



AKADEMIA
OBRONY NARODOWEJ

s/4340

AON 5211/2000

**PROBLEMY
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
W PAŃSTWIE**

Studium



52513

WARSZAWA

2000

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

AON 5211/2000

**PROBLEMY
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
W PAŃSTWIE**

Studium



WARSZAWA

2000

Opracował zespół:

ppłk dr inż. Waldemar Kitler – kierownik

ppłk dypl. Bernard Wiśniewski

mjr dypl. Jarosław Prońko

Redaktor techniczny

Beata Klarowska

Korekta

Kazimiera Krześniak

Skład, druk i oprawa

Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy

Zam. nr 39/2000

SPIS TREŚCI

Rozdział I	
Wprowadzenie metodologiczne	5
Rozdział II	
Wyzwania i zagrożenia współczesności	11
1. Charakter współczesnych wyzwań	11
2. Oblicze zagrożeń	17
Rozdział III	
Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego	30
1. Zarządzanie i podstawowe determinanty jego skuteczności	30
2. Kryzys a sytuacja kryzysowa	38
3. Definicja systemu zarządzania kryzysowego	43
Rozdział IV	
Zarządzanie kryzysowe w państwie	49
1. Państwo i jego właściwości	49
2. Państwo a kryzys	52
3. Zarządzanie kryzysowe w innych państwach	55
Rozdział V	
Analiza i ocena (systemu) zarządzania kryzysowego w RP	62
1. Ocena systemu prawnego w aspekcie zarządzania w sytuacjach kryzysowych	66
2. Analiza wybranych sytuacji kryzysowych	80
3. Diagnoza	83
Rozdział VI	
Koncepcja systemu zarządzania kryzysowego w obronie narodowej	86
1. Pojęcie i istota obrony narodowej	86
2. Aparat zarządzający	92
3. Koncepcja obiegu informacji w systemie	107
4. System reguł (procedur)	115
Zakończenie	120
Wykaz rysunków	125
Bibliografia	126

WPROWADZENIE METODOLOGICZNE

Nie ma dzisiaj w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego równie dynamicznego i zarazem zawilego zjawiska jak zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Niepewność sytuacji międzynarodowej, konflikty i spory społeczne, przestępczość, awarie i klęski żywiołowe zmuszają do podejmowania kroków zaradczych w trybie pilnym, często bez dostatecznego przygotowania i zorganizowania się do działania. Sytuacje niebezpieczne trudno jest przewidzieć, występują nagle i gwałtownie się wzmagają. Z tego też względu określa się je jako kryzysowe (nagłe, przełomowe, rozstrzygające).

Obiektem zainteresowania autorów niniejszego studium stało się zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Z przedmiotowego punktu widzenia zarządzanie w sytuacjach kryzysowych stanowi znaczącą część kierowania państwem w ogóle, a głównie kierowania obroną narodową; ma na celu wyzyskanie wszystkich możliwości narodowych i korzyści płynących z zobowiązań sojuszniczych w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo narodowe.¹

Podstawowym determinantem takiego podejścia jest fakt ciągłości państwa i ciągłości kierowania nim, w każdym czasie i w każdych okolicznościach jego funkcjonowania. Wiele części systemu kierowania w czasie wojny stanowi części systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych i odwrotnie. Obydwa te systemy stanowią razem znaczącą część systemu kierowania obroną narodową w jej szerokim znaczeniu. Problem polega zatem na dostrzeganiu pewnych właściwości strukturalnych systemu kierowania, który składa się z:

- organów zarządzających (kierowania);
- powiązań informacyjnych;
- metod i działań regulujących sposoby i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami.

Którykolwiek z wyżej wymienionych systemów (kierowania w czasie wojny lub zarządzania w sytuacjach kryzysowych) weźmiemy pod uwagę, to okaże się, że stanowi on swoistą modyfikację tego drugiego. Jest to rezultat procesu polegającego na tym, że na zbiorze (układzie) elementów możemy opisać różne systemy, nadając każdemu z nich określone właściwości, w tym przypadku na mocy przepisów i procedur prawa państwowego. Tym samym każdy z elementów zbioru może

¹ W innym ujęciu zarządzanie kryzysowe w państwie stanowi także część nadrzędnego systemu sojuszniczego (NATO) lub innego podmiotu międzynarodowego (ONZ, OBWE, UZE itd.) w tym zakresie, który dotyczy wspólnych działań.

stać się – w różnych okolicznościach – częścią wielu systemów, a nawet pełnić w każdym z nich tę samą lub podobną rolę.

Tym sposobem nawiązaliśmy do jednego z podstawowych determinantów omawianych systemów: jest nim **kształt i jakość rozwiązań prawno-organizacyjnych**.

Drugim czynnikiem, który należy brać pod uwagę w konstrukcji systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, jest **trójuszczelkowy aparat zarządzający**, adekwatny do występującej struktury władzy. Ważne jest także odróżnianie zwierzchnictwa politycznego w rozpatrywanej materii od władzy wykonawczej i od sfery obsługi merytorycznej (sztabowej).²

Jednym z pierwszych na liście czynników, jeśli nie pierwszym, jest **rzetelna i merytoryczna ocena zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, obejmująca wszelkie aspekty zagrożeń zarówno konfliktowych, jak i niekonfliktowych**. Jest to jedyna droga do dostrzeżenia zawłości w kierowaniu zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego i uniknięcia nadinterpretacji w tej materii. Demokratyczne państwa (i nie koniecznie tylko te) swoją ocenę zagrożeń wyrażają w dokumentach mających właściwość prawa państwowego (np. amerykańska strategia bezpieczeństwa narodowego, kanadyjska ustawa o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, francuska ustawa o planowaniu obrony narodowej).

Ważnym czynnikiem stało się **członkostwo RP w NATO**. Jakakolwiek niespójność między kierowaniem obroną narodową RP a rozwiązaniami przyjętymi w Kwaterze Głównej Sojuszu, a także u poszczególnych jego członków spowoduje niedowład organizacyjny, „ignorancję” władzy, opóźnienia w decydowaniu i działaniu. Przy okazji nie można zapominać o właściwościach prawa państwowego i pewnych obyczajach prawnych wpisanych w kulturę rządzenia państwem i jego bezpieczeństwem.

Kolejne determinanty konstytuujące omawiany system nabierają wręcz charakteru **zasad konstrukcji systemu**, bez których żadne działania nie przyniosą pożądanych rezultatów. Należą do nich:

- zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności;
- zasada kierowania i odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej;
- zasada adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia do szczelbła odpowiedzialności;
- zasada powszechności (objęcia odpowiedzialnością wszystkich podmiotów prawa państwowego: obywatele, podmioty prawa prywatnego, prawa publicznego, środki społecznego przekazu, organizacje pozarządowe);

² Boimy się używać terminu „sztab” do określania właściwości instytucji, która taką rolę spełnia, gdy tymczasem Amerykanie używają nazwy „sztab połączony” do określenia właściwości organów merytorycznych, obsługujących nie tylko instytucje związane ze sprawami militarnymi, lecz także z działalnością w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, regionalnego, gospodarczego czy też spraw kryzysowych.

– zasada decentralizacji odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa publicznego przy zachowaniu zcentralizowanego systemu w zakresie bezpieczeństwa polityczno-militarnego.

Decentralizacja życia państwowego nie może prowadzić do decentralizacji zagadnień bezpieczeństwa państwa.

Idea konstrukcji aparatu zarządzania na czas kryzysu i na czas obrony kraju powinna być taka sama dla wszelkich możliwych do przewidzenia sytuacji zagrożeń.

Autorzy pracy przedstawiają wyniki badań nad zarządzaniem kryzysowym, starając się przy tym ukazać, w miarę możliwości, rezultat analizy problemu w postaci syntetycznego opracowania, opisującego na wysokim poziomie uogólnienia obiektywny charakter zjawiska, ze szczególnym wyeksponowaniem rzeczywistości polskiej.

Celem badań zespołu było opracowanie racjonalnie uzasadnionej koncepcji zarządzania kryzysowego, uwzględniającej najważniejsze uwarunkowania państwa, zarówno te o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym.

Cel ten dekomponuje się na cele szczegółowe, które jednocześnie wyznaczały potrzebę prowadzenia badań nad zagadnieniami ogólnoteoretycznymi i praktycznymi wynikającymi z działalności państwa i innych podmiotów prawa państwowego i międzynarodowego w tej materii. Praktyczny rezultat osiągnięcia celów szczegółowych stanowią poszczególne rozdziały niniejszego studium.

Główny problem badawczy zawiera się w pytaniu:

Jaki jest stan organizacyjny zarządzania kryzysowego w Polsce w odniesieniu do uwarunkowań krajowych i rozwiązań w innych państwach oraz w NATO?

Wynikają z niego następujące problemy szczegółowe:

1. Jaki jest zakres znaczeniowy terminu „zarządzanie kryzysowe” stosowanego w rozwiązaniach praktycznych i w teorii problemu?

2. Jakie są uwarunkowania zarządzania kryzysowego w państwie?

3. Jaki jest stan organizacyjny zarządzania kryzysowego w Polsce?

4. Jaka powinna być rozwojowa koncepcja zarządzania kryzysowego w państwie?

Punktem wyjścia do badań jest analiza wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, które bez względu na ich rodzaj i sferę pojawienia się, podzielono na końcu na: międzynarodowe, krajowe, regionalne i lokalne. Podział ten, zdaniem autorów, prowadzi do stworzenia szansy systemowego rozpatrywania zagadnień obrony narodowej i uwzględnienia właściwości poszczególnych podmiotów prawa państwowego w zależności od skali zjawiska, szczególnie o charakterze kryzysowym.

Kolejnym etapem badań jest wszechstronna analiza znaczenia terminów „kryzys”, „zarządzanie kryzysowe” zarówno w rozwiązaniach praktycznych, jak i opisach natury teoretycznej. Ukazanie najbardziej uniwersalnego i obiektywnego za-

kresu pojęciowego terminów jest trudne. Z tego też względu ich uogólnione ujęcie uwzględniać powinno możliwość praktycznej weryfikacji i nadrzędności logicznej wobec innych, zawężonych i niepełnych znaczeń. Rezultaty tegoż autorzy przedstawiają w trzecim rozdziale opracowania *Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego*, przechodząc od najprostszych definicji leksykalnych oraz semantyki słów do bardziej złożonych definicji, odpowiadających praktyce wielu państw i Polski.

Kolejny rozdział (*Zarządzanie kryzysowe w państwie*) poświęcony został opisu wyników analizy relacji zachodzących pomiędzy istotą funkcjonowania państwa a zjawiskami o charakterze kryzysowym.

Rozdział piąty zatytułowany *Analiza i ocena (systemu) zarządzania kryzysowego w RP* poświęcono zbadaniu stanu prawnego i organizacyjnego w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce. Istnieje wiele przesłanek świadczących o potrzebie pilnych działań w zakresie tworzenia systemu reguł i procedur reagowania kryzysowego, szczególnie z uwagi na to, że dostrzega się brak jednolitego i systemowego podejścia do zagadnienia kryzysów w państwie. Jeżeli działania konstrukcyjne (legislacyjne i organizacyjne) są podejmowane, to dotyczą zwykle albo kryzysów polityczno-militarnych, albo niemilitarnych. Nie dostrzega się natomiast wspólnego obszaru dla tych dwóch sfer bezpieczeństwa, obejmujących m.in. kwestie jednolitości organów kierowania, wspólnych procedur planowania (lub przynajmniej sobie bliskich), wspólnego systemu obiegu i dystrybucji informacji, gospodarowania rezerwami ludzkimi i materialnymi itd. Rzecz polega na tym, aby dostrzegając właściwości kryzysów (o naturze polityczno-militarnej i niemilitarnej) i sposobów radzenia sobie z nimi, ustrzec się rozerwania więzi, bez których załamałaby się systemowa istota bezpieczeństwa narodowego i sposobu jego osiągnięcia – obrony narodowej.

Ostatni rozdział studium (*Koncepcja systemu zarządzania kryzysowego w obronie narodowej*) poświęcony jest przedstawieniu istoty obrony narodowej w ujęciu rozwojowym i ogólnej istoty zarządzania kryzysowego w państwie, w odniesieniu do poszczególnych poziomów jego funkcjonowania (centralnego, wojewódzkiego i lokalnego). Zespół nie podejmował próby „dopasowania” do tej koncepcji konkretnych adresatów prawa państwowego (np. organów władzy i administracji) głównie z uwagi na to, że problem ten został szczegółowo ujęty w badaniach naukowych pk. „KAPPA” kierowanych przez B. Balcerowicza (a dokładnie w podtemacie V zatytułowanym: *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*).

O podjęciu tematu zdecydowały nie tylko potrzeby natury poznawczej, lecz także uwagi o pojawieniu się znacznych rozbieżności między rozwiązaniami praktycznymi a uogólnieniami teoretycznymi w tej materii. Wyniki badań są rezultatem analizy literatury przedmiotu, syntezą poglądów i rozwiązań praktycznych, uogólnienia wyników tragicznych doświadczeń wojennych, katastrof i klęsk żywiołowych, a także innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu narodowemu. Szczególnie

cenne źródło wiedzy stanowią gry obronne, organizowane kilka razy w miesiącu od ponad dwóch lat, prowadzone na Wyższych Kursach Obronnych w AON przez kierownika zespołu autorskiego. Autorzy uczestniczyli także w kilku regionalnych i międzynarodowych ćwiczeniach z zakresu obrony narodowej (w tym reagowania kryzysowego). Mają w swym dorobku publikacje zwarte i artykuły naukowe w dziedzinach związanych z zarządzaniem kryzysowym. Zespół autorów brał także udział w badaniach naukowych w AON, opatrzonych kryptonimami „KAPPA” (*Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*), „Samoobrona powszechna”, „Państwo podziemne”, „Obrona cywilna” (*Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*) i innych.

Przedstawione poniżej tezy są także rezultatem udziału w seminariach, konferencjach i szkoleniach organizowanych w Akademii Obrony Narodowej (tu podkreśliłyśmy rangę Wyższych Kursów Obronnych), MOŚZNiL (dzisiejszym Ministerstwie Środowiska), MKiS (dzisiaj – Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Urzędzie Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, Instytucie Spraw Publicznych, Towarzystwie Wiedzy Obronnej, Krajowej Szkole Administracji Publicznej, w szkoleniach szefów obrony cywilnej byłych województw: piotrkowskiego i radomskiego oraz wielu innych przedsięwzięć.

Dorobek autorów został wykorzystany w niniejszym opracowaniu, stanowiącym swoisty podstawowy zbiór wiedzy o zarządzaniu kryzysowym. Wiedzy, której niedostatek dostrzegany jest niemal na każdym kroku, dotyczy to na równi wszystkich podmiotów prawa państwowego: od przedstawicieli władz państwowych począwszy, na każdym obywatelu tego państwa kończąc.

W procesie badawczym zastosowano szereg metod naukowych, zarówno teoretycznych jak i empirycznych. Całemu zaś działaniu towarzyszyło systemowe ujęcie zjawiska, co za tym idzie badano je jako całość (*podejście holistyczne*), ujawniano różnorodne sprzężenia i relacje wewnętrzne (*podejście kompleksowe*), badano zjawisko ze względu na te jego właściwości, które mają charakter niezmienny (*podejście strukturalne*). Bardzo ważnym elementem badań było zastosowanie *podejścia kontekstowego*, służącego ukazaniu badanego zjawiska na tle innych podrzędnych, równorzędnych lub nadrzędnych wobec niego. Nie bez znaczenia okazało się też uwzględnianie w badaniach *podejścia teleologicznego* (pod kątem celowości), z którym wiązały się kwestie *funkcjonalności* (rozpatrywanie systemu pod kątem spełnianych określonych celów i funkcji) i *efektywności* badanych rzeczy (efekty związane z realizacją tychże). Całość badań została oparta na *podejściu procesualnym*, uwzględniającym dynamikę rozwojową obiektu badań. Zapoczątkowano także ujawnianie własności systemu wynikających ze współdziałania jego elementów (*ujęcie synergiczne*).

Zespół autorski nie ustrzegł się błędów i niedociągnięć naturalnie przypisanych każdemu procesowi badawczemu, szczególnie gdy ma on charakter twórczy i wnosi nowe wartości do teorii naukowej i poglądów praktycznych w danej dzie-

dzinie życia społecznego. Autorzy mają nadzieję, że uwagi osób zainteresowanych zarządzaniem kryzysowym przyczynią się do wzbogacenia rozpatrywanej problematyki i pozwolą uniknąć ułomności w kolejnych działaniach tego typu.

