

**Marian Cieślarczyk, Agnieszka Filipek**

## **CZEŚĆ I**

**METODOLOGICZNE PODSTAWY  
BADANIA KULTURY BEZPIECZEŃSTWA  
NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU  
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

## **PART I**

**METHODOLOGICAL BASES  
OF RESEARCH OF SECURITY CULTURE  
AND THE CRYISIS MANAGEMENT SYSTEM**

## **Streszczenie**

Rozdział zawiera założenia metodologiczne, stanowiące podstawę do przygotowania i przeprowadzenia badań empirycznych. Dotyczyły one *kultury bezpieczeństwa* podmiotów funkcjonujących w ramach Systemu Zarządzania Kryzysowego (SZK) oraz *jakości funkcjonowania tego systemu* (SZK), a także wzajemnych zależności między nimi. Przedstawiono w nim: przedmiot i cele badań, problemy badawcze, metody, techniki i narzędzia badań oraz sposób przygotowania badań i ich przeprowadzenia.

**Słowa kluczowe:** metodologia, kultura bezpieczeństwa, system, zarządzanie kryzysowe

## **Abstract**

The chapter contains methodological assumptions which form the basis to prepare and conduct empirical research. They concerned *security culture* of entities which function within the crisis management system (CMS) and *the quality of functioning of such a system* (CMS) as well as mutual dependencies between them. There were presented the following issues: the object and goals of the research, research problems, research methods, techniques and tools as well as the manner of their preparation and conduct.

**Keywords:** methodology, security culture, a system, crisis management

Realizacja każdego przedsięwzięcia badawczego wymaga nie tylko adekwatnych do potrzeb założeń teoretycznych, ale także opracowania metodologicznych podstaw badań empirycznych. Kolejne czynności, składające się na szeroko rozumianą procedurę badawczą, zaczęliśmy od scharakteryzowania *sytuacji problemowej*, a następnie określiliśmy *przedmiot i cele badań*. Wśród *problemów badawczych* uwzględniliśmy zarówno te, które mają charakter teoretyczny i formalny, jak również problemy o charakterze empirycznym. Jednym z ostatnich elementów procedury było dobranie adekwatnych do problemów *metod, technik i narzędzi badawczych* (załącznik). Ważną sprawą były również ustalenia dotyczące *terenu i organizacji badań oraz charakteru i wielkości próby badawczej*. Zagadnienia te prezentujemy poniżej.

### **1. Sytuacja problemowa oraz uwarunkowania zaistnienia problemu**

*W dziedzinie bezpieczeństwa narodowego istnieje wiele rozdzielnych i niepowiązanych ze sobą systemów szczegółowych – operacyjnych, realizujących zadania w określonym zakresie, które nie mogą być postrzegane jako części współpracujące się do powodzenia całości, którą miałby być system bezpieczeństwa narodowego, bo ich poszczególne części nie stanowią części większej całości.*

*Państwo polskie nie ma jeszcze jasno sformułowanej koncepcji SBN. Ten, który opisany jest w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. ma niewiele wspólnego z tym, co się dzieje w praktyce – nie odnosi się do faktycznego stanu prawnego i organizacyjno-funkcjonalnego wielu różnych szczegółowych systemów operacyjnych. Brak jakiegokolwiek zgodności polega na tym, że strategiczne ujęcie SBN stanowi odzwierciedlenie, skądinąd słuszne, istoty organizacji państwa. Jest swoistą prezentacją organizacji państwa jako podmiotowej warstwy (i podłoża) organizacji bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem ról poszczególnych podmiotów w tej materii. W praktyce jednak zbudowano wiele systemów operacyjnych, których organizacja nie daje się wpisać w doktrynalny model Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP. A to oznacza, że mamy wiele sprawnych systemów operacyjnych, lecz wszystkie razem wzięte nie stanowią systemu bezpieczeń-*

stwa narodowego w pełnym tego słowa znaczeniu<sup>1</sup>. Uwagi te dotyczyły także Systemu Zarządzania Kryzysowego.

