

Budowanie strategii organizacji bezpieczeństwa

3.1. Identyfikacja celów w zakresie bezpieczeństwa

Eksploatując problematykę współczesnych trendów w zarządzaniu organizacjami, można dojść do wniosku, że kadry zarządcze organizacji coraz chętniej i w coraz większym stopniu sięgają po podejście (zarządzanie) strategiczne, jako te relatywnie gwarantujące sprawne osiągnięcie celów organizacyjnych. O swego rodzaju analogii można mówić także w kontekście zarządzania strategicznego bezpieczeństwem narodowym, w konsekwencji poszczególnymi jego rodzajami (bezpieczeństwem powszechnym, publicznym, społecznym, ekologicznym, ekonomicznym i in.).

Z oczywistych przyczyn nie wszystkie elementy teorii i praktyki zarządzania strategicznego w jednakowym stopniu nadają się do implementacji na grunt funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa. Nie sposób jednak zaprzeczyć o przedmiotowych możliwościach wdrożeniowych.

Ponadto, znajomość elementów strategii może okazać się kluczowa w toku oceny sprawności działań organizacji bezpieczeństwa. Można ją bowiem zastosować jako punkt odniesienia podczas szacowania poszczególnych wskaźników sprawności.

Słowem uzupełnienia, zarządzanie strategiczne jest charakterystyczne w znacznej mierze dla organizacji w sensie rzeczowym. Przyjęte założenia teorii organizacji bezpieczeństwa umożliwiają rozszerzenie właściwej płaszczyzny implementacyjnej również na organizacje rozpatrywane w ujęciach atrybutowym i/lub czynnościowym.

Budując strategię organizacji bezpieczeństwa należy mieć na uwadze przede wszystkim znaczenie tego terminu i związane z nim konotacje.

W ujęciu syntetycznym strategia łączy w sobie teorię i praktykę działania, które wspólnie służą osiągnięciu założonych celów w danej dziedzinie – celów ujmowanych w skali ogólnej, przeważnie w ich długofalowym charakterze¹⁵¹.

¹⁵¹ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, s. 122.

W świetle teorii organizacji bezpieczeństwa strategia wytycza kierunki działania tej organizacji. Czerpie z dotychczasowych doświadczeń jej członków. Uwzględnia przy tym trendy zmian we właściwym kontekście funkcjonowania oraz prognozy przyszłych stanów zarówno organizacji jak i elementów kontekstu jej funkcjonowania¹⁵². Polega natomiast na formułowaniu „głównych misji, zamierzeń i celów organizacyjnych; polityki i programów osiągnięcia ich; metod niezbędnych, aby strategię zostały wdrożone dla osiągnięcia celów organizacyjnych”¹⁵³.

K. Oblój wymienia pięć zasadniczych elementów strategii¹⁵⁴:

- 1) misję,
- 2) domenę działania,
- 3) przewagę strategiczną (silną stronę),
- 4) cele strategiczne,
- 5) funkcjonalne programy działania.

Implementacja ich na grunt teorii organizacji bezpieczeństwa wymaga jednak pewnych modyfikacji.

Wyniki analizy literatury przedmiotu wskazują co prawda na niezwykle ściśle powiązanie wizji organizacji z odpowiadającą jej misją¹⁵⁵. Nie mniej jednak ta druga jest celem najwyższym organizacji bezpieczeństwa, nierzadko powodem jej wyodrębnienia z kontekstu bezpieczeństwa. Zasadnym wydaje się więc podejmowanie problematyki misji wspólnie z kwestiami odnoszącymi się do celów strategicznych, zwłaszcza, że cele strategiczne składają się niejako na właściwą im misję. Innymi słowami, osiągnięcie celów strategicznych wiąże się z realizacją misji organizacji bezpieczeństwa. To być może oczywiste stwierdzenie nie pozostaje bez znaczenia z poznawczego punktu widzenia. Otóż wspólne ujmowanie misji i celów strategicznych może ułatwić procesy poznania naukowego wyrażające się chociażby w projektowaniu lub przeprojektowywaniu organizacji bezpieczeństwa.

Przewaga konkurencyjna polega natomiast na zwiększaniu atrakcyjności oferowanych usług w porównaniu do innych dostawców. W obszarze bezpieczeństwa aspekt ten traci na znaczeniu w porównaniu do innych, bardziej „rynkowych” rodzajów świadczonych czynności. Przykładowo, w okolicznościach bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego (m.in. podczas działań ratowniczych)

¹⁵² Por. K. Oblój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 1999, s. 26.

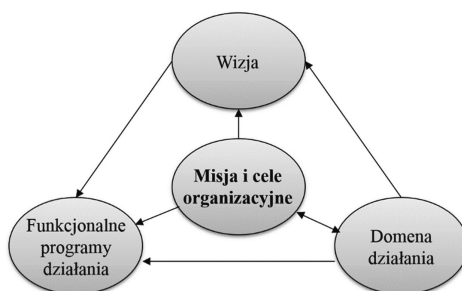
¹⁵³ K. Oblój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne*, [w:] *Zarządzanie...*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, s. 127 [za:] G.A. Steiner, J.B. Miner, E. Gray, *Management Policy and Strategy*, wyd. 3., Macmillan publ, Nowy Jork 1986, s. 5.

¹⁵⁴ Szerzej: K. Oblój, *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1998, s. 33.

¹⁵⁵ Zob. A. Wąsowska, *Współczesne koncepcje zarządzania strategicznego*, [w:] *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, red. B. Glinka, M. Kostera, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 382.

absurdalnym i wręcz niedopuszczalnym jest kreowanie jakiegokolwiek współzawodnictwa w tym zakresie.

Podsumowaniem powyższych rozważań jest rysunek 30, ukazujący relacje pomiędzy proponowanymi elementami strategii organizacji bezpieczeństwa.



Rysunek 30. Model strategii organizacji bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1998, s. 34.

W oparciu o powyższe, strategię organizacji bezpieczeństwa należy opisywać poprzez misję i cele strategiczne, wizję, domenę działania oraz funkcjonalne programy działania. Bardzo ważne, by podczas formułowania powyższych elementów uwzględnić ich wewnętrzną spójność, zgodność z kontekstem funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa, odpowiedniość w stosunku do dostępnych zasobów, akceptowalność poziomu ryzyka, realny horyzont czasowy, a także wykonalność¹⁵⁶.

Na wstępie warto jednak skupić się na rdzeniu założeń strategicznych organizacji bezpieczeństwa – jej misji i pozostałych celach strategicznych.

Celami w zakresie bezpieczeństwa nazywa się świadomie lub nieświadomie, antycypowane, przyszłe, uważane za pożądane stany i/lub procesy bezpieczeństwa, do których dążą sprawcy wszelkiego rodzaju przedmiotowych działań¹⁵⁷. Ponieważ są swego rodzaju punktem odniesienia zaczepionym w bardziej lub mniej dokładnie określonej przyszłości, cele wpływają zasadniczo na sposób zorganizowania tych działań¹⁵⁸. Od celów organizacji bezpieczeństwa będą też bezpośrednio uzależnione niektóre wskaźniki jej sprawności (m.in. celowość i skuteczność)¹⁵⁹.

¹⁵⁶ K. Oblój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 133.

¹⁵⁷ Por. T. Pszczółowski, *Zasady sprawnego działania*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1967, s. 136, J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 187–188.

¹⁵⁸ Zob. J. Kurnał, *Zarys teorii...*, s. 103.

¹⁵⁹ Zob. R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 212.

Cel – świadomy lub nieświadomy, antycypowany, przyszły i uważany za pożądany stan i/lub proces bezpieczeństwa, do którego dążą sprawcy działań organizacyjnych.