Autorzy dziękują pracownikom Wydziału Strategiczo-Obronno AON, współpracownikom w ramach wspomnianych wyżej tematów naukowych oraz innym osobom z instytucji, w których pracach mogli wziąć udział i skorzystać z ich doświadczeń i wiedzy naukowej. Szczególne podziękowania należą się słuchaczom Wyższych Kursów Obronnych, którzy dzielili się swoimi uwagami w trakcie gier decyzyjnych nt. *Kierowanie obroną narodową w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, wieńczącymi cykl kształcenia kierowniczej kadry administracji publicznej w Polsce.

WYZWANIA I ZAGROŻENIA WSPÓŁCZESNOŚCI

Problematyka zarządzania w sytuacjach kryzysowych niesie ze sobą potrzebę podjęcia dyskusji nad zagadnieniami stanowiącymi źródło myślenia i działania zorganizowanego w tej materii. Źródłem tym są sytuacje o charakterze kryzysowym (sytuacje kryzysowe, kryzysy), które – jak stwierdziliśmy wcześniej – mogą mieć charakter negatywny, a więc ujemnie oddziałujący na funkcjonowanie organizacji. Mogą to być także zjawiska dodatnio wpływające na organizację, lecz z uwagi na ich nagły, nieoczekiwany, a więc i trudny charakter – stanowiące zakłócenie ciągłości procesów społecznych, politycznych, gospodarczych i innych.

Zazwyczaj, mimo trudów organizacyjnych, każde pozytywnie zabarwione zjawisko, nagłe i niespodziewane lub wręcz uciążliwe, jeśli tylko będzie właściwie spożytkowane, niesie ze sobą sukces i powodzenie w działaniu danej organizacji (*szansa*). Z tego też względu, największą troską otacza się te sytuacje, które mają charakter trudny, lecz niebezpieczny zarazem, a więc wszelkie zagrożenia i znaczną część wyzwań w obszarze bezpieczeństwa narodowego.³

1. Charakter współczesnych wyzwań

Bezpieczeństwo państwa (wspólnoty państw) ma wieloraki wymiar. To już nie tylko ograniczanie zagrożeń militarnych państwa dla zagwarantowania tradycyjnych równoważników bezpieczeństwa (suwerenność i niezależność polityczna), lecz standard życia, przetrwanie biologiczne narodu, bezpieczne i przyjazne środowisko naturalne, prawa i swobody obywatelskie, dorobek kulturalny i inne wartości świadczą o właściwym postrzeganiu bezpieczeństwa.

W idei demokracji międzynarodowej jest miejsce dla „upodmiotowionego” człowieka, który uczestniczy w życiu społecznym (zbiorowym). Jest miejsce dla prawa narodów do własnej tożsamości, dla prawa człowieka do godnego życia, dla równości podmiotów prawa międzynarodowego. Demokracja jest wreszcie częścią trójkąta: *pokój - rozwój - demokracja*, zasadniczego przedmiotu starań społeczności międzynarodowej.

³ Krótkiej analizy pojęć: *zagrożenie i wyzwanie* dokonano w pracy: W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 7 – 10.

Jesteśmy dzisiaj świadkami fenomenów ponadgranicznych, rozwojów regionalnych, wojen cywilnych (domowych), przepływów transkontynentalnych, nierównomiernego rozwoju społeczeństw wewnątrz państw i w skali światowej.

Czy zatem nie pojawia się potrzeba myślenia innymi kategoriami o zagrożeniach, ryzyku ich występowania, o wojnie i sposobie zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego niż tylko w kategoriach konfrontacji zimnowojennej?

Dotychczasowy podział półkuli północnej na dwa światy – Wschodni i Zachodni oraz konkurencja między nimi przesłaniały realia stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo utożsamiano głównie ze stopniem zabezpieczenia się przed prawdopodobną agresją drugiej strony. W cieniu pozostawały często problemy praw człowieka, zanieczyszczenia środowiska, proliferacji broni nuklearnej i konwencjonalnej, spory narodowościowe, etniczne i religijne.⁴

*Złudzenie harmonii, jakie z kolei zaistniało po zakończeniu zimnej wojny, wkrótce się rozwiło pod naporem nowych zjawisk: mnożenia się konfliktów i czystek etnicznych, załamania się prawa i porządku, wyłonienia się nowych modeli sojuszków i konfliktów między państwami, odrodzenia ruchów neokomunistycznych i neofaszystowskich, intensyfikacji religijnego fundamentalizmu, końca dyplomacji uśmiechów i polityki na tak w stosunkach między Rosją a Zachodem. Organizacja Narodów Zjednoczonych i Stany Zjednoczone okazały się niezdolne do stłumienia krwawych lokalnych konfliktów, a rosnące w potęgę Chiny stają się coraz bardziej pewne siebie.*⁵

Dramatycznie długa jest lista sporów i konfliktów pokrywających naszą planetę.⁶ W byłej Jugosławii, Rwandzie, Afganistanie, Kambodży, Sierra Leone itd. na tle walk narodowościowych, etnicznych i klanowych dochodzi do wypaczenia praw wojennych, czystek, terroru i masowych mordów. Wiele narodów (Czeczeni, Timorczycy, Kurdowie, Irlandczycy) walczy o prawa do samostanowienia, co jest w konflikcie z prawem i porządkiem konstytucyjnym państw przeżywających te dramatyczne wydarzenia. Władze Rosji ogłaszają ultimatum, w myśl którego każdy, kto nie opuści Groznego, zostanie uznany za terrorystę (grudzień 1999). U schyłku XX wieku tragiczny los może spotkać tych, którzy nie mają środków ani sposobów na to, by wyjechać z okrażonej stolicy.

Obok bogatych państw o ugruntowanej demokracji istnieją państwa kształtujące swoje nowe oblicze, nie zawsze zgodnie z podstawowymi prawami człowieka. Kosztem zdecydowanej większości społeczeństwa bogacą się „elity”, co prowadzi do groźnej w skutkach przepaści między grupami społecznymi. Te i inne zjawiska, ze względu na charakter stosunków międzynarodowych (zacieśnienie wymiany handlowej, przepływ informacji, więzi gospodarcze etc.) nie pozostają bez wpływu

⁴ Pozorna troska o nie często była stosowana jako narzędzie walki między stronami wieloletniego sporu.

⁵ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1997, s. 27 (przekład H. Jankowska).

⁶ Ze względu na rozpad sztywnych reguł w czasach zimnej wojny (pozorna stabilność wewnątrz bloków militarnych i państwowych) wzrasta ryzyko i powiększa się ilość kryzysów i konfliktów.

na każdego uczestnika stosunków międzynarodowych. W tym wszystkim jest też miejsce dla malej części bezpieczeństwa zbiorowego – jakże istotnej – bezpieczeństwa Polski.

Rozpad ZSRR i przemiany w państwach Europy Środkowo-Wschodniej symbolizują otwarcie nowej ery – ery pokoju i partnerstwa. Ujawniły też pewną nierealność dotychczasowych przewidywań. Okazało się bowiem, że archiwa państw NATO pełne były prognoz na temat: „ZSRR po 2010 roku” lub „ Układ Warszawski w 2050 r.”⁷ Podobnie brzmiące materiały znajdujemy w archiwach państw byłego bloku wschodniego. W jednym i drugim przypadku dostrzegamy swoistą tendencję do dowodzenia i opisywania stanów oczekiwanych, a więc wyreżyserowanych na potrzeby polityków. Sztywny podział na „lepszych i gorszych”, wrogów i przyjaciół, zagrażających i sprzyjających staje się anachroniczny. Wojna, mimo zastosowania wielu różnorodnych środków (np.: międzynarodowe prawo konfliktów wojennych, prawo o zbrodniach wojennych, umowy ograniczające zbrojenia, proliferacja broni masowej destrukcji, misje pokojowe), nie została wykluczona z życia społecznego. Nie ograniczono też tych zjawisk na naszej planecie, które cechuje degradacja społecznych wartości, kryminalizacja grup społecznych, śmierć i zniszczenie. Formalnie zjednoczeni Turcy i Grecy (członkowie NATO) żyją w ciągłym sporze; partyzanci walczący dotąd z reżimami komunistycznymi (Angola, Afganistan, Mozambik) stają się bandami zagrażającymi własnemu społeczeństwu; niektóre państwa Ameryki Łacińskiej finansują swoje działania poprzez handel narkotykami; bogate państwa (Francja, Japonia, USA) stają się obiektem paraliżujących ich życie działań terrorystycznych. Oprócz niebezpieczeństwa agresji na wielką skalę – mało zresztą prawdopodobnej – pojawia się idea nieprzewidywalności zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia. Zaciera się granica między wojną a pokojem.

Kolejną istotną sprawą jest trudność łączenia przewidywanych zdarzeń z ich konsekwencjami. Problem ten polega na tym, że przewidywano rozpad Jugosławii, walkę partyzantów z reżimem komunistycznym Angoli i Mozambiku, dalszy rozpad imperium rosyjskiego, wzrost potęgi państw azjatyckich. Nie przewidziano jednak, że ich następstwami mogą być odpowiednio: przerażająca wojna domowa, kryminalizacja ugrupowań partyzanckich, krwawe walki i zniszczenia, czy wreszcie bogacenie elit kosztem mas społecznych.

Przyjęcie założenia, że naturalne procesy społeczne mogą prowadzić do tzw. załamania, pozwala na zastosowanie strategii uprzedzania. W strategii tej jest miejsce na pomoc gospodarczą i humanitarną, podejmowanie decyzji politycznych (np. autonomię dla narodów Rosji, Jugosławii, Iraku; unikanie narzucania woli większości mniejszościom narodowym, religijnym), operacje pokojowe, wojskowe i inne.

Uprzedzanie stało się ważną częścią strategii bezpieczeństwa (obronnych) wielu państw i sojuszy. Jedną z form uprzedzania jest tworzenie własnej siły obronnej, co możemy określić jako tradycyjną postać działań zmierzających ku

⁷ Według: Ch. Millon, *Niezbędność ewolucji myślenia strategicznego*, [w:] *Defense ...*, wyd. cyt., s. 10.

zabezpieczeniu swoich interesów. Druga forma to kompleks przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu negatywnie wartościowanemu zjawiskom lub ich skutkom, a także (i przede wszystkim) całokształt działań wspierających lub łagodzących skutki braku równowagi w rozwoju cywilizacyjnym.

W trakcie analiz sytuacji na świecie należy zwrócić uwagę na głęboką treść ukrytą w haśle „zdolność zabijania i zdolność umierania” – popularnym wśród społeczności zachodnich. U podstaw hasła pojawia się dosłownie rozumiana istota zdolności. Otóż wyjaśnia się to w ten sposób, że żołnierze armii zachodnich mają wiele możliwości (sprzęt, wyposażenie i ochrona), by skutecznie wykonywać swoje zadania. Istnieje jednak problem braku chęci do umierania, do którego przyznają się bez żadnej żenady. Drugi biegun stanowią żołnierze (ludzie) Wschodu oraz Południa. Ci – choć mają mniejszą zdolność zabijania – zabijają potrafią, a do tego gotowi są na śmierć.

Ludzie Zachodu ponoszą wielkie koszty, by w zamian zagwarantować sobie prawo bezpiecznego bytu i rozwoju. Nie akceptują jednak śmierci i zniszczenia. Nie akceptują śmierci własnej i cudzej, by wszelkim kosztem gwarantować swoje bezpieczeństwo. Stąd też pojęcie „żołnierz strzegący”, które pojawiło się równocześnie z koncepcją reagowania kryzysowego. Społeczeństwa demokratyczne (także polskie) nie akceptują daniny śmierci, jeśli można zrobić to inaczej.⁸ Z tego też tytułu konieczne jest myślenie o uprzedzaniu, prewencji i równomiernym rozwoju.

Z drugiej jednak strony istnieją narody, które akceptują gotowość do zabijania i do umierania, co staje się generalną ideą ich działania. Szwadrony gotowych na śmierć giną błogosławione przez swoich przywódców państwowych, religijnych i własne rodziny.⁹

Nowe formy przemocy, typowe dla współczesnego świata, to m.in. ludobójstwo, terroryzm (wewnątrz państwowy, międzynarodowy) interwencje zbrojne, walki plemienne i etniczne, prowokacje militarne, szantaże militarne. Wiele z tych zjawisk kwalifikuje się do grupy zjawisk kryzysowych, niosących ze sobą śmierć i zniszczenie w obszarach zaistnienia oraz niepokój i zakłócenie życia społeczności międzynarodowej.

Obserwacja wydarzeń na świecie prowadzi do przekonania o istnieniu głęboko zakorzenionego i rozpowszechnianego zjawiska konfliktu między cywilizacjami. Mówi się o tzw. **szoku cywilizacyjnym** mającym przyczyny gospodarcze, kulturowe i polityczno-ideologiczne.

Polityczno-ideologiczne źródło ma swoje historyczne znaczenie, wynikające z podziału świata według kryteriów politycznych i ideologicznych. Dzisiaj, w konsekwencji tego podziału, istotne jest źródło natury kulturowej i gospodarczej.

⁸ Skrajnym przypadkiem akceptacji śmierci jest m.in. wieloletnia, wyniszczająca walka narodów Tutsi i Hutu.

⁹ Nie chodzi tu oczywiście o odrzucenie idei obrony ojczyzny. Wiara i rodzina, kultura i ojczyzna – oto wartości, dla których ludzie akceptują największe ofiary.

W skali globalnej mówi się o istnieniu kilku głównych cywilizacji połączonych więzami kulturowymi i gospodarczymi. Będą to Stany Zjednoczone wraz z Kanadą, Europa, Chiny, Japonia, Rosja lub Wspólnota Niepodległych Państw oraz Indie. Do grona tego aspirują również kraje muzułmańskie (mówi się, że islam to nie tylko religia – to cywilizacja).

Wskaźniki, które ukazują fakt istnienia tych cywilizacji są bardzo liczne. Należą do nich m.in.: udział w handlu światowym, wzrost gospodarczy PKB, liczba ludności, stopień koncentracji kapitału, więzi kulturowe i religijne oraz charakter integracji ekonomicznej.

Trzy główne potęgi w handlu światowym traktowane są jako trzy główne cywilizacje. To kraje Unii Europejskiej – ok. 23% handlu światowego, USA – ok. 18%, Japonia – 10%.¹⁰ W ślad za nimi podążają Chiny, Korea Południowa, Rosja i kraje islamskie (głównie ze względu na posiadanie surowców energetycznych).

Kształtowanie się tych kilku cywilizacji gospodarczych jest skutkiem decentralizacji bogactwa. Unia Europejska oraz USA z Kanadą dzielą między siebie niemal połowę majątku światowego, Azja – jedną trzecią (w tym Japonia 3/4 bogactwa Azji). Na swoje miejsce czekają niecierpliwie: Rosja (lub WNP), Ameryka Łacińska i świat arabski.

Specyficzna dla interesów Polski jest sytuacja w Unii Europejskiej. Ten najbogatszy region świata połączony trzema filarami (unia gospodarczo-walutowa, wspólna polityka gospodarcza i bezpieczeństwa, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości) przeżywa szczególny okres. Więzy gospodarcze, kulturowe i bezpieczeństwa określają „wymóg” zbliżenia z państwami Europy Środkowo-Wschodniej i państwami małymi, aczkolwiek silnymi gospodarczo. Nie ulega wątpliwości, że przyszłość Europy, w obliczu konkurencji z innymi potęgami, leży w jej gospodarczym jednoczeniu się, wspartym osiągnięciem konsensu w sferze „woli politycznej”. W ramach UE istnieją nadal trzy grupy toczące ze sobą dyskusje na temat wspólnej polityki handlowej. Pierwsza z nich, otwarta na wolny handel, to głównie Niemcy, Wielka Brytania i Holandia. Druga – zwolenników ochrony i protekcji – to szczególnie Grecja, Portugalia i Hiszpania, trzecia – grupa środka – to Francja i Włochy.

