

mgr Karina Górská
Akademia Obrony Narodowej
Warszawa

Zarządzanie kryzysowe jako istotny element kierowania współczesnym bezpieczeństwem narodowym

Crisis management as an important component
of national security management today

Streszczenie: *Artykuł jest próbą zwrócenia uwagi na znaczące dla bezpieczeństwa narodowego aspekty, a w szczególności na sferę zarządzania kryzysowego. Istota tego ostatniego jest niebagatelnie ważna w obecnych działaniach aparatów państwowych na rzecz pokoju, harmonii, poczucia stabilności oraz stanu niezagrożenia wśród społeczeństwa. Przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom, zarówno naturalnym, jak i tym, wywołanym przez działalność człowieka (awarie/katastrofy techniczne) leży w kompetencjach administracji publicznej oraz sił, które są wsparciem dla państwa w chwili wystąpienia niebezpieczeństwa (Policja, Straż Pożarna, Straż Miejska, Straż Graniczna itd.). W obecnych czasach, kiedy wachlarz zagrożeń znacznie się powiększył, powinnością państwa, jako organizacji, winno stać się planowanie, organizowanie oraz reagowanie na zaistniałe niebezpieczeństwa.*

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, administracja publiczna, kryzys, sytuacja kryzysowa

Abstract: *This article is an attempt to draw attention to the important aspects of national security, especially in the realm of crisis management. The essence of the latter is important in the current work of the state apparatus to promote peace, harmony and a sense of stability and safety of the public. Preventing any threats, both natural and those caused by human activities (emergencies / disasters technical) is the responsibility of the public administration and the forces that are supported for the state at the time of an emergency (Police, Fire Brigade, Municipal Police, Border Guard, etc.). At the present time, when the range of threats significantly increased, the duty of the State, as an organization, should be a plan, organize and respond to emergency arise.*

Key words: crisis management, security, national security, public administration, crisis, crisis situation

Wstęp

Każdy człowiek posiada pewną liczbę podstawowych potrzeb, których spełnienie pozwala mu na odpowiednie funkcjonowanie w społeczeństwie oraz kreatywny rozwój osobisty. Wiedząc, iż społeczeństwo w znacznym

stopniu kreuje postęp w dziedzinie gospodarczej, ekonomicznej, społecznej oraz kulturowej, musimy zważyć na to, iż we wszystkich procesach wymaga się zachowania najwyższego poziomu bezpieczeństwa. Naród będący wspólnotą, która jest zespolona więzią etniczną oraz kulturowo – cywilizacyjną, odznacza się poczuciem tożsamości grupowej oraz umiejętnością powielania jej kolejnym pokoleniom. Do realizacji swoich licznych celów naród tworzy państwo, które jest elementarną formą organizacji życia społecznego i politycznego. Państwo to „suwerenna organizacja polityczna społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach, której głównym składnikiem jest hierarchiczna władza publiczna, dysponująca aparatem przymusu wobec jednostek i grup społecznych nieprzestrzegających obowiązującego prawa oraz dążąca do monopolu w jego stosowaniu”¹. Państwo za główny cel oraz misję przybiera działania zabezpieczające interesy narodowe. Każde negatywne oddziaływanie na obszarze państwa oraz jego osłabienie wpływa ujemnie na jego pozycję, w efekcie na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, porządek prawny itd.

Obszar związany z bezpieczeństwem narodowym odnosi się głównie mierze do przystosowania struktur, jakie znajdują się w państwie oraz przygotowania społeczeństwa do odpowiedniego funkcjonowania w momencie pojawienia się zewnętrznych zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym. Bezpieczeństwo należy do terminów, które można pojmować oraz definiować na wiele sposobów, pomimo tego klasyfikuje się jako wartość najwyższej chronioną oraz cenioną, jednocześnie przez jednostki, organizacje, jak i całe narody. Fundamentem niepodległości oraz suwerenności państwa jest pełna wydajność jego państwowych i samorządowych struktur. Są one bowiem odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa w każdej płaszczyźnie działalności, co dokładnie ma wpływ na funkcjonowanie państwa oraz spokojne życie społeczeństwa. W obecnych czasach, kiedy wachlarz zagrożeń znacznie się powiększył, ogromną uwagę należy skupić na działaniach dotyczących organizacji administracji publicznej, która zmierza się z katastrofami naturalnymi bądź awariami technicznymi. Jednostki administracji publicznej posiadają w swych kompetencjach podejmowanie trafnych decyzji oraz nadzorowanie poczynań sił oraz środków uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Jest ono niezmiernie ważnym składnikiem zawartym w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Pojęcie to jest kluczowym dla całego zakresu tematycznego i określa działanie jednostek administracji publicznej wchodzące w skład zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Działania te polegają na przeciwdziałaniu sytuacjom o zabarwieniu kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nadzoru nad nimi, natychmiastowym reagowaniu w chwili pojawienia się opisywanych zjawisk oraz na przywracaniu pierwotnego charakteru obszarowi, który uległ kryzysowi.