Ponadto, cele organizacji bezpieczeństwa można rozumieć jako zoperacjonalizowane (czyli określone w przedmiotowym języku, stosownie do uwarunkowań, ujęte czasowo i miejscowo, z uwzględnieniem zewnętrznych i wewnętrznych potrzeb i możliwości) interesy, czyli wyraz jej bieżących oraz przewidywanych potrzeb, dążeń i aspiracji¹⁶⁰. Znaczenie to jest związane z omawianą przez S. Kozieja relacją, jaka zachodzi na drodze *interesy narodowe – cele strategiczne – cele polityczne*¹⁶¹. Wynika z niej pewna struktura hierarchiczna, znajdująca swoje odzwierciedlenie w dorobku teorii organizacji i zarządzania¹⁶². Biorąc ją pod uwagę, cele organizacji bezpieczeństwa można podzielić na (zgodnie ze wzrostem poziomu szczegółowości):

- 1) misję (cel najwyższy),
- 2) cele strategiczne,
- 3) cele taktyczne,
- 4) cele operacyjne,
- 5) cele elementarne.

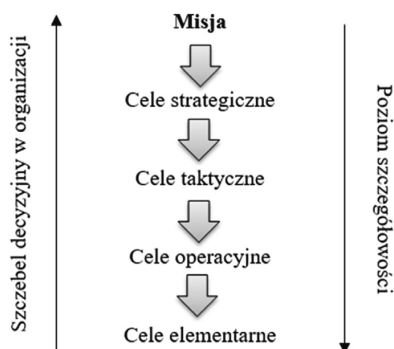
Misja jest rozumiana w optyce deklaracji nakreślającej podstawowy (najwyższy, najbardziej istotny na tle pozostałych) cel organizacji bezpieczeństwa. Cele strategiczne są ustanawiane na najwyższych szczeblach decyzyjnych tej organizacji. Szeroko traktują o jej ogólnych problemach, służą natomiast realizacji misji. Cele taktyczne są właściwe średnim szczeblom decyzyjnym. Ukierunkowują działania organizacji na osiągnięcie celów strategicznych. Analogicznie sytuacja przedstawia się w przypadku celów operacyjnych. Cele elementarne są najbardziej szczegółowe na tle pozostałych. Ich osiągnięcie składa się na osiągnięcie celów operacyjnych. Są one charakterystyczne zwłaszcza najniższym poziomom decyzyjnym, w tym działaniom *stricte* wykonawczym w zakresie bezpieczeństwa.

Na rysunku 31 przedstawiono podział celów organizacji bezpieczeństwa w relacji ze stopniem ich szczegółowości oraz właściwymi szczeblami decyzyjnymi.

¹⁶⁰ Por. S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, s. 10–11.

¹⁶¹ Tamże.

¹⁶² Por. R.W. Griffin, *Podstawy...*, s. 212.



Rysunek 31. Cele organizacji bezpieczeństwa a stopień ich szczegółowości i poziom zarządzania/wykonawstwa

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy identyfikacji celów organizacji bezpieczeństwa należy przede wszystkim poznać zakresy znaczeniowe poszczególnych ich rodzajów.

Tak więc uszczegóławiając, za J. Pencem, misja to „przedmiot aspiracji, trwałych dążeń organizacji (systemu), przeznaczenie, zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, dążenie do czegoś w sposób trwały i nieprzerwany, to przyczyna powstania i istnienia organizacji oraz sposób postrzegania jej przez społeczeństwo”¹⁶³. Zapożyczając tę definicję na grunt teorii organizacji bezpieczeństwa, przyjmuje się, że misja organizacji bezpieczeństwa to przedmiot aspiracji i trwałych dążeń jej członków, a także organizacji jako całości, jej przeznaczenie i powód wyodrębnienia z kontekstu bezpieczeństwa z uwagi na ukierunkowanie dotyczące trwałego i nieprzerwanego zaspokajania określonych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa.

Misja organizacji bezpieczeństwa – przedmiot aspiracji i trwałych dążeń podmiotów organizacyjnych i ich przedstawicieli, a także organizacji jako całości, jej przeznaczenie i powód wyodrębnienia z kontekstu bezpieczeństwa z uwagi na ukierunkowanie dotyczące trwałego i nieprzerwanego zaspokajania określonych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa.

¹⁶³ J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997, s. 51.

Z założenia misja organizacji bezpieczeństwa powinna wyrażać sformułowanie wizji na użytek strategii, a także charakteryzować się następującymi cechami¹⁶⁴:

- jasnym wyznaczeniem kierunku (kierunków) działań,
- zakotwiczeniem w przyszłości,
- motywującym a nawet marzycielskim charakterem,
- wiarygodnością,
- siłą motywującą, wynikającą z przypisywania jej sobie przez wszystkich członków tejże organizacji,
- lapidarnością (minimum słów a maksimum treści),
- ogólnością i konkretnością zoptymalizowanymi względem siebie z uwagi na rozpatrywany kontekst funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa.

Za przykład sformułowania misji organizacji bezpieczeństwa niech posłuży chociażby misja organizacji masowej ewakuacji ludności. To nic innego jak *zapewnienie sprawnej ochrony ludności poprzez masową jej ewakuację, przed zagrożeniami współczesności i przyszłości, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa*. Z powyższej treści zdają się wynikać wszystkie wskazane uprzednio cechy.

Misja organizacji bezpieczeństwa cechuje się relatywnie wysokim poziomem ogólności. W pewnym stopniu gwarantuje to jej niezmiennosc w zakładanej perspektywie czasu. Z praktycznego punktu widzenia jest to jednak przeważnie niewystarczające do urzeczywistniania się przyjętych założeń strategicznych. Z tego powodu, w oparciu o treść misji, tworzy się cele organizacyjne niższych rzędów, te wspomniane strategiczne, taktyczne, operacyjne i elementarne.

Cele strategiczne służą bezpośredniej realizacji misji. Są również na relatywnie wysokim poziomie ogólności, aczkolwiek zdecydowanie bardziej szczegółowe niż misja, z której wyrastają. O ile wspomniany cel nadrzędny jest przyjmowany jako względnie stały w zakładanej perspektywie czasu funkcjonowania danej strategii organizacji bezpieczeństwa, o tyle cele strategiczne odnoszą się do bardzo dużego zakresu przedmiotowego i ograniczonego czasu swoich właściwości. Mogą więc w uzasadnionych przypadkach podlegać modyfikacjom. Służą najwyższej kadry zarządczej organizacji bezpieczeństwa do wytyczania ogólnych kierunków działalności tej organizacji jako całości.

Cele taktyczne odnoszą się do sposobów osiągnięcia celów strategicznych. Służą wskazywaniu kierunków działań przedstawicielom średnich szczebli decyzyjnych w organizacji bezpieczeństwa. Są bardziej szczegółowe niż ich strategiczne odpowiedniki, powinny być jednak z nimi spójne (w oparciu o nie formułowane). Z uwagi na dynamizm kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa na-

¹⁶⁴ Szerzej: K. Oblój, *Strategia sukcesu...*, s. 38–43.

leży być przygotowanym do ich modyfikacji z uwagi na konieczność utrzymywaniu elastyczności organizacyjnej.

Cele operacyjne dotyczą konkretnych określonych sposobów osiągnięcia celów taktycznych. Dedykowane najniższemu szczeblom decyzyjnym w organizacji, przypisuje się je nierzadko nawet konkretnym sprawcom przedmiotowych działań (przykładowo podmiotom bezpieczeństwa państwa: PSP, Policji, wojewodzie itp.). Z logicznych przyczyn służą osiągnięciu celów taktycznych. Biorąc pod uwagę praktykę przedmiotu rozważań, należy podkreślić, że o ile cele operacyjne traktują o konkretnych sposobach osiągnięcia pewnych zamierzeń, nie należy ich utożsamiać ze wskazaniami dotyczącymi konkretnych metod, technik i narzędzi temu służących (odpowiadających ewentualnie celom elementarnym niższych rzędów). Ich dobór pozostawia się przeważnie w zakresie komplementacji wspomnianych sprawców działań organizacyjnych. Z założenia to oni powinni go dokonywać z uwagi na posiadane widzę, umiejętności, doświadczenie itp.

