

WYKORZYSTANIE MECHANIZMÓW
I NARZĘDZI KONTROLI
W DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI
SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA

THE USAGE OF THE MECHANISMS
AND CONTROL TOOLS IN THE OPERATIONS
OF SECURITY SECTOR ORGANIZATIONS

Bogusław Płonka*

ABSTRACT

This text is devoted to the usage of control mechanisms and tools in the activities of a security sector organization. The aim is to identify the main applicable impact instruments. In the first part, the author focuses on the analysis of the concept of the security sector and the definition of its boundaries. The considerations concern the affiliation of individual public and non-public entities to this sector. The following section is devoted to the concept of good governance, relating it to the activities of security sector organizations. In this context, the ideas of security sector reform and control measures of influence applied by organizations, including management control, were also discussed. Then, the author focuses his attention on the analysis of control tools used by the organizations of the sector in question. That made it possible to identify the main instruments of influence in the security sector.

* dr Bogusław Płonka, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie; correspondence address: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, ul. Krupnicza 3, 31-123 Kraków, Polska; e-mail: boguslawplonka@apeiron.edu.pl

KEYWORDS

security sector, control, security, good governance, impact instruments

ABSTRAKT

Niniejszy tekst został poświęcony tematyce wykorzystania mechanizmów i narzędzi kontrolnych w działalności organizacji sektora bezpieczeństwa. Celem autora w niniejszym artykule jest przeprowadzenie identyfikacji podstawowych instrumentów oddziaływania, które znajdują zastosowanie. W pierwszej części autor skoncentrował się na analizie pojęcia sektora bezpieczeństwa oraz określeniu jego granic. Rozważania dotyczą przynależności poszczególnych podmiotów publicznych i niepublicznych do tego sektora. Kolejną część poświęcono koncepcji dobrego zarządzania, odnosząc ją do działalności organizacji sektora bezpieczeństwa. W tym kontekście omówione zostały także koncepcje reformy sektora bezpieczeństwa oraz kontrolne środki oddziaływania stosowane przez organizacje, w tym kontrola zarządcza. Następnie uwaga autora została skoncentrowana na analizie narzędzi kontrolnych wykorzystywanych przez organizacje omawianego sektora. Umożliwiło to zidentyfikowanie podstawowych instrumentów oddziaływania w sektorze bezpieczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

sektor bezpieczeństwa, kontrola, bezpieczeństwo, dobre zarządzanie, instrumenty oddziaływania

WPROWADZENIE¹

Rozpoczynając rozważania nad działalnością organizacji sektora bezpieczeństwa należy podkreślić, iż także w tym przypadku chodzi o bezpieczeństwo ludzi i obywateli. Już pobieżne porównanie problemów bezpieczeństwa w rozwiniętych krajach Zachodu oraz państwach upadłych, pozbawianych stabilnych struktur, nękanym przez wojny domowe i głód, pozwala na przyjęcie odpowiedniej perspektywy. Używając terminu *bezpieczeństwo* w odniesieniu do państwa i jego działalności konsekwentnie będziemy mieć na uwadze efekty widoczne z perspektywy zarówno poszczególnych obywateli, jak i wspólnot.

¹ Artykuł pokonferencyjny zgłoszony na konferencję LVIII CICA – XVI SECURITY FORUM KRAKOW 2021, która odbyła się w dniach 13–14 maja 2021 w Krakowie.

Bezpieczeństwo państwa, ograniczone wyłącznie do struktur sprawowania władzy, znalazło się poza zakresem niniejszego opracowania.

Charakterystyczne jest postrzeganie bezpieczeństwa na wiele różnych sposobów oraz podejmowanie prób jego analizy przy uwzględnieniu odmiennych perspektyw. Jedno z rozpowszechnionych ujęć przypisuje temu terminowi znaczenie dobrostanu, który wyróżnia się brakiem czynników zagrażających utratą cenionych wartości². Należy zauważyć, że problem straty czegoś uznawanego za cenne w tej samej mierze odnosi się do poszczególnych ludzi jak i podmiotów zbiorowych, takich jak na przykład wspólnoty terytorialne, czyli miasta, regiony autonomiczne lub państwa. W podręcznikowych ujęciach bezpieczeństwo państwa najczęściej rozpatruje się właśnie w kategoriach wartości, ale także stanu lub procesu³. W konsekwencji podejście takie prowadzi do stwierdzenia, że istnieją różne stany bezpieczeństwa, w zależności od wybranego do analizy miejsca i czasu. Istnieje możliwość, że na danym obszarze poziom bezpieczeństwa w rozpatrywanym momencie będzie odbiegać od jego wcześniejszego poziomu. Pewien segment działalności państwa możemy zatem postrzegać jako zachodzące równolegle sekwencje działań służących utrzymaniu lub poprawie bezpieczeństwa, i określać je mianem procesu zabezpieczania lub bezpieczeństwa. Jednak postrzeganie państw jako jednolitych struktur w wielu sytuacjach okazuje się zawodne. Decyzje nie są z reguły podejmowane w jednym ośrodku sterującym, ale stanowią wypadkową wielu cząstkowych rozstrzygnięć dokonywanych przez różne osoby i gremia. Dostrzeganie tego faktu sprawia, że upowszechniło się podejście traktujące państwo już nie jako monolityczną, zbudowaną hierarchicznie strukturę, ale raczej jako sieć współzależnych ośrodków decyzyjnych⁴. Odnosząc to do problematyki bezpieczeństwa możemy dostrzec istnienie, także w tym sektorze, działalności wielu organizacji odpowiedzialnych za szeroko pojmowane bezpieczeństwo obywateli oraz struktur państwowych,

² A. Wolfers, 'National Security as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, vol. 60, no. 4, 1952, p. 485.

³ K.A. Wojtaszczyk, 'Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć', in K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (eds.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2009, p. 12.

⁴ B.G. Peters, J. Pierre, 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 2, 1998, p. 223.

a także łączącej je sieci powiązań. Terminowi *bezpieczeństwo* można zatem nadawać następujące znaczenia: wartości wynikającej z indywidualnych lub zbiorowych potrzeb, procesu zabezpieczania oraz kompleksu instytucji⁵.

