

Marian Cieślarczyk*

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny
w Siedlcach

Andrzej Grzywacz**

Urząd Miasta Siedlce

System zarządzania kryzysowego – aspekty teoretyczne, formalne i badawcze

Streszczenie: *W artykule omówiono podstawowe pojęcia związane z zarządzaniem kryzysowym. Przedstawiono strukturę systemu zarządzania kryzysowego oraz dokonano analizy uwarunkowań jakości funkcjonowania tego systemu. Określono również empiryczne wyznaczniki ocen jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego i ich związek z kulturą bezpieczeństwa podmiotów fizycznych i prawnych, działających w tym systemie.*

Słowa kluczowe: *funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, empiryczne badanie SZK, kultura bezpieczeństwa w SZK.*

Abstract: *The paper discusses the basic notions connected with the crisis management. It presents the structure of the crisis management system and contains the analysis of conditions determining the quality of the functioning of that system as well. It also specifies empirical determinants of assessments of the quality of the functioning of the crisis management system and their relation with the security culture of natural and legal entities which act within that system.*

* Prof. zw. dr hab., Kierownik Zakładu Kultury Bezpieczeństwa i Metodologii, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, Wydział Humanistyczny, Dyrektor TCBPB im. Prof. K. Bogdańskiego, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

** Mgr, Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Siedlce, były Kierownik Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, emerytowany oficer Wojska Polskiego.

Keywords: *the functioning of the crisis management system, the empirical research of the crisis management system, the security culture in the crisis management system.*

Podstawowe pojęcia

System Zarządzania Kryzysowego jest elementem Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Wynika to z faktu, że zapewnienie obywatelom ochrony przed zagrożeniami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych oraz katastrof, spowodowanych zarówno siłami natury jak i przez człowieka oraz zadbanie o tworzenie warunków do przetrwania w sytuacji zagrożeń zewnętrznych, jest jedną z podstawowych funkcji Państwa. Stworzenie warunków do sprawnego i efektywnego funkcjonowania tego systemu w sytuacji powiększającego się katalogu zagrożeń niemilitarnych – nie lekceważąc zagrożeń działaniami zbrojnymi – jest obowiązkiem władz państwowych i samorządowych. Znaczenie SZK uświadamia m.in. fakt, że klęski żywiołowe, które wystąpiły na znacznych połaciach kraju w latach dziewięćdziesiątych. obnażyły małą funkcjonalność systemu ochrony przed kataklizmami, pokazały słabość struktur państwowych i samorządów w zakresie zapobiegania im, a także likwidacji ich skutków. Liczenie na wykorzystanie do działania Obrony Cywilnej okazało się mrzonką, gdyż struktury OC były już wtedy niewydolne. W zasadzie można zaryzykować twierdzenie, że formacje Obrony Cywilnej w praktyce nie istniały. Stało się więc jasne, że pojawiła się potrzeba stworzenia nowego systemu, który gwarantowałby obywatelom bezpieczeństwo w sytuacji zaistnienia zagrożenia. Takie możliwości powinien stwarzać system zarządzania kryzysowego.

O ile do końca lat 90. ubiegłego wieku niewielu badaczy zajmowało się problemem zarządzania kryzysowego, rozumianego jako zapewnienie bezpieczeństwa ludziom w sytuacji różnorodnych zagrożeń, to obecnie wielu teoretyków i praktyków publikuje wyniki swoich badań. Stwarza to możliwości doskonalenia SZK. Znane są m.in. prace dotyczące zarządzania kryzysowego autorstwa: Grzegorza Sobolewskiego, Eugeniusza Nowaka, Witolda Lidwy, Dariusza Majchrzaka, Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek, Franciszka Krynojewskiego, Mieczysława Kozińskiego, Romualda Grockiego, Janusza Ziarko, Jolanty Walas-Trębacz, Waldemara Kitlera, Andrze-

ja Żebrowskiego, Jarosława Gryza, Tadeusza Szczurka, Romualda Kalinowskiego, Stanisława Kwiatkowskiego, Krzysztofa Ficonia i innych¹.

Aby zrozumieć istotę zarządzania kryzysowego należy najpierw zdefiniować pojęcie kryzysu, sytuacji kryzysowej oraz zarządzania kryzysowego. Najczęściej, w rozumieniu potocznym, ale i w ujęciu prezentowanym przez niektórych badaczy problemu, kryzysy są związane z wystąpieniem klęski żywiołowej lub innych zagrożeń powstałych w wyniku działania sił natury lub katastrof technicznych, zagrażających środowisku naturalnemu albo mieniu ludzi w znacznych rozmiarach a spowodowanych przez człowieka². Co nie znaczy, że nie formułuje się definicji wychodzących poza takie pojmowanie kryzysu. Istnieje mnogość definicji tego pojęcia i każda z nich jest mniej lub bardziej zasadna. Przykładowo, w *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, znajdujemy definicję tej treści: „Kryzys – sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnych ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP”³. Kryzysem

¹ Z zagadnieniami dotyczącymi zarządzania kryzysowego możemy obecnie zapoznać się w coraz większej liczbie publikacji. W ostatnich latach ukazały się m.in. publikacje takich autorów, jak: K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004; Z. Piątek, *Procedury i przedsięwzięcia reagowania kryzysowego*, Warszawa 2006; A. Skrabacz, *Ochrona ludności w Polsce w XX wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Tarnów 2006; E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007; J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, Cz. 1. Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Kraków 2010; M. Koziński, *Bezpieczeństwo kryzysowe*, Gdańsk 2010; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010; K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał*, Warszawa 2011; G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011; S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011; W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej* Warszawa 2012; *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2012; R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012; G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2012.

² S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011, s. 87-88.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Myśl Wojskowa” 2002, nr 6, s. 61.

jest również „sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów oraz celów instytucji i grup społecznych lub w której zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie i mienie przez dłuższy czas, i na znacznym obszarze”⁴. Z kolei R. Grocki⁵ podaje bardzo krótką definicję kryzysu: „Kryzys jest momentem przełomu, kulminacyjnym punktem sytuacji kryzysowej”, jednocześnie stwierdzając, że pod pojęciem kryzysu można również rozumieć „układ nagłych wydarzeń wywołujących destabilizujący wpływ w znacznym stopniu ponad normę, na ogólny układ sił społecznych lub jego podsystem” albo też „zdarzenia lub ciąg zdarzeń stwarzających zagrożenie dla zagwarantowanych praw i swobód obywateli”. W. Kitler, nie zgadzając się z definicją skonstruowaną przez autorów *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, przytacza jako bardziej uniwersalną definicję stworzoną również przez badaczy problemu z AON: „Kryzys – sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych kroków zaradczych”⁶. Natomiast sam W. Kitler, przyjmując, że kryzys jest jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa, definiuje pojęcie kryzysu dwojako⁷:

- 1) *jako kulminację nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w różnych dziedzinach życia społecznego, działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytyczny rezultat negatywnej działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań systemu (jednostki, organizacji, układu), prowadzące w konsekwencji do ewolucji (zmiany) istoty jego funkcjonowania, z przejściem do innej sytuacji systemowej włącznie;*
- 2) *jako sytuację ekstremalną, jaka powstała w toku działalności organizacji (systemu), powodująca utratę inicjatywy i możliwość zaistnienia zmiany systemowej, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych.*

⁴ J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 51.

⁵ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 17.

⁶ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 59, [w:] *System reagowania kryzysowego...*, op. cit., s. 12.

⁷ Tamże, s. 18-19, a także: W. Kitler, A. Skrabacz, *Ochrona ludności i obrona cywilna w świetle współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009, s. 75.

Biorąc pod uwagę zarówno powyższe definicje kryzysu, jak i rozumienie tego pojęcia przez innych badaczy problemu, należy stwierdzić, że na istotę kryzysu składają się:

- a) moment przełomowy (punkt zwrotny, w którym rozstrzygają się losy danego podmiotu;
- b) radykalna zmiana statusu funkcjonowania podmiotu;
- c) punkt zwrotny rozwijającej się sytuacji kryzysowej w postaci modyfikacji na lepsze (wyjście z sytuacji kryzysowej) lub na gorsze (całkowite załamanie, likwidacja funkcjonowania podmiotu)⁸.

W literaturze przedmiotu oraz w rozumieniu potocznym niekiedy utożsamia się kryzys z sytuacją kryzysową. Takie pojmowanie sytuacji kryzysowej jest fałszywe, gdyż – zgodnie z poglądami większości zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się bezpieczeństwem, kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej, jej kulminacyjnym, przełomowym momentem. Pierwsza pojawia się sytuacja kryzysowa, następnie w jej szczytowym punkcie rozwoju mówimy o kryzysie. Kiedy w wyniku podjętych środków zaradczych następuje likwidacja kryzysu to sytuacja kryzysowa zazwyczaj nadal się utrzymuje (w krótszym lub dłuższym okresie czasu, ale nadal istnieje).

