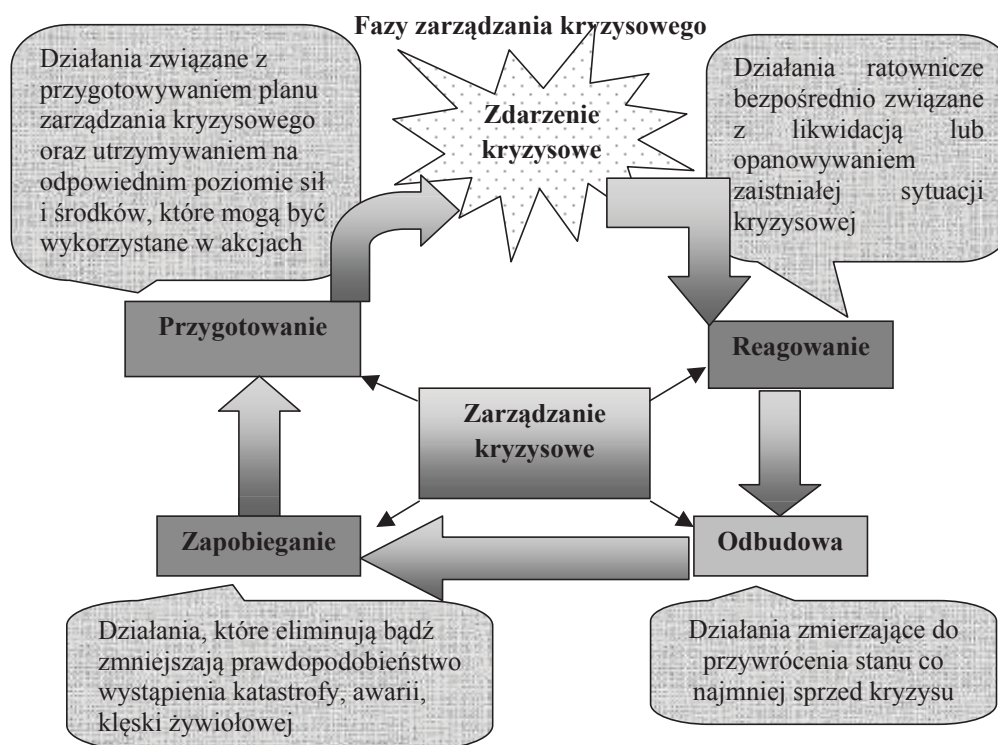


mgr Andrzej Grzywacz
Urząd Miasta Siedlce

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W ŚWIETLE BADAŃ TERENOWYCH¹

Wprowadzenie

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa je 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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu za-



Rys. 1. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.

¹ Artykuł został napisany w oparciu o wyniki badań w ramach projektu badawczego „System Bezpieczeństwa Narodowego RP” realizowanego przez konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Asseco Poland, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Szkoła Główna Służby Pożarniczej.

sobów i infrastruktury krytycznej². Z powyższej definicji wynika, że zarządzanie kryzysowe winno być realizowane w 4 fazach, przedstawionych na rys. 1.

O czterofazowości procesu zarządzania kryzysowego w zasadzie mówi i pisze się od 2002 r., tj., od chwili wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu tworzenia zespołów reagowania kryzysowego i ich funkcjonowania³. Rozporządzenie to było aktem wykonawczym do Ustawy z dnia 17 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁴, gdzie w treści art. 12 ujęto, że działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia organy administracji publicznej wykonują przy pomocy zespołów reagowania kryzysowego.

Ustawowa definicja połączona z powyższym schematem faz zarządzania kryzysowego była punktem wyjścia do realizacji badań terenowych mających zdiagnozować stan i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w wybranych rejonach Polski. Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem takich narzędzi badawczych jak:

- wywiady z osobami biorącymi udział w realizacji procesu zarządzania kryzysowego (pracownicy ds. zarządzania kryzysowego, członkowie zespołów zarządzania kryzysowego, kierownicza kadra służb ratowniczo-porządkowych),
- ankietowanie mieszkańców wybranych miejscowości,
- badanie dokumentacji.

Badaniami objęto dwanaście podmiotów, podzielonych na dwie kategorie. W pierwszej kategorii badano funkcjonowanie SZK w miejscowościach znajdujących się w tzw. strefie kryzysowej, w której istnieje duże prawdopodobieństwo zaistnienia zdarzeń noszących znamiona sytuacji kryzysowej lub nadzwyczajnego zagrożenia. Do drugiej kategorii zaliczono miejscowości, w których nigdy nie wystąpiły lub rzadko występują powyższe zdarzenia (tzw. strefa niekryzysowa). Struktury organizacyjne objęte badaniami, to m. in. komórki organizacyjne właściwe w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych oraz urzędów miast. Respondentami w tych strukturach byli przede wszystkim pracownicy związani bezpośrednio z funkcjonowaniem systemu oraz inni przedstawiciele administracji terenowej biorący zarówno bezpośredni jak i pośredni udział w realizacji poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Ponadto badaniami objęto przedstawicieli służb spełniających zasadniczą rolę w realizacji procesu reagowania⁵ kryzysowego. Dla uzyskania pełnej, rzetelnej oraz fachowej informacji narzędziem badawczym zastosowanym w stosunku do powyższych grup, stał się kwestionariusz wywiadu.

² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.

³ 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. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

⁵ Mówiąc o reagowaniu mamy na uwadze działania realizowane jako element procesu zarządzania kryzysowego.

Dzięki znajdującym się w nim pytaniom otwartym i przeprowadzeniu ich analizy jakościowej, możliwym było uzyskanie bardzo różnorodnych, wszechstronnych i wyczerpujących odpowiedzi.

Dla uzyskania pełnego obrazu poglądów i opinii na temat systemu zarządzania kryzysowego, badaniami objęci zostali także mieszkańcy wcześniej wytypowanych miejscowości. Stanowią oni bowiem istotny element systemu reagowania kryzysowego podlegając przedsięwzięciom ochronnym i ratowniczym realizowanym przez wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże działające w strukturach systemu zarządzania kryzysowego. Zastosowanym w stosunku do tej grupy respondentów narzędziem badawczym stał się kwestionariusz ankiety. Dzięki wykorzystanej w poszczególnych pytaniach kafeterii zamkniętej lub półotwartej, możliwe było uzyskanie konkretnych odpowiedzi dotyczących w znacznej mierze subiektywnego postrzegania jakości i sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, poszerzonego o wyrażenie własnych opinii w ramach pytań półotwartych, które podlegały dodatkowej analizie jakościowej. Dało to dodatkowy, bardzo wartościowy merytorycznie obraz systemu pozwalający na ocenę jego działania z punktu widzenia osoby zawodowo niezaangażowanej w działanie systemu oraz nie posiadającej wiedzy na temat zakładanego, idealnego poziomu jego sprawności i funkcjonalności.

Jakość funkcjonowania wybranych elementów SZK w warunkach „normalnych”

Pod pojęciem „normalnych” warunków funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego należy rozumieć warunki, w jakich system działa przed wystąpieniem zagrożenia lub sytuacji kryzysowej. Biorąc pod uwagę fazowość realizacji procesu zarządzania kryzysowego – system w „normalnych” warunkach funkcjonuje w fazie zapobiegania i fazie przygotowania⁶. Takie pojmowanie „normalnych” warunków znajduje również potwierdzenie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w której w pojęciu zarządzania kryzysowego, zapobieganie i przygotowanie umieszczono przed reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń i odtwarzaniem zasobów⁷.

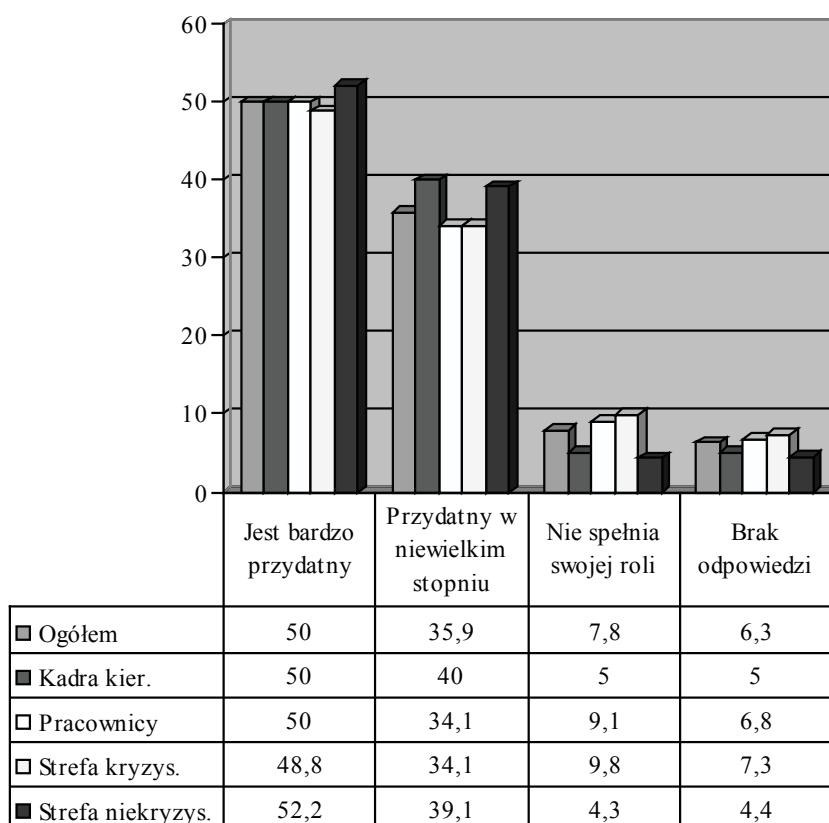
Istotnym elementem dobrze funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego jest właściwie przeprowadzone planowanie, a w jego efekcie – opracowanie planu zarządzania kryzysowego obejmującego, m. in. działania planowane i realizowane na wypadek wystąpienia zdarzeń i sytuacji ujętych w ocenie zagrożenia danego terenu (zarówno tych, które zaistniały w przeszłości, a więc mogą wystąpić ponownie, jak i tych, które nie wystąpiły, ale przewiduje się, że mogą wystąpić).

⁶ *Rozporządzenie 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. z 2002 r., Nr 21, poz. 1818, § 10 pkt 2 i 3.

⁷ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 59 z późn. zm., art. 2.

Tak przygotowany Plan Zarządzania Kryzysowego powinien być podstawowym dokumentem wykorzystywanym w realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

Wyniki badań wykazały, że na wszystkich szczeblach zarządzania powyższe Plany zostały opracowane, jednak w wielu przypadkach ich praktyczna przydatność budzi pewne wątpliwości. Oceniając przydatność Planów Zarządzania Kryzysowego, osoby odpowiedzialne za jego wykonawstwo, m. in. stwierdzały, że: *Narzucony schemat jest zbyt szczegółowy i ze względu na małą elastyczność jest mało przydatny, nie pozwala na decyzyjne wykorzystanie służb⁸; Plan to zbyt obszerny dokument zawierający wiele materiału zbytecznego⁹; Działania w konkretnej sytuacji ... przede wszystkim z intuicji i logiki. Plan daje ramy, ale nie daje skuteczności¹⁰; W sytuacji nagłego zdarzenia działa się stosownie do okoliczności a nie według Planu. Jest zbyt sztywny, działania planowane są zadaniowo a nie funkcjonalnie, jest zbyt rozbudowany¹¹.*



Rys. 2. Przydatność Planów Zarządzania kryzysowego w opinii pracowników ds. zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

⁸ Wypisy z wywiadów, pyt. 17, Ankieta nr 2, nr porz. 2.

⁹ Ibidem, nr porz. 9.

¹⁰ Ibidem, nr porz. 21.

¹¹ Ibidem, nr porz. 6.

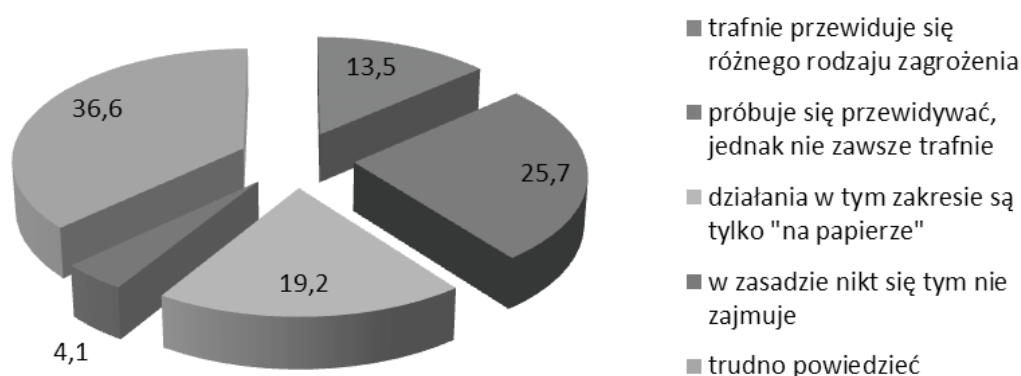
Tylko połowa respondentów uznała, że plany są bardzo przydatne, natomiast prawie 44% badanych uznało, że plany są przydatne w niewielkim stopniu lub nie spełniają swojej roli.