¹ Encyklopedia PWN. www.encyklopedia.pwn.pl (12.04.2013).

Rola zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego

Rozpatrując znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego należy na wstępie zastanowić się nad samym bezpieczeństwem narodowym oraz systemem, który to bezpieczeństwo tworzy. W efekcie będzie można rzec więcej na temat węższej dziedziny, która wchodzi w schemat owego bezpieczeństwa, mianowicie zarządzania kryzysowego. Jak już wcześniej zostało wspomniane, bezpieczeństwo jest jednym z notorycznie używanych pojęć w życiu codziennym każdego z nas, a także organizacji oraz działalności społeczeństwa i państwa. Zagłębiając się w liczną bibliografię, poświęconą bezpieczeństwu oraz obronności państwa można uznać, iż ów temat jest od pewnego czasu tematem bardzo aktywnym. Studiując literaturę poświęconą tematyce bezpieczeństwa mamy możliwość zapoznania się z licznymi definicjami tego terminu.

W powszechnych słownikowych ujęciach bezpieczeństwo zostało uznane za stan niezagrożenia, a także w aspekcie potocznym organa władzy mającej pieczę nad sprawami bezpieczeństwa publicznego². Bezpieczeństwo jest terminem, do którego można przypisać wiele synonimów oraz który można odnieść do wielu aspektów i sytuacji. Według znanego polskiego politologa Ryszarda Zięby bezpieczeństwo obejmuje zabezpieczenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo, będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia³.

Antonimem bezpieczeństwa jest zagrożenie, które można rozpatrywać pod kątem obiektywnym bądź subiektywnym⁴. Zagrożenie jest swojego rodzaju subiektywnym odczuciem rodzącym się na podstawie oceny występujących zjawisk społecznych i/lub fizycznych. Z innej strony jest ono czynnikiem obiektywnym, który przyczynia się do uwydatniania się stanu niepewności.

Bezpieczeństwo jest więc pewnym stanem, a przy tym nieustającym procesem, dotyczy w równej mierze niezachwianego działania na konto jego tworzenia i zachowania. Bezpieczeństwo uznawane za większość jako najistotniejsza wartość i potrzeba społeczeństwa, państwa oraz sojuszy wielopaństwowych jest produktem funkcjonujących podmiotów bezpieczeństwa, które powinny być do tego przygotowane. Nie należy więc dyskutować faktem, iż bezpieczeństwo jest niepodważalną potrzebą każdego człowieka oraz grup społecznych, a tym samym ich priorytetem. Jest ono wyznacznikiem odpowiedniego funkcjonowania wszystkich elementów tworzących państwo, w którym funkcjonuje społeczeństwo.

² *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa 1978, s. 147.

³ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 9.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

Nie ulega wątpliwości, że najistotniejszą funkcją, a zarazem celem działalności państwa demokratycznego jest zagwarantowanie bezpieczeństwa narodowego. Istnieje równie wiele definicji bezpieczeństwa narodowego, jak i bezpieczeństwa. Traktują one o tym samym, dotyczą ochrony terytorium państwa, jego granic oraz narodu. Według S. Dworackiego bezpieczeństwo narodowe to taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)⁵. Według jednej z kluczowych strategii państwa interesy narodowe (zapewnienie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, a także zachowanie dziedzictwa narodowego oraz ochrona środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju) są niezmiennie oraz oparte na całościowej koncepcji bezpieczeństwa państwa⁶. Podążając za interpretacją E. Nowaka na bezpieczeństwo narodowe nakładają się zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne, do których powinna być dostosowana odpowiednia obrona. Należy jej intensywność i obszerność dostosować do skali zagrożeń⁷.

Bezpieczeństwo można rozróżnić w aspekcie wewnętrznym oraz zewnętrznym. Bezpieczeństwo zewnętrzne definiuje się jako stan równowagi pomiędzy zagrożeniami, zostają wywołane czynnikami zewnętrznymi. Można mówić tu przede wszystkim o:

- posiłkowaniu się siłami zbrojnymi przez obce państwa;
- terroryzm na skale międzynarodową;
- proliferacja broni masowego rażenia;
- reżimy;
- migracje społeczeństw⁸.

