

Grzegorz Belz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Zbigniew Kamiński

Oddział Prewencji Policji w Białymstoku

SYSTEMOWE UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA OPERACJAMI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Streszczenie: Opisano sprawność systemów zarządzania z perspektywy operacji policyjnych. Celem była identyfikacja kluczowych atrybutów sprawności systemów zarządzania/dowodzenia takimi operacjami w sytuacjach kryzysowych. Podjęto próbę syntezy podejścia systemowego rozwiniętego w ramach teorii zarządzania z teorią i praktyką dowodzenia operacjami policyjnymi. Przeprowadzone studium przypadków działania sztabów kryzysowych zwraca uwagę na znaczenie właściwego ukształtowania systemu zarządzania. Wskazuje ono jednocześnie główne wyzwania dotyczące jednoznaczności celów poszczególnych instytucji uczestniczących w neutralizowaniu sytuacji kryzysowych i zapobieganiu im, niskiego poziomu wykorzystywania istniejących standardów zarządzania operacjami i trudności z właściwym delegowaniem uprawnień decyzyjnych w ramach struktur kierowniczych sztabów operacji.

Słowa kluczowe: systemy dowodzenia, systemy zarządzania, operacje policyjne, sytuacje kryzysowe.

1. Wstęp

Zastosowanie perspektywy systemowej w naukach o organizacji i zarządzaniu ma już ponad 50-letnią historię. Na świecie źródłem zainteresowania teorii i praktyki zarządzania systemową perspektywą postrzegania organizacji było niewątpliwie rozrastanie się dużych przedsiębiorstw, początkowo amerykańskich, które napotykały problemy rozwojowe trudne do rozwiązania na gruncie ówczesnie stosowanych teorii. Istotnym czynnikiem umożliwiającym aplikację nowego nurtu do obszaru zarządzania był jednak wcześniejszy rozwój badań operacyjnych istotnie stymulowany problemami operacji wojskowych w trakcie II wojny światowej. Z jednej strony zwrócił on uwagę na prawa rządzące układem i całością, z drugiej zaś strony wykazał ograniczenia kompleksowego ujęcia całości zagadnień funkcjonowania organizacji ze względu na liczbę i różnorodność relacji pomiędzy wszystkimi zmiennymi. Podejście systemowe, którego aplikacja opierała się na ogólnej teorii systemów i cy-

bernetyce, stworzyło możliwości analizy bardziej złożonych układów. Jednocześnie jednak podejście systemowe, wychodzące z założenia, iż całość jest czymś więcej niż sumą części, umożliwiło nowe spojrzenie również w innych nurtach nauk o organizacji i zarządzaniu.

Artykuł jest rezultatem współpracy autorów w ramach projektu „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012”, która umożliwiła powiązanie podejścia systemowego rozwiniętego w ramach teorii zarządzania z teorią i praktyką dowodzenia operacjami policyjnymi w kontekście sytuacji kryzysowych. Powiązanie takie stwarza sposobność odniesienia się do istotnego problemu sprawności zarządzania w sytuacjach kryzysowych z perspektywy operacji policyjnych.

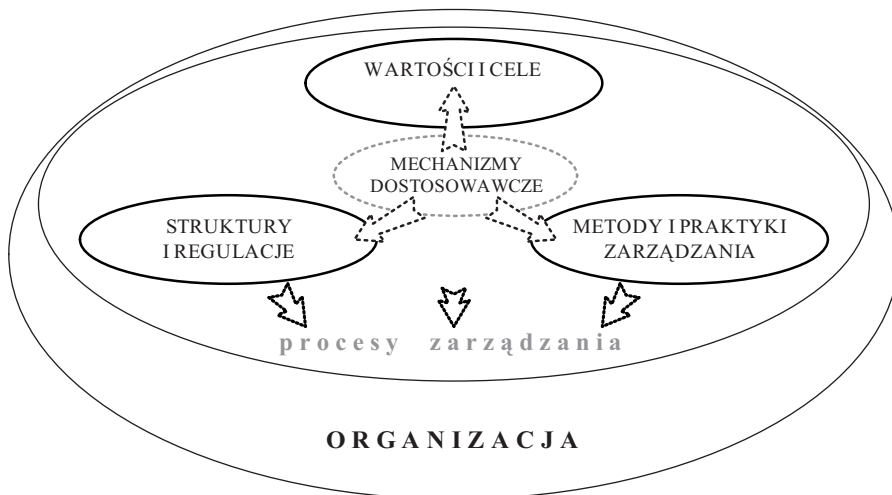
Za cel naszych badań przyjęliśmy zidentyfikowanie kluczowych atrybutów sprawności systemów zarządzania/dowodzenia operacjami w sytuacjach kryzysowych. W jego osiągnięciu oparliśmy się zarówno na studiach literaturowych z zakresu systemów zarządzania, teorii dowodzenia oraz zarządzania kryzysowego, jak i na studium przypadków funkcjonowania sztabów operacji w symulacjach przeprowadzanych w ramach wspomnianego projektu. W artykule przedstawiamy wybrane zagadnienia teoretyczne, a także krótką charakterystykę przeprowadzonych badań oraz wstępne wnioski.