Opracowując metodologiczne podstawy do realizacji badań terenowych, przyjęto założenie, że jednym z bardzo ważnych czynników wpływających na przedstawiony wyżej stan rzeczy jest stosunkowo niski poziom i mało funkcjonalny charakter kultury bezpieczeństwa różnych podmiotów, w tym także niski poziom ich kultury organizacyjnej i kultury prawnej.

Dzięki badaniom staraliśmy się dowiedzieć, jakie istnieją zależności pomiędzy poziomem i charakterem kultury bezpieczeństwa różnych podmiotów a jakością ich funkcjonowania w systemie bezpieczeństwa narodowego. Poszukiwaliśmy także odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu kultura bezpieczeństwa może spełniać w systemie bezpieczeństwa narodowego funkcję integrującą i regulującą, a także – czy może ona sprzyjać rozwojowi SBN jako „organizacji uczącej się” albo utrudniać te pozytywne procesy.

Bezpieczeństwo narodowe to nadrzędna wartość dla każdego państwa. Jego znaczenie trudno jest przecenić. Troska o tę wartość w naszym kraju jest wyrażana m.in. poprzez konstruowanie szczegółowych systemów bezpieczeństwa. Są to systemy:

- obronny (obrony państwa), powołany dla przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym;
- ochrony granicy państwowej;
- ochrony ludności;
- zarządzania kryzysowego;
- ratownictwa;
- ochrony państwa;
- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- ochrony informacji niejawnych;
- ochrony danych osobowych;
- ochrony przeciwpożarowej;
- ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze państwa,
- inne, np.: osłony hydrologiczno-meteorologicznej, monitoringu środowiska, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony systemów informacyjnych, walki z terroryzmem, ochrony zabytków itp.

---

<sup>1</sup> Z ogólnych założeń metodologicznych opracowanych przez prof. dra hab. inż. W. Kitlera dla potrzeb Projektu *System Bezpieczeństwa Narodowego RP*.

W ciągu kilku lat działalności wspomnianych wyżej systemów można zauważyć dość wyraźnie, że zakresy ich działań, stawianych celów i realizowanych funkcji bardzo często pokrywają się, a czasami rodzą niepewność, szczególnie w sferze odpowiedzialności. Zdarzają się sytuacje, kiedy są poważne problemy przy wytypowaniu osoby pełniącej rolę kierownika dla poszczególnych działań w sytuacji różnorodnych zagrożeń. Trudności takie mają miejsce zarówno podczas zagrożeń występujących na małą, jak i na dużą skalę. Najwyraźniej jest to widoczne w odniesieniu do systemu zarządzania kryzysowego. Niejednokrotnie w sytuacji, w której dochodzi do zdarzenia kryzysowego na granicy gmin, powiatów bądź województw, osobom odpowiedzialnym za prowadzenie poszczególnych akcji trudno jest porozumieć się w sferze wkładanych sił i środków na danym obszarze<sup>2</sup>. Brakuje osoby, która jest w pełni odpowiedzialna nie tylko podczas *reagowania*, ale także – a może przede wszystkim – w zakresie *przewidywania zagrożeń i przeciwdziałania im* oraz przygotowania się do ich wystąpienia. Uregulowania prawne nie zawsze w tej kwestii są spójne. W sytuacjach kryzysowych, kiedy często zawodzi racjonalne myślenie, najwyraźniej ukazuje się poziom i charakter kultury bezpieczeństwa podmiotów, których dana sytuacja dotyczy. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do osób, które są związane z danymi okolicznościami z racji pełnionych obowiązków, jak i tych, które w danych kryzysowych warunkach znalazły się z powodu zaistniałych zdarzeń.

Jak już wspomniano na wstępie, system zarządzania kryzysowego stanowi bardzo ważny element systemu bezpieczeństwa narodowego, być może nawet jest jego swoistym „rdzeniem”. System ten można badać empirycznie. Poszukując przyczyn opisanej wyżej sytuacji problemowej, przyjęto hipotezę, że istnieje związek między poziomem i charakterem kultury bezpieczeństwa różnych podmiotów a jakością funkcjonowania SBN. Spośród wielu elementów SBN w badaniach skupiliśmy uwagę na systemie zarządzania kryzysowego (SZK), a bardziej konkretnie – na jego szczeblu podstawowym (miasto, powiat).

