

Tomasz Protasowicki

Wojskowa Akademia Techniczna
Wydział Cybernetyki
Instytut Systemów Informatycznych
e-mail: tomasz.protasowicki@wat.edu.pl

Koncepcja nowej struktury organizacyjnej i modelu operacyjnego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP

Kody JEL: H56, F52, H12

Słowa kluczowe: system bezpieczeństwa narodowego, struktury organizacyjne, model operacyjny

Streszczenie. W artykule przedstawiono problem projektowania struktury organizacyjnej i modelu operacyjnego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (SBN RP). W rozważaniach wzięto pod uwagę klasyczne i nowoczesne struktury organizacyjne. Zaproponowano również koncepcję racjonalnego modelu struktury organizacyjnej SBN RP, składającego się z części względnie stałej (stabilnej) i części wysoce elastycznej. Uwzględniono w niej potrzeby dotyczące elastyczności i koordynacji funkcjonowania organizacji o charakterze federacyjnym i orientacji usługowej. Określono również wymagania dotyczące poziomu integracji i standaryzacji procesów realizowanych w ramach zaproponowanej struktury organizacyjnej. Skonkretyzowano je w formie modelu operacyjnego dla poszczególnych części organizacji.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo narodowe oznacza zdolność państwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, zachowania integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia obywateli. Zdolność ta jest kształtowana przez działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewnia trwanie, tożsamość, funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i społeczeństwa (Zięba, Zajac, 2010).

SBN RP to całość sił, środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana,

utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu kierowania i wielu podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia (BBN, 2013).

Rolą SBN RP jest zapewnienie nienaruszalnego przetrwania państwa jako instytucji politycznej oraz trwałego i wolnego od zakłóceń istnienia i rozwoju społeczeństwa przez efektywne zaangażowanie i wykorzystanie dostępnych sił, środków i zasobów do realizacji działań zmierzających do redukcji ryzyka w dziedzinie bezpieczeństwa, eliminacji zagrożeń oraz prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania pojawiających się szans (Protasowicki, 2014).

Wraz z rozwojem środowiska bezpieczeństwa rośnie potrzeba dostosowania sposobu organizacji SBN RP do nowych warunków funkcjonowania. Asymetryczny charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa sprawia, że dotychczasowe struktury organizacji odpowiedzialnych za ich wykrywanie i zwalczanie stają się nieadekwatne do dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Asymetria zagrożeń bezpieczeństwa odnosi się do nieprzewidywalności ich źródła, miejsca, czasu oraz sposobu realizacji działań. Istotą zagrożeń jest wykorzystanie przez przeciwnika różnych metod i/lub środków uważanych za niekonwencjonalne w celu przewyższenie potencjału podmiotu atakowanego, który może wielokrotnie przewyższać potencjał agresora. Omijanie silnych stron i wykorzystanie słabości atakowanego pozwala przeciwnikowi na uzyskanie efektów niewspółmiernych w stosunku do podjętych przez niego działań oraz wykorzystanych sił i środków. Do zagrożeń asymetrycznych zalicza się m.in.: zorganizowaną przestępczość, terroryzm, cyberprzestępczość i zagrożenia informacyjne.

Celem artykułu jest przedstawienie problemu projektowania struktury organizacyjnej i modelu operacyjnego dla SBN RP. W badaniach uwzględniono klasyczne i współczesne struktury organizacyjne, które mogą zostać zastosowane w ramach SBN RP jako mechanizmy zwiększania elastyczności i koordynowania funkcjonowania tego typu organizacji. Przedstawiono opracowaną przez autora koncepcję racjonalnego modelu struktury organizacyjnej SBN RP, składającego się z części względnie stałej (stabilnej) oraz wysoce elastycznej. Wynika to z konieczności rozdzielenia w ramach SBN RP sfery związanej z działalnością o charakterze rutynowym od sfery związanej z realizacją zadań w sytuacjach szczególnych. Ponadto dokonano określenia wymaganego poziomu integracji i standaryzacji procesów realizowanych w ramach nowo zaproponowanych struktur organizacyjnych SBN RP.

1. Diagnoza stanu obecnego SBN RP¹

Występująca w obecnym kształcie organizacja bezpieczeństwa narodowego RP polega na istnieniu odrębnych systemów wykonawczych, których integracja jest bardzo utrudniona ze względu na ich rozłączność organizacyjną i funkcjonalną (Protasowicki, 2014). Ponadto niemal w każdym z tych systemów występują te same lub prawie te same elementy funkcjonujące według odrębnych reguł ustalonych w przepisach prawa krajowego. W przypadku wystąpienia sytuacji wykraczających poza możliwości poszczególnych służb resortowych istnieje potrzeba sprawnego kierowania tymi służbami i ich aparatem wykonawczym przez odpowiednio zorganizowany system działający na różnych szczeblach (gminy, powiatu, województwa i centralnym), składający się z organów kierowania i sfery wykonawczej, który będzie sprawnie funkcjonował zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny (Kitler i in., 2013). Obecnie taki system nie funkcjonuje w skali całego państwa. Kitler w podsumowaniu badań nad obecną postacią SBN RP wskazuje jej liczne niedoskonałości przyczyniające się do takiego stanu rzeczy. Wśród nich najważniejsze to (Kitler i in., 2013):

- podział resortowy (tj. zorientowanie wg obszarów zamiast ze względu na wspólnie realizowaną misję i wynikające z niej cele i zadania);
- brak jednolitości kierowania i występowanie konfliktów (kompetencyjnych, organizacyjnych i funkcjonalnych) w sytuacjach złożonych;
- zbyt duża rozpiętość kierowania;
- niedostosowanie struktury organizacyjnej do przeciwstawiania się zagrożeniom;
- nieracjonalne rozmieszczenie potencjału;
- brak ciągłości działania w warstwie kierowania przy zmianach stanu i okoliczności funkcjonowania państwa;
- brak potencjału w zakresie tworzenia efektu synergicznego.