2. System zarządzania a proces dowodzenia

Szczególnym aspektem zastosowania podejścia systemowego w teorii zarządzania jest wyróżnienie bytu określanego mianem systemu zarządzania. Koncepcje opisujące istotę organizacji nie zawierają niestety jednoznacznej jego definicji. Pojawiające się w literaturze definicje potrafią istotnie różnić się od siebie, co niewątpliwie wpływa na nieprecyzyjność tego istotnego aspektu każdej organizacji. W niniejszym artykule opieramy się na definicji stworzonej w Katedrze Projektowania Systemów Zarządzania, według której system zarządzania to całokształt: wartości i celów, regulacji i struktur, metod i praktyk zarządzania oraz wynikających z mechanizmów dostosowawczych relacji między nimi, który to całokształt warunkuje sposób realizacji procesu zarządzania (zob.: [Skalik, Belz 2007]). Proces zarządzania rozumiany jest w tym kontekście jako ciągły i zorganizowany zespół wszelkich działań informacyjno-decyzyjnych i koordynacyjnych służących osiągnięciu celów organizacji (zob. [Belz 2010]). Z zaprezentowanej definicji wynika czteroskładnikowy model systemu zarządzania, którego schemat poglądowy przedstawia rys. 1.

Warto zwrócić uwagę na kilka ogólnych cech takiego rozumienia pojęcia „system zarządzania”. Powyższy model i definicja są wyrazem postrzegania systemu zarządzania jako uświadomionego abstraktu, kształtowanego w każdej organizacji przez kluczowe postaci w celu ustrukturyzowania oraz zestandaryzowania wszelkich działań zarządczych. Ma to prowadzić do realizowania procesu zarządzania, niezależnie od liczby kierowników w danej organizacji, w spójny, sprawny i efektywny sposób. W tym sensie człowiek nie jest elementem systemu zarządzania, ale

w działaniach zarządczych stosuje się do celów, wartości, hierarchii, reguł oraz metod działania przyjętych w danej organizacji. Może również, na podstawie zdobywanych doświadczeń i wiedzy, sam na nie wpływać i kształtować je tak, aby podnosić sprawność procesu zarządzania, a co za tym idzie – efektywność organizacji.



Rys. 1. Model systemu zarządzania

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Skalik, Belz 2007].

Cztery główne składowe prezentowanego modelu można podzielić na dwie części: składowe stabilizujące organizację oraz składową ją transformującą. Do pierwszej grupy należą: wartości i cele, regulacje i struktury oraz metody i praktyki zarządzania. Odrębna w tym sensie, choć nierozdzielnie połączona z pozostałymi, jest część transformująca, którą tworzą mechanizmy dostosowawcze.

Wartości i cele wynikają z podstawowych założeń i aspiracji twórców i właścicieli danej organizacji, jak również, w pewnym stopniu, jej interesariuszy. Wartościami organizacji są te cechy o charakterze ekonomicznym, społecznym bądź też użytecznym, które wyróżniają ją w otoczeniu. Mogą być nimi: wysoka jakość, innowacyjność, skuteczność czy też oszczędność. Są organizacje, w których wartości, jako stabilny fundament ich funkcjonowania, w szerokim zakresie dotyczą procesu zarządzania i zachowań ludzi. Są nimi m.in.: praca zespołowa, otwartość na zmiany, otwarta komunikacja, wzajemne zaufanie czy też opieka nad pracownikami i pomoc im. Dla projektantów organizacji ważna jest znajomość czynników kształtujących wartości i cele. Do najważniejszych należy zaliczyć: charakter otoczenia, potrzeby podmiotów kształtujących wartości i cele, sposób ich budowy oraz poziom rozbieżności między występującym a oczekiwanym stanem tych wartości i celów [Skalik, Belz 2007].

Wartości w tym rozumieniu nie są tożsame z wartościami kulturowymi i kulturą organizacji, gdyż po pierwsze świadomie kształtowane wartości w procesie zarządzania odnoszą się, jeśli zastosujemy klasyfikację Lencioniego, głównie do wartości kluczowych, obowiązkowych i aspiracyjnych, nie oddziałując, lub w niewielkim stopniu oddziałując, na wartości samoistne (zob. [Lencioni 2002, s. 114]).

Drugim, nie mniej ważnym, członem tej składowej są cele organizacji. Nawiązując do podstaw podejścia systemowego, warto zaznaczyć, że bez jasności co do celów organizacji i procesu zarządzania trudno też mówić o systemie zarządzania. Nie sposób nie odwołać się w tym kontekście również do Chandlera i wskazanego przez niego priorytetu celów nad strukturą [Chandler 1962], gdyż niewątpliwie cele wspierane wartościami stanowią strategiczny kierunkowskaz dla bieżących działań menedżerskich, ale również nadają sens pozostałym dwóm składowym systemu zarządzania.

Regulacje i struktury jako druga składowa systemu zarządzania są zbiorem zasad funkcjonowania organizacji, które określają hierarchię, umiejscowienie uprawnień do podejmowania decyzji, politykę, zakresy obowiązków, instrukcje, więzi organizacyjne, stopień standaryzacji i formalizacji oraz procesy i procedury. Zasady te mogą być ukształtowane w sposób bardzo szczegółowy i jednoznaczny oraz podlegać wysokiej formalizacji, jak również mieć charakter bardziej ramowy, pozwalający na dynamiczne przemodelowanie więzi hierarchicznych i procesów decyzyjnych w zależności od rodzaju i natury zachodzących w organizacji zjawisk. W procesie projektowania systemu zarządzania należy uwzględnić kluczowe czynniki kształtujące struktury i regulacje, do których zalicza się: charakter i rozmieszczenie władzy w organizacji, cykl życia oferowanych produktów i usług, wielkość i etap rozwoju organizacji, środowisko, w jakim działa, formę prawną i rodzaj własności, charakter realizowanej strategii oraz posiadane zasoby [Skalik, Belz 2007].