Ponieważ nierzadko sami sprawcy działań organizacyjnych to podmioty złożone strukturalnie, posiadają oni możliwość formułowania **celów elementarnych** – najbardziej wrażliwych na oddziaływanie dynamizmu zmian w obrębie kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa. Właściwe najniższemu szczeblom decyzyjnym w organizacji bezpieczeństwa, cechują się przeważnie również najwyższym poziomem szczegółowości. Z teoretycznego punktu widzenia, to z nich powinny wynikać m.in. podmiot działający w sposób zorganizowany (kto?), przedmiot jego działań (co?), liczność wymaganych zasobów organizacyjnych (ile?), a także sposób (jak?), horyzont czasowy (kiedy?), powód (dlaczego?), zamiar (po co?) i miejsce (gdzie?) ich prowadzenia.

Egzemplifikując, strukturę celów organizacji masowej ewakuacji ludności na odpowiednio wysokim poziomie ogólności można przedstawić w następujący sposób:

1. Misja organizacji masowej ewakuacji ludności:
 - Zapewnienie sprawnej ochrony ludności poprzez masową jej ewakuację, przed zagrożeniami współczesności i przyszłości, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.
2. Cele strategiczne (w odniesieniu do misji) m.in.:
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblu centralnym w stanie normalnym funkcjonowania państwa.
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblu centralnym w stanie klęski żywiołowej.
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblu centralnym w stanie wyjątkowym.

- Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblu centralnym w stanie wojennym.
 - Predykcyjna analiza i ocena ryzyka w związku z wyzwaniami, szansami i zagrożeniami organizacji masowej ewakuacji ludności na szczeblu centralnym.
3. Cele taktyczne (w odniesieniu do celów strategicznych) m.in.:
- Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblach lokalnych w stanie normalnym funkcjonowania państwa.
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblach lokalnych w stanie klęski żywiołowej.
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblach lokalnych w stanie wyjątkowym.
 - Sprawna, strategicznie zarządzana organizacja masowej ewakuacji ludności na szczeblach lokalnych w stanie wojennym.
 - Predykcyjna analiza i ocena ryzyka w związku z wyzwaniami, szansami i zagrożeniami organizacji masowej ewakuacji ludności na szczeblach lokalnych.
4. Cele operacyjne (w odniesieniu do celów taktycznych) m.in.:
- Partycypacja w planowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności.
 - Partycypacja w organizowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności.
 - Partycypacja w motywowaniu do realizacji działań w zakresie masowej ewakuacji ludności.
 - Partycypacja w kontrolowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności.
 - Szeroki i dedykowany dostęp do aktualnych i kompletnych informacji.
 - Skuteczne alarmowanie oraz informowanie ludności.
 - Efektywna współpraca z przedstawicielami organizacji medialnych.
 - Sprawne rozwijanie punktów obsługi osób ewakuowanych.
 - Bezpieczeństwo i porządek publiczny na trasach ewakuacji oraz w miejscach przyjęcia osób ewakuowanych.
 - Ochrona mienia pozostawionego w strefie zagrożenia.
 - Ochrona przeciwpożarowa.
 - Wielokierunkowa pomoc medyczna.
 - Odpowiednie warunki sanitarno-epidemiologiczne.
 - Wsparcie techniczne na trasach ewakuacji.
 - Permanentny monitoring wyzwań, szans i zagrożeń.
 - Projektowanie sposobów postępowania ze zidentyfikowanymi wyzwaniami, szansami i zagrożeniami.

5. Cele elementarne (przykładowe w odniesieniu do celu operacyjnego – wielokierunkowa pomoc medyczna) m.in.:
- Pierwsza pomoc nieinstytucjonalna zorganizowana oddolnie na trasach ewakuacji i w miejscach przyjęcia osób ewakuowanych, na poziomach lokalnych zarządzania bezpieczeństwem, w przeciągu 6 godzin od momentu rozpoczęcia masowej ewakuacji ludności.
 - Kwalifikowana pierwsza pomoc udzielana przez podmioty państwowe i społeczne na trasach ewakuacji i w miejscach przyjęcia osób ewakuowanych przez cały czas trwania ewakuacji.
 - Co najmniej 3 zespoły Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR) dostępne przez cały czas trwania masowej ewakuacji ludności w przyporządkowaniu na jeden powiat ewakuowany.
 - Zasoby ratownictwa medycznego składające się z co najmniej 2 zespołów ratownictwa medycznego (ZRM) dowolnego rodzaju w odwodach operacyjnych podczas całej masowej ewakuacji ludności na wypadek sytuacji nieprzewidzianych w planach ewakuacji.
 - Wszystkie zasoby ratownictwa medycznego w strefie zagrożenia przeniesione do stref bezpiecznych w przeciągu 4 godzin od ogłoszenia decyzji o ewakuacji.

Z uwagi na złożoność przedmiotu poznania powyższy katalog nie jest kompletny. Co więcej, poszczególne cele elementarne można dalej dzielić na cele elementarne niższych szczebli, doprowadzając do sytuacji, kiedy to każdemu podmiotowi bezpieczeństwa lub każdej komórce organizacyjnej tego podmiotu przypisane zostaną konkretne cele do osiągnięcia (jeden lub więcej). Powyższe zestawienie służy jedynie uzmysłowieniu sposobu identyfikacji celów w zakresie bezpieczeństwa – celów wpisujących się w strategię przykładowej organizacji bezpieczeństwa.

3.2. Strategiczna wizja organizacji bezpieczeństwa

Wizja stanowi wyobrażenie zdarzeń, które mają zajść w przyszłości¹⁶⁵. Można ją postrzegać w optyce wręcz przeszłego stanu organizacji bezpieczeństwa – stanu jaki ma ona osiągnąć w obrębie kontekstu swojego funkcjonowania (w tym przy uwzględnieniu wyzwań, szans i zagrożeń organizacyjnych). Z założenia to wizja ma przyczyniać się do wskazywania kierunków konkretnych działań, podejmowanych nierzadko w niepewnym i zmiennym kontekście funkcjonowania¹⁶⁶, wpły-

¹⁶⁵ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/wizja> (09.07.2013 r., 09:05).

¹⁶⁶ Zob. M. Koster, S. Kownacki, A. Szumski, *Zachowania organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna*, [w:] *Zarządzanie...*, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, s. 353, 393.

wać więc na formułowanie celów organizacyjnych niższych rzędów, domeny działania oraz funkcjonalnych programów działania.

Wizja organizacji bezpieczeństwa – zakładany przyszły stan organizacji bezpieczeństwa, jaki ma ona osiągnąć w obrębie kontekstu swojego funkcjonowania przy uwzględnieniu właściwych jej wyzwań, szans i zagrożeń.

Ukierunkowując rozważania na problematykę organizacji masowej ewakuacji ludności, podkreśla się, że strategia tej organizacji wynika ze strategii bezpieczeństwa narodowego RP. Elementy tej drugiej są na tyle uniwersalnie określone, że znajdują swój wyraz w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP* – dokumencie opracowanym stosunkowo niedawno, zdecydowanie później niż Instrukcja opisująca współczesną koncepcję masowej ewakuacji ludności w Polsce (niemniej jednak w wielu aspektach z nią spójna).

Według wspomnianej koncepcji wizją organizacji masowej ewakuacji ludności w Polsce jest takie zorganizowanie działań ewakuacyjnych, aby zapewniły opuszczenie strefy zagrożenia przez wszystkie osoby się w niej znajdujące, z uwzględnieniem pierwszeństwa kobiet ciężarnych, dzieci, osób niepełnosprawnych, itp., w różnych stadiach zdarzeń niebezpiecznych, przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej koordynacji działań wszystkich podmiotów kooperujących¹⁶⁷.

