

**dr inż. Robert RYBAK**

**STANDARYZACJA PROCESÓW  
JAKO JEDEN Z ZASADNICZYCH  
ELEMENTÓW SPRAWNOŚCI SYSTEMU -  
- NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU  
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

**WSTĘP**

Postępujący rozwój organizacyjny współczesnych społeczeństw na całym świecie jednoznacznie wskazuje na powszechne dążenie ludzi do tworzenia warunków pozwalających na osiągnięcie wyznaczonych przez nich celów. Celów związanych z ich egzystencją, a w dalszej perspektywie trwaniem narodów, wymagających zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Osiąganego poprzez tworzenie i rozwój różnego rodzaju systemów. Jednym z takich systemów jest system zarządzania kryzysowego. Oparty na działalności organów administracji publicznej będącej elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Powstał, aby zapewnić wszystkim obywatelom warunki bezpiecznego funkcjonowania w otaczającym ich środowisku. System, od którego oczekuje się wysokiej sprawności działania. Zapewnionej nieustającą jego ewaluacją pozwalającą na jego dostosowanie do występujących warunków środowiska działania. Powyższe osiągnię jest między innymi poprzez optymalizację.

**SYSTEM JAKO NARZĘDZIE W ZARZĄDZANIU**

Systemy, jako narzędzia w osiągnięciu określonych celów stanowią współcześnie podstawę funkcjonowania każdego dobrze zorganizowanego i zarządzanego społeczeństwa. Podejście systemowe<sup>1</sup> do zarządzania oznacza zidentyfikowanie, zrozumienie i zarządzanie wzajemnie powiązаныmi procesami, jako systemami,

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej: Ludwig von Bertalanffy, Ogólna teoria systemów. Podstawy rozwój zastosowania, Wyd. PWN, Warszawa 1984, s. 20-100.

przyczyniając się do zwiększenia skuteczności i efektywności organizacji w osiągnięciu celów - Russel L. ACKOFF<sup>2</sup>.

Każdy system charakteryzuje się występującymi w jego przestrzeni relacjami i procesami zgodnie z charakterem obiektu, na rzecz którego funkcjonuje. Istotnym jest, aby realizowane działania pozwoliły odnieść zamierzony efekt. Dlatego też, aby określić efektywność jakiegokolwiek systemu należy ustalić kryteria efektywności i warunki funkcjonowania. Bezsprzecznie o efektywności obiektu decydować będzie jego organizacja. Wewnętrzny przepływ/wymiana informacji i zdolność koordynatora do ich wykorzystania w procesie sterowania<sup>3</sup> zasadniczo wpływa na zachowanie się obiektu, a tym samym funkcjonujące w jego przestrzeni systemy i podsystemy. Powodując, że jest on przewidywalny, a jego wykorzystanie pozwala osiągać zamierzone cele<sup>4</sup>. Zdecydowany wpływ na efektywność ma niezawodność zależna od zmiany charakterystyk elementów pierwotnych lub zmiany współdziałania między nimi wywierającego w mniejszym lub większym stopniu wpływ na wartości parametrów, a co za tym idzie wartość wskaźnika efektywności. Równie istotną rolę odgrywa stabilność, czyli zdolność systemu do zachowania wymaganych właściwości w warunkach działania zakłóceń, czyli odchylenia rzeczywistych warunków pracy systemu od warunków normalnych.

Charakter danego systemu określa przyjęta organizacja, uporządkowanie elementów, oraz system funkcjonowania. Który z założenia powinien być tak uporządkowany, aby system jako całość był w maksymalnym stopniu efektywny ze względu na kryterium przyjętej oceny efektywności w określonych warunkach. Dlatego też przy rozpatrywaniu ogólnych problemów dotyczących systemu jako całości ważne są tylko te właściwości elementów, które określają istotę wzajemnych powiązań z innymi elementami lub bezpośrednio oddziałują na właściwości systemu w całości<sup>5</sup>.

System zarządzania kryzysowego bez wątpienia, ze względu na swoją charakterystykę<sup>6</sup>, jest systemem: założonym<sup>7</sup>, dynamicznym i hierarchicznym, charak-

<sup>2</sup> Zob. szerzej: M.Bugdol, P.Jedynek, Współczesne systemy zarządzania. Jakość bezpieczeństwa ryzyko, Wyd. HELION, Gliwice 2012, s. 60-62.