Podstawą dobrego planowania jest zawsze właściwa ocena zagrożenia danego terenu, pozwalająca na określenie hierarchii tychże zagrożeń a następnie działań i zadań, jakie należy realizować w celu uniknięcia zagrożenia lub minimalizacji możliwości jego wystąpienia oraz w dalszej kolejności procedur działania na wypadek zaistnienia sytuacji noszącej znamiona nadzwyczajnego zagrożenia (klęski żywiołowej). Realizacja procesu przewidywania różnego rodzaju zagrożeń i sytuacji kryzysowych była poddana badaniom i podlegała ocenie członków takich grup osobowych jak: pracownicy administracji, funkcjonariusze służb ratowniczo – porządkowych i pozostali obywatele. Wyniki ankiet wskazują na dosyć słaby poziom tego typu działań w badanych obszarach. Tylko niecałe 14% respondentów stwierdziło, że *trafnie przewiduje się różnego rodzaju zagrożenia*. Zdaniem ok. 26% badanych *próbuje się przewidywać, jednak nie zawsze trafnie*. Zdecydowaną negatywną ocenę działań w tym zakresie dało łącznie ponad 23% ankietowanych, w tym 19,3% stwierdziło, że *działania w tym zakresie są tylko na papierze* a niewiele ponad 4% jest zdania, że *w zasadzie tym się nikt nie zajmuje*. Analizując wyniki ankiet w rozbiciu na respondentów ze strefy kryzysowej i strefy niekryzysowej, należy stwierdzić, że zasadniczo te wyniki nie różniły się. Kilkuprocentowa różnica wystąpiła jedynie w odpowiedziach: *w zasadzie tym się nikt nie zajmuje* – gdzie w ten sposób odpowiedziało ponad 5% respondentów ze strefy kryzysowej a tylko niecałe 3% ze strefy niekryzysowej. Należy przypuszczać, iż przyczyna tkwi w tym, że pomimo cyklicznego występowania w strefie kryzysowej określonych zagrożeń, to w ocenie badanych efektywność działań władz (Systemu Zarządzania Kryzysowego) nadal nie jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców, którzy sądzą, że tymi zagrożeniami mało kto się przejmuje. Ocenę funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie *przewidywania* różnego rodzaju zagrożeń przedstawiają poniższe diagramy. Wyraźnie z nich wynika, że najwyższą trafność przewidywania zagrożeń oceniają pracownicy administracji (czyli ci, którzy realizują to zadanie) a najniżej ci, których dotyczą działania podejmowane w celu przeciwdziałania zagrożeniom, czyli mieszkańcy badanych obszarów.

Tabela 1. Opinie pracowników administracji w zakresie przewidywania zagrożeń

| Lp. | Odpowiedź | (%) |
|-----|--|------|
| 1. | trafnie przewiduje się różnego rodzaju zagrożenia | 13,5 |
| 2. | próbuje się przewidywać, jednak nie zawsze trafnie | 25,7 |
| 3. | działania w tym zakresie są tylko „na papierze” | 19,2 |
| 4. | w zasadzie nikt się tym nie zajmuje | 4,1 |
| 5. | trudno powiedzieć | 36,6 |

Źródło: opracowanie własne.

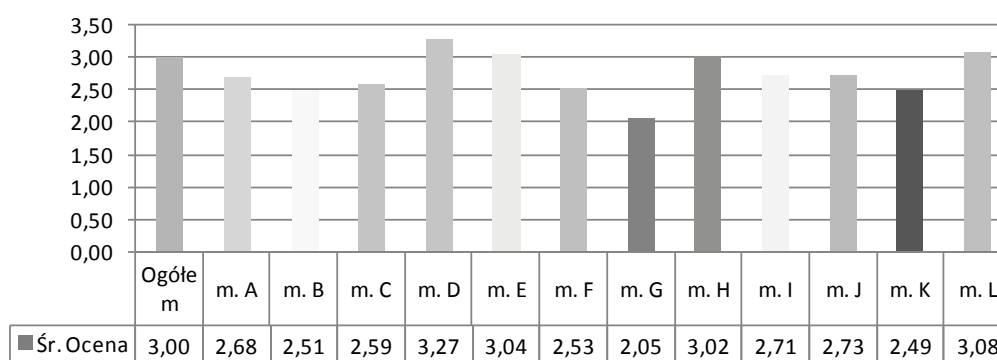


Rys. 3. Ocena funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie przewidywania zagrożeń i sytuacji kryzysowych (w %)

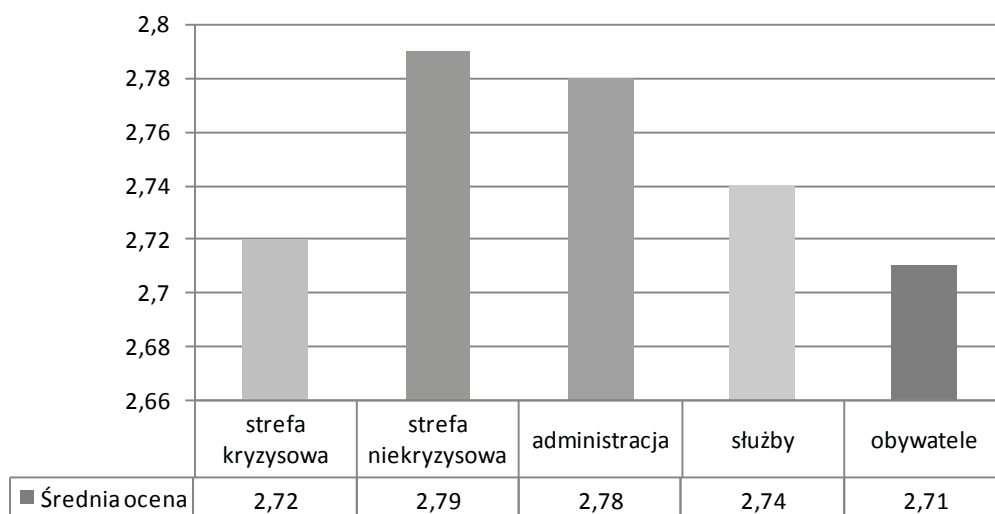
Źródło: opracowanie własne.

O negatywnej lub co najwyżej miernej ocenie funkcjonowania świadczą również wyniki badań przedstawione w skali ocen: 1 – 5. Po uśrednieniu wyników, ogólna ocena ogółu respondentów w zakresie przewidywania różnego rodzaju zagrożeń ukształtowała się na poziomie oceny dostatecznej (**3,00**). W odniesieniu do poszczególnych miejscowości te oceny zawarte były w przedziale: od **2,05** do **3,27**. Na **12** miejscowości mieszkańcy **8** badanych obszarów ocenili trafność przewidywania zagrożeń poniżej oceny **3,00**, w tym były **2** oceny poniżej **2,50**, czyli zdecydowanie niedostateczne: **2,05** i **2,49**. Kolejne **3** miejscowości ledwie przekroczyły próg oceny **2,50** (**2,51**, **2,53** i **2,59**). Wśród tych **5** najniżej ocenionych miejscowości, **4** zlokalizowane są w strefie kryzysowej, czyli tam gdzie zagrożenia określonego typu pojawiają się cyklicznie.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 4. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie PRZEWIDYWANIA zagrożeń (wg skali ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

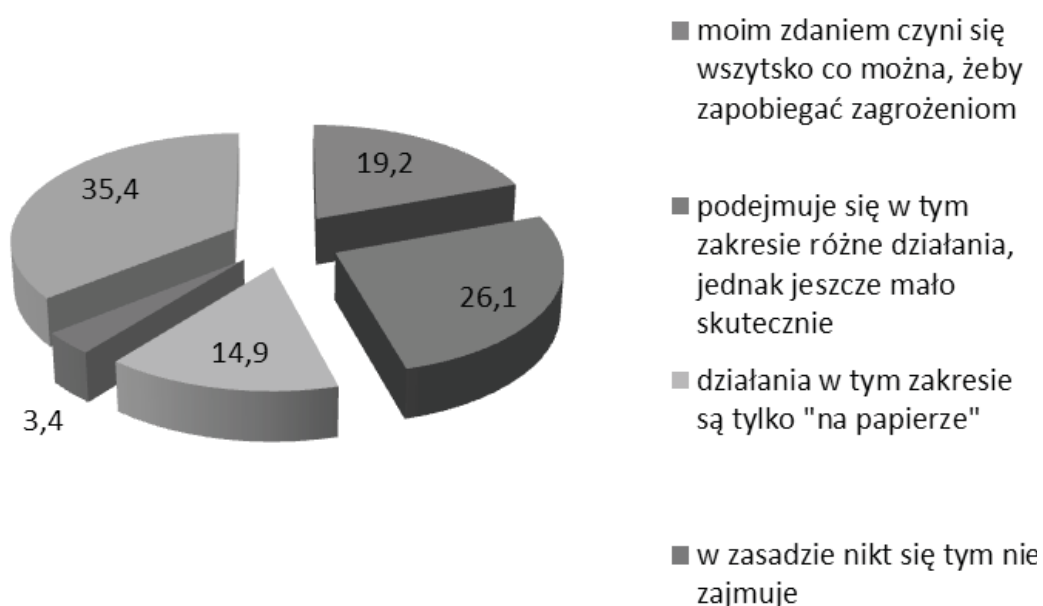
Analiza ocen funkcjonowania SZK w zakresie przewidywania zagrożeń, w podziale na strefy oraz grupy osobowe również nie wygląda najlepiej. Poziom ocen nie przekroczył **2,80**, przy czym różnice ocen dokonanych przez mieszkańców obu stref niewiele się od siebie różnią (różnica **0.07**). Najwyżej ocenili trafność przewidywania możliwości wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń pracownicy administracji (**2,78**), czyli ci którzy są bezpośrednio zaangażowani w realizację tego zadania Systemu. Najniższą ocenę (**2,71**) wystawiły osoby, które odczuwają skutki słabego poziomu przewidywania potencjalnych zagrożeń, czyli mieszkańcy badanych obszarów.

Trafne przewidywanie różnego rodzaju zagrożeń mogących wystąpić na danym terenie, jest elementem Systemu Zarządzania Kryzysowego pozwalającym na zaplanowanie przedsięwzięć mających na celu zapobieganie tym zagrożeniom. O tym jak w opinii respondentów *przewidywanie* przekłada się na ocenę działań w zakresie *zapobiegania* świadczą przedstawione poniżej wyniki badań.

Tabela 2. Funkcjonowanie systemu w zakresie ZAPOBIEGANIA zagrożeniu w ocenie badanych

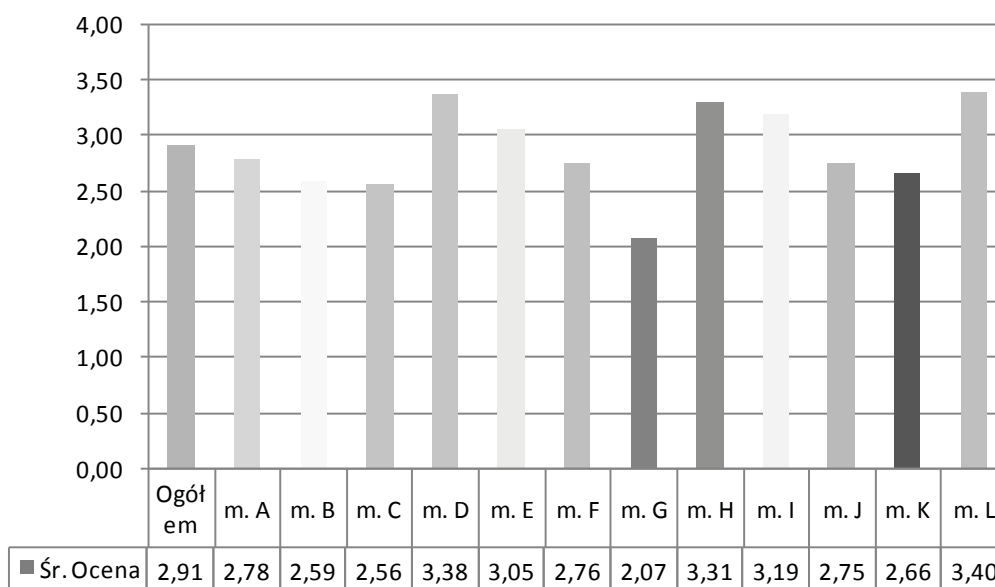
| Lp. | Odpowiedź | (%) |
|-----|--|------|
| 1. | moim zdaniem czyni się wszystko co można, żeby zapobiegać zagrożeniom | 19,2 |
| 2. | podejmuje się w tym zakresie różne działania, jednak jeszcze mało skutecznie | 26,1 |
| 3. | działania w tym zakresie są tylko „na papierze” | 14,9 |
| 4. | w zasadzie nikt się tym nie zajmuje | 3,4 |
| 5. | trudno powiedzieć | 35,4 |

Źródło: opracowanie własne.

