

ZAPEWNIANIE BEZPIECZEŃSTWA JAKO PRZEDMIOT ZARZĄDZANIA¹

Krzysztof SZWARC

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie: Zapewnianie bezpieczeństwa narodowego to złożony proces, w którym kluczową rolę odgrywa państwo, jako szczególna organizacja oraz system działania. W artykule przedstawiono istotę procesu zarządzania bezpieczeństwem jako systemowego problemu, a także kryteriów oceny jego efektów, a także determinantów sprawności i skuteczności działania. Autor charakteryzuje zarządzanie kryzysowe oraz diagnozuje przyczyny obniżania efektywności tego systemu. Rozważania biorą pod uwagę przedmiot zarządzania określony również potrzebą bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: zarządzanie bezpieczeństwem, zarządzanie kryzysowe, efektywność, bezpieczeństwo państwa.

WSTĘP

Ograniczone środki zaspokajania potrzeb to uniwersalny problem, z którym zmagają się ludzie, niezależnie od czasu, szerokości geograficznej oraz przedmiotu działania. Problem ten dotyczy również sfery bezpieczeństwa, którego zapewnianie wymaga zaangażowania adekwatnych zasobów. Unikanie marnotrawstwa oraz optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów sprawia, że na zapewnianie bezpieczeństwa należy patrzeć jako na przedmiot zarządzania.

Przy czym zarówno w teorii jak i w praktyce celowe jest rozróżnianie pojęć zapewniania oraz zarządzania bezpieczeństwem. Pierwsze zagadnienie należy rozumieć jako zestaw działań w sferze zapobiegania występowaniu (urealnieniu) zagrożeń, poprzez ograniczanie podatności systemu na te zagrożenia oraz reagowania w celu przywracania akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa.

Przedsięwzięcia i procesy, o których mowa powyżej stanowią ciąg zaplanowanych i zorganizowanych działań, podlegających stałemu monitorowaniu i kontroli z punktu widzenia postępów w realizacji wyznaczonych celów. Należy zatem rozróżniać zarządzanie bezpieczeństwem jako proces polegający na realizacji wymienionych funkcji, skierowanych na dostępne zasoby i podejmowany dla osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa w sprawny i skuteczny sposób. Należy zauważyć, że podobnie jak w sferze biznesu, jednym z wyzwań zarządzania bezpieczeństwem jest adaptacja do zmiennych potrzeb społeczeństwa – konsumentów dobra publicznego „bezpieczeństwo narodowe”.

¹ Ten artykuł został zrealizowany w ramach pracy badawczej Nr RMN 766/2015 prowadzonej na Wydziale Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie i jest finansowany z tego projektu.

1. Zarządzanie bezpieczeństwem

Klasyczna interpretacja ingerencji państwa w zapewnianie bezpieczeństwa postrzegana była przez pryzmat ochrony przed wrogiem wewnętrznym oraz obrony przed wrogiem zewnętrznym. Pierwszy z wyróżnionych obszarów dotyczy przede wszystkim przeciwdziałania nieprzestrzeganiu norm prawa, regulujących sposób funkcjonowania społeczności, w skali lokalnej oraz państwa. Z kolei obrona przed wrogiem zewnętrznym konsekwentnie była kojarzona z tworzeniem oraz rozwijaniem sił zbrojnych. Taka formuła nie wyczerpuje jednak pojęcia „bezpieczeństwo” jako potrzeby, o szczególnie subiektywnym charakterze i trudnym do opisania zakresie działań prewencyjno-reaktywnych, umożliwiających jej spełnianie. Zwłaszcza, że wymagania warunkujące ten zakres ulegają ciągłym zmianom, stosownie do przeobrażeń otoczenia w jakim żyje człowiek. Dlatego zarówno w teorii jak i praktyce bardziej adekwatne wydaje się zwracanie uwagi na proces bezpieczeństwa, niż jego stan.

Państwo pełni rolę organizatora procesów zapewniania bezpieczeństwa, w ramach administrowanego terytorium oraz wpływa na bezpieczeństwo innych obszarów, zarówno w sposób pozytywny jak i negatywny. Ciekawa w tym kontekście wydaje się definicja J. Gołębiewskiego, według którego „zarządzanie kryzysowe jest organizowaniem procesów bezpieczeństwa, a nie »szczególnym rodzajem kierowania«”². W ten sposób wspomniany autor zwraca uwagę na potrzebę holistycznego postrzegania zagrożeń, ich wpływu na stan bezpieczeństwa podmiotu oraz systemowych działań ukierunkowanych na przywracanie stabilnych warunków funkcjonowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy odnieść się do istoty pojęć zarządzanie oraz sytuacja kryzysowa. W pierwszym przypadku chodzi o oddziaływanie na elementy systemu w taki sposób, aby osiągać jego cele w sprawny (tj. pozbawiony marnotrawstwa) oraz skuteczny (przynoszący spodziewane efekty) sposób. Zapewnianie bezpieczeństwa to proces realizowany przy permanentnych ograniczeniach budżetowych oraz zmieniających się z różną intensywnością uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Zarządzanie tym procesem ma zatem prowadzić do maksymalizacji funkcji celu, przy istniejących ograniczeniach finansowych, ludzkich, czasowych, technicznych i informacyjnych. W tym sensie zapewnianie bezpieczeństwa można traktować jako problem systemowy, gdzie znane są:³

- potencjał wejściowy (P_{t_0});
- stan bezpieczeństwa na wejściu (B_{t_0});
- oczekiwania dotyczące bezpieczeństwa – cel systemu (B_{t_c}).