Bezpieczeństwo wewnętrzne definiuje się jako stan równowagi pomiędzy zagrożeniami, zostają wywołane czynnikami wewnętrznymi. Można mówić tu przede wszystkim o:

- niepokojach społecznych;
- klęskach żywiołowych;
- przestępczości granicznej;
- degradacji środowiska;
- korupcji;
- przestępczości zorganizowanej⁹.

Rozwój cywilizacyjny to ogromny ułkon ku ludzkości, dotyczy ułatwień w życiu, podniesienia standardów życiowych społeczeństwa przy jednocze-

⁵ B. Wiśniewski, *Edukacja obronna społeczeństwa*, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2006, s. 17.

⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

⁷ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 13.

⁸ *Ibidem*, s. 11.

⁹ *Ibidem*.

snym wzroście zagrożeń. Są mniej lub bardziej szkodliwe oraz uciążliwe do zniwelowania. Z mniejszymi zagrożeniami odpowiednie organizacje zasilające państwo radzą sobie bez większych komplikacji. Istnieją niestety sytuacje, w których rutynowe działania zapobiegawcze nie przynoszą efektów. Powyższe zagrożenia charakteryzują się nieprzewidywalnością oraz szerokim zasięgiem dominacji. W związku z tym, niezmiernie istotnym zadaniem jest uprzednie przygotowanie oraz zorganizowanie działań, ażeby w chwili pojawienia się niepożądanego zdarzenia być w stanie do jak najszybszej reakcji. Takiemu postępowaniu służy zarządzanie kryzysowe, realizowane przez odpowiednie jednostki administracji rządowej i samorządowej. Administracja publiczna, za przyczyną przepisów prawnych, ma nałożony obowiązek utrzymania porządku publicznego jak i bezpieczeństwa każdego obywatela oraz zagwarantowanie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej¹⁰. Nie znajdziemy dziś w obszarze bezpieczeństwa narodowego tak żywotnego i jednocześnie skomplikowanego zjawiska jak zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Sytuacje niebezpieczne zazwyczaj są trudne do zdiagnozowania. Dzieję się tak, ponieważ wyłaniają się nagle i poddają się gwałtownemu progresowi. Nazywamy je kryzysowymi, gdyż są przełomowe i rozstrzygające. W obecnych czasach to niepewność sytuacji na arenie międzynarodowej, różnego rodzaju konflikty oraz spory wśród narodów, trudna do zniwelowania przestępczość, liczne awarie i coraz częstsze klęski żywiołowe zmuszają państwo i jego organy do podejmowania działań w trybie pilnym, zazwyczaj bez dostatecznego przygotowania i dostosowania się do działania¹¹.

Pojęcie kryzysu oraz zarządzania kryzysowego

Literatura poświęcona tematyce związanej z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych zawiera liczne definicje zjawiska zwanego kryzysem. Kryzys „(gr. krisis) okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego”¹². Fundamentalnym układem w teorii kryzysu jest instytucja, organizm, organizacja bądź samo społeczeństwo¹³. Inne źródło podaje, iż kryzys to „moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego”¹⁴. Sądzę, że bardzo obszerną, jednakże niezmiernie trafną definicję kryzysu prezentuje pozycja z zakresu bezpieczeństwa narodowego, według której jest to „sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych przy równoczesnym, poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicz-

¹⁰ K. Sienkiewicz-Małjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 9.

¹¹ W. Kitler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 5.

¹² *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 401.

¹³ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9.

¹⁴ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, MUZA, Warszawa 2000, s. 282.

nych, jednak w takim stopniu, że użyte środki do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji RP¹⁵. Można wymieniać jeszcze więcej definicji kryzysu, ale będą miały podobne przesłanie. Ich wspólnym mianownikiem jest zachwianie funkcjonującej do danego momentu rzeczywistości, nieokreślony przełom, skierowanie ku zmianom. Kryzys niesie ze sobą połączenie obszernych, niebezpiecznych i trudnych do zniwelowania sił, które powodują straty ludzkie i materialne. Jest on również odzwierciedleniem klęski żywiołowej, różnego rodzaju katastrof np. technicznych bądź wojny. Opisywane zjawisko może zostać scharakteryzowane przez trzy elementy, które są w pewien sposób ze sobą skorelowane. Na wstępie należy przyznać, iż kryzys jest procesem, który charakteryzuje nieokreślony czas trwania, po drugie jest zmiennym okresem lub sytuacją, która zapowiada niespodziewaną zmianę, po trzecie kryzys jest punktem kulminacyjnym, który występuje w szerokim procesie zmian¹⁶. Kryzys jest zazwyczaj budowany poprzez trzy charakterystyczne czynniki:

- presja czasu;
- możliwość wystąpienia podstawowego zagrożenia oraz zaskoczenia;
- świadomość, iż zagrożenie jest wypadkową okoliczności, w jakich się pojawiło¹⁷.