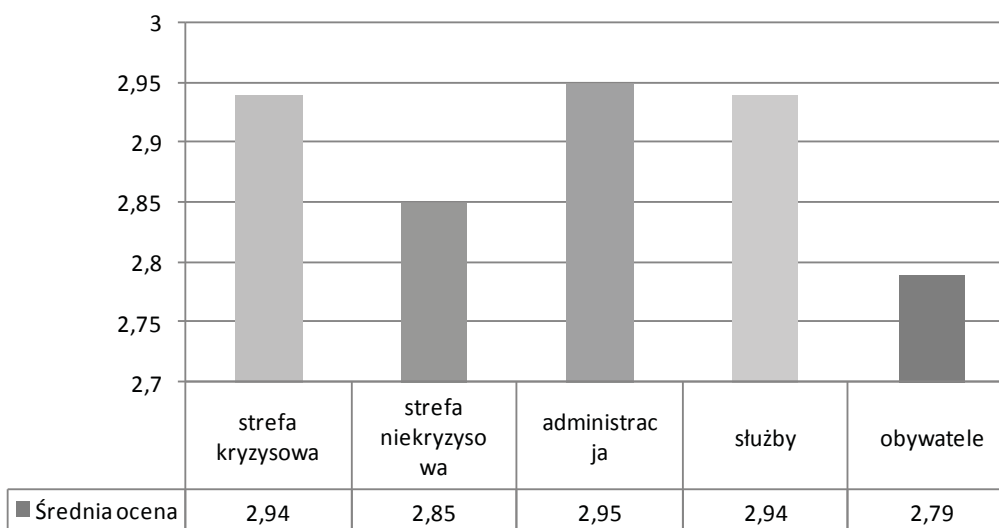
**Rys. 5.** Procentowa ocena funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego w zakresie ZA-POBIEGANIA zagrożeniom

Źródło: opracowanie własne.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 6. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie ZAPOBIEGANIA zagrożeniom (skala ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki pozwalają dostrzec pewną analogię w stosunku do pytania poprzedniego. Około **19%** ankietowanych ocenia funkcjonowanie systemu w zakresie zapobiegania jako prawidłowe. Jednak podobnie jak w pytaniu 18 aż **26%** respondentów uważa, że podejmowane działania są w znacznej mierze niesku-

teczne. Podobna jest także liczba osób uważających, że system nie działa w ogóle lub jest to tylko „papierowa fikcja”: *Działania w tym zakresie są tylko na papierze*¹², *System jest w fazie embrionalnej*¹³, *Działają w momencie już zaistniałego zagrożenia*¹⁴, *Z zapobieganiem jest gorzej, jak już dojdzie to wtedy myślą co trzeba zrobić*¹⁵. Analogicznie również ponad 1/3 respondentów nie posiada zdania na ten temat. Co najwyżej *slabe* działanie systemu w zakresie zapobiegania potwierdzają uśrednione wyniki przeprowadzonych badań, przedstawione w skali 1 – 5. Ogólna ocena funkcjonowania systemu w zakresie zapobiegania zagrożeniom nie przekroczyła poziomu oceny **3,00 (2,91)**. W jednej z miejscowości i to znajdującej się w strefie kryzysowej, mieszkańcy ocenili funkcjonowanie systemu w ww. zakresie na ocenę niedostateczną (**2,07**). Jest to miejscowość, w której cyklicznie występuje sytuacja powodziowa i każdorazowo występują duże straty materialne, w wyniku czego mieszkańcy tej miejscowości mogli nabrać przekonania, że w tej materii nic nie ulega zmianie a działania są podejmowane dopiero w chwili zaistnienia zagrożenia. Podobnie jak w przypadku przewidywania, najwyższe oceny wystawili pracownicy administracji i członkowie służb (odpowiednio: **2,95 i 2,94**). Nie zmienia to jednak faktu, że powyższe oceny wskazują na niewydolność systemu lub nawet na jego brak jako struktury organizacyjnej.

Kolejnym elementem warunkującym sprawne funkcjonowanie SZK w warunkach „normalnych” jest efektywnie działający System Wykrywania i Alarmowania o Zagrożeniach. Na dzień dzisiejszy funkcjonowanie tego Systemu reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach¹⁶. Na szczeblu krajowym nadzór nad Systemem sprawuje Minister Obrony Narodowej, natomiast na szczeblach niższych system nadzorują, odpowiednio: wojewoda, starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), wójt (burmistrz, prezydent miasta). Sprawę nadzoru nad systemem na szczeblu województwa, powiatu i gminy reguluje ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Wyżej wspomniane akty prawne, czyli ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. są jedynymi aktami prawnymi odnoszącymi się do sprawy organizacji i funkcjonowania systemu alarmowania i powiadamiania o skażeniach i innych zagrożeniach ujętych, m. in. w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W żadnych z tych aktów nie ma zapisu mówiącego o obowiązku tworzenia systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania na szczeblu powiatu i gminy. Mowa jest tylko o sprawowaniu nadzoru poprzez Centra Zarządzania Kryzysowego funkcjonujące na odpowied-

¹² Wypisy z ankiet dla wybranych pytań otwartych, Pyt. 19, nr porz. 3.

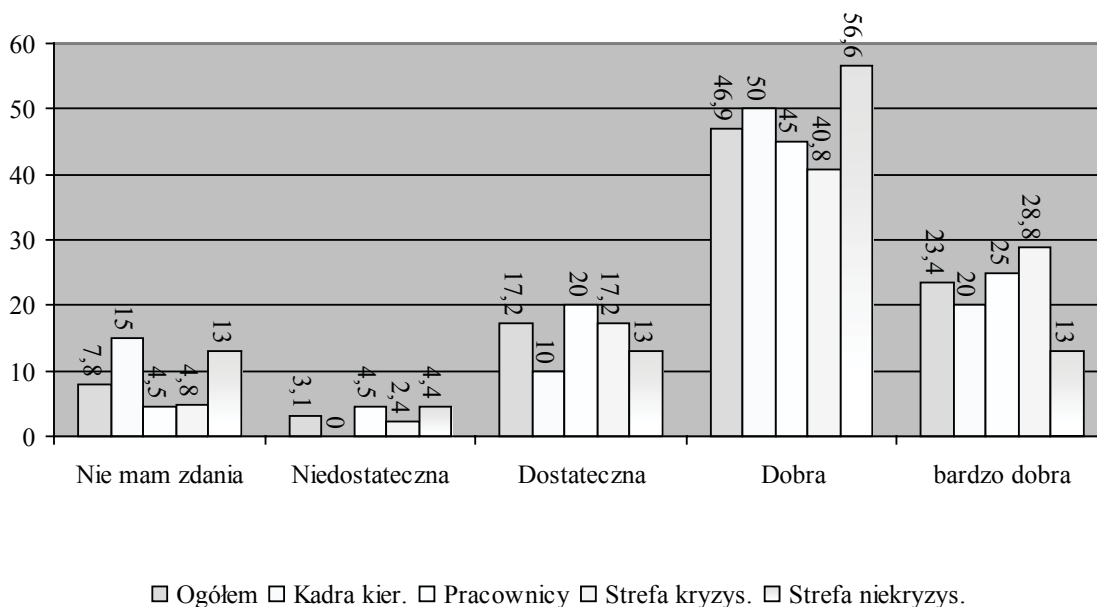
¹³ Ibidem, nr porz. 32.

¹⁴ Ibidem, nr porz. 75.

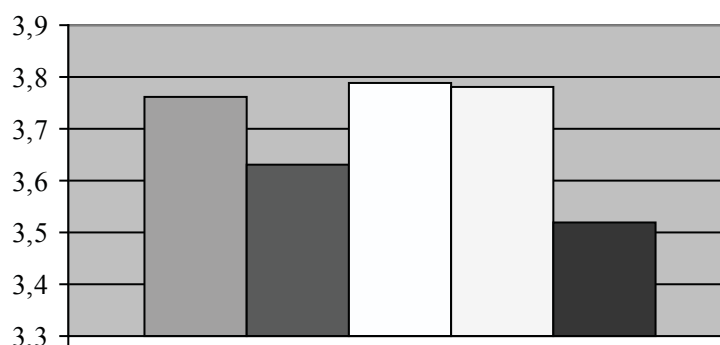
¹⁵ Ibidem, nr porz. 93.

¹⁶ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz. U. 2013, poz. 96.

nim szczeblu zarządzania kryzysowego. Opierając się na wypowiedziach osób badanych można stwierdzić, że powyższy system funkcjonuje jedynie w miastach i w większości przypadków bazuje na urządzeniach instalowanych jeszcze w XX w., przejętych po zlikwidowanych Inspektoratach Obrony Cywilnej. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do szczebla lokalnego możemy mówić tylko o systemie alarmowania i powiadamiania jako elementu składowego Systemu Wykrywania i Alarmowania o Zagrożeniach. W większości miejscowości system tworzą mechaniczne syreny wirnikowe z modułem umożliwiającym sterowanie radiowe z centralki znajdującej się w Centrum Zarządzania Kryzysowego lub w pomieszczeniu zajmowanym przez komórkę organizacyjną ds. zarządzania kryzysowego. Te syreny spełniają swoje zadanie jako urządzenia alarmowe, ale tylko w zakresie ogłoszenia sygnału alarmowego, określonego w załączniku do ww. rozporządzenia z dnia 7 stycznia 2013 r. Niestety na tym ich możliwości się kończą. Pomimo tego osoby realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oceniają funkcjonowanie systemu alarmowania i powiadamiania na ocenę dobrą, chociaż dane uśrednione wskazują na dostateczną ocenę funkcjonowania systemu alarmowania i ostrzegania.



Rys. 7. Funkcjonowanie systemu alarmowania i powiadamiania w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (w %)
 Źródło: opracowanie własne.

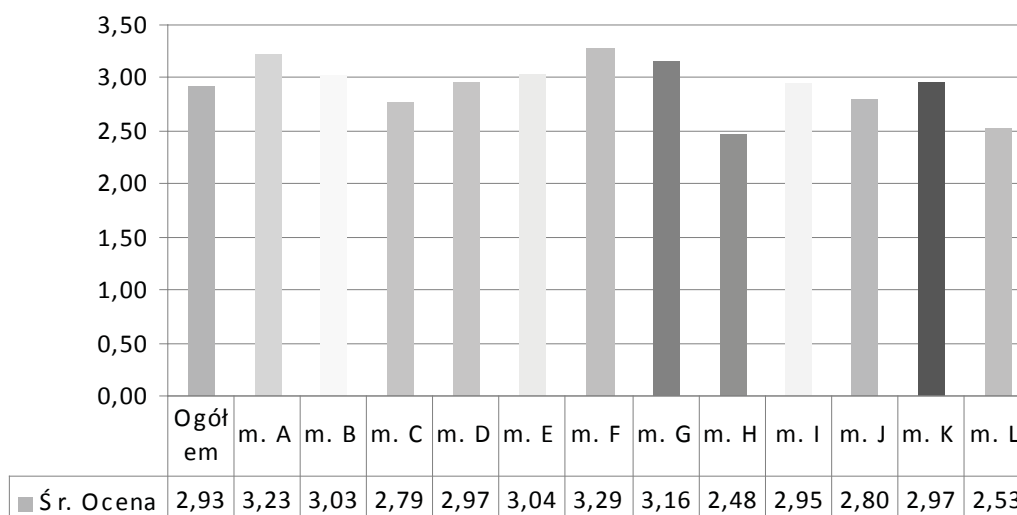


| | |
|---------------------|------|
| ■ Ogółem | 3,76 |
| ■ Kadra kier. | 3,63 |
| □ Pracownicy | 3,79 |
| □ Strefa kryzys. | 3,78 |
| ■ Strefa niekryzys. | 3,52 |

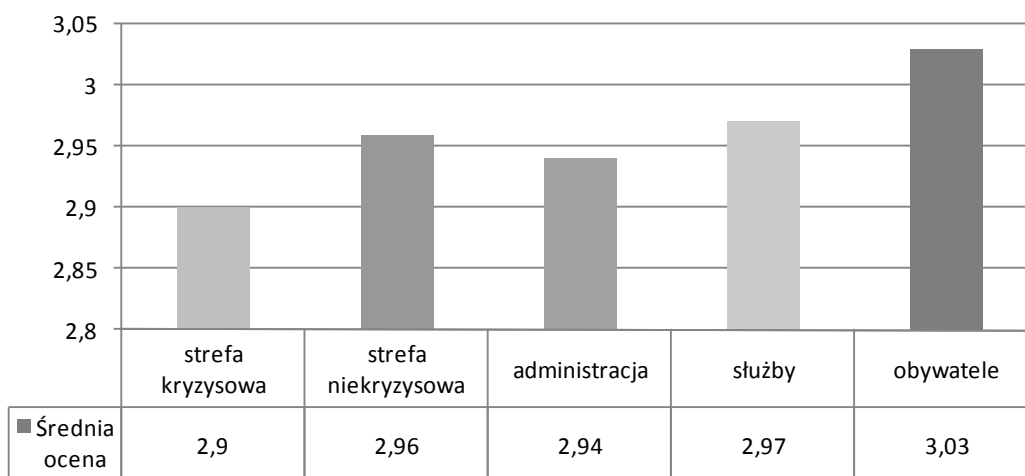
Rys. 8. Ocena funkcjonowania systemu alarmowania i powiadamiania w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (wg skali ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



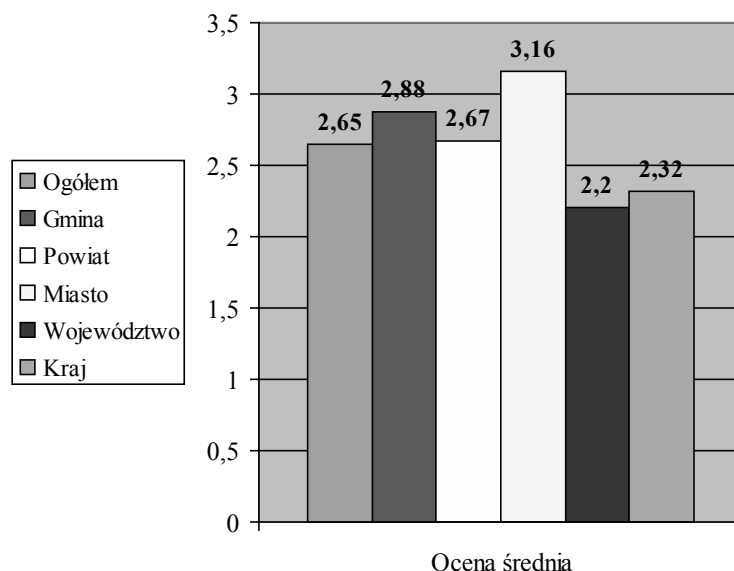
Rys. 9. Ocena skuteczności systemu alarmowania i ostrzegania (w skali ocen: 1 – 5)
Źródło: opracowanie własne.