Niewiadomą pozostaje sposób przejścia od stanu B_{t_0} do stanu B_{t_c} , czyli proces transformacji T. Za zarządzanie i realizację tego procesu odpowiada system

² J. Gołębiewski, *Propedeutyka zarządzania kryzysowego*, Difin, Warszawa 2015, s. 154.

³ K. Szwarc, P. Zaskórski, *Ciągłość działania systemów zapewniania bezpieczeństwa* [w:] B. Jagusiak (red. nauk.), *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, WAT, Warszawa 2015, s. 44.

bezpieczeństwa podmiotu (np. państwa, aglomeracji, przedsiębiorstwa, instytucji), który posiada pewne możliwości, które z punktu widzenia zadania optymalizacyjnego stanowią również ograniczenie (P_{t_0}).

Postrzegając proces zarządzania jako cykl o określonej sekwencji działań, dobór środków realizacji poprzedza ustalanie oraz dekomponowanie celów. Parametry B_{t_0} , B_{t_c} trzeba traktować jako funkcję, którą na potrzeby opracowania można ograniczyć do:

$$B = f(B_M, B_P, B_G, B_I, B_S, B_E, B_K), \quad (1)$$

gdzie:

- B – bezpieczeństwo;
- B_M – bezpieczeństwo militarne;
- B_P – bezpieczeństwo polityczne;
- B_G – bezpieczeństwo gospodarcze;
- B_I – bezpieczeństwo informacyjne;
- B_S – bezpieczeństwo społeczne;
- B_E – bezpieczeństwo ekologiczne;
- B_K – bezpieczeństwo kulturowe.

Przedstawione zmienne (1) można w pewnym uproszczeniu rozważać jako przedmiotowy zakres funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa, przy czym każda z wymienionych dziedzin składa się z sektorów. Taki podział ułatwia przedmiotową dekompozycję celów oraz zamierzeń w wymiarach strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Przy czym za L. Krzyżanowskim należy uściślić, że:⁴

- **zamierzenie** to określony przedmiotowo, możliwy do osiągnięcia w niesprecyzowanej perspektywie czasu, pożądany stan rzeczy;
- **cel** to określony przedmiotowo i podmiotowo, pożądany stan rzeczy, możliwy do osiągnięcia, w wyznaczonym czasie.

Poprawne definiowanie celów i zadań na wszystkich szczeblach organizacji jest niezwykle istotne dla całego procesu zarządzania, gdyż:⁵

- umożliwia integrację i konsolidację działań wszystkich członków organizacji na wyznaczonych priorytetach oraz zrozumienie w jakim kierunku zmierza (do czego dąży) organizacja;
- wspiera proces motywacji pracowników;
- umożliwia obiektywną ocenę realizacji zadań w systemie działania, zwłaszcza przy zachowaniu zasady SMART⁶.

Cele umożliwiają zatem sprecyzowanie: Co ma być efektem działania systemu?; Kiedy zostanie dostarczone? oraz Kto odpowiada za ten proces / przedsięwzięcie? Dekompozycja celów jest podstawą do budowy struktury organizacyjnej, adekwatnej do realizacji zadań. Zakładając, że bezpieczeństwo to funkcja wielu zmiennych (1), problemem pozostaje podział środków na wymienione dziedziny, w taki sposób, aby

⁴ L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, PWN, Warszawa 1999, s. 253.

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009, s. 212-213.

⁶ *S* – specific (precyzyjny, konkretny), *M* – measurable (mierzalny), *A* – ambitious (ambitny), *R* – realistic (osiągalny), *T* – time-bounded (określony w czasie).

osiągnąć największy efekt. Niewłaściwe rozpoznanie priorytetów oraz minimalnych potrzeb we wszystkich obszarach zapewniania bezpieczeństwa może prowadzić do zjawiska suboptymalizacji, czyli stanu gdy wraz ze wzrostem wartości parametru B_i , gdzie $i \in \{M, P, G, I, S, E, K\}$, spada wartość B^7 .



Rys. 1. Przyczyny nieefektywności wynikające z błędów zarządzania

Źródło: opracowanie własne

Podstawowym kryterium oceny sprawności i skuteczności działania jest efektywność (rys. 1), rozumiana jako koszt osiągnięcia celu. Jako cecha systemowa, efektywność winna służyć ocenie zarówno planowanych przedsięwzięć rozwojowych jak i wyników działania zorganizowanego. W ujęciu systemowym, kluczowe znaczenie ma ocena efektywności całkowitej, warunkowanej funkcjonowaniem każdego elementu, tj. efektywnością elementarną. Holistyczne postrzeganie bezpieczeństwa implikuje integrację działań oraz koncentrację na procesach zapewniania bezpieczeństwa, a nie na jego dziedzinach, czy sektorach.