Analizując powyższe aspekty można dojść do wniosku, iż każde z nich określa stan istniejącej lub odczuwalnej utraty panowania nad funkcjonującymi procesami lub działającymi organizacjami. W tym samym czasie trudno jest przewidzieć rozwój sytuacji, przy czym pojawia się problem ze stworzeniem koncepcji odnośnie jej opanowania. W momencie przyjęcia tego faktu za podstawowy problem związany z wystąpieniem kryzysu, warto stwierdzić, że obserwatorzy z zewnątrz są w stanie obiektywnie spojrzeć oraz ocenić negatywną sytuację, którą z łatwością uznają za kryzysową. Z kolei uczestnicy owego zdarzenia często nie postrzegają tego, co się wokół nich dzieje jako zagrożenia bądź dochodzą do takich stwierdzeń zbyt późno. Kontynuując ów problem należy zaznaczyć, iż jednym z głównych problemów w sterowaniu już zaistniałym kryzysem jest (jak się często zdarza) nadmiar informacji. Podczas progresu tego zjawiska pojawia się coraz więcej informacji, nowych uwarunkowań, możliwości. System, który tym wszystkim steruje, ludzie, którzy zamierzają zapanować nad danym kryzysem niekiedy nie są w stanie przyswoić w tak szybkim tempie, w nadmiarze stresu, wszystkich informacji, w efekcie tracąc panowanie nad sytuacją. Kryzys, aby zaistniał, nie musi stwarzać widocznego zagrożenia dla danych podmiotów. Wystarczy sytuacja, kiedy ów podmiot winien podjąć szereg działań prewencyjnych, dających pewność niedopuszczenia do istotnej zmiany dotychczasowego systemu, w jakim dotychczas funkcjonował.

¹⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 61.

¹⁶ M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2005, s. 55.

¹⁷ W. Kitzler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 39.

Powołując się na Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego NATO należy stwierdzić, że kryzys może się pojawić i przy tym zaistnieć jeśli:

- kreuje rzeczywiste i miarodajne zagrożenie;
- posiada adekwatną do sytuacji skalę;
- pojawia się niespodziewanie i nikt nie był w stanie go przewidzieć;
- istnieje presja czasu oraz ubytek czasu;
- następuje intensyfikacja wydarzeń;
- nikt nie posiada zupełnego przekonania co do możliwości zniwelowania zagrożeń oraz metod i środków zaradczych¹⁸.

Wiedząc, iż kryzys reprezentuje jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa, idąc dalej, teorii bezpieczeństwa narodowego, można wyróżnić następujące kryteria typologii kryzysów:

- podmiotowe;
- przedmiotowe;
- przestrzenne;
- czasu trwania;
- usytuowania źródła;
- częstotliwości;
- symptomów zagrożenia;
- istnienia konfliktu interesów¹⁹.

Częstym błędem w operowaniu pojęciem kryzysu jest fakt, iż utożsamia się go z pojęciem sytuacji kryzysowej. Taką sytuację należy od razy sprostować i uznać za błąd. Mimo, iż terminy te są stosowane zamiennie, dzielą je jednak znaczące różnice. Jak już wcześniej zostało opisane, kryzys przedstawia się jako zaprzestanie funkcjonowania istniejącego do danego momentu systemu, które w efekcie prowadzi do reorganizacji jego budowy, struktury. Natomiast mianem sytuacji kryzysowej określa się owo zjawisko zaprzestania, które rozpościera się w danej przestrzeni czasowej, wychodząc od stanu równowagi, przechodząc poprzez niestabilność, dochodząc do stabilności w nowej sytuacji – o czym będzie mowa w dalszej części. Można więc pokusić się o twierdzenie, iż zagadnienie sytuacji kryzysowej jest znacznie szersze od pojęcia kryzysu. Podążając dalej, uznać należy, że kryzys pozostaje tzw. punktem kulminacyjnym podczas trwania sytuacji kryzysowej.

¹⁸ J. Gołębiowski, *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2003, s. 10.

¹⁹ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 36.