Koncentracja kapitału jako kolejny wskaźnik, którym moglibyśmy się posłużyć, może dotyczyć np. największych przedsiębiorstw przemysłowych świata, banków i giełd. Największe z nich (General Motors, Ford, Exxon, Shell, Toyota, Hitachi, IBM, Daimler Benz) należą do USA, Europy i Japonii. Na szczęście dla polskiej gospodarki i bezpieczeństwa rynek naszego kraju staje się dobrym „odbiorcą” inwestycji obcego kapitału.

¹⁰ Należy zwrócić uwagę na fakt, że 23% udziału krajów UE dotyczy ich wymiany poza Unią. Wewnątrz Unii dokonuje się ok. 17% handlu światowego, co razem daje 40%. Dane uzyskane w Szkole Administracji Państwowej w Strasburgu.

Poziom integracji ekonomicznej jest wprost proporcjonalny do integracji kulturowej. To stwierdzenie poparte jest wynikami poczynionych wcześniej obserwacji co do charakteru więzi religijnych, kulturowych i narodowych.

Największe cywilizacje gospodarcze to jednocześnie najliczniejsze narody o zbliżonej kulturze i wspólnej religii. Europa to głównie katolicy wyznania rzymskokatolickiego, Rosja i niektóre kraje WNP to prawosławni, Azja to narody wyznające buddyzm (ok. 300 mln), hinduizm (ok. 700 mln) i islam, narody Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej i Indonezji to muzułmanie (ok. 950 mln). Narody Ameryki Północnej są z kolei specyficzną odmianą, której więzi wynikają głównie z aspektów gospodarczych.

Jesteśmy dzisiaj świadkami rozpadania się lub łączenia państw utworzonych na mocy decyzji natury politycznej i ideologicznej. Rozpad ZSRR, przewartościowania w Europie Środkowo-Wschodniej, połączenie Niemiec, ciągłe niepokoje na granicy obu Korei, rozpad Jugosławii, zjednoczenie Wietnamu – to typowe przykłady tego zjawiska.

Walki plemienne w Afganistanie, Rwandzie, Ugandzie, Zairze, Burundi i innych regionach rozszerzają się na bliskie kulturowo kraje. Konflikty o podłożu religijnym z Kurdami w Iraku obejmują swym zasięgiem również Turcję, Iran, Syrię, angażując wiele innych państw m.in. USA, Francję.

Rosja udziela wsparcia Serbom, Arabia Saudyjska i Libia muzułmanom bośniackim, którym Turcja i Iran posyłają broń. Polska zacieśnia więzi z Litwą. W czasie „zimnej wojny” Grecja była w NATO, Bułgaria w Układzie Warszawskim, a Serbia w Jugosławii. Dzisiaj te kraje dążą ku zbliżeniu. Oto kolejne dowody jedności kulturowej. Wspólna kultura staje się wymiarem siły bliskich sobie narodów.

Kolejnym ważnym aspektem szoku cywilizacyjnego jest demografia.¹¹ Muzułmanie w 2000 roku będą stanowić 23% ludności globu (1,2 mld), a przewiduje się, że w 2050 r. około 30%, tj. 3 mld obywateli świata. Potęga Chin opiera się na liczebności jej społeczeństwa (1,2 mld ludności). Około 40 mln Chińczyków żyje poza granicami kraju – tzw. „Żydzi Wschodu”. Są to ludzie niezwykle przedsiębiorczy, którzy mogą poważnie przyczynić się do wzrostu gospodarczego Chin. Oby tylko wzrost gospodarczy tego państwa nie polegał na zmianie potencjału ekonomicznego w potencjał militarny i instrument wpływów politycznych w Azji.

Partnerem Zachodu równoważącym wpływy Chin może być bez wątpienia Rosja odnajdująca swoje miejsce na nowej mapie świata. Wielki potencjał ludzki, surowcowy, ale i gospodarczy znajduje się u progu korzystnego rozwoju.

Ludzie Europy stanowią dzisiaj 20% populacji świata, w 2030 roku może to być zaledwie jej dziesiątą część. Rodzą się problemy wynikające ze starzenia się społeczeństwa europejskiego. Pracujący będą zmuszeni „dźwignąć ciężar” emerytur, opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej nie tylko na rzecz swoich najbliższych.

¹¹ Dane zaczerpnięto z Defense National ..., wyd. cyt.

W konsekwencji „szoku demograficznego” Europa i Ameryka staną w obliczu napięć społecznych, konfliktów etnicznych, szarej strefy gospodarczej, mnożenia się sekt religijnych, gett, przestępczości pospolitej i zorganizowanej (narkotyki, terroryzm). Stan napięcia będzie coraz większy w wyniku nierówności rozwoju gospodarczego i galopującego przyrostu naturalnego w Afryce, Azji i Ameryce Południowej.

2. Oblicze zagrożeń

Mutacja stosunków międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych niesie ze sobą nowe szanse i zagrożenia. Problem globalizacji (zwany też mondializacją) przyczynia się do wzrostu gospodarczego, zniesienia barier kulturowych, przepływu idei – demokratyzacji życia społecznego, wolnej wymiany, rozkwitu społecznego i wzrostu poziomu poczucia bezpieczeństwa. Istnieje jednak potrzeba stworzenia generalnej zasady, w myśl której należy zapewnić panowanie polityki nad ekonomią. Pozostawienie przyszłości „w rękach” spontaniczności rynku (a może i naturalnych procesów społecznych) doprowadzić może do wzrostu bezrobocia, zubożenia państw i warstw społecznych (nierówności rozwoju), zanieczyszczenia środowiska, fali masowych migracji i wypaczenia rozwoju cywilizacyjnego (terroryzm, ludobójstwo, kryminalizacja społeczeństw).

Konflikty religijne, etniczne i narodowościowe „uśpione” dotychczasowym podziałem świata cechują w szczególności takie zjawiska jak: **ludobójstwo, terroryzm i kryminalizacja guerillas**.¹² *W ciągu pięciu lat, jakie nastąpiły po zburzeniu muru berlińskiego, słowo „ludobójstwo” słyszało się o wiele częściej niż przez którekolwiek pięćdziesiąt lat okresu zimnej wojny.*¹³

Ludobójstwo zbiera obfite żniwo w wielu krajach (Salwador, Namibia, Etiopia, Mozambik, Kambodża, Liberia, Kongo-Brazzaville, kraje arabskie, Algieria, Czeczenia, Somalia, była Jugosławia, Zair, Burundi, Uganda i inne). Od kwietnia do lipca 1994 r. w zginęło w Rwandzie około jednego miliona ludzi od „ciosu maczety”. Walki przenoszą się na inne kraje. W Zairze 220 tys. Hutu z Burundi opuszcza swoje obozy dla uchodźców w obawie przed represjami. W Timorze (przed 20 laty) zmarło w wyniku mordów i chorób 200 tys. Timorczyków, a w 1991 r. zabito 200 demonstrantów.¹⁴

Dwa miliony mieszkańców Liberii pogrążonych jest w chaosie. W wyniku walk ginie 200 tys. ludzi; 800 tys. błądzi po kraju szukając schronienia, a pozostały milion zmienia miejsce pobytu.

¹² Od franc. *la guerre* - wojna; *guerillas* - ludzie wojny - wojujący (partyzanci, bojownicy o wolność w krajach o reżimach komunistycznych (np. Angola, Kolumbia).

¹³ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji...*, wyd. cyt., s. 27.

¹⁴ H. Suchar, *Wojna i pokój*, wyd. cyt., s. 89.

Najkrwawsze żniwo zbierają walki plemion Hutu z Tutsi. W 1972 r. zginęło w Burundi około 100 tys. ludzi, a w latach 1988 i 1997 po 20 tysięcy. W Kongo-Brazzaville w ciągu 10 dni (1997 r.) zabito 3 tys. osób. W Zairze w ciągu ostatnich lat zginęło 100 tys. ludzi. Podobnie w Algierii ostatnie lata przyniosły śmierć 65 tys. cywili, a styczeń 1998 roku – czterystu kolejnym.¹⁵

Zabliźnione rany to przemieszczone narody w byłym ZSRR, szukające swojej tożsamości (Osetyńcy, Gruzini, Kozacy). Rezultaty zbrodni ludobójstwa są przerażające. Ocenia się, że są to miliony zabitych (głównie cywilów), około 14,5 mln uchodźców i 12 mln osób ze zmienionym miejscem zamieszkania w ciągu ostatnich lat.¹⁶ Nieskuteczność konwencji o zbrodniach wojennych (ludobójstwa) z 1948 r. jest przerażająca.

Zagrożenie terroryzmem jest zjawiskiem równie niebezpiecznym, a ze względu na istotę aktów terroru – wyjątkowo niepokojącym. Ma ono różne oblicza. Jest formą przemocy stosowaną i (lub) kontrolowaną przez państwo oraz przemocy wewnątrzpaństwowej – państwa wobec społeczeństwa lub jednych grup społecznych wobec drugich. Terroryzm stał się skuteczną strategią muzułmanów przeciwko silnym państwom, wobec których nie mają innych środków oddziaływania. Jest to jednocześnie metoda odwetowa wykorzystywana przez niektóre państwa świata zachodniego (USA, Izrael). Terroryzm kryminalny jest z kolei główną bronią mafii, grup świata przestępczego i narkogangów (narkopaństw).

Należy też podkreślić wagę problemu kryminalizacji guerillas oraz małoletnich wojowników. Ci, którzy walczyli przeciwko reżimom komunistycznym (Angola, Afganistan), ci którzy nadal nie chcą rezygnować z gwałtu (Kambodża, Sierra Leone, Liberia), wypaczają dotychczasowe rozumienie wojny. Wojny, która coraz większe żniwo zbiera wśród osób cywilnych.¹⁷ Byli wojownicy (powstańcy) stają się najemnikami i przestępcami kryminalnymi. Coraz częściej stosuje się porwania, na równi z handlem narkotykami i bronią, jako źródło pozyskiwania środków finansowych dla ekstremistów etnicznych i religijnych. Antykomuniści, szkoleni i wyposażeni z inspiracji wywiadów zachodnich, atakują dzisiaj – w terrorystycznych zamachach – swoich dotychczasowych „chlebodawców”.

Równie barbarzyńskim zjawiskiem, na które należy zwrócić uwagę, jest angażowanie dzieci do realizacji interesów wojny. W Liberii stworzono jednostki liczące w sumie ok. 6 tys. młodych „żołnierzy”; w Sierra Leone walczy od 2 do 3 tys. młodych chłopców. Do walki gotowi są – z nakazu religijnego – również młodzieńcy w państwach muzułmańskich (Iran, Afganistan, Palestyna i inne). Dzieci Czeczenii uczestniczą w religijnych obrzędach wyruszających do walki mężczyzn. Można

¹⁵ Zob.: „Gazeta Wyborcza” z 16.06.1997 r., „Życie” z 1.09.1997 r., „Rzeczpospolita” z 30-31.08.1997 r., „Życie” z 3.09.1997 r.

¹⁶ E. Roethlisberger, *Nowe ludobójstwa*, Defense ..., wyd. cyt., s. 122. Autor jest wiceprezydentem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie.

¹⁷ Podczas I wojny światowej 20% zabitych stanowili cywile; w czasie II wojny światowej było to ok. 50%, zaś od 1945 r. - 80% zabitych. Na podstawie danych UNICEF w: A. Glucksman, *Nowe wojny totalitarne*, Defense ..., wyd. cyt., s. 145.

przypuszczać, że jest wiele miejsc na świecie, gdzie „wypaczenie wojny” jest bardzo prawdopodobne.

Mimo zabiegów społeczności międzynarodowej (pomoc humanitarna, FED, preferencje gospodarcze) pogłębia się różnica między rozwiniętą Północą a zacofanym Południem. Przepaść rynkowa łączy się z przepaścią w dziedzinie wiedzy i technologii. Według raportów stosunek nierówności wynosi 1:150 na korzyść Zachodu; 20% najbogatszych dzieli między siebie ok. 80% zysku światowego oraz dysponuje 2,7 razy większym przyrostem gospodarczym niż 20% spośród najbiedniejszych. Poniżej poziomu żyje około 45% ludności świata. Znikomy jest udział Południa w wydatkach na badania i rozwój oraz w dostępie do komputerów i środków masowego przekazu.

Dług zagraniczny krajów rozwijających się powiększył się trzynastokrotnie w ciągu ostatnich dziesięcioleci, przechodząc od 100 mld USD w 1980 r. do 1350 mld USD w 1990 r. Ostatnie lata przyniosły biednym krajom straty w wysokości 500 mld USD z powodu restrykcji w ramach wolnego handlu.¹⁸

Obszary biedy (Afryka, Azja) zbiegają się z liniami podziału narodowościowego i etnicznego. Są to jednocześnie liczne ludnościowo lub sztucznie podzielone kraje, w których nietrudno jest wywołać wybuch idei narodowych i klanowych, doprowadzić do czystek etnicznych i religijnych, bazując na biedzie i fanatyzmie grup społecznych.

Rynki Trzeciego Świata są mało konkurencyjne. Monokultura rolnicza i niski poziom produkcji rolnej stanowią poważne zagrożenie dla życia ludności w tych obszarach. Na domiar złego celowe zubożenie pewnych grup społecznych staje się środkiem eliminacji konkurencyjnych plemion i narodów (np. w Etiopii).

Afryka jest jednym z najbardziej niepokojących regionów świata. To zaledwie 1% PNB świata, ale 20% biedoty, 35% ludności świata i jedynie 120 USD dochodu na osobę. Sytuacja na kontynencie afrykańskim jest zróżnicowana. Do krajów o najbardziej niepewnej przyszłości zalicza się Somalię, Liberię, Rwandę, Czad, Sierra Leone, Angolę, Mozambik, Zair i Burundi. Perspektywy rozwoju mają takie kraje, jak : Gabon, Ghana, Botswana, Seszele, Lesoto, Zambia, Mozambik i Uganda. „Pierwszą ligę” Afryki zwaną też „smokiem południowo-afrykańskim” stanowi Republika Południowej Afryki. Kraj ten posiada 25% PNB Afryki, 50% jej produkcji przemysłowej, 55% zasobów surowcowych, 45% zasobów żelaza i 60% środków telekomunikacyjnych kontynentu.¹⁹

Fakt, że ponad 90% konfliktów w ostatnich latach ma swoje wewnętrzne przyczyny nie pozostaje bez znaczenia. Jedną z przyczyn jest różnica rozwoju poszczególnych grup społecznych danego kraju. Bogacenie się elit kosztem więk-

¹⁸ Dane opracowane na podstawie materiałów informacyjnych Unii Europejskiej i danych statystycznych zamieszczonych w Almanachu (wyd. cyt.).

¹⁹ Por. H. Suchar, A. Szoszkiewicz, *Lamparty Afryki*, „Wprost”, z 10.08.1997 r., s. 61 – 63.

szości społeczeństwa jest zjawiskiem charakterystycznym dla krajów Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Nie jest też obca byłym państwom socjalistycznym.

Polaryzacja społeczeństw ma różny charakter. W jednym przypadku elity społeczne wywodzą się z ery kolonizacyjnej (dominacja białych), w drugim stanowią je uprzywilejowane klany lub plemiona, w innym tzw. nomenklatura będąca przeobrażoną postacią elit partyjnych denacjonalizowanego państwa byłego obozu socjalistycznego. Osobliwą formą zmarginalizowanego społeczeństwa są tzw. narkopaństwa.²⁰ Finansowanie działalności państwa przez gangi narkotykowe umożliwia bogacenie się wąskiej grupy społeczeństwa, a jednocześnie – faktyczne zubożanie narodu. Jedną z przyczyn satelizacji może być również tzw. szara strefa. Roczne straty ponoszone przez państwa są ogromne, a główne przyczyny tego zjawiska tkwią m.in. w „bałaganie legislacyjnym”, nienadążaniu prawodawstwa państwowego za zmianami gospodarczymi i zbytnej liberalizacji w handlu wewnętrznym i międzynarodowym oraz słabości lub braku policji gospodarczych.

Reasumując dotychczasowe dociekania, możemy uznać, że świat staje w obliczu nowych jakościowo lub na nowo ożywionych problemów natury gospodarczej, politycznej, kulturowej i obronnej.²¹ Globalizacja prowadzi w konsekwencji do umiędzynarodowienia kryzysów, presji światowej konkurencji, rozłamu między elitami a społeczeństwem – zubożenia wielkich warstw społecznych, osłabienia poparcia społecznego dla idei narodowych w państwach postindustrialnych i odwrotnie rozbudzenia idei narodowościowych w regionach i państwa podzielonych według kryteriów politycznych i ideologicznych.

