18 K. Szczepańska, 1998, s. 28-33.

19 Hamrol, Mantura, 1998, s. 95.

20 M. Bugdol, 2001, s. 21.

mi, gdyż każda działalność i każda osoba wpływa na inne i odwrotnie, poddana jest oddziaływaniu ze strony innych. Cechą wyróżniającą kompleksowe zarządzanie jakością jest więc współdziałanie w pozyskaniu jakości pracowników zatrudnionych we wszystkich działach i na każdym szczeblu danej instytucji, a także wdrożenie systemu zapewnienia jakości i wykorzystanie narzędzi jakości. Szczególną rolę odgrywa przy tym kultura organizacji nastawionej na jakość oraz właściwa komunikacja między pracownikami<sup>21</sup>.

Upowszechnienie idei kompleksowego zarządzania jakością powinno dotyczyć w szczególności naczelnego kierownictwa, które mając świadomość znaczenia jakości, formułuje w polityce jakości jasno sprecyzowane cele jakości oraz angażuje się w ich realizację poprzez współpracę z niższymi szczeblami. Z przedstawionych przez M. Bugdol (za N. Wiliamsem) wytycznych polityki (strategii) jakości wynika, że działania skierowane na pozyskanie jakości, za których efekt ponosi odpowiedzialność wyższe kierownictwo organizacji, obejmuje sprecyzowanie celów, rozpoznanie i aktywne zaspokojenie potrzeb klientów, integrację celów organizacji z potrzebami otoczenia oraz informowanie o tych celach pracowników, szkolenie pracowników w zakresie zarządzania jakością, dokonanie przeglądu dotychczasowych procesów oraz dokumentowanie i wdrażanie nowych procesów, zewnętrzne audyty i przeglądy, wdrożenie systemu zapewniającego powtarzalność działań i rozwój organizacji<sup>22</sup>. Średnie kierownictwo ma natomiast opanować zasady TQM oraz wdrażać i przekazywać odpowiednie informacje podległym pracownikom. Należy również podkreślić, że kompleksowe zarządzanie jakością wynika z procesów zachodzących wewnątrz organizacji i nie da się narzucić organizacji „z zewnątrz”. Dlatego szczególnego znaczenia nabiera, w miejsce klasycznej zewnętrznej kontroli procesów, projektowanie rozbudowanych systemów jakości oraz audytu mających na celu zapobieganie powstawaniu błędów oraz samoocenę zachodzących procesów<sup>23</sup>.

System kompleksowego zarządzania jakością należy traktować jako szczególnego rodzaju model procesu zachodzącego w organizacji, którego części składowe są oceniane pod względem spełniania określonych wymogów. Proces ten jest przekształceniem produktów wejściowych „wkładów” w produkt wyjściowy „wyniki”, przy założeniu oddziaływania uzyskanych wyników na wkłady, tak zwane sprzężenie zwrotne. Do produktów wej-

21 D. Lock, 2002, s. 34.

22 M. Bugdol, 2001, s. 20-21.

23 D. Lock, 2002, s. 38-39.

ściowych zalicza się materiały, procedury, metody, informacje (wymagania), kadry, wiedzę, umiejętności i szkolenie oraz urządzenie i wyposażenie. Wkłady te podlegają transformacji na wyroby (rozumiane szeroko), usługi, informację i dokumenty<sup>24</sup>.

Zdaniem W. Mikułowskiego w procesie zarządzania jakością można wyróżnić trzy elementy:

- koncepcję i wdrażanie systemu zarządzania jakością, obejmujące definiowanie produktów wejściowych (określonych wyznacznikami jakości), identyfikację determinantów jakości działania organizacji, opracowanie i wdrożenie metod i procedur zmierzających do doskonalenia lub utrzymania przyjętych standardów, planowanie działań pod kątem realizacji założonych celów, stworzenie systemu ocen jakości organizacji oraz wkładów i wyników jej działania,
- organizację i koordynację zaplanowanych działań,
- kontrolę wykonania projektowanych działań oraz ocenę osiągniętych rezultatów i sprawności systemu zarządzania jakością.<sup>25</sup>

Można zatem stwierdzić, że ocena procesu pozwoli na wykrywanie i zapobieganie powstawaniu ewentualnych błędów, przy czym skuteczne osiągnięcie jakości wymaga zbudowania odpowiedniego systemu zarządzania jakością. Podejście systemowe w organizacji jest zatem warunkiem kompleksowego zarządzania jakością.