Tabela 1. Typologia kryzysów

KRYTERIA KRYZYSU			
PODMIOTOWE	PRZEDMIOTOWE	PRZESTRZENNE	CZASU TRWANIA
Kryzysy: - wewnętrzne, - międzynarodowe.	Kryzysy: - polityczne, - ekonomiczne, - społeczne, - kulturowe, - religijne, - ekologiczne	Kryzysy: - lokalne, - regionalne, - krajowe, - międzynarodowe, - globalne.	Kryzysy: - incydentalne, - krótkotrwałe, - średnioterminowe, - długoterminowe, - permanentne.
KRYTERIA KRYZYSU			
USYTUOWANIA ŹRÓDŁA	CZĘSTOTLIWOŚCI	SYMPTOMÓW ZAGROŻENIA	KONFLIKTU INTERESÓW
Kryzysy: - wewnętrzne, - zewnętrzne.	Kryzysy: - jednorazowe, - sporadyczne, - powtarzające się, - cykliczne.	Kryzysy: - przewidywalne, - nieprzewidywalne, - oczekiwane, - nieoczekiwane.	Kryzysy: - konfliktowe, - niekonfliktowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 36.

W bardzo obrazowy i przejrzysty sposób tłumaczy powyższe korelacje W. Lidwa twierdząc, że:

- składową sytuacji kryzysowej jest sam kryzys;
- każdy kryzys to sytuacja kryzysowa, ale nie w każdej sytuacji kryzysowej można zauważyć zjawisko kryzysu;
- w chwili pojawienia się sytuacji kryzysowej nie zawsze występuje naruszenie pierwotnego stanu organizacji, jednakże może ów fakt decydować o podjęciu starań do utrzymania standardów jej funkcjonowania²⁰.

Każde zjawisko w nauce powinno zostać definiowane, tak samo należy poczynać z omawianym zjawiskiem sytuacji kryzysowej. Najbardziej wiarygodną oraz zawierającą konkretne informacje będzie definicja zawarta u Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym podająca, że przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych”²¹. Ty-

²⁰ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 28.

²¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

powo książkową definicję sytuacji kryzysowej podaje E. Nowak twierdząc, iż jest to „ sytuacja systemowa charakteryzująca się kulminacją zagrożeń (wewnętrznych i/lub zewnętrznych) powodujących utratę stanu normalności i możliwość zakłócenia podstawowych cech systemowych (np.: stabilności, równowagi, sterowalności, efektywności itp.)²². Sytuacja kryzysowa powstaje w momencie, kiedy dany system bądź organizacja nie jest w stanie odpowiednio zareagować na przebieg zdarzeń oraz zniwelować kryzysu. Naukowym tego przykładem jest kolejna z definicji podająca, że sytuacja kryzysowa to „ zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany system w ten sposób, iż zaczyna się i jest w nim kontynuowany proces zmiany; rezultatem tej zmiany może być jakościowo nowy system lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym²³. Każdy nasilający się stan posiada kilka faz, etapów, które w wyniku działania poszczególnych czynników, następują kolejno po sobie. Sytuacja kryzysowa, jako że wiele razy była definiowana jako pewien stan, także zawiera trzy etapy:

- przedkryzysowy;
- kryzysowy;
- pokryzysowy²⁴.

Wiadomym jest, że w chwili nie reagowania na symptomy zagrażające organizacji, systemowi w każdej z przedstawionych faz, można doprowadzić do zderzenia się wszystkich zagrożeń i stworzenia apogeum kryzysu, który prowadzić może do wojny, upadku systemu bądź zniszczenia mienia lub pozbawienia życia jednostki. Najlepszym sposobem na uniknięcie takiego stanu rzeczy jest utrzymywanie odpowiedniego systemu zabezpieczającego, opracowanie procedur i planów na wypadek działania w chwili zagrożenia. Sytuacje kryzysowe jako zjawiska nieoczekiwane, destabilizujące funkcjonowanie społeczeństwa, występują w chwili, gdy zostaje ograniczone elementarne funkcjonowanie społeczeństwa, a wraz z nim organów administracji, a także kiedy odpowiednie organy nie dysponują adekwatną do zagrożenia liczbą sił i środków zaradczych.

Każda sytuacja kryzysowa może zostać przedstawiona za pomocą jednego schematu, który prezentuje jej typowy przebieg. W momencie pojawienia się oznak przypuszczalnej sytuacji kryzysowej wyszukuje się szereg możliwych rozwiązań. Jeśli na tym etapie nie podjęto się odpowiednich działań, które miały na celu nie dopuszczenie do zagrożenia, mogło do niego dojść. Mówiąc o odpowiednich działaniach można mieć na myśli przygotowanie służb, zasobów, stworzenie prawidłowego przebiegu informacji, niezbędnego do podejmowania działań zapobiegawczych. Kiedy wystąpią trudności w związku z opanowaniem zagrożenia w jego początkowej fazie, bez problemu może dojść do nagromadzenia się negatywnych zdarzeń oraz ich

²² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 38.