Ponadto obecnie SBN RP cechuje się małą elastycznością, a przez to znaczącemu ograniczeniu podlega zdolność na jego podstawie do podejmowania sprawnego działania w przypadku zaistnienia zagrożeń o charakterze asymetrycznym. Powyższe wnioski uzasadniają potrzebę opracowania propozycji nowych struktur organizacyjnych dla tego systemu. Wymusza to także zmiany w modelu operacyjnym SBN RP, który musi współgrać z proponowanymi rozwiązaniami strukturalnymi. Działania podejmowane w odniesieniu do ww. zmian powinny zmierzać do poprawy skuteczności działania wprowadzanych rozwiązań oraz jakościowego rozwoju SBN RP.

¹ Diagnoza stanu obecnego przedstawiona w niniejszym punkcie oparta jest na wynikach projektu w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (umowa Nr DOBR/0076/R/ID1/2012/03 z dnia 18.12.2012 r., numer rejestracyjny projektu: O ROB/0076/03/001).

2. SBN RP jako organizacja

W niniejszej pracy SBN RP będzie rozpatrywany w ujęciu systemowym (rzeczymym) pojęcie organizacji. Podejście systemowe pozwala zwrócić uwagę na te jej własności, które pozwalają na jej przetrwanie i rozwój jako systemu. Pomocne jest przy tym posługiwanie się pojęciem systemu otwartego, mającym swoje korzenie w ogólnej teorii systemów. Wiąże się to z tym, że organizacja jest wyróżnioną z rzeczywistości złożoną całością, która pozostaje w ciągłej interakcji ze swoim otoczeniem. W szczególności zaś będziemy rozumieli organizację jako system zachowujący się rozmyślnie, mający co najmniej dwa podsystemy zachowujące się także rozmyślnie i mające wspólne zamierzenia (cele), które zmuszają do wprowadzenia podziału pracy, a system informacyjny i komunikacyjny umożliwia interakcje między względnie autonomicznymi podsystemami, przy czym przynajmniej jeden z tych podsystemów pełni funkcje regulacyjno-sterujące w systemie (Bielski, 2004). Organizację definiowaną w powyższy sposób można przedstawić bazując na modelu postulowanym przez Sienkiewicza, który zakłada, że (Sienkiewicz, 1989):

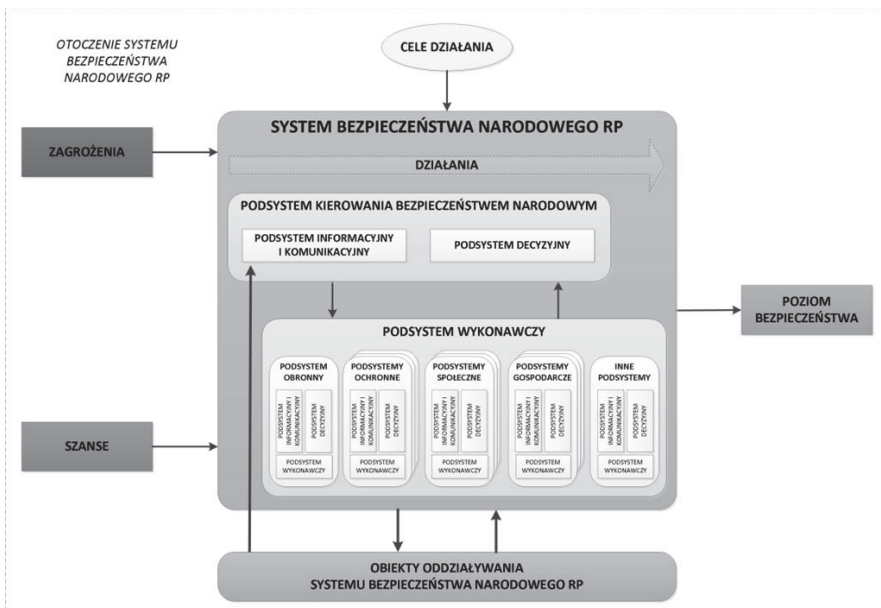
- każdy system działania tworzą dwa podsystemy: kierowania i wykonawczy (roboczy),
- system wykonawczy realizuje procesy robocze, które są bezpośrednio związane z zaspokajaniem celów (potrzeb) społecznych,
- system kierowania jest podporządkowany nadrzędniemu systemowi kierowania,
- system kierowania tworzą dwa podsystemy: decyzyjny i informacyjny,
- system decyzyjny realizuje proces podejmowania decyzji niezbędnych dla racjonalnego działania organizacji,
- system informacyjny realizuje procesy zbierania, weryfikowania, przesyłania informacji zgodnie z potrzebami systemu decyzyjnego.