Składowa ta łączy statycznie opisany projekt organizacji z rozmieszczeniem władzy i podziałem obowiązków z dynamiczną architekturą kluczowych procesów i procedur wyrażających przyjęte praktyki wykonywania pracy. W ramach projektu struktur rozwiązywane są podstawowe dylematy modelu organizacyjnego, obejmujące m.in.: określenie kryteriów grupowania stanowisk i komórek organizacyjnych na poszczególnych szczeblach zarządzania, a także konfiguracji, centralizacji i specjalizacji. W tym obszarze określony jest także rodzaj stosowanej struktury organizacyjnej wraz z odniesieniem do coraz częściej łamanej w organizacjach gospodarczych zasady jednoosobowego kierownictwa.

Regulacje definiują wymiar formalizacji przez całość przyjętej do stosowania dokumentacji organizacyjnej. W ich ramach opisywane są także procedury i procesy definiujące wymiar standaryzacji. Ta składowa nadaje organizacji formę wyznaczającą ramy działania dla wszystkich pracowników, jak również kadry zaangażowanej w realizację procesu zarządzania.

Trzecim filarem proponowanej koncepcji systemu zarządzania są metody i praktyki zarządzania, będące potwierdzeniem uświadomionego *know-how* w zakresie

podejścia i sposobów realizacji funkcji planowania, organizowania, motywowania i kontroli. Przez praktykę zarządzania rozumiemy przy tym stosowany w działalności kierowniczej sposób realizacji funkcji zarządzania. Poziom stosowanych metod i praktyk zarządzania jest uzależniony od takich czynników, jak: wiedza i osobowość kadry kierowniczej, oczekiwana elastyczność organizacji, skala i poziom dywersyfikacji prowadzonej działalności, a także istniejącej kultury organizacyjnej. Warto przy tym zwrócić uwagę na znaczenie kultury organizacyjnej, opierając się zarówno na jej przejawach wewnątrz organizacji (a więc kultury danej organizacji), jak i na poziomie kultury organizacyjnej środowiska, w jakim działa organizacja, gdyż stymuluje ono stosowanie (bądź nie) określonych trendów i filozofii zarządzania [Skalik, Belz 2007].

Określone w danej organizacji metody prezentują potocznie rozumiane „systemy zarządzania”, takie jak systemy zarządzania jakością, lean management czy lean manufacturing, six sigma, zarządzanie przez cele itp. Oczywiście oprócz tych „dużych” systemów organizacje stosują najczęściej sporą liczbę metod dedykowanych do poszczególnych obszarów funkcjonalnych, takich jak: zarządzanie relacjami z klientem, wizualne zarządzanie przepływem pracy, 5S, zarządzanie przepływami gotówki, dostawy na czas, okresowe oceny pracownicze czy też systemy wynagrodzeń. Stosowane metody mogą również wynikać z systematyzacji głównych funkcji zarządzania, czego przykładami mogą być: systemy budżetowania, systemy kontrolingu, roczne i kwartalne plany operacyjne itp. Drugim członem tej składowej systemu są praktyki zarządzania, które można utożsamiać ze stosowanymi przez kierownictwo danej organizacji narzędziami zarządzania, które w swej koncepcji systemu zarządzania prezentowanej wcześniej wyodrębnił także Peters (zob. [Peters 1980]). Narzędzia te stanowią zaradcze *know-how*, którego przejawami są np.: stosowane metody prowadzenia rozmów, klaryfikacji uzgodnień, organizacji i prowadzenia spotkań, wypracowywania i podejmowania decyzji itp. Od poziomu zaawansowania i rozwoju tychże praktyk zależy zarówno ich liczba i gama, jak i stopień rozpowszechnienia i jednolitości w skali całego przedsiębiorstwa.

Z perspektywy teorii równowagi organizacyjnej można założyć, że wymienione wyżej trzy składowe systemu zarządzania mają za zadanie utrzymywanie organizacji w stanie względnej równowagi dla przyjętych warunków zewnętrznych i wewnętrznych. W przypadku organizacji funkcjonujących w stabilnym środowisku taki stan względnej równowagi może być bardzo rozciągnięty w czasie. Ugruntowuje to przyjęte rozwiązania co do wartości i celów, regulacji i struktur oraz metod i praktyk zarządzania. Wymagane mogą być jedynie drobne ewolucyjne zmiany, dla których wystarcza słabe oddziaływanie mechanizmów dostosowawczych. Może jednak być tak, że warunki wewnętrzne lub zewnętrzne podlegają częstym lub głębokim przeobrażeniom, co powoduje, iż względne stany równowagi są niezwykle ulotne, a głównym wyzwaniem staje się redefiniowanie swojego modelu działania oraz dostosowywanie do niego całej organizacji. W takiej sytuacji transformujące mechanizmy dostosowawcze prowadzą do nieustannego burzenia i przebudowy opi-

sywanych wyżej trzech składowych systemu zarządzania. Wartości i cele, regulacje i struktury oraz metody i praktyki zarządzania, odgrywając rolę stabilizatora modelu działania organizacji, podlegają więc nieustannemu transformującemu (ewolucyjnie bądź rewolucyjnie) oddziaływaniu mechanizmów dostosowawczych.

Za zdolność do kształtowania nowych warunków równowagi oraz dostosowywania się do nich odpowiadają z kolei mechanizmy dostosowawcze. Ich rolą jest wywoływanie zarówno zmian adaptacyjnych, które mogą być przeprowadzone poprzez ewolucyjne zmiany systemu zarządzania, jak i zmian rewolucyjnych, których w ramach dotychczasowego systemu przeprowadzić nie można. Takie rewolucyjne przemiany wymagają bowiem gruntownego przeprojektowania lub zaprojektowania od nowa kluczowych elementów systemu. Wyrazem istnienia takich sił jest m.in. dążenie do odnowy, rozwoju i wzrostu organizacji, wzajemne interakcje między powyższymi trzema składnikami stabilizującymi, jak również zachodzenie rewolucyjnych zmian w całym systemie zarządzania.