Egzemplifikacją potrzeby integracji w sferze zapewniania bezpieczeństwa jest utworzony po zamachach z 11 września 2001 r. Departament Bezpieczeństwa Krajowego w Stanach Zjednoczonych Ameryki, którego zakres kompetencji dotyczy, szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza przeciwdziałania terroryzmowi, ochrony infrastruktury krytycznej państwa, zarządzania

⁷ Np. znaczny wzrost środków na zakup sprzętu wojskowego może wpłynąć pozytywnie na B_M . Wzrost nakładów na zbrojenia zostanie pokryty z środków na dyplomację, ochronę zdrowia, policję, czy ratownictwo. W efekcie wartość funkcji B może ulec obniżeniu.

bezpieczeństwem granic, zarządzania kryzysowego, cyberbezpieczeństwa oraz wywiadu i kontrwywiadu⁸. Krytyczne oceny organizacji systemu bezpieczeństwa USA zostały zawarte m.in. w raporcie dotyczącym zamachu z 11 września 2001 r.⁹ gdzie stwierdza się, że popełniono rażące zaniedbania w sferze zarządzania bezpieczeństwem oraz zaleca się znaczące zmiany tego systemu, uzasadniając, że „dobrzy pracownicy poradzą sobie ze złą strukturą, ale nie ma takiej potrzeby”¹⁰. W dalszej części raportu przedstawia się szereg zaleceń dotyczących usprawniania systemu bezpieczeństwa, poprzez integrację i standaryzację działań, pozostających wcześniej przedmiotem rywalizacji.

Spojrzenie na problem zapewniania bezpieczeństwa z perspektywy teorii systemów wymaga zwrócenia uwagi na miejsce oraz relacje danego podmiotu w otoczeniu. W. Bojarski zwraca uwagę, że działanie systemów powinno być postrzegane przez pryzmat¹¹:

- wewnętrznej struktury, uporządkowania i relacji elementów składowych oraz zdolności, tak postrzeganej całości do realizacji określonych zadań, przy istniejących ograniczeniach – **efektywności wewnętrznej**;
- funkcjonowania w ramach bardziej złożonej struktury, tj. nadsystemu, a zatem również dopasowania, umiejscowienia oraz relacji z pozostałymi elementami tego systemu oraz kooperacji lub ograniczaniu zdolności realizacji zadań tego bytu – **efektywności zewnętrznej**.

Takie podejście jest szczególnie adekwatne dla oceny funkcjonowania systemów bezpieczeństwa, w których strukturze, można wyodrębnić dziedziczne podsystemy odpowiedzialne za realizację szczegółowych celów i zadań. Oprócz przedmiotowej dekompozycji, organizacja systemu bezpieczeństwa odzwierciedla administracyjny podział państwa czego przykładem jest system zarządzania kryzysowego oraz wiele podmiotów wykonawczych jak Policja, czy PSP. Biorąc powyższe pod uwagę, kompletna ocena efektywności wymaga odniesienia zarówno do sprawności i skuteczności konkretnego podsystemu, czy elementu jak i jego wpływu na ogólny poziom bezpieczeństwa w skali lokalnej, regionu czy państwa. Takie podejście winno przyświecać decydentom na poziomie strategicznym, gdzie formalnie kształtowana jest struktura systemu bezpieczeństwa narodowego.

⁸ *Homeland Security Act of 2002*, Public Law 107-296, 107th Congress, 25th November 2002.

⁹ *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, National Commission on Terrorist Attacks, Washington D.C. 2004.

¹⁰ *Ibidem*, s. 399.

¹¹ W. Bojarski, *Efektywność systemowa przedsięwzięć gospodarczych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. B. Jańskiego w Warszawie, Warszawa 2001, s. 65-66.

2. Zarządzanie kryzysowe jako szczególny przypadek zarządzania bezpieczeństwem

Drugie z wyeksponowanych pojęć to sytuacja kryzysowa. Na gruncie teorii systemów, sytuacja kryzysowa może być postrzegana jako sytuacja będąca konsekwencją wykorzystania podatności systemu, powodująca zakłócenie takich cech jak stabilność, sterowalność, efektywność, a tym samym zagrażająca zdolności przetrwania i rozwoju systemu¹². Specyficznym etapem sytuacji kryzysowej może być kryzys, rozumiany jako moment przełomu, punkt zwrotny, rozstrzygający. P. Shrivastava charakteryzuje kryzys przez pryzmat sytuacji wymagającej podejmowania natychmiastowej reakcji, dużego destrukcyjnego wpływu oraz rekonfiguracji systemu – jako konsekwencji jego wystąpienia¹³.

Może, bo nie każda sytuacja kryzysowa musi prowadzić do takiego stanu. Z oboma pojęciami związana jest natomiast zmiana, która w przypadku kryzysu prowadzi do wystąpienia jakościowo nowego bytu, zmiany w definiowaniu potrzeb bezpieczeństwa lub destrukcji (likwidacji) systemu. Należy wyraźnie zaznaczyć, że sytuacja kryzysowa oraz kryzys, to pojęcia ogólne, przystające do opisu specyficznej sytuacji systemowej, wykorzystywane m.in. w medycynie, finansach, biznesie czy dyplomacji.