Odnosząc powyższe założenia do docelowej (postulowanej) postaci SBN RP należy zauważyć, że jego system kierowania będzie pełnił rolę nadrzédnego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Jego system wykonawczy będzie zaś składać się z podsystemów (Kitler, 2014):

- a) obronnego – stanowiącego uporządkowany i wewnętrznie skoordynowany zbiór szczegółowych elementów (podmiotów) przeznaczonych do ochrony i obrony państwa jako instytucji politycznej i terytorialnej przed zagrożeniami, które godzą w żywotne interesy narodowe oraz dobra chronione, jak: suwerenność, integralność, nienaruszalność granic i porządek konstytucyjny;
- b) ochronnych – stanowiących zbiór szczegółowych podsystemów operacyjnych, przeznaczonych do ochrony państwa jako instytucji politycznej oraz ochrony jednostek i całego społeczeństwa, dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają funkcjonowanie państwa i społeczeństwa lub godzą w dobra narodowe podlegające szczególnej ochronie;

- c) społecznych – stanowiących zbiór różnego rodzaju podmiotów (rządowych, samorządowych, pozarządowych, rynkowych – przedsiębiorców) tworzących możliwe do wyróżnienia społeczne podsystemy wsparcia, zaangażowanych w tworzenie podstaw społecznych i kulturowych bezpieczeństwa narodowego;
- d) gospodarczych – stanowiących zbiór różnego rodzaju elementów (podsystemów), składających się z podmiotów sfery rynkowej stanowiących zaplecze materialne i usługowe, lecz również będących praktycznym „wytwórcą” bezpieczeństwa, tworzącym gospodarcze i finansowe podstawy bezpieczeństwa, służące podwyższaniu warunków bytu i rozwoju społeczeństwa i pozycji międzynarodowej państwa.

Ponadto w każdym z ww. podsystemów (i/lub w zagnieźdżonych w nich podsystemach) wystąpią szczegółowe (podrzędne) systemy – kierowania i wykonawcze. Są one jednak odpowiedzialne za realizację działań w obrębie zadań danego podsystemu. Model SBN RP jako organizacji zilustrowano na rysunku 1.



Rysunek 1. Ilustracja SBN RP jako organizacji

Źródło: opracowanie własne.

3. Struktury organizacyjne

Oczekiwany wynik funkcjonowania SBN RP stanowi w szczególności zapewnienie pożądanego poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Cel ten można osiągnąć na wiele różnych sposobów. Możliwe jest bowiem wykorzystanie do tego zadania rozmaitych konfiguracji procesów i struktur organizacyjnych. SBN RP charakteryzuje zatem ekwifinalność. W związku z tym z punktu widzenia projektowania SBN RP, dużego znaczenia nabierają zagadnienia związane z opracowywaniem racjonalnej struktury organizacyjnej w ramach podsystemów kierowania i wykonawczego.

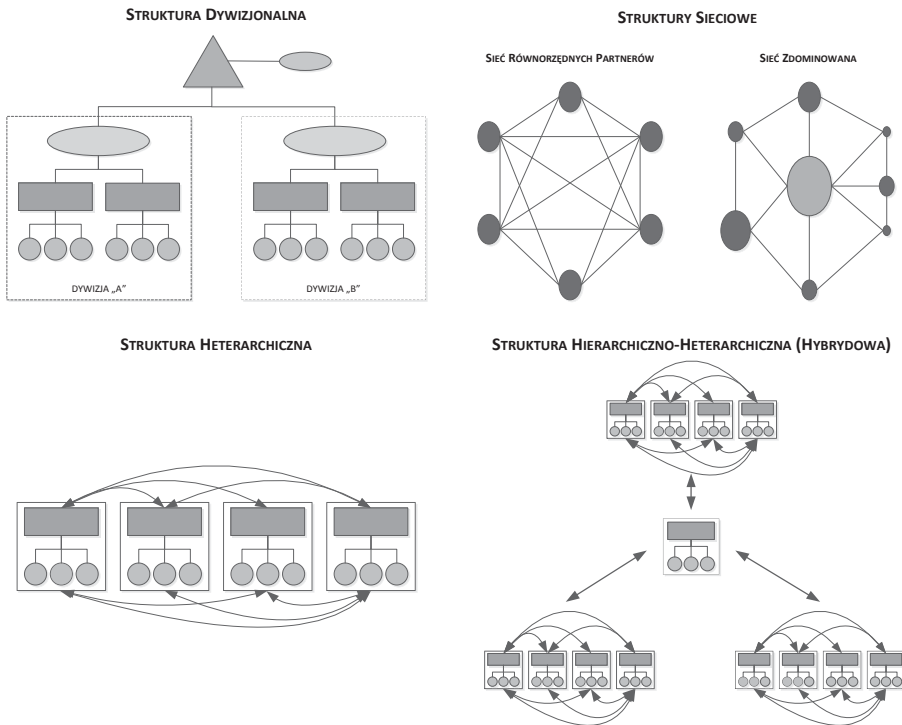
Struktura organizacyjna jest to układ złożony z poszczególnych elementów organizacji oraz ich wzajemnych powiązań (Olszewska, 2004). Musi ona umożliwić osiągnięcie zakładanego kryterium efektywności organizacji. Dobrze zaprojektowana i ciągle doskonalona struktura organizacyjna warstwy kierowania oraz wykonawczej zapewnia trwałość i ciągłość organizacji oraz umożliwia jej przetrwanie i rozwój. Przebiegają w niej bowiem wszystkie działania rozstrzygające o skuteczności organizacji w turbulentnym i często nieprzyjaznym otoczeniu (Hamrol, 1998). Struktury organizacyjne są jednym z najważniejszych sposobów koordynowania organizacji. Wraz z odpowiednio opracowanym systemem celów i planami ich osiągnięcia, dobrze zaprojektowanymi procesami i systemami informacyjnymi, struktury organizacyjne stanowią element współprzyczyniający się do powodzenia organizacji jako całości lub całości zorganizowanego działania (Niemczyk, 2008).