²³ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 10.

²⁴ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 29.

nasilenia, co w efekcie doprowadzi do opanowania sytuacji przy pomocy planów zarządzania kryzysowego. W zaawansowanych sytuacjach koniecznym może się okazać wprowadzenie stanów nadzwyczajnych na zagrożonym obszarze. Końcowym etapem jest stabilizacja, nadzorowanie sytuacji oraz tworzenie następnego, nowego stopnia stabilizacji. Istnieje wiele podobnych opinii przekonujących, iż ów etap jest najbardziej czasochłonny i powinien prowadzić w zupełności do stworzenia systemu, który uchroni daną organizację, dany obszar od podobnej klęski. W związku z tym niezbędne jest wyciągnięcie adekwatnych wniosków oraz podjęcie właściwych decyzji, które pozwolą nie dopuścić do podobnych zdarzeń. Uczeni twierdzą, że sytuacja kryzysowa może wywołać kryzys wiele razy. Należy się więc zastanowić, jak może zostać osłabiony dany system, w momencie powielania się kryzysu. Ważnym jest również fakt, iż rozwój sytuacji kryzysowej jest znacznie krótszy oraz bardziej dynamiczny niż jej deeskalacja. Warto temu zaradzić i starać się nie doprowadzać do „uaktywniania” się zagrożeń, bądź posiadać odpowiedni skonstruowany system bogaty w perfekcyjnie przygotowane siły i środki, gotowe do natychmiastowej reakcji na powstałe zagrożenia.

Podstawą powyższych rozważań jest jedna z form zarządzania, dołącznie zarządzanie kryzysowe. Odgórnie można uznać, że ten rodzaj zarządzania dotyczy działania w konkretnych, określonych sytuacjach, w jakich jest w stanie znaleźć się organizacja. Zarządzanie jest procesem, który można zdefiniować w różnoraki sposób, ale często oddając jego istotę. Jest to „system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami”²⁵. Obejmuje ono takie funkcje jak: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolę. Często jest powiązane z zarządzaniem przez cele. Z powyższych wyjaśnień można wywnioskować, że zarządzanie jest powiązane z nienagannym działaniem organizacji, przez którą postrzega się grupę ludzi posiadających wspólny cel oraz schemat działania. Różnica, jaką można zaobserwować pomiędzy zarządzaniem, a zarządzaniem kryzysowym dotyczy nieprzewidywalności otoczenia, w jakim się ją realizuje.

Każde państwo, które szanuje swoje terytorium oraz obywateli, za priorytet uznaje utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Czyni to poprzez niedopuszczanie oraz niwelowanie zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych²⁶. Na przełomie wielu lat zarządzanie kryzysowe osiągnęło niebagatelny postęp dzięki licznym badaniom oraz doświadczeniom adekwatnym do zagrożeń w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym, a także na arenie międzynarodowej. W chwili pojawienia się zagrożenia, zarządzanie kryzysowe bazuje na kontrolowaniu i formowaniu jego przebiegu przy pomocy skonstruowanego wcześniej działania. Dzięki temu zniwelowanie strat bądź odtworzenie zniszczeń jest prawdopodobne.

²⁵ *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna wydawnicza FOGRA, edycja 1998.

²⁶ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 30.

Adekwatnie z Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku, 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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”²⁷.

Meritum zarządzania kryzysowego zawarte jest w działaniach wykonywanych przy pomocy organów administracji publicznej, służb, straży, agencji i inspekcji. Odbywa się to kolejno na poziomie lokalnym, następnie przez przydzielenie pozostałych organów administracji rządowej oraz samorządowej. Powyższe zadania są ściśle związane z poniższymi celami wynikającymi z zarządzania kryzysowego:

- śledzenie oraz określanie możliwości pojawienia się sytuacji kryzysowej;
- szacowanie załączków sytuacji kryzysowej;
- ustalenie stron rozprzestrzeniania się tej sytuacji;
- przygotowanie odpowiednio dostosowanych do zaistniałej sytuacji sił i środków;
- nadzorowanie poczynań służb, inspekcji i straży biorących udział w usuwaniu zagrożenia;
- wykonywanie zadań podczas operacji kryzysowej²⁸.