W ramach całego systemu jakości można wymienić trzy podsystemy, za które odpowiedzialność ponoszą osoby zarządzające organizacją. Pierwszy to system społeczny, zwany też systemem kulturowym, obejmujący zbiór przekonań i wynikających z nich zachowań wspólnych dla całej organizacji. Drugi, zwany systemem technicznym, odnosi się do narzędzi i metod niezbędnych do realizacji celów organizacji. Trzeci to system zarządzania wyznaczający efektywność procesów służących do zarządzania kadrami i zasobami organizacji, w którego skład wchodzi diagnoza zarządzania, wyznaczanie celów, wdrażanie polityki, zarządzanie i punkty kontrolne oraz zarządzanie interfunkcjonalne<sup>26</sup>.

A. Hamrol i W. Mantura definiują system zarządzania jakością jako wyodrębnioną całość w systemie zarządzania organizacji, złożoną z systemu zarządzającego jakością oraz ujętego jakościowo systemu zarządzanego. Wyodrębnienie organizacyjne systemu zarządzania jakością polega

24 D.Lock, 2002, s. 37.

25 Mikułowski, 2001, s. 22.

26 Stoner, Freeman, Gilbert: 1998, s. 224-225.

przy tym na „utworzeniu formalnej struktury organizacyjnej, obejmującej i realizującej funkcje zarządzania jakością”. Zaproponowany przez nich model systemu zarządzania jakością ma charakter uniwersalny, dzięki czemu może mieć zastosowanie do różnego typu organizacji. W skład tego systemu wchodzi system zarządzania jakością oraz ujęty jakościowo system zarządzany, z których każdy obejmuje podsystem społeczny, zasoby materialne i niematerialne oraz strukturę organizacyjną. Do systemu zarządzającego zalicza się ponadto skierowane na system zarządzany działania zarządcze, polegające na planowaniu, organizowaniu, przeprowadzeniu, kontrolowaniu i doskonaleniu. Działania te opierają się na informacji o jakości działań wykonawczych systemu zarządzanego. Zakres zarządzania jakością jest zatem wyznaczony zasięgiem i strukturą systemu zarządzanego. Model ten uwzględnia przy tym oddziaływanie otoczenia (obejmującego organizację o charakterze zasilającym i współpracującym) na procesy zachodzące w systemie zarządzania jakością. Między systemem zarządzającym a zarządzanym oraz między tymi systemami a otoczeniem, zachodzą sprzężenia, które występują w postaci:

- sygnałów zarządczych, wynikających z działań zarządczych systemu zarządzającego wobec systemu zarządzanego, mających na celu pozyskanie jakości systemu zarządzanego oraz jakości oddziaływań zewnętrznych systemu zarządzanego na otoczenie organizacji, jak i odwrotnie, tak zwana jakość wejścia i wyjścia,

- informacji o jakości systemu zarządzanego oraz jakości wejścia i wyjścia, niezbędnych do podejmowania działań zarządczych oraz kształtowania oddziaływań zewnętrznych w celu pozyskania wymaganej jakości wejścia,

- oddziaływań otoczenia na jakość wejścia i wyjścia. Jakość wejścia obejmuje nadrzędny cel organizacji, którym w wypadku przedsiębiorstw może być przychód, wartość lub zysk, a w administracji publicznej – realizacja interesu publicznego. Jakość wyjścia będzie z kolei dotyczyć produktów lub działań organizacji skierowanych na zewnątrz.

Istotą systemowego zarządzania jakością jest wypełnianie funkcji zarządzania, dotyczących postulowanej jakości wyjścia i działań wykonawczych oraz wymaganej jakości wejścia na podstawie dopływu potrzebnej informacji. Polega to na kształtowaniu oczekiwanej jakości poprzez uzyskanie i przetworzenie informacji o jakości wejścia na sygnały zarządcze systemu zarządzającego jakością. Sygnały te determinują następnie generowaną przez system zarządzany postulowaną jakość wyjścia, która z kolei

wpływa na jakość wejścia poprzez oddziaływanie na otoczenie<sup>27</sup>.

Osiągnięcie jakości wejścia będzie zatem uzależnione od spełnienia postulowanej jakości wyjścia za pomocą współdziałania systemu zarządzającego z zarządzanym oraz odpowiedniego oddziaływania na otoczenie organizacji. Należy podkreślić, że do skutecznego zarządzania jakością niezbędne jest dostosowanie, w oparciu o reguły sprawnościowe, struktury organizacyjnej oraz zasobów materialnych i niematerialnych organizacji do osiągnięcia jej celów.