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji sytuacji kryzysowej. Formalną definicję sytuacji kryzysowej na potrzeby zarządzania kryzysowego znajdujemy w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. Brzmi ona następująco: „(...) należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”⁹. Znaczący przedmiot przedstawia inne rozumienie tego pojęcia, jednak wszystkie te definicje mają pewne wspólne elementy i podobieństwa. Do tych ostatnich należy zaliczyć takie pojęcia, jak: sytuacja zagrożenia, potrzeba podjęcia nadzwyczajnych środków zaradczych, zakłócenia funkcjonowania systemu lub organizacji, utrata kontroli, itp. Przykładami takich definicji mogą być poniższe wyjaśnienia:

- a) „Sytuacją kryzysową nazywamy taką sytuację, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jego potencjalnych skutków istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podsta-

⁸ *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 16.

⁹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm., art. 3, pkt 1.

wowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych – przez dłuższy okres czasu, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania”¹⁰;

- b) „z sytuacją kryzysową będziemy mieli do czynienia, gdy w wyniku okoliczności (czynników) zewnętrznych bądź wewnętrznych dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożeń podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi”¹¹;
- c) „Sytuacja kryzysowa – to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”¹².

Po dokonaniu pewnych uogólnień można stwierdzić, że o sytuacji kryzysowej będziemy mówić wtedy, gdy:

- a) nastąpi przekroczenie akceptowanego przez dany podmiot poziomu zagrożenia i będzie następowała eskalacja tegoż zagrożenia;
- b) następuje utrata kontroli nad przebiegiem wydarzeń;
- c) gdy niepodjęcie działań może doprowadzić do kryzysu (przełomowy moment sytuacji kryzysowej), a w skrajnych przypadkach do zniszczenia danego systemu i powstania nowego;
- d) przeciwdziałanie powstałym zagrożeniom wymaga podjęcia nadzwyczajnych środków zaradczych i zaangażowania dodatkowych sił i środków.

Powszechnie występującym w literaturze przedmiotu zagadnieniem jest różnicowanie określeń sytuacji kryzysowych ze względu na różne kryteria ich podziału. Najczęściej są wymieniane cztery kryteria podziału sytuacji kryzysowych:

- a) kryterium podmiotowe – określające kogo dotyczy dana sytuacja kryzysowa;
- b) kryterium przedmiotowe – czyli czego dotyczą sytuacje kryzysowe;

¹⁰ R. Grocki, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 18.

¹¹ *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 13.

¹² *System reagowania kryzysowego...*, op. cit., s. 22.

- c) kryterium przestrzenne – pozwalające określić sytuacje kryzysowe ze względu na obszar występowania (oddziaływania);
- d) kryterium zakresowe – dotyczące np. zagrożenia interesów narodowych lub ograniczające możliwości rozwoju.

Poznanie zakresu pojmowania pojęć kryzysu i sytuacji kryzysowej pozwala na podjęcie próby określenia, czym jest zarządzanie kryzysowe. W literaturze spotyka się takie terminy, jak np.: zarządzanie w kryzysie, sterowanie kryzysem, zarządzanie sytuacją kryzysową lub zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Zróżnicowanie terminologii oraz treści prezentowanych definicji wynikają z różnych sposobów podejścia do tych zagadnień¹³. Odwołując się powtórnie do *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, czytamy: Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej¹⁴. Według innej definicji „zarządzanie kryzysowe to reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)”¹⁵.

E. i M. Nowakowie definiują zarządzanie kryzysowe jako „działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”¹⁶. Definicją jak gdyby scalającą różne punkty widzenia tego pojęcia jest eksplikacja W. Kitlera: „Zarządzanie kryzysowe – to zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalne-

¹³ Szerzej w: *System reagowania...*, op. cit., s. 27-28.

¹⁴ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku...*, op. cit., art. 2.

¹⁵ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 166.

¹⁶ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii...*, op. cit., s. 203.

go stanu jego funkcjonowania”¹⁷. Z tej definicji i z innych, które możemy znaleźć w literaturze jasno wynika, że zarządzanie kryzysowe jest realizowane w kilku, a konkretnie w 4 fazach. Są to: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Po raz pierwszy fazy zarządzania kryzysowego pojawiły się w 2002 r. w treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818): „W celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespoły pracują w fazach zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy”¹⁸. W 2007 roku, po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, powyższe zarządzenie straciło moc, ale fazowość działań na trwałe weszła do teorii i praktyki zarządzania kryzysowego.

Autorzy *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* nie tylko pojęli próbę uporządkowania spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym, ale również stworzyli podstawę pod budowę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Taką bazą jest określenie organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, poczynawszy od szczebla centralnego a skończywszy na szczeblu gminnym. Ustawa określiła organizację systemu i główne zasady działania tych organów. Utworzono organy opiniująco doradcze dla decydentów na wszystkich szczeblach zarządzania, utworzono Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełniące rolę krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Jednak dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego sama ustawa to jeszcze za mało. Analizując funkcjonowanie elementów systemu na poszczególnych szczeblach zarządzania, należy zadać pytanie: czy rzeczywiście Polska posiada system zarządzania kryzysowego? Pod pojęciem systemu zarządzania kryzysowego rozumie się „skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji), realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funk-

¹⁷ *System reagowania...*, op. cit., s. 33.

¹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, Dz. U. z 2002 r. nr 215, poz. 1818, § 10, ust. 1.

cjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia – minimalizacji ich wpływów i skutków”¹⁹. Niestety praktyka działania w zakresie zarządzania kryzysowego wskazuje, że nadal w kraju nie funkcjonuje jednolity system zarządzania kryzysowego²⁰. Świadczą o tym również wyniki kontroli wykonywania przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli²¹. Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. (data wejścia w życie ustawy) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 17 grudnia 2010 r. ocenie poddano 91 jednostek organizacyjnych, w tym: MSWiA, RCB, 16 urzędów wojewódzkich, 17 starostw powiatowych, 49 urzędów (miast) gmin, 5 powiatowych i 1 miejską komendę państwowej straży pożarnej oraz 1 straż gminną. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- a) *opóźnieniach w realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej przez RCB;*
- b) *nieopracowaniu przez 15 wojewodów (94% skontrolowanych urzędów (wojewódzkich) wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej;*
- c) *niewywiązywaniu się z obowiązku gromadzenia oraz przetwarzania informacji, a także nieopracowywaniu i niewdrożeniu procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej w dziewięciu starostwach powiatowych (52,9% skontrolowanych starostw) i 24 urzędach miast/gmin (49,0% skontrolowanych urzędów);*
- d) *opracowaniu przez RCB Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (KPRK) 10 miesięcy po ustawowym terminie oraz nieopracowaniu do zakończenia kontroli Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK), który od września 2010 r. miał zastąpić KPRK;*
- e) *opóźnieniach w opracowaniu planów reagowania kryzysowego przez 11 wojewodów (69%), ośmiu starostów (47%) i 35 wójtów/burmistrzów/prezydentów miast (72%);*
- f) *wydaniu przez Ministra SWiA wytycznych do opracowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (WPRK) po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie;*
- g) *niekompletności trzech powiatowych (18%) oraz 18 gminnych (37%) planów reagowania kryzysowego w stosunku do elementów wymaganych ustawą;*

¹⁹ *System reagowania...*, op. cit., s. 36.

²⁰ *System reagowania...*, op. cit., s. 199.

²¹ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,8689.html>, s. 7-9.

- h) *nieorganizowaniu i nieprowadzeniu szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego przez 17 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) (35%);*
- i) *niezgodnym z przyjętymi procedurami reagowaniu na sytuacje kryzysowe w trzech urzędach wojewódzkich (19%), trzech starostwach powiatowych (18%) oraz siedmiu urzędach miast/gmin (15%).*

Wyniki kontroli, także tych prowadzonych przez NIK wykazują, że budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe na wszystkich szczeblach nie została jeszcze zakończona. W szczególności plany reagowania kryzysowego wdrażano z wielomiesięcznym opóźnieniem, a mające je zastąpić plany zarządzania kryzysowego były dopiero opracowywane. Słabe wyniki powyższej kontroli świadczą o słabości funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Polsce. Nie rokuje dobrze na przyszłość brak aktów wykonawczych do ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Negatywnie na funkcjonowanie systemu wpływa brak jasnych uregulowań prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego i współdziałania systemów (podsystemów) biorących udział w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Nie są jasno określone zasady koordynacji i kierowania działaniami w przypadku uczestniczenia w działaniach kilku służb. Występuje brak spójności między planami zarządzania kryzysowego a planami działania innych służb. Katalog braków i niedociągnięć jest niewątpliwie znacznie większy, ale to co już zostało wymienione pozwala zaryzykować stwierdzenie, że do zakończenia budowy spójnego i funkcjonalnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest jeszcze długa droga.