Formalna definicja zawarta w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, odzwierciedla przedmiot funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w wymiarze cywilnym (publicznym), będącym przedmiotem analizy w ramach tego artykułu. Zagadnienie zarządzania kryzysowego jest również poruszane w aspektach biznesowym oraz militarnym.

W literaturze, sytuacja kryzysowa często postrzegana jest jako sekwencja stanów pomiędzy sytuacją normalną, a sytuacją destrukcji, likwidacji, utożsamianą w kontekście zapewniania bezpieczeństwa państwa, ze stanem wojny. W tym sensie, przesłankami wystąpienia sytuacji kryzysowej są:¹⁴

- zakłócenie (załamanie) procesu rozwoju;
- ograniczona sterowalność;
- nieprzewidywalność oraz uzasadniony wzrost poczucia zagrożenia;
- niedobór czasu, informacji i innych zasobów;
- brak wyraźnych granic rozpoczęcia i ustania tego zjawiska.

Zwracając uwagę na ostatnią przesłankę należy podkreślić, że właściwe rozpoznanie i zdefiniowanie zakresu sytuacji kryzysowej implikuje podejście do identyfikacji i optymalizacji systemu zarządzania kryzysowego. Zarówno w teorii jak i w praktyce

¹² P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON”, Warszawa 2001, s. 31.

¹³ P. Shrivastava, *Crisis theory / practice: towards a sustainable future*, *Industrial & Environmental Crisis Quarterly*, Vol 7 no. 1, 1993, s. 25.

¹⁴ B. Zdrodowski (red.), *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, WSPol, Szczytno 2014, s. 53-57.

nie brakuje dywagacji na temat tego, czym tak naprawdę jest sytuacja kryzysowa, jak ją rozpoznawać, jakie są jej granice, a także czy konkretne zdarzenie można rozpatrywać jako sytuację kryzysową¹⁵. Problem precyzyjnego określenia istoty oraz zakresu sytuacji kryzysowej towarzyszył również powstawaniu przedmiotowej ustawy, o czym może świadczyć wyrok 51/4/A/2009 TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., gdzie zakwestionowano pierwotne brzmienie. W efekcie na mocy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁶ zaproponowano nową definicję tego pojęcia, w której:

- ponownie nie sprecyzowano warunków brzegowych wystąpienia lub ustania sytuacji kryzysowej, używając przymiotników wartościujących tj. znaczny;
- rozszerzono zakres pojęcia na sytuacje, do których rozwiązania można wykorzystać szczególne środki opisane w ustawach o stanach nadzwyczajnych.

W praktyce, sytuacja kryzysowa jest przede wszystkim kojarzona z koniecznością podejmowania niestandardowych działań, umożliwiających przywrócenie stabilnych warunków funkcjonowania, wykraczających poza rutynową działalność oraz możliwości służb, inspekcji i straży. Tym większa rola przypada systemowi odpowiedzialnemu za koordynację działań wymagających współdziałania terytorialnie i funkcjonalnie rozproszonych podmiotów wykonawczych. Stąd pomimo, że w zarządzaniu kryzysowym dominują działania prewencyjne w fazach zapobiegania i przygotowania¹⁷ to równie istotne jest reagowanie i odtwarzanie, wymagające specyficznych umiejętności: podejmowania decyzji pod presją czasu oraz permanentnego deficytu informacji, czasu, a także sił i środków.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu wynika, że jednym z często powielanych błędów jest utożsamianie systemu reagowania państwa na sytuacje kryzysowe z systemem zarządzania kryzysowego oraz dekompozycja tego drugiego na podsystem kierowania i wykonawczy. Należy zatem uściślić, że rolą systemów zarządzania jest tworzenie regulacyjnej sfery działania, ograniczanie wewnętrznej różnorodności systemów działania oraz realizacja procesów informacyjno-decyzyjnych, w celu wywoływania pożądanych zmian lub zapobiegania występowaniu zmian niekorzystnych. Znacznie bardziej widoczne są natomiast fizyczne procesy, realizowane w sferze realnej przez podmioty systemu wykonawczego¹⁸. Oba systemy należy postrzegać jako otwarte, zabezpieczane oraz zabezpieczające funkcjonowanie innych systemów w otoczeniu (rys. 2). Dlatego za J. Koniecznym ich funkcjonowanie można wyjaśniać na podstawie praw¹⁹:

¹⁵ Por. W. Skomra, *Struktura zarządzania kryzysowego w państwie – logika systemu*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, Tom X, Zeszyt 5, SWSPiZ, Łódź 2009, s. 136.

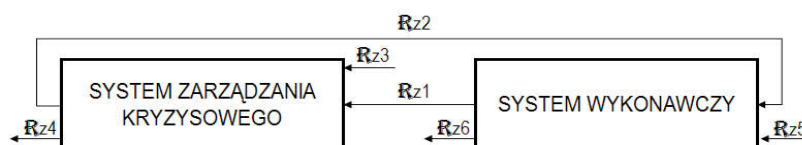
¹⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076.

¹⁷ Por. R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 44.

¹⁸ P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 67.

¹⁹ J. Konieczny, *Inżynieria systemów działania*, WNT, Warszawa 1983, s. 21.