Tak niska ocena skuteczności systemu wynika niewątpliwie ze słabych właściwości i skuteczności przestarzałych syren, w które jest wyposażony system jak również ze zbyt małego zasięgu syren. W niektórych miejscowościach syreny mechaniczne są wymieniane na syreny elektroniczne i jest to działanie w dobrym kierunku. Syreny elektroniczne, mające dołączony moduł foniczny umożliwiające przekazywanie krótkich komunikatów, spełniają dwie funkcje, tj. alarmowania i powiadamiania, a nie jak w przypadku syren mechanicznych, jedną czyli tylko alarmowania. Jest to o tyle ważne, że obecnie, kiedy znajomość sygnałów alarmowych przez ludność jest co najwyżej mierna, moduł foniczny syren elektronicznych umożliwia przekazanie krótkiej informacji o przyczynie i rodzaju alarmu oraz instrukcji dalszego zachowania się mieszkańców danego rejonu.

Na potrzeby alarmowania mieszkańców coraz więcej badanych podmiotów planuje wykorzystywać łączność komórkową przekazując informacje w postaci wiadomości SMS. Wiadomości są wysyłane przez pracowników Centrum Zarządzania Kryzysowego i zawierają wcześniej ustalony komunikat. Jest to usługa bezpłatna dla mieszkańców rejonu objętego tą formą powiadamiania o zagrożeniach. Także na potrzeby łączności kierowania i współdziałania funkcjonują oprócz klasycznych informacji przekazywanych łączami kablowymi systemy alternatywne wykorzystujące sieci komórkowe oraz Internet, w ramach którego wykorzystywać planuje się ogólnie dostępne komunikatory jak również specjalnie opracowane systemy lokalne.

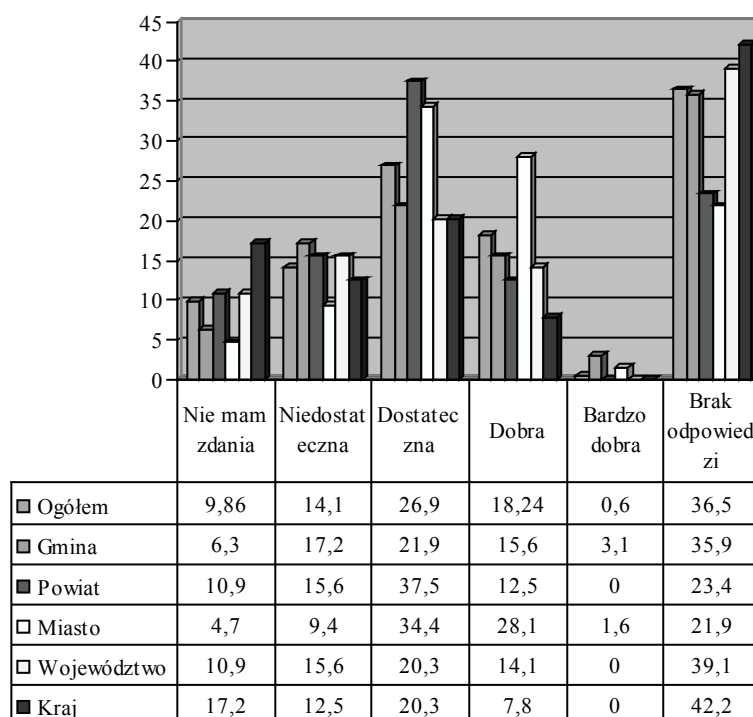
Czynnikiem w zasadniczy sposób decydującym o sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu Systemu Zarządzania Kryzysowego jest zabezpieczenie materiało-wo – techniczne oraz finansowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego. Bada-

jąc ten element, poproszono pracowników ds. zarządzania kryzysowego o ocenę zabezpieczenia materiałowo – technicznego i finansowanie działania Systemu Zarządzania Kryzysowego na wszystkich szczeblach zarządzania: od gminy po szczebel centralny. Oceny w ujęciu zarówno procentowym jak i arytmetycznym przedstawiają poniższe rysunki.



Rys. 10. Zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań SZK w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (skala ocen: 1 – 5)

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 11. Zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań SZK w ocenie pracowników ds. zarządzania kryzysowego (%)

Źródło: opracowanie własne.

Jak wyraźnie widać z rysunków, zabezpieczenie materiałowo – techniczne jest oceniane przez pracowników ds. zarządzania kryzysowego, bardzo krytycznie. Uogólniając wyniki należy stwierdzić, że powyższy element funkcjonowania SZK został oceniony na ocenę dostateczną, a w przypadku zarządzania na szczeblu wojewódzkim i centralnym nawet na ocenę niedostateczną. Z wywiadów przeprowadzonych w czasie badań terenowych wynika, że zabezpieczenie materiałowo – techniczne i finansowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w stosunku do istniejących lub przewidywanych zagrożeń, jest niewystarczające. Pomimo tego, że tworzenie i wyposażanie magazynów przeciwpowodziowych jest obowiązkiem na każdym szczeblu zarządzania (tam, gdzie występuje zagrożenie powodziowe), to w trakcie wywiadów zwracano uwagę na ich bardzo słabe zaopatrzenie w niezbędny sprzęt i materiały – *Brak sprzętu do walki z podtopieniami, organizowanie worków do tworzenia wałów dopiero w przypadku wystąpienia podtopień, kupowanie plandek do przykrycia dachów dopiero wtedy, gdy są zerwane dachy*¹⁷, *Minimalne zabezpieczenie materiałowe*¹⁸, *Od lat planowanie budżetu jest na jednorodnym poziomie, magazyn pod względem powierzchni i wyposażenia nie jest wystarczający na zabezpieczenie działań, np. w pilnych działaniach powodziowych*¹⁹. Niski poziom finansowania, szczególnie jeśli chodzi o szczebel gminy i powiatu przekłada się na to, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają w magazynach sprzętu specjalistycznego, daje się odczuć niski poziom funkcjonowania systemu łączności, nie funkcjonują etatowe Centra Zarządzania Kryzysowego. Często pojawiającym się stwierdzeniem było: *Brak precyzyjnych przepisów finansowania zadań Systemu Zarządzania Kryzysowego skutkuje brakiem j.s.t. wydatkami na ten cel, dopiero sytuacja kryzysowa otwiera oczy decydom w gminie i powiecie, że nie są przygotowani do działań w sytuacjach kryzysowych*²⁰. Do pozytywów pracownicy ds. zarządzania kryzysowego zaliczali zapis w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, dotyczący obowiązku tworzenia rezerwy celowej, zwracając przy tym uwagę, że winna zostać stworzona możliwość wykorzystywania tej rezerwy w fazie przygotowania a nie tylko w celu realizacji zadań związanych z reagowaniem na zaistniałe zagrożenie i następnie w fazie odbudowy. Pozytywnie również jest oceniana możliwość otrzymania zwrotu środków finansowych wydatkowanych przez samorzady na działania związane z usuwaniem nadzwyczajnych zagrożeń, podkreślano się przy tym, że należałoby uprościć i skrócić procedury związane z ustalaniem i wyceną szkód.

Analiza wypowiedzi osób badanych pozwala na wysunięcie przypuszczenia, że szczególnie w strefach kryzysowych przewidywanie zagrożeń oraz przygotowanie do przeciwdziałania im realizowane jest w sposób adekwatny do posiadanych środków finansowych, które jednak w niemal każdej z badanych jednostek

¹⁷ Wypisy z wywiadów, nr porz. 4, pyt. 14.

¹⁸ Ibidem, nr porz. 23.

¹⁹ Ibidem, nr porz. 33.

²⁰ Ibidem, nr porz. 35.

są niewystarczające. Ponadto w strefach tych przygotowania traktowane są znacznie bardziej konkretnie ze względu na wyciągnięte wnioski praktyczne, a nie wynikające jedynie z przeprowadzanych ćwiczeń. Wśród praktycznych modyfikacji systemu, zmierzających do sprawniejszego jego funkcjonowania należy wymienić przede wszystkim zakup sprzętu (głównie agregatów prądotwórczych oraz środków łączności), uzupełnianie baz danych, zwiększenie liczby spotkań zespołów zarządzania kryzysowego czy przygotowanie nowych procedur reagowania. W zakresie zabezpieczenia materiałowo-technicznego oraz przygotowania terenu i infrastruktury realizowane są natomiast przedsięwzięcia związane z umacnianiem wałów przeciwpowodziowych, uzupełnianiem zasobów w magazynach sprzętu ratowniczego (zakup worków, materacy, śpiworów, płacht brezentowych, itp.) czy rozbudową systemu ostrzegania i alarmowania (uruchamianie systemów powiadamiania SMS). Oprócz tego, szczególnie w strefach kryzysowych nasiliły się wspólne ćwiczenia elementów administracyjnych systemu zarządzania kryzysowego z siłami ratunkowymi zarówno państwowymi jak i społecznymi.

W zakresie potencjalnych zmian, które powinny zostać dokonane w przyszłości respondenci na pierwszym miejscu wymieniają finansowanie systemu, które ich zdaniem należy dostosować do istniejących potrzeb, w myśl zasady, że „z pustego i Salomon nie naleje”. Wskazują oni ponadto na konieczność dokonania modyfikacji prawnych, rozpoczynając od szczebla centralnego i regulacji prawa krajowego, na prawie lokalnym skończywszy²¹. Zdarza się bowiem, że przygotowanie planów zarządzania kryzysowego lub innych dokumentów prawa lokalnego napotyka na istotne trudności ze względu na brak kompatybilności rozwiązań centralnych z realiami funkcjonowania administracji terenowej. W konsekwencji pracownicy komórek ds. zarządzania kryzysowego są zmuszeni do szukania złotego środka, który pogodziłby wymagania organów nadrzędnych z możliwościami działania szczebla lokalnego.

Wśród koniecznych modyfikacji wymieniane są także wzmocnienie monitoringu oraz zmiana sposobu oceny zagrożeń, w celu zwiększenia jego obiektywizacji. Mimo stosowanego w obecnej sytuacji ujednoliconego algorytmu przygotowania raportu o zagrożeniach, w opinii pracowników struktur administracyjnych istnieje jeszcze szereg niedociągnięć utrudniających obiektywne przewidywanie i ocenę stopnia potencjalnego niebezpieczeństwa.

Równie istotnym elementem niezbędnych zmian powinny stać się powiązane ze sobą funkcjonalnie: obieg informacji, przeprowadzanie ćwiczeń oraz edukacja i przygotowanie obywateli. Skuteczna informacja specjalistyczna – skierowana do organów i struktur zarządzania i reagowania kryzysowego oraz treści szkoleniowo-informacyjne adresowane do społeczności lokalnych warunkują bowiem skuteczne współdziałanie służb i społeczeństwa. Egzekwowanie zdobytej wiedzy

²¹ Wskazuje się np. na konieczność „odchudzenia” planów zarządzania kryzysowego w celu zwiększenia ich czytelności i możliwości wprowadzenia w życie.

i umiejętności w drodze ćwiczeń pozwala natomiast na praktyczne przygotowanie się do realnych działań, co więcej umożliwia, lecz tylko dzięki regularności, wyrobienie pewnego rodzaju nawyku, który pozwoli na racjonalne zachowanie się w momencie zaistnienia faktycznej sytuacji kryzysowej.