---

<sup>2</sup> Z ogólnych założeń metodologicznych opracowanych przez prof. dra hab. inż. W. Kitlera.

## 2. Przedmiot badań

Przedmiot naszych badań to:

- a) Funkcjonowanie wybranych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na system zarządzania kryzysowego na szczeblu podstawowym oraz na relacje pomiędzy elementami systemu w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym.
- b) Poziom i charakter kultury bezpieczeństwa osób i grup społecznych w instytucjach i organizacjach objętych badaniami oraz poziom i charakter kultury bezpieczeństwa wybranych grup obywateli w wymiarze lokalnym.
- c) Zależności pomiędzy kulturą bezpieczeństwa badanych osób i grup społecznych a jakością funkcjonowania elementów systemu bezpieczeństwa narodowego objętych badaniami.

## 3. Cele badań

### 3.1. Cele poznawcze

- a) Diagnoza i ocena jakości funkcjonowania „systemu” zarządzania kryzysowego w wymiarze lokalnym (miasto, powiat) jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego – jego sprawności, skuteczności i efektywności w warunkach „normalnych” i w sytuacjach kryzysowych.
- b) Określenie czynników warunkujących jakość funkcjonowania wymienionych wyżej elementów systemu bezpieczeństwa narodowego.
- c) Diagnoza poziomu i charakteru kultury bezpieczeństwa osób i grup społeczno-zawodowych objętych badaniami.
- d) Określenie zależności pomiędzy kulturą bezpieczeństwa osób i grup społeczno-zawodowych, a jakością funkcjonowania elementów systemu bezpieczeństwa narodowego objętych badaniami.

### 3.2. Cele praktyczne

- a) Opracowanie wniosków dla działalności: a/ legislacyjnej, b/ organizacyjnej i c/ dydaktycznej oraz d/ dla dalszych badań, służących doskonaleniu SZK (SBN). Zostały one przedstawione w końcowej części materiałów empirycznych (część II).
- b) Przedstawienie propozycji modelowych rozwiązań, służących doskonaleniu kultury bezpieczeństwa podmiotów i samodoskonaleniu się syste-

mu bezpieczeństwa narodowego jako „organizacji uczącej się” (zagadnienie to będzie omówione w numerze 5-6/2016 *Kultury Bezpieczeństwa*).

- c) Opracowanie wstępnych założeń programów doskonalenia kultury bezpieczeństwa różnych podmiotów wchodzących w skład szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa i zasad ich wdrażania (zagadnienie to będzie omówione w numerze 5-6/2016 *Kultury Bezpieczeństwa*).

#### **4. Problemy badawcze**

##### **4.1. Problem ogólny**

Jakie funkcje spełnia aktualnie kultura bezpieczeństwa ogółu obywateli, a szczególnie administracji samorządowej i przedstawicieli służb w systemie zarządzania kryzysowego jako jednego z głównych elementów w systemie bezpieczeństwa narodowego, a jakie funkcje może i powinna ona spełniać w przyszłości?

##### **4.2. Szczegółowe problemy badawcze**

###### **O charakterze teoretycznym i formalnym**

- a) W jaki sposób w literaturze naukowej i w dokumentach formalnych w naszym kraju opisane są pojęcia:
- system zarządzania kryzysowego? (Zagadnienie to omówione zostało w numerze 1-2/2014 *Kultury Bezpieczeństwa*).
  - kultura bezpieczeństwa?
- b) Jakie są wyznaczniki: sprawności, skuteczności i efektywności funkcjonowania objętych badaniami elementów systemu bezpieczeństwa narodowego? (Zagadnienie to omówione zostało w numerze 1-2/2014 *Kultury Bezpieczeństwa*).
- c) Jakie czynniki warunkują jakość funkcjonowania elementów systemu bezpieczeństwa narodowego objętych badaniami? (Zagadnienie to omówione zostało w numerze 1-2/2014 *Kultury Bezpieczeństwa*).
- d) Co rozumie się pod pojęciem „kultura bezpieczeństwa”? (Zagadnienie to omówione zostało w numerze 1-2/2014 *Kultury Bezpieczeństwa*).
- e) Jakie są empiryczne wyznaczniki „kultury bezpieczeństwa” osób, grup społecznych, instytucji i organizacji?