- służebności innym systemom działania;
- zabezpieczenia innych systemów działania.



Rys. 2. Zabezpieczenie systemów reagowania na sytuacje kryzysowe
Źródło: opracowanie własne

Ogólnym problemem, do którego należy sprowadzać funkcjonowanie obu systemów jest zapewnianie bezpieczeństwa (rys 2.). System zarządzania kryzysowego pełni funkcję regulacyjną i zabezpiecza system wykonawczy (R_{z2}) informacjami dyrektywnymi. System wykonawczy odpowiada za implementację decyzji, realizację fizycznych procesów w sferze realnej, w tym procesów interwencyjno-ratowniczych, ewakuacji i transportu oraz zabezpiecza system zarządzania kryzysowego w informację deskryptywną (R_{z1}). Tak rozumiany nadsystem (rys. 2) kooperuje z innymi systemami w otoczeniu (R_{z3} , R_{z4} , R_{z5} , R_{z6}) w przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym, adekwatnie do posiadanych środków.

Ograniczoność zasobów w kontekście zapewniania bezpieczeństwa wymaga odwołania do ryzyka, jako obiektywnego kryterium oceny zagrożeń oraz hierarchizacji działań prewencyjno-reaktywnych. Zarządzanie ryzykiem zagrożeń na administrowanym terenie stanowi zasadniczą treść zarządzania kryzysowego i dotyczy społeczeństwa i jego mienia, środowiska, a także administracji publicznej, w zakresie zapewniania ciągłości funkcjonowania państwa²⁰, w przypadku wystąpienia (urzeczywistnienia) zagrożenia²¹. Szczególne znaczenie dla zachowania właściwego funkcjonowania administracji publicznej, przedsiębiorstw oraz społeczeństwa ma sprawność infrastruktury krytycznej. Dlatego proces jej ochrony to jedno z podstawowych zadań systemu zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie bezpieczeństwem wymaga podejmowania decyzji dotyczących przyszłości, zarówno tej odległej jak i bliskiej. W efekcie można mówić o niepewności oraz ryzyku dotyczących m.in.:

- oczekiwań określających bezpieczny stan systemu;

²⁰ Zakres pojęcia „ciągłości funkcjonowania państwa” wykracza poza poruszaną problematykę i dotyczy również stanu wojny, a za realizację takich działań może odpowiadać stworzony *ad hoc* system, czego przykładem może być Polskie Państwo Podziemne i jego aktywność w wymiarach cywilnym i wojskowym

²¹ R. Kaszubski, D. Romańczuk, *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2012, s. 145.

- realizacji przedsięwzięć umożliwiających spełnienie potrzeby bezpieczeństwa, przy istniejących ograniczeniach czasowo-kosztowych oraz jakościowych;
- przebiegu i skutków wystąpienia (urealnienia) zagrożenia pomimo podejmowanych decyzji.

Ryzyko w sferze procesów zarządzania kryzysowego, a szczególnie reagowania na sytuacje kryzysowe odnosi się do decyzji²² o angażowaniu dostępnych sił i środków. Problem ten dotyczy zarówno bieżącego funkcjonowania (wymiar operacyjny) jak i rozwoju systemu, poprzez wzmacnianie jego odporności na zakłócenia (wymiar strategiczny)²³. Oba przypadki implikują ogólną efektywność zarządzania kryzysowego i dotyczą wszystkich faz tego procesu. Jak zauważa E. Kołodziński, każdy podmiot odpowiedzialny za zarządzanie bezpieczeństwem dąży do minimalizacji²⁴:

- strat ponoszonych w wyniku wystąpienia zagrożenia;
- ryzyka decyzji w procesach zapewniania bezpieczeństwa;
- kosztów zapewniania bezpieczeństwa.

W literaturze dotyczącej zarządzania kryzysowego, ryzyko analizowane jest głównie w wymiarze operacyjnym, a zwłaszcza optymalizacji procesów decyzyjnych oraz informatycznych systemów wsparcia decydenta. Znacznie mniej miejsca poświęca się strategicznemu wymiarowi zarządzania ryzykiem w zapewnianiu bezpieczeństwa, związanego z sukcesywnym podnoszeniem odporności administrowanego obszaru na zagrożenia.

Do podobnych spostrzeżeń prowadzi analiza narzuconej ustawą²⁵ struktury planu zarządzania kryzysowego, w którym po udokumentowanej ocenie ryzyka zagrożeń, określa się szereg działań w sferze operacyjnej i organizacyjnej. Próżno natomiast w takim dokumencie poszukiwać strategii obniżania podatności na zagrożenia administrowanego terenu. Z analizy dostępnych planów na różnych szczeblach administracji wynika, że stały wzrost objętości tych dokumentów nie przekłada się na jego użyteczność, a zwłaszcza w warunkach stabilnych. W konsekwencji, można odnieść wrażenie, że rozwijanie potencjału systemu zarządzania kryzysowego nie przebiega zgodnie ze świadomie realizowanym planem, ale raczej „przy okazji” dużych imprez masowych, wymagających znacznego zaangażowania państwa, czego przykładem mogą być Światowe Dni Młodzieży.

²² E. Kołodziński (red. nauk.), *Wspomaganie decyzji w bezpieczeństwie*, WAT, Warszawa 2014, s. 24.