Jakość funkcjonowania wybranych elementów SZK w warunkach kryzysowych

Pod pojęciem funkcjonowania SZK w warunkach kryzysowych należy rozumieć funkcjonowanie Systemu podczas realizacji zadań fazy reagowania i fazy odbudowy.

Pracownicy komórek ds. zarządzania kryzysowego pytani o jakość funkcjonowania systemu w fazie reagowania wskazali przede wszystkim na funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jako komponentu realizującego przedsięwzięcia z zakresu reagowania kryzysowego. W ich opinii system nie jest jeszcze w pełni zintegrowany począwszy od uczestniczących w nim służb, jak i realizowanych procedur, na systemie łączności skończywszy. Konieczne jest pełne zespolenie wszystkich podmiotów ratowniczych biorących udział w akcjach ratunkowych. Brak takiego rozwiązania wpływa zasadniczo na sprawność ich prowadzenia nawet przy prawidłowo funkcjonujących strukturach zarządzania kryzysowego w administracji publicznej. Utrudnione jest wydawanie poleceń, a więc także kierowanie akcją. Zdarza się, że przekazywane służbowymi kanałami łączności meldunki nie są czytelne dla wszystkich uczestników akcji. Wątpliwości budzą także sprawy kompetencyjne w zakresie realizacji zasady jednoosobowego kierownictwa, w kontekście wydawania poleceń czy dowodzenia kilkoma służbami, instytucjami i organizacjami społecznymi biorącymi jednocześnie udział w akcji.

W zakresie przygotowania sił postulowano także aktywizację OC. W chwili obecnej potencjał Obrony Cywilnej jest stosunkowo mały w porównaniu do pozostałych podmiotów ratowniczych. Nieliczne i źle wyposażone²² formacje nie są w stanie skutecznie współdziałać z jednostkami straży pożarnej. Brak jest regulacji prawnych określających możliwość użycia formacji OC w sytuacjach zagrożeń, gdy nie ogłoszono stanu klęski żywiołowej, co także utrudnia wykorzystanie obrony cywilnej w działaniu. Ponadto, w powszechnie obowiązującej interpretacji prawa krajowego Obrona Cywilna pozostaje „rezerwą” sił ratowniczych na wypadek podnoszenia stanów gotowości obronnej państwa. W rezultacie powoduje to faktyczny brak możliwości wykorzystania tych sił w warunkach wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych czasu pokoju.

²² Z reguły formacje posiadają na swoim stanie stary i zużyty sprzęt pozyskany z agencji mienia wojskowego lub przejęty po likwidowanych jednostkach wojskowych. Ma on w znacznej mierze kilkadziesiąt lat i często wątpliwą wartość użytkową. Ponadto nie wypracowane zostały jednoznaczne i ujednolicone dla obszaru kraju normy należności dla formacji, co znakomicie utrudnia ich bieżącą aprowizację.

Wśród wniosków dotyczących dysponowania sił ratowniczych pojawiła się także sugestia uproszczenia procedur wykorzystania pododdziałów i oddziałów sił zbrojnych. W obecnym ich kształcie skierowanie nawet niewielkiego pododdziału w tzw. „trybie podstawowym”²³ wymaga oficjalnej decyzji wojewody oraz konsultacji z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym i dowódcą Rodzaju Sił Zbrojnych. W konsekwencji wydłuża to znacznie proces decyzyjny i opóźnia skierowanie sił do działania – obecnie minimalny czas faktycznego wejścia pododdziałów wojska do akcji to 24 godz. od chwili zgłoszenia zapotrzebowania na użycie pododdziałów Sił Zbrojnych do akcji ratowniczej.

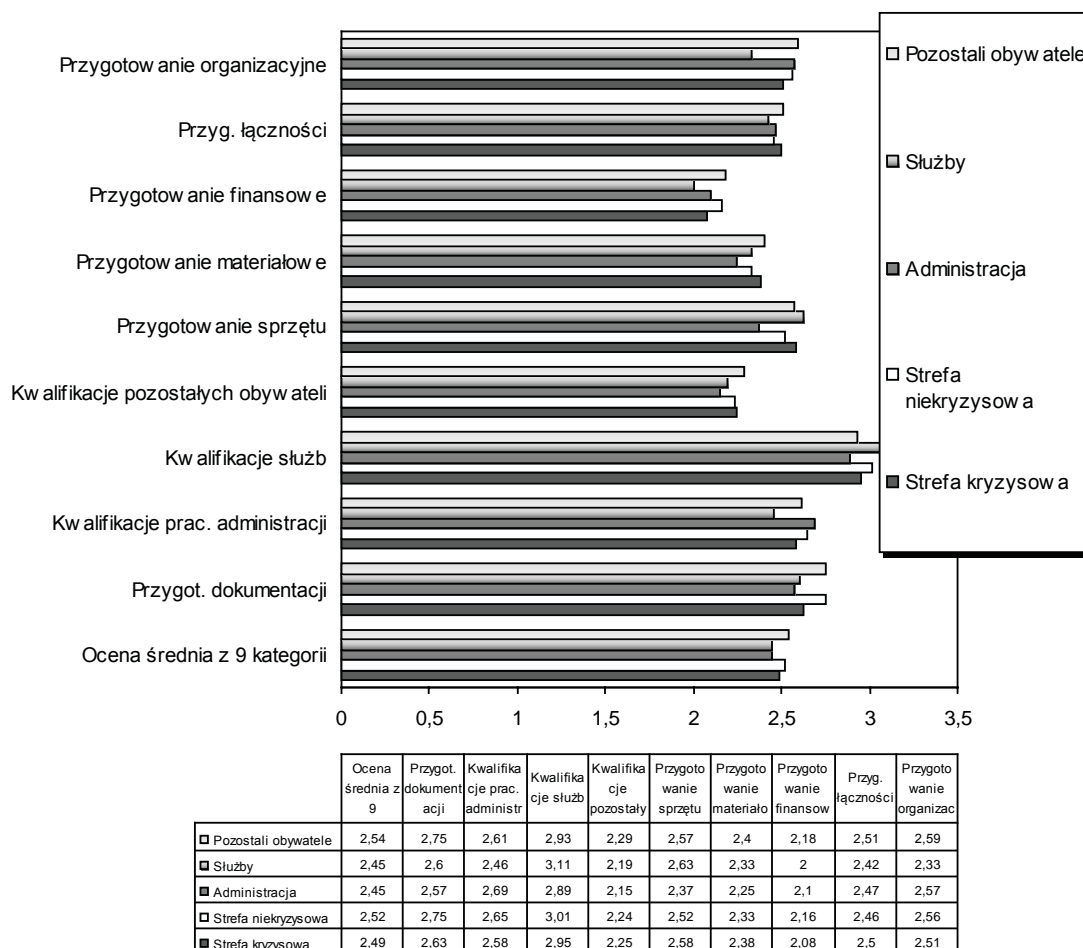
Kolejna sugestia dotycząca sprawności działania systemu w fazie reagowania dotyczyła przestrzegania („szanowania”) założeń planów zarządzania kryzysowego i zamieszczonych w nich procedur. W opinii badanych często plany i prowadzone działania praktyczne są ze sobą mało skoordynowane. Jako przyczynę podaje się tutaj konieczność dostosowania procedur do wymogów organu nadrzędnego, zawartych w wytycznych do opracowywania planów zarządzania kryzysowego, co często kłóci się z rzeczywistymi możliwościami działania w praktyce. W rezultacie plany pozostają dokumentem „papierowym”, zaś realizacja działań oparta jest o reguły zwyczajowo przyjęte na danym terenie.

Cennym spostrzeżeniem respondentów było wskazanie na konieczność lepszego przygotowania samych obywateli w zakresie samoobrony i przygotowania sobie miejsca zamieszkania na ewentualną sytuację kryzysową. Rzetelna edukacja umożliwiłaby odciążenie sił ratunkowych od działań, które z powodzeniem mogą wykonywać obywatele bez niebezpieczeństwa narażenia się na utratę zdrowia czy życia. Chodzi przede wszystkim o zabezpieczenie we własnym zakresie artykułów pierwszej potrzeby, znajomość procedur ewakuacji czy numeru telefonu, pod którym można się skontaktować z kompetentną osobą w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Analiza wyników przeprowadzonych ankiet, wyrażona w %, pozwala na stwierdzenie, że system jest przygotowany do działania na poziomie dostatecznym. Świadczą o tym uzyskane wartości procentowe najbardziej zrównoważonych i zbliżonych odpowiedzi zaprezentowanych w pozycji „dostateczne”. Najwyżej – dobrze (**29%**) i bardzo dobrze (**12,1%**) oceniane są tylko kwalifikacje pracowników służb biorących udział w reagowaniu kryzysowym. Na drugim miejscu plasuje się przygotowanie dokumentacji – dobrze ocenia je **22%** badanych, zaś bardzo dobrze **13%** respondentów. Stosunkowo dobrze (**20%** badanych) oceniane są także kwalifikacje pracowników administracji. Na podobnym poziomie ocenia się elementy przygotowania materiałowo-technicznego. Zdecydowanie najniżej badani oceniają zaplecze finansowe oraz kwalifikacje obywateli w zakresie przygotowania do potencjalnych zagrożeń. Z analizy danych przedstawionych w diagramie 11 można wnioskować, że System Zarządzania Kryzysowego, w uśrednionej ocenie respondentów ze wszystkich trzech grup osobowych (administracja,

²³ Jest to najczęściej wykorzystywana procedura. Oprócz niej występują także: tryb alarmowy i nakazowy.

służby i pozostali obywatele), **nie jest przygotowany** do działania w sytuacji zagrożenia (**ocena średnia – 2,48**). Pomijając ogólną ocenę przygotowania SZK do działania, należy stwierdzić, że na wszystkie 9 kategorii, najwyżej ocenianą kategorią są *kwalfikacje funkcjonariuszy (pracowników) służb*. Jest to zgodna ocena reprezentantów wszystkich trzech badanych grup osobowych. Można sądzić, że ta stosunkowo wysoka ocena (wysoka na tle ocen w pozostałych kategoriach) wynika, m. in. z faktu, że reprezentanci służb są tą grupą osobową, której działania są widziane na co dzień przez obywateli. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że tego typu oceny zwykle są ocenami subiektywnymi, więc na ocenę przygotowania służb do działania w sytuacji zagrożenia, niewątpliwie mają wpływ efekty (wyniki) reagowania. Najniżej ocenianą kategorią, również w zgodnej ocenie wszystkich respondentów, jest *przygotowanie finansowe (średnia ocena – 2,09)*. Jest to znacznie niższa ocena tej kategorii przygotowania systemu do działania, niż ocena, którą wystawili pracownicy ds. zarządzania kryzysowego.



Rys. 12. Przygotowanie SZK do działań w sytuacjach kryzysowych (skala ocen: 1-5)
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Ocena przygotowania SZK do działań w sytuacjach kryzysowych w badanych miejscowościach (skala ocen: 1 – 5)

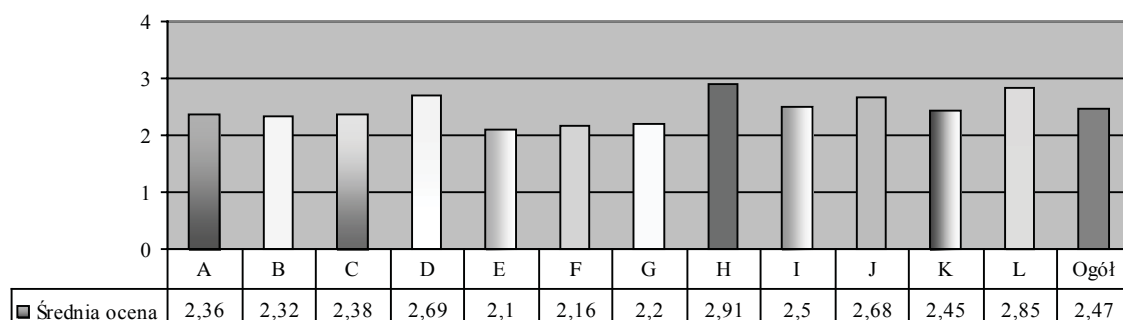
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | Ogółem |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Przygotowanie dokumentacji | 2,44 | 2,44 | 2,27 | 3,10 | 1,91 | 2,25 | 2,11 | 3,20 | 2,72 | 3,00 | 2,57 | 3,24 | 2,68 |
| Kwalifikacje administracji | 2,37 | 2,59 | 2,51 | 2,92 | 2,40 | 2,30 | 2,18 | 3,07 | 2,56 | 2,70 | 2,42 | 2,95 | 2,61 |
| Kwalifikacje służb | 3,00 | 2,81 | 2,91 | 3,24 | 2,70 | 2,65 | 2,62 | 3,65 | 3,08 | 3,01 | 2,76 | 2,97 | 3,20 |
| Kwalifikacje obywateli | 2,05 | 2,05 | 2,17 | 2,37 | 1,96 | 1,94 | 2,13 | 2,27 | 2,24 | 2,40 | 2,22 | 2,63 | 2,24 |
| Przygotowanie sprzętu | 2,38 | 2,24 | 2,54 | 2,60 | 2,09 | 2,28 | 2,24 | 3,05 | 2,64 | 2,77 | 2,57 | 2,93 | 2,55 |
| Przygotowanie materiałowe | 2,21 | 2,06 | 2,26 | 2,47 | 1,84 | 2,06 | 2,17 | 2,76 | 2,37 | 2,53 | 2,33 | 2,79 | 2,35 |
| Przygotowanie finansowe | 2,11 | 1,97 | 1,93 | 2,24 | 1,68 | 1,79 | 1,89 | 2,34 | 2,04 | 2,36 | 2,25 | 2,31 | 2,12 |
| Łączność | 2,35 | 2,28 | 2,38 | 2,52 | 2,14 | 2,00 | 2,20 | 2,90 | 2,47 | 2,69 | 2,44 | 2,99 | 2,48 |
| Przygotowanie organizacyjne | 2,34 | 2,45 | 2,42 | 2,79 | 2,19 | 2,16 | 2,29 | 2,98 | 2,40 | 2,63 | 2,50 | 2,88 | 2,53 |

łustym drukiem zaznaczono miejscowości zaliczone do strefy kryzysowej oraz oceny równe i niższe od 2,50.