Przez lata wykształciły się różne modele struktur organizacyjnych, które w uproszczeniu można podzielić na struktury klasyczne i współczesne. Poszczególne rodzaje struktur oparte są na istnieniu pomiędzy elementami organizacji relacji (więzi organizacyjnych) (Sienkiewicz, 1983). Przewaga określonego typu relacji w danej organizacji determinuje model (typ) struktury organizacyjnej.

Wśród klasycznych struktur organizacyjnych można wyróżnić trzy główne typy, czyli struktury – liniowe, funkcjonalne, liniowo-sztabowe. Istota konstrukcji i funkcjonowania ww. struktur organizacyjnych jest powszechnie znana w teorii i praktyce zarządzania, stąd ich opis celowo pominięto.

Współczesne struktury organizacyjne stanowią rozwiązania o charakterze federalnym. Oparte są na decentralizacji rozumianej jako określenie przez pewien odpowiednio umocowany element (lub grupa elementów) organizacji, tego co należy osiągnąć, aby zrealizować cel organizacji. Decyzje dotyczące doboru działań i określenia sposobu ich realizacji są zaś określane na poziomie elementów odpowiedzialnych za dostarczenie oczekiwanych rezultatów działania. Z tej perspektywy można wyróżnić m.in. następujące współczesne struktury organizacyjne (por. rys. 2):

- dywizjonalne,
- sieciowe,
- heterarchiczne,
- hybrydowe typu H-H (hierarchiczno-heterarchiczne).



Rysunek 2. Współczesne struktury organizacyjne

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do dwóch pierwszych spośród ww. współczesnych struktur organizacyjnych ich wyjaśnianie również wydaje się niecelowe, natomiast w opinii autora warto skierować uwagę na struktury heterarchiczne i hybrydowe typu H-H, ze względu na ich ciekawe właściwości, istotne z punktu widzenia projektowania docelowego modelu SBN RP.

Struktura heterarchiczna przejawia się nałożeniem na siebie wielu struktur hierarchicznych zorientowanych zarówno horyzontalnie, jak i wertykalnie (Fołtyn, 2007). Nie występuje w niej dominujące ogniwo, pełniące rolę członu kierowniczego, stale sterującego organizacją. Regulacja jej funkcjonowania odbywa się dynamicznie z wykorzystaniem zmiennych w czasie konfiguracji elementów. W różnych momentach tworzą one sieci oddziaływań zoptymalizowanych pod kątem celu całej organizacji. Struktury heterarchiczne są zatem szczególną postacią struktur sieciowych z umiejscowieniem uprawnień decyzyjnych w zależności od bieżącej konfiguracji organizacji. Crumley wskazuje ponadto, że heterarchia to relacja pomiędzy nieuporządkowanymi elementami systemu lub elementami w sytuacji, gdy mają one potencjał do bycia uporządkowanymi na różne sposoby, w zależności od warunków otoczenia (Crumley, 2001). Na tej podstawie można stwierdzić, że organizacje o strukturze heterarchicznej stanowią systemy charaktery-

zujące się zdolnością do samoorganizacji. Jak zauważa Stephenson, samoorganizacja prowadzi do powstawania form pośrednich pomiędzy strukturą hierarchiczną a sieciową (Stephenson, 2009). Stymuluje też horyzontalną współpracę pomiędzy różnymi elementami organizacji, które jednocześnie optymalizują swoje działania pod kątem lokalnych kryteriów sukcesu. Pozwala to na wykorzystanie w ramach jednej organizacji różnych stylów kierowania i zastosowanie odmiennych sposobów organizacji działań. Dodatkowo otwiera drogę do optymalnego wykorzystania własnego potencjału przez poszczególne elementy organizacji bez konieczności narzucania przyjętego podejścia pozostałym jej częściom. Warunkiem stworzenia heterarchii jest współpraca, a nie konkurencja, pomiędzy tworzącymi ją podmiotami. Dzięki zorientowaniu na globalny cel organizacja jako całość jest również w stanie uzyskać efekt synergii. Organizacje o strukturze heterarchicznej cechuje duża elastyczność. Wynika to z występowania niewielkiej liczby mało szczegółowych reguł rządzących jej funkcjonowaniem. Dodatkowo elastyczności sprzyja duża decentralizacja i specjalizacja oraz niewielka standaryzacja i formalizacja (Hopej, Kamiński, 2010). Procesy realizowane w organizacji o tego typu strukturze kształtowane są dynamicznie i podlegają ciągłemu doskonaleniu. Z kolei kultura organizacyjna uczestników organizacji musi bazować na: otwartości, współpracy, kreatywności i nastawienia na wspólne cele. Wartości te muszą być ważne dla wszystkich działających w niej ludzi.