Uwarunkowania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

W zapisach prawa zarządzanie kryzysowe rozumiane jest jako „działalność administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nią kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtworzeniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”²².

Przytoczony powyżej tekst jest oficjalnie uznawaną definicją zarządzania kryzysowego, zawartą w jedynym jak dotychczas obowiązującym

²² Ustawa z dnia 26.04.2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm., art. 2.

akcie prawnym dotyczącym *stricte* zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej – ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Stwarzała ona podwaliny formalne pod budowę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Nie jest to oczywiście jedyna definicja zarządzania kryzysowego z jaką możemy się spotkać w literaturze przedmiotu, np. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* określa zarządzanie kryzysowe jak „reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)”²³. K. Zieliński uważa, że jest to „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”²⁴.

Analiza definicji przedstawianych przez autorów publikacji dotyczących zarządzania kryzysowego pozwala stwierdzić, że mimo, iż każdy z autorów nadaje nieco inny kształt przedmiotowej eksplikacji, to łączy je jeden wspólny element – cel zarządzania kryzysowego. Wszyscy badacze problemu zgadzają się, że tym celem jest przewidywanie i kategoryzacja zagrożeń, zapobieganie ich wystąpieniu oraz sprawna i skuteczna likwidacja zagrożeń lub minimalizacja ich skutków, gdy już wystąpią oraz wyciągnięcie i wdrożenie do praktyki wniosków wynikających ze zrealizowanych działań. Szerzej zagadnienie to traktuje G. Sobolewski, stojąc na stanowisku, że „system zarządzania kryzysowego jest głównym filarem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń i w głównej mierze obejmuje:

- identyfikacje zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków dla ludzi, mienia oraz infrastruktury krytycznej,
- określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych, mających na celu przygotowanie administracji rządowej

²³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 166.

²⁴ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

i samorządowej oraz zasobów państwa do reagowania na powstałe zagrożenie,

- określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów (siły i środki) do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- określenie zasad współdziałania podmiotów zaangażowanych podczas reagowania kryzysowego²⁵.

Jakość realizacji tego celu jest uzależniona od jakości działania i współdziałania wielu elementów funkcjonujących w ramach jednego systemu – systemu zarządzania kryzysowego. Chcąc określić jakie uwarunkowania muszą być spełnione, aby jakość funkcjonowania tego systemu stała na wysokim poziomie, winno się zarządzanie kryzysowe postrzegać w kategoriach procesu. Pomocna w tym jest ogólna teoria zarządzania, która termin zarządzanie ujmuje w sposób następujący²⁶:

- 1) „jest to proces będący postępowaniem normującym i dyspozycyjnym, który ma powodować osiągnięcie założonych celów przez podmiot (...) i jego podsystemy,
- 2) proces ten zachodzi w układzie uzależnienia organizacyjnego (jako relacji nadrzędności – podporządkowania) kierownictwa i wykonawstwa oraz jest zdeterminowany przez spełnienie następujących funkcji: decydowania, identyfikacji, planowania, organizacji, motywacji, kontroli,
- 3) funkcje zarządzania są uporządkowane i zintegrowane w formach organizacyjnych, do których należą:
 - systemy decyzyjne zarządzania: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie marketingowe, zarządzanie finansami, zarządzanie operacyjne i inne,
 - systemy funkcjonalne – procedury i procesy ukierunkowane na realizację prac administracyjnych, ekonomiczno-zarządczych, badawczych i innych (...),
 - systemy techniczne procesu zarządzania (systemy łączności, komputerowe systemy obliczeniowe, monitoring),

²⁵ G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:], *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2012, s. 21.

²⁶ B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Kraków 2006, s. 119.

4) funkcje zarządzania są spełniane przy wykorzystaniu określonych instrumentów, np. ekonomiczno-finansowych, prawnych, motywacyjnych, przez techniki negocjacji, metody rachunkowe i inne”.

Przyjmując, że zarządzanie kryzysowe stanowi szczególny rodzaj zarządzania, winno się przyjąć, że przy jego konstruowaniu, a następnie w funkcjonowaniu, należy przestrzegać zasad kształtujących ten system. Są to zasady²⁷:

- **„Zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa**, która polega na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom, które sprawują władze ogólną w danym zakresie kompetencji. Organami takimi są wójt (burmistrz), starosta (prezydent miasta), wojewoda i premier;
- **Zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej**, będącą regułą określającą odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przez funkcjonujące w państwie organy administracji rządowej i samorządowej. Wiąże się ona ze starą, historycznie uwarunkowaną, podstawową rolą administracji, która sprowadza się do usuwania zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa w powierzonym jej zakresie władzy administracyjnej;
- **Zasada prymatu układu terytorialnego**, która określa, że podstawę działania organów władzy stanowi podział terytorialny państwa;
- **Zasada powszechności**, która zobowiązuje wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych, każdy stosownie do jego statusu prawnego i organizacyjnego;
- **Zasada funkcjonalnego podejścia**, polegająca na określeniu względnie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich rodzaj i charakter, ukierunkowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;
- **Zasada zespolenia**, w myśl której organom administracji ogólnej (wójt, starosta, wojewoda) nadaje się władztwo – według zasad określonych ustawami – nad wszelkimi pozostałymi formami administracji zarówno zespolonej, jak i niezespolonej;
- **Zasada ciągłości funkcjonowania państwa**, która określa, że bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa, niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne or-

²⁷ System reagowania kryzysowego, red. W. Kitler, J. Gryz, Toruń 2012, s. 203.

gany realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak i wojny”.

Mając na uwadze, że zarządzanie kryzysowe wymaga współdziałania wielu podmiotów, jasnego opracowania zadań i odpowiedzialności, zasad współpracy, wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń, winno się przyjąć, że zarządzanie²⁸:

- *dotyczy przede wszystkim ludzi,*
- *jest głęboko osadzone w kulturze,*
- *wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników organizacji,*
- *powinno doprowadzić do tego, aby system jako organizacja był zdolny do uczenia się,*
- *wymaga komunikowania się, czyli obiegu informacji wewnątrz organizacji oraz wymiany informacji z otoczeniem,*
- *musi być jednoznacznie zorientowane na podstawowy i najważniejszy, ostateczny rezultat.*

Z analizy literatury przedmiotu wynika, że czynniki warunkujące funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego można zakwalifikować do jednej z dwóch grup:²⁹

- 1) *czynników zewnętrznych, ujmowanych w literaturze jako zewnętrzne otoczenie systemu zarządzania kryzysowego,*
- 2) *czynników wewnętrznych systemu.*

Do grupy czynników zewnętrznych można m.in. zaliczyć:

- *system informacji o potencjalnych zagrożeniach,*
- *finansowanie funkcjonowania systemu,*
- *prawne unormowania funkcjonowania systemu,*
- *oczekiwania i potrzeby społeczne,*
- *system edukacji,*
- *politykę wewnętrzną i zagraniczną.*

Elementy tworzące wnętrze systemu, to:

- *zasoby kadrowe, materiałowo-techniczne, informacyjne i finansowe, będące w dyspozycji decydenta systemu na odpowiednim szczeblu zarządzania kryzysowego,*

²⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 14.

²⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, op. cit., s. 71-72.

- regulacje wewnętrzne w postaci regulaminów, statutów, instrukcji obowiązujących na danym szczeblu zarządzania,
- kultura stanowiąca bazę podejmowanych działań. Można ją określić jako zestaw wartości, tradycji i idei decydujących o zaangażowaniu podmiotów i elementów systemu zarządzania kryzysowego w realizację zadań,
- kultura bezpieczeństwa rozumiana jako umiejętność interpretacji informacji i nadawania im właściwego znaczenia w procesie rozwiązywania problemów,
- motywacja, czyli zespół środków skłaniających poszczególne osoby do podjęcia określonych działań.

Powyższego podziału nie można uznać za stały i niezmienny. Biorąc pod uwagę, że ani otoczenie, ani wnętrze systemu nie stanowi wartości *constans*, tak i powyższe zbiory niewątpliwie w miarę upływu czasu będą podlegały pewnym modyfikacjom i zmianom. Tak jak zmienia się otoczenie i uwarunkowania bezpieczeństwa, jak powstają nowe wyzwania dla bezpieczeństwa i pojawiają się nowe zagrożenia, które wcześniej nie występowały. Jednak można przyjąć, że te elementy, które zostały powyżej zaliczone do jednej, czy też drugiej grupy, raczej w niej pozostaną.