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w tabeli 3 można stwierdzić, że oceny (opinie) mieszkańców badanych miejscowości potwierdzają **niedostateczną** ocenę stopnia przygotowania SZK do działań w sytuacjach kryzysowych. Różnica w ocenach jest prawie niezauważalna, gdyż wynosi tylko **0,05** na korzyść oceny wystawionej przez administrację i przedstawicieli służb. Przedstawienie oceny przygotowania w tzw. „skali szkolnej” czyli oceny od 1 do 5, pozwoliło na dostrzeżenie tego czego tak wyraźnie nie da się dostrzec przytaczając wyniki procentowe. Otóż z tabeli 3 wynika, że najbardziej krytycznie oceniają przygotowanie SZK do działania w sytuacji kryzysowej mieszkańcy miejscowości zaliczonych do tzw. „strefy kryzysowej”, w grupie miast powyżej 200 tys. mieszkańców. W dwóch miastach tej strefy, na 9 ocenianych kategoriach, pozytywnie oceniono tylko po jednej, tej samej kategorii (*kwalifikacje służb*). Pozostałe oceny, to oceny poniżej **2,50 (średnie oceny z 9 kategorii: m. E – 2,10; m. F – 2,16)**. **Zdecydowanie negatywnie** wszyscy respondenci ocenili sposób i zakres finansowania SZK (**najwyższa ocena – 2,36, ocena średnia – 2,12**). Konsekwencją niskich nakładów finansowych na przygotowanie SZK do działania jest **niedostateczne zabezpieczenie materiałowo – techniczne działań systemu (średnia ocena – 2,35)**. Tylko w 3 przypadkach przygotowanie materiałowe oceniono **powyżej 2,50**, przy czym najwyższa ocena to – **2,79**.

Niewątpliwie przyczyną tych negatywnych ocen jest fakt, że są to miejscowości, w których cyklicznie pojawiają się te same zagrożenia a czas i sposób reakcji na zaistniałe zdarzenia jest podobny do lat minionych (*brak zauważalnych pozytywnych zmian w czasie i sposobach reagowania na zbliżające się i zaistniałe zdarzenia oraz przywracania normalnych warunków życia*). Natomiast pozytywna ocena służb wynika z faktu, że ich działanie i kwalifikacje są widoczne i oceniane nie tylko w sytuacji zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych, ale również w życiu codziennym (*pożary, wypadki drogowe, zakłócenia porządku, itp.*).



Rys. 13. Przygotowanie SZK do działania w sytuacjach kryzysowych w opinii mieszkańców badanych miejscowości (skala ocen: 1 – 5; ocena średnia z 9 kategorii)
Źródło: opracowanie własne.

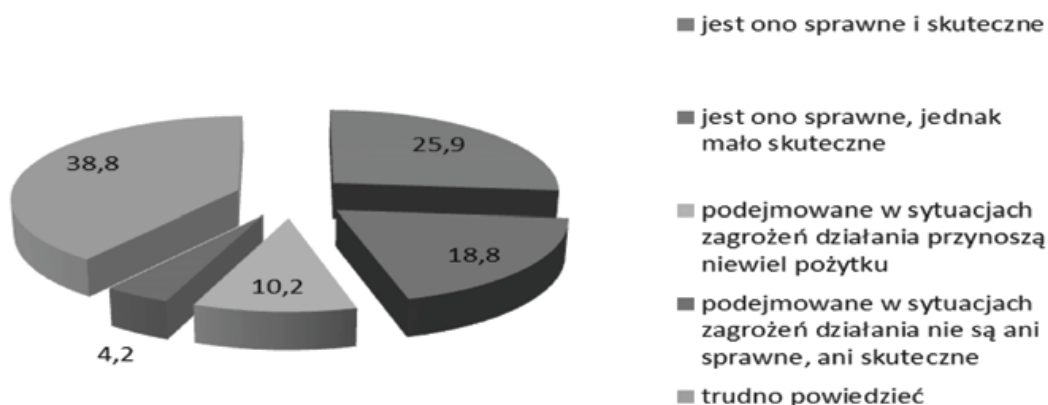
Podsumowując zagadnienie **przygotowania SZK do działania w sytuacjach kryzysowych** należy podkreślić, że w ocenie ogółu respondentów *system nie jest przygotowany* do działania w ww. sytuacjach (*średnia ocen z 9 kategorii za wszystkie badane miejscowości – 2,47*). Na uwagę zasługuje fakt, że z 12 grup obywateli poddanych ankietowaniu tylko w 4 wystawiono ocenę powyżej **2,50** (*m. D – 2,69, m. H – 2,91, m. J – 2,68, m. L – 2,85*), w tym są 2 miejscowości zaliczone do strefy niekryzysowej.

Podobną ocenę otrzymano analizując wyniki ankiet pod kątem uzyskania oceny sprawności reagowania funkcjonujących elementów SZK. Ocena ta jest zobrażowana w tabeli 4 i na rys. 14.

Tabela 4. Sprawność reagowania systemu zarządzania kryzysowego

| Lp. | Odpowiedź | % |
|-----|---|------|
| 1. | jest ono sprawne i skuteczne | 25,9 |
| 2. | jest ono sprawne, jednak mało skuteczne | 18,8 |
| 3. | podejmowane w sytuacjach zagrożeń działania przynoszą niewiele pożytku | 10,2 |
| 4. | podejmowane w sytuacjach zagrożeń działania nie są ani sprawne, ani skuteczne | 4,2 |
| 5. | trudno powiedzieć | 38,8 |

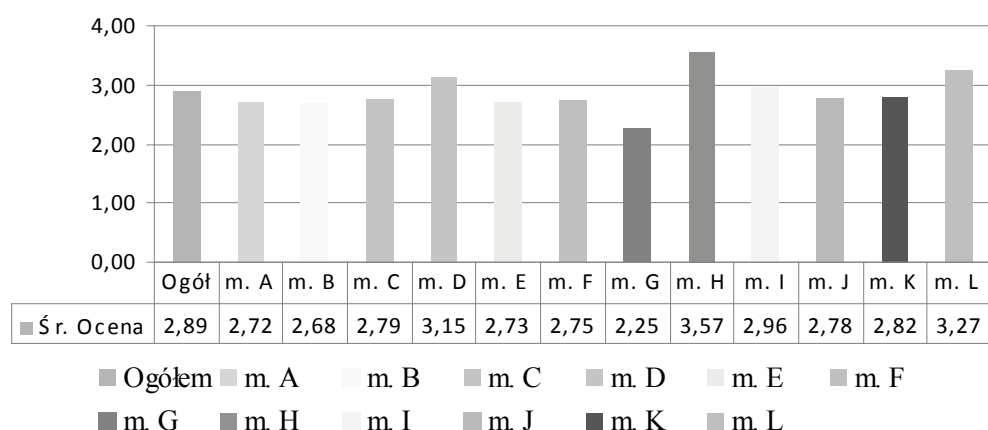
Źródło: opracowanie własne.



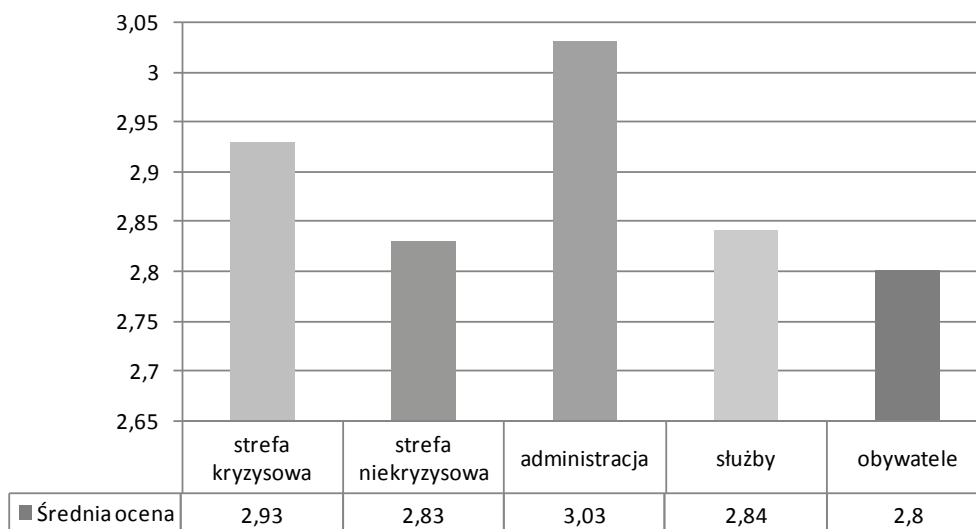
Rys. 14. Sprawność reagowania w ramach zarządzania kryzysowego
Źródło: opracowanie własne.

Analiza ilościowa uzyskanych odpowiedzi wskazuje, iż niemal 26% badanych bardzo pozytywnie ocenia reagowanie na wypadek sytuacji nadzwyczajnych niosących znamiona kryzysu. Na przeciwnej szali znajduje się zaledwie nieco ponad 4% osób całkowicie negujących funkcjonowanie systemu. Świadczyłoby to o stosunkowo dobrym przygotowaniu służb, gdyby nie fakt, że niemal 20% respondentów uważa, że faza reagowania owszem występuje, jest jednak mało skuteczna. O tym, że SZK w zakresie sprawności reagowania jest oceniany zaledwie na słabą ocenę **dostateczną** świadczą oceny przedstawione wg skali ocen od 1 do 5. Na diagramie widać wyraźnie, że na 12 badanych miejscowości, tylko w 3 przypadkach średnia przekroczyła granicę oceny **3,00** (m. D – **3,15**, m. L – **3,27** i m. H – **3,57**). Natomiast średnia ocena ze wszystkich miejscowości to **2,89**.