Struktura hybrydowa typu H-H powstaje w wyniku połączenia w ramach danej organizacji struktur hierarchicznych i heterarchicznych. W szczególności umożliwia to efektywne radzenie sobie z niepewnością, wynikającą ze zmienności otoczenia. Jest to możliwe dzięki dużej zdolności organizacji o strukturze hybrydowej do dokonywania dynamicznych rekonfiguracji w zależności od czynników zewnętrznych (Levchuk i in., 2005). Umożliwia to maksymalizację wykorzystania dostępnych zasobów w celu zaspokojenia potrzeb organizacji w różnych stanach otoczenia. Przekłada się to na efektywne zarządzanie rozproszonym potencjałem organizacyjnym. Struktury organizacyjne typu H-H mogą płynnie przechodzić od pełnej decentralizacji do pełnej centralizacji procesów decyzyjnych. Właściwość ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji pojawienia się potencjalnych zagrożeń w otoczeniu organizacji oraz w przypadku ich zmaterializowania się (Woźniak, Zaskórski, 2013). Organizacja o strukturze hybrydowej w tym przypadku w pierwszej kolejności dąży do utrzymania zadowalającego poziomu realizacji celów nadrzędnych. Odbywa się to niekiedy kosztem realizacji celów poszczególnych uczestników, które są mniej istotne w obliczu danego zagrożenia. W tej sytuacji funkcje i uprawnienia decyzyjne ulegają centralizacji w ramach określonego elementu organizacji, dzięki któremu dokonuje się weryfikacji i dopasowania struktury celów całej organizacji w odniesieniu do znajdującego się w jej dyspozycji potencjału. Następnie na tej podstawie wyznacza bieżące cele dla pozostałych elementów i określa oczekiwane kryteria związane z oceną ich realizacji. Z kolei w przypadku braku istotnych zagrożeń organizacja o strukturze hybrydowej dąży do umożliwienia jej poszczególnym elementom maksymalizacji ich celów (Woźniak, Zaskórski, 2013). Inną ważną

cechą struktury hybrydowej jest wysoka sprawność współdzielenia informacji. Jej propagacja odbywa się w organizacji na podstawie sprawnych mechanizmów komunikacji pomiędzy poszczególnymi elementami organizacji oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Przy czym informacje generowane są przez poszczególne elementy zarówno w odpowiedzi na zaobserwowane zmiany w otoczeniu jak i wskutek realizowanych przez nie wewnętrznych procesów (Levchuk i in., 2005). Sprzyja to realizacji procesu organizacyjnego uczenia się i zapewnia jego sprawny przebieg. Organizacja o strukturze hybrydowej stara się pozyskiwać właściwe informacje i wykorzystywać je w celu tworzenia nowej wiedzy, którą aktywnie upowszechnia wśród tworzących ją elementów. Wykorzystanie tej wiedzy w bieżącej działalności pozwala organizacji sprostać wymogom zmiennego otoczenia i uzyskać wysoką elastyczność na poziomie operacyjnym, taktycznym i strategicznym. Można zatem uznać, że hybrydowa struktura organizacyjna typu H-H pozwala budować organizacje uczące się, które cechuje silne wsparcie dla funkcji prognostycznej, planistycznej oraz kontrolnej (Woźniak, Zaskórski, 2013). Struktury tego rodzaju można również zastosować w tworzeniu organizacji wirtualnych stanowiących w istocie sieciową formę kooperacji niezależnych podmiotów wnoszących do organizacji kompetencje i zasoby oraz zorientowanych na osiągnięciu wspólnego celu.

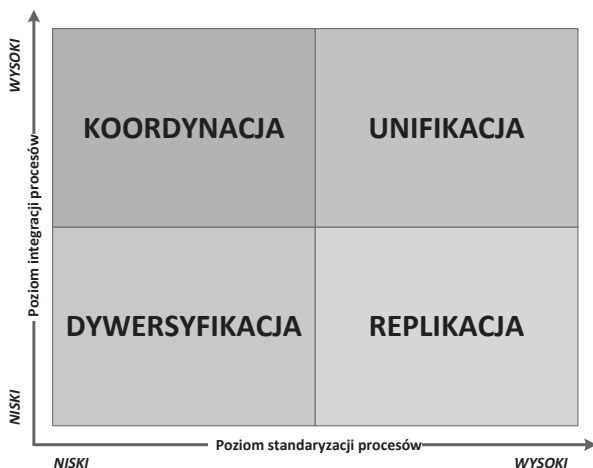
Należy podkreślić, że w koordynacji działań organizacji zbudowanych na bazie opisanych powyżej współczesnych struktur organizacyjnych niezmiernie ważną rolę odgrywają technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT). Rola ta rośnie proporcjonalnie do rozmiarów danej organizacji i liczby możliwych kanałów (dróg) przepływu informacji, które mogą pojawić się pomiędzy poszczególnymi elementami danej organizacji. Struktury hybrydowe stanowią połączenie dwóch lub większej liczby różnych innych rozwiązań strukturalnych, stąd liczba ich odmian, które mogą wystąpić w rzeczywistości, jest praktycznie nieograniczona.

4. Model operacyjny

Pod pojęciem modelu operacyjnego rozumie się poziom integracji i standaryzacji procesów biznesowych w organizacji wymagany w celu dostarczania przez nią określonej wartości na rzecz jej beneficjentów (Ross, Weill, Robertson, 2010). Standaryzacja procesów biznesowych odnosi się do zdefiniowania sposobu w jaki ma być realizowany określony proces biznesowy, czego efektem jest opis standardowego procesu biznesowego niezależny od miejsca, w którym jest on realizowany oraz od konkretnego wykonawcy. Standaryzacja umożliwia redukcję niejednorodności, poprawę przewidywalności i efektywności działań. Integracja oznacza proces tworzenia całości z części, włączanie jakiegoś elementu w całość czy zespolenie i zharmonizowanie składników zbiorowości (Kopaliński, 1989). W stosunku do modelu operacyjnego obejmuje ona aspekty biznesowe i technologiczne. Integracja odnosi się głównie do podejmowanych przez organizację działań oraz do przetwarzanych w niej danych i wykorzystywanych w tym

celu komponentów technicznych. Integracja pozwala osiągnąć lepszą koordynację, wydajność i przejrzystość procesów biznesowych oraz sprzyja uelastycznianiu organizacji i przyczynia się do wzrostu jej zwinności.