Zadanie utrzymywania bezpieczeństwa na terytorium swojego władztwa przypisuje się państwu. Skoro zapewnienie bezpieczeństwa należy do państwa, to możemy traktować je jako jego istotną funkcję. Przejawia się ona koniecznością zaspokajania oczekiwań obywateli w zakresie systematycznego i bezpłatnego dostarczania określonych dóbr (usług). Bezpieczeństwo postrzegane jest bowiem jako dobro dostępne dla wszystkich, a więc dobro o charakterze publicznym⁶. W praktyce organizacje zależne od rządu lub samorządów terytorialnych dostarczają szeregu usług publicznych należących do sfery bezpieczeństwa, takich jak na przykład kontrola zachowania uczestników ruchu drogowego oraz ratownictwo techniczne, medyczne lub pożarowe. Do kategorii czystych dóbr publicznych zaliczane są te z nich, które nie wymagają rywalizowania oraz do których dostęp nie może zostać ograniczony⁷. Czystymi dobrami publicznymi są dobra, z których korzystania nie można nikogo wyłączyć. Bezpieczeństwo w znacznej mierze jest dobrem publicznym. Obywatele są beneficjentami stanu bezpieczeństwa w kraju, bez względu na wnoszony wkład w utrzymanie państwa w postaci podatków i innych danin publicznych. Na bezpieczeństwo można spojrzeć zatem jak na element ogólnego ładu istniejącego w państwie, który umożliwia społeczeństwu i gospodarce niezakłócone funkcjonowanie oraz rozwój⁸. Warunki otoczenia charakteryzujące się stabilnością i przewidywalnością, będące podstawą prowadzenia każdej innej działalności przez ludzi i organizacje, są zazwyczaj uznawane za bezpieczne. Działające w państwie organizacje publiczne dostarczając usług kreują zatem określony poziom bezpieczeństwa. Nie bez przyczyny upadek państw jest postrzegany jako jedno z podstawowych zagrożeń

⁵ B.R. Kuc, 'Metodologiczne założenia nauk o bezpieczeństwie', *Przedsiębiorstwo Przyszłości*, no. 2, 2015, p. 19.

⁶ E. Krahan, 'Security: Collective Good or Commodity?', *European Journal of International Relations*, vol. 14, no. 3, 2008, p. 143, available online: www.ejt.sagepub.com/content/14/3/379/full/pdf, (accessed: 30 October 2020).

⁷ W.F. Samuelson, S.G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 1998, p. 623.

⁸ R. Wróblewski, *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, 2017, p. 215.

dla bezpieczeństwa współczesnego świata⁹. Niestabilność polityczna, zła sytuacja gospodarcza, konflikty wewnętrzne na tle religijnym, etnicznym lub ideologicznym, przestępczość zorganizowana czy łamanie praw człowieka – stanowią przykłady najistotniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo to zatem z jednej strony cecha otoczenia podmiotów funkcjonujących na obszarze państwa, w tym przede wszystkim poszczególnych ludzi, a z drugiej proces kreowania ładu państwowego. Główną rolę odgrywają w nim organizacje tworzące sektor bezpieczeństwa. Należy zauważyć, że ich podstawowe zadanie polega na sprawowaniu kontroli nad obszarami potencjalnego występowania niebezpieczeństw. Oznacza to, że zapewnianie bezpieczeństwa można postrzegać jako proces kontroli nad zagrożeniami. Niniejsze rozważania oparto na założeniu, że poziom bezpieczeństwa w danym państwie jest efektem działania organizacji sektora bezpieczeństwa. Innymi słowy, formułowanie i osiąganie celów w obszarze bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli wymaga ciągłego doskonalenia oraz powoływania do życia nowych organizacji. Niniejszy tekst został poświęcony przeglądowi i analizie mechanizmów oraz narzędzi kontrolnych, w tym także identyfikacji podstawowych instrumentów oddziaływania znajdujących zastosowanie w działalności organizacji sektora bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że w ostatecznym rozrachunku to efektywność w realizowaniu celów przez te właśnie organizacje wyznacza horyzont możliwości naszego oddziaływania na poziom bezpieczeństwa.

GRANICE SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA

Kojarzenie bezpieczeństwa ze sferą decyzji politycznych sytuuje ten problem w obrębie podstawowych zagadnień odnoszących się do funkcjonowania państwa¹⁰. W takim podejściu formułowanie polityk publicznych oraz podejmowanie decyzji dotyczących alokacji zasobów, które znajdują się w dyspozycji władz, zostaje włączone w obręb podstawowych zagadnień politycznych. Wypada zauważyć jednak, że zadanie wdrożenia tych decyzji należy przede wszystkim do organizacji publicznych powołanych do życia przez państwo. Wiele szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących sposobu

⁹ M. Leszczyński, 'Bezpieczeństwo jako globalne dobro publiczne w kontekście państw upadłych', *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, no. 52, 2017, p. 74.

¹⁰ B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security A New Framework For Analysis*, London, Lynne Rienner Publ., 1998, pp. 23–24.

ich implementowania, a zwłaszcza wybór strategii działania, przynależy do sfery pozapolitycznej. Warto podkreślić także, iż wydzielanie sektorów bezpieczeństwa (np. społecznego, ekonomicznego, politycznego, militarnego oraz ekologicznego) może mieć wyłącznie charakter techniczny, służący doraźnym celom analitycznym¹¹. Na poziomie wdrażania poszczególnych działań nie sposób oddzielić od siebie żadnego z wymienionych aspektów. Przesłanki podejmowania szczegółowych decyzji, a zwłaszcza ich spodziewane konsekwencje, mogą być bowiem umiejscowione równocześnie w wielu obszarach.

Jeżeli za kryterium wyodrębnienia w państwie sektora bezpieczeństwa przyjmiemy cel prowadzonej działalności, to do wchodzących w jego skład organizacji należałoby zaliczyć wszystkie te, które realizują chociażby jedno zadanie z zakresu zapewniania bezpieczeństwa obywatelom. W. Fehler do sektora bezpieczeństwa państwa zalicza „(...) instytucje państwowe, których zasadniczą i przeważnie jedyną misją jest działanie na rzecz ochrony bezpieczeństwa państwa i jego obywateli w wymiarze międzynarodowym, narodowym i jednostkowym”¹². Przeważającym podejściem jest określanie organizacji realizujących zadania publiczne z zakresu bezpieczeństwa właśnie mianem instytucji bezpieczeństwa lub instytucjonalnego systemu bezpieczeństwa¹³. Niezależnie od kwestii przyjętego nazewnictwa, to jednak zadania publiczne, misja i bardziej szczegółowe cele tych organizacji są zasadniczym elementem pozwalającym na określenie przynależności do sektora bezpieczeństwa. Podobnym nazewnictwem posługuje się między innymi Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Pojęcie sektora bezpieczeństwa lub systemu bezpieczeństwa, definiowanego jako kilka podsektorów, zostało zastosowane w stosunku do instytucji nadzoru i odpowiedzialności (np. ministerstw, ciał konsultacyjnych i koordynacyjnych), obrony narodowej, wywiadu i służb bezpieczeństwa wewnętrznego, zintegrowanego zarządzania granicą, policji, wymiaru sprawiedliwości, więziennictwa, a także komercyjnej sfery zapewniania bezpieczeństwa (np. prywatnych agencji ochrony) oraz organizacji społe-

¹¹ Buzan, Waver, de Wilde, ‘Security A New’, pp. 168–169.