Podstawą do planowania działań wyprzedzających w zakresie zapobiegania zagrożeniom lub minimalizowania skutków ich wystąpienia jest niewątpliwie sprawnie działający system informacji o zagrożeniach. Autorzy publikacji *Bezpieczeństwo kryzysowe* pozyskiwanie informacji o ewentualnych zagrożeniach zaliczają do pierwszej grupy przedsięwzięć organizacyjnych, które należy realizować w celu prognozowania, np. klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk atmosferycznych lub katastrof technicznych³⁰. O tym, jak ważne jest otrzymanie informacji wyprzedzającej, władze i społeczeństwo polskie przekonało się w 1986 r., po katastrofie w Czarnobylu. Zatajenie informacji i zbyt późne podanie jej do publicznej wiadomości spowodowały, że podawanie preparatów jodowych rozpoczęło praktycznie wtedy, kiedy cząstki radioaktywne znajdowały się już nad terytorium Polski. Nieistotnym jest tutaj fakt, że dla większości obywateli Polski zagrożenie było niewielkie. Ten przykład unaocznia znaczenie informacji wyprzedzającej, pozwalającej odpowiednio wcześniej podjąć działania

³⁰ Szerzej, [w:] R. Jakubczak, W.J. Rycerski, M. Koziński, W. Jakubczak, *Zarządzanie bezpieczeństwem aglomeracji w dobie globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo kryzysowe*, red. M. Koziński, Gdańsk 2010, s. 44.

zapobiegające lub minimalizujące skutki ewentualnego zagrożenia. Informacje na temat ewentualnych zagrożeń mogą być pozyskiwane z różnych źródeł, jednak mówiąc o systemie informacji i o ewentualnych zagrożeniach, mamy na myśli pewne sformalizowane, zorganizowane formy pozyskiwania informacji, np. z satelitów, radarów meteorologicznych, czy też z MedISys – europejskiego systemu ostrzegania o zagrożeniach. W ramach tego systemu musi funkcjonować grupa ludzi zajmujących się oceną ryzyka wystąpienia danego zagrożenia, gdyż otrzymanie samego ostrzeżenia nie jest jeszcze podstawą do automatycznego uruchomienia procedur kryzysowych. Muszą to być wysokiej klasy specjaliści, ponieważ, jak ocenia S. Kwiatkowski „(...) cała trudność w tym, by możliwie wcześniej diagnozować niekorzystne symptomy, w porę ostrzec przed konsekwencjami, zanim powstaną szkody. Chodzi o to, by na podstawie obserwowanych wskaźników oraz sygnałów o zmianach dokonujących się w otoczeniu (...), aby mieć możliwość reagowania przed czasem, zapobiegania niepożądanemu rozwojowi zdarzeń. Żeby uchwycić moment, w którym warunki pogarszają się pod wpływem różnych zmiennych do tego stopnia, że powstaje problem i trzeba przeciwdziałać niekorzystnym zmianom sytuacji problemowej w kryzysową; żeby w miarę możliwości ograniczać rozmiary strat”³¹.

Finansowanie jest tym elementem systemu, który praktycznie umożliwia jego funkcjonowanie. Aby system działał, muszą być wskazane źródła jego finansowania i zapewniony płynny przepływ środków finansowych. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje źródła finansowania zarządzania kryzysowego³² i to m.in. stanowi o jej znaczeniu dla zapewnienia funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, pomijając oczywiście jej słabości. Finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest jednym z podstawowych uwarunkowań jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach zarządzania i nie sposób w tym miejscu pominąć problemu finansowania zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządowym. Można tylko powtórzyć za M. Cieślarczykiem i J. Kunikowskim, „Mechanizm finansowania wzbudzał i nadal wzbudza wiele zastrzeżeń. Zwiększenie zatrudnienia w celu uzyskania większej liczby specjalistów do pełnienia całodobowych dyżurów nie znalazło odzwierciedlenia w ustawie. Wydatki te samorządy muszą pokryć z własnych bu-

³¹ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, op. cit., Pułtusk 2011, s. 96.

³² *Ustawa z dnia 26.04.2007 roku...*, op. cit., art. 26.

dżetów, a budżety powiatowe są niewystarczające”³³. Jest to tylko jeden z przykładów obniżania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na podstawowym szczeblu zarządzania kryzysowego. Zadania samorządu z zakresu zarządzania kryzysowego to nie tylko funkcjonowanie Powiatowego Centrum Zarządzania, to cały szereg innych zadań, do realizacji których samorządy zobowiązuje *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*. Gdyby kierować się tylko zapisami ustawy to wszystko byłoby w jak najlepszym porządku. Zgodnie z jej treścią samorządy mają obowiązek planowania środków w budżecie na zabezpieczenie realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego – zapis jasny i czytelny, ale w wielu przypadkach pozostaje teorią. Trudno się temu dziwić. Jeśli w gminie, czy powiecie nie zaistniały sytuacje kryzysowe to czy wójt, burmistrz lub prezydent miasta, mając do wyboru z jednej strony, wybudowanie nowego odcinka drogi, czy też nowej nitki wodociągu i z drugiej strony przeznaczenie środków finansowych, np. na zorganizowanie ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego, wysłanie pracownika na kosztowne szkolenie lub zakup sprzętu komputerowego zdecyduje się na to drugie? Na pewno nie. Dlaczego? Bo realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w sytuacji, gdy nie występują nawet przesłanki świadczące o zaistnieniu potencjalnego zagrożenia, w jego skali ważności zadań znajduje się na dalszym miejscu. Ważniejsze są bieżące potrzeby lokalnej społeczności, a nie potencjalne zagrożenie, które dla wielu ludzi jest pojęciem abstrakcyjnym.

Kolejnym uwarunkowaniem wpływającym na jakość funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest prawne unormowanie funkcjonowania systemu. Na dzień dzisiejszy *stricte* w zakresie zarządzania kryzysowego wcielony został tylko jeden akt prawny – *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*. Większość badaczy problemu mówi: dobrze, że chociaż ta jedna ustawa jest, bo przynajmniej zostały unormowane podstawowe sprawy, takie jak: struktura organizacyjna zarządzania kryzysowego i jego finansowanie. Jednocześnie zarówno teoretycy jak i praktycy stwierdzają, że taki stan rzeczy jest całkowicie niewystarczający dla zbudowania sprawnie i na wysokim poziomie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego. Brak aktów wykonawczych do ustawy, niespójność planów działania podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, brak jasno określonych zasad kierowania i współdziałania w trakcie

³³ M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, *Społeczno-organizacyjne uwarunkowania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu podstawowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie...*, op. cit., s. 355.

realizacji zadań z zakresu reagowania kryzysowego, przerzucenie zbyt dużej liczby zadań na samorządy powoduje, że pada pytanie: czy przy takim stanie prawnym jest możliwe zakończenie budowy systemu zarządzania kryzysowego RP? Powszechnie panuje opinia, że do końca budowy tego systemu jeszcze daleka droga.

Istotnym warunkiem dobrego funkcjonowania przedmiotowego systemu jest właściwy dobór kadr dla potrzeb zarządzania kryzysowego. O ile sytuacja jest w miarę dobra jeśli chodzi o szczebel centralny i wojewódzki, o tyle pewne zastrzeżenia i obawy budzi zatrudnianie pracowników ds. zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządów lokalnych. W wielu przypadkach są to ludzie przypadkowi, którzy wcześniej nigdy nie zetknęli się z problematyką zarządzania kryzysowego. Przychodząc na to stanowisko, rozpoczynają naukę od podstaw. Często jeszcze zakres ich obowiązków daleko wykracza poza zarządzanie kryzysowe, a niekiedy ma się wrażenie, że zadania z zakresu zarządzania kryzysowego tylko w niewielkim stopniu są w tym zakresie obowiązków ujęte. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak konkretnych uregulowań dotyczących zasad zatrudniania na te stanowiska i wymogów kwalifikacyjnych, wskazujących na posiadanie odpowiedniej wiedzy i kompetencji do ich zajmowania. Efektem tego są często działania w stylu: „robię tylko to, co muszę tak, aby w razie kontroli nie podpaść”. Nie prowadzi się żadnych działań informacyjnych, nie próbuje docierać do miejscowej społeczności z informacjami na temat zasad zachowania się w sytuacjach zagrożeń itp. Zdarza się nawet, że miejscowa ludność nie wie, że w urzędzie gminy, czy też w starostwie funkcjonuje komórka ds. zarządzania kryzysowego. M. Cieślarczyk i J. Kunikowski w cytowanej już publikacji, prezentują badania przeprowadzone w jednym z powiatów w południowo-wschodniej Polsce³⁴. Rezultat tych badań raczej nie napawa optymizmem.

Jednym z warunków budowy dobrze funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego jest kategoryzacja zagrożeń oraz poznanie potrzeb ludności w zakresie ochrony przed tymi zagrożeniami. Na podstawie przeprowadzonych badań³⁵ można powiedzieć, że rozpoznanie potrzeb ludności nie stwarza poważnych problemów. Większość ludzi w trakcie badań potrafiła jednoznacznie określić, jakiego rodzaju zagrożeń obawia się najbardziej – były to zagrożenia związane z wodą: 38 % badanych obawiało się podtopień a 35% powodzi. Gorzej przedstawiała się sytuacja w zakresie organiza-

³⁴ Tamże, s. 344-357.