Wybrany typ modelu operacyjnego wpływa na autonomię decyzyjną kadry kierowniczej poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz ma decydujące znaczenie w kontekście wykorzystywanych technologii ICT. Ross i in. zaproponowali schemat klasyfikacji obejmujący cztery typy modeli operacyjnych: dywersyfikację, koordynację, replikację i unifikację (por. rys. 3).



Rysunek 3. Ilustracja klasyfikacji modelu operacyjnego względem poziomu standaryzacji i integracji procesów

Źródło: opracowanie własne.

Organizacja może przyjmować różne modele operacyjne w odrębnych działach, jednostkach organizacyjnych, regionach lub poziomach hierarchii (Ross, Weill, Robertson, 2010). Odbywa się to w zależności od ewentualnego zróżnicowania zapotrzebowania na integrację i standaryzację procesów biznesowych. Do jego ustalenia niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania (Ross, Weill, Robertson, 2010):

- w jakim zakresie wynik działania jednej jednostki organizacyjnej zależy od dostępności, precyzji i terminowości dostarczania danych z innej jednostki,
- jakie korzyści niesie dla organizacji to, że poszczególne jednostki organizacyjne działają w taki sam sposób?

Zmiana modelu operacyjnego wymaga przekształceń zmieniających organizację oraz przyjęcia nowych sposobów myślenia i postępowania. Brak decyzji lub niewłaściwy wybór jednego z jego czterech wariantów negatywnie wpływa na rozwój organizacji oraz jej warstwy technologicznej. Z kolei podjęcie właściwej decyzji w tym obszarze

sprawia, że organizacja realizuje inicjatywy strategiczne zgodne z przyjętym modelem operacyjnym, odrzucając zamierzenia, które do niego nie pasują lub są z nimi sprzeczne. Model operacyjny silnie wpływa na kształt rozwiązań ICT, które wspierają wymagany sposób działania organizacji. Wybrany model operacyjny organizacji nie powinien się często zmieniać i należy liczyć się z tym, że jego ewentualna zmiana będzie kosztowna i obejmie swoim zasięgiem warstwę biznesową i technologiczną organizacji lub jej części.

5. Koncepcja nowego modelu strukturalnego i operacyjnego SBN RP

Występujące współcześnie warunki narastającej turbulencji i nieciągłości otoczenia bezpieczeństwa narodowego są źródłem wielu wyzwań związanych z projektowaniem struktury organizacyjnej SBN RP. Musi ona zapewniać możliwość szybkiego reagowania na pojawiające się w otoczeniu szanse i zagrożenia, ale także musi pozwalać na podejmowanie w stosunku do tych zjawisk działań wyprzedzających. SBN RP powinna dlatego cechować się elastyczną strukturą organizacyjną pozwalającą na dynamiczne rekonfiguracje w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby. Niemczyk (2008) twierdzi, że w teorii oraz praktyce organizacji i zarządzania można spotkać liczne rozwiązania dotyczące struktur organizacyjnych pozwalające znaleźć odpowiedni model dla praktycznie dowolnej organizacji poszukującej strukturalnych mechanizmów zwiększenia elastyczności.

Odpowiednie działania podejmowane w warstwie projektowania struktury organizacyjnej przekładają się w sposób bezpośredni na osiągnięcie elastyczności organizacji. Tym samym mogą one zarówno wprowadzać bariery elastyczności, jak i stanowić sposób na ich przełamanie. Uzyskane dotychczas wyniki badań wskazują, że SBN RP powinien realizować model hybrydowy, w którym struktura organizacyjna (Kitler i in., 2014):

- a) podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinna powstawać w wyniku połączenia ujęcia funkcjonalnego kierowania z rzeczywistą strukturą władzy wykonawczej w państwie;
- b) podsystemu wykonawczego powinna zakładać, że będzie on składać się z istniejących obecnie (ewentualnie pewnych nowo utworzonych) elementów organizacyjnych przeznaczonych do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego (w odniesieniu do: obrony państwa; ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego; ochrony ludności i ratownictwa; ochrony granicy państwowej; bezpieczeństwa publicznego; ochrony infrastruktury bezpieczeństwa narodowego; ochrony środowiska naturalnego; ochrony zdrowia; ochrony dziedzictwa narodowego; edukacji dla bezpieczeństwa; nauki i szkolnictwa wyższego; mediów; organizacji pozarządowych; bezpieczeństwa finansowego; bezpieczeństwa energetycznego; rezerw strategicznych).

Taki stan rzeczy może w opinii autora prowadzić do połączenia pewnych klasycznych i współczesnych modeli struktur organizacyjnych. Celem takiego połączenia będzie odpowiednie kształtowanie relacji wewnątrz SBN RP i wewnątrz jego poszczególnych podsystemów. Projektując model strukturalny SBN RP, należy pamiętać, że musi on cechować się swoistym automatyzmem w przejściu od jednej konfiguracji do drugiej w przypadku zmian stanu funkcjonowania państwa (Kitler i in., 2013; 2014).