²³ P. Cabała, *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu bezpieczeństwem strategicznym przedsiębiorstwa*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2012, s. 84.

²⁴ E. Kołodziński (red. nauk.), *Wspomaganie decyzji...*, op. cit., s. 35.

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590, tekst jednolity, art. 5 ust. 2.

3. Determinanty efektywności zarządzania kryzysowego

Zgodnie z ustawą, za zarządzanie kryzysowe oraz tworzenie sprzyjających warunków do przetrwania i rozwoju w skali administrowanego obszaru, niezależnie od panujących warunków odpowiada administracja publiczna²⁶. W dokumencie tym zarysowano również strukturę systemu oraz zdefiniowano zadania dla różnych podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania kryzysowego. Istniejące regulacje wydają się jednak niekompletne i nieprecyzyjne, na co zwracają uwagę praktycy, zwłaszcza w kontekście finansowania realizacji zadań systemu na szczeblu samorządowym oraz organizacji i minimalnych wymagań dotyczących funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego.

Istotna różnica w funkcjonowaniu centrów na różnych szczeblach administracji publicznej dotyczy trybu pracy tego podmiotu, a zwłaszcza w aspekcie zapewnienia przepływu informacji pomiędzy podmiotami systemu. Zgodnie z art 16, ust. 2, pkt 1) do zadań wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego należy m.in. „pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego”. W dalszej części ustawy można przeczytać, że powiatowe centra zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz realizują zadania tożsame jak centra na szczeblu wojewódzkim²⁷. Tego typu „standaryzacja” zadań jest nieadekwatna, biorąc pod uwagę nieporównywalny potencjał organizacyjny komórek odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich i w starostwach powiatowych. Dlatego dalej stwierdza się, że starosta określa „organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych”²⁸. Z pierwszej części przywołanego ustępu wynika, że pracę centrum mogą zabezpieczać powiatowe służby, strażę lub inspekcje, których zwierzchnikiem w powiecie jest starosta²⁹. Wątpliwości budzi natomiast druga część ustępu, która upodabnia tryb pracy powiatowego centrum do fakultatywnie tworzonych centrów gminnych, które podobne obowiązki mogą realizować w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta³⁰. Ze względu na specyficzne miejsce centrów w ogólnej strukturze systemu na każdym szczeblu administracji, zasadne wydaje się uporządkowanie tego zagadnienia poprzez wydanie szczegółowego aktu prawa. W praktyce można wskazać więcej źródeł nieefektywności systemu zarządzania kryzysowego. Niektóre z nich wymieniono w tabeli 1.

²⁶ Ibidem, art. 2.

²⁷ Ibidem, art. 18 ust. 2.

²⁸ Ibidem, art. 18 ust. 3.

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r., Nr 91 poz. 578 tekst jednolity, art. 35 ust. 2 i 3.

³⁰ Por. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r., o zarządzaniu kryzysowym, op. cit., art. 20 ust. 1 pkt 1.

Tabela 1. Przyczyny nieefektywności zarządzania kryzysowego na tle funkcji zarządzania

| FUNKCJE ZARZĄDZANIA | PRZYCZYNY NIEEFEKTYWNOŚCI ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO |
|------------------------|---|
| Planowanie | <ul style="list-style-type: none"> • brak klarownej misji, wizji i strategii działania systemu • nieokreślenie źródeł oraz brak wsparcia finansowania zadań ZK w samorządzie • brak jasno zdefiniowanych celów oraz czasu realizacji zadań • niewłaściwie zdefiniowana perspektywa planowania • ustawowo narzucona struktura planu zarządzania kryzysowego • brak spójności pomiędzy różnymi przedmiotowo planami tworzonymi w ramach danej jednostki administracyjnej • brak spójności planów ZK tworzonych na różnych szczeblach • brak zrozumienia i rozróżniania pojęć „zagrożenie”, „ryzyko”, „podatność” |
| Organizowanie | <ul style="list-style-type: none"> • niedostateczne zróżnicowanie zakresu zadań i specjalizacji na różnych szczeblach administracji publicznej • nieprecyzyjny podział kompetencji pomiędzy wiodące i wykonawcze podmioty w różnych fazach ZK oraz mnożenie takich funkcji • nieustanowienie mechanizmów koordynacji pomiędzy podmiotami kierowania i wykonawczymi / interwencyjnymi • sposób i kryteria selekcji i doboru pracowników do struktur ZK • niewłaściwe ustanowienie relacji informacyjnych pomiędzy podmiotami kierowania i wykonawczymi oraz brak zintegrowanego systemu łączności • błędna dyslokacja / koncentracja zasobów pomiędzy szczeble odpowiedzialne za reagowanie i koordynację reagowania |
| Przewodzenie | <ul style="list-style-type: none"> • brak zaangażowania decydenta w kierowanie personelem oraz zarządzanie procesami zarządzania kryzysowego • ignorowanie problemów zgłaszanych przez podmioty wspierające • brak merytorycznego przygotowania oraz doświadczenia decydenta • przenoszenie sporów politycznych na płaszczyznę ZK • niejasne kryteria nagradzania i karania pracowników |
| Kontrola | <ul style="list-style-type: none"> • brak nadzoru nad terminowością oraz poprawnością realizacji bieżących zadań • niedopełnienie obowiązku kontroli spójności planów ZK • brak dokumentacji działań kontrolnych • niewyciąganie wniosków i konsekwencji z przeprowadzonych wcześniej kontroli |