W celu pełniejszego zrozumienia istoty i struktury mechanizmów dostosowawczych można przyjąć, iż procesowe ich ujęcie, oparte na trzech procesach dostosowawczych, należy uzupełnić także o ujęcie podmiotowe, uwzględniające szczególnie charakter oddziaływań istotnych postaci każdej organizacji. Realizowany przez nie profil działania, sposób, w jaki oddziałują na organizację, przyjmowane style działania, ale także modele wzajemnej współpracy warunkują przebieg i efektywność procesów dostosowawczych (zob. [Bełz 2010]). Nawiązując ponownie do teorii równowagi organizacyjnej, można przyjąć, iż mechanizmy dostosowawcze odpowiadają za poszukiwanie i wyznaczanie nowych poziomów równowagi. Od stopnia burzliwości otoczenia oraz dynamiki wzrostu organizacji zależy więc oczekiwane natężenie mechanizmów dostosowawczych.

Przedstawiona powyżej koncepcja definiowania pojęcia „system zarządzania” jest wyrazem przekonania o możliwości kompleksowego i jednorodnego ujęcia podsystemu organizacji, odpowiadającego za całą sferę informacyjno-decyzyjną oraz koordynacyjną. Nie oznacza to jednak odrzucania takich rozwiązań, jak systemy zarządzania jakością, systemy oszczędnej produkcji czy systemy zarządzania przez cele. Wszystkie one, będąc skoncentrowane na pewnych aspektach istotnych dla efektywnego funkcjonowania organizacji, powinny być ujmowane jako wyspecjalizowane podsystemy całościowego systemu zarządzania danej organizacji. Proponowana koncepcja stwarza możliwość uporządkowanej metodycznie, kompleksowej ich integracji w ramach przedsiębiorstwa na bazie wartości i celów, regulacji i struktur oraz metod i praktyk zarządzania.

Dowodzenie jest szczególną formą kierowania, charakteryzującą się ukierunkowaną, celową działalnością dowódcy, realizowaną w ramach działań policyjnych, zapewniającą wysoką zdolność sił i środków policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzującą się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności (zob. [KGP 2007 § 2 pkt 1]). Dowodzenie cechuje się jednoosobowym podejmowaniem decyzji, zlecaniem zadań do realizacji, wydawaniem

poleceń i rozkazów, kontrolą realizacji zadań i czynności, jednoosobowym ponoszeniem odpowiedzialności za podjęte decyzje, polecenia i rozkazy, bądź ich brak, oraz wywołane przez nie skutki. Dowodzenie wymaga doświadczenia, szczególnych umiejętności i odpowiedniego zasobu wiedzy. Musi mieć charakter operatywny, podejmowane decyzje, wydawane polecenia i rozkazy nie mogą pozostawiać wątpliwości i swobody interpretacji. Dowódca operacji musi mieć inicjatywę i kontrolować przebieg zdarzeń i działań podległych jednostek, komórek organizacyjnych i zespołów funkcjonalnych. Zadania te realizuje przy pomocy ich kierowników. Osiągnąć to może przez umiejętne przekazanie kompetencji, delegowanie swoich uprawnień, jednakże o ograniczonym zakresie i wynikających tylko z zakresu zadań realizowanych przez poszczególnych kierowników, oraz przez prawidłowe kontrolowanie realizacji określonych celów operacji.

Dowodzenie operacją przede wszystkim polega na:

- ocenie zagrożenia przez ustalenie jego rodzaju i przewidywanego rozwoju;
- określeniu oraz koncentracji sił i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia;
- określeniu zadań i organizacji sztabu dowódcy operacji,
- zorganizowaniu systemów łączności i obiegu informacji;
- wyznaczeniu dowódców podoperacji i określeniu ich zadań;
- koordynowaniu przygotowania zaplecza logistycznego, medycznego i technicznego;
- nadzorowaniu i koordynowaniu przebiegu operacji zgodnie z planem działania dowódcy;
- wyznaczeniu policjanta uprawnionego do kontaktów ze środkami masowego przekazu w zakresie przebiegu operacji;
- współdziałaniu ze służbami specjalistycznymi i instytucjami właściwymi dla rodzaju zdarzenia oraz z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej;
- przygotowywaniu i przekazywaniu właściwemu przełożonemu meldunków o sytuacji i realizowanych działaniach [KGP 2007 §7 pkt 5].

Ze względu na fakt, iż operacja jest najwyższą formą organizacyjną działań policyjnych i stosuje się ją w wyjątkowych przypadkach, wymaga to wyjątkowego doboru jej dowódców. Dowodzić operacjami mogą: komendant główny policji, komendant wojewódzki policji, komendant powiatowy policji albo ich zastępcy lub oficer wyznaczony przez jednego z wymienionych komendantów mający specjalistyczne przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia [KGP 2007 §7 pkt 6].