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że docelowo SBN RP ten powinien mieć hybrydową strukturę organizacyjną pozwalającą w szczególności na (Kitler i in., 2014):

- stosowanie zasady ciągłości funkcjonowania państwa w zakresie zadań tego systemu,
- współdziałanie oraz substytucję elementów działających w ramach tego systemu,
- dynamiczne zmiany konfiguracji tego systemu, a zatem powierzanie określonych ról różnym elementom tego systemu w zależności od warunków i okoliczności w jakich musi on funkcjonować,
- współistnienie zarówno przyporządkowań stałych (o charakterze hierarchicznym), mających miejsce w rozpoznawalnych okolicznościach, jak i przyporządkowań doraźnych (o charakterze heterarchicznym), wynikających z nieprzewidywalności zdarzeń,
- utrzymanie spójności kierowania zarówno w ramach wszystkich poziomów działania tego systemu (tj. państwa, województwa, powiatu, gminy), jak i pomiędzy nimi,
- zachowanie autonomii przez wysoce wyspecjalizowane elementy tego systemu realizujące działania w zakresie przypisanego im obszaru funkcjonalnego.

Pozwoli to na uzyskanie przez SBN RP oczekiwanego poziomu cech systemowych takich jak m.in.: niezawodność, wydajność, ekonomiczność, stabilność i elastyczność.

W świetle powyższego racjonalny model struktury organizacyjnej SBN RP powinien w opinii autora składać się z dwóch części:

- względnie stałej (stabilnej),
- wysoce elastycznej (zmiennej).

Propozycja ta wynika z konieczności rozdzielenia w ramach SBN RP sfery związanej z działalnością o charakterze rutynowym od sfery związanej z realizacją zadań w sytuacjach szczególnych. Działalność rutynowa może dotyczyć różnych stanów funkcjonowania państwa, tj. normalnego, kryzysowego, nadzwyczajnego. Oczywiście w stanach tych będą występowały zasadnicze różnice w konfiguracji SBN RP. Dalej można jednak mówić o realizacji przez SBN RP zadań typowych dla danego stanu, dających się w pewnym stopniu zidentyfikować, zaplanować i osadzić w określonej strukturze organizacyjnej. Z kolei działalność SBN RP w sytuacjach szczególnych może wynikać m.in. z wystąpienia kryzysu, klęski żywiołowej, udziału w operacjach woj-

skowych. Może ona wiązać się również ze współpracą różnych podmiotów działających w obszarze bezpieczeństwa narodowego w realizacji zadań w normalnym stanie funkcjonowania państwa (np. związanych ze zwalczaniem terroryzmu) oraz w związku z realizacją pewnych zadań, wynikających z zawartych umów z konkretnymi partnerami, a także sojuszy i porozumień międzynarodowych (np. z NATO lub UE). Zarówno część stała, jak i część elastyczna SBN RP musi charakteryzować się określonym poziomem cech systemowych, takich jak: centralizacja, specjalizacja, standaryzacja, konfiguracja, formalizacja, elastyczność. Cechy te będą miały jednak inne znaczenie w odniesieniu do każdej z tych części, co wynika m.in. z: ich odmiennej specyfiki, różnic w sposobie podejmowania decyzji przez decydentów, a także wpływu wielu innych czynników strukturotwórczych o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Tak pojęta struktura organizacyjna SBN RP będzie z pewnością hybrydą różnych typów rozwiązań. Dotychczasowe badania wydają się potwierdzać, że w warunkach polskich w części stabilnej zastosowanie może znaleźć m.in. struktura dywizjonalna (będąca pochodną struktury liniowo-sztabowej) połączona z elementami struktur sieciowych w obszarze kooperacji pomiędzy poszczególnymi elementami na wszystkich szczeblach ich funkcjonowania. Tam gdzie znajdzie to uzasadnienie, można również wykorzystać pozostałe klasyczne struktury organizacyjne. W części wysoce elastycznej natomiast zastosowanie znajdują przede wszystkim struktury sieciowe oraz heterarchiczne i hybrydowe (typu H-H).

W ramach zmian strukturalnych SBN RP niezbędna jest również zmiana modelu operacyjnego. Z racji specyficznej konstrukcji tej organizacji wymaga to zastosowania różnego podejścia na każdym z jej poziomów. Wobec powyższego proponowane jest przez autora przyjęcie następującego rozwiązania w odniesieniu do podsystemu (por. rys. 4):

- kierowania – unifikacja,
- wykonawczego w części względnie stałej – koordynacja na poziomie całości, unifikacja na poziomie wewnętrznym poszczególnych podsystemów operacyjnych (obronnego, ochronnych) i dywersyfikacja na poziomie wewnętrznym poszczególnych podsystemów wspierających (społecznych, gospodarczych, innych),
- wykonawczego w części wysoce elastycznej – koordynacja.