³⁵ Op. cit.

cji ostrzegania, powiadamiania i alarmowania, która jest jednym z elementów systemu zarządzania kryzysowego. 83% ankietowanych nie było ostrzeżonych przed możliwością zaistnienia zagrożenia. Dużo większy procent badanych nie brał udziału w żadnych szkoleniach organizowanych na temat zasad zachowania się i postępowania w sytuacji zaistnienia zagrożenia związanego z powodzią lub z podtopieniami. Jednocześnie 66% ludzi deklarowało chęć wzięcia udziału w takich szkoleniach. Niepokój budzi natomiast fakt, że jedna trzecia badanych nie wykazywała chęci uczestnictwa w takim szkoleniu. Może to świadczyć o przekonaniu, że oni lepiej wiedzą, jak się zachować, a szkolenie byłoby tylko stratą czasu.

Kolejnym uwarunkowaniem jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest dotarcie do ludności z informacją, że na ich terenie funkcjonuje zespół ludzi zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom w razie zaistnienia jakiegokolwiek zagrożenia. Otóż wyniki ankiety były wysoce niepokojące i świadczące o słabej jakości systemu obiegu informacji – 81% ludzi nie wiedziało o istnieniu takiego zespołu lub coś o tym słyszało. Wysoko natomiast oceniono działanie służb ratowniczych – 85% badanych oceniło pracę służb ratowniczych podczas sytuacji kryzysowych jako dobrą lub zadowalającą. Zbadany stan świadomości obywateli w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego świadczy o tym, że jakość funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na terenie objętym badaniami nie była, delikatnie mówiąc, zbyt wysoka. Przebieg sytuacji kryzysowych w kraju i relacje świadków takich zdarzeń wskazują, że jednym z ważniejszych warunków dobrej jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest właściwy obieg informacji oraz dobra współpraca wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

Kolejnym warunkiem sprawnego działania systemu jest funkcjonowanie łączności oraz systemu alarmowania i powiadamiania osób funkcyjnych, realizujących zadania zarządzania kryzysowego. Elementami systemu, które w praktyce miały wykonywać to zadanie, powinny być Centra Zarządzania Kryzysowego. Tak się nie stało. Pierwotnie *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* nakazywała obligatoryjnie tworzenie takich centrów na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego. Nowelizacja ustawy w 2009 r. spowodowała, że obligatoryjność tworzenia centrów zanikła, a w to miejsce pojawił się zapis, że to starosta lub wójt organizuje i określa sposób powiadamiania i alarmowania osób funkcyjnych, uczestniczących w działaniach zarządzania kryzysowego.

Następny warunek właściwego funkcjonowania systemu to dobre planowanie. Na wszystkich szczeblach zarządzania obowiązuje nakaz tworzenia planów zarządzania kryzysowego. Taki zapis istnieje w *Ustawie o zarządzaniu kryzysowym*, ale nie wszędzie jest on przestrzegany. Jak wykazała kontrola³⁶, którą NIK przeprowadziła w 91 jednostkach organizacyjnych realizujących zadania zarządzania kryzysowego, w większości plany były niekompletne lub w skrajnych przypadkach nie było ich wcale. A przecież od dnia wejścia ustawy w życie minęły wtedy już trzy lata.

Uwzględniając wszystkie problemy poruszone w niniejszym opracowaniu, można tylko powtórzyć za A. Skrabacz: „Obecnie w Polsce nie istnieje (...) system reagowania kryzysowego. Model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa jest nieefektywny, pozostający w gestii poszczególnych służb nadzorowanych przez premiera lub poszczególnych ministrów”³⁷. Autorka pisała te słowa jeszcze przed wejściem w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym i można stwierdzić, że nie straciły one na aktualności. Mamy ustawę o zarządzaniu kryzysowym, która może stanowić podstawę do budowy dobrego jakościowo systemu zarządzania kryzysowego (pod warunkiem usunięcia jej słabości), ale systemu jako całości nadal nie mamy. Istnieją elementy systemu zarządzania kryzysowego, ale system jako całość nie funkcjonuje. Czynnikiem, który sytuację tę może zmienić, jest prawdopodobnie wyższy poziom kultury bezpieczeństwa obywateli naszego kraju.

Empiryczne wyznaczniki ocen jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

Rozważania wstępne

Praktycy i badacze zajmujący się funkcjonowaniem SZK nierzadko zadają sobie pytanie: *w jaki sposób, przy pomocy jakich kryteriów można oceniać jakość funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego?* W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie przydatne może być myślenie systemowe, z wykorzystaniem stosowanych w teorii, ale także w regulacjach prawnych 4 etapów (faz) zarządzania kryzysowego, a więc: *przewidywania*

³⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,8689.html>, s. 7-9.

³⁷ A. Skrabacz, *Ocena działań w zakresie reagowania kryzysowego w Polsce*, [w:] *System reagowania...*, op. cit., s. 199.

i zapobiegania, przygotowania się do sytuacji kryzysowych, reagowania na nie i przywracania normalnych warunków życia i pracy, czyli odbudowy.

W *sytuacjach kryzysowych*, podczas *reagowania* na pojawiające się zagrożenia, odpowiedź na sformułowane wyżej pytanie jest łatwiejsza. Także w odniesieniu do etapu *odbudowy*, czyli przywracania warunków do takich, jakie istniały przed powstaniem sytuacji kryzysowej albo nawet korzystniejszych. Wtedy widać dosyć wyraźnie, w jaki sposób z pojawiającymi się wówczas problemami radzą sobie (albo nie radzą) pracownicy administracji i różnych służb, wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego, ale także, jak z tymi problemami radzą sobie lub nie radzą tzw. „zwykli obywatele”. Jakość funkcjonowania „systemu” można wtedy zauważyć nawet „gołym okiem”. Jedno z pojęć określających jakość funkcjonowania SZK, czyli *sprawność*, kojarzone jest wówczas z „szybkością działania”, zaś obiektywnym wyznacznikiem sprawności jest kategoria *czasu*, jaki upłynął od pojawienia się jakiegoś problemu do zareagowania na tę sytuację ze strony konkretnego podmiotu czy systemu. Wówczas mówimy o dużej albo małej *inercji* człowieka, grupy społecznej lub zadaniowej, a nawet o inercji całego systemu. Tak rozumiana sprawność nie może być jednak kojarzona z tzw. „wyrwywnością” i chaotycznymi zachowaniami o charakterze behawioralnym, często nieadekwatnymi do zaistniałej i zmieniającej się sytuacji, a tym samym nieskutecznymi. Zbliżyliśmy się tym samym do kolejnego pojęcia i odpowiadającej mu cechy, jaką jest *skuteczność* działania jakiegoś podmiotu czy systemu.

Skuteczność oznacza bowiem to, w jakim stopniu radzimy sobie z jakimś problemem, w jakim stopniu rozwiązujemy go. Czy tylko dostrzegając doraźne korzyści, czy także z myślą o przyszłości. Widzimy więc, że również w odniesieniu do „skuteczności” *czynnik czasu* odgrywa ważną rolę. Nie trudno zauważyć, że do niedawna jeszcze jedną z cech polskiej kultury było to, że *czynnik czasu* nie był wystarczająco doceniany. W okresie do 1989 roku zjawisko to można było zauważyć także w innych krajach ościennych. Czy aktualnie w naszym kraju „mechanizm wahadła” nie zaczyna przechylać się w drugą stronę, co może przejawiać się w ciągłym pośpiechu, mniejszej dbałości o jakość, itp. Gdyby spostrzeżenie to wykazywało znaczną trwałość, to w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa i jego jakości nie byłoby to zjawisko korzystne. Wiadomo bowiem, że SBN buduje się przez dziesięciolecia, a nawet przez wiele pokoleń, zaś pozytywne lub negatywne cechy tego systemu ujawniają się nierzadko po latach, najczęściej w konkretnej sytuacji kryzysowej. Wówczas jednak ponoszone koszty, rozumiane nie tylko materialnie, okazują się bardzo wysokie.