**O charakterze empirycznym**

- a) Jaki jest poziom jakości funkcjonowania wybranych elementów SZK na szczeblu powiatów i miast:
- w warunkach „normalnych”, w zakresie: a/ *przewidywania* i c/ *zapobiegania* różnego rodzaju zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym, a także w zakresie *przygotowania się* do radzenia sobie z nimi?
  - w warunkach kryzysowych, w zakresie: sprawnego, skutecznego i efektywnego *reagowania* na zagrożenia i sytuacje kryzysowe?
  - w zakresie *odbudowywania* i przywracania „normalnych” warunków funkcjonowania różnych podmiotów fizycznych i prawnych?
- b) Jakie czynniki warunkują jakość funkcjonowania wybranych elementów SZK, w tym: a/ czynnik ludzki, b/ czynnik organizacyjny, w tym formalnoprawny, informacyjny itp., c/ czynnik materialny, d/ inne?
- c) Jakie działania należy podjąć dla poprawienia jakości funkcjonowania SZK?
- d) Jaki jest poziom i charakter kultury bezpieczeństwa podmiotów objętych badaniami, w tym: pracowników służb zarządzania kryzysowego, innych przedstawicieli administracji terenowej, przedstawicieli różnych grup społecznych i zawodowych na terenie, gdzie będą prowadzone badania w zakresie:
- znajomości i przestrzegania zasad, w tym *norm i wartości*, w odniesieniu do różnych przedmiotowych obszarów bezpieczeństwa (ekologicznych i zdrowotnych, ekonomicznych, politycznych, społecznych, publicznych, militarnych, informacyjnych)?
  - *postaw* prezentowanych w odniesieniu do ww. obszarów bezpieczeństwa, w tym: a/ zakresu wiedzy i b/ sposobu myślenia („*technologii intelektu*”), c/ emocjonalnego stosunku do zasadniczych wyzwań, zagrożeń i szans w różnych przedmiotowych obszarach bezpieczeństwa?
  - *zachowań i działań (współdziałań)*: a/ dotychczas doświadczanych rodzajach zagrożeń?
- e) Jaki poziom *kultury organizacyjnej i kultury prawnej* reprezentują pracownicy badanych instytucji i inni obywatele?
- f) Jakie istnieją zależności między poziomem i charakterem kultury bezpieczeństwa podmiotów objętych badaniami, a jakością funkcjonowania wybranych, instytucjonalnych elementów SZK:
- w *sytuacjach normalnych* w zakresie a/ *przewidywania* i b/ *zapobiegania* zagrożeniom oraz c/ *przygotowania się* do nich?



- w *sytuacjach kryzysowych* w zakresie: a/ sprawnego, b/ skutecznego i c/ efektywnego *reagowania*?
  - w zakresie *odbudowywania* (fizycznego i psychicznego) oraz przywracania normalnych warunków życia i pracy?
- g) Jaką rolę pełni kultura bezpieczeństwa w SZK i jakie są zasady jej funkcjonowania?
- h) W jaki sposób można doskonalić kulturę bezpieczeństwa różnych podmiotów?
- i) Według jakich zasad można wdrażać zaproponowane rozwiązania organizacyjne<sup>3</sup>?

### 5. Metody badań oraz zastosowane techniki i narzędzia badawcze

W badaniach wykorzystano *kompleks metod*, technik i narzędzi badawczych mających zastosowanie w różnych dyscyplinach naukowych i dziedzinach wiedzy. Na etapie konceptualizacji wykorzystana została *systemowa i transdyscyplinarna perspektywa badawcza*. Użyteczność tej perspektywy teoretyczno-metodologicznej na etapie interpretacji danych zebranych w badaniach również okazała się bardzo pomocna.