Źródło: opracowanie własne

Komentując przedstawione zestawienie (tabela 1) należy zaznaczyć, że w podstawowym dokumencie regulującym funkcjonowanie zarządzania kryzysowego pojęcie

„system zarządzania kryzysowego” zostało wywołane tylko raz³¹. Dla porównania warto przypomnieć projekt ustawy z 1999 r., gdzie w art. 2 sprecyzowano wprost cele systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego³².

Innym problemem wydaje się mnogość aktów prawnych regulujących często to samo zagadnienie. Przykładem takiego obszaru problemowego jest ochrona kluczowych obiektów w państwie, nazywanych w różnych aktach: infrastrukturą krytyczną³³, obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa³⁴, obiektami podlegającymi obowiązkowej ochronie³⁵ oraz obiektami i urządzeniami o szczególnym znaczeniu³⁶. Brak zintegrowanego podejścia do zapewniania bezpieczeństwa skutkuje dublowaniem działań i stanowisk, a przez to również obniża efektywność całkowitą systemu bezpieczeństwa narodowego. W tym sensie zainteresowanie mogą budzić zapowiedzi opracowania i wejścia w życie ustaw: o kierowaniu bezpieczeństwem, o Krajowym Systemie Ratowniczym oraz o ochronie ludności i obronie cywilnej, wyartykułowane w projekcie *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*³⁷.

W kontekście funkcji organizowania na szczególną uwagę zasługuje zapewnianie sprawnej komunikacji pomiędzy systemem zarządzania kryzysowego oraz systemami wykonawczymi. Ze względu na istotę zarządzania, jako procesu informacyjno-decyzyjnego, zaniedbania w tym obszarze podważają sens istnienia tego systemu oraz znacznie ograniczają jego efektywność w wymiarze operacyjnym. Należy podkreślić, że problem ten nie dotyczy jedynie technicznych środków komunikacji (czyli np. zintegrowanego systemu łączności dla wszystkich podmiotów interwencyjnych), ale również środków i trybu pracy na najniższym szczeblu struktury, który zajmuje priorytetowe znaczenie w reagowaniu na sytuacje kryzysowe, ale również w informowaniu wyższych szczebli. Brak integracji informacyjnej znacznie utrudnia, o ile nie uniemożliwia, wczesne wykrywanie oraz postępowanie z takimi zagrożeniami jak epidemie.

Jak wcześniej zauważono, zarządzanie bezpieczeństwem to proces wymagający podejmowania decyzji obarczonych różnym poziomem ryzyka. Cechami działania w sytuacjach kryzysowych jest natomiast działanie pod presją czasu oraz sprzecznych lub braku wystarczających informacji. Zarządzanie w takich warunkach wymaga od decydenta szczególnych predyspozycji, nie zawsze podnoszonych podczas wyborów

³¹ Zob. ibidem, art. 7 ust. 4.

³² Por. M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 46.

³³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, op. cit.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1090.

³⁵ Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r., o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2005 r., Nr 145 poz. 1221.

³⁶ Ustawa z dnia 16 marca 2001 r., o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712.

³⁷ Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, s. 276-281.

samorządowych, wyboru przewodniczącego zarządu powiatu, czy nominacji wojewodów. Stąd różne zaangażowanie decydentów w proces zarządzania kryzysowego oraz rozwijania potencjału do takiego działania.

Jest to również widoczne w kontekście realizacji funkcji kontrolnej, o czym wiedzy dostarczają np. Raporty NIK. W jednym z nich³⁸ zarzuca się powszechne przekraczanie terminów przygotowywania planów zarządzania kryzysowego i ich aktualizacji, a także brak nadzoru nad ich kompletnością i spójnością. Jako przykład braku zaangażowania w proces kontroli nad przygotowaniem planów można przywołać przypadek jednego z wojewodów, który zaakceptował dokument składający się jedynie z części głównej. W informacji pokontrolnej stwierdza się, że w Polsce nie ma spójnego systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, a główną przyczyną takiego stanu jest „rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych bądź brak odpowiednich regulacji prawnych”³⁹.

Taka konkluzja, podzielana przez wielu praktyków zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji, budzi pewne obawy, zwłaszcza w kontekście ryzyka zagrożeń naturalnych występujących cyklicznie. Z drugiej strony należy pamiętać, że w kontekście systemów bezpieczeństwa znacznie łatwiej identyfikować i oceniać ich funkcjonowanie w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia, a znacznie trudniej z perspektywy skuteczności działań prewencyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że pomyślnie trzeba ocenić zabezpieczenie masowych imprez sportowych (w tym UEFA EURO 2012 oraz Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r.), a także Światowych Dni Młodzieży oraz Szczytu NATO w Warszawie w 2016 r. Co więcej, co zarysowano wcześniej, wymienione przedsięwzięcia przyczyniały się do wzmacniania zdolności reagowania na sytuacje kryzysowe, zwłaszcza w aspekcie technicznym oraz merytorycznym i doświadczenia.