<sup>3</sup> Sterowanie jest procesem przetwarzania informacji wywołującej lub mogącej wywołać zmiany stanu obiektu.

<sup>4</sup> N.P.Buslenko, W.W.Kałasznikow, I.N. Kowalenko, Teoria systemów złożonych, PWN, Warszawa 1979, s. 11.

<sup>5</sup> Tamże, s. 13

<sup>6</sup> Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będącej elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nim kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz

teryzującym się maksymalizacją skuteczności przy ponoszeniu możliwie niskich kosztów realizowanych zadań. Szczególną rolę odgrywają tu związki funkcjonalne i oddziaływania między elementami realizującymi określone podprocesy, będące samodzielnymi lub/i składowymi podsystemów<sup>8 9</sup>.

Istotnym elementem każdego systemu jest jego struktura rozumiana jako sieć relacyjna między elementami systemu, ujawniająca złożoność systemu i uporządkowanie w nim elementów. Stąd też jest ona zazwyczaj głównym przedmiotem podejmowanych optymalizacji.

Prowadzona w celu zwiększenia sprawności wymaga ciągłego badania ułożenia elementów w przestrzeni bytu i siły występujących między nimi powiązań, pozwalając na orientację, w jakim stopniu zmiany w jednej części systemu mogą wpłynąć na zmiany w innych jego częściach<sup>10</sup>. Powyższe działanie jest niezbędne przy dokonywaniu właściwego podziału (dekompozycji) systemu na mniejsze, względnie samodzielne części, które łatwiej szczegółowo badać i opisywać. Dokonując jakichkolwiek modyfikacji zasadnym jest stosownie zasady, aby przecinać jak najmniej powiązań i to powiązania możliwie słabe<sup>11</sup>. W przeciwnym razie działania takie mogą doprowadzić do rozpadu system na drobniejsze luźne części i straci on cechy systemowości<sup>12</sup>. Bezspornie jednym z największych wyzwań jest zaprojektowanie systemu zgodnie z założeniami podjętej optymalizacji, skutkującej określeniem nowego ułożenia elementów lub/i procedur określających sposób ich

---

odtworzenia zasobów i infrastruktury krytycznej – art. 2. ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076, z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z 2011 r. Nr 22, poz. 114, z 2012 r. poz. 460, 908, 951).

<sup>7</sup> Przyjmujemy, że system jest złożony, jeżeli składa się z dużej liczby wzajemnie powiązanych i współdziałających z sobą elementów. System złożony może spełniać złożoną funkcję. Utrzymanie wymaganych warunków funkcjonowania systemów złożonych osiąga się za pomocą sterowania poszczególnych elementów systemu oraz sterowania systemów w całości.

<sup>8</sup> W. Bojarski, Podstawy analizy i inżynierii systemów, Wyd. PWN, Warszawa 1984, s. 52 - 107.

<sup>9</sup> Charakter oddziaływania elementu zależy od jego natury i w głębszej analizie systemowej wyróżniamy co najmniej trzy klasy elementów dynamicznych i wynikające stąd różne klasy systemów, tj.: obiekty nie ożywione: urzędnicy i systemy urzędów oraz materiały; organizmy żywe i środowisko przyrodnicze; ludzi i systemy społeczne; systemy złożone z różnych klas elementów, np. systemy działania społecznego [za] W. Bojarski, Podstawy analizy i inżynierii systemów, Wyd. , Warszawa 1984, s. 107.

<sup>10</sup> R.L.Ackoff, The scope and methods of operation research [w] Publications in operations research No.5 Operations Research Society of America, John Wiley & Sons Inc., New York, London 1961.

<sup>11</sup> W.Bojarski, Podstawy analizy i inżynierii systemów, Wyd. PWN, Warszawa 1984, s. 63.

<sup>12</sup> Tamże, s. 64.

funkcjonowania, rodzaju i siły powiązań elementów<sup>13</sup>. Powyższe wymaga przede wszystkim określenia metod i wskazania bezpośredniego wykonawcy. Należy pamiętać, że równie szkodliwym jak bezmyślne „przycinanie systemu”, jest jego stałe powiększanie i różnicowanie jego funkcji.