¹² W. Fehler,

¹³ Vide A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa*, Warszawa, Difin, 2013.

czeństwa obywatelskiego (stowarzyszeń, think-tanków)¹⁴. Tak zdefiniowany sektor-system obejmuje zatem cztery główne grupy podmiotów:

- kluczowych aktorów bezpieczeństwa (tj. siły zbrojne, policję, żandarmerię, służby celne, graniczne i imigracyjne, wywiad i służby bezpieczeństwa wewnętrznego);
- instytucje nadzoru i zarządzania (ministerstwa obrony i spraw wewnętrznych, instytucje odpowiedzialne za zarządzanie finansami oraz rozpatrywanie skarg publicznych);
- wymiar sprawiedliwości i egzekwowania prawa;
- niezależne od państwa siły bezpieczeństwa (prywatne agencje ochrony, straże przemysłowe, itp.)¹⁵.

Według Genewskiego Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa (DCFA) w zakres omawianego sektora należy włączyć wszelkie struktury, instytucje i zatrudniony w nich personel, należące zarówno do sfery publicznej, prywatnej oraz tak zwanego trzeciego sektora. Warunkiem jest tylko to, aby były wprost odpowiedzialne, w jakimkolwiek zakresie, na dowolnym poziomie krajowym lub lokalnym, za działania w obszarze zapewniania bezpieczeństwa, bądź za zarządzanie lub wykonywanie nadzoru nad organizacjami tego sektora¹⁶. W takim ujęciu sektor bezpieczeństwa tworzą dwie kategorie podmiotów:

- zapewniania bezpieczeństwa, a więc takie jak na przykład siły zbrojne, policja, służby graniczne i celne, służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze, więziennictwo oraz podmioty prowadzące działalność komercyjną, a także
- nadzoru i zarządzania bezpieczeństwem, do których należą przede wszystkim parlament, ministerstwa, instytucje kontroli państwowej, część wymiaru sprawiedliwości oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Wyznaczone przez OECD ramy sektora bezpieczeństwa zostały przyjęte przez Komisję Europejską i są wykorzystywane w planowaniu przy-

¹⁴ OECD, 'OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice', 2007, www.oecd.org, (accessed 30 October 2020), pp. 5, 112–124.

¹⁵ 'OECD Handbook on Security', pp. 5, 112–124.

¹⁶ DCFA, 'Security Sector Governance. Applying the Principles of Good Governance to the Security Sector', Geneva, 2015, www.dcaf.ch, (accessed 30 October 2020), p. 3.

szyłych działań¹⁷. Również wspierana przez Bank Światowy koncepcja reformowania sfery bezpieczeństwa, w państwach budujących swoje struktury po zakończeniu konfliktów zbrojnych, opiera się na założeniu kluczowego znaczenia tego sektora stanowiącego podstawę dobrobytu i dalszego rozwoju. Idea reformy sektora bezpieczeństwa stanowi pewnego rodzaju drogowskaz, w jaki sposób efektywnie wykorzystywać zagraniczną pomoc rozwojową, w celu przekształcenia istniejących post-konfliktowych warunków w stan pozwalający na dalsze zmiany społeczne i gospodarcze¹⁸.

Sektor bezpieczeństwa można zatem rozpatrywać w szerokim i wąskim ujęciu. W węższym rozumieniu obejmuje on wyłącznie instytucje publiczne, takie jak te wchodzące w skład: wymiaru sprawiedliwości (tj. sądownictwo, prokuraturę, policję), obrony narodowej (siły zbrojne, służby specjalne), służb granicznych i celnych, służb ratowniczych (straż pożarna, ratownictwo medyczne) oraz części administracji rządowej i samorządowej, jeżeli ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo ludności państwa i lokalnych wspólnot terytorialnych. Sektor bezpieczeństwa może więc zostać ograniczony do organizacji publicznych, których cele działalności są zogniskowane wokół zapewniania bezpieczeństwa na poziomach indywidualnym, grupowym, lokalnym lub w skali całego państwa. Przyjęcie szerszej perspektywy pozwala dostrzec, że bezpieczeństwo państwa współtworzą nie tylko organizacje publiczne, ale także działania sektora prywatnego i organizacji *non profit*, a nade wszystko samych obywateli. Skoro *komponent bezpieczeństwa* jest wszechobecny i stanowi podstawę prowadzenia każdej innej działalności, przez dowolne podmioty – indywidualne i zbiorowe, to możliwe jest rozciągnięcie pojęcia sektora bezpieczeństwa na wszystkie zorganizowane działania, których celem jest bezpieczeństwo. Szeroka definicja sektora bezpieczeństwa włącza zatem w jego zakres wszystkie organizacje realizujące zadania z zakresu zapewniania bezpieczeństwa, zarządzania i wykonywania nadzoru nad nimi, w tym militarne i niemilitarne, państwowe i niepaństwowe, komercyjne i niekomercyjne, sformalizowane i posiadające luźną strukturę. Pojęcie

¹⁷ *Vide* European Commission, SWD, 'Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform', 2016, 221 final, www.europa.eu, p. 2.

¹⁸ The World Bank, 'World Development Report 2011. Conflict, Security and Development', Washington, 2011, www.openknowledge.worldbank.org, pp. 255–258.

sektora bezpieczeństwa, w takim szerokim ujęciu, łączy instytucje publiczne i inne organizacje sfery bezpieczeństwa. Przyjmując szerokie rozumienie tego sektora możliwe jest jednak wyodrębnienie w nim podsektorów: rządowego, lokalnego (samorządowego), prywatnego (komercyjnego) i pozarządowego (trzeciego sektora). Ujęcie takie świadomie nawiązuje do utrwalonego podziału państwa na trzy sektory: publiczny, prywatny oraz trzeci sektor. Ułatwia to rozpatrywanie, z uwzględnieniem dzielących je różnic, takich problemów jak: finansowanie, utrzymanie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, projektowanie struktur, integracja działań oraz zapewnianie dostępności kapitału ludzkiego. Należy zauważyć także, iż sektor bezpieczeństwa tworzy swego rodzaju infrastrukturę bezpieczeństwa państwa. Nie można go więc w całości sprywatyzować. Państwa mogą kupować poszczególne „produkty” z zakresu bezpieczeństwa stosując *outsourcing* usług publicznych, ale nie mogą w całości sprywatyzować sektora bezpieczeństwa, ponieważ w takim wypadku sprywatyzowałyby same siebie. Sektor bezpieczeństwa również i w przyszłości pozostanie zapewne w istotnym wymiarze publiczny, gdyż bezpieczeństwo jest dobrem wspólnym.