Kolejną kategorią, pozwalającą oceniać SZK jako element SNB, jest jego *efektywność*. Poza wymienionymi wyżej cechami, tzn. *sprawnością i skutecznością*, uwzględniany przy ocenie efektywności systemu jest także *aspekt ekonomiczny* jego funkcjonowania. Niestety nierzadko zdarza się tak, że ten ostatni aspekt – czyli ekonomiczny – nie jest doceniany albo jest przeceniany na tyle, że wpływa zakłócająco na sprawność i skuteczność działania osób, instytucji i systemów, utrudniając osiągnięcie efektu systemowego, bez którego rozwój systemu jest niemożliwy. Tylko umiejętne połączenie sprawności, skuteczności i ekonomiczności systemu, uwzględniających nie tylko „tu i teraz”, ale także „gdzieś i kiedyś”, czyli w dłuższym wymiarze czasu, może sprzyjać postępom w tworzeniu („budowaniu”) systemu bezpieczeństwa narodowego (SZK) i jego rozwojowi, a w konsekwencji podnoszeniu poziomu jakości funkcjonowania tych systemów. Wiele wskazuje na to, że czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu tych efektów, niejako ich „fundamentem”, jest odpowiedni poziom kultury bezpieczeństwa ogółu obywateli, a szczególnie przedstawicieli administracji i odpowiednich służb wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego.

Z powyższego wynika, że badając jakość funkcjonowania SZK i jego uwarunkowania nie wystarczy określać: *sprawność, skuteczność, ekonomiczność i efektywność* systemu i jego elementów, ale także trzeba opisać poziom i charakter kultury bezpieczeństwa podmiotów funkcjonujących w ramach SZK i SBN. Spostrzeżenie to zostało wykorzystane przy realizacji badań terenowych. Warto pamiętać, że zbliżony poziom kultury bezpieczeństwa różnych podmiotów wchodzących w skład SZK (SBN) sprzyja tworzeniu systemu i jego doskonaleniu, zaś znaczące różnice w tym zakresie mogą znacząco utrudniać „budowę” systemu oraz doskonalenie jakości jego funkcjonowania. Dysfunkcjonalność tego problemu może być najbardziej widoczna na etapie „reagowania”, kiedy każdy z podmiotów znacząco różniących się od pozostałych poziomem i charakterem kultury bezpieczeństwa może wówczas zachowywać się bardziej lub mniej adekwatnie do istniejącej i zmieniającej się sytuacji, co powoduje chaotyczność i dysfunkcjonalność zachowań, a w skrajnych przypadkach może nawet powodować panikę oraz kierowanie agresji w stronę służb porządkowych. Jest to realne zagrożenie np. w sytuacji kryzysowej spowodowanej kilkudniowym brakiem energii elektrycznej w dużym mieście, ale także w sytuacjach zagrożeń epidemiologicznych.

Przedstawione wyżej pokrótce empiryczne wyznaczniki jakości funkcjonowania SZK (SBN) stosunkowo łatwo jest wykorzystać – o czym już wspomniano – w odniesieniu do takich faz funkcjonowania SZK, jak re-

agowanie i odbudowa. Znalazły one także zastosowanie w naszych badaniach. Nasuwa się jednak pytanie, czy pozostałe fazy zarządzania kryzysowego, tzn. *przewidywania i zapobiegania* oraz *przygotowania się do sytuacji kryzysowej* nie poddają się empirycznej ocenie? Odpowiedź na to pytanie powinna być przecząca. Próbę empirycznego zbadania faz *zapobiegania* oraz *przygotowania się do sytuacji kryzysowej* podjęto także w naszych badaniach, a wnioski z nich wynikające zostaną zaprezentowane w numerach 3-4/2015 *Kultury Bezpieczeństwa*.

Ku badaniom i praktyce funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego oraz ich związku z kulturą bezpieczeństwa

Stan przygotowania systemu zarządzania kryzysowego „do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym można określić stopniem gotowości do podjęcia skutecznych działań w celu ochrony życia i mienia zarówno przed spodziewanym zagrożeniem, w toku jego oddziaływania, jak i bezpośrednio po nim”³⁸. Wymagania sprawnościowe systemu zarządzania kryzysowego są wymuszane przez dynamizm i złożoność sytuacji kryzysowych.

Jednym z podstawowych warunków skutecznego zarządzania kryzysowego pojmowanego w kategorii procesu, jest zdobywanie nowych i poszerzanie posiadanych zasobów wiedzy, która jest determinantem indywidualnych i organizacyjnych możliwości przetwarzania docierających informacji, a jednocześnie stymulatorem potrzeb informacyjnych. Proces ten przyczynia się tym samym do zmniejszenia rozbieżności między otaczającą nas rzeczywistością a jej obrazem³⁹. Stan wiedzy posiadanej przez ludzi realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz wzajemna wymiana informacji stanowią jeden z czynników decydujących o sprawności systemu zarządzania kryzysowego. Wynika to z faktu, że zawsze czynnik ludzki był i jest najważniejszym elementem każdego systemu zarządzania. Mówiąc o stanie wiedzy pracowników należy mieć na uwadze nie tylko wiedzę ogólną czy też specjalistyczną, ale również stale uzupełnianą wiedzę o zagrożeniach, mogących zaistnieć w danym obszarze, na konkretnym terenie. Prowadzi to do stwierdzenia, że aby sprostać wyzwaniom, jakie stawia przed ludźmi charakter współczesnych zagrożeń, specjaliści zajmujący się zarządzaniem kryzysowym winni posiadać szeroki zasób wiedzy inter-

³⁸ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 110.

³⁹ Szerzej, tamże, s. 110-112.

dyscyplinarnej, pozwalający im na szybkie dostosowywanie działań i zachowań do dynamicznie zmieniającej się sytuacji kryzysowej. To od stanu posiadanej wiedzy zależą możliwości usprawniania funkcjonowania systemu, a jednocześnie wiedza jest czynnikiem pozwalającym doskonalić sposoby i procedury działania, łączące możliwości techniki z możliwościami ludzi ją wykorzystującymi. Wiedza jest tym elementem sprawności, który pozwala na realizację zadań w złożonych i wymagających ciągłego usprawniania warunkach zarządzania kryzysowego. Oprócz tradycyjnych form uzupełniania stanu posiadanej wiedzy (szkolenia i studiowanie właściwie dobranej literatury), wiedzę można zdobywać, wykorzystując systemy informatyczne i informacyjne. Bardzo dobre efekty w zakresie poszerzenia stanu posiadanej wiedzy jest wymiana informacji między specjalistami z dziedziny zarządzania kryzysowego. Dotyczy to zarówno teoretycznych, jak i praktycznych aspektów zarządzania kryzysowego. Temu celowi służą m.in. różnego rodzaju konferencje i warsztaty organizowane w ośrodkach naukowych i naukowo-badawczych, na które zaprasza się zarówno ludzi nauki, zajmujących się szeroko pojmowanym bezpieczeństwem, jak i praktyków codziennie realizujących zadania w tym zakresie.

Sprawne, skuteczne i efektywne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego jest uzależnione od właściwie skonstruowanego systemu prawnego, w którym funkcjonują akty prawne jasno i przejrzysto określające organizację systemu zarządzania kryzysowego, jego strukturę, źródła finansowania (pozyskiwania środków na jego funkcjonowanie), podmioty uczestniczące w realizacji zadań zarządzania kryzysowego oraz zasady współdziałania tych podmiotów, jak również ich podległości i kierowania nimi w procesie zarządzania kryzysowego. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, można stwierdzić, że w tym zakresie nasz system prawny jest co najmniej niedopracowany i wymaga naprawy oraz wielu zmian. Niekonkretna *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, brak uregulowań prawnych w zakresie kompetencji i współdziałania poszczególnych podmiotów realizujących zadania zarządzania kryzysowego, ogólnie określone źródła finansowania, zbyt duża liczba zadań nałożona na lokalne samorządy, bez chociażby częściowego ich finansowania przez szczebel centralny, bardzo ogólnie określone zasady militarnych i niemilitarnych elementów systemu zarządzania kryzysowego powodują, że sprawność i skuteczność tego systemu stoi tylko na dostatecznym poziomie. Niewątpliwie pilnych zmian wymagają uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania i organizacji systemu na szczeblu centralnym, przeniesione później na niższe szczeble administracji

publicznej. „Sprawne zarządzanie kryzysowe wyraża się wypracowaniem w państwie mechanizmów skutecznego i zintegrowanego działania, opartych na funkcjach planowania, organizowania, motywowania i kontroli. W konsekwencji należy zastosować nowe, kompleksowe podejście do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁰. Zmiany w systemie zarządzania kryzysowego w kraju wymagają:

- „nowego sposobu organizacji na szczeblu władz państwa;
- nowego charakteru związków organizacyjnych między strukturami biorącymi udział w zarządzaniu kryzysowym (MON, MSW, MSZ, pozostałe);
- nowej formuły zarządzania, wyrażonej przez konsolidację działań na szczeblu państwa w ramach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”⁴¹.

Dopiero dokonanie postulowanych powyżej zmian, a także włączenie w struktury Rady Ministrów organu wykonawczego właściwego w sprawach reagowania kryzysowego⁴² pozwolą na systemowe ujęcie zarządzania kryzysowego i interpretowanie go jako: „skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa”⁴³.