PODSUMOWANIE

Z powyższych przesłanek wynika, że tworzenie efektywnego systemu bezpieczeństwa to skomplikowany proces, którego wyniki determinują zdolność przetrwania i rozwoju społeczeństwa. Trudność wypracowania adekwatnego rozwiązania wynika nie tylko z unikalności każdego państwa, a w konsekwencji ograniczonej zdolności adaptowania rozwiązań innych państwa, ale przede wszystkim zmiennych podstaw i wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa.

Postrzeganie zapewniania bezpieczeństwa przez pryzmat podejścia systemowego wymaga radykalnego przemyślenia aktualnej organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego pod kątem kryteriów efektywności, spójności, kompletności i gotowości

³⁸ Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, NIK, Warszawa 2013.

³⁹ Ibidem, s. 8.

do działania. Zasadniczym wyzwaniem wydaje się integracja nie tylko poszczególnych podsystemów, ale również maksymalizacja efektu synergii w skali państwa, z uwzględnieniem potrzeb oraz efektów funkcjonowania systemu bezpieczeństwa.

Przeglądu wymagają również zasady funkcjonowania zarządzania kryzysowego, jako szczególnego przypadku zarządzania bezpieczeństwem, a zwłaszcza forma jego finansowania. Determinantą poprawy efektywności działania tego systemu może być precyzyjne określenie zakresu sytuacji kryzysowej poprzez sprowadzenie zarządzania kryzysowego do specyficznej dziedziny zapewniania bezpieczeństwa, którego celem jest zapobieganie i reagowanie na zakłócenia zdolności istnienia oraz rozwoju narodowego⁴⁰. Zaplanowana i poprawnie zaimplementowana strategia integracji zarządzania systemem zarządzania kryzysowego⁴¹, może sprzyjać wystąpieniu efektu synergii w realizacji procesów zapewniania bezpieczeństwa w skali kraju.

BIBLIOGRAFIA:

- [1] BOJARSKI W., *Efektywność systemowa przedsięwzięć gospodarczych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. B. Jańskiego w Warszawie, Warszawa 2001.
- [2] *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, National Commission on Terrorist Attacks, Washington D.C. 2004.
- [3] GOŁĘBIEWSKI J., *Propedeutyka zarządzania kryzysowego*, Difin, Warszawa 2015.
- [4] GRIFFIN R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009.
- [5] GROCKI R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012.
- [6] *Homeland Security Act of 2002*, Public Law 107-296, 107th Congress, 25th November 2002.
- [7] JAGUSIAK B. (red. nauk.), *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa Polski*, WAT, Warszawa 2015.
- [8] KASZUBSKI R., ROMAŃCZUK D., *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2012.
- [9] KITLER W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania systemu*, AON, Warszawa 2011.
- [10] KOŁODZIŃSKI E. (red. nauk.), *Wspomaganie decyzji w bezpieczeństwie*, WAT, Warszawa 2014.
- [11] CABAŁA P., *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu bezpieczeństwem strategicznym przedsiębiorstwa*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2012.
- [12] KONIECZNY J., *Inżynieria systemów działania*, WNT, Warszawa 1983.
- [13] KRZYŻANOWSKI L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, PWN, Warszawa 1999.

⁴⁰ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania systemu*, AON, Warszawa 2011, s. 378.

⁴¹ Zob. S. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2016, s. 163-185.

- [14] Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, NIK, Warszawa 2013.
- [15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz.U. z 2003 r. Nr 116 poz. 1090.
- [16] Rysz S., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2016.
- [17] SHRIVASTAVA P., *Crisis theory/ practice: towards a sustainable future*, Industrial & Environmental Crisis Quarterly, Vol 7 no. 1, 1993.
- [18] SIENKIEWICZ P., GÓRNY P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON”, AON, Warszawa 2001.
- [19] SIENKIEWICZ P., *Systemy kierowania*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.
- [20] STEC M., PŁOSKONKA J., PRUTIS S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- [21] *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Projekt do konsultacji społecznych*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016.
- [22] Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712.
- [23] Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2009 r. Nr 131, poz. 1076.
- [24] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2005 r., Nr 145 poz. 1221.
- [25] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590 tekst jednolity.
- [26] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., Nr 91 poz. 578 tekst jednolity.
- [27] WŁODARCZYK M., MARJAŃSKI A. (red. nauk.), *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, Tom X, Zeszyt 5, SWSPiZ, Łódź 2009.
- [28] ZDRODOWSKI B. (red.), *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, WSPol, Szczecino 2014.

SECURITY PROTECTION AS THE SUBJECT OF MANAGEMENT STUDIES

Abstract: In this article, author presents the researcher's point of view on the complex issue of national security processes and security protection as seen from the perspective of the management studies. The importance of systemic approach to State security is emphasised, especially within dimensions of the strategic levels of the public administration. Moreover, the focus is made on the efficiency of a security system, as the basic criterion for the State security system's evaluation process. This is considered in view that the managerial studies also encompass the security needs and should be considered in unison with other security areas.

Keywords: State security management, emergency management, efficiency, State security.