Dobre ułożenie elementów systemu cechuje się zwykle pewną regularnością i powtarzalnością, rytmem i symetrią, co nawet złożoną konfigurację czyni przejrzystą i prostą. Pozwalając na uzyskanie wysokiej jakości i efektywności realizowanych działań prowadzącą do standaryzacji przebiegających procesów. Skutkiem doskonałego ułożenia elementów w systemie jest ogólny ład i porządek, dostosowanie i wzajemne dopasowanie elementów, harmonia i ogólna racjonalność. Tak więc, aby system funkcjonował skutecznie niezbędny jest pewien dostatecznie wysoki stopień uporządkowania, ale nie nadmierne usztywnienie mogące negatywnie wpłynąć na elastyczność systemu. Pozwalające na adaptację do zmieniających się warunków otoczenia. Powyższe wiąże się nierozłącznie z bezwładnością systemu ujawniającą się w sytuacji, gdy zaistnieje konieczność szybkiej zmiany swego zachowania. W systemach rozróżniamy bezwładność lokalną objawiającą się w przypadku konieczności zmiany lokalnego zachowania się oraz globalną przejawiającą się przy konieczności zmiany zachowania całego systemu<sup>14</sup>.

Przyjmując zatem, że system zarządzania kryzysowego powstał w wyniku zaistnienia potrzeby realizacji zadań, które nie mogły być wykonane przez pojedyncze wyspecjalizowane podmioty. Naturalnym następstwem stało się właściwe powiązanie i wzajemne dostosowanie elementów w przyjętym systemie odpowiednio do występujących potrzeb. Uwzględniając, że jedną z głównych ról odrywa realizacja funkcji sterowniczej. Wymagającej od podsystemu sterowania: właściwego obrazu informacyjnego stanu i jego zadań oraz oddziaływań otoczenia, dysponowania zespołem norm oraz kryterium oceny jakości funkcjonowania systemu, przetwarzania obrazu informacyjnego przy uwzględnieniu zespołu norm i kryterium na właściwy system bodźców i dyrektyw dotyczących zachowania się podsystemu roboczego, posiadania odpowiedniej mocy i środków do wywołania potrzebnych oddziaływań regulacyjnych, korygujących funkcjonowanie podsystemu roboczego. W przypadku, gdyby podsystem sterowania nie był dostatecznie silny i nie osiągał pewnej minimalnej granicznej jakości pełnienia funkcji sterowniczych to cały system dynamiczny będzie stopniowo funkcjonować coraz gorzej i mniej efektywnie,

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 65.

<sup>14</sup> Tamże, s. 147-155.

nawet przy efektywnym i prawidłowym funkcjonowaniu poszczególnych elementów podsystemu roboczego<sup>15</sup>.

## OPTIMALIZACJA PRZYCZYNĄ EWOLUCJI SYSTEMU

Optimalizacja to działanie zmierzające do usprawnienia systemu w nowych warunkach jego funkcjonowania. Jest to wyznaczenie spośród dopuszczalnych rozwiązań danego problemu rozwiązania najlepszego ze względu na przyjęte kryteria. Jest ona realizowana między innymi poprzez zarządzanie operacyjne<sup>16</sup> <sup>17</sup>, którego istotą jest zbieranie informacji oraz podejmowanie na ich podstawie decyzji. Informacji pozyskiwanych z obserwacji, pozwalającej na trafne sformułowanie problemu<sup>18</sup>, analizę i wprowadzenie w życie rozwiązań oraz kontrola wyników<sup>19</sup>. Zdecydowaną rolę w procesie optymalizacji odgrywają badania operacyjne<sup>20</sup>. Przyczyniające się do przyspieszenia czasu reakcji kierownictwa pełniące funkcję sterowniczą do poprawienia organizacji, jak również do ustabilizowania określonych procesów, obiektów i systemów<sup>21</sup>.

Przystępując do optymalizacji zasadnym jest uwzględnienie wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń powodujących, że osiągnięcie zaplanowanej optymalizacji będzie niemożliwe<sup>22</sup>. Jak również trudności stwarzanych przez oponentów

---

<sup>15</sup> Tamże, s. 116.

<sup>16</sup> Czym jest zarządzanie operacyjne, PWN aneksy internetowe podręczników, <http://aneksy.pwn.pl/zarzadzanie>, [dostęp: 12.07.2014 r.].

<sup>17</sup> Zob. szerzej: B.T. Houlden, Some techniques of operational research, The English University Press Ltd. ST. Paul's House Warwick Lane, London 1962, s. 143 – 151.