3. Sytuacje kryzysowe a przebieg operacji policyjnej

Różnorodność postrzegania i opisu zjawiska kryzysu implikuje mnogość jego definicji. Kryzys organizacji definiowany jest np. jako sytuacja, w której wskutek gwałtownego spiętrzenia się trudności zagrożona jest realizacja jej podstawowych funk-

cji, przy jednoczesnym ograniczeniu zdolności organizacyjnych do zlikwidowania zaistniałego stanu [Wawrzyniak 1984, s. 38-39]. Przez Hamela i Prahalada kryzys jest rozumiany jako swoisty przełom między dwiema jakościowo różnymi fazami procesu wzrostu przedsiębiorstwa [Czerska 1996, s. 10]. W tym kontekście warto zwrócić także uwagę na grecki źródłosłów określenia kryzys, według którego jest to punkt zwrotny, okres przełomu czy też moment rozstrzygający. W języku chińskim z kolei kryzys to *weji-ji*. Słowo to składa się z dwóch części, jedna to „niebezpieczeństwo”, druga to „szansa” [Wawrzynek 2005]. Wśród rozważań nad zjawiskiem kryzysu spotkać można opinię, że brak równowagi utożsamiany jest ze stanem kryzysu. Mówi się również o postrzeganiu kryzysu przez zarządzających jako stanu nierównowagi ogólnej organizacji prowadzącej nieuchronnie do jej unicestwienia [Skalik 2000, s. 301].

Za nieco inne zjawisko w teorii organizacji i zarządzania uznaje się natomiast tzw. sytuację kryzysową, rozumianą jako taki stan, w którym w wyniku kształtowania się niekorzystnych zdarzeń, niezagrażających egzystencji organizacji, nie jest ona w stanie osiągać zadowalających wyników przynajmniej w niektórych obszarach swojego funkcjonowania. O sytuacji kryzysowej zaczynamy mówić już wówczas, gdy obserwujemy opóźnienia dostosowawcze w stosunku do otoczenia [Wawrzynek 2005]. Z punktu widzenia ustawodawstwa w zakresie zarządzania kryzysowego sytuację kryzysową definiujemy jako sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. ... 2007; art. 3 pkt 1].

Z perspektywy zorganizowanych działań policyjnych i dowódców operacji policyjnych sytuację kryzysową rozumie się jako „zdarzenie spowodujące niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone”¹. Do sytuacji kryzysowych, podczas których prowadzone są zorganizowane działania policji, zaliczamy:

- imprezy masowe o podwyższonym ryzyku;
- zgromadzenia i uroczystości publiczne wysokiego ryzyka, szczególnie z udziałem osób podlegających ochronie w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1-4 Ustawy

¹ Przez uzbrojone pododdziały policji należy rozumieć pododdziały i oddziały Policji/pododdziały i oddziały zwarte Policji wyposażone w broń palną. W takim przypadku decyzję o ich użyciu podejmuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, zob. art. 18 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczególnych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego.

z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (DzU 2004 nr 163, poz. 1712 z późn. zm.);

- blokady dróg oraz okupacje obiektów;
- zorganizowane działania pościgowe;
- akty terroru;
- zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególnie z przyczyn społecznych, ekonomicznych, politycznych i religijnych;
- klęski żywiołowe, których skutki mogą doprowadzić do niepokojów społecznych;
- inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały policji, również uzbrojone (zob. [KGP 2007 §3]).

Z perspektywy teorii organizacji warto zwrócić uwagę na definicję operacji policyjnej i specyficzne cechy, jakimi charakteryzuje się działanie jednostek policji w sytuacjach kryzysowych. Według przyjmowanej tu definicji operacja policyjna to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych podejmowanych w sytuacjach kryzysowych w celu zapobieżenia stanowi zagrażającemu życiu i zdrowiu ludzi lub ich mieniu albo bezpieczeństwu i porządku publicznego lub jego likwidacji, w przypadku gdy zdarzenie obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej policji lub komendy powiatowej policji albo w sytuacji prowadzenia działań przedłużających się w czasie, do prowadzenia których niezbędne jest wsparcie siłami i środkami oraz zapleczem logistycznym wykraczającym poza potencjał właściwej komendy wojewódzkiej policji lub komendy powiatowej policji [KGP 2007 §2 pkt 9].

Do cech charakteryzujących działanie policji w sytuacjach kryzysowych, które wynikają z definicji operacji policyjnej, możemy zaliczyć:

a) szczególne formy i procedury funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji, których stosowanie wynika z faktu, iż normalne formy organizacyjne prowadzenia działalności nie są w stanie zapewnić wykonania stojących przed nimi zadań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,

b) powstające dysproporcje pomiędzy stanem sił i środków posiadanych przez jednostki policji a zakresem czynności, jakie należy wykonać w jak najkrótszym czasie, a działania wymagają jednoczesnego wykorzystania zwiększonych, a zarazem zróżnicowanych sił i środków jednostek policji,

c) istniejące w normalnych warunkach struktury zarządzania i dowodzenia jednostek organizacyjnych policji nie są w stanie zapewnić sprawnego i dobrego jakościowo wykonania zadań,

d) osiągnięcie założonych celów wymaga odmiennych od standardowych, kompleksowych form i metod przygotowania i realizacji działań jednostek organizacyjnych policji i ich koordynowania na podstawie jednego, wspólnego dowództwa,

e) podwyższony poziom emocji, intensywność działań oraz częstotliwość stosowania najsurowszych, przewidzianych prawem środków przymusu bezpośredniego i wzmocnienia wpływa znacznie na sprawność, jakość i poziom realizacji zadań.

Należy zwrócić uwagę na to, iż operacje realizowane w sytuacjach kryzysowych cechuje znaczna odmienność w stosunku do bieżącego modelu działania, co może czynić z tego typu operacji sytuacje kryzysowe z punktu widzenia wewnętrznej organizacji policji. Efektywność działania w takich sytuacjach zależy będzie w istotnym stopniu od sprawności systemów zarządzania i dowodzenia wyznaczających oparte na najlepszych praktykach ramy prowadzenia operacji.