DOBRE ZARZĄDZANIE W SEKTORZE BEZPIECZEŃSTWA

W ostatnim dwudziestolecu postrzeganie kwestii organizacji państwa właściwie w każdym obszarze jego działalności zostało w znaczący sposób zanegowane. Początkowy impuls zmianom dały reformy przeprowadzone w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku przez rządy M. Thatcher oraz R. Reagana. Zmierzały one do poprawy efektywności sektora publicznego, postulując wprowadzenie do niego „sił rynkowych”¹⁹. Podejście to, nazwane nieco później nowym zarządzaniem publicznym, zdominowało dyskusję nad reformą organizacji publicznych w latach dziewięćdziesiątych. A jednak i ono wkrótce zostało w znaczącym stopniu zakwestionowane. Krytyka proponowanych rozwiązań, które można streścić jako postulat przenoszenia do sektora publicznego rozwiązań wypracowanych w sferze biznesu, pozwoliła na sformułowanie koncepcji dobrego zarządzania (*good governace* lub *governace*) odnoszącej

¹⁹ C. Talbot, ‘Developing Public Managers in the UK’, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 6, no. 6, 1993, pp. 5–6.

się do działalności państwa²⁰. Według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych, ujmującej ten termin w sposób bardzo ogólny, oznacza on proces podejmowania decyzji i wdrażania ich w państwie²¹. Do głównych zasad charakteryzujących dobre zarządzanie należy: partycypacja, zorientowanie na osiągnięcie konsensusu, odpowiedzialność, transparentność, wrażliwość, wydajność i efektywność, sprawiedliwość i integracja oraz rządy prawa²². Dobre zarządzanie odrzuca szeroko rozpowszechnioną w tradycyjnym podejściu wizję podziału państwa na sferę polityki – związaną z podejmowaniem decyzji oraz sferę administracji – odpowiadającej za wdrażanie dyrektyw przez obywateli. Państwo jest traktowane włącznie w sposób techniczny, jak narzędzie zobowiązane służyć obywatelom. Jego wartość wyraża się poprzez to, jak efektywnie realizuje ono to zadanie. Prostą konsekwencją powyższego jest zatem konieczność systematycznego odczytywania i analizowania potrzeb obywateli oraz poddawania ocenie skuteczności i efektywności działania organizacji publicznych w ich zaspokajaniu. Dezaktualizacja oczekiwań, odnośnie do roli rządu jako głównego aktora sceny politycznej wywierającego bezpośredni wpływ na każdy aspekt życia społecznego, ekonomicznego i kulturowego, prowadzi do odrzucenia wizji państwa jako hierarchicznie zbudowanej struktury. Staje się ono bardziej siecią współzależnych ośrodków zarazem decyzyjnych i wykonawczych, niż jednolitą hierarchią²³. Zarówno organizacje publiczne zależne od rządu jak i samorządowe, prywatne oraz trzeci sektor w koncepcji dobrego zarządzania są ważnymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji. Pozwala to na wybór nieco innego sposobu projektowania struktur zarządzania państwem²⁴. Ta *architektura zarządzania* jest nie tylko bardziej elastyczna, ale właściwie nie istnieje jako coś stycznego, podlega bowiem nieustannym zmianom poprzez wzajemne oddziaływania ze strony sfery politycznej oraz

²⁰ R.M. Gisselquist, 'Good governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy', UNU – WIDER, *Institute For Development Economics Research: Working Paper*, no. 30, 2012, p. 4.

²¹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 'What is good governance?', www.unescap.org, (accessed 4 November 2020).

²² UNESCAP, 'What is good governance?', (accessed 4 November 2020).

²³ B.G. Peters, J. Pierre, 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 2, 1998, pp. 223–243.

²⁴ M.S. Feldman, A.M. Khademan, 'To Manage Is to Govern', *Public Administration Review*, no. 5, 2002, pp. 543–545.

wykonawczej. W konsekwencji wykształca się odmienny od tradycyjnego sposób koordynacji działań, wykorzystujący zasady, reguły i programy, a nie wieloszczeblową hierarchię. Bezpośrednim efektem przyjęcia zasad dobrego zarządzania jest uprawomocnienie wielu organizacji, przede wszystkim publicznych oraz trzeciego sektora, ale także publiczno-prywatnych lub nawet prywatnych. W ten sposób wykreowana zostaje sieć składająca się z podmiotów funkcjonujących w poszczególnych obszarach działalności państwa, wyposażona w rozległe uprawnienia decyzyjne i wykonawcze. Oznacza to likwidację podziału na władze podejmujące decyzje oraz administrację i społeczeństwo, odpowiedzialne za ich realizację. Mechanizmy nakazu i kontroli wykonania, charakterystyczne dla administracji opartej na zasadach biurokratycznej racjonalności, przekształcane są w proces wzajemnych interakcji, którego celem jest wypracowanie konsensusu, odnośnie do rozwiązań akceptowalnych dla wszystkich zainteresowanych. Przestrzeganie procedur wynikających z przepisów prawa, będące podstawą funkcjonowania administracji typu biurokratycznego, w tym podejściu ustępuje miejsca procesowi wyznaczania celów i dokonywania pomiaru osiągniętych rezultatów²⁵. Istotę dobrego zarządzania postrzega się zatem jako eksponowanie sieciowego sposobu organizowania państwa. Sieciowość jako forma zarządzania przejawia się przede wszystkim uzależnieniem możliwości realizowania polityk publicznych w wybranej dziedzinie od uczestnictwa w całym procesie decyzyjnym i wdrożeniowym wielu podmiotów, będących interesariuszami. Centralny ośrodek decyzyjny państwa traci w takim wypadku zdolność do narzucania swoich decyzji²⁶.

Nie wymaga szerszego uzasadnienia stwierdzenie, że bezpieczeństwo jest czymś innym w stabilnych i wysokorozwiniętych krajach Zachodu, a zupełnie odmienną kategorią w upadłych państwach doświadczonych dezintegracją gospodarki lub wojną domową. Próbą wyjścia naprzeciw tym problemom jest, kształtująca się od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i powiązana z dobrym zarządzaniem, koncepcja reformy

²⁵ C.J. Heinrich, 'Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness', *Public Administration Review*, vol. 62, no. 6, 2002, p. 714.

²⁶ A. Nelicki, 'Polska administracja publiczna w perspektywie governance', in: A. Bosiacski, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (eds.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa, Liber, 2010, p. 78.

sektora bezpieczeństwa (*Security Sector Reform* lub SSR)²⁷. Ostatnio OECD określiło ją jako reformę systemu bezpieczeństwa. Stanowi ona w istocie element pakietu pomocowego kierowanego do krajów rozwijających się oraz podejmujących próbę transformacji po zakończeniu konfliktu²⁸. Koncepcja reformy sektora bezpieczeństwa kładzie nacisk na konieczność wprowadzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz policyjnymi, co ma kluczowe znaczenie w krajach ogarniętych wojną. SSR jest zbiorem standardów – zaleceń adresowanych do państw korzystających z pomocy międzynarodowej, które mają jednak charakter uniwersalny i w równym stopniu odnoszą się do pozostałych państw, także tych uznawanych za wysokorozwinięte. Zakłada ona przekształcenie systemu bezpieczeństwa, rozumianego jako zbiór poszczególnych aktorów publicznych i prywatnych, ich ról, odpowiedzialności oraz działań, tak aby uzyskać efektywnie zarządzaną oraz przestrzegającą demokratycznych reguł, dobrze działającą strukturę. Jej podstawowymi zadaniami są: ograniczanie ryzyka wystąpienia konfliktu, dostarczanie obywatelom bezpieczeństwa rozumianego jako dobro publiczne i tworzenie bezpiecznego środowiska wspierającego rozwój społeczny i gospodarczy²⁹. Tabela 1 zawiera podsumowanie istoty koncepcji reformy sektora bezpieczeństwa, w wymiarach: politycznym, ekonomicznym, społecznym i instytucjonalnym.