<sup>18</sup> G.H.Mitchell, Badania operacyjne. Metody i przykłady, Wyd. WNT, Warszawa 1977, s. 87.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: Z.Banaszak, S.Kłos, J.Mleczko, Zarządzanie i inżynieria produkcji, zintegrowane systemy zarządzania, PWE, Warszawa 2011, s. 209.

<sup>20</sup> W metodach stosowanych w badaniach operacyjnych wyróżnić można szereg etapów, które najogólniej dzieli się na: 1) budowę modelu matematycznego opisującego rozwiązywany problem, 2) rozwiązanie modelu polegające na określeniu najlepszej w danych warunkach decyzji, 3) weryfikację modelu i uzyskanego rozwiązania oraz dokonanie ewentualnych poprawek, 4) kontrolę mającą zapewnić dopływ informacji wpływających na ewentualne zmiany optymalnej decyzji, jak również umożliwiać wprowadzenie korekt decyzji w przypadku zmian różnych czynników wpływających na optymalną decyzję. W.Sadowski, Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych, Wyd. PWE, Warszawa 1976, s. 17.

<sup>21</sup> R.Göttner, Badania operacyjne. Oczekiwania i zastosowanie, Wyd. PWE, Warszawa 1975, s. 40.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: D.W.Miller, M.K.Starr, Executive decision and operations research, Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, N.J. 1960, s. 40.

działań podejmowanych na rzecz usprawnienia<sup>23</sup>. Zdecydowaną rolę w całym procesie będzie odgrywać kształtowanie świadomości uczestników organizacji, przez kierujących, tak aby zrozumieli, iż ciągłość zmian jest nieunikniona<sup>24</sup>. Ponadto, należy pamiętać, że skuteczność kierowania zmianą tkwi w tym, aby rozpatrywać je w kategorii procesu przyczynowo – skutkowego<sup>25</sup>.

Dokonując jakiegokolwiek modyfikacji wpływających na przebieg procesu roboczego w systemie, koniecznym jest przewidzieć ogólne warunki [scenariusze sytuacyjne] oraz wcześniejsze podjęcie potrzebnego oddziaływania regulacyjnego. Każdorazowo należy uwzględnić długość czasu reakcji – od chwili podjęcia działania sterowniczego do chwili wywarcia potrzebnego wpływu na proces roboczy. Dodatkowo czas reakcji zależy od liczby pośredniczących elementów i ich czasów własnych. Po raz kolejny należy zwrócić uwagę na istotną rolę uporządkowania i ilość elementów w systemie, funkcjonujących w oparciu o wewnętrzne wystandaryzowane procedury. Uporządkowanie charakteryzuje system pod względem jakościowym [stanów i relacji] i jest zgodnie z pewną przyjętą regułą<sup>26</sup>.

Przeciwieństwem optymalizacji jest pozostawienie systemu samemu sobie. Jeśli nie podejmie się potrzebnych działań kompensacyjnych kosztem energii i informacji wewnętrznej to z dużym prawdopodobieństwem zacznie w nim narastać dezorganizacja i chaos. W efekcie taki system z biegiem czasu będzie funkcjonował coraz gorzej obniżając swoją wydajność i efektywność, po prostu będzie się „starzał”.

Opracowując metody do usprawnienia poprzez optymalizację nie można bezmyślnie kopiować cudzych pomysłów. Wynika to bowiem z faktu, że nie ma dwu identycznych systemów. Systemy kształtują się w stosunkowo długotrwałym procesie, na który składa się jego budowa, rozwój i funkcjonowanie, ponieważ tworzony jest z materiałów o losowo zmieniającej się mikrostrukturze i w zmieniających się stochastycznie warunkach, nieuchronne jest zaistnienie licznych, drobnych, lokalnych różnic i rozbieżności w stosunku do przyjętego i w zasadzie powtarzalnego modelu<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Zob. szerzej: D.S.Stoller, Operations research process and strategy, University of California, Press Berkeley and Los Angeles, 1964, s. 95-98.

<sup>24</sup> Zob. Szerzej: R.T.Edison, K.Pennycnick, B.H.P.Rivett, Operations research in management, The English Universities Press Ltd., London 1965, s. 258.

<sup>25</sup> A. Czerwiński, M. Czerska, B. Nagalski, R. Rutka, Organizacja i zarządzanie, Wyd. UG, Gdańsk 2001, s. 146.