Każde zaplanowane działanie posiada pewny zbiór zasad, którymi należy się kierować przy jego wykonywaniu. Poniżej zostały zamieszczone zasady odnoszące się do zarządzania kryzysowego:

- zasada prymatu układu terytorialnego – podstawowym elementem jest na tym etapie układ terytorialny państwa;
- zasada jednoosobowego kierownictwa – każda decyzja powinna być podjęta przez jedną osobę, która jest w pełni odpowiedzialna za podjęte czynności;
- zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej – organy te są kompetentne w kwestii podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- zasada zespolenia – organy mają możliwość połączenia wszystkich swoich sił w celu usunięcia zagrożenia z danego obszaru;
- zasada kategoryzacji zagrożeń – zagrożenia powinny zostać podzielone ze względu na rodzaj oraz rozmiar, a także istotne jest przydzielenie adekwatnych do rozmiaru rozwiązań;
- zasada powszechności – niwelowanie kryzysu odbywa się przy pomocy organów władzy publicznej w połączeniu ze specjalistycznymi służbami oraz ogółem społeczeństwa²⁹.

²⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

²⁸ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 32.

Odnosząc się po krótko do systemu, jaki tworzy zarządzanie kryzysowe, warto na wstępie określić czym w ogóle jest system. Przez system należy rozumieć „skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość, uwarunkowaną stałym uporządkowaniem jego części, uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzący jakąś teorię; zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, według których coś jest wykonywane, także forma ustroju państwowego; określony sposób, metoda postępowania, wykonywanie jakiejś czynności”³⁰. Posługując się zwrotem „system zarządzania kryzysowego” należy zważyć na przymiotnik „kryzysowego”, który informuje o sytuacji, w jakiej będą się odbywały wszelkiego rodzaju działania oraz w jakich realiach realizowane będą funkcje kierownicze. Analizując wszelkie dokumenty związane z zarządzaniem kryzysowym można uznać, że ów system składa się z:

- władz administracji publicznej (wojewoda, starosta, wójt (...)) oraz administracja rządowa);
- służb ratowniczych (Policja, Straż Pożarna, Straż Miejska, zespoły medyczne);
- poszkodowanych.

Struktura zarządzania kryzysowego w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej

Administrację publiczną w państwie tworzą wszystkie urzędy oraz instytucje, w kompetencjach których leży bezpośrednie kierowanie różnorodnymi aspektami życia społeczeństwa. W Polsce administrację dzieli się na dwie sfery:

- rządową;
- samorządową³¹.

W skład administracji rządowej wchodzi organy naczelne (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie), centralne (np. Główny Urząd Statystyczny) oraz terenowe (wojewoda, wojewódzkie organy administracji zespolonej oraz niezespolonej). Z kolei organami administracji samorządowej, adekwatnie do szczebli, są:

- wójt/burmistrz/prezydent miasta³²,
- starosta wraz z zarządem powiatu³³,
- marszałek wraz z zarządem województwa³⁴.

Odnosząc się do struktury zarządzania kryzysowego należy nadmienić, iż w Polsce funkcjonuje ono na czterech szczeblach. Na najwyższym szczeblu znajduje się poziom krajowy. Dalsze szczeble to kolejno (adekwat-

²⁹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 33.

³⁰ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 387.

³¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim.

nie do podziału terytorialnego) poziom wojewódzki, powiatowy oraz gminny wraz z organami opiniodawczo – doradczymi, jak i centrami zarządzania kryzysowego. Przedstawione organy posiadają pewne prawa i obowiązki, które zostały obwieszczone w „Ustawie z dnia 27 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym” (uwzględniając zmiany jakie zaszły w ustawie w 2009 roku).

Do kompetencji organów znajdujących się na najwyższym poziomie należy przede wszystkim przedstawienie rozporządzenia, które uwzględnia przedsięwzięcia oraz procedury systemu zarządzania kryzysowego. Poziom krajowy zasila:

- Prezes Rady Ministrów;
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego;;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
- Zespoły Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej;
- Centra Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej³⁵.

Kolejnym poziomem jest poziom wojewódzki. Tworzą go kolejno:

- Wojewoda;
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego³⁶.

W tym wypadku to wojewoda odpowiada za bezbłędne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego. W kompetencjach wojewody leży przede wszystkim kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa.

Pośrednim szczeblem w zarządzaniu kryzysowym jest szczebel powiatu, gdzie za omawiane kwestie odpowiada starosta przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego oraz powoływanego na czas kryzysu – powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Starosta wraz z organami, które go wspomagają, zapobiega powstawaniu jakichkolwiek symptomów związanych z możliwością pojawienia się niebezpieczeństwa na obszarze, za który odpowiada. Jego reagowanie rozpoczyna się w momencie, kiedy sytuacja kryzysowa pojawi się na terenie więcej niż jednej gminy, bądź w momencie, kiedy jedna gmina nie radzi sobie z niwelowaniem zagrożenia.