Schyłek XX wieku naznaczony jest nieustannym wyścigiem w rozwoju broni masowego rażenia i w dążeniu do jej posiadania. Co gorsza, istnieje realna groźba, że materiały rozszczepialne i szkodliwe substancje chemiczne dostaną się w ręce terrorystów czy band przestępczych i będą mogły być wykorzystane jako narzędzie szantażu i przemocy. W 1995 r. w Tokio użyto gazu, czym zasygnalizowano, że terroryzm przechodzi ewolucję. Nieprzewidywalność zachowania sekt, stowarzyszeń religijnych i innych jest niepokojąca. Terrorysty mogą dokonywać ataków na instalacje w celu przejęcia kontroli nad nimi, mogą dokonywać kradzieży materiałów niebezpiecznych w celu wymiany za okup lub ludzi, a także powodować skażenie środowiska w napadach samobójczych.

Obecnie około 20 państw posiada lub produkuje BMR, w tym broń nuklearną, chemiczną oraz bakteriologiczną, a 12 z nich dysponuje raketami operacyjnymi (balistycznymi) zdolnymi do jej przenoszenia.

Broń jądrowa nadal jest wykorzystywana jako narzędzie polityki międzynarodowej. Rosja, Ukraina i inne państwa postradzieckie za cenę ograniczeń, czy

²⁰ Zob. *Birma niemile widziana*, „Życie” z dn. 3.09.1997 r.

²¹ Mamy tu na myśli obronę rozumianą jak najszerzej, a więc utożsamianą z całokształtem działalności podejmowanej w celu zapewnienia bezpieczeństwa (obronę narodową).

wręcz rezygnacji uzyskują ustępstwa i pomoc materialną za strony państw zachodnich.

W dalszym ciągu USA, Rosja, Francja, Wielka Brytania, Chiny i Indie używają broni nuklearnej jako narzędzia odstraszenia, a równocześnie sprzeciwiają się posiadaniu tej broni przez inne państwa. Tę swoistą sprzeczność, polegającą na realizowaniu swojej polityki przy użyciu narzędzia, którego posiadania innym zabrania się, podkreślają trzy państwa aspirujące do klubu atomowego: Iran, Pakistan i Korea Północna.

Od 1979 roku Iran jest sygnatariuszem układu o nieprolifracji, lecz od czasu konfliktu z Irakiem zwiększył swoje zainteresowanie BMR. Niebezpieczny może być ewentualny związek Iranu z Chinami i Koreą. Korea w 1956 r. podpisała z ZSRR układ o zakresie badań jądrowych, a w 1959 r. z Chinami. Już w 1965 r. Korea Płn. zbudowała pierwszy reaktor o mocy 800 KW. Według danych CIA, Korea Płn. jest już w posiadaniu jednej lub dwóch bomb nuklearnych, mając jednocześnie możliwości wyprodukowania kolejnych czterech, a nawet sześciu. W 1993 r. państwo to zadeklarowało wystąpienie z układu o nieprolifracji.

Pakistan nie jest sygnatariuszem układu, lecz jest członkiem Agencji Atomowej. W 1991 r. posiadał około 200 kg uranu, a w 1992 r. miał już prawdopodobnie trzy bomby atomowe. Mając reaktor o mocy 300 MW i od 24 do 30 jeszcze nie uzbrojonych rakiet balistycznych M-11, może stać się nową potęgą regionu.²²

Wielkim wyzwaniem jest potrzeba kontrolowania rozprzestrzeniania BMR, a głównie powstrzymywania nielegalnego handlu środkami stosowanymi do jej produkcji.

Obok proliferacji pojawia się problem niebezpieczeństwa, jakie stwarza ogromna liczba elektrowni jądrowych. W samej Europie jest ich 230 i projektuje się budowę dalszych 57.²³ Lekcja wyniesiona z Czarnobyla daje dużo do myślenia. Niebezpieczeństwa mogą wynikać z istnienia ukrytych wad w instalacjach lub typowych zaniedbań, łatwego dostępu do materiałów rozszczepialnych, a także ze złego rozliczenia materiałów odpadowych.

Przemiany w latach dziewięćdziesiątych ujawniły także niebezpieczeństwa płynące ze strony zjawiska, które ogólnie określa się mianem przestępczości. Mamy tu do czynienia z doskonałym przykładem dowodzącym zmiany istoty wyzwań i zagrożeń po zakończeniu ery zimnej wojny. Wówczas, podkreślmy to raz jeszcze, apokaliptyczne widmo zagrożeń wiązało się z niebezpieczeństwem wojny, a odpowiednia polityka informacyjna pozwalała na kształtowanie społecznego poczucia zagrożenia zgodnie z oczekiwaniem władz.

²² Dodajmy, że tylko dzięki potędze gospodarczej, jaką posiada Japonia, możemy czuć się wolni od obaw o jej nuklearne zaangażowanie. W każdej chwili jest ona gotowa przystąpić do wyścigu zbrojeń, gdyby tylko zagrożone zostały jej interesy.

²³ W bliskim sąsiedztwie Polski jest ponad 30 elektrowni atomowych, z tego trzy typu „czarnobylskiego”.

Przestępczość definiuje się jako *ogół zawinionych czynów społecznie niebezpiecznych, zabronionych prawem pod groźbą kary*.²⁴ Przestępczość różni się w zależności dziedziny jej zaangażowania, obszaru występowania, stopnia zorganizowania, a także typu grup społecznych. Mimo wyróżniania wielu typów przestępczości, w dalszych rozważaniach zajmiemy się przestępczością zorganizowaną i pospolitą.

Przestępczość zorganizowana, nazywana też transnarodową lub transgraniczną, jest szczególnym przypadkiem zjawiska ulegającego powszechnej globalizacji i intensywnemu rozkwitowi; jej źródła tkwią we wszystkich aspektach życia społecznego. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- nieskrępowanie granicami państwowymi;
- dostęp do nowoczesnych technologii;
- słabość władzy, liberalizacja prawa, brak woli politycznej;
- inflację i bezrobocie;
- przepływ ludności i migracje;
- istnienie ogromnej rzeszy „bezrobotnych wojowników”;
- „niedowartościowane” grupy narodowe, etniczne;
- poparcie społeczne dla czynów natury przestępczej.

Przestępczość zorganizowana wyrasta na gruncie bezrobocia, słabości państw (w tym liberalizacji ich prawa), walk narodowościowych, etnicznych i religijnych oraz chęci nieskrępowanego dorobienia się ogromnych fortun. To już nie tylko handel narkotykami, alkoholem i papierosami, ale także wnikanie w struktury władzy, korumpowanie polityków, naruszanie integralności finansowej i norm społecznych.

Przestępczość zorganizowaną cechuje gromadzenie ogromnej siły politycznej i finansowej, zagrożenie demokracji i prawa, różna skala, rozmiar, powiązania, a także wszechobecne nieskrępowanie.

Szczególną okazję do rozwoju przestępczości stwarza masowy napływ ludności ze Wschodu, a także przemiany ustrojowe w krajach byłego obozu socjalistycznego. Głośnie są problemy wynikające z masowej migracji Chińczyków, Afrykańczyków i mieszkańców Ameryki Południowej. Handel narkotykami, dziećmi, czarny rynek i terroryzm to zjawiska znane od lat.

Wzrost bezrobocia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej ma różne oblicze. Najgroźniejsze jest chyba to, że wielotysięczne rzesze byłych żołnierzy armii radzieckiej odchodzą ze służby bez żadnej szansy na godne „cywilne” życie. Według danych zachodnich, w 1992 roku odeszło z armii 35 tysięcy młodych oficerów, a w roku następnym 16 tysięcy.²⁵ Wielu z nich walczyło w Afganistanie, a później

²⁴ Przestępczość - „ogół przestępstw popełnionych w pewnym okresie w danym kraju lub środowisku społecznym albo przez określoną kategorię przestępców”; Przepięstwo zaś to „zawiniony czyn społecznie niebezpieczny, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary; naruszenie, przekroczenie prawa.” *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979, s. 1008.

²⁵ Zob. *Relations internationales et strategiques*, N° 13, IRIS, SAGIM, Paris 1994.

w Czeczenii już jako najemnicy. Spotyka się ich w Rwandzie, byłej Jugosławii, Zairze i w wielu innych miejscach świata.²⁶ Wielu z tych, co odeszli, pełniło służbę wojskową w byłych państwach socjalistycznych, zna dobrze język tych państw, ich obyczaje i słabości. Nie dziwi więc fakt, że coraz częściej opinia publiczna jest informowana o masowej kradzieży samochodów, zabójstwach na zlecenie, wnikaniu w struktury bankowe i gospodarcze, handlu kobietami i narkotykami, praniu brudnych pieniędzy, a nawet próbach handlu materiałami rozszczepialnymi i materiałami szkodliwymi.

Wielki niepokój wywołuje zorganizowana przestępczość powstała na gruncie walk etnicznych i religijnych. Terroryzm ekstremistów islamskich, timorskich i serbskich łączy się z handlem narkotykami i bronią. Proceder ten zyskuje społeczne poparcie, a ściganie przestępców utrudnione jest ze względu na bezsilność organów międzynarodowych i całkowitą obojętność władz państwowych.

Walka z przestępczością wymaga systemowych rozwiązań w skali państwowej i międzynarodowej. W pierwszym rzędzie jawi się konieczność uznania powagi tego zjawiska i przeznaczenia na ten cel niezbędnych środków. Wysoki koszt działań prewencyjnych wymusza konieczność łączenia wysiłków w międzynarodowy system walki z przestępczością. Tym sposobem trzeci filar Unii Europejskiej – wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwo wewnętrzne – staje się, z dnia na dzień, filarem wspólnotowym, szczególnie gdy chodzi o ściganie i karanie przestępców.

Przestępczość pospolita często nie ustępuje zorganizowanej w swej brutalności i bezwzględności. Coraz więcej jest przestępstw szczególnie brutalnych, do których można zaliczyć napady z bronią w rękę, pobicia, porachunki i wymuszenia. Tylko w pierwszym kwartale 1997 r. stwierdzono w Polsce ponad 170 tys. przestępstw kryminalnych, w tym 199 zabójstw, około 6,3 tys. kradzieży rozbojniczych, 379 rozbojów z bronią w rękę i ponad 66 tys. kradzieży włamaniami.²⁷

Przestępczość pospolita korzysta z niespotykanej dotąd okazji, jaką stwarzają jej bezradność ofiar i nieograniczone zasoby nowych adeptów tej „profesji”. Bezradność ta wynika głównie ze zbyt dużego centralizmu w podejmowaniu decyzji kierowniczych, niewłaściwej struktury budżetu, sposobu jego tworzenia i podziału, niedoskonałości systemu edukacji i wychowania społecznego.

Dzieci i młodzież padają ofiarą tandetnej kultury, brutalnych filmów, braku alternatywy i braku sprawiedliwości (tzn. jej egzekwowania) w świecie dorosłych.²⁸ Młody człowiek nie ma żadnej oferty. Kultura i sport są elitarne. Kluby i remizy tandetne, a filmy i gry komputerowe pełne agresji i szokujących młoda psychikę scen. Media, głównie telewizja i periodyki, składają dość specyficzną ofertę wyrażoną swobodą obyczajów w sferze stosunków międzyludzkich, dorośli zaś – świat cwa-

²⁶ Najemnicy pochodzą także z byłej Jugosławii, z Francji i Maroka. Zob. M. Kruczkowska, *Ludobójstwo w milczeniu*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 12.03.1997 r.

²⁷ „Rzeczpospolita” z dnia 23.06.1997 r., [w:] Samoobrona Powszechna, Zeszyt Problemy TWO nr 4, Warszawa 1997, s.47, opr. zb. Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON.

²⁸ Zob. K. Orioś, *Takie Rzeczpospolite będą ...*, „Rzeczpospolita” z dnia 30-31.08.1997 r., s.17.

niactwa, łapówek i pogoni za sukcesem, za wszelką cenę. Miejmy nadzieję, że nowe programy szkół podstawowych i średnich zachęcą młodego człowieka do nauki i rozwoju zainteresowań, zapewniając jednocześnie godną oprawę edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Problem przestępczości jest niezwykle złożony. Zakończmy go więc następująco. *Pewne jest jedno: to młode pokolenie Polaków przesądzi wkrótce o tym, jaki będzie nasz kraj, jaka będzie Polska za pięć, dziesięć, dwadzieścia lat. Czy będzie ojczyzną ludzi wolnych, obdarzających siebie zaufaniem i kierujących się dekalogiem zachowań społecznych, czy krajem prymitywnych osobników, skłóconych, egoistycznych i agresywnych? Zawsze takie Rzeczypospolite będą, jakie ich młodzieży chowanie.*²⁹

Omówione do tej pory zagadnienia obejmują część skomplikowanej materii wyzwań i zagrożeń będących następstwem procesów społecznych i ich konfliktowej natury. Istotną część zagrożeń stanowią także katastrofy i klęski wynikające z działalności człowieka i z praw przyrody.

Dość złożone są relacje znaczeniowe i logiczne między pojęciami: katastrofa, awaria, klęska żywiołowa i zagrożenie nadzwyczajne.³⁰ Z tego też względu za podstawę dalszych rozważań przyjmijmy postanowienia art. 232 Konstytucji RP w brzmieniu: *W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa (...).*³¹

Zauważmy, że ustawodawca nadaje katastrofom naturalnym lub awariom technicznym znamiona klęski żywiołowej, aby określić podstawy stosownych procedur, głównie – wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Wynika z tego, że mogą wystąpić katastrofy naturalne i awarie techniczne nie będące klęską żywiołową. *Klęska oznacza przykre zdarzenie lub sytuację, z którą człowiek (grupa społeczna) nie potrafi się uporać i w której kontynuacja typowych procesów społecznych jest problematyczna.*³² Dostrzegamy zatem, że klęska, jak zauważają autorzy cytowanego opracowania, jest kategorią społeczną wyrażającą stosunek emocjonalny do danego zjawiska, więc nie każde zdarzenie może być traktowane w kategoriach klęski. Co oznacza, że nie każda katastrofa będzie klęską. Kierowanie się do końca postanowieniami konstytucji jest jednak wielce niebezpieczne, bowiem tryb ogłoszenia stanu klęski żywiołowej upoważnia do jej wprowadzania jedynie Radę Ministrów. W efekcie pojawia się sprzeczność polegająca na tym, że istnienie klęski w rzeczywistości nie oznacza istnienia stanu klęski w sensie prawnym.³³ Fakt istnienia klęski zależy głównie od podmiotu zagrożenia (obywatela, społeczeństwa,

²⁹ Tamże, s. 17.

³⁰ Zob. *Ochrona ludności. Wybrane zagadnienia*, oprac. zbior., Wyd. „Firex”, Warszawa 1997, s. 9 – 12.

³¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 44.

³² *Ochrona...*, wyd. cyt., s. 11.

³³ Na przykład tragiczna powódź w lipcu 1997 roku.

państwa), który dokonuje swoistej oceny stopnia zagrożenia jego priorytetowych wartości. Mając zatem na uwadze wielopodmiotowość zagrożenia i szczególną pozycję społeczeństwa, możemy przyjąć, że każde niebezpieczne zdarzenie techniczne lub naturalne jest zagrożeniem dla człowieka, jego dóbr i środowiska. Uwzględniając także wyłożoną wcześniej istotę zagrożenia, musimy zdawać sobie sprawę z tego, że sam fakt istnienia niektórych urządzeń, instalacji i materiałów oraz możliwość uaktywnienia się sił natury (np. woda, powietrze, szarańcza, bakterie chorobotwórcze) jest również zagrożeniem (źródłem zagrożenia).

Zagrożenia techniczne i naturalne mogą mieć różne przyczyny.³⁴ Jedne wynikają z działalności człowieka, drugie – z uaktywnienia się sił natury.³⁵ Zagrożenia te oddziałują na człowieka, jego dobra i środowisko.