<sup>26</sup> W.Bojarski, Podstawy analizy i inżynierii systemów, Wyd. PWN, Warszawa 1984, s.147-155.

<sup>27</sup> Tamże, s. 159.

Rozważając zagadnienie optymalizacji nie należy zapominać o kulturze organizacyjnej<sup>28</sup>. Której poziom w dużej mierze zależy od poziomu centralizacji uprawnień do podejmowania decyzji<sup>29</sup>. Powstaje i rozwija się na podłożu konkretnych rozwiązań organizacyjnych i technicznych. Stosunki organizacyjne między ludźmi na tle podziału pracy i podziału uprawnień i do podejmowania decyzji sprawia, że członkowie organizacji zmuszeni są ze sobą współdziałać, dążąc do realizacji preferowanych przez siebie wartości. Współdziałanie wymaga wzajemne dopasowanie, a więc kompromisy i rezygnację z niektórych wartości, aby można było osiągnąć inne. Przy czym, jedną z przyczyn pojawiania się pewnych dysfunkcji na tym tle może być według M. Crozier i E. Fridberg, takie zachowanie pracowników, że ukierunkowują oni swoje zachowanie, aby dzięki kulturze uzyskać konieczne dla własnych celów minimum kooperacji, a jednocześnie nie utracić swojej swobody i autonomii<sup>30</sup>. Wyzwaniem dla utrzymywanej kultury organizacyjnej będzie równowaga między dwoma przeciwstawnymi aspektami. Z jednej strony pozwala ona skutecznie współdziałać, z drugiej jednak strony bywa ona barierą poznawczą, przeszkodą w indywidualnym i zespołowym uczeniu się nowych sposobów reagowania na zmiany rzeczywistości organizacyjnej.

## **SŁABOŚCI SYSTEMU ZARZĄDZENIA KRYZYSOWEGO**

Zgodnie z danymi przedstawionymi przez naczelny i niezależny organ kontroli państwowej jakim jest Najwyższa Izba Kontroli system zarządzania kryzysowego funkcjonujący w Polsce ma słabości, których zniwelowanie może zająć odpowiednio długi czas. Według NIK zdecydowaną słabością systemu jest standaryzacja procesów, której mają przeciwdziałać prowadzone certyfikacje zgodnie

---

<sup>28</sup> Kultura organizacyjna jest kategorią społeczną, co oznacza podporządkowanie zachowań ludzi w organizacji (zakładzie pracy, itp.) pewnym wspólnym wzorcom i modelom. Termin organizacja jest tu stosowany w trzech znaczeniach: rzeczowym, czynnościowym i atrybutowym. Organizacja w znaczeniu rzeczowym oznacza instytucję (zespół ludzi). W znaczeniu czynnościowym oznacza sam proces organizowania, czyli formułowanie celów, planowanie działalności, rozmieszczenie zasobów ludzkich i rzeczowych oraz sposób realizacji celów. Organizacja w znaczeniu atrybutowym jest cechą oznaczającą stopień, w jakim poszczególne części zespołu, a więc pojedynczy pracownicy lub komórki organizacyjne, współprzyczyniają się do powodzenia zespołu jako całości, czyli jego skutecznego i ekonomicznego funkcjonowania. W zależności od tego, które z tych znaczeń mamy na myśli, różna może być treść pojęcia kultura organizacyjna.

<sup>29</sup> C. Sikorski, *Sztuka kierowania. Szkice o kulturze organizacyjnej*, Wyd. IWZZ, Warszawa 1986, s. 17.

<sup>30</sup> Tamże, s. 34.

z normą ISO 9001<sup>31</sup>. Występujące zjawisko spowodowane jest brakiem właściwego przygotowania osób uczestniczących w przedsięwzięciach organizacyjnych na poziomie strategicznym i operacyjnym systemu. Natomiast w zakresie przygotowania społecznego negatywnie wpływa na skuteczność systemu słabo ukształtowana świadomość społeczna w zakresie samodzielnego zapewnienia sobie bezpieczeństwa.

Przeprowadzone przez NIK kontrole w zakresie: wykonywania przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli wykonywania przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego oraz wykonywanie zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i wykonywanie przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, jednoznacznie wskazują na ciągłą potrzebę opracowywania procedur i standaryzowania procesów. Dodatkowo, dokonane zostało sprawdzenie czy istnieje w kraju spójny system ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi i klęskami żywiołowymi, a także czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację zadań dotyczących ochrony ludności prawidłowo realizowały swoje zadania i obowiązki<sup>32</sup>. Oraz przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, w tym przygotowanie struktury obrony cywilnej (OC) do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju.