Usprawnienie organizacji w zakresie umożliwiającym skuteczne osiągnięcie celów jakościowych może dokonać się poprzez system zapewnienia jakości, obejmujący strukturę organizacyjną, podział odpowiedzialności, procedury, procesy i zasoby umożliwiające wdrożenie zarządzania jakością. Systemy jakości składają się z trzech podstawowych elementów:

- procedur obejmujących całość organizacji,
- kontroli jakości w zastosowaniu do poszczególnych zadań,
- działań służb jakości na rzecz zapewnienia jakości.<sup>28</sup>

Procedury ogólnorganizacyjne utrwalane są za pomocą różnych „wzorców”. Przykładem takich wzorców są normy ISO serii 9000, określające zasady wdrożenia w organizacji systemu jakości, którego celem jest między innymi spełnianie ustalonych wymagań i oczekiwań odbiorcy zewnętrznego (klienta, petenta). Sformalizowany system jakości musi jednocześnie uwzględniać specyfikę struktury organizacji i rodzaj działalności, a także podlegać stosownej ocenie przeprowadzanej w ramach audytu i przeglądu. Celem tej oceny jest sprawdzenie, czy objęci nim ludzie wykonują zadania zgodnie z udokumentowanym systemem (audyt systemu) oraz czy system ten nadal spełnia ustalone wymagania (przegląd systemu). Jeżeli na podstawie wyników audytu lub przeglądu zachodzi potrzeba dokonania zmian w sformalizowanym i udokumentowanym systemie, niezbędne jest poinformowanie o tym każdej osoby, której zmiana dotyczy<sup>29</sup>.

#### **4. SYSTEM ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA WŁAŚCIWEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

Wdrożenie systemu zarządzania jakością w zakresie zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego przez organy państwowe

<sup>27</sup> Hamrol, Mantura, 1998, s. 100-106.

<sup>28</sup> D. Lock, 2002, s. 107.

<sup>29</sup> Sokołowicz, Srzednicki, 2004, s. 3 i nast.

można zatem uznać za podstawowy element pozyskiwania jakości w tej sferze działania. Wynika to z dostosowania tych norm do specyfiki działania administracji oraz wieloletniego doświadczenia w stosowaniu systemów zarządzania jakością w różnych organizacjach. Umożliwiają one szybkie zidentyfikowanie i zminimalizowanie ewentualnych zakłóceń w funkcjonowaniu systemu, a ponadto określają szczegółową procedurę wdrażania, dzięki której jednostki administracji publicznej, po uwzględnieniu wymogów prawnych, bez większych trudności mogą przeprowadzić taką procedurę. Należy podkreślić, że szereg wytycznych systemu jakości ma swoje bezpośrednie lub pośrednie odzwierciedlenie w już istniejących normach prawnych, co tym bardziej uzasadnia wykorzystywanie tych systemów do usprawniania administracji.

Do najważniejszych standardów systemu jakości w działaniach administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego można przykładowo zaliczyć:

- odpowiedzialność kierownictwa za politykę jakości, organizację, środki, przekazywanie uprawnień w zakresie zarządzania jakością oraz przegląd i ocenę tego systemu,
- opracowanie systemu obejmującego systemowe i szczegółowe procedury postępowania oraz instrukcje wewnętrzne (w administracji publicznej system musi być oparty na podstawach prawnych),
- przegląd umowy, który na gruncie administracji sprowadza się do analizy wymagań prawnych oraz sposobów wykonywania zadań w sferze zewnętrznej,
- sterowanie elementami systemu poprzez zaprojektowanie trybów postępowania w określonych sferach działalności,
- nadzór nad dokumentacją, polegający na opracowaniu i stosowaniu odpowiednich procedur zapewniających nadzór nad wszystkimi dokumentami w systemie,
- opracowanie i utrzymanie procedury zakupów, które zapewnią zgodność wyrobów i usług z wymaganiami i oczekiwaniami,
- nadzorowanie wyrobu dostarczonego przez klienta poprzez odpowiednie procedury nadzoru nad sprawdzaniem i wykorzystaniem posiadanej dokumentacji,
- identyfikacja świadczonych usług,
- zidentyfikowanie i planowanie procesu realizacji zadań oraz za-



pewnienie nadzorowania procesów,

- ustanowienie i utrzymywanie udokumentowanych procedur kontroli i badań celem sprawdzenia, czy wymogi prawne oraz standardy systemu są spełnione,
- opracowanie i stosowanie udokumentowanych procedur wdrażania działań korygujących i zapobiegawczych celem wyeliminowania zaistniałych lub ewentualnych zakłóceń systemu,
- nadzorowanie zapisów dotyczących jakości oraz wewnętrzne przeglądy i oceny jakości,
- określenie i stosowanie metod statystycznych w prowadzonej działalności.<sup>30</sup>

## **PODSUMOWANIE**

Na podstawie powyższej charakterystyki systemów zarządzania jakością można stwierdzić, że wdrożenie tego rodzaju systemu może być jedną z metod osiągnięcia jakości działania organów państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Dotychczasowe doświadczenia państw w wdrażaniu tego rodzaju systemów w instytucjach państwowych wykazały przy tym, że ich wdrożenie przyczynia się do zwiększenia jakości działań, w tym skuteczności i efektywności osiągnięcia celów poszczególnych organizacji.