Spośród zagrożeń środowiska największe niebezpieczeństwo wywołują:

- skażenia substancjami radioaktywnymi w wyniku awarii obiektów jądrowych i katastrof w czasie transportu materiałów rozszczepialnych;

- skażenia materiałami niebezpiecznymi w wyniku awarii, katastrof przemysłowych i transportowych, niekontrolowanych erupcji gazu, ropy i wulkanów, katastrof tankowców;

- pożary powstałe w wyniku zaniedbań, samozapłonów i celowych działań człowieka (terroryzm, wojny itp.);

- skażenia chemiczne i biologiczne wynikłe z katastrof budowli hydrotechnicznych, huraganów, powodzi, suszy i trzęsień ziemi.³⁶

Do przyczyn zagrożeń środowiska zaliczyć należy także nielegalny handel środkami szkodliwymi i emisję do atmosfery niektórych gazów (CO₂, metan, freony).³⁷ To także ingerencja człowieka w prawa natury: klonowanie zwierząt, zachwianie równowagi biologicznej przez wycinanie lasów, redukcję zwierząt (rybołówstwo, eliminacja drapieżników i ich ofiar), a także przeznaczanie do celów użytkowych obszarów ziemi niezbędnych do zachowania równowagi środowiska (likwidacja polderów, naturalnych bagien). Wielkie wyzwanie stanowi rozwiązanie problemu odpadów, ścieków i zanieczyszczeń przemysłowych. Zagrożenia stanowią konsekwencję rozwoju cywilizacyjnego i konfliktów wojennych. Nabiera znaczenia problem handlu ludzkimi organami, chorób nowotworowych, otyłości, zaniku pamięci. Niebezpieczeństwo, a dla wielu krajów – tragedię stanowią głód, epidemie i pandemie chorób zakaźnych, straty sanitarne i bezpowrotne. Ponadto ogromne

³⁴ Wynikające z działania sił natury.

³⁵ Por. S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, wyd. cyt., s. 27 i 38.

³⁶ Opracowano na podst. J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNIŁ, Warszawa 1996.

³⁷ Kontrola handlu chlorofluorowęglanem, zwanym popularnie freonem, stanowi poważny problem. Mimo podpisania przez narody świata dokumentu „Protokół Montrealski o substancjach niszczących warstwę ozonową” w 1978 r., freon produkowany jest nadal w krajach rozwijających się (do roku 2010). Gazowy płaszcz okrywający ziemię stwarza zagrożenie ogrzaniem planety; nawet wzrost temperatury o 1 st. C może okazać się tragiczny w skutkach dla wielu regionów nadmorskich. Zob. K. Forowicz, *Freonowa paranoja*, „Rzeczpospolita” z dnia 8.08.1987 r.; *Temperatura rozmów o temperaturze*, „Rzeczpospolita” z dnia 10.10.1997 r.; *Miliony dolarów na środowisko*, „Rzeczpospolita” z dnia 30.10.1997 r.

są straty moralne w wyniku wojen i tragedii klęsk naturalnych. Dzień powszedni niesie ze sobą wiele katastrof komunikacyjnych, budowlanych, górniczych, energetycznych i pożarowych, które mimo iż mają niewielki zasięg i skalę oddziaływać na ludzi i środowisko, to z uwagi na ich powszechność i negatywny odbiór społeczny zajmują czołowe miejsce wśród zagrożeń godzących bezpośrednio lub pośrednio w człowieka.

Złożoność problemu wyzwań i zagrożeń wynika z ich podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego charakteru. Czas zatem odrzucić myślenie w kategoriach wojny i pokoju, by dostrzec mnogość nieszczęść wpływających na bezpieczny byt i rozwój człowieka (społeczeństwa). Postrzeganie zagrożeń zależne jest od podejścia do podmiotu i przedmiotu zjawiska. Uznanie jednostki za podstawę rozważań pozwala na oderwanie się od rozstrzygania kwestii bezpieczeństwa jedynie w kategoriach państwa (jako podmiotu). Pojawia się potrzeba równoważenia interesów jednostki z interesami państwa, które przeznaczając zbyt duże środki na rozwiązywanie problemów natury państwowej, zaniedbuje ochronę jakości życia obywateli lub nawet ogranicza ich prawo do samoobrony. *Taka redefinicja zagrożeń prowadzi do nowego, szerokiego i odmilitaryzowanego pojmowania bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, które we współczesnym świecie jest zjawiskiem wielowymiarowym, obejmującym zarówno zagadnienia praw człowieka, środowiska naturalnego, gospodarki, jak również problemy nuklearne.*³⁸

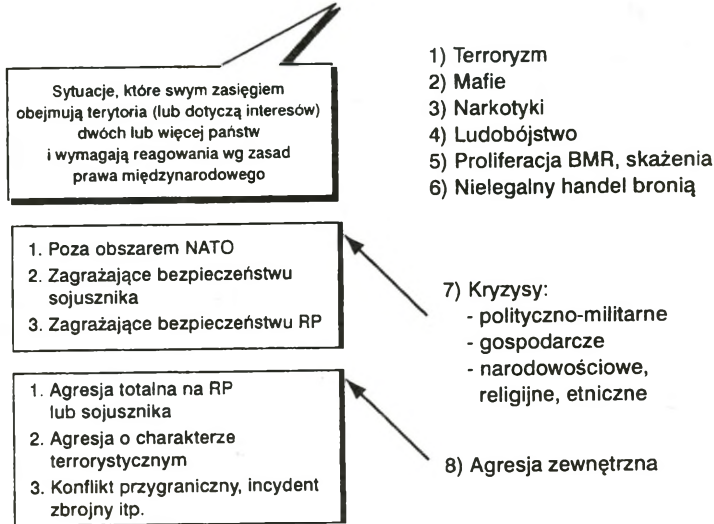
Zagrożenia dzieli się według dziedzin, w jakich występują, według ich konfliktowego lub niekonfliktowego charakteru, prawdopodobieństwa wystąpienia itd. Tymczasem proponujemy nieco inne podejście, a mianowicie wynikające ze stopnia ich natężenia, obszaru występowania i powagi sytuacji. W tym ujęciu możemy mówić o zagrożeniach wielkich, średnich i małych. W przełożeniu na sferę funkcjonowania państwa otrzymujemy, że są to zagrożenia **międzynarodowe, krajowe (w skali kraju), regionalne i lokalne.**

Zagrożenia międzynarodowe to sytuacje, które swym zasięgiem obejmują terytoria (lub dotyczą interesów) dwóch lub więcej państw i wymagają reagowania według zasad prawa międzynarodowego. Spektrum zagrożeń międzynarodowych przedstawiono na rys. 1.

Zagrożenia krajowe to takie rodzaje zagrożeń, które mogą doprowadzić do zerwania więzi społecznych, politycznych i gospodarczych w skali całego kraju lub na znacznej jego części, a inaczej – ograniczyć byt i rozwój społeczny na dużą skalę. W praktyce oznacza to te zjawiska i zdarzenia, z którymi nie mogą poradzić sobie społeczności lokalne i regionalne. Inaczej mówiąc ze względu na swoje proporcje i charakter zagrożenia te przekraczają możliwości i kompetencje władz niższego szczebla. Można także przyjąć założenie, że zagrożenia narodowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków prawnych, w skali kraju, dla przeciwdziałania

³⁸ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 14. Autor odnosi się w tej wypowiedzi do poglądów K. Booth'a dotyczących poszerzenia definicji bezpieczeństwa narodowego.

ZAGROŻENIA MIĘDZYNARODOWE



Rys. 1. Zagrożenia międzynarodowe

nia ich skutkom. Należą do nich **zagrożenia dóbr publicznych** spowodowane przez katastrofy i klęski naturalne oraz technologiczne, które mogą wystąpić zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny, a reagowanie na nie leży poza kompetencjami władz terytorialnych. To także **zagrożenia porządku publicznego** stanowiące groźbę dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, jego porządku konstytucyjnego i demokracji. Zagrożenia krajowe przedstawiono na rys. 2.

Zagrożenia regionalne to w praktyce zagrożenia występujące w granicach województwa, przeciwdziałanie im należy do kompetencji władz wojewódzkich i współdziałających z tymi władzami struktur lokalnych (powiatów, gmin). W tej sytuacji władze centralne muszą być jednak gotowe do udzielenia wsparcia i pomocy, gdyby zostały o to poproszone lub do przejęcia odpowiedzialności, gdy zjawisko zaczyna zagrażać bezpieczeństwu państwa (w razie zagrożenia interesów narodowych w skali całego kraju). Zagrożenia regionalne mają tę samą naturę co zagrożenia krajowe, lecz mniejszą skalę. Z zastrzeżeniem, że nie dotyczą problemu agresji zbrojnej, której przeciwdziałanie leży tylko w kompetencji władz centralnych.

ZAGROŻENIA KRAJOWE (w skali kraju)

Zagrożenia, które mogą doprowadzić do zerwania więzi społecznych, politycznych i gospodarczych w skali całego kraju lub na znacznej jego części



1. ZAGROŻENIA DÓBR PUBLICZNYCH

- awarie, katastrofy
- klęski naturalne
- epidemie

2. ZAGROŻENIA PORZĄDKU PUBLICZNEGO



Oprac. W. KITLER

Rys. 2. Zagrożenia krajowe

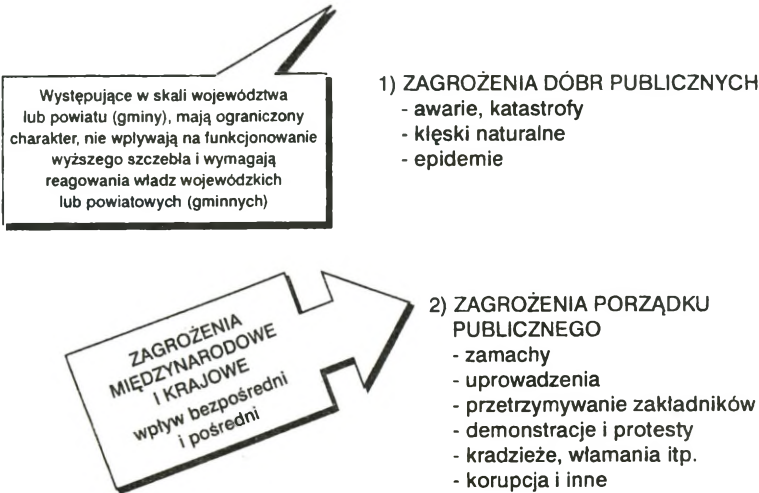
Zagrożenia lokalne to te zdarzenia, które mają ograniczony charakter, mieszczą się w kompetencjach władz powiatu lub gminy, a ich skutki nie wpływają znacząco na funkcjonowanie województwa i państwa. Zagrożenia regionalne i lokalne przedstawiono na rys. 3.

Na liście zjawisk i zdarzeń zagrażających bezpośrednio lub pośrednio człowiekowi znajdują się zjawiska przyrodnicze, do których możemy zaliczyć głównie:

- huragany, cyklony, tajfuny i tornada;
- powodzie i susze;
- trzęsienia ziemi i erupcje wulkanów;
- sztormy, tsunami (wywołane podwodnymi trzęsieniami ziemi i wybuchami wulkanów, a także eksplozjami jądrowymi);
- nieurodzaje powodujące klęskę głodu;
- szarańcze, epidemie i pandemie chorób ludzi, zwierząt oraz roślin;
- katastrofy ekologiczne, będące skutkiem wyżej wymienionych klęsk, a także działania człowieka wbrew prawom przyrody.

Tragedie spowodowane przez człowieka dotyczą już nie tylko skutków działań wojennych, lecz także innych rezultatów jego działania, zamierzonego lub nie, przeciwko człowiekowi i (lub) prawom przyrody. Są to m.in.:

ZAGROŻENIA REGIONALNE I LOKALNE



Rys. 3. Zagrożenia regionalne i lokalne

- ostre konflikty społeczne;
- ludobójstwo, terroryzm, kryminalizacja społeczeństw;
- choroby, głód, niedożywienie i bezrobocie;
- narkomania i mafie, przestępczość pospolita i międzynarodowa;
- proliferacja broni masowego rażenia;
- katastrofy, awarie, powodzie i zatopienia, pożary;
- awarie systemów dystrybucji informacji;
- skażenia biologiczne, chemiczne i radiacyjne;
- emisja szkodliwych substancji do atmosfery, gleby i wody;
- nielegalny handel i choroby cywilizacyjne.

We wszystkich przypadkach bierze się pod uwagę społeczną ocenę stopnia (skali) zagrożenia, co sprawia, że w wielu państwach dokonuje się różnej ich klasyfikacji, jako rezultatu subiektywnego charakteru zagrożeń. Takie jednoznaczne podejście jest jednak konieczne ze względu na podjęcie czynności planistycznych, organizacyjnych i finansowych w państwie. To – w rezultacie – właściwy podział kompetencji i odpowiedzialności, skuteczne procedury przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy oraz właściwe powierzenie zadań podmiotom państwowym, prywatnym i każdemu obywatelowi z osobna.

POJĘCIE I ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Podmiotem naszych rozważań będzie proces zarządzania, a właściwie pewna jego forma nazywana zarządzaniem kryzysowym. Jak spróbujemy wykazać w dalszej części pracy, wyrażenie „zarządzanie kryzysowe”, będące dosłownym tłumaczeniem crisis management, nie odzwierciedla istoty tego sformułowania, ponieważ kryzys w ujęciu procesowym jest jedną z faz rozwoju sytuacji kryzysowej. Natomiast pojęcie crisis management, jak wynika z analizy publikacji zachodnich, obejmuje nie tylko zarządzanie w czasie trwania kryzysu, ale również w fazie jego rodzenia się, rozwoju, przesilenia i powrotu do stabilności w nowej już sytuacji.

Zakładamy więc, że zarządzanie kryzysowe to nic innego jak zarządzanie w pewnych określonych sytuacjach, w których może znaleźć się dana organizacja. Dlatego też zasadne wydaje się przeanalizowanie procesu zarządzania w różnych sytuacjach, w celu uchwycenia elementów różniących zarządzanie kryzysowe od innych form zarządzania.

1. Zarządzanie i podstawowe determinanty jego skuteczności

Zarządzanie definiowane jest jako „system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami”,³⁹ stąd często utożsamia się go z zarządzaniem przez cele i świadomym formułowaniem tych ostatnich. Obejmuje takie funkcje, jak: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę.

Z przytoczonej powyżej definicji wynika, że zarządzanie jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem organizacji, rozumianej jako grupa ludzi mających wspólny cel, zadania, plan oraz program działania.⁴⁰

Atrybutem zarządzania jest posiadanie przez zarządzającego władzy, której źródłem jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji.⁴¹ Sprawowanie władzy związane jest z relacją podporządkowania podmiotu zarządzania zarządzającemu. Aby relacja ta mogła być w sposób formalny zrealizowana, organizacja musi posiadać pewną strukturę wewnętrzną odzwierciedlającą te relacje.

³⁹ Zob. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, edycja 1998.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1998, s. 208.

Do analizy procesu zarządzania posłużymy się modelem hipotetycznej organizacji składającej się z organu zarządzającego i organów wykonawczych. Dla zapewnienia przejrzystości prowadzonych rozważań przyjmijmy następujące założenia:

1. Organ zarządzający jest jednoosobowy. Pozwoli to na pominięcie w pierwszej fazie naszych rozważań pewnych zawłości związanych z bardziej rozbudowanym systemem zarządzania.

2. Sytuację, w jakiej znajduje się organizacja, możemy określić za pomocą pewnych wskaźników (miar) będących współrzędnymi wielowymiarowych wektorów:

- X – stanu wewnętrznego organizacji;
- Y – stanu otoczenia oddziałującego na daną organizację;
- E – efektów osiąganych przez daną organizację, a będących wynikiem procesu zarządzania;
- W – stanu wiedzy i umiejętności organu zarządzającego.