Ważnym wyznacznikiem, wskazującym na poziom sprawności działania systemu zarządzania kryzysowego, jest organizacja współdziałania i koordynacja działań wszystkich podmiotów uczestniczących w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Aby było to możliwe musi być zapewnione sprawne kierowanie działaniami w postaci jednoosobowego kierownictwa⁴⁴. Zarządzanie kryzysowe jest zbyt dynamicznym procesem, aby kierowanie działaniami powierzać grupie ludzi. Tylko jednoosobowe kierow-

⁴⁰ G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2012, s. 20.

⁴¹ J. Gryz, *Merytoryczne podstawy projektowania systemu reagowania kryzysowego*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2012, s. 262.

⁴² Szerzej, tamże, s. 263.

⁴³ G. Sobolewski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 21.

⁴⁴ A. Skrabacz, *Ocena działań w zakresie reagowania kryzysowego w Polsce*, [w:] *System...*, op. cit., s. 203.

nictwo będzie w stanie zapewnić jak najkrótszy czas reakcji na zaistniałe zagrożenie. Temu celowi służy również przestrzeganie zasady zespolenia „w myśl której organom administracji ogólnej (wójt, starosta i wojewoda) nadaje się władztwo – według zasad określonych ustawami – nad wszelkimi pozostałymi formami administracji zarówno zespolonej, jak i niezespolonej”⁴⁵. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w sposób bardzo ogólny odnosi się do problemu koordynacji działań i kierowania nimi przez organy władzy publicznej, przykładowo w odniesieniu do szczebla powiatu wprowadzono następujący zapis: „Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu”⁴⁶. Taki zapis, nieokreślający jasno prerogatyw starosty (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie kierowania działaniami w stosunku do innych podmiotów, w tym służb, straży i inspekcji i niestwierdzający, że ten organ kieruje działaniami **wszystkich** podmiotów biorących udział w realizacji zadań reagowania kryzysowego, jest zbyt ogólny. Stwierdzenie „do zadań należy” jest stwierdzeniem nieostrym i pozostawiającym zbyt duży margines interpretacyjny.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego jest planowanie, prowadzone na wszystkich szczeblach zarządzania. Materialnym wyrazem tego planowania jest wykonywanie dobrej jakościowo i stale uaktualnianej dokumentacji, a zwłaszcza planów zarządzania kryzysowego. Na wysokim poziomie i stale aktualizowana dokumentacja, uzupełniana permanentnie szkoleniami oraz ćwiczeniami (prowadzonymi z wykorzystaniem posiadanych planów działania), pozwala na udoskonalanie działań oraz weryfikację przyjętych rozwiązań. Daje również odpowiedź na pytanie: kto za co odpowiada, czym dysponuje i na ile jest przygotowany do realizacji zadań? Niezbędnym jest również stały dostęp do aktualnych baz danych – zarówno własnych (tworzonych na danym szczeblu administracji publicznej), jak i zewnętrznych. Pozwala on na uzyskiwanie aktualnych i w miarę dokładnych informacji, co skutkuje szybszym podejmowaniem decyzji połączonym, w razie potrzeby, z natychmiastowym wcielaniem ich w życie⁴⁷. Podkreślenia wymaga fakt, że czas odgrywa bardzo istotną rolę w zarządzaniu kryzysowym. To właśnie

⁴⁵ Tamże, s. 203.

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), art. 17.

⁴⁷ A. Skrabacz, *Ocena działań w zakresie reagowania kryzysowego w Polsce*, [w:] *System...*, op. cit., s. 202.

on jest determinantem sposobu organizacji łańcucha logistycznego i koordynacji działań.

Skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego zależy między innymi od posiadanego zaplecza logistycznego i zabezpieczenia materiałowotechnicznego. Aby system mógł sprawnie działać, powinno się posiadać odpowiednie zapasy sił i środków, celem zabezpieczenia potrzeb obywateli w jak najkrótszym czasie. Niestety jest to ten element systemu zarządzania kryzysowego, który na szczeblu lokalnych samorządów nie doczekał się konkretnego uregulowania prawnego. Brak jest aktu prawnego, który nakazywałby np. tworzenie na szczeblu powiatu i gminy magazynów sprzętu i środków, które w razie potrzeby można natychmiast wykorzystać w reagowaniu kryzysowym. Tylko nieliczne samorządy lokalne utworzyły magazyny, w których gromadzą środki i sprzęt, typu: łóżka polowe, pościel, śpiwory, karimaty, płachty do zabezpieczania dachów, agregaty prądotwórcze itp. Ta sytuacja nie dotyczy magazynów przeciwpowodziowych, które na terenach zagrożonych powodzią są tworzone obligatoryjnie. Jednak zdarza się, że i w tych magazynach zapasy sprzętu przeciwpowodziowego, np. worków na piasek, są zbyt małe w stosunku do skali prognozowanego zagrożenia. Uzupełnienie zapasów następuje niejednokrotnie dopiero wtedy, gdy zagrożenie ma już wystąpić.

Istotnym elementem, rzutującym na skuteczność systemu, jest wyposażenie podmiotów biorących udział w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Od stopnia ukompletowania, np. jednostek PSP, będzie zależała skuteczność prowadzenia akcji ratowniczych. Można przyjąć, że podmioty współdziałające w realizacji zadań zarządzania kryzysowego są dobrze wyposażone w sprzęt do różnego rodzaju działań. Wysoki poziom wyszkolenia oraz nowoczesne wyposażenie wpływają na to, że działania służb ratowniczych z reguły są oceniane przez obywateli jako zadowalające lub dobre i bardzo dobrze⁴⁸.

Biorąc pod uwagę, że zarządzanie kryzysowe jest procesem informacyjno-decyzyjnym lub mówiąc inaczej, że jest to proces, w trakcie którego informacje przetwarzane są w decyzje, to duże znaczenie dla sprawności a zarazem skuteczności działania systemu ma wyposażenie podmiotów realizujących zadania w zakresie zarządzania kryzysowego w nowoczesne, dobrze działające systemy łączności oraz w teleinformatyczne systemy

⁴⁸ Patrz: M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, *Spoleczno-organizacyjne uwarunkowania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu podstawowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 350.

wspomagania podejmowanie decyzji. Trzeba pamiętać, że często zarządzanie kryzysowe jest realizowane w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu i pod presją czasu. Szybkie podjęcie właściwej decyzji może niekiedy uratować ludzkie życie lub mienie ludzi. W sytuacji kryzysowej niejednokrotnie działania są prowadzone na dość dużym obszarze i bez sprawnie działającej łączności decydent będzie „ślepy i głuchy” a jego możliwości kierowania działaniami będą bliskie zeru. Tak więc jednym z wyznaczników sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest sprawnie działająca łączność. Podstawę systemu łączności powinny stanowić sieci łączności przewodowej abonenckiej i dyspozytorskiej oraz sieć łączności radiowej i radiotelefonicznej⁴⁹. Sprawnie działający system łączności powinien:

- zapewniać wielokierunkową łączność na potrzeby koordynacji i kierowania podległymi służbami i podmiotami biorącymi udział w działaniach;
- umożliwiać korzystanie z posiadanych baz danych i dostęp do zewnętrznych baz danych;
- umożliwiać alarmowanie i ostrzeganie;
- pozwalać na współdziałanie różnych podmiotów uczestniczących w działaniach.

Miarą skuteczności systemu zarządzania kryzysowego jest m.in. stopień realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Bazując na wynikach kontroli NIK w 2010 r., można powiedzieć, że komórki ds. zarządzania kryzysowego słabo realizowały zadania postawione przed nimi przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym⁵⁰. Najslabszym a zarazem najmocniejszym ogniwem systemu zarządzania kryzysowego jest człowiek, gdyż to od niego zależy funkcjonowanie systemu i on nadaje mu ostateczny kształt. Dlatego tak ważny jest właściwy dobór pracowników na stanowiska ds. zarządzania kryzysowego. Niestety jeszcze do tej pory można spotkać na tych stanowiskach ludzi, którzy nie mają żadnych predyspozycji do ich zajmowania. Trzeba pamiętać, że zarządzanie kryzysowe jest specyficznym rodzajem działania. Zwykle działania z zakresu zarządzania kryzysowego są realizowane pod presją czasu, w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Takie działanie powoduje, że pracownik ds. zarządzania kryzysowego winien cechować się dużą odpornością na stres oraz posiadać umiejętność ana-

⁴⁹ C. Tatarczuk, *Teleinformatyczny system wspomagania zarządzania kryzysowego w powiecie wejherowskim*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie...*, op. cit., s. 361.

⁵⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,8689.html>, s. 6-9.

litycznego myślenia i dostosowywania swojego działania do zmieniających się warunków. Niestety nie wszyscy pracownicy ds. zarządzania kryzysowego te warunki spełniają.