Kontrolą objęte były różne szczeble kierowania systemem zarządzania kryzysowego począwszy od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poprzez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz urzędy wojewódzkie, powiatowe i gminne.

W konsekwencji prowadzonych w ostatnich latach czynności kontrolnych stwierdzono brak spójnego systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, któremu przeciwdziałać mają opracowane: *Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej* na lata 2012 - 2016<sup>33</sup> oraz *Narodowy Program Infrastruktury Krytycznej* wprowadzony w 2013 r.<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> ISO – Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna określa wymagania, które powinien spełniać system zarządzania jakością w organizacji.

<sup>32</sup> Wyniki przeprowadzonej Kontroli planowej nr I/12/006 zaprezentowane zostały 14 czerwca 2012 r. przed Sejmową Komisją Administracji i Spraw Wewnętrznych.

<sup>33</sup> Głównym celem Narodowego Programu Antyterrorystycznego RP jest utrzymywanie na najniższym poziomie ryzyka wystąpienia zamachów terrorystycznych na terytorium RP i usprawnienie systemu antyterrorystycznego RP. Cele szczegółowe Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze walki z terroryzmem: utrzymywanie i umacnianie gotowości Polski na możliwość

Jako przyczynę wskazano błędy systemowe polegające na nadmiernym rozproszeniu rozwiązań dotyczących zadań i struktur w obowiązujących regulacjach oraz występujący dualizm. Zdecydowanie negatywnie wpłynęły na zaistniały stan przyjęte rozwiązania systemowe spory kompetencyjne oraz ograniczony wpływ na realizację zdań bezpośrednio związanych z organizowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem służb ratowniczych. Powodując jednocześnie wydłużenie czasu potrzebnego na wdrożenie procedur.

W ocenie organu kontrolującego brak było jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących OC, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację obrony cywilnej na terenie RP.

Kontrola przygotowania systemu ochrony ludności przed klęskami oraz sytuacjami kryzysowymi, przeprowadzona przez NIK w IV kwartale 2012 r., wykazała, że przedstawiona powyżej diagnoza nadal jest aktualna, a wnioski z wcześniejszych kontroli pozostały niezrealizowane. Chcąc usunąć występujące niesprawności wdrożono *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014 –*

---

wystąpienia aktu terroryzmu; wzmacnianie zaangażowania kraju na płaszczyźnie międzynarodowej, z zagwarantowaniem ochrony interesów RP; przygotowanie społeczeństwa na zagrożenia związane z terroryzmem; usprawnianie zasad współdziałania służb i instytucji w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania, zwalczania oraz reagowania i usuwania skutków ataku terrorystycznego; wdrożenie nowego systemu ochrony infrastruktury krytycznej; ujednoczenie i zapewnienie spójności wszystkich elementów działań antyterrorystycznych; wypracowanie standardów działania w przypadku wystąpienia zagrożeń i przestępstw o charakterze terrorystycznym; doskonalenie mechanizmu wymiany i obiegu informacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych; zapobieganie radykalizacji postaw, mogących prowadzić do użycia przemocy oraz rekrutacji do organizacji terrorystycznych; rozwijanie współpracy z sektorem prywatnym, organizacjami pozarządowymi oraz środowiskami naukowymi; zwiększenie efektywności polityki informacyjnej i edukacyjnej.

<sup>34</sup> Celem Programu jest stworzenie warunków poprawy bezpieczeństwa IK. Wraz z innymi dokumentami programowymi składa się on na cel nadrzędny – podniesienie bezpieczeństwa Polski. Osiągnięcie tego celu wymaga osiągnięcia szeregu celów pośrednich (operacyjnych): podniesienie poziomu świadomości, wiedzy i kompetencji wszystkich uczestników Programu w zakresie znaczenia IK dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz sposobów jej ochrony, określenie ról i zakresu odpowiedzialności podmiotów publicznych i prywatnych uczestniczących w działaniach na rzecz ochrony IK, wprowadzenie metodyki oceny ryzyka uwzględniającej pełny wachlarz zagrożeń, w tym metodyki postępowania z zagrożeniami o bardzo małym prawdopodobieństwie i katastrofalnych skutkach, wprowadzenie skoordynowanego i opartego na ocenie ryzyka podejścia do realizacji zadań z zakresu ochrony IK, budowa partnerstwa między uczestnikami procesu ochrony IK, wprowadzenie mechanizmów wymiany i ochrony informacji przekazywanych między uczestnikami procesu ochrony IK, przygotowanie strategicznego programu podniesienia bezpieczeństwa IK oraz wsparcia wybranych programów badawczych i rozwojowych, edukacyjnych i szkoleniowych ukierunkowanych na podnoszenie odporności infrastruktury.