Oprócz analiz teoretycznych w badaniach wykorzystano także charakterystyczną dla poszukiwań empirycznych *metodę sondażu diagnostycznego*. W ramach tej metody przeprowadzone zostały badania ankietowe, wykorzystujące technikę ankiety audytoryjnej i indywidualnej, przy zachowaniu zasady anonimowości. Przy pomocy tych technik badawczych zebrane zostały niezbędne informacje od pracowników administracji terenowej, w tym od służb zarządzania kryzysowego. Przeprowadzone zostały także badania ankietowe z losowo wybranymi grupami obywateli, reprezentującymi różne środowiska i grupy zawodowe zarówno w miejscowościach, które doświadczyły sytuacji kryzysowych, jak również z tymi, którzy dotychczas nie miały takiej „okazji”. Materiały z badań ankietowych uzupełnione zostały wywiadami indywidualnymi z przedstawicielami władz terenowych i kierownikami komórek zarządzania kryzysowego.

Poza tzw. „miękkimi” danymi zebrano „twarde” dane dzięki *analizie dokumentów* i dostępnym danym statystycznym. W niektórych przypad-

---

<sup>3</sup> W czasie oddawania numeru niniejszego czasopisma do druku zadanie to było jeszcze opracowywane.

kach zastosowana została również *technika obserwacji* pracy i współpracy różnych instytucji funkcjonujących w ramach SZK. Jak już wspomniano – badaczy interesowały także sposoby funkcjonowania różnych grup obywateli w sytuacjach kryzysowych.

Bardzo pomocna okazała się analiza przypadków w odniesieniu do miejscowości, które różniły się *in plus* i *in minus* pod względem poziomu i charakteru kultury bezpieczeństwa podmiotów objętych badaniami, a także wyższym lub niższym od innych poziomem jakości funkcjonowania SZK.

Zastosowane metody, techniki i narzędzia badawcze (kwestionariusze ankiet, arkusze wywiadów, arkusze obserwacji, arkusze analizy dokumentów itp.) dostarczyły wiarygodnych informacji, potrzebnych do udzielenia wyczerpujących odpowiedzi na sformułowane wyżej pytania problemowe.

Odpowiedzi na pytania problemowe o charakterze empirycznym przedstawiamy w części II niniejszego numeru czasopisma *Kultury Bezpieczeństwa*).

## 6. Teren i organizacja badań oraz próba badawcza

Badania empiryczne przeprowadzono w jedenastu<sup>4</sup> celowo dobranych miastach (powiatach) w Polsce, podzielonych na dwie grupy.

**Grupa A** – to miejscowości, które dotychczas doświadczały różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, takich jak *powódzie* i inne rodzaje sytuacji kryzysowych. Badania empiryczne przeprowadzono w następujących miejscowościach: Szczecin, Wrocław, Sandomierz, Ostrowiec Świętokrzyski, Gdańsk, Tczew.

**Grupa B** – to miejscowości, które dotychczas znacząco nie doświadczyły sytuacji kryzysowych. W grupie tej znalazły się: Białystok, Giżycko, Siedlce, Tomaszów Mazowiecki, Bielsko-Biała.

Badania ankietowe wśród pracowników administracji i służb zarządzania kryzysowego, a także wśród mieszkańców tych miejscowości przeprowadzono w kwietniu i maju 2013 r. Ogółem objętych nimi zostało około 1050 osób. Analiza staranności wypełnienia ankiet umożliwiła usunięcie ze zbioru tych, w których nie wszystkie pytania merytoryczne zostały wypełnione, a także tych, które nie miały uzupełnionej „metryczki”. Do obliczeń

---

<sup>4</sup> Badaniami objęto także – dla porównania – grupę studentów z UPH, którzy uczestniczyli w zajęciach dydaktycznych dotyczących „kultury bezpieczeństwa”. Oznaczono ją symbolem „grupa J”.

statystycznych, wykonywanych przez profesjonalną firmę, oddano dane z 1001 ankiet.

Ważnym elementem badań była również analiza dokumentacji administracji terenowej i służb zarządzania kryzysowego, dotyczącej zarządzania kryzysowego.

Właściwe *badania terenowe* zostały *poprzedzone badaniami pilotażowymi*, testującymi jakość przygotowanych wcześniej narzędzi badawczych. Badania te umożliwiły usunięcie stwierdzonych usterek, dzięki czemu uniknięto trudności w interpretacji danych empirycznych zebranych w badaniach terenowych. Obliczenia statystyczne wykonywała profesjonalna firma, a przy ich interpretacji przydatne okazały się trafnie sprecyzowane założenia teoretyczne.