PODSYSTEM KIEROWANIA			UNIFIKACJA
PODSYSTEM WYKONAWCZY	CZĘŚĆ WZGLĘDNIIE STAŁA	CAŁOŚĆ	KOORDYNACJA
		PODSYSTEMY OPERACYJNE	UNIFIKACJA
		PODSYSTEMY WSPIERAJĄCE	DYWERSYFIKACJA
	CZĘŚĆ WYSOCE ELASTYCZNA		KOORDYNACJA

Rysunek 4. Ilustracja postulowanego modelu operacyjnego SBN RP

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

SBN RP z całą pewnością przejawia (jako obiekt teoretyczny), lub jest zdolny przejawiać w przyszłości (jako obiekt rzeczywisty), wszystkie cechy charakteryzujące organizację w ujęciu systemowym. Otwiera to drogę do zastosowania w badaniach nad SBN RP współczesnych osiągnięć nauk o organizacji i zarządzaniu. W związku z tym w artykule przeanalizowano różne struktury organizacyjne pod kątem ich przydatności w ramach SBN RP. W szczególności odniesiono się do ich roli jako mechanizmów zwiększania elastyczności i koordynowania funkcjonowania tego typu złożonych organizacji. Jako wynik przeprowadzonej analizy zaprezentowano autorską koncepcję racjonalnego modelu struktury organizacyjnej SBN RP, składającego się z części względnie stałej (stabilnej) oraz wysoce elastycznej. Wynika to z konieczności rozdzielenia w ramach SBN RP sfery związanej z działalnością o charakterze rutynowym od sfery związanej z realizacją zadań w sytuacjach szczególnych. Wnioskiem końcowym jest stwierdzenie, że odpowiednie działania podejmowane w warstwie projektowania struktury organizacyjnej przekładają się w sposób bezpośredni na osiągnięcie elastyczności organizacji. Tym samym mogą one zarówno wprowadzać bariery elastyczności, jak i stanowić sposób na ich przełamanie. Mając na uwadze, że w ramach SBN RP w zależności od okoliczności mogą współistnieć różne konfiguracje struktur organizacyjnych, nasuwa się również wniosek, że zarządzanie zarówno działalnością bieżącą, jak i procesem zmiany (tak rekonfiguracji, jak i rozwoju) tego systemu nie jest zadaniem trywialnym i wymaga zastosowania adekwatnych metod, narzędzi i technik. Sprawia to, że ustalenia podjęte w ramach niniejszej pracy otwierają drogę do dalszych badań obejmujących m.in. zagadnienia optymalizacji struktur organizacyjnych SBN RP. Ponadto w ramach przedstawionej propozycji dokonano określenia wymaganego poziomu inte-

gracji i standaryzacji procesów realizowanych w ramach SBN RP przez jego poszczególne części. Stanowią one kluczowe elementy modelu operacyjnego badanej organizacji. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że specyfika SBN RP sprawia, że będzie on przyjmować różne modele operacyjne w poszczególnych częściach.

Bibliografia

- BBN. (2013). *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
- Bielski, M. (2004). *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Crumley, C. (2001). Communication, Holism, and the Evolution of Sociopolitical Complexity. W: J. Haas, *From Leaders to Rulers* (s. 19–36). New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Fołtyn, H. (2007). *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*. Warszawa: Key Text.
- Hamrol, A. (1998). *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Hopej, M., & Kamiński, R. (2010). *Struktury organizacyjne współczesnych organizacji*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Kitler, W. i in. (2013). *Ocena obecnej struktury bezpieczeństwa narodowego RP*. Warszawa: AON.
- Kitler, W. i in. (2014). *Struktura organizacyjna Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Warszawa: AON.
- Kopaliński, W. (1989). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Levchuk, G.M. i in. (2005). *Networks of Decision-Making and Communicating Agents: A New Methodology for Design and Evaluation of Organizational Strategies and Heterarchical Structures*. Woburn: Aptima Inc.
- Niemczyk, J. (2008). Elastyczne struktury organizacyjne. W: R. Krupski (red.), *Elastyczność organizacji* (s. 65). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Olszewska, B. (red.) (2004). *Podstawy Zarządzania. Przedsiębiorstwo na progu XXI wieku*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Protasowicki, T. (2014). Wybrane aspekty zastosowania koncepcji architektury korporacyjnej w transformacji Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 112, 151–163.
- Ross, J.W., Weill, P., Robertson, D.C. (2010). *Architektura korporacyjna jako strategia. Budowanie fundamentu w biznesie*. Warszawa: Studio EMKA.
- Sienkiewicz, P. (1983). *Inżynieria systemów. Wybrane zastosowania wojskowe*. Warszawa: Wydawnictwo MON.
- Sienkiewicz, P. (1989). *Systemy kierowania*. Warszawa: Wiedza Powszechna.

- Stephenson, K. (2009). Neither Hierarchy nor Network: An Argument for Heterarchy. *People & Strategy*, 32 (1), 4–7.
- Woźniak, J., Zaskórski, P. (2013). Bezpieczeństwo struktur rozproszonych w sytuacjach kryzysowych. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, 3 (4), 413–428.
- Zięba, R., Zając, J. (2010). *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*. Ekspertyza sporządzona na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach prac nad aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju. Warszawa.

CONCEPT OF THE NEW ORGANIZATIONAL AND OPERATIONAL MODEL OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF POLAND

Keywords: national security system, organizational structures, operating model

Summary. Paper presents the problem of designing the organizational structure and operating model for National Security System of the Republic of Poland (SBN RP). Classical and modern organizational structures have been taken into consideration. These structures provide mechanisms to increase the flexibility and coordination of the functioning of such organizations. Author has introduced the idea of the rational model of organizational structure of the system, consisting of parts of relatively constant (stable) and highly flexible. The required level of integration and standardization of processes carried out within the newly proposed organizational structures SBN RP also have been determined.

Translated by Tomasz Protasowicki

Cytowanie

Protasowicki, T. (2017). Koncepcja nowej struktury organizacyjnej i modelu operacyjnego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 1 (126/1), 309–324. DOI: 10.18276/epu.2017.126/1-31.