2019 oraz podjęto działania zmierzające do dostosowania formacji obrony cywilnej do bieżących realiów funkcjonowania społeczeństwa.

Wobec powyższego uwidacznia się szczególnie niepokojące zjawisko ciągłej ewaluacji systemu bez wcześniejszego usztywnienia wcześniejszych „wersji” systemu [brak standaryzacji procesów, tak aby były one przewidywalne w rozważanych scenariuszach wydarzeń – przyp. R.R.] powodując, że podejmowane działania mają charakter doraźny oddziałując jednocześnie długofalowo na system pozostający w budowie. W opinii kontrolerów budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została zakończona i prawdopodobnie zajmie więcej czasu niż pierwotnie planowano. Zdecydowaną rolę nabierają w zaistniałej sytuacji organy nadzorcze, do których zaliczamy Radę Ministrów i kierowników urzędów centralnych. Szczególna uwaga powinny być zwrócona na wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie terminowości opracowania planów oraz zapewnienia spójności systemu zarządzania kryzysowego z planami operacyjnymi służb biorących udział w działaniach profilaktycznych i w usuwaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych. Wykorzystując do tego celu między innymi *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, będący narzędziem wspomagającym system zarządzania kryzysowego, zapobiegający powstawaniu sytuacji kryzysowych lub umożliwiający na wczesnym etapie rozwoju sytuacji kryzysowej, wypracowanie stosownych rozwiązań, które nie dopuszczałyby do nadmiernego jej rozwoju i będą minimalizowały jej skutki<sup>35</sup>.

Niepokojącym są również powszechne uwagi dotyczące organizacji własnej elementów<sup>36</sup> systemu [po raz kolejny ujawniono brak procedur, a co za tym idzie standaryzacji procesów usztywniających system czyniąc go niegotowym do kolejnej zmiany, przejścia na kolejny wyższy poziom zorganizowania – przy. R.R.] tj. organów nadrzędnych, którym zarzucano brak, lub źle przygotowane, wewnętrzne regulacje, organizację struktury i procedury postępowania w zakresie zarządzania kryzysowego. Powyższe w połączeniu z brakiem określonych standardów w zakresie szkolenia może doprowadzić do konfliktu kompetencyjnego mogącego skutkować zaniechaniem podjęcia sprawnych działań podczas faktycznego wykorzystania.

<sup>35</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012, Warszawa, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, s. 5.

<sup>36</sup> Stwierdzone niedociągnięcia skutkowały między innymi: nieterminowo opracowywaną dokumentację planistyczną, często wykonaną na bardzo niskim poziomie merytorycznym, nie trafne formułowanie zadań w zakresie reagowania kryzysowego oraz nierealizowanie lub prowadzenie na niskim poziomie szkoleń, ćwiczeń i treningów oraz niewłaściwe planowanie środków finansowych lub ich brak na planowanie zarządzania kryzysowego.

Doprowadzając do wykreowania bytu całkowicie niewydolnego w sytuacji, do których przeciwdziałania został utworzony.

## ZAKOŃCZENIE

Przyjęte współcześnie rozwiązania systemowe w zakresie bezpieczeństwa publicznego umożliwiają ciągłe ich usprawnianie poprzez rozbudowę odpowiadając w ten sposób potrzebie ewaluacji. Zjawisko to determinowane jest głównie występowaniem czynników zewnętrznych – zagrożeń. Dlatego też skutecznym narzędziem doskonalenia funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego są realizowane analizy systemowe<sup>37</sup> prowadzące do jego optymalizacji. Pomimo, iż nie są one w stanie dostarczyć wniosków całkowicie obiektywnych, wolnych od sądów subiektywnych i ściśle uzasadnionych z pewnością ułatwiają podejmowanie decyzji<sup>38</sup>. Ważnym jest, aby pamiętać, że ich wartość praktyczna zależy między innymi od: dokładności opracowanego modelu, uważnego formułowania ograniczeń i poprawnego określenia funkcji celu<sup>39</sup>. Wskazując taki kierunek, który spowoduje pożądane ulepszenia. Dodatkowo w obecnych realiach zasadnym jest dołożenie wszelkich starań do budowania spójności systemu zarządzania kryzysowego poprzez wprowadzenie w życie ustawy o ochronie ludności.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Ludwig von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy rozwój zastosowania*, Wyd. PWN, Warszawa 1984.