W ujęciu syntetycznym, wizję organizacji masowej ewakuacji ludności można natomiast postrzegać w optyce przyszłego stanu tej organizacji, jaki ma ona osiągnąć w obrębie nierzadko niepewnego i zmiennego kontekstu swojego funkcjonowania (w tym przy uwzględnieniu wyzwań, szans i zagrożeń organizacyjnych).

Zagłębiając się w analizę powiązań zachodzących między wizją i misją, można dojść do przekonania, że ta pierwsza ukazuje szeroką perspektywę czasu i miejsce organizacji bezpieczeństwa w kontekście jej funkcjonowania. Misja z kolei pełni funkcję zdecydowanie motywacyjną. Jej treść powinna być spójna z wizją. O ile bowiem wizja nakreśla ogólne ramy formułowania kierunków działań strategicznych organizacji bezpieczeństwa (a pośrednio również taktycznych i operacyjnych), misja ukazuje konkretny przedmiot owych dążeń. Sformułowanie wizji rozpoczyna proces dokonywania decyzji strategicznych. Misja jest natomiast dla wszystkich członków organizacji bezpieczeństwa zwięzłym, zrozumiałym i porównywalnym określeniem owej wizji¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Zob. *Instrukcja*, s. 4–5.

¹⁶⁸ Zob. D. Jemielniak, D. Latusek, *Zarządzanie. Teoria i praktyka od podstaw. Ćwiczenia*, WSPiZ, Warszawa 2005, s. 81.

3.3. Określanie domeny działania na rzecz bezpieczeństwa

Domena działania organizacji bezpieczeństwa to cały zakres działalności sprawców działań zorganizowanych¹⁶⁹. Rozumiana jest jako obraz organizacji bezpieczeństwa uzyskany dzięki analizie aspektów dotyczących zaspokajanych przez nią konkretnych potrzeb, form ich zaspokajania, a także jakości świadczonych usług publicznych we właściwym kontekście funkcjonowania w stosunku do określonych grupy odbiorców jednorodnych pod względem preferencji i potrzeb¹⁷⁰.

Domena działania organizacji bezpieczeństwa – sumaryczny zakres działalności podmiotów organizacyjnych.

Biorąc pod uwagę zaproponowaną definicję domeny działania organizacji bezpieczeństwa, nasuwają się cztery zasadnicze pytania, na które odpowiedzi pozwolą opisać analizowany zakres działań. Przedstawiają się następująco:

- *Kto jest odbiorcą usług?*
- *Jakie są potrzeby tego odbiorcy?*
- *Jakie są formy zaspokajania zidentyfikowanych potrzeb?*
- *Jaki jest kontekst funkcjonowania organizacji działań ludzkich i w jaki sposób jego elementy wpływają na jakość wspomnianych usług?*

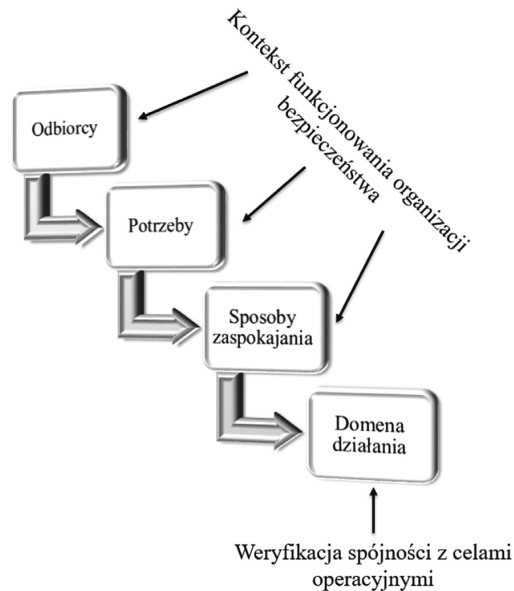
Rysunek 32 ukazuje zbudowany na tej podstawie schemat postępowania.

Za S. Koziejem, bezpieczeństwo w ujęciu pragmatycznym ma zawsze wymiar społeczny. Oznacza to, że odnosi się do społeczeństwa, ludzi, ludności¹⁷¹. Nie sposób więc traktować o bezpieczeństwie w oderwaniu od podmiotu, o którego bezpieczeństwo chodzi. Podmiotem może być jednostka ludzka, grupa społeczna (np. zawodowa, wyznaniowa), społeczność lokalna, klasa społeczna, warstwa społeczna, społeczeństwo, naród, społeczność międzynarodowa, ludzkość, jednostka organizacyjna, organizacja, instytucja, przedsiębiorstwo itp.

¹⁶⁹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/domena> (09.07.2013 r., 09:12).

¹⁷⁰ Por. K. Oblój, M. Trybuchowski, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 166.

¹⁷¹ Zob. S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, s. 17.



Rysunek 32. Schemat postępowania przy określaniu domeny działania organizacji bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Nawiązując do organizacji masowej ewakuacji ludności, właściwymi podmiotami będą podmioty ewakuacji, zwane również osobami ewakuowanymi, ewakuującymi się czy też ewakuantami¹⁷². W całościowym ujęciu będą to wszystkie osoby doświadczające któregoś z rodzajów ewakuacji. Należy pamiętać, że nie wszystkie będą charakteryzowały się jednakową podatnością na zagrożenia. Poza osobami zdolnymi do samoewakuacji, warto więc wziąć pod uwagę również osoby starsze i niedołążne, samotne, z niepełnosprawnościami, nieposiadające własnych środków transportu, hospitalizowane, przebywające w domach opieki, zakładach wychowawczych i karnych, domach dziecka, nieposługujące się w stopniu komunikatywnym językiem urzędowym¹⁷³. Można o nich mówić jako o tzw. *grupach*

¹⁷² Nie należy ich mylić z podmiotami organizacji masowej ewakuacji ludności, do których zaliczać się będą wszelkie organy administracji, służby, inspekcje, straże, organizacje pozarządowe i inne zaangażowane w przeprowadzanie masowej ewakuacji ludności.

¹⁷³ Por. *Communication with Vulnerable Populations: A Transportation and Emergency Management Toolkit. Transit Cooperative Research Program. Report 150*, red. D. Matherly, J. Mobley, National Academy of Sciences, Waszyngton 2011, s. 5, Instrukcja, s. 5.

zwiększonego ryzyka – ryzyka związanego ze stosunkowo wysoką, w porównaniu do pozostałych osób, podatnością na zagrożenia.

Odbiorcy działań w zakresie bezpieczeństwa są swoistymi nośnikami konkretnych potrzeb. Można je identyfikować czerpiąc z wielu teorii naukowych dotyczących problematyki szeroko rozumianej motywacji. Wymienia się tu m.in.¹⁷⁴:

1. Klasyczne modele motywacji:
 - model tradycyjny związany z klasycznym zarządzaniem,
 - model stosunków współdziałania,
 - model zasobów ludzkich.
2. Teorie treści:
 - teoria hierarchii potrzeb A. Masłowa,
 - teoria ERG C. Alderfera,
 - teoria 3 potrzeb D. McClellanda.
3. Teorie procesu:
 - teoria sprawiedliwości,
 - teoria oczekiwań,
 - teoria wzmocnienia – warunkowania instrumentalnego,
 - teoria wyznaczania celów.