Do podstawowych wytycznych zarządzania jakością mogących mieć zastosowanie w działaniach administracji publicznej na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego można zatem zaliczyć zaangażowanie kierownictwa i pracowników w pozyskanie i doskonalenie jakości działania, wyznaczenie celów organizacji, zaplanowanie działań i dostosowanie struktury organizacyjnej do wymagań jakości zewnętrznej i wewnętrznej, a także opracowanie i stosowanie mierników jakości oraz ocenę. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest jednak wdrożenie udokumentowanego systemu zarządzania jakością, determinującego współdziałanie pracowników zatrudnionych we wszystkich działach i na każdym szczeblu danej instytucji w pozyskiwaniu jakości, za pomocą odpowiednich narzędzi jakości oraz pozwalającego zidentyfikować ewentualne przeszkody w pozyskaniu jakości. Kształtowanie oczekiwanej jakości w ramach systemowego zarządzania jakością zależy również od spełnienia postulowanej „jakości

---

<sup>30</sup> Norma PN EN ISO 9001:2001; Moszoro, Obłuski, Posern-Zielińska, Turowski, Wójcik, Wysocki, 2002, s. 14-18.

wyjścia” za pomocą współdziałania systemu zarządzającego z zarządzanym oraz odpowiedniego oddziaływania na otoczenie organizacji, przy jednoczesnym dostosowaniu struktury organizacyjnej oraz zasobów materialnych i niematerialnych organizacji do osiągnięcia jej celów.

Należy zatem podkreślić, że idee zarządzania jakością, rozumiane jako specyficzny system zarządzania w organizacji (jakość w ujęciu szerokim), będą miały zastosowanie do określenia wytycznych pozyskania jakości działania w sferze zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w ujęciu systemu. Działania skierowane na poprawę jakości wykonania zadań w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego na poziomie poszczególnych organów administracji publicznej mogą być natomiast oparte na skonkretyzowanych systemach i modelach zarządzania jakością. Jednym z takich skonkretyzowanych systemów, który można wykorzystać do pozyskiwania jakości administracji publicznej, jest system jakości według norm ISO, którego standardy opisujące między innymi procesy organizacji oraz sposoby oceny jakości pozwalają dostosować daną instytucję do spełniania zamierzonych rezultatów. System taki musi jednak każdorazowo uwzględniać specyfikę struktury, w ramach której jest wdrażany, oraz rodzaj wykonywanych zadań, a jego nieodłącznym elementem powinna być zewnętrzna i wewnętrzna ocena organizacji na wszystkich etapach jej funkcjonowania.

## REFERENCES

1. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
2. Lock, D. , Podręcznik zarządzania jakością, Warszawa 2002,
3. Hamrol, A., Mantura, W .Zarządzanie jakością - teoria i praktyka, Warszawa – Poznań 1998,
4. Bentkowski, S. Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej, Lublin 2006 – praca doktorska (niepublikowana).
5. Stoner, J., Freeman, R. E., Gilbert D. R.: Kierowanie, Warszawa 1998,
6. Bugdol M., Zarządzanie jakością w administracji samorządowej, Opole 2001,
7. Szczepańska, K.: Kompleksowe Zarządzenie Jakością TQM, Warszawa 1998,
8. Dahlaord, J. J., Kristensen, K. Kanji G. K. : Podstawy zarządzania jakością, Warszawa 2000,

9. Norma PN EN ISO 9001:2001,
10. Mikułowski, M., Zarządzanie jakością w szkolnictwie wyższym i problemy edukacji w dziedzinie administracji [w:] Jakość w administracji. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej”, Łódź 2001,
11. Sokołowicz, W., Szrednicki A., ISO System zarządzania jakością, Warszawa 2004,
12. Moszoro, M., Obłuski, M., Posern-Zielińska, A., Turowski, B. Wójcik, M., Wysocki, S., Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej, Warszawa 2002,