---

<sup>37</sup> Analiza systemowa jest formalnym i jawnym badaniem wspomagającym działanie osób odpowiedzialnych za decyzje lub linię postępowania w określonej sytuacji charakteryzującej się niepewnością. Ma ona na celu określenie pożądanego działania lub linii postępowania przez rozpoznanie i rozważenie dostępnych wariantów oraz porównanie ich przewidywanych następstw [za] E. S. Quade, *Analiza systemowa: możliwości i ograniczenia* [w] *Analiza Systemowa – Podstawy i metodologia*, PWN, Warszawa 1985, s. 13.

<sup>38</sup> Poprzedzenie decyzji analizą, nawet jeśli nie da gotowej recepty na decyzję, pozwoli: wprowadzić pewną dozę obiektywizmu do procesu, który jest w zasadzie subiektywny, otwarcie uwzględnić czynnik niepewności, zagadnienia szczególnie rozważyć w szerszym kontekście, określić wzajemne powiązania i efekty uboczne, ma tendencję przesuwania punktu ciężkości dyskusji ze środków działania na jego skutki, może ujawnić nieprzewidywane następstwa proponowanych działań, w sposób jednolity i systematyczny ocenia i porównuje możliwe warianty, odsłania niektóre relacje istniejące pomiędzy celami i wynikami możliwymi do ich osiągnięcia.

<sup>39</sup> Praca zbiorowa pod redakcją W. Findeisena, *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Warszawa 1985, PWN, s. 438.

- 
- [2] M.Bugdól, P.Jedynek, Współczesne systemy zarządzania. Jakość bezpieczeństwa ryzyko, Wyd. HELION, Gliwice 2012.
- [3] N.P.Buslenko, W.W.Kałasznikow, I.N. Kowalenko, Teoria systemów złożonych, PWN, Warszawa 1979.
- [4] W. Bojarski, Podstawy analizy i inżynierii systemów, Wyd. PWN, Warszawa 1984.
- [5] R.L.Ackoff, The scope and methods of operation research [w:] Publications in operations research No.5 Operations Research Society of America, John Wiley & Sons Inc., New York, London 1961.
- [6] B.T. Houlden, Some techniques of operational research, The English University Press Ltd. ST. Paul's House Warwick Lane, London 1962.
- [7] G.H.Mitchell, Badania operacyjne. Metody i przykłady, Wyd. WNT, Warszawa 1977.
- [8] Z.Banaszak, S.Kłós, J.Mleczek, Zarządzanie i inżynieria produkcji, zintegrowane systemy zarządzania, Wyd. PWE, Warszawa 2011. Czym jest zarządzanie operacyjne,
- [9] R.Göttner, Badania operacyjne. Oczekiwanie i zastosowanie, Wyd. PWE, Warszawa 1975.
- [10] D.W.Miller, M.K.Starr, Executive decision and operations research, Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, N.J. 1960.
- [11] D.S.Stoller, Operations research process and strategy, University of California, Press Berkley and Los Angeles, 1964.
- [12] R.T.Edison, K.Pennycnick, B.H.P.Rivett, Operations research in management, The English Universities Press Ltd., London 1965.
- [13] A. Czerwiński, M. Czerska, B. Nagalski, R. Rutka, Organizacja i zarządzanie, Wyd. UG, Gdańsk 2001.
- [14] C.Sikorski, Sztuka kierowania. Szkice o kulturze organizacyjnej, Wyd. IWZZ, Warszawa 1986.
- [15] Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2012, Warszawa, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.
- [16] W.Sadowski, Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych, Wyd. PWE, Warszawa 1976.
- [17] E. S. Quade, Analiza systemowa: możliwości i ograniczenia [w:] Analiza Systemowa – Podstawy i metodologia, PWN, Warszawa 1985.
- [18] <http://aneksy.pwn.pl/zarządzanie>.