Trudno zaprzeczyć, że usługi w zakresie bezpieczeństwa dotyczą przede wszystkim potrzeb właśnie bezpieczeństwa. Z uwagi na kontekst funkcjonowania przedmiotowej organizacji może się ono odnosić rozłącznie lub łącznie do przetrwania, jakości egzystowania i gwarancji rozwoju. Podejście takie zdaje się wykraczać poza klasyczne, psychologiczne pojmowanie potrzeb bezpieczeństwa w świetle teorii hierarchii potrzeb A. Masłowa. Mówi ona o potrzebach kolejno (od tych najbardziej podstawowych do wyższego rzędu)¹⁷⁵:

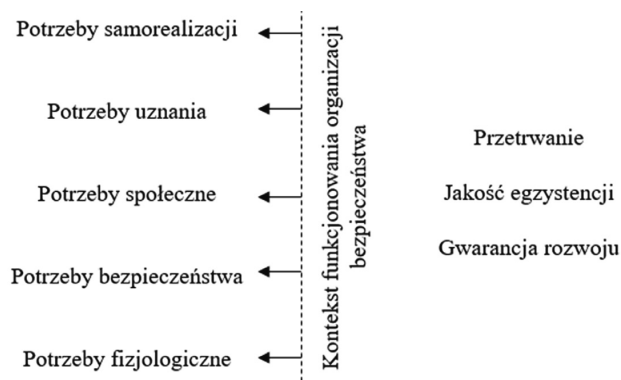
- fizjologicznych,
- bezpieczeństwa,
- społecznych,
- uznania,
- samorealizacji.

Na rysunku 33 przedstawiono sposób, w jaki kontekst funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa przekłada się na relację wynikających z niego potrzeb bezpie-

¹⁷⁴ Szerzej: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie administracji rządowej – jak motywować i zatrzymać najlepszych pracowników*, Materiały na szkolenie, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, PM Group, M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2000.

¹⁷⁵ Zob. D. Walters, *Zarządzanie operacyjne*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 464.

czeństwa (przetrwania, jakości egzystowania i rozwoju) na grupy potrzeb sformułowane w ramach teorii A. Masłowa.



Rysunek 33. Potrzeby bezpieczeństwa wynikające z kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa a potrzeby ludzkie w świetle teorii A. Masłowa

Źródło: opracowanie własne.

Z rysunku 33 można wywnioskować, że potrzeby bezpieczeństwa wyrastające z kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa nie są równoznaczne z potrzebami bezpieczeństwa stanowiącymi drugi poziom hierarchii potrzeb zgodnie z teorią A. Masłowa. Co więcej, te pierwsze, z teoretycznego punktu widzenia mogą odnosić się do wszystkich poziomów wspomnianej hierarchii. Tak więc, na potrzeby teorii organizacji bezpieczeństwa, w tym procesie określania domeny działania przedmiotowych organizacji, warto połączyć obydwie ujęcia, aby na każdym poziomie hierarchii potrzeb były one analizowane przez pryzmat przetrwania, jakości egzystowania i gwarancji rozwoju.

Rozwijając powyższe założenie należy pamiętać, że „każdy człowiek chce być bezpieczny i równocześnie chce czuć się bezpiecznie”¹⁷⁶. Prowadzi to do bardzo istotnej konkluzji. Otóż na bezpieczeństwo (w sensie ogólnym) można spojrzeć dwojako – z punktu widzenia bezpieczeństwa realnego (możliwego do określenia w drodze m.in. badań eksperckich) oraz w perspektywie poczucia bezpieczeństwa (subiektywnego odczuwania stanu bezpieczeństwa). Poniższy wzór przedstawia opisaną zależność.

¹⁷⁶ J. Wolanin, *Zarys bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Danmar, Warszawa 2005, s. 13.

$$B = f(B_{real}, P_{bezp})$$

gdzie:

B – bezpieczeństwo (w ujęciu ogólnym),

B_{real} – bezpieczeństwo realne,

P_{bezp} – poczucie bezpieczeństwa.

Nawiązując do słów J. Wolanina, rozbieżność znaczeniowa pomiędzy tymi dwoma ujęciami jest bardzo istotna z powodu olbrzymiego wpływu na określanie kierunków polityki bezpieczeństwa, z przełożeniem na strategię organizacji bezpieczeństwa¹⁷⁷. Dlatego podchodząc holistycznie do określania domeny wspomnianych organizacji, należy mieć na uwadze właśnie tak zarysowany dualizm. Skupiając się natomiast na samych potrzebach, warto odnieść się do tego drugiego, nierzadko pomijanego przez ekspertów determinantu bezpieczeństwa – jego poczucia. Składają się na nie bowiem cztery zasadnicze składowe, które można utożsamiać z czterema grupami potrzeb. Są to¹⁷⁸:

- poczucie (potrzeba) poinformowania,
- poczucie (potrzeba) pewności,
- poczucie (potrzeba) zakotwiczenia),
- poczucie (potrzeba) sprawstwa.

W pierwszym przypadku mowa o potrzebie posiadania informacji i praktycznych umiejętności istotnych z perspektywy funkcjonowania w obrębie kontekstu bezpieczeństwa. Poczucie pewności wiąże się z postrzeganiem przez podmiot kontekstu bezpieczeństwa jako względnie stałego, niezmiennego, a nawet przewidywalnego. Poczucie zakotwiczenia przejawia się w pewności otrzymania wsparcia (emocjonalnego, materialnego, duchowego i społecznego) we wszelkich sytuacjach tego wymagających. Poczucie sprawstwa natomiast to nic innego jak wiara we własne siły w obliczu dynamizmu kontekstu bezpieczeństwa, w którym się funkcjonuje, a także płynącej z niego potrzeby odpowiedzi na ewentualne zmiany¹⁷⁹.

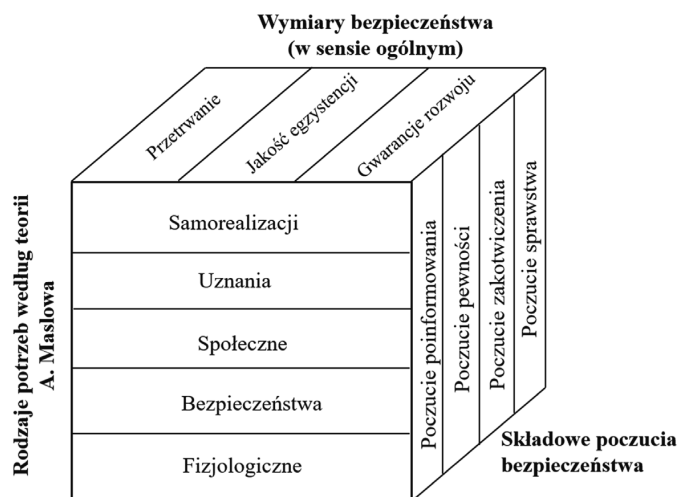
Reasumując wyniki rozważań na temat identyfikowania potrzeb bezpieczeństwa w toku określania domeny działania organizacji bezpieczeństwa, stwierdza się, że mogą być one pochodną wymiarów samego bezpieczeństwa, rodzajów

¹⁷⁷ Por. tamże, s. 16.

¹⁷⁸ Zob. E.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 58–59.

¹⁷⁹ Por. tamże.

potrzeb według teorii A. Masłowa oraz składowych poczucia bezpieczeństwa. W sposób morfologiczny przedstawione to zostało na rysunku 34.



Rysunek 34. Kostka morfologiczna służąca identyfikacji potrzeb w zakresie bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Egzemplifikując, potrzeby w zakresie masowej ewakuacji ludności można opisać bazując na etapach organizacji przedmiotowych działań (wyraz nawiązania do kontekstu funkcjonowania organizacji masowej ewakuacji ludności)¹⁸⁰:

1. Podjęciu decyzji o ewakuacji.
2. Alarmowaniu ludności.
3. Przemieszczaniu się po trasach ewakuacji.
4. Zakwaterowania w miejscach przyjęcia ludności.
5. Powrotu do domów.

Z uwagi na okoliczności przeprowadzania masowej ewakuacji ludności z prawdopodobieństwem bliskim jedności wszelkie potrzeby osób ewakuowanych skupią się na poziomach potrzeb fizjologicznych i bezpieczeństwa. Charakter sytuacji warunkujących konieczność rozpoczęcia ewakuacji będzie bowiem skutkował bezpośrednim bądź pośrednim zablokowaniem ich na odczuwanie potrzeb wyższego rzędu.

¹⁸⁰ Por. *Evacuation planning. Manual II...*, s. 4.