Odwołując się do zaprezentowanego modelu systemu zarządzania, można powiedzieć, że kluczowe w takiej sytuacji staje się zapewnienie właściwych rozwiązań w każdym z trzech obszarów takiego systemu. W zakresie wartości i celów za kluczowe można więc uznać zagwarantowanie jednoznaczności celów operacji z punktu widzenia zarówno policji, jak i innych służb w niej uczestniczących (straż miejska, centra zarządzania kryzysowego, straż pożarna, pogotowie ratunkowe, straż graniczna itp.). W zakresie struktur i regulacji kluczowe stają się powszechność stosowania właściwych standardów działań oraz wewnętrzna organizacja sztabu operacji. W zakresie metod i praktyk zarządzania w takich sytuacjach podstawowe znaczenie powinny mieć efektywność delegowania uprawnień na członków sztabu i innych podwładnych oraz sprawność grupowego rozwiązywania problemów i wypracowywania nowych rozwiązań.

Z punktu widzenia sprawności, jakości organizacji działań, prawidłowości podejmowanych decyzji oraz funkcji sztabu dowódcy operacji oraz organizacji zarządzania działaniami policyjnymi w sytuacji kryzysowej grupowe (demokratyczne) wypracowywanie projektów decyzji, wariantów rozwiązań możliwych do przyjęcia w danej sytuacji i przedkładania ich dowódcy operacji w celu podjęcia przez niego jednoosobowej (autokratycznej) decyzji co do wyboru właściwego sposobu działania jest najlepszą formą dowodzenia/kierowania działaniami gwarantującą ich skuteczność.

4. Charakterystyka badań oraz wstępne wnioski

Nasze rozważania na temat systemowych uwarunkowań zarządzania operacjami w sytuacjach kryzysowych opierają się w warstwie empirycznej na obserwacjach przeprowadzonych w ramach symulacji sztabowych realizowanych w ramach projektu „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas Euro 2012”. Ich uczestnicy działali w ramach siedmiu sztabów, prowadzili niezależnie operację opartą na tych samych scenariuszach. Stworzyło to możliwość obserwacji i porównywania charakterystycznych cech związanych z systemem zarządzania tego typu operacjami.

Dzięki takiej sposobności badawczej ukształtował się, wspomniany we wstępie artykułu, cel naszego badania, którym było zidentyfikowanie kluczowych atrybutów sprawności systemów zarządzania/dowodzenia operacjami w sytuacjach kryzy-

sowych. Podstawowym założeniem, jakie przyjęliśmy, było powiązanie zarządczej oraz dowódczej perspektywy diagnozy systemu zarządzania/dowodzenia.

Ze względu na wielość oraz niejednoznaczność pojęć w zakresie nauk o zarządzaniu i dowodzeniu naturalne było oparcie koncepcji badań na eksploracyjnych studiach przypadków. Jest to metoda badań empirycznych, która bada zachodzące zjawiska w kontekście, w jakim występują, kiedy granice między zjawiskiem a jego kontekstem nie są jednoznacznie oczywiste, oraz w której wykorzystywane są różnorodne źródła dokumentowania [Yin 1989, s. 23]. Warto zwrócić uwagę, iż u podstaw rozwoju teorii organizacji i zarządzania przełomu XIX i XX wieku leżały badania jakościowe, w tym studia przypadków [Czakon 2009, s. 13].

Zastosowane podejście badawcze stworzyło sposobność głębokiego, eksploracyjnego rozpoznania przypadków poszczególnych sztabów dla zrozumienia i próby klasyfikacji zjawisk i mechanizmów, które w nich zachodziły. Istota badanego zagadnienia jest doświadczana, a czasami podlega refleksji jedynie w bardzo wąskiej grupie osób zarządzających/dowodzących daną operacją. Równocześnie do nazywania występujących zjawisk stosuje się różne określenia. Powoduje to, że badane zagadnienia jedynie w części mogą podlegać teoretycznej strukturyzacji, ale pozostała ich część może w istotny sposób dookreślać sytuacyjny kontekst, w jakim występują. W związku z tym dla właściwego przeprowadzenia tego typu badań istotne było zastosowanie uporządkowanej metodyki badawczej. W zastosowanym postępowaniu badawczym oparliśmy się na procedurze studium przypadków zaproponowana przez K. Eisenhardt z Uniwersytetu Stanforda. Proces opisany przez autorkę ujmuje uniwersalnie zastosowanie studium przypadków w badaniach z zakresu zarządzania [Eisenhardt 1989]. Uwzględnia możliwość prowadzenia badań na większej grupie podmiotów z zaangażowaniem szerszego zespołu badaczy, co oczywiście nie zawsze jest konieczne. Z przyjętej kolejności działań wynikają także kluczowe zasady przeprowadzania tego typu badań.

Obserwacje poszczególnych przypadków realizowane były w trakcie sześciu warsztatów, a zbierane spostrzeżenia na bieżąco prezentowane i dyskutowane zarówno z członkami zespołu eksperckiego prowadzącego te symulacje, jak i z ich uczestnikami w ramach podsumowań każdego z warsztatów. Kolejne symulacje pozwalały na iteracyjne wypracowywanie wniosków i dostosowywanie modelu diagnozy systemu zarządzania. Było to szczególnie istotne w związku z dążeniem do połączenia „cywilnej” perspektywy diagnozy systemu zarządzania organizacji z perspektywą „policyjną” koncentrującą się w głównej mierze na dowódczym wymiarze takiego systemu. Ostatecznie dla prezentacji wniosków badawczych zastosowaliśmy wskazane w poprzednim punkcie artykułu sześć kryteriów diagnostycznych odnoszących się do poszczególnych wymiarów systemu zarządzania. Wyniki obserwacji prezentuje tab. 1.