TABELA 1. WYMIARY I EFEKTY REFORMY SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA

Wymiar	Zakładany efekt
Polityczny	Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi i policyjnymi
Ekonomiczny	Właściwe wydatkowanie i wykorzystywanie zasobów
Spółeczny	Gwarantowanie obywatelom fizycznego bezpieczeństwa
Instytucjonalny	Profesjonalizacja organizacji sektora bezpieczeństwa

Zródło: Opracowanie własne na podstawie M. Brzoska, 'The concept of security sector reform', in H. Wulf (ed.), *Security Sector Reform*, Bonn, Bonn International Center for Conversion BICC, 2000, pp. 6–13.

²⁷ Vide OECD, 'OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice', 2007, www.oecd.org, (accessed 30 October 2020), p. 5.

²⁸ H. Wulf, 'Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries', in C. McCartney, M. Fisher, O. Wils (eds.), *Security Sector Reform. Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berlin, Berghof Handbook Dialogue Series, 2004, www.berghof-center.org, (accessed 31 October 2020), p. 9.

²⁹ OECD, 'OECD DAC Handbook on Security', (accessed 30 October 2020).

Genewskie Centrum Zarządzania Sektorem Bezpieczeństwa (DCFA) definiuje reformę sektora bezpieczeństwa jako „polityczny i techniczny proces poprawy bezpieczeństwa państwa i ludzi”³⁰. Służyć temu ma podejmowanie takich działań, jak: kreowanie polityk publicznych, inicjowanie zmian ustawodawczych, poprawa skuteczności zarządzania i wzmacnianie zdolności organizacyjnych, społeczne kampanie informacyjne, rozwój infrastruktury i wyposażania w sprzęt oraz szkolenie personelu. Reforma sektora bezpieczeństwa oznacza zatem proces porządkowania i doskonalenia organizacji bezpieczeństwa. DCFA postrzega problematykę działalności sektora bezpieczeństwa w kontekście zarządzania, rozumianego jako „proces, w którym odpowiedzialne instytucje zapewniają bezpieczeństwo jako dobro publiczne poprzez ustalone przejrzyste polityki i praktyki”³¹. Przyjmując tę perspektywę można uznać bezpieczeństwo za warunek stabilności państwa, jego długookresowego rozwoju, a także budowania zaufania i więzi społecznych (tzw. kapitału społecznego). Dla istnienia państw jest on co najmniej tak samo istotny jak kapitał finansowy. W złym zarządzaniu sektorem bezpieczeństwa można zatem upatrywać bariery rozwoju kraju.

INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA W SEKTORZE BEZPIECZEŃSTWA

W wymiarze praktycznym zapewnianie bezpieczeństwa może być postrzegane jako proces pozwalający na sprawowanie kontroli nad zagrożeniami. Uzasadnione jest więc utożsamianie go wprost ze skuteczną kontrolą. Najbardziej rozpowszechnione ujęcie definiuje kontrolę jako działanie polegające na porównywaniu osiągniętych rezultatów z ustalonymi normami i ewentualnym wprowadzaniu niezbędnych korekt³². Kontrola jest powiązana z zamierzeniami, celami lub po prostu przyjętym planem działań. Jedno z klasycznych ujęć wskazuje na istnienie trzech form kontroli: biurokratycznej, rynkowej i klanowej. Opierają się one odpowiednio na zastosowaniu: hierarchii i ścisłych zasad postępowania, konkurencji i cen oraz tradycji

³⁰ DCAF, ‘Security Sector Reform, Security Sector Governance’, Geneva Centre for Security Sector Governance, www.dcaf.ch/about-ssgr, (accessed 30 October 2020).

³¹ DCAF, ‘Security Sector Reform’, (accessed 30 October 2020).

³² H. Koontz, C. O’Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa, PWN, 1969, p. 657.

i czynników społecznych³³. Dostrzeżenie różnego charakteru narzędzi stosowanych w procesie kontroli pozwala na przyjmowanie zróżnicowanego podejścia do tworzenia procedur kontrolnych. W konsekwencji możliwe jest wyróżnienie trzech podstawowych kategorii projektowanych rozwiązań. W każdym z nich wykorzystywane są odmienne środki oddziaływania. W tabeli 2 zaprezentowano przykładowe zastosowania i charakterystyczne narzędzia kontrolne, odpowiadające trzem kategoriom tych środków, tj.:

- sformalizowanym mechanizmom;
- elementom zogniskowanym wokół aspektów psychologicznych;
- wykorzystującym kulturę organizacyjną³⁴.

Kontrola może być ogólnym terminem używanym dla oznaczenia mechanizmów o charakterze formalnym i nieformalnym, których zadaniem jest regulowanie zachowania członków organizacji.

TABELA 2. RODZAJE KONTROLNYCH ŚRODKÓW ODDZIAŁYWANIA

Środki oddziaływania	Charakterystyczne narzędzia	Przykładowe zastosowania
sformalizowane mechanizmy	regulaminy, instrukcje, procedury, zasady, prawo, wskaźniki i mierniki	standardy obsługi i jakości, zestawienia danych ekonomicznych, opisy procedur
czynniki psychospołeczne	relacje przełożony podwładny, poziom motywacji, stopień integracji zespołów ludzkich	systemy motywacyjne, programy integracyjne, utrzymywanie bliskich relacji pomiędzy pracownikami
kultura organizacyjna	symbole, metafory, wartości	wspólne przekonania, hierarchia wartości, akceptowalne i nieakceptowalne zachowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Carenys, 'Management Control Systems: A Historical Perspective', *International Bulletin of Business Administration*, no. 7, 2010.

Pierwsze z wymienionych podejść, utożsamiając kontrolę ze standaryzacją i formalizacją działań, zmierza w istocie do wyboru projektu organizacji³⁵. Współcześnie określa się je mianem kontroli zarządczej, co wska-

³³ W. Ouchi, 'A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms', *Management Science*, no. 9, 1979, p. 834.

³⁴ J. Carenys, 'Management Control Systems: A Historical Perspective', *International Bulletin of Business Administration*, no. 7, 2010.