W niniejszej perspektywie potrzeby fizjologiczne obejmą dostęp do wody pitnej, żywności i ubrań, pomocy medycznej, a także schronienia w miejscu bezpiecznym. Są powiązane bezpośrednio z potrzebami bezpieczeństwa, w słownikowym rozumieniu utożsamianymi z silnie odczuwanymi pragnieniami¹⁸¹. Pragnieniem będzie w tym przypadku konkretnie bezpieczeństwo, a raczej jego poczucie (przekonanie o byciu bezpiecznym).

Podsumowując, organizacja masowej ewakuacji ludności musi sprostać potrzebom ludności skupionym wokół obszarów fizjologii i bezpieczeństwa (poinformowania, pewności, zakotwiczenia i sprawstwa) na wszystkich etapach opisywanego przedsięwzięcia. Może to zostać dokonane dzięki świadczeniu usług publicznych, wychodzących naprzeciw następującym, głównym potrzebom¹⁸²:

- bieżącemu dostępowi do informacji kluczowych dla bezpieczeństwa (nawet potencjalnych) osób ewakuowanych, w oparciu o zróżnicowaną jakościowo sieć kanałów dystrybucji informacji (radio, telewizja, Internet mobilny, prasa drukowana, konwencjonalne systemy nagłośnieniowe, itp.) i treść przedmiotowych przekazów,
- skutecznemu alarmowaniu ludności, z wykorzystaniem wspomnianych kanałów dystrybucji informacji, wzmocnionemu zaangażowaniu lokalnych decydentów i/lub autorytetów,
- punktów obsługi osób ewakuowanych (zmotoryzowanych i pieszych) w postaci punktów zbiórki, załadunku na środki transportu, pomocy medycznej i pomocy technicznej,
- bezpieczeństwa i niezakłócalności ruchu w trakcie przemieszczania (się) po trasach ewakuacji,
- dysponowania otwartych na indywidualną i grupową pomoc zasobów ludzkich podmiotów ratowniczych, a także podmiotów bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dostępu do paliw i pozostałych przedmiotów eksploatacyjnych pojazdów mechanicznych, wody pitnej oraz żywności,
- bezpieczeństwa działań prowadzonych w szczególności przez wolontariuszy,
- zaplecza logistycznego miejsc przyjęcia ludności w strefie bezpiecznej, z uwzględnieniem międzynarodowych i krajowych norm higieniczno-sanitarnych, zaopatrzenia w wodę pitną, żywność, ubrania oraz inne przedmioty codziennego użytku,
- zabezpieczenia przed utratą (rabunkiem, zniszczeniem) pozostawionego w strefie zagrożenia mienia.

¹⁸¹ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/potrzeba>, 09.07.2013 r.

¹⁸² Por. K. Przeworski, *Ewakuacja...*, s. 51.

Ciężko wymienić w tym miejscu wszystkie sposoby zaspokajania zidentyfikowanych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Ogólnie rzecz ujmując, będą one przybierały formę konkretnych działań (lub ich grup) zmierzających do zaspokajania wspomnianych potrzeb. Ich katalog będzie konstytuował domenę działań organizacji bezpieczeństwa.

Wracając do przykładu organizacji masowej ewakuacji ludności, nawiązując również do kontekstu jej funkcjonowania, na domenę tą można spojrzeć z perspektywy faz masowej ewakuacji ludności.

Odnosnie podejmowania decyzji o ewakuacji, właściwe kryteria powinny być jednoznacznie określone w planach ewakuacji, z uwzględnieniem potencjalnych zagrożeń mogących skutkować koniecznością jej podjęcia. Na domenę działań składają się tu więc wszelkie działania z zakresu zbierania, gromadzenia, przetwarzania, analizowania i przekazywania informacji na temat bieżącego stanu bezpieczeństwa na rozpatrywanym terenie, a także odpowiadających mu szans, wyzwań i zagrożeń.

Główny cel alarmowania to przekazanie osobom wyznaczonym do ewakuacji informację o rozpoczęciu tego procesu, zaś osobom postronnym informację o konieczności i kierunkach opuszczenia strefy zagrożenia. Powinno być dokonywane w formie komunikatów nadawanych przez lub na polecenie właściwych miejscowo szefów obrony cywilnej. W ramach działań alarmowania należy więc wymienić przede wszystkim zbieranie informacji na potrzeby przygotowania komunikatu, przygotowanie tegoż komunikatu, rozpoczęcie i podtrzymywanie funkcjonowania kanałów komunikacyjnych, nadanie informacji o ewakuacji.

Ewakuacja właściwa to opuszczanie strefy zagrożenia i przemieszczanie (się) po trasach ewakuacji w kierunku (bądź kierunkach) miejsc uznawanych w danych okolicznościach za bezpieczne. Na domenę działań organizacji masowej ewakuacji ludności składają się tu ewidencjonowanie osób ewakuowanych, bieżący monitoring bezpieczeństwa w strefie zagrożenia, na trasach ewakuacji i w miejscach przyjęcia ewakuowanych, a także podejmowanie przedsięwzięć prewencyjnych oraz operacyjnych, celem przeciwdziałania i reagowania na wszelkie zagrożenia pierwotne i wtórne, a także ich skutki (np. zapewnienie paliw na trasach ewakuacji, zabezpieczenie pozostawionego mienia, opieka medyczna w punktach przyjęcia, informowanie ludności).

Zakwaterowanie w miejscach przyjęcia ludności dotyczy działań z zakresu zabezpieczenia logistycznego, pomocy medycznej, psychologicznej i religijnej, informowania ludności, a także zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i publicznego osobom przyjmowanym oraz przyjmującym. Współczesne ujęcie organizacyjne masowej ewakuacji ludności w Polsce nie zawiera informacji na temat działań koniecznych do podjęcia podczas powrotu ludności do domów.

Ostatnim etapem masowej ewakuacji ludności, jaki należy wziąć pod uwagę, jest powrót ludności do domów¹⁸³. Działania organizacji masowej ewakuacji ludności będą w tym przypadku w dominującej mierze zbieżne z działaniami odpowiadającymi fazom przemieszczania się po trasach ewakuacji, a także zakwaterowania w miejscach przyjęcia ludności.

Współczesna koncepcja organizacji masowej ewakuacji ludności w Polsce, mimo iż niekompletna z teoretycznego punktu widzenia, zdaje się doprecyzowywać domenę przedmiotowych działań, przedstawiając je w nieco innym świetle niżeli ujęcie teoretyczne. Mowa tu o zapewnieniu konkretnych rodzajów zabezpieczenia procesu masowej ewakuacji ludności. Związane z tym działania szczegółowe zostały zestawione w następujący sposób¹⁸⁴:

- 1) w ramach zabezpieczenia transportowego:
 - zaplanowanie niezbędnej ilości zasobów transportowych, w tym prognozowanie samoewakuacji ludności,
 - ustalenie organizacji i warunków przewozu ewakuowanych pojazdami transportu zbiorowego,
 - wyznaczenie osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ewakuowanych w odpowiadających im pojazdach komunikacji zbiorowej,
 - zaznajomienie przodowników kolumn pojazdów komunikacji zbiorowej z trasami, warunkami przejazdu i niezbędnymi szkicami,
 - dostarczenie przez wyznaczone podmioty gospodarcze pojazdów komunikacji zbiorowej na potrzeby ewakuacji;
- 2) w ramach zabezpieczenia technicznego:
 - wyposażenie podmiotów kooperujących w środki łączności,
 - ogół działań pomocowych świadczonych na rzecz podmiotów kooperujących przez zespoły pomocy logistycznej, w tym technicznej;
- 3) w ramach zabezpieczenia porządkowo-ochronnego:
 - działania na rzecz bezpieczeństwa powszechnego i publicznego;
- 4) w ramach zabezpieczenia medyczno-sanitarnego:
 - pomoc medyczno-sanitarna w środkach transportu,
 - pomoc medyczno-sanitarna w miejscach przyjęcia,
 - pomoc psychologiczna,
 - pomoc religijna,
 - nadzór nad warunkami sanitarnymi,
 - prowadzenie analiz laboratoryjnych w sytuacji pojawienia się symptomów zatrucia i zagrożenia epidemią;

¹⁸³ Etap ten wykracza poza aktualną, polską koncepcję ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

¹⁸⁴ Na podstawie wyników analizy *Instrukcji*.