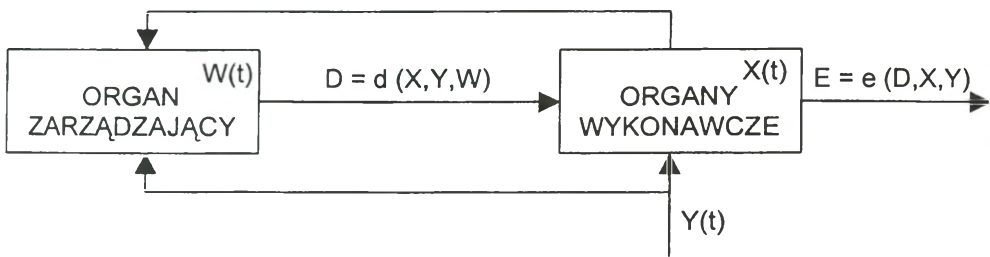
Ostatnie z przyjętych założeń pozwala na wprowadzenie przejrzystego opisu procesu zarządzania wykorzystującego symbolikę oraz prawa i reguły matematyczne. A ponadto jest ono wynikiem tendencji do mierzenia wszystkich zachodzących zjawisk, co z kolei pozwala na ich porównanie oraz tworzenie modeli matematycznych poddających się w prosty sposób analizie z wykorzystaniem techniki komputerowej. Przykładem takiego podejścia do problemu oceny sytuacji może być coroczny raport Organizacji Narodów Zjednoczonych o stanie rozwoju społecznego na świecie (Human Development Report).⁴² Zawiera on dane statystyczne i wyliczone na ich podstawie wskaźniki, takie jak:

- HDI – wskaźnik rozwoju społecznego (Human development index);
- HPI – wskaźnik biedy społecznej (Human Poverty Index);
- GDI – wskaźnik rozwoju społecznego kobiet (Gender – Related Development Index);
- GEM – wskaźnik równouprawnienia płci (Gender Evelopment measure).

Wskaźniki te mogą być rozpatrywane oddzielnie bądź też w postaci wielowymiarowego wektora, który określa poziom rozwoju społecznego danego kraju w stosunku do innych. W dodatku każdy z tych wskaźników jest również wielowymiarowym wektorem.

Przyjmując powyższe założenia, możemy stwierdzić, że proces zarządzania polega ogólnie na zbieraniu informacji o stanie organizacji $X(t)$ i jej otoczenia $Y(t)$, a następnie przetwarzaniu tej informacji na podstawie wiedzy i umiejętności $W(t)$ organu zarządzającego w decyzje $D(t)$ realizowane przez organy wykonawcze. Uproszczony model procesu zarządzania przedstawia rys. 4.

⁴² N. Szczucka-Kubisz, *Zmierzyć dobrobyt*, „Wiedza i Życie” 1998, nr 11, s. 57.



Rys. 4. Uproszczony model procesu zarządzania (struktura modelu⁴³)

Z analizy tego bardzo uproszczonego modelu wynika, że proces zarządzania jest ściśle związany z przetwarzaniem informacji oraz permanentnym podejmowaniem różnego rodzaju decyzji, których trafność zależy od jakości i ilości posiadanych informacji oraz możliwości efektywnego ich przetworzenia. W. Flakiewicz wprost określa, iż *zarządzanie obejmuje zawsze pewien podzbiór skomplikowanych procesów myślowych leżących na przecięciu dwóch głównych, sprzężonych ze sobą zbiorów: informacji oraz socjopsychicznych uwarunkowań ludzi*.⁴⁴

Dla pełniejszego zrozumienia procesu zarządzania zastanówmy się nad istotą informacji i jej znaczeniem dla tego procesu.

Informacją jest każda wiadomość rejestrowana przez organizmy żywe i urządzenia automatyczne, dotycząca określonego układu, która może zostać wykorzystana w celu bardziej sprawnego i ukierunkowanego działania.⁴⁵

W cybernetyce informacja określana jest jako każdy czynnik, dzięki któremu ludzie lub urządzenia automatyczne mogą bardziej sprawnie i celowo działać.⁴⁶

W teorii informacji natomiast jest to znaczenie przypisywane odbieranym sygnałom. W zależności od sposobu podejścia odbiorcy jeden i ten sam sygnał może przedstawiać różne informacje, podobnie jak jedna informacja może być przedstawiona za pomocą różnych sygnałów.⁴⁷

Różnych mniej lub bardziej precyzyjnych definicji informacji można przytoczyć znacznie więcej, jednakże bardziej celowe wydaje się uchwycenie istoty tego pojęcia, niż podanie jego precyzyjnej definicji, co sądząc po ich wielości i różnorodności, nie jest sprawą łatwą.

⁴³ Struktura przedmiotu jest zbiorem jego elementów i relacji zachodzących między nimi. Alternatywnie możemy też mówić, że struktura przedmiotu to zbiór relacji określonych na zbiorze elementów. Drugi sposób, zdaniem L. Krzyżanowskiego, jest o wiele bardziej naukowy. Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, wyd. cyt., s.112 – 125.

⁴⁴ W. Flakiewicz, *Informacyjne systemy zarządzania*, PWE, Warszawa 1990.

⁴⁵ Zob. *Mała encyklopedia medyczna*, PWN, Warszawa 1979, s. 433.

⁴⁶ Zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 788.

⁴⁷ Zob. *Mały słownik matematyczny*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1967, s. 114.

Z przytoczonych definicji wynika, iż informacja jest podstawą i przyczyną wszelkiego działania oraz funkcjonowania organizmów żywych, urządzeń automatycznych, a także ich zespołów (społeczności).

Podchodząc do zagadnienia bardziej filozoficznie, można stwierdzić, iż tylko dzięki odbieranym przez nas informacjom jesteśmy świadomi własnego bytu i istnienia otaczającej nas rzeczywistości.

Powyższą tezę zdaje się potwierdzać ogólna teoria względności Einsteina; jej istotą jest to, iż jedyną informacją o otaczającym nas świecie są relacje pomiędzy widzeniem tego świata przez różnych, równouprawnionych obserwatorów. Świat jest więc splotem wzajemnie ze sobą spójnych relacji, i jedynym, czego dowiedzieć się możemy o przyrodzie, są wizje Wszechświata podane przez różnych obserwatorów; nie ma rzeczywistości „samej w sobie”, a tylko jej niezliczone obrazy widziane z różnych perspektyw. Wedle teorii względności jesteśmy więźniami platońskiej jaskini, zdani na obserwację cieni na jej ścianach. Ale w przeciwieństwie do Platona wiemy, że cienie te są tożsame ze światem, a nie wyłącznie jego spaczonym, niepełnym odzwierciedleniem.⁴⁸

Ponadto ostatnie badania w dziedzinie neurobiologii pokazują, iż mózg nie jest automatem, ponieważ nie sposób dokładnie przewidzieć, co będzie się działo w skomplikowanej sieci komórek nerwowych w konkretnej sytuacji. A to oznacza, że rozwiązania podsuwane nam przez własny mózg nie są stuprocentowo wiarygodne. Rodzi to oczywiście poważne konsekwencje. Ponieważ informacja przekazywana w sieci neuronowej podlega aktywnym zmianom, wiemy na pewno, że nigdy nie zobaczymy obiektywnego, nie przefiltrowanego przez własny mózg świata.⁴⁹

Podsumowując dotychczasowe wywody, możemy stwierdzić, że świat, który widzimy poprzez docierające do nas dane nie jest rzeczywistością, a jedynie przetworzonym przez nasz mózg obrazem tej rzeczywistości. Czyli każdy z nas, opierając się na tych samych odbieranych informacjach, inaczej będzie postrzegał i rozumiał otaczającą nas rzeczywistość.

Dlaczego więc ludzie mimo wszystko potrafią się porozumiewać oraz dlaczego w wielu przypadkach prezentowane wizje rzeczywistości są tak bardzo zbliżone do siebie?

Wydaje się, że wytłumaczeniem tego faktu może być klasyfikacja informacji na:⁵⁰

1. Informacje podstawowe (dane) – są przez większość ludzi jednakowo odbierane (interpretowane), tzn. zostały zdefiniowane, a ich definicja jest ogólnie przyjęta.

⁴⁸ Jerzy Kowalski-Glikman, *Świat według Einsteina*, „Wiedza i Życie” z 1999 r., nr 3, s. 58.

⁴⁹ A. Wróbel, *Mózg, czyli świat subiektywny*, „Wiedza i Życie” z 1998 r., nr 3, s. 16.

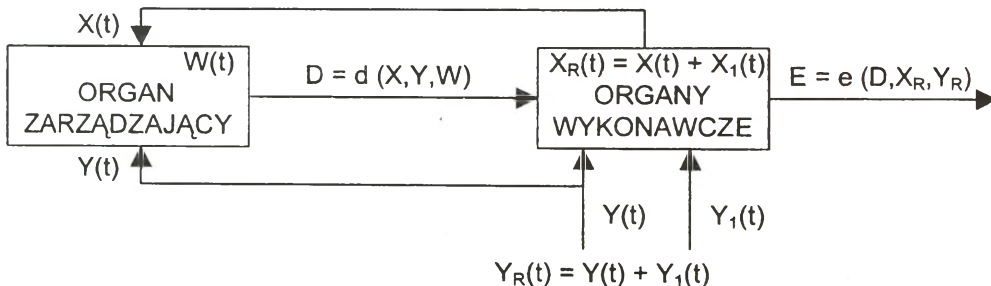
⁵⁰ Podobna klasyfikacja informacji zawarta jest w pracy W. Flakiewicza *Informacyjne systemy zarządzania PWE*, Warszawa 1990. Tam kategoria druga – wiedza – określana jest jako socjopsychiczne uwarunkowania ludzi.

2. Wiedzę – czyli zgromadzony i usystematyzowany zbiór informacji pozwalający na interpretację i uogólnianie informacji podstawowych. Pewnym uproszczeniem jest nazywanie teorii naukowych wiedzą, ponieważ stanowią one jedynie część wiedzy osobniczej. Każdy człowiek nabywa wiedzę w procesie dziedziczenia (instynkt), wychowania, kształcenia i własnych doświadczeń. Posiadana wiedza podlega cały czas, w miarę nabywania nowej, dynamicznym zmianom.

3. Informacje pochodne (ekspertyzy, opinie, oceny) – tj. informacje powstałe w procesie przekształcania danych przez konkretną osobę na podstawie posiadanej przez nią wiedzy. To nic innego jak osobnicza wizja otaczającej nas rzeczywistości, zależna od wiedzy danej osoby oraz ilości i jakości posiadanych przez nią informacji podstawowych.

Odnosząc przedstawioną powyżej istotę i pewne własności informacji do procesu zarządzania w przyjętym przez nas modelu, możemy stwierdzić, że organ zarządzający odbiera jedynie część informacji o stanie organizacji i jej otoczenia. Taką część, którą jest w stanie przetworzyć za pomocą posiadanej wiedzy w obraz dziającej się rzeczywistości.

Należy zatem uzupełnić nasz model o nieobserwowalne wektory stanu organizacji $X_1(t)$ oraz otoczenia $Y_1(t)$, które wspólnie z obserwowalnymi $X(t)$ i $Y(t)$ oddają rzeczywistość organizacji i jej otoczenia. Model procesu zarządzania po uwzględnieniu nieobserwowalnych wektorów stanu przedstawia rys. 5.



Rys. 5. Uproszczony model procesu zarządzania po uwzględnieniu nieobserwowalnych wektorów stanu organizacji i otoczenia

Efekt zarządzania $E(t)$ jest funkcją podjętych decyzji, rzeczywistego stanu organizacji X_R oraz rzeczywistego stanu jej otoczenia Y_R , a właściwie skutków, jakie wywołują one na rozpatrywaną organizację.

W prostych systemach zarządzania, kiedy obserwowalny stan organizacji i otoczenia jest bardzo bliski rzeczywistości, łatwo jest przewidzieć skutki podejmowanych decyzji, a tym samym skuteczniej zarządzać organizacją. Życie pokazuje nam

jednak, że takie sytuacje zdarzają się niezwykle rzadko. W zdecydowanej większości przypadków (jeżeli nie we wszystkich) rozdźwięk między rzeczywistością a jej obrazem jest duży, co możemy stwierdzić na podstawie efektów podejmowanych decyzji. Często zdarza się obserwować, iż pomimo zastosowania wszelkich kanonów sztuki zarządzania, otrzymywane efekty znacznie odbiegają od zamierzonych. I co najważniejsze – niejednokrotnie te same procedury postępowania, powtórzone – wydawałoby się – w bardzo podobnych sytuacjach, prowadzą do różnych efektów.

Wynika stąd, że **pierwszym i podstawowym warunkiem skutecznego zarządzania jest zdobywanie i posiadanie jak największej wiedzy, która jest determinantem naszych możliwości w przetwarzaniu docierających do nas informacji, a jednocześnie stymulatorem naszych potrzeb informacyjnych, przyczyniając się tym samym do zmniejszenia rozbieżności między otaczającą nas rzeczywistością a jej obrazem.**

Powróćmy jeszcze na chwilę do określenia stanu wewnętrznego organizacji X. Z definicji wiemy, że organizacja to grupa ludzi. Uwzględniając zatem socjopsychiczne uwarunkowania poszczególnych jej członków oraz ich indywidualizm, musimy w dalszych rozważaniach przyjąć, że każdy z nich realizuje strategię własnego rozwoju opartą na kalkulacji strata – zysk. Ofiarowując organizacji własny czas, pracę, umiejętności, spodziewa się konkretnych zysków (niekoniecznie materialnych). Strategie poszczególnych członków organizacji możemy ogólnie podzielić na następujące kategorie:

1. Zgodne ze strategią organizacji. Realizujący taką strategię działania utożsamia się z celami organizacji, wychodząc z założenia, że większe zyski i rozwój tej ostatniej mają zdecydowany wpływ na jego osobisty rozwój i płynące stąd profity.

2. Obojętne w stosunku do strategii organizacji. Dla realizującego taką strategię działania cele organizacji są obojętne. Pracuje w danej organizacji, ponieważ podpisał umowę, która gwarantuje mu pewien standard życia. Strategia ta nie jest niekorzystna dla organizacji, ale jej członek realizujący taką strategię nie pracuje z pełnym dla niej poświęceniem. On wykonuje solidnie swoją pracę za godziwą według niego zapłatę. Jeżeli znajdzie lepsze warunki pracy i płacy na pewno opuści jej szeregi.

3. Przeciwne do strategii organizacji. Realizujący taką strategię nie jest wrogiem samej organizacji, a jedynie w sposób bezwzględny realizuje własne cele nawet kosztem tej ostatniej. On po prostu pracuje w organizacji w celu wykorzystania jej dla osiągnięcia własnych celów.

Prowadząc głębszą analizę strategii realizowanych przez poszczególnych członków organizacji, można by wymienić jeszcze wiele różnorodnych postaw, ale wydaje się, że przyjęty powyżej podział jest wystarczający dla wyjaśnienia istoty problemu. Przedstawione strategie działania członków danej organizacji nie są stałe w czasie. Ulegają one ciągłym zmianom zależnym przede wszystkim od reali-

zowanej przez organ zarządzający strategii kadrowej oraz prestiżu danej organizacji (osiąganych przez nią zysków).

Dobry opis zjawisk społecznych, zachodzących w organizacji, daje matematyczna teoria gier,⁵¹ badająca własności gier rozumianych jako procesy o określonych zbiorach strategii postępowania uczestników. Ważnym pojęciem tej teorii jest tzw. suma gry, czyli różnica pomiędzy zyskiem wygrywających a stratą przegrywających. Dodatnia suma gry oznacza, że interesy graczy nie wykluczają się wzajemnie. Uczestnikami naszej gry zwanej organizacją są z jednej strony organ zarządzający, z drugiej natomiast wszyscy jej członkowie. Głównym zadaniem organu zarządzającego jest wypracowanie optymalnej strategii oddziaływania na członków organizacji, tzn. strategii która w danych warunkach zapewni rozwój i zyski organizacji bez względu na osobiste strategie realizowane przez poszczególnych jej członków. Odzwierciedleniem strategii organu zarządzającego są ustanowione zasady funkcjonowania organizacji, czyli zbiór przepisów regulujących:

1. Podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnych członków tej organizacji (jej elementy organizacyjne).

2. Sposoby doboru, opiniowania i wynagradzania jej członków.

3. Sposoby rozstrzygania sporów zaistniałych wewnątrz organizacji.

4. Zasady współdziałania członków (komórek) organizacji w czasie rozwiązywania problemów obejmujących swoim obszarem kompetencje kilku członków (komórek) organizacji.

5. Sposoby oddziaływania na poszczególnych członków w celu zwiększenia ich zaangażowania na rzecz realizacji celów organizacji. Chodzi o to, jak ich przekonać, że najlepszą strategią ich działania jest ta, która jest zgodna ze strategią organizacji.