Oceny powyższe oparte są na pięciostopniowej skali, w której 1 oznacza niedostateczny stopień natężenia danej cechy, 2 – słaby, 3 – przeciętny, 4 – dobry, a 5 – bardzo dobry. Wartość średnia jest wypadkową oceny wszystkich siedmiu zespołów.

Należy również zaznaczyć, iż znaczna część uczestników warsztatów zdobywała w ich trakcie pierwsze doświadczenia dotyczące funkcjonowania w sztabie operacji policyjnej. Oceny odnosiły się do funkcjonowania sztabów w sytuacjach kryzysowych, jakie zaistniały w ramach przeprowadzanych symulacji. Byłyby one zasadniczo inne w przypadku pojedynczego występowania zdarzeń, jakie skumulowały się w ramach realizowanych symulacji. Przedstawiona przez nas poniżej charakterystyka systemowych aspektów zarządzania w sytuacjach kryzysowych ze względu na specyfikę omawianych zagadnień ma jedynie formę skrótową.

Tabela 1. Diagnoza zaawansowania wybranych aspektów systemu zarządzania

Cecha	Ocena minimalna	Ocena maksymalna	Ocena średnia
Sprawność osiągania celów własnych	2,0	5,0	3,5
Jednoznaczność rozróżniania celów według siatki bezpieczeństwa	2,0	4,0	3,0
Stopień wypełniania standardów	2,0	4,0	3,0
Poziom zorganizowania sztabu	3,0	5,0	4,0
Efektywność delegowania uprawnień	2,0	3,0	2,5
Sprawność grupowego rozwiązywania problemów	2,0	5,0	3,5

Źródło: opracowanie własne.

W zakresie pierwszego wymiaru systemu zarządzania, jaki stanowią wartości i cele, warto zwrócić uwagę na często występujący problem koncentracji na celach własnych, jakie w ramach siatki bezpieczeństwa przypisane są policji. Analiza podejmowanych działań wskazuje na trudność w jednoznacznym określeniu granicy odpowiedzialności i przejmowaniu na siebie koordynacji innych służb. Uwzględniając kompleksowość interakcji, jakie występują pomiędzy wszystkimi instytucjami podejmującymi działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, za istotne wyzwanie dla sprawności systemu zarządzania należy uznać jednoznaczność rozdziału celów i zadań zarówno policji, jak i wszystkich pozostałych służb.

W przypadku drugiego wymiaru systemu zarządzania, jakim są struktury i regulacje, uwagę zwraca przede wszystkim stopień wypełniania standardów związanych z regułami i procedurami prowadzenia operacji policyjnych. Standaryzacja działań stanowi dla każdej organizacji sposób na upowszechnianie tzw. dobrych praktyk tak, aby zwiększać częstotliwość stosowania najbardziej skutecznych rozwiązań dla występujących problemów i zagrożeń. Obserwowana, przeciętna znajomość standardów określonych właściwymi zarządzeniami i procedurami przyczyniała się do schematyzmu przyjmowanych rozwiązań, który mógł co prawda gwarantować za-

dawalającą sprawność w przypadkach najczęściej spotykanych, jednakże istotnie jej zagrażał w momencie złożonej sytuacji kryzysowej. Równocześnie warto zaznaczyć, iż niski poziom stosowania standardów oddziałował negatywnie na zdolność kształtowania bardziej efektywnych form organizacji pracy sztabu. Charakterystyczną cechą zespołów ocenianych niżej pod względem stosowanych standardów była gorsza strukturyzacja zadań i konieczność intensywnych interakcji „wszystkich ze wszystkimi” powodujących przeciążenie dowództwa operacji.

W odniesieniu do trzeciego wymiaru systemu zarządzania, jaki stanowią metody i praktyki zarządzania, warto zwrócić uwagę na problem skutecznego delegowania uprawnień decyzyjnych w ramach struktur sztabu. Nie chodzi jednak o postulowanie demokratyzacji dowodzenia operacjami, lecz o rozproszenie zwłaszcza tych decyzji operacyjnych, które mogą być podejmowane przez poszczególne osoby funkcyjne i zespoły funkcjonalne, odciażając tym samym dowódcę operacji i umożliwiając mu koncentrację na decyzjach kluczowych w skali operacji. Obserwacje poszczególnych przypadków w ramach symulacji potwierdzały wnioski badań empirycznych związanych kryteriami efektywności organizacji gospodarczych działających w burzliwym otoczeniu. Badania tego typu sugerują bowiem pozytywną korelację pomiędzy decentralizacją decyzji a sprawnością funkcjonowania w burzliwym i wysoce zmiennym otoczeniu (zob. [Colombo, Delmastro 2008; Mainiero 1994]). Obserwowane przez nas przypadki w sytuacjach wysokiej akceleracji zdarzeń kryzysowych charakteryzowały się wyższą sprawnością działania tych sztabów, w których dowódcy zdolali delegować uprawnienia do decydowania o działaniach szczegółowych, niższego rzędu na osoby zajmujące w strukturach ich sztabów funkcje kierownicze. Przeciwstawne przypadki, charakteryzujące się wysokim stopniem centralizacji decyzji, nie mniej, a czasami nawet bardziej sprawne w sytuacjach standardowych, wyraźnie ustępowały tym pierwszym pod względem sprawności w momencie przeciążenia dowódcy operacji skumulowaniem się wielu zdarzeń kryzysowych w krótkim czasie. Co istotne, w przypadkach tych nie udawało się w krytycznym momencie zmienić już stylu działania i aktywizować szerszej grupy kierowniczej.