³⁵ Vide H. Mintzberg, *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1983.

zuje na skoncentrowanie kontroli na wysiłkach zmierzających do uzyskania zapewnienia, że cele organizacji zostaną osiągnięte. Termin „kontrola zarządcza” oznacza zatem złożoną działalność polegającą na systematycznym potwierdzaniu, że organizacja efektywnie programuje swoją działalność oraz skutecznie wdraża plany³⁶. Rozwiązania składające się na koncepcję kontroli zarządczej znajdują zastosowanie, także w odniesieniu do działalności państwa i organizacji publicznych. W takim wypadku utożsamiana się je ze strukturami, politykami publicznymi i procedurami wykorzystywanymi w celu uzyskania racjonalnej pewności, że zamierzone efekty realizowanych programów rządowych zostaną osiągnięte³⁷. Oznacza to:

- sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem zasobów, tak aby wykluczyć używanie ich niezgodnie z przyjętymi celami;
- stosowanie mechanizmów i procedur ochrony przed marnotrawstwem, oszustwami i złym zarządzaniem;
- zapewnienie dostępności rzetelnych i aktualnych informacji niezbędnych do podejmowania decyzji.

Kontrolę zarządczą można określić jako zintegrowany z innymi częściami organizacji mechanizm kontrolny obejmujący: system informacyjny służący kierowaniu działalnością oraz polityki, procedury i podsystemy służące zapewnieniu, że zadeklarowane cele zostaną osiągnięte w sposób skuteczny i efektywny. Cztery kluczowe elementy kontroli zarządczej, to: pożądane efekty (cele do osiągnięcia), aktorzy indywidualni oraz grupowi (interesariusze i decydenci), sposób implementowania kontroli (wybór w zakresie objęcia kontrolą etapu wejścia, przetwarzania lub wyjścia), oraz stosowane narzędzia³⁸. Kontrola zarządcza wyznacza ramy ładu korporacyjnego, którego celem w istocie jest zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Koncepcja kontroli zarządczej została opracowana w postaci zestawu wskazówek – standardów działania, których celem jest zaprowadzenie ogólnego ładu organizacyjnego (korporacyjnego), w oparciu o zastosowanie sformalizowanych i unormowanych procesów. Wskazania

³⁶ R. Anthony, D. Young, *Management Control in Non-Profit Organizations*, Boston, McGraw-Hill, 2003, p. 4.

³⁷ OECD, ‘Management Control in Modern Government Administration. Some Comparative Practices’, *OECD Sigma Papers*, no. 4, 1996, www.oecd.org, p. 12.

³⁸ R. Williams, P. Silaen, ‘Management Control Systems: a model for RD units’, *Accounting Research Journal*, no. 22, 2009, p. 4.

te odnosić można zarówno do organizacji jak i państw, w tym także sektora bezpieczeństwa³⁹. Do najpowszechniej uznawanych i stosowanych standardów należą: *Zmienione standardy kontroli wewnętrznej Komisji Europejskiej*⁴⁰, *Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*⁴¹, *Standardy Kontroli Wewnętrznej w Rządzie Federalnym Stanów Zjednoczonych Government Accountability Office (GAO) – GAO*⁴², *Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway’a (COSO)*⁴³. W Polsce podstawą stosowania standardów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych jest artykuł 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴. W tabeli 3 dokonano podsumowania wskazań wynikających ze standardów kontroli zarządczej Ministra Finansów.

TABELA 3. STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ DLA ORGANIZACJI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Grupa standardów	Zalecane narzędzia
A. Środowisko wewnętrzne	Przestrzeganie wartości etycznych Dbałość o kompetencje zawodowe personelu Właściwie zaprojektowana struktura organizacyjna Odpowiednie delegowanie uprawnień
B. Cele i zarządzanie ryzykiem	Sformułowanie misji organizacji Określanie, monitorowanie oraz ocena realizacji celów i zadań Identyfikacja, analiza i reagowanie na ryzyko

³⁹ K. Ficoń, 'Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna', *Kwartalnik Bellona*, no. 1, 2013, p. 28.

⁴⁰ Communication to the Commission, 'Revision of the Internal Control Framework', Bruksela, 2017, www.ec.europa.eu/info, (accessed 14 November 2020).

⁴¹ INTOSAI – Najwyższa Izba Kontroli, 'Standardy ISSAI 100, 200, 300, 400', Warszawa, 2016, www.nik.gov.pl, (accessed 3 November 2020).

⁴² United States Government Accountability Office (GAO), 'Standards for Internal Control in the Federal Government („the Green Book”)', 2014, www.gao.gov, (accessed 10 November 2020).

⁴³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 'Internal Control – Integrated Framework', New York, 2013, www.coso.org, (accessed 14 November 2020).

⁴⁴ www.isap.gov.pl, (accessed 14 November 2020).

Grupa standardów	Zalecane narzędzia
C. Mechanizmy kontroli	Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej Zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem zadań Utrzymywanie ciągłości działalności Ochrona zasobów organizacji Wprowadzenie szczegółowych mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych Ochrony systemów informatycznych
D. Informacja i komunikacja	Zapewnienie bieżącej informacji dla realizacji zadań na poszczególnych stanowiskach pracy Utrzymywanie efektywnej komunikacji wewnętrznej w organizacji Komunikowanie się z podmiotami zewnętrznymi wpływającymi na realizację zadań organizacji
E. Monitorowanie i ocena	Monitorowanie systemu kontroli zarządczej Przeprowadzanie samooceny Stosowanie audytu wewnętrznego Uzyskiwanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Terminowi „kontrola” może być przypisywane jednak znacznie szersze znaczenie niż tylko to, które ogranicza ją do zbioru czynności skierowanych do wewnątrz, zmierzających do stwierdzenia potencjalnych uchybień lub zapobieżenia ich powstawaniu. W pewnych wypadkach kontrola oznacza także działania zewnętrzne, które umożliwiają zapanowanie nad kimś lub nad czymś, utrzymywanie pod nadzorem, sprawowanie władztwa, opieki lub pieczy. W takim znaczeniu kontrola nabiera charakteru całkowicie zewnętrznego wobec kontrolowanego podmiotu⁴⁵. W kontekście organizacji sektora bezpieczeństwa oznacza to istnienie dwu odrębnych zestawów środków:

- umożliwiających kontrolę nad własnymi działaniami (proces wewnętrzny) oraz
- sprawowanie kontroli nad działalnością innych organizacji lub osób, a także zdarzeniami, zjawiskami lub oddziaływaniami (zadania publiczne, misja i cele).

⁴⁵ B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa, Difin, 2009, p. 34.