- 5) w ramach zabezpieczenia socjalno-bytowego:
 - zakwaterowanie ewakuowanych,
 - poprzedzone właściwym planowaniem zaopatrzenie ewakuowanych w niezbędne artykuły konsumpcyjne (żywność, wodę, odzież, energię, itp.),
 - zapewnienie warunków sanitarnych odpowiadających, w miarę możliwości, wymaganiom z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) w ramach zabezpieczenia łączności:
 - zabezpieczenie kanałów komunikacji w ramach łączności powiadamiania (alarmowania ludności),
 - alarmowanie ludności, w tym członków zespołu kryzysowego,
 - zapewnienie łączności pomiędzy podmiotami kooperującymi,
 - bieżący monitoring informacji.

Ostatni element schematu postępowania przy określaniu domeny działania organizacji bezpieczeństwa to weryfikacja spójności zakresu działań wychodzących naprzeciw potrzebom w zakresie bezpieczeństwa z celami operacyjnymi omawianej organizacji. Należy podkreślić, że nie można oczekiwać, by obydwa zakresy pokrywały się całkowicie. Stanowi to pochodną definicyjnego ujęcia domeny działań organizacji bezpieczeństwa, w którym mowa nie tylko o odbiorcach usług, związanych z nimi potrzebach i formach ich zaspokajania. Analizowaną domenę determinuje przede wszystkim kontekst funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa. O ile więc informacje o odbiorcach usług, właściwych potrzebach i sposobach ich zaspokajania stanowią swego rodzaju wyraz uwzględniania w rozważaniach poczucia bezpieczeństwa, to kontekst funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa zdaje się uzupełniać to podejście o odniesienia do bezpieczeństwa realnego, o którego niektórych uwarunkowaniach odbiorcy mogą nie mieć nawet pojęcia. Nie mniej jednak spójność między zakresem działań wychodzących naprzeciw potrzebom w zakresie bezpieczeństwa z celami operacyjnymi organizacji bezpieczeństwa jest pożądana z punktu widzenia spójności strukturalnej tej organizacji oraz jej sprawności. Ponadto, biorąc pod uwagę wyniki analizy intuicyjnej, dostrzega się jej powiązanie z elastycznością organizacyjną i generowanym przez nią efektem synergii pozytywnej.

W tabeli 5 ukazano obszary korespondowania ze sobą działań składających się na domenę działania organizacji masowej ewakuacji z wybranymi celami operacyjnymi omawianej organizacji.

Tabela 5. Domena działania organizacji masowej ewakuacji ludności a jej wybrane cele operacyjne

Lp.	Cel operacyjny	Rodzaje zabezpieczenia w ramach domeny działania					
		Transportowe	Techniczne	Porządkowo-ochronne	Medyczno-sanitarne	Socjalno-bytowe	Łączności
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Partycypacja w planowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności	B	P	P	P	B	P
2.	Partycypacja w organizowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności	B	P	P	P	B	P
3.	Partycypacja w motywowaniu do realizacji działań w zakresie masowej ewakuacji ludności	P	P	P	P	P	P
4.	Partycypacja w kontrolowaniu działań w zakresie masowej ewakuacji ludności	P	P	P	P	P	P
5.	Szeroki i dedykowany dostęp do aktualnych i kompletnych informacji		B				B
6.	Skuteczne alarmowanie oraz informowanie ludności		P			P	B
7.	Efektywna współpraca z przedstawicielami organizacji medialnych		P				P
8.	Sprawne rozwijanie punktów obsługi osób ewakuowanych	P	P	P	B	B	P
9.	Bezpieczeństwo i porządek publiczny na trasach ewakuacji oraz w miejscach przyjęcia osób ewakuowanych	P		B			
10.	Ochrona mienia pozostawionego w strefie zagrożenia			B			
11.	Ochrona przeciwpożarowa		P	P			
12.	Wielokierunkowa pomoc medyczna				B		
13.	Odpowiednie warunki sanitarno-epidemiologiczne		P	P	B	P	
14.	Wsparcie techniczne na trasach ewakuacji	B	B			P	
15.	Permanenty monitoring wyzwań, szans i zagrożeń	P	P	P	P	P	B
16.	Projektowanie sposobów postępowania ze zidentyfikowanymi wyzwaniami, szansami i zagrożeniami	P		P	P		P

gdzie:

B – powiązanie bezpośrednie,

P – powiązanie pośrednie.

Źródło: opracowanie własne.

Treści zawarte w przedstawionym zestawieniu tabelarycznych dowodzą, że w przypadku organizacji masowej ewakuacji ludności można mówić o znacznej spójności celów operacyjnych tej organizacji z domeną jej działania. Należy dążyć, by podobnie, a nawet jeszcze lepiej, sytuacja przedstawiała się dla wszystkich organizacji bezpieczeństwa. O ile opisywana spójność jest wręcz oczywista dla organizacji będących konkretnymi podmiotami bezpieczeństwa, o tyle trzeba o nią zabiegać w toku projektowania i przeprojektowywania pozostałych rodzajów organizacji (zwłaszcza organizacji działań ludzkich rozumianych realnie wyłącznie w sensie czynnościowym).

3.4. Funkcjonalne programy działania w zakresie bezpieczeństwa

Z punktu widzenia kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa niektóre wiązki działań w ramach jej domeny działania mogą być z jakichś przyczyn bardziej istotne niż pozostałych. Wyodrębnianie ich z grupy ogółu jest bardzo mocno indywidualne dla każdej organizacji bezpieczeństwa. Wiąże się bowiem z kontekstem jej funkcjonowania i pośrednio z kontekstem bezpieczeństwa, do którego się odnosi.

Do opisywania wysublimowanych fragmentów domeny działania organizacji bezpieczeństwa służą funkcjonalne programy działania. Są przełożeniem koncepcji strategii na konkretne działania realizowane w określonym, przeważnie wyjątkowo istotnym z jakiegoś powodu zakresie. Mogą dotyczyć zarówno poszczególnych stanowisk organizacyjnych, komórek, poziomów decyzyjnych, jednostek, pionów, warstw funkcjonalnych, ich grup, a nawet całej organizacji bezpieczeństwa. Z praktycznego punktu widzenia przyjmują one zróżnicowane formy – od programów jako takich, po wytyczne, instrukcje, procedury działania itp.

Funkcjonalne programy działania – opisy wybranych fragmentów domeny działania organizacji bezpieczeństwa, stanowiące przełożenie koncepcji strategii na konkretne działania realizowane w określonym, przeważnie wyjątkowo istotnym z jakiegoś powodu zakresie.

W toku identyfikacji obszarów uważanych za pożądane do opisu przez funkcjonalne programy działania można posłużyć się następującymi kryteriami (rozłącznie lub łącznie) m.in.:

- potencjałem konkretnych wyzwań do przeobrażenia się w zagrożenia,

- potencjałem konkretnych zagrożeń do powodowania sytuacji kryzysowych i kryzysów (w obrębie kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa i/lub kontekstu bezpieczeństwa),
- potencjałem materializacji efektu domina zagrożeń (generowania ciągów przyczynowo-skutkowych zdarzeń uważanych za niekorzystne),
- poziomem ryzyka związanego z szansami (wymiar pozytywny ryzyka) i/lub zagrożeniami (wymiar negatywny ryzyka) organizacyjnymi,
- poziomem ryzyka odnoszącym się do wybranych zagrożeń współczesności bądź najbliższej przyszłości (wyrazem predykcji przyszłego stanu kontekstu bezpieczeństwa),
- podatnością podmiotów, na które oddziałują zagrożenia „obsługiwane” przez daną organizację bezpieczeństwa,
- zaangażowaniem znacznych części zasobów organizacyjnych (ludzkich, rzeczowych, finansowych i/lub informacyjnych),
- zasięgiem wpływu fragmentu kontekstu funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa na inne tego rodzaju organizacje,
- osadzenia w założeniach strategicznych organizacji bezpieczeństwa.