Dotychczas rozpatrywaliśmy proces zarządzania w ujęciu statycznym, tzn. w sytuacjach kiedy zmiany powstałe w otoczeniu i wewnątrz samej organizacji w czasie pomiędzy podjęciem decyzji a jej efektem, można było pominąć. Ten rodzaj zarządzania nazywamy bieżącym lub operacyjnym.

Przy zarządzaniu strategicznym (długofalowym) dochodzi istotny czynnik czasu, bowiem decyzje podejmowane przez organ zarządzający będą realizowane w innych warunkach niż te, które panowały w chwili jej podejmowania.

Zarządzający określa cele, jakie ma osiągnąć dana organizacja, co jest równoznaczne z określeniem stanu $X(t_k)$, w jakim powinna się ona znaleźć po ich realizacji. Aby zmienić stan organizacji z $X(t_p)$ do $X(t_k)$, należy przejść przez określone w strategii działania stany pośrednie. Planując sposób osiągnięcia celów, uwzględniamy możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń, czyli przeszkód,

⁵¹ Teoria gier została zapoczątkowana w połowie lat 40. XX w. pracami J. von Neumanna i O. Morgensterna. Za rozwój tej dziedziny Nagrodę Nobla (w dziedzinie ekonomii) otrzymali w 1994 r.: J. F. Nash, J. C. Harsanyi i R. Selten. Teoria gier wykorzystywana jest do opisu zjawisk ekonomicznych, biologicznych, społecznych, militarnych itp. Zob. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, edycja 1998.

które mogą uniemożliwić osiągnięcie założonych celów lub wydłużyć czas ich osiągnięcia. Ponieważ możemy jedynie częściowo obserwować stan organizacji oraz jej otoczenia, nasze prognozy – co do przyszłych stanów – mogą być mniej lub bardziej prawdopodobne, ale nigdy nie będą pewne. Z tego powodu organizacja i jej otoczenie w każdym momencie swojej działalności mogą się znaleźć w innym stanie niż to przewidywaliśmy. Stany przejściowe organizacji i jej otoczenia możemy podzielić na:

- pożądane (przewidywane) – zgodne z naszymi przewidywaniami;
- korzystniejsze od przewidywanych – stanowiące szansę na szybsze zrealizowanie naszych celów;
- obojętne – nieprzewidywane, ale nie mające zasadniczego wpływu na realizację założonych celów;
- niekorzystne (zagrożenia) – stwarzające zagrożenie w osiągnięciu pożądanego celu;
- bardzo niekorzystne (kryzysowe) – stwarzające zagrożenie nie tylko dla realizacji zadań, ale również dla samej organizacji.

Oczywiście prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych stanów są różne, jednakże żadnego z nich nie możemy wykluczyć. Dlatego też organizacja, musi być przygotowana zarówno do funkcjonowania w każdym z nich, jak również do jego wykorzystania, dla osiągnięcia założonych celów. Żaden ze stanów nie pojawia się nagle, lecz jest zawsze następstwem poprzednich, chociaż kolejność następstw może być wielowariantowa. Stąd też pierwszym i podstawowym warunkiem dobrego funkcjonowania organizacji jest posiadanie sprawnego systemu zbierania i przetwarzania informacji, tak aby dostatecznie wcześniej przewidzieć kierunek i zakres zachodzących zmian. Ze względu jednak na naszą ułomność w możliwości obserwacji zjawisk zachodzących w organizacji i jej otoczeniu, niektóre z nich mogą pojawić się dość niespodziewanie dla organu zarządzającego. Szczególnie wtedy gdy, dążąc do realizacji określonego celu, odrzucamy lub lekceważymy symptomy zachodzących zmian. Stąd wynika **drugi warunek sprawnego zarządzania – organizacja musi być przygotowana na wystąpienie różnych, nawet tych nie przewidywanych sytuacji.**

Z dotychczasowych rozważań wynika, że **czynnikami decydującymi o jakości procesu zarządzania są:**

1. Zakres wiedzy organu zarządzającego, która:

- determinuje możliwości przetwarzania informacji o aktualnej sytuacji oraz zachodzących zjawiskach;
- stymuluje potrzebę zbierania tych informacji;
- pozwala, na podstawie zbieranych informacji, uzyskać obraz organizacji i jej otoczenia bliski rzeczywistości.

2. Jasno i precyzyjnie określone zasady funkcjonowania organizacji pozwalające na realizację optymalnej strategii oddziaływania na nią i jej członków. Zasady te powinny w szczególności precyzować:

- podział zadań i kompetencji wewnątrz organizacji;
- zasady współdziałania jej członków w czasie rozwiązywania problemów obejmujących swoim zasięgiem obszary kompetencyjne kilku z nich;
- wewnętrzną strukturę adekwatną do potrzeb;
- zasady rozstrzygnięcia sporów zaistniałych wewnątrz organizacji.

3. Dobrze zorganizowany system motywacyjno-edukacyjny, który pozwoli na:

- poszerzanie i ujednocianie wiedzy wszystkich członków organizacji, tak aby mogli rozumieć się wzajemnie i aby ich poglądy w zasadniczych kwestiach były zbieżne;
- przekonanie członków tej organizacji, że dobro i rozwój organizacji są ściśle związane z ich dobrem i rozwojem.

Kreując wymienione powyżej determinanty jakości zarządzania, nie przywiązaliśmy się do określonej kategorii stanu w jakim może znaleźć się organizacja. A wręcz przeciwnie – dążyliśmy do wykazania, że zarządzający, chcąc dobrze wypełniać swoje obowiązki, powinien być przygotowany na wszelkie okoliczności, w jakich przyjdzie mu działać, nawet te najtrudniejsze. Bo przecież istotą zarządzania jest osiągnięcie celów bez względu na pojawiające się przeszkody w ich realizacji. **Miarą jakości systemu zarządzania jest jego zdolność do pokonania przez organizację pojawiających się na jej drodze do celu zagrożeń i kryzysów.**

2. Kryzys a sytuacja kryzysowa

Kryzys (gr. krisis) oznacza punkt zwrotny, przełomowy; moment rozstrzygający; jakościową zmianę układu lub w układzie. W teorii kryzysu rozważanym układem jest organizm, instytucja, organizacja, a w tym społeczeństwo.⁵²

Dodajmy jeszcze, że kryzys w sensie przedmiotowym to „zerwanie” istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko „zerwania” układu jest rozciągle w czasie i realizowane w określonych warunkach jego funkcjonowania. Jest ono wkomponowane w proces przejścia układu od stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych własnościach.⁵³

⁵² Zob. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 401.

⁵³ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9.

W sensie ontologicznym natomiast kryzys (sytuacja kryzysowa) to kulminacja nagromadzonych konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego. Konflikty natomiast są wszechobecne i tkwią w samej strukturze społeczeństwa.⁵⁴

Z kolei Michael Clarke – profesor studiów obrony Akademii Królewskiej w Londynie w wykładzie na temat „Charakterystyka zachowania się w kryzysie” mówi, że: „Na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia (które niekoniecznie musi być zagrożeniem pokoju, lecz prostym zagrożeniem, które nie dotyczy wszystkich) oraz zaskoczenia, a pomiędzy kryzysami normalnymi występować będą także wydarzenia nieprzewidziane. Wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów, czasu, zagrożenia i zaskoczenia tworzy definicję kryzysu, która charakteryzuje się percepcyjnym charakterem i faktem, że kryzys jest rezultatem zarówno niebezpieczeństwa, jak i okoliczności”⁵⁵.

Słownik oxfordzki definiuje kryzys jako „moment niebezpieczeństwa lub niepewności w polityce, handlu, itp.”

W większości przypadków wyrażenie „kryzys” lub „sytuacja kryzysowa” wywołuje skojarzenia z katastrofami naturalnymi i antropogenicznymi, jednakże kierownicy różnego rodzaju instytucji i organizacji zdecydowanie częściej muszą stawić czoło sytuacjom kryzysowym odnoszącym się do ich typowych obowiązków, na przykład osiągnięcia przez organizację zamierzonych celów i efektów, wykonania nakreślonych zadań itp.

Wynika stąd, że sytuacja kryzysowa to nie tylko ta, w której zagrożony jest pokój czy też bezpieczeństwo obywateli, państwa lub innej organizacji, to również taka sytuacja, w której zagrożenie jest bardziej trywialne i nie dotyczy tych zasadniczych kwestii.

Nie jest również warunkiem koniecznym uznania danej sytuacji za kryzysową fakt przejścia z jednego stanu stabilnego do innego o jakościowo różnych własnościach, ponieważ zmiana stanu układu jest naturalnym procesem rozwoju tego układu, społeczeństwa lub państwa odbywającym się na drodze ewolucyjnej bądź rewolucyjnej.

Co zatem jest wyznacznikiem, lub inaczej, cechą charakterystyczną kryzysu? Wydaje się, że częściowej odpowiedzi udzielono już wcześniej, zarówno w pierwszej części niniejszego opracowania jak i w poprzednich akapitach. Otóż **na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia i zaskoczenie oraz fakt, że jest on rezultatem niebezpieczeństwa i okoliczności, w jakich ono występuje.**

Na potwierdzenie powyższej tezy przytoczymy pewne cechy sytuacji kryzysowej wymieniane przez kanadyjskich specjalistów w tej dziedzinie. Według ich po-

⁵⁴ Tamże, s. 10.

⁵⁵ M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia), s.1.

glądów, „każda sytuacja kryzysowa jest inna, wszystkie jednak w pewnym stopniu charakteryzują następujące cechy:

- zaskoczenie;
- niewystarczająca ilość informacji wtedy, kiedy potrzebujesz ich najbardziej;
- organizacja nie nadąża reagować na wydarzenia (prawdziwe lub odczuwalne);
- wydarzenia stają się coraz bardziej groźne;
- utrata kontroli (prawdziwa lub odczuwalna);
- zagrożenie istotnych interesów;
- skrupulatna kontrola z zewnątrz;
- wytwarzanie się mentalności obłąconych;
- panika;
- przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji;
- kierownicy w sytuacji kryzysowej koncentrują się na krótkoterminowym planowaniu (działaniu)”.⁵⁶

Dla porównania przytoczymy jeszcze poglądy, wspomnianego już wcześniej, Michael'a Clarke, który stwierdza: „najbardziej charakterystycznym problemem w procesie sterowania kryzysem jest przeładowanie (nadmiar) informacji. Gdy się kryzys rozwija, napływa więcej informacji niż system może przyjąć i przez to decydenci często tracą obraz sytuacji, której mają zaradzić. Standardowe procedury operacyjne (SOP) są jednoznaczne, ponieważ informacja musi być przetworzona i zasilać najstosowniejsze osoby w odpowiednim czasie. Mamy w historii wiele przykładów o systemach, które otrzymały wszystkie niezbędne informacje, lecz nie przetworzyły ich wystarczająco szybko, tak aby kluczowi decydenci byli w posiadaniu ważnych informacji w odpowiednim momencie. Podobnie przeładowanie informacji skłania do odczytania niewłaściwej ich intencji; gdy autor informacji usiłuje z całą przenikliwością coś zasygnalizować, a odbiorca może odczytać w sygnale coś, co nie było zamierzone”.⁵⁷

Na pierwszy rzut oka można dostrzec sprzeczność między tymi poglądami. Jednakże sprzeczność ta jest tylko pozorna, ponieważ zarówno brak informacji, jak i jej nadmiar powodują zafałszowanie obrazu toczącej się rzeczywistości, co – przy presji czasu – potęguje wrażenie utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją.

Analizując zaprezentowane cechy sytuacji kryzysowej, niemal samoczynnie nasuwa się stwierdzenie, iż wszystkie te cechy charakteryzują stan rzeczywistej bądź też odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami lub funkcjonowaniem organizacji przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji jej opanowania.

⁵⁶ Administracja wobec sytuacji kryzysowych. Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji w Szkole Administracji Publicznej w dniach 6 – 8 maj 1998 r.

⁵⁷ M. Clarke, *Charakterystyka ...*, wyd. cyt., s. 2.

Przyjmując to jako podstawową cechę kryzysu, dość łatwo możemy wytłumaczyć fakt, iż najczęściej to właśnie obserwatorzy z zewnątrz oceniają daną sytuację jako kryzysową. Natomiast sami zainteresowani uważają, że powstała sytuacja niczym nie odbiega od normy, jest w pełni opanowana, a oni sami wiedzą, jak przeciwdziałać powstałemu zagrożeniu.

Dla głębszego uzasadnienia powyższych tez, prześledźmy ogólny przebieg sytuacji w Kosowie, powszechnie ocenianej jako kryzysowa.

W konflikcie kosowskim występują trzy strony i każda z nich dążyła (i dąży nadal) do osiągnięcia pewnych własnych celów. Serbowie, zaniepokojeni możliwością utraty prowincji uznawanej za kolebkę ich cywilizacji, odbierają autonomię albańskiej mniejszości narodowej, stanowiącej prawie 90% ludności tej prowincji i dążą do osłabienia jej wpływów. Mniejszość albańska walczy o utraconą autonomię najpierw środkami politycznymi, później – gdy nie przynosi to rezultatów – również przy pomocy aktów terroryzmu.

Na działania Albańczyków coraz brutalniej odpowiadają Serbowie. Narastający konflikt zmierza nieuchronnie do rozstrzygnięć zbrojnych. Państwa zachodnie (NATO) zaniepokojone rozwojem sytuacji i możliwością wybuchu nowej bratobójczej wojny na Bałkanach starają się doprowadzić do pokojowego rozstrzygnięcia konfliktu. Ponieważ żadna ze stron nie zamierza ustąpić, kraje zachodnie próbują różnych metod: od mediacji do zastraszenia interwencją zbrojną w tym rejonie.

Pomijając opis całego procesu mediacyjnego, dochodzimy do sytuacji, w której Serbii postawione zostaje ultimatum: albo podpiszecie porozumienie, proponowane przez kraje zachodnie, albo kraje te dokonają interwencji zbrojnej i siłą doprowadzą do jego podpisania.

Wydaje się, że jest to właśnie ten moment, w którym rozpoczyna się kryzys, czyli kulminacyjny moment narastającego zagrożenia wybuchem nowego konfliktu zbrojnego na Bałkanach. Kraje Europy Zachodniej liczą na to, iż Serbia ugnie się pod presją. Serbowie z kolei uważają, że podpisanie zaproponowanego układu rozpocznie proces stopniowego odrywania tej prowincji od Serbii. Rozpoczynają się naloty na Serbię. Zachód nadal liczy, że kilka nalotów zmieni poglądy Serbów. Tak się jednak nie stało. W odwecie na ataki krajów zachodnich rozpoczynają się w Kosowie czystki etniczne w celu wyeliminowania albańskiej mniejszości narodowej, a tym samym pozbawienia podstaw do przyznania autonomii tej prowincji. Efekt nalotów jest zgoła inny niż przewidywały to kraje zachodnie. Z kolei Serbowie najprawdopodobniej nie sądzili, iż naloty mogą być prowadzone z tak dużym uporem i zmuszą ich w końcu do przekazania tej prowincji pod nadzór sił międzynarodowych.

Obserwując z zewnątrz ten konflikt, można było dostrzec momenty, w których poszczególne strony konfliktu traciły panowanie nad rozwojem spowodowanej przez siebie sytuacji i brak było perspektyw pokojowego jej rozwiązania.

Przez pierwszy okres nalotów wydawało się, że kraje zachodnie popełniły błąd, którego wynikiem są toczące się czystki etniczne. Z kolei w końcowej fazie nalotów Serbowie utracili kontrolę nad rozwojem sytuacji. Oceniając tamte wydarzenia z pewnej perspektywy, można wysunąć wniosek, iż tylko dzięki bezwzględnej realizacji opracowanego przez kraje zachodnie planu udało się względnie opanować sytuację i doprowadzić do przejęcia kontroli przez siły międzynarodowe nad tą prowincją, pomimo tego że sytuacja w tym rejonie nadal jest napięta i w każdej chwili grozi wybuchem nowego konfliktu.

Dziś trudno powiedzieć, czy kraje zachodnie przewidywały taki właśnie rozwój sytuacji, czy też na takim rozstrzygnięciu konfliktu bardziej zaważyły sprawy ambicjonalne tych państw. Jedno wydaje się nie ulegać wątpliwości: w czasie trwania konfliktu występowały okresy, w których rozwój sytuacji wymykał się spod kontroli.