Wielu organizacjom publicznym przydzielone zostały wyłącznie lub w jakimś określonym wymiarze właśnie zadania tego drugiego typu. Przykładowe obszary poddane kontroli ze strony państwa to: bezpieczeństwo ludzi w przestrzeni publicznej, finanse i podatki, jakość towarów w obrocie handlowym, bezpieczeństwo urządzeń (produktów) oraz budowli i budynków, bezpieczeństwo warunków pracy i środowiska naturalnego, bezpieczeństwo ruchu i transportu drogowego, ochrona informacji i prywatności, ochrona mienia. Organizacje sektora bezpieczeństwa, zwłaszcza te należące do sektora publicznego, używają kontroli jako narzędzia do zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznym beneficjentom, a nie wyłącznie samym sobie. Wykorzystywanymi przez nie narzędziami są: kontrole administracyjne typu biurokratycznego, kontrole selektywne oparte na randomizacji i analizie ryzyka, audyt administracyjny (operacyjny i finansowy), *benchmarking*, gromadzenie i analiza danych statystycznych, zbieranie i porządkowanie opinii klientów, mieszkańców lub pracowników, kontrole wzrokowe, analizy fizyko-chemiczne, kontrole przy pomocy urządzeń technicznych, a także techniki wywiadowcze i operacyjne. Przegląd narzędzi stosowanych przez te organizacje pozwolił na zidentyfikowanie kluczowych instrumentów oddziaływania w sektorze bezpieczeństwa. Przyjęto dla nich następujące określenia: reglamentacja działalności, kontrola instytucjonalna, architektura bezpieczeństwa, badanie audytowe, systemy monitoring-reakcja, zarządzanie ryzykiem. Podsumowanie wyników zawierające charakterystykę tych narzędzi oraz przykładowe obszary zastosowań zawarto w tabeli 4.

**TABELA 4. RODZAJE INSTRUMENTÓW ODDZIAŁYWANIA
W SEKTORZE BEZPIECZEŃSTWA**

Instrumenty oddziaływania	Charakterystyczne narzędzia	Przykładowe zastosowania
1. Reglamentacja działalności	zezwolenia, zgłoszenia, deklaracje, ewidencje i rejestry, księgowość;	ograniczanie liczby podmiotów poprzez obowiązek uzyskiwania zezwolenia na danego rodzaju działalność; nakaz rejestracji zdarzeń gospodarczych;

Instrumenty oddziaływania	Charakterystyczne narzędzia	Przykładowe zastosowania
2. Kontrola instytucjonalna	porównywanie stanów wymaganego i stwierdzonego, kontrole dokumentów, kontrole wzrokowe, analizy fizyko-chemiczne, pomiary z wykorzystaniem urządzeń technicznych	kontrole przestrzegania: – zakazów i ograniczeń, – prawa podatkowego, – kodeksu drogowego, – przepisów sanitarno-epidemiologicznych; ustalenie odpowiedzialności
3. Architektura bezpieczeństwa	standaryzacja organizacji lub państwa, ład korporacyjny, kontrola zarządcza	zasady, reguły, procedury, rozwiązania i zalecenia dotyczące wewnętrznego ładu oraz sposobu działania organizacji; w sektorze finansów publicznych w Polsce stosowanie ich jest obowiązkowe
4. Badanie audytowe	obserwacje, wywiady, benchmarki, mapowanie procesów, przeglądy dokumentacji, analizy statystyczne	diagnozowanie dysfunkcji organizacyjnych, formułowanie zaleceń oraz inicjowanie zmian
5. System monitoring-reakcja	systemy łączności, powiadamiania i ostrzegania, centra koordynacyjno-dowódcze, mobilne zespoły interwencyjne, urządzenia monitorująco-alarmowe, reakcje fizyczne z użyciem siły włącznie	ratownictwo: medyczne, techniczne, pożarowe, interwencje policyjne oraz innych służb i organizacji bezpieczeństwa (ochrony)
6. Zarządzanie ryzykiem	identyfikacja ryzyka, analiza i szacowanie ryzyka, mapa temperatury ryzyka, reakcja na ryzyko	mierzenie i klasyfikowanie dowolnych zagrożeń, opracowywanie sposobów reakcji na nie

Zródło: Opracowanie własne.

A zatem zrealizowanie dowolnie wyznaczonego celu, w postaci założonego poziomu bezpieczeństwa, wymaga zastosowania jednego lub wielu spośród wymienionych środków reakcji (instrumentów oddziaływania). Ich wykorzystanie nie jest jednak możliwe bez opanowania przez orga-

nizację specyficznej technologii działania, na co w głównej mierze składają się wiedza i kompetencje personelu. Wykorzystując podejście procesowe możemy stwierdzić, iż kontrola w przypadku organizacji sektora bezpieczeństwa stanowi główny proces lub ich wiązkę. Należy zauważyć także, iż sposób działania tych organizacji będzie silnie uwarunkowany przez dokonany wybór w zakresie zastosowania kontrolnych instrumentów oddziaływania.

WNIOSKI

Bezpieczeństwo współczesnych, wysokorozwiniętych państw opiera się na działaniu odpowiednio zorganizowanego sektora bezpieczeństwa. Powszechnie akceptowane i stosowane są standardy wynikające z oficjalnych rządowych wytycznych, zaleceń wypracowywanych przez organizacje międzynarodowe, zwłaszcza OECD, a także ustawodawstwa. Wdrażanie zasad ładu korporacyjnego na poziomie poszczególnych organizacji, państw oraz organizmów ponadpaństwowych jak Unia Europejska jest postrzegane jako niezbędny warunek utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego. Standardy kontroli zarządczej można zatem uznać za jeden z podstawowych instrumentów zapewniania bezpieczeństwa. Procedury kontroli zarządczej są w istocie procedurami bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo postrzegane w kategoriach odporności organizacji tworzących infrastrukturę bezpieczeństwa państwa skłania do poszukiwania rozwiązań poprawiających ich zdolność do zabezpieczania potrzeb egzystencjalnych ludności oraz możliwości rozwoju. Bezpieczeństwo państwa jest więc rozumiane jako dobro publiczne wyrażające zdolność państwa do zapewniania bezpieczeństwa obywateli. Utożsamia się je z działalnością sektora bezpieczeństwa, który tworzą organizacje publiczne, prywatne i *non profit*, realizujące cele z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom. Zwiększanie poziomu bezpieczeństwa oznacza doskonalenie organizacji, powiązań między nimi oraz zasobów, w tym także rezerwowych, którymi organizacje te dysponują, a przede wszystkim kompetencji w ich wykorzystywaniu. Temu właśnie ma służyć upowszechniana przez OECD koncepcja reformy sektora bezpieczeństwa (*SSR*).

W przypadku organizacji sektora bezpieczeństwa kontrola stanowi podstawowy proces zmierzający do utrzymania lub przywracania pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Można wskazać na dwa zestawy kontrolnych środków oddziaływania. Jeden z nich umożliwia kontrolowanie

własnych działań, drugi pozwala na utrzymywanie pod kontrolą osób, innych organizacji, zdarzeń lub zjawisk. Analiza narzędzi stosowanych przez organizacje sektora bezpieczeństwa pozwala na zidentyfikowanie takich instrumentów oddziaływania, jak: reglamentacja działalności, kontrola instytucjonalna, architektura bezpieczeństwa, badanie audytowe, systemy monitoring-reakcja oraz zarządzanie ryzykiem. Dla organizacji sektora bezpieczeństwa stanowią one zestaw niezbędnych mechanizmów i narzędzi, których rozwijanie oraz doskonalenie warunkuje poprawę bezpieczeństwa w państwie.