Ważnym elementem systemu zarządzania kryzysowego jest powszechne ostrzeżenie i alarmowanie ludności o zagrożeniach. Jak podaje *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, ostrzeżenie i alarmowanie „jest jedną z funkcji systemu wykrywania i alarmowania mającą na celu przekazywanie (z odpowiednim wyprzedzeniem) przez właściwe organa, wykrywające lub ustalające stan zagrożenia, informacji o zagrożeniu”⁵¹. Ta funkcja jest realizowana przez system wczesnego ostrzeżenia i elementy wchodzące w skład Krajowego Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania oraz system powszechnego ostrzeżenia ludności cywilnej przed zagrożeniami. Odnosząc się do systemu ostrzeżenia i alarmowania jako tego elementu systemu, z którym bezpośrednio mogą się zetknąć obywatele, trzeba stwierdzić, że najczęściej system ten wyposażony jest w mechaniczne syreny akustyczne i to za ich pomocą są przekazywane sygnały powszechnego alarmowania. Niestety efektywność systemu alarmowania jest obecnie bardzo niska. Taki sposób alarmowania zdawał egzamin w latach 70-80-tych ubiegłego wieku, ale obecnie jest już anachronizmem i wymaga natychmiastowych zmian. Obecnie, kiedy nauka przysposobienia obronnego została „odesłana do lamusa”, Obrona Cywilna (zarówno w zakładach pracy, jak i formacje terenowe) jest w stanie rozkładu, szkolenie wojskowe studentów zostało zlikwidowane, społeczeństwo nie zna tych sygnałów i w momencie ich ogłoszenia ludzie nie będą wiedzieli, co dany sygnał oznacza, tym samym nie zachowują się zgodnie z zasadami obowiązującymi w razie wystąpienia danego rodzaju zagrożenia. Praktycznym rozwiązaniem tej sytuacji jest „przebrojenie” systemu w syreny elektroniczne z modułem fonicznym, umożliwiającym przekazywanie krótkich informacji słownych. Nieliczne jeszcze samorządy dokonały wymiany syren mechanicznych na elektroniczne i ich doświadczenia wskazują, że połączenie dźwiękowego sygnału ostrzegawczego (uprzedzającego) z komunikatem słownym jest wysoce efektywną formą alarmowania i ostrzeżenia ludności. Jednak, biorąc pod uwagę wysoki koszt tego typu urządzeń, wskazanym byłoby przejęcie przez szczebel centralny zadania unowocześnienia obecnego systemu alarmowania i ostrzeżenia. Samorządów, mających do dyspozycji stale niewystarczające budżety, w większości po prostu nie stać na zakup i instalację

⁵¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 94.

elektronicznych syren alarmowych. Inną formą ostrzegania i alarmowania może stać się SMS-owy system ostrzegania, który już funkcjonuje w niektórych samorządach. System ten pozwala w jednym czasie przesłać krótkie informacje lub ostrzeżenia do dużej liczby mieszkańców zagrożonego rejonu.

Ważnym czynnikiem sprzyjającym skuteczności i efektywności systemu zarządzania kryzysowego jest poziom wiedzy społeczeństwa na temat potencjalnych zagrożeń i zasad postępowania w przypadku ich wystąpienia. „We wszystkich dziedzinach życia wiedza jest podstawą podejmowania wszelkich działań. Znaczenie wiedzy doskonale oddają słowa znanych myślicieli, F. Bacona (1561-1626): *Wiedza to potęga*, a także A. Suworowa (1730-1800): *Zwycięża wiedza, nie siła*⁵². Obecnie, kiedy zanikły zinstytucjonalizowane formy szkolenia ludności z zakresu szeroko pojętej obronności, w tym również z zakresu wiedzy o zagrożeniach cywilizacyjnych, zasadach, formach i sposobach zapobiegania im oraz postępowania w sytuacji ich zaistnienia, niezbędnym staje się wykorzystanie innych, współczesnych źródeł szkolenia ludności cywilnej. Współcześnie, kiedy w prawie każdej rodzinie znajduje się komputer, a dostęp do Internetu stał się powszechny, wręcz nieodzowne staje się wykorzystanie takiego stanu rzeczy do przekazywania lokalnym społecznościom, informacji nt. potencjalnych zagrożeń oraz zasad zachowania się i postępowania w różnych sytuacjach niebezpiecznych, niekoniecznie kryzysowych.

Niezastąpionym, aczkolwiek niedocenianym źródłem wiadomości z zakresu zarządzania kryzysowego są środki masowego przekazu. Biorąc pod uwagę, że współczesne media do realizacji swojej misji wykorzystują nie tylko prasę, radio i telewizję, ale również takie nośniki informacji, jak: sieci komputerowe, wydawnictwa multimedialne, czy też systemy teleinformatyczne, można uznać, że ich rola w oddziaływaniu na społeczeństwo jest tak wielka, że współpraca z mass mediami, dotycząca edukacji społeczeństwa w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, staje się wręcz obowiązkiem. Znaczenia współpracy z mediami, szczególnie lokalnymi, nie sposób przecenić. Przykładem dobrze pojętej współpracy lokalnych mediów z władzami i wykorzystania tychże mediów do prowadzenia szerokiej akcji informacyjnej w czasie prowadzenia działań z zakresu reagowania kryzysowego, jest powódź z lipca 1997 r.⁵³

⁵² R. Jakubczak, A. Skrabacz, *Spółczesność w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2006, s. 146.

⁵³ Szerzej: R. Jakubczak, A. Skrabacz, *Spółczesność...*, op. cit., s. 149.

O skuteczności systemu zarządzania kryzysowego decyduje również skuteczność obiegu informacji w lokalnym środowisku. Niestety, wyniki badań przeprowadzonych w jednym z powiatów południowo-wschodniej Polski wskazują na to, że z wyżej wymienionym obiegiem informacji nie jest najlepiej. W odpowiedzi na pytanie: „czy wie Pan/i że w miejscu zamieszkania istnieje zespół urzędników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo podczas zaistniałych klęsk żywiołowych” 81% ankietowanych odpowiedziało, że coś tam słyszało lub dotychczas nie wiedziało⁵⁴. Takie wyniki mogą świadczyć o tym, że w danym powiecie w lokalnych środkach masowego przekazu rzadko porusza się tematy związane z bezpieczeństwem lokalnej społeczności, że internetowa strona starostwa lub gminy nie zawiera żadnych treści związanych z zarządzaniem kryzysowym, że nie organizuje się ćwiczeń, o których informowane jest miejscowe społeczeństwo. Jeśli tak jest, to można stwierdzić, że skuteczność systemu zarządzania kryzysowego danego powiatu, czy też gminy stoi na niskim poziomie.

Bardzo istotnym wskaźnikiem efektywności i sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest sposób i wielkość finansowania realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* określiła źródła finansowania realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego⁵⁵. Jest to jednak zapis bardzo ogólny, powodujący, że niektóre samorządy na *stricte* zarządzanie kryzysowe przeznaczają środki finansowe tylko na utrzymanie etatu pracownika ds. zarządzania kryzysowego. Trudno w takiej sytuacji mówić o prowadzeniu jakiegokolwiek działalności szkoleniowej, ćwiczeń czy też innych form działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom lub propagowanie zasad zachowania i postępowania po ich zaistnieniu.

Jedynym konkretem w zakresie finansowania przez samorządy zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest zapis mówiący o obowiązku tworzenia rezerwy celowej na realizację zadań zarządzania kryzysowego.

Ważnymi czynnikami, sprzyjającymi osiągnięciu przez SZK sprawności, skuteczności i efektywności, są również:

- stopień sprawności sprzętu będącego na wyposażeniu zarówno służb ratowniczych, jak i innych podmiotów, realizujących zadania reagowania kryzysowego;
- szybkość przepływu informacji w ramach systemu;

⁵⁴ M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, *Spoleczno-organizacyjne...*, op. cit., s. 350.

⁵⁵ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku...*, op. cit., art. 26.

- celowość i efektywność wydatkowania posiadanych środków finansowych;
- organizacja zastępczych miejsc zakwaterowania dla ludności na wypadek konieczności prowadzenia ewakuacji;
- reakcja na potrzeby miejscowej ludności i stopień ich zaspokajania;
- stopień znajomości terenu i potencjalnych zagrożeń mogących na nim wystąpić;
- korelacja planów działania podmiotów biorących udział w realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

1. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012.
2. Jakubczak R., Rycerski W.J., Koziński M., *Zarządzanie bezpieczeństwem aglomeracji w dobie globalizacji*, [w:] *Bezpieczeństwo kryzysowe*, red. M. Koziński, Gdańsk 2010.
3. Kitler W., Skrabacz A., *Ochrona ludności i obrona cywilna w świetle współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009.
4. Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Pułtusk 2011.
5. Rogozińska-Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.
6. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
7. Sobolewski G., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2012.