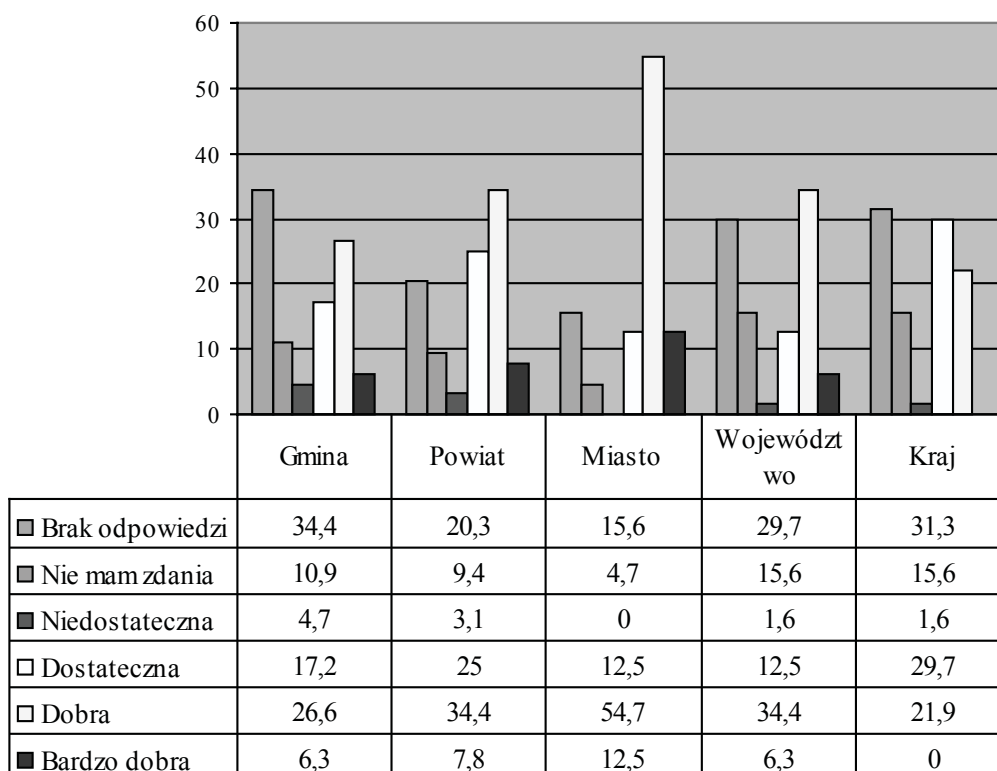
A. Ogół respondentów wg miejscowości



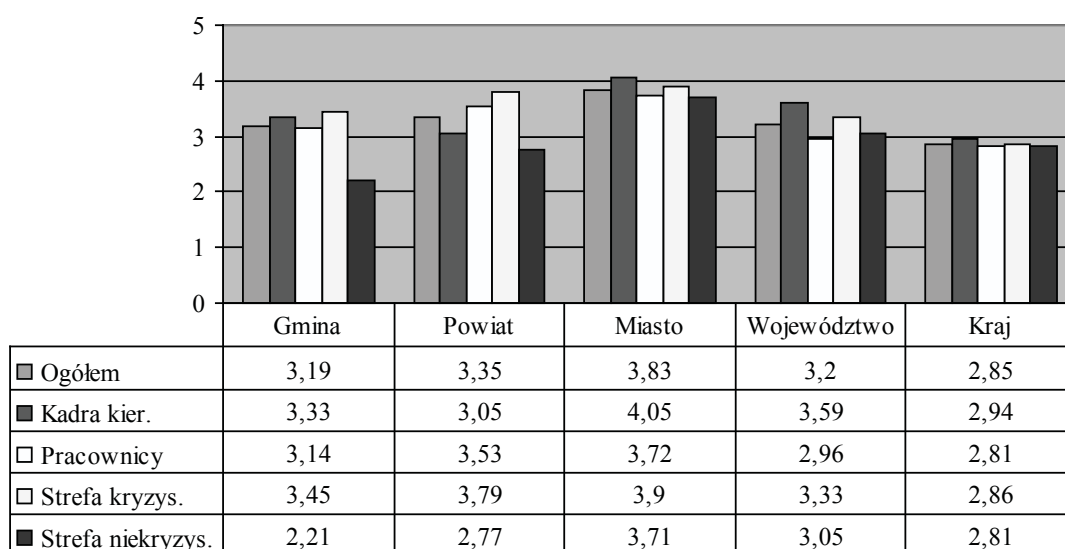
B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 15. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie REAGOWANIA na zagrożenia
Źródło. opracowanie własne.



Rys. 16. Sprawność funkcjonowania SZK w ocenie ogółu pracowników służb zarządzania kryzysowego (%)
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 17. Sprawność funkcjonowania SZK w ocenie pracowników służb zarządzania kryzysowego (skala ocen 1 – 5)
 Źródło: opracowanie własne.

Przechodząc do oceny funkcjonowania SZK w fazie odbudowy, należy podkreślić, że podobnie jak w przypadku działań w fazie reagowania, uzyskanie pełnej informacji na temat interesujących kwestii związane powinno być z bezpośrednim uczestnictwem w ocenie i dokumentowaniu szkód wywołanych przez zdarzenie kryzysowe oraz wzięciu udziału w przedsięwzięciach związanych z odbudową. Ponieważ w trakcie prowadzenia badań w terenie okoliczności takie nie zaistniały zdobyta w przedmiotowej sprawie wiedza opiera się, podobnie jak w przypadku reagowania, o konstruktywne opinie pracowników administracji publicznej oraz subiektywne odczucia obywateli, poparte jednak doświadczeniem własnym, szczególnie w przypadku stref kryzysowych.

Jako pierwsze, powtarzające się u największej liczby respondentów, należy wymienić konieczność uproszczenia i przyspieszenia procedur związanych z oceną szkód oraz wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia mienia. W praktyce bowiem dość znaczna część obywateli ma możliwość korzystania wyłącznie z dotacji społecznych udzielanych przez podmioty administracji publicznej po trwającej dość długo ocenie i szacowaniu skutków zdarzeń nadzwyczajnych. W konsekwencji osoby poszkodowane często przez długi czas pozbawione są możliwości przystąpienia do odbudowy własnych miejsc zamieszkania, a tym samym skazane są na długotrwałe przebywanie w czasowych miejscach pobytu, co z kolei generuje dodatkowe koszty obciążające budżety jednostek lokalnych.

Kolejnym bardzo istotnym spostrzeżeniem, związanym w znacznej mierze z poprzednią myślą było wskazanie na konieczność zwiększenia nakładów finansowych na usuwanie skutków zdarzeń nadzwyczajnych i przywracanie warunków „normalnych”. W obecnej sytuacji szereg inicjatyw napotyka niestety na niemożliwe

do przezwyciężenia trudności związane z niedoborem pieniędzy. Na domiar złego w sytuacjach nadzwyczajnych nakłady finansowe niezbędne do zabezpieczenia wszystkich działań i potrzeb znacząco wzrastają. Szczególnie duże środki niezbędne są na tymczasowe zakwaterowanie i aprowizację osób poszkodowanych.

Kolejną bardzo cenną uwagą jest, o czym wspomniano wyżej, zabezpieczenie logistyczne, zwłaszcza lokalowe i materialno-bytowe osób poszkodowanych. W chwili obecnej znaczna część, zwłaszcza małych jednostek administracyjnych, dysponuje doraźnie jedynie bardzo skromnym zapleczem lokalowym, liczącym kilkanaście miejsc noclegowych. Ponadto zabezpieczenie w artykuły pierwszej potrzeby generowane jest zazwyczaj w oparciu o ośrodki pomocy społecznej, gdyż możliwości własne wydziałów zarządzania kryzysowego są znikome lub wręcz żadne. W zakresie zabezpieczenia materiałowo-technicznego wymienia się ponadto konieczność wyposażenia lub doposażenia służb w specjalistyczny sprzęt umożliwiający szybką i skuteczną odbudowę. W praktyce chodzi przede wszystkim o środki umożliwiający odtwarzanie i budowę wałów przeciwpowodziowych. Pozostałe bowiem inwestycje wykonywane są z reguły z drodze outsourcingu przez podmioty zewnętrzne.

Wśród wysuwanych przez respondentów wniosków na uwagę zasługuje także sugestia hierarchizacji potrzeb w celu nadania im właściwego priorytetu wykonawczego, wiążącego się rzecz jasna z finansowaniem. W praktyce nadanie takiego priorytetu ma charakter niezwykle subiektywny i musi być dostosowane do specyfiki funkcjonowania danej jednostki administracyjnej. Niemniej jednak ustalenie właściwej kolejności i nakładów finansowych niezbędnych dla wykonywania poszczególnych przedsięwzięć związanych z procesem odbudowy nadaje tym działaniom znacznie większą skuteczność i efektywność, a co za tym idzie usprawnia działanie całego SZK.

Wśród dostrzeżonych wniosków na uwagę zasługuje jeszcze jeden, związany z koniecznością udzielania pomocy psychologicznej. Mimo iż pojawia się on dość rzadko, to jednak pozwala dostrzec bagatelizowany w wielu przypadkach, niezwykle istotny element działań mających na celu przywrócenie „normalnych” warunków funkcjonowania nie tylko infrastruktury, ale także ludności poszkodowanej. Przemawia za tym fakt, iż w wyniku katastrofalnej powodzi w lipcu 1997r. śmierć poniosło 105 osób, z tego 55 wskutek bezpośredniego działania fali powodziowej i 50 osób, które do końca sierpnia 1997 roku odebrało sobie życie z powodu „załamania powodziowego”²⁴. Obecnie, w czasie usuwania skutków działań wielkopowierzchniowych tworzenie zespołów pomocy psychologicznej stało się już raczej normą. Nie jest to jednak takie oczywiste w przypadku zdarzeń o niewielkiej skali, dotyczących zwłaszcza małe jednostki administracyjne. A jest rzeczą bardzo istotną aby oprócz pomocy medycznej udzielanej osobom bezpośrednio poszkodowanym zadbać o analogiczną pomoc psychologiczną udzielaną

²⁴ Audycja radiowa Pierwszego Programu Polskiego Radia z 18.09.1997 r., godz. 21.00.

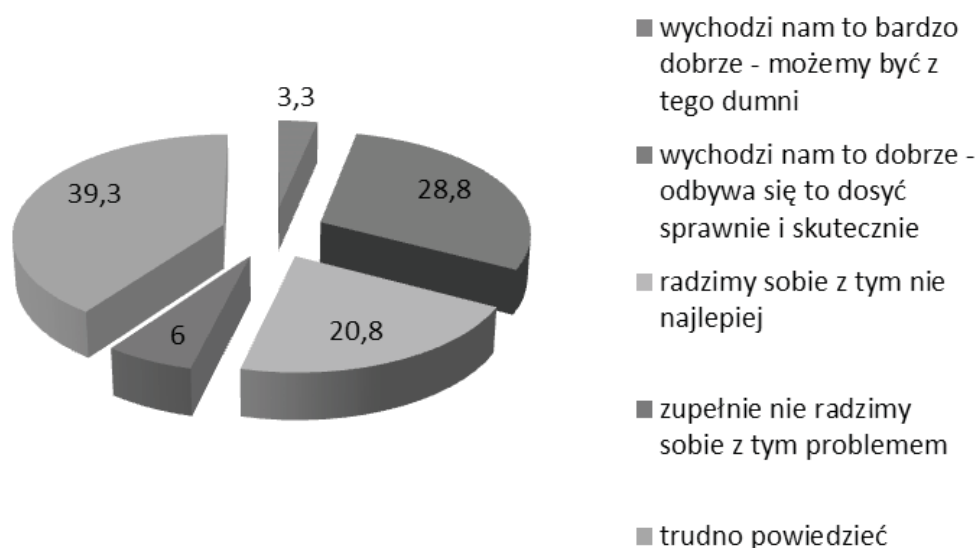
zarówno poszkodowanym jak również świadkom zdarzenia, rodzinom ofiar oraz ratownikom biorącym udział w akcjach. Jest to bowiem warunek prawidłowego powrotu do codziennego życia oraz sprawnego wykonywania obowiązków zawodowych.

Oprócz uwag stricte merytorycznych płynących ze strony pracowników wydziałów zarządzania kryzysowego należy zwrócić uwagę na opinie osób, które wzięły udział w badaniach ankietowych. Ich wyniki przedstawione są poniżej.

Tabela 5. Działanie w fazie odbudowy w ocenie badanych

| Lp. | Odpowiedź | % |
|-----|--|------|
| 1. | wychodzi nam to bardzo dobrze - możemy być z tego dumni | 3,3 |
| 2. | wychodzi nam to dobrze - odbywa się to dosyć sprawnie i skutecznie | 28,8 |
| 3. | radzimy sobie z tym nie najlepiej | 20,8 |
| 4. | zupełnie nie radzimy sobie z tym problemem | 6 |
| 5. | trudno powiedzieć | 39,3 |

Źródło: opracowanie własne.



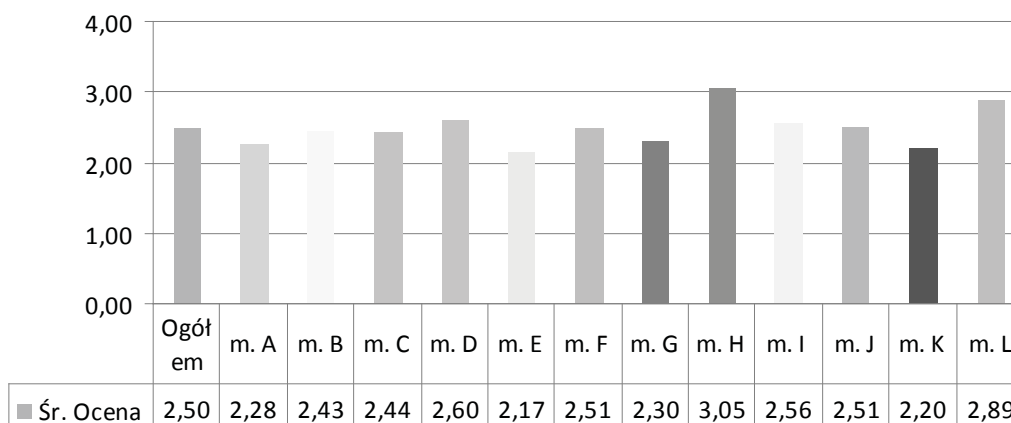
Rys. 18. Działanie w fazie odbudowy w ocenie badanych

Źródło: opracowanie własne.

Przekrój odpowiedzi wskazuje jednoznacznie, że bardzo dobrze ocenia fazę odbudowy zaledwie nieco ponad 3% ankietowanych. Nie jest to wynik zbyt pocieszający, pomimo tego, że niemal 30% respondentów ocenia tę fazę w sposób dobry, w odróżnieniu od oceny faz poprzednich. Gdybyśmy opierali się tylko na danych procentowych, to można byłoby przyjąć, że odbudowa infrastruktury oraz udzielanie pomocy ofiarom zdarzeń nadzwyczajnych jest odbierana przez społeczeństwo raczej w sposób pozytywny, w odróżnieniu od merytorycznej oceny pracowników wydziałów zarządzania kryzysowego, utrzymanych w sceptycz-

nym, lub wręcz negatywnym tonie. Wskazać jednak należy, że i w przypadku ludności cywilnej 1/5 respondentów nie jest zadowolona z pomocy udzielanej przez służby SZK, zaś 6% ocenia ją jednoznacznie negatywnie. Natomiast podobnie jak w pytaniach poprzednich niemal 40% badanych nie posiada klarownej opinii na postawione zagadnienie. Jednak zupełnie inny obraz wyłania się, gdy ze skali ocen procentowych przejdziemy na oceny w skali „szkolnej”, czyli w skali ocen od 1 do 5.