BIBLIOGRAFIA

- Anthony, R., Young, D., *Management Control in non-profit organizations*, Boston, McGraw-Hill, 2003.
- Bobow, D.B., 'Złożoność problematyki braku bezpieczeństwa. Implikacje redefinicji pojęcia', in D. B. Bobow, E. Haliżak, R. Zięba (eds.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1997.
- Brzeziński, M., 'Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego', *Zeszyty Naukowe WSOWL*, no. 3, 2013.
- Brzoska, M., 'The Concept of Security Sector Reform', in H. Wulf (ed.), *Security Sector Reform*, Bonn, Bonn International Center for Conversion BICC, 2000, pp. 6–13.
- Buzan, B., 'Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations', *Journal of Peace Research*, vol. 21, no. 2, 1984.
- Buzan, B., Weaver, O., de Wilde, J., *Security A New Framework For Analysis*, London, Lynne Rienner Publ., 1998.
- Carenys, J., 'Management Control Systems: A Historical Perspective', *International Bulletin of Business Administration*, no. 7, 2010, www.eurojournals.com.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 'Internal Control – Integrated Framework', New York, 2013, www.coso.org, (accessed 14 November 2020).
- Communication to the Commission, *Revision of the Internal Control Framework*, Bruksela, 2017, www.ec.europa.eu/info, (accessed 14 November 2020).

- DCAF, 'Security Sector Reform, Security Sector Governance', Geneva Centre for Security Sector Governance, www.dcaf.ch/about-ssgr, (accessed 30 October 2020).
- European Commission, SWD, 'Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform', 2016, 221 final, www.europa.eu, (accessed 31 October 2020).
- Fehler, W., 'Sektor bezpieczeństwa wewnętrznego – mechanizmy i praktyka zmian', *Studia Społeczno-Polityczne DOCTRINA*, no. 6, 2009.
- Feldman, M.S., Khademan, A.M., 'To Manage Is to Govern', *Public Administration Review*, no. 5, 2002.
- Ficoń, K., 'Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna', *Kwartalnik Bellona*, no. 1, 2013.
- Gisselquist, R.M., 'Good governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy', UNU – WIDER, *Institute For Development Economics Research, Working Paper*, no. 2012/30.
- Heinrich, C.J., 'Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness', *Public Administration Review*, vol. 62, no. 6, 2002.
- INTOSAI – Najwyższa Izba Kontroli, 'Standardy ISSAI 100, 200, 300, 400', Warszawa, 2016, www.nik.gov.pl, (accessed 3 November 2020).
- Keane, R., Bryden, A., 'Security System Reform: What have we learned? Results And Trends from the Publication And Dissemination of The OECD DAC Handbook on Security System Reform', Paris, OECD, 2009, www.oecd.org, (accessed 31 October 2020).
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, www.gov.pl, (accessed 7 November 2020).
- Koontz, H., O'Donnell, C., *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa, PWN, 1969.
- Krahman, E., 'Security: Collective Good or Commodity?', *European Journal of International Relations*, vol. 14, no. 3, 2008, www.ejt.sagepub.com/content/14/3/379/full/pdf, (accessed 30 October 2020).
- Kuc, B.R., 'Metodologiczne założenia nauk o bezpieczeństwie', *Przedsiębiorstwo Przyszłości*, no. 2, 2015.
- Kuc, B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa, Difin, 2009.

- Leszczyński M., 'Bezpieczeństwo jako globalne dobro publiczne w kontekście państw upadłych', *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, no. 52, 2017.
- Lisiecki, M., 'Zarządzanie a nauki o bezpieczeństwie', *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, no. 16, 2014.
- Lisiecki, M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin, Wydawnictwo KUL, 2009.
- Mintzberg, H., *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey, Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, 1983.
- Misiuk, A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa*, Warszawa, Difin, 2013.
- Nelicki A., 'Polska administracja publiczna w perspektywie governance', in A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (eds.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa, Liber, 2010.
- OECD, 'Management Control in Modern Government Administration. Some Comparative Practices', *OECD Sigma Papers*, no. 4, Paris 1996, www.oecd.org.
- OECD, 'OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice', 2007, www.oecd.org, (accessed 30 October 2020).
- Ouchi, W., 'A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms', *Management Science*, vol. 25, no. 9, 1979.
- Peters, B.G., Pierre, J., 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 2, 1998, pp. 223–243.
- Płonka, B., 'Ensuring Organizational Security from the Perspective of Security Sciences', *Security Dimensions*, no. 28, 2018.
- Płonka, B., 'Pierwotne źródła zagrożeń: model klasyfikacji przyczyn występowania niebezpieczeństw', *Kultura Bezpieczeństwa*, no. 36, 2019.
- Samuelson, W.F., Marks, S.G., *Ekonomia menedżerska*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 1998.
- Talbot, C., 'Developing Public Managers in the UK', *International Journal of Public Sector Management*, vol. 6, no. 6, 1993, pp. 5–6.
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission COSO, *Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa*, Warszawa, 2004.
- The World Bank, 'World Development Report 2011. Conflict, Security and Development', Washington, 2011, www.openknowledge.worldbank.org, (accessed 30 October 2020).

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific, 'What is good governance?', *www.unescap.org*, (accessed 4 November 2020).
- United States Government Accountability Office (GAO), 'Standards for Internal Control in the Federal Government („the Green Book”)', 2014, *www.gao.gov*, (accessed 10 November 2020).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *www.isap.gov.pl*, (accessed 14 November 2020).
- Williams, R., Silaen, P., 'Management Control Systems: a model for RD units', *Accounting Research Journal*, no. 22, 2009.
- Wojtaszczyk, K.A., 'Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć', in K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (eds.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2009.
- Wolfers, A., 'National Security as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, vol. 67, no. 4, 1952.
- Wróblewski, R., *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, 2017.
- Wulf, H., 'Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries', in C. McCartney, M. Fisher, O. Wils (eds.), *Security Sector Reform. Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berlin, Berghof Handbook Dialogue Series, 2004, *www.berghof-center.org*, (accessed 31 October 2020).

CITE THIS ARTICLE AS:

B. Płonka, 'Wykorzystanie mechanizmów i narzędzi kontroli w działalności organizacji sektora bezpieczeństwa', *Kultura Bezpieczeństwa*, no. 40, 2021, pp. 200–223, DOI: 10.5604/01.3001.0015.6979.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2021 University of Public and Individual Security "Apeiron" in Cracow