Przedstawiona powyżej charakterystyka pozwala na wyciągnięcie pierwszych, istotnych wniosków dotyczących sprawności systemu zarządzania operacjami w sytuacjach kryzysowych. Jako że zespoły ocenione wyżej pod względem wyników przeprowadzonej symulacji osiągały równocześnie wyższe oceny w zakresie stopnia rozwoju systemu zarządzania, można przyjąć, iż wyższy poziom jego rozwoju przekładał się na lepszą efektywność w sytuacjach kryzysowych. Istotnym składnikiem systemu zarządzania jest jednoznaczny układ celów wobec operacji policyjnych, a zaobserwowany stan zwraca uwagę na możliwe problemy wynikające z niejednoznaczności celów poszczególnych instytucji uczestniczących w zapobieganiu i neutralizowaniu sytuacji kryzysowych. Dwa pozostałe problemy, jakimi są niski poziom stosowanych standardów oraz słaba skuteczność delegowania uprawnień, wpływają natomiast na obniżenie sprawności systemu zarządzania w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Co szczególnie istotne, na podstawie przedstawio-

nych w punkcie pierwszym artykułu założeń teoretycznych można wnioskować, że oba te problemy stanowią również poważną przeszkodę dla zdolności dostosowania systemu do skrajnych warunków, jakim musi on sprostać w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej.

5. Podsumowanie

System zarządzania rozumiany z perspektywy teorii zarządzania stanowi byt, za pomocą którego możliwa jest diagnoza zarządzania i dowodzenia operacjami w sytuacjach kryzysowych. Połączenie obu wspomnianych perspektyw umożliwiło przeprowadzenie studium siedmiu przypadków działających równolegle sztabów operacji policyjnych.

Wnioski z przeprowadzonego studium zwracają uwagę na znaczenie właściwego ukształtowania systemu zarządzania, wskazując jednocześnie główne wyzwania, które dotyczą jednoznaczności celów poszczególnych instytucji uczestniczących w zapobieganiu i neutralizowaniu sytuacji kryzysowych, niskiego poziomu wykorzystywania istniejących standardów zarządzania operacjami, a także trudności z właściwym delegowaniem uprawnień decyzyjnych w ramach struktur kierowniczych sztabów operacji.

Prezentowane przez nas badania mają oczywiście pewne ograniczenia, które zawężają możliwość szerszych uogólnień. Pierwszym z dwóch podstawowych ograniczeń jest specyficzna charakterystyka uczestników ze względu na ich profil kompetencji. Symulacja z wyłącznym udziałem osób uczestniczących na co dzień w pracach sztabów operacji policyjnych pozwoliłaby na weryfikację faktycznego, obecnie posiadanego potencjału systemu zarządzania operacjami. Drugim z ograniczeń było odizolowanie sztabów od faktycznych interakcji z innymi strukturami wsparcia. Eliminacja takiego ograniczenia pozwoliłaby na diagnozę problemów w szerszej skali całego, złożonego systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi, w których policja jest co prawda niezwykle istotnym, ale równocześnie jednym z wielu podmiotów, a umiejętność współdziałania ich wszystkich decyduje ostatecznie o zdolności do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym i ich neutralizacji.

Literatura

- Belz G., *System zarządzania jako regulator odnowy i wzrostu przedsiębiorstw*, UE, Wrocław 2010.
- Chandler A., *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge 1962.
- Colombo M., Delmastro M., *The Economics of Organizational Design*, Palgrave Macmillan, New York 2008.
- Czakon W., *Mity o badaniach jakościowych w naukach o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2009 nr 9.

- Czerska M., *Organizacja przedsiębiorstw. Metodologia zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
- Eisenhardt K., *Building theories from case study research*, „Academy of Management Review” 1989, vol. 14, no 4.
- KGP: Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, 2007.
- Lencioni P., *Make your values mean something*, „Harvard Business Review”, July 2002.
- Mainiero L., *Corporate renewal: Evolutionary or leader driven?*, „Academy of Management Executive” 1994, vol. 8, no 1.
- Peters T., *Management systems: The language of organizational character and competence*, „Organizational Dynamics” 1980, vol. 9, no 1, Summer 1980.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, DzU 05.135.1134.
- Skalik J., *Zmiana a kryzys organizacji*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Zarządzanie przelomu wieków*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 879, AE, Wrocław 2000.
- Skalik J., Bełz G., *Istota systemu zarządzania w procesie kształtowania i rozwoju organizacji*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstw*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1184, AE, Wrocław 2007.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU dnia 21 maja 2007 r.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, tekst jednolity DzU 2010.125.842.
- Wawrzynek Ł., *Diagnozowanie kryzysu w organizacji*, praca doktorska, UE, Wrocław 2005.
- Wawrzyniak B., *Zarządzanie w kryzysie. Koncepcje. Badania. Propozycje*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984.
- Yin R., *Case Study Research*, Sage Publications, Beverly Hills, 1989.

SYSTEM CONDITIONING OF OPERATION MANAGEMENT IN CRISIS SITUATIONS

Summary: The article deals with the efficiency of management systems from the perspective of police operations. Its main goal is to identify key attributes of management/command and control systems in case of crisis situations. Case study, which has been undertaken on such theoretical basis, turns our attention to the significance of proper shaping of such systems. Key challenges in such a process deal with the explicitness of objectives of all institutions concerned with preventing and counteracting a crisis situation, low utilization of existing operational police standards and also difficulties concerning the delegation of decision authority inside the structures of police operations centres.