Najniższym szczeblem w zarządzaniu kryzysowym jest szczebel gminy. Na tym obszarze działania zapobiegawcze prowadzi wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wraz z gminnym centrum zarządzania kryzysowego oraz gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zakresie zarządzania kryzysowego odpowiadają kompetencjom starosty czy wojewody, jednakże odnoszą się do mniejszego obszaru.

³⁵ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. www.rcb.gov.pl (13.04.2013).

³⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

Każdy szczebel powinien dostosować do swojej działalności na rzecz zwalczania zagrożeń odpowiednie fazy. Są to m.in.: zapobieganie, przeciwdziałanie, reagowanie oraz odbudowa³⁷. W każdej z tych faz wszystkie komponenty systemu ZK winny umieć ze sobą współpracować. Jedną z zasad dotyczących działania w chwilach wystąpienia niebezpieczeństwa informuje, że reakcja powinna zachodzić od najniższego szczebla w wzniosłości (gmina – powiat – województwo – kraj). Tak ustalony system ma na celu jak najlepsze i najszybsze niwelowanie i usuwanie zagrożenia, w źródła.

Podsumowanie

W dobie licznych zagrożeń oraz kryzysów zarządzanie kryzysowe jest pojmowane przez wiele jednostek i organizacji jako obszar związany z teorią, jak i praktyką, wywodzącą się z dziedziny bezpieczeństwa. Ważnym jest zaalarmowanie, że omawiane aspekty można uznać za stosunkowo nowoczesne. Stwierdza się tak, ponieważ o przymusie stworzenia progresywnego systemu zarządzania kryzysowego rozpoczęto myśleć w naszym państwie po nieszczęsnej powodzi, która nawiedziła Polskę latem 1997 roku. Liczne sytuacje kryzysowe udowodniły, że w chwili obecnej zarządzanie kryzysowe nie wiąże się jedynie z czynnościami poświęconymi ochronie ludności, bowiem dotyczy również bardzo skomplikowanych działań oraz procedur odnoszących się do planowania, przygotowywania, realizacji oraz odnowy pochłoniętych kryzysem obszarów bądź elementów. Ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, gdyż dotyczy odpowiedniego funkcjonowania oraz podejmowania decyzji na najwyższych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Aspekt zarządzania kryzysowego jest tworzony przez pokaźny wachlarz problemów. Pochłania bowiem zagrożenia pojawiające się na szczeblu państwa, województwa, powiatu oraz gminy. Każdy wymieniony szczebel działa w oparciu o powszechnie uznaną „Ustawę o zarządzaniu kryzysowym”. Mimo tego warto być zapobiegawczym i wiedzieć, że nie wszystkie niebezpieczeństwa zostały zamieszczone w wyżej wymienionej ustawie. Życie jest nieprzewidywalne, tak samo można powiedzieć o sytuacjach losowych, nietypowych, które mogą się pojawić nagle, nie dając wcześniej żadnych symptomów świadczących o nadchodzącym niebezpieczeństwie. W takich momentach duża odpowiedzialność znajduje się w rękach samorządów terytorialnych, które mając za priorytet bezpieczeństwo obywateli, muszą zmierzyć się z zagrożeniem i je jak najszybciej zniwelować. Wynika z tego, że to właśnie władze decydują i reagują jako pierwsze na powstałe kryzysy. Warto więc uzmysłowić sobie, że do zlikwidowania zagrożenia nie wystarczy posiadać odpowiednich narzędzi. Liczy się również posiadanie specjalistycznej wiedzy oraz kompetencji organów decydujących. Stworzenie mądrych procedur, adekwatnych do zaistniałych sytuacji oraz możliwości pozwala na wybrnięcie i zażegnanie niebezpieczeństwa. Niebywałym atutem jest również zaangażowanie do działań z ramienia zarządza-

³⁷ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010, s. 36.

nia kryzysowego kompetentnych ludzi. Ostatnie słowo warto poświęcić na stwierdzenie, że powstanie takiego rodzaju zarządzania, jakim jest zarządzanie pod presją czasu czyli zarządzanie kryzysowe, wynika z traktowania bezpieczeństwa przez władze państwa oraz społeczeństwo jako kwestii priorytetowej.

Bibliografia

- Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2005.
- Gołębiewski J., *Podręcznik menedżera programów kryzysowych*, Wydawnictwo Szkoły Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2003.
- Kitler W., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000.
- Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.
- Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna wydawnicza FOGRA, edycja 1998.
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. www.rcb.gov.pl
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
- Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej.
- Wiśniewski B., *Edukacja obronna społeczeństwa*, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Białystok 2006.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.