A. Ogół respondentów wg miejscowości



B. Ogół respondentów z podziałem na strefy, pracowników administracji, służb i pozostałych obywateli



Rys. 19. Ocena funkcjonowania SZK w zakresie PRZYWRACANIA normalnych warunków życia i pracy (skala ocen 1 – 5)
Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych danych przedstawionych na rysunkach, po ich uśrednieniu, sytuację w zakresie działań podejmowanych w fazie odbudowy, należy ocenić jako negatywną. Za taką oceną przemawia fakt, że na 12 miejscowości objętych badaniami, aż 7 nie przekroczyło oceny 2,50 a tylko w 1 miejscowości respondenci ocenili te działania powyżej oceny 3,00. Ogólnie, co widać na diagramie 22A, respondenci

ocenili funkcjonowanie SZK w zakresie przywracania normalnych warunków życia i pracy (faza odbudowy) na ocenę **niedostateczną (ocena średnia – 2,50)**.

Obszerniejszej wiedzy dotyczącej motywów udzielanych odpowiedzi dostarcza nam analiza danych jakościowych uzyskanych w pytaniach otwartych. Widać tutaj bardzo wyraźną tendencję, zgodnie z którą u mieszkańców stref niekryzysowych dominuje całkowity brak wiedzy empirycznej, zaś wyrażane opinie oparte są o informacje uzyskane z mediów. Świadczą o tym chociażby takie opinie, jak: *Nie znam szczegółów, raczej sprawnie (np. po zderzeniu pociągów – lokomotyw, chyba w 2011 lub 2012*²⁵, *Media pokazują rzeczywisty obraz udzielania pomocy poszkodowanym*²⁶, *Wydaje mi się, że kiedy przyjdzie katastrofa każdy znajdzie pomoc, choć czasem niewielką/niewystarczającą*²⁷.

W strefach kryzysowych przeciwnie – po odrzuceniu odpowiedzi niedorzecznych, lekceważących oraz udzielanych niejako „obok tematu” można odnaleźć kilka uwag konstruktywnych i jak należy przypuszczać zasadnych. Osoby zadowolone z udzielanej pomocy podkreślają umiejętności organizacyjne i zaplecze logistyczne administracji i służb, natomiast respondenci wyrażający opinie sceptyczne wskazują przede wszystkim na braki finansowe, organizacyjne i właśnie materialne. Co ciekawe, zaobserwowano wiele sprzecznych opinii nawet w obrębie jednej jednostki administracyjnej. Przykładami są poniższe opinie respondentów: *W miejscach dotkniętych katastrofami, niebezpieczeństwem, odbudowa normalnych warunków trwa bardzo długo*²⁸, *Brakuje skutecznych działań po wystąpieniu sytuacji kryzysowych*²⁹, *Nie mamy odpowiedniego sprzętu ani środków do realizacji planów*³⁰, *Brak środków, jednak dobra organizacja*³¹, *Po sytuacjach kryzysowych, jakie były w mieście wszyscy potrzebujący otrzymali pomoc, a odpowiednie służby sprawnie przystępowały do przywracania normalnych warunków*³². Nasuwa się w tym momencie przypuszczenie, że prezentowane zdanie może wynikać w znacznej mierze z tego czy dany respondent doświadczył sytuacji kryzysowej, lub jego najbliżsi (sąsiedzi) czy też nie. W sytuacji gdy otrzyma on zadowalającą pomoc, lub też zetknął się z taką osobą wyraża opinię pozytywną, i odwrotnie. Niemniej jednak rodząca się w wyniku tych rozważań konkluzja wskazuje na fakt niedostatecznej i nierównomiernej skali udzielanej pomocy. Są oczywiście jednostki administracyjne (np. duże aglomeracje miejskie, niektóre bogate gminy), których budżet pozwala na o wiele większy zakres pomocy, niż w przypadku jednostek biednych, w których uwarunkowania geograficzne czy poziom uprzemysłowienia i zakres prowadzonych inwestycji skutkujących wpły-

²⁵ Wypisy z ankiet dla wybranych pytań otwartych, pyt. 22, nr porz. 29.

²⁶ Ibidem, nr porz. 56.

²⁷ Ibidem, nr porz. 71.

²⁸ Ibidem, nr porz. 72.

²⁹ Ibidem, nr porz. 93.

³⁰ Ibidem, nr porz. 129.

³¹ Ibidem, nr porz. 155.

³² Ibidem, nr porz. 262.

wami do budżetu, nie pozwalają na kumulowanie wystarczających środków na tzw. „potrzeby kryzysowe”.

Wśród uzyskanych odpowiedzi widać także inną prawidłowość. Wiele osób wskazuje, o czym mówiono już wcześniej, na konieczność lepszego przygotowania samych obywateli, których zaradność, znajomość przepisów i umiejętność przecięzania sytuacji traumatycznych znacznie polepsza sprawność funkcjonowania służb oraz administracji publicznej. W odpowiedziach pada również często pochwała umiejętności konsolidacji i samopomocy, nawet improwizowanej, organizowanej przez samych obywateli, chociaż pojawiają się także, na szczęście sporadycznie, głosy krytyczne, ukazujące lenistwo i brak zainteresowania losem innych.

Reasumując należy stwierdzić, że faza odbudowy na tle pozostałych analizowanych wcześniej oceniana i postrzegana jest najlepiej.

Zakończenie i wnioski

Analiza dotychczas uzyskanych wyników badań wskazuje na to, że system zarządzania kryzysowego na szczeblu administracji samorządowej istnieje i funkcjonuje. Należy jednak zaznaczyć, że jego „budowa” nadal trwa i w każdym z badanych rejonów znajduje się na różnym poziomie funkcjonalności i możliwości praktycznego wykorzystania w sytuacji zaistnienia zagrożenia o charakterze kryzysowym.

Biorąc pod uwagę wypowiedzi osób, z którymi przeprowadzono wywiady, do największych słabości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu samorządu lokalnego należy zaliczyć jego niedofinansowanie. Wydłużanie w czasie tego stanu rzeczy jest zjawiskiem bardzo niepokojącym, mogącym doprowadzić do sytuacji, w której zarządzanie kryzysowe stanie się „sztuką dla sztuki”. Bowiem, o ile czynnik ekonomiczny w mniejszym stopniu wpływa na organizację systemu „sensu stricte”, to już jego znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju dwóch pozostałych elementów, tj. kapitału ludzkiego i elementu techniczno – logistycznego jest znaczące. Z uzyskanych wypowiedzi wynika, że istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość budżetu przeznaczanego przez samorządy na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest fakt wystąpienia lub braku zdarzeń o charakterze kryzysowym czy też nadzwyczajnych zagrożeń w rodzaju powodzi, wichur (trąb powietrznych), masowych wypadków komunikacyjnych, itp. Zaistnienie takiego zdarzenia, w każdym przypadku powodowało uruchomienie działania „służb kryzysowych” i realizowanie czynności wcześniej ujętych w planach zarządzania kryzysowego. Każdorazowo po zakończeniu działań fazy reagowania, oprócz realizacji zamierzeń właściwych dla odbudowy, następowała analiza czynników i okoliczności, które spowodowały zagrożenie oraz analiza przebiegu działań zmierzających do likwidacji zagrożenia i minimalizacji jego skutków. Wnioski wynikające z tych analiz stanowiły podstawę do uaktual-

nienia i usprawnienia uprzednio opracowanych procedur działania. Jednocześnie stanowiły bazę do zaplanowania i podjęcia działań profilaktycznych mających na celu uniknięcie w przyszłości podobnych zdarzeń lub zminimalizowanie ich skutków. To właśnie te działania niejednokrotnie wymagały znacznych nakładów finansowych, gdyż wskazywały, np. na konieczność zakupu określonych materiałów czy też nowego sprzętu.

Czynnik ekonomiczny wpływa również w dużym stopniu na proces doskonalenia i usprawniania działania oraz współdziałania stanów osobowych uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego. Można to osiągnąć poprzez różnego rodzaju formy szkolenia, takie jak np. konferencje, gry decyzyjne, treningi i ćwiczenia. Niestety, wszystkie te formy szkolenia wymagają pewnych nakładów finansowych, a gdy w budżecie samorządu zabraknie pieniędzy na ten cel, to następuje, jeśli nie regres w poziomie wyszkolenia pracowników służb i komórek ds. zarządzania kryzysowego to co najmniej stagnacja. W większości samorządów, np. ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego odbywają się wtedy, gdy są organizowane ćwiczenia obronne finansowane z budżetu wojewódzkiego.

Plany zarządzania kryzysowego, których opracowanie nakazała ustawa o zarządzaniu kryzysowym są opracowane na wszystkich szczeblach administracji samorządowej. Struktura tych planów również jest zgodna z treścią ustawy. Jednak ich przydatność do praktycznego działania, wg opinii większości pracowników komórek ds. zarządzania kryzysowego, jest co najmniej dyskusyjna. „Kryzysowcy” uważają, że w chwili wystąpienia zagrożenia wszystkie służby będą działać stosownie do zaistniałych okoliczności, a w pierwszym etapie działań nie będzie czasu, aby sięgać do planu i działać tak jak „na sztywno” ujęto to w Standardowych Procedurach Operacyjnych (SPO). Zdaniem w/w, SPO opracowane wg wzorca narzuconego przez Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich są zbyt „sztywne”, i pozostawiają zbyt mało swobody osobom decydującym o podjęciu konkretnych działań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dużym mankamentem większości zarówno planów jak i procedur jest to, że stosuje się w nich model zadaniowy a nie funkcjonalny.

Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym dokonana w 2009 r. wprowadziła fakultatywność tworzenia Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego (PCZK) a decyzję w sprawie organizacji i trybu pracy PCZK oraz zapewnienie całodobowego alarmowania członków i obiegu informacji pozostawiła do decyzji starosty (prezydenta miasta). Z wypowiedzi osób realizujących proces zarządzania kryzysowego wynika, że taka fakultatywność negatywnie wpływa na sprawność i efektywność systemu zarządzania kryzysowego. Tylko w niewielu powiatach utworzono etatowe PCZK. Myślę, że u podstaw takiego działania lokalnych samorządów leży szczupłość środków finansowych przeznaczanych na zarządzanie kryzysowe oraz przekonanie, że takowe Centrum nie jest potrzebne, jeśli do tej pory na danym terenie nie wystąpiło żadne nadzwyczajne zagrożenie.

nie. W niektórych powiatach PCZK utworzono na bazie Komend Powiatowych (Miejskich) PSP a w innych przygotowano tylko dokumentację, wyposażenie oraz przewidziano miejsce na rozwinięcie PCZK w razie zaistnienia nadzwyczajnego zagrożenia. Taka sytuacja stwarza zagrożenie, że w razie zaistnienia zdarzenia o charakterze kryzysowym nastąpią opóźnienia w przepływie informacji, zakłócenia we współdziałaniu podmiotów uczestniczących w reagowaniu kryzysowym lub zbyt późno zostanie uruchomiony system alarmowania i powiadamiania.

Ważnym elementem procesu zarządzania kryzysowego jest informowanie miejscowej ludności o sposobach zachowania się w sytuacji zaistnienia zagrożenia. Ze wstępnej analizy dotychczas przeprowadzonych wywiadów wynika, że mieszkańcy nie posiadają takiej wiedzy. Ta sytuacja winna jak najszybciej ulec zmianie, gdyż powoduje, że w chwili zagrożenia będziemy musieli liczyć się z chaosem i paniką, niekiedy trudną do opanowania. Co prawda w każdym planie zarządzania kryzysowego znajduje się zestaw wzorów plakatów i ulotek z informacjami nt. sposobów zachowania się w sytuacji wystąpienia określonego zagrożenia, ale rozpowszechnianie ich po wystąpieniu zagrożenia będzie przysłowiową „musztardą po obiedzie”.

Reasumując – fundament pod budowę sprawnie, efektywnie i racjonalnie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego został położony, ale jego „budowa” jeszcze trwa. Jeśli na jego funkcjonowanie nie będą łożone większe nakłady finansowe, nie zostaną wydane akty wykonawcze do ustawy o zarządzaniu kryzysowym, chociażby w zakresie ścisłego uregulowania zasad i form współdziałania różnych podmiotów uczestniczących w realizacji zadań zarządzania kryzysowego, to nieprędko zatknie się „wiechę” na dachu tej budowli.

Bibliografia

1. *Projekt badawczy „System Bezpieczeństwa Narodowego RP”* realizowany przez konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON, Asseco Poland, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
2. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590.
3. *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. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818.
4. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach*, Dz.U. 2013, poz. 96.

Liczba znaków ze spacjami: 58 639