Zasadność programowania funkcjonalnego znajduje swoje potwierdzenie w praktyce przedmiotu poznania. Jest ono również cenne z powodu potencjalnego, pozytywnego wpływu na elastyczność i sprawność działań organizacyjnych. Opowiada się za nim W. Kieżun, który zwraca uwagę, że „opracowanie programów działania umożliwia ustalenie z odpowiednim wyprzedzeniem: a) zakresu obowiązków poszczególnych osób w realizacji zdefiniowanych zadań, b) informacji, które będą wykorzystywane w toku realizacji zadań, c) zakresu niezbędnych decyzji operacyjnych do podjęcia”¹⁸⁵.

Wobec teoretycznie nieograniczonej liczby możliwych do sformułowania funkcjonalnych programów działania organizacji bezpieczeństwa warto jednak zadać sobie pytanie o ich ilościową użyteczność. Nie sposób bowiem opracować dokumentów w takiej liczbie, że znajomość ich treści (a nawet ogólnych założeń) będzie, kolokwialnie ujmując, graniczyła z cudem. Biorąc pod uwagę doświadczenia własne autora, przykładem takiego przerostu formy nad treścią bywają procedury ciągłości działania, opracowywane nawet w setkach rodzajów dla złożonych procesów produkcyjno-usługowych. Pomimo uzasadnienia chęcią szczegółowego uregulowania wielu istotnych zagadnień, przedmiotowa inflacja dokumentacyjna przeważnie bardzo negatywnie wpływa na szybkość podejmowania decyzji, ograniczając elastyczność organizacyjną. Poza identyfikacją pożądaných do programo-

¹⁸⁵ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją – zarys teorii i praktyki*, Wyd. SGH, Warszawa 1997, s. 140.

wania funkcjonalnego fragmentów domeny działania organizacji bezpieczeństwa należy więc jeszcze zoptymalizować liczbę dokumentów, które o wspomnianym fragmencie będą traktowały.

Bazując na kryteriach identyfikacji obszarów uważanych za pożądane do opisu przez funkcjonalne programy działania organizacji masowej ewakuacji ludności, w korespondencji z koniecznością optymalizacji ilościowej właściwych dokumentów, wymienia się następujące rodzaje programów funkcjonalnych¹⁸⁶:

- Program strategicznego zarządzania organizacją masowej ewakuacji ludności.
- Program zarządzania informacją w wymiarach wewnętrznym i zewnętrznym.
- Program organizacji ostrzegania i alarmowania o ewakuacji.
- Program organizacji punktów obsługi ewakuowanych.
- Program zabezpieczenia ratowniczego procesu ewakuacji.
- Program zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas masowej ewakuacji ludności.
- Program organizowania działań podmiotów zaangażowanych w ewakuację.
- Program ewakuacji osób z niepełnosprawnościami.
- Program ewakuacji placówek karnych.
- Program ewakuacji placówek oświatowych.
- Program ewakuacji placówek służby zdrowia.
- Program zabezpieczenia logistycznego stref przyjęcia ludności.
- Program analizy samoewakuacji ludności.
- Program podejmowania decyzji o ewakuacji i alarmowania.
- Program planowania ewakuacji.
- Program strukturyzacji organizacji ewakuacji ludności.
- Program zabezpieczenia transportowego.
- Program zabezpieczenia medyczno-sanitarnego.
- Program zabezpieczenia socjalno-bytowego.
- Program zabezpieczenia łączności.
- Program przeprowadzenia ewakuacją ludności.

Przykładowo, w ramach programu analizy samoewakuacji ludności można by wymienić szacowanie potencjalnej skali samoewakuacji, rozpoznanie jej potencjalnych kierunków i rejonów, wyznaczenie tras ewakuacji i kierowanie na nich ruchem, zapewnienie zaopatrzenia w paliwa i pomocy technicznej samoewakuującym się osobom, a także zapewnienie im wody, żywności i pomocy medycznej, uzgodnienia organizacyjne pomiędzy sąsiadującymi ze sobą jednostkami terytorialnymi kraju.

¹⁸⁶ Por. K. Oblój, *Strategia organizacji...*, s. 25–26.

Z kolei program podejmowania decyzji o ewakuacji i alarmowania uwzględniałby przydział właściwego decydenta, determinanty inicjowania omawianej formy ochrony ludności, a także wykaz kanałów i sposobów komunikacji do wykorzystania w omawianym celu.

Bardzo istotne mogło by się okazać sformułowanie programu zabezpieczenia transportowego. Biorąc pod uwagę wytyczne zawarte we współczesnej koncepcji organizacji masowej ewakuacji ludności w Polsce, znalazłyby się tam m.in. zasady szacowania liczby środków transportu zbiorowego, wytyczne transportowe, wymagania dla przewodników kolumny pojazdów z osobami ewakuowanymi, a także wymagania dla pojazdów dysponowanych do celów ewakuacji.

Istotność programu zabezpieczenia łączności przejawiałaby się w traktowaniu o systemie nerwowym całej organizacji masowej ewakuacji ludności. Z właściwych mu treści merytorycznych należy wymienić głównie wykaz potencjalnych kanałów komunikacji, środki komunikacji, elementy sieci połączeń komunikacyjnych, zasady formułowania komunikatów, zasady współpracy z przedstawicielami organizacji medialnych itp.

Program przeprowadzenia masową ewakuacją ludności prezentowałby procedurę postępowania w sytuacji pojawienia się okoliczności przemawiających za koniecznością rozpoczęcia ewakuacji. Procedura taka wskazywała by, krok po kroku, na kolejne czynności podejmowane z zamiarem realizacji poszczególnych, właściwych celów operacyjnych.

Bez względu na to, ile funkcjonalnych programów działania zostanie sformułowanych na potrzeby konkretnej organizacji bezpieczeństwa, niezwykle istotne, by wszystkie były weryfikowalne oraz merytorycznie kompletne.

O weryfikowalności świadczyć mogą klarownie zdefiniowane i mierzalne cele (w tym tzw. kamienie milowe, pozwalające mierzyć stopień realizacji strategii w konkretnych momentach funkcjonowania organizacji bezpieczeństwa), sposoby osiągnięcia tych celów, a także wskaźniki kontroli realizacji zakładanych programowych rezultatów¹⁸⁷. Powinny być one spójne ze wszystkimi elementami struktury hierarchii celów organizacji bezpieczeństwa. Ponadto warto zastanowić się nad takim sposobem formułowania treści w funkcjonalnych programach działania, aby były implementowane do nich bezpośrednio cele strategiczne, taktyczne, operacyjne i/lub elementarne. Może to sprzyjać zachowaniu wewnętrznej spójności celów omawianej organizacji, a także ułatwiać prowadzenie oceny sprawności działań stanowiących jej domenę.

Kompletność merytoryczna funkcjonalnych programów działania może być weryfikowana poprzez sprawdzanie ich treści. Z założenia, wyniki analizy treści

¹⁸⁷ Tamże.

merytorycznie kompletnych pozwalają sformułować (bezpośrednio lub pośrednio w drodze interpretacji) odpowiedzi na pytania: kto?, co?, jak?, gdzie?, kiedy?, ile?, po co?, dlaczego? Celowo nie doprecyzowuje się odniesień podmiotowych i przedmiotowych do każdego z tych pytań, ponieważ bardzo trudno jednoznacznie określić wytyczne mogące znaleźć zastosowanie we wszystkich organizacjach bezpieczeństwa.