Niezmiernie istotną rolę w tym konflikcie odegrała opinia publiczna i zdolność polityków krajów zachodnich do przekonania jej o słuszności prowadzonych działań. Wszyscy pamiętamy, że w pierwszej fazie nalotów nie było to sprawą łatwą. W wielu krajach odbywały się demonstracje przeciwko siłowemu rozwiązaniu konfliktu w tym rejonie. Również wśród polityków krajów zachodnich dochodziło do sytuacji co najmniej dwuznacznych w ocenie wspólnie realizowanego planu. Gdyby nie udało się wtedy przekonać opinii publicznej lub doszłoby do rozłamu w poglądach głównych państw Europy Zachodniej, najprawdopodobniej inaczej potoczyłyby się wydarzenia.

Termin „kryzys” ma także znaczenie pragmatyczne w ujęciu prawnomiędzynarodowym na poziomie uzgodnień między dwu lub więcej podmiotami stosunków międzynarodowych.

Umownie więc przyjmuje się zwykle, że kryzys po to, by zaistnieć nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa danego podmiotu. Ważne jest natomiast, aby stanowił swoiste wyzwanie do podjęcia kroków zaradczych w sytuacji, która stanowi naruszenie podstawowych, powszechnie uznawanych za wartości ochrony i obrony wartości i interesów danego podmiotu.

Często też do mierzenia skali kryzysu używa się wielkości środków zastosowanych do jego opanowania, gdyż może się okazać, jak wskazuje praktyka, że zastosowane środki zaradcze nie zawsze muszą być wprost proporcjonalne do skali niebezpieczeństwa danej sytuacji.

W innym jeszcze ujęciu za miernik rangi (rozmiaru) kryzysu uważa się poziom dezorganizowania procesów (więzi) społecznych, gospodarczych lub politycznych w danej organizacji. Można by rzec, że kryzys opisuje wówczas określony stan funkcjonowania danej organizacji. Stan, w którym nie może ona realizować swych celów w normalnym (standardowym) toku działania.

Kryzys może mieć zatem znaczenie subiektywne, wyrażając wówczas ocenę danego zjawiska poczynioną przez określony podmiot abstrahujący. Kryzys ma też postać obiektywną, bowiem bez względu na jego subiektywne oceny, istnieje

i oddziałuje na daną organizację. Kryzys wreszcie ma charakter proceduralny, rozwija się, ma postać niepowtarzalną i coraz bardziej złożoną.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat istoty kryzysu w aspekcie zarządzania w takich sytuacjach, możemy stwierdzić, że **kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia, powstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa fakt prawdziwej lub odczuwalnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz braku koncepcji na jej opanowanie.** Graficzną reprezentację przebiegu sytuacji kryzysowych przedstawiono na rys. 6.

3. Definicja systemu zarządzania kryzysowego

W dotychczasowych rozważaniach zaprezentowaliśmy pogląd na temat zarządzania i podstawowych determinantów jego skuteczności oraz istoty kryzysu i sytuacji kryzysowej. Pora zatem, uwzględniając wyciągnięte wnioski, podjąć próbę zdefiniowania fundamentalnego dla tej pracy określenia, czyli odpowiedzieć na pytanie: **co to jest system zarządzania kryzysowego?**

Poszukiwanie odpowiedzi rozpoczniemy od przeanalizowania pojęcia „system”, które wydaje się kluczowe dla zrozumienia istoty wyrażenia umieszczonego w tytule niniejszego podrozdziału.

„Słownik języka polskiego” podaje następujące określenia pojęcia „system”:

- 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”.⁵⁸

„Słownik wyrazów obcych” do wymienionych powyżej dodaje jeszcze jeden, odnoszący się do filozofii, desygnat słowa „system”: „zbiór tez, twierdzeń wiążących się w pewną całość”.⁵⁹

L. Krzyżanowski stwierdza, że: „Przez system (SYS) rozumiemy zbiór elementów (e) wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie (P) ze względu na zachodzące między nimi stosunki (Sup) wyrażające jakieś uporządkowanie:

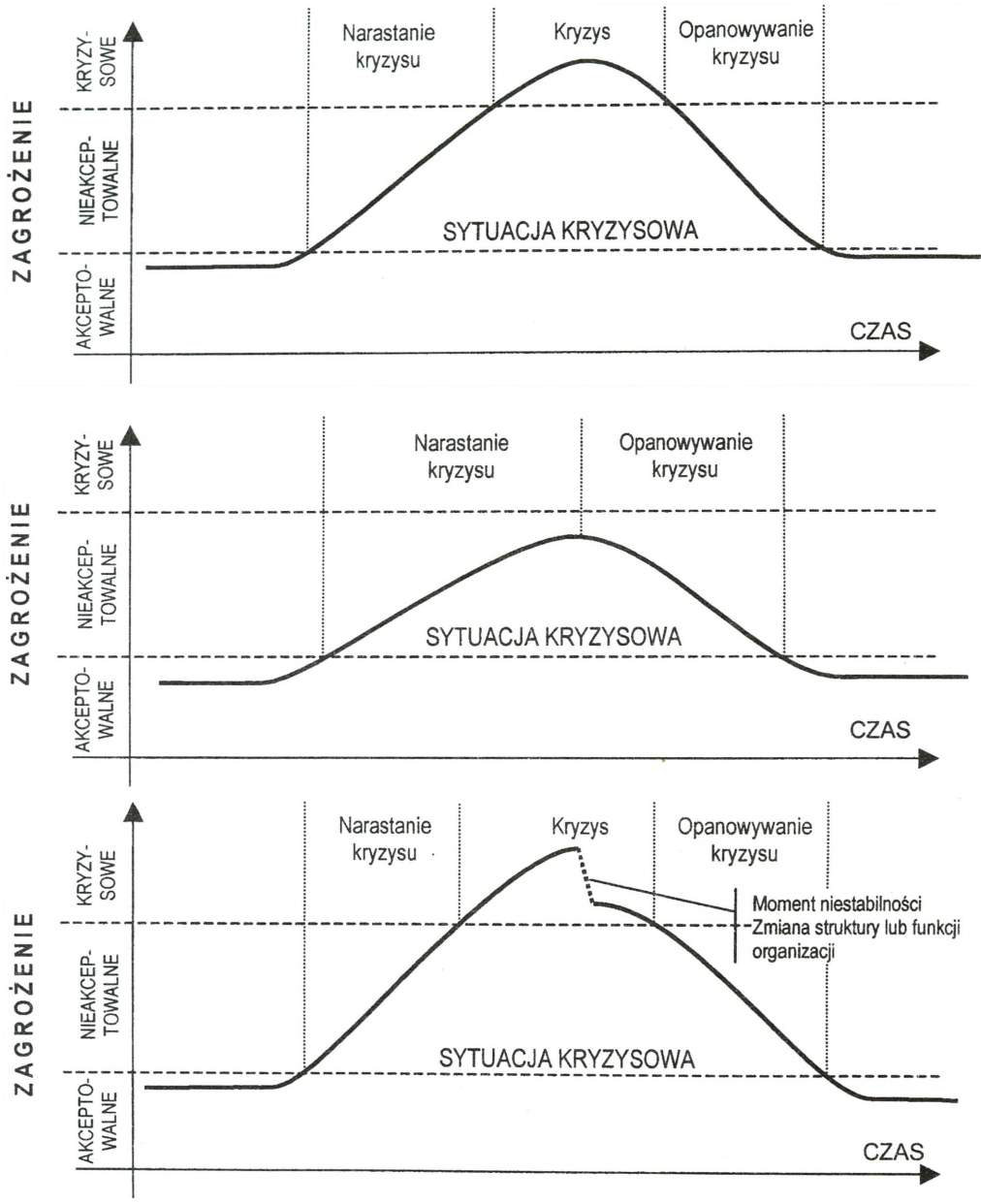
$$SYS = [\{e(P)\}, Sup]^{60}$$

Zachowując porządek w pojmowaniu pewnych zjawisk, właściwy temuż autorowi, dodajmy, że system można rozpatrywać pod kątem relacji o określonych właściwościach cechujących dane zjawisko, a potem dopiero – za pomocą tych relacji – pod kątem zbioru elementów charakteryzujących strukturę systemu.

⁵⁸ Zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. III, s. 387.

⁵⁹ Zob. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 723.

⁶⁰ L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, wyd. cyt., s. 128.



Rys. 6. Graficzna prezentacja możliwych przebiegów sytuacji kryzysowych w hipotetycznej organizacji

W rezultacie stwierdzimy, że:

– sam zbiór składający się z jakichś elementów i relacji między nimi nie stanowi jeszcze systemu, konieczne są jeszcze reguły porządkujące ów zbiór;

– po zastosowaniu reguł porządkujących dochodzi do określenia granic danej struktury zwanej systemem;

– jeśli weźmiemy pod uwagę wielkie zbiory (organizacje, struktury), takie choćby jak państwo, to okaże się, że na ich bazie można zbudować wiele systemów, a każdy z nich może zawierać w sobie elementy będące jednocześnie częścią któregoś z pozostałych systemów;

– warunkiem zaistnienia powyższego przypadku jest zastosowanie różnych reguł (relacji) porządkujących wobec elementów tego samego zbioru.⁶¹

Dla dopełnienia obrazu pojmowania pojęcia „system” przytoczymy definicję P. Sienkiewicza: *systemem nazywamy każdy obiekt złożony, wyróżniony z badanej rzeczywistości, przedstawiony jako pewna całość i tworzony przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi.*⁶²

Analiza przytoczonych powyżej desygnatów słowa „system” oraz jego definicji, uprawnia do stwierdzenia, że aby dany fragment rzeczywistości (obiekt złożony) można było określić mianem „system”, musi spełniać on następujące warunki:

1. Stanować pewną całość i dać się precyzyjnie wydzielić z otoczenia, czyli posiadać ściśle określone granice.

2. Dać się podzielić na pewne stałe elementy (które mogą być również obiektami złożonymi) wraz z możliwością określenia ich miejsca w systemie, czyli musi istnieć możliwość określenia jego struktury wewnętrznej.

3. Musi istnieć możliwość wyszczególnienia reguł opisujących funkcjonowanie poszczególnych elementów rozpatrywanego fragmentu rzeczywistości, a przede wszystkim wzajemnych powiązań i zależności między nimi.⁶³

Zauważmy, że przytoczone powyżej warunki obrazują w pewien sposób organizację i procedury zarządzania nią. Pierwszy warunek spełniony jest niemal automatycznie, ponieważ każda organizacja stanowi pewną całość i można w sposób precyzyjny określić jej granice. Drugi warunek to nic innego jak wewnętrzna struktura organizacji, którą możemy dość precyzyjnie określić. Wreszcie najważniejszy z nich, warunek trzeci jest jednym z determinantów skuteczności zarządzania. Określa on zasady funkcjonowania organizacji. Reasumując, każda organizacja jest systemem, ponieważ spełnia wymienione powyżej warunki, czyli:

– stanowi wyodrębnioną część społeczeństwa (grupę ludzi);

⁶¹ Tak pojmujemy sprawę zrozumienia zawłości istnienia różnych systemów w sferze bezpieczeństwa narodowego (np.: obronnego, ochrony ludności, ochrony porządku publicznego), których częściami są podobne elementy lub ich znaczne części.

⁶² P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom I – Wstęp do systematologii. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 82.

⁶³ Zob. W. Kitler, *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, [w:] *Współczesny wymiar obrony narodowej – rola sił zbrojnych i administracji państwowej*, TOW, Zeszyt Problemy 2 (16), Warszawa 1999, s. 5 – 23.

- posiada określoną strukturę wewnętrzną;
- (oraz) sprecyzowane zasady funkcjonowania.

Według definicji, zarządzanie jest to system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami. Podczas analizy tej definicji niemal automatycznie nasuwa się wniosek, iż **zarządzanie w swojej istocie jest procesem tworzenia, a następnie przekształcania organizacji w coraz sprawniej i skuteczniej działający system**. Po tym stwierdzeniu czytelnik może postawić zarzut, że takie pojmowanie zarządzania nie zawsze odpowiada obserwowanej rzeczywistości. Bardzo często osoba zarządzająca wcale nie zmienia oblicza organizacji, a jedynie stara się jak najlepiej zrealizować postawione przed nią zadania. Zarzut ten można potraktować jako słuszny jedynie pod warunkiem, że rozpatrujemy zarządzanie przez pryzmat bieżącej działalności organizacji, dotyczy to tak zwanego **zarządzania operacyjnego**. Jeżeli natomiast mówimy o **zarządzaniu strategicznym**, to musimy zdawać sobie sprawę, iż w zdecydowanej większości przypadków realizacja długofalowych planów wymaga doskonalenia zarówno struktur, jak i zasad funkcjonowania organizacji. Za prawdziwością wysuniętej tezy przemawiają również funkcje, jakie zarządzanie obejmuje: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Organizowanie to między innymi ustalanie zasad współpracy i współdziałania organów wykonawczych w czasie realizacji przyjętej strategii działania. Również pozostałe funkcje zarządzania zawierają w swojej treści elementy dotyczące modyfikacji struktury bądź zasad funkcjonowania organizacji.

Jeżeli zatem zarządzanie w swojej istocie jest procesem tworzenia bądź doskonalenia organizacji jako systemu, to co w takim razie oznacza zwrot „system zarządzania”. Powszechnie pod tym pojęciem rozumiemy fragment danej organizacji przeznaczony do pełnienia funkcji kierowniczych. Jednakże, jak zostało to wykazane powyżej, takie podejście nie oddaje istoty zarządzania, ponieważ „ubezwłasnowalnia”, w pewnym sensie, organa zarządzania, odbierając im możliwość formowania i modyfikowania struktury organizacji oraz określania zasad jej funkcjonowania. Takie rozumienie „systemu zarządzania” odnosi się w praktyce do zarządzania operacyjnego na niższych szczeblach zarządzania organizacją.

Zarządzanie strategiczne wymaga od zarządzającego nie tylko kierowania organizacją o określonej, niezmiennej strukturze i zasadach działania, ale również modyfikowania tej struktury i reguł funkcjonowania organizacji adekwatnie do potrzeb wynikających z nakreślonych celów strategicznych organizacji i przewidywalnych zagrożeń na drodze do ich osiągnięcia.

Dlatego też, **mówiąc o systemie zarządzania w ujęciu strategicznym, musimy mieć na myśli nie tylko fragment danej organizacji obejmujący organa kierowania i wzajemne relacje między nimi, ale całą organizację wraz z jej organami wykonawczymi i powiązaniem tych organów z aparatem zarządzającym.**

Opierając się na warunkach, jakie dany układ musi spełnić, aby można było określić go mianem „systemu” oraz definicji zarządzania możemy powiedzieć, że **system zarządzania to dający się wyodrębnić z organizacji układ:**

- organów zarządzających;
- powiązań informacyjnych, niezbędnych do realizacji procesu zarządzania;
- (oraz) metod i działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami.

Przy czym jest to układ dynamicznie zmieniający się w czasie, a motorem wprowadzanych zmian, dotyczących wszystkich elementów tego układu, są organa zarządzające.

W zaproponowanej powyżej definicji system zarządzania określony został jako skoordynowany, tworzący pewną całość oraz dynamicznie rozwijający się układ trzech zasadniczych podsystemów:

- podsystemu organów zarządzających (aparatu zarządzającego);
- podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji;
- podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji.

Występujący w wyrażeniu „system zarządzania kryzysowego” przymiotnik „kryzysowego” określa rodzaj sytuacji, w jakich aparat zarządzający musi realizować swoje funkcje kierownicze. Myliłby się jednak ten, kto utożsamiałby zarządzanie kryzysowe jedynie z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, ponieważ podstawowym warunkiem skuteczności zarządzania w takich sytuacjach, ze względu na ich specyfikę, jest wcześniejsze przygotowanie odpowiednich struktur i procedur postępowania w czasie zagrożenia i kryzysu. Dla potwierdzenia powyższej tezy posłużymy się cytatem: „Czy naprawdę można zarządzać sytuacją kryzysową? Odpowiedź brzmi tak, pod warunkiem, że zaplanuje się i odpowiednio zastosuje różne mechanizmy składające się na rozsądny program zarządzania sytuacją kryzysową”.⁶⁴

Uwzględniając wnioski płynące z naszych wcześniejszych rozważań, możemy stwierdzić, że **system zarządzania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych i kryzysów.** W związku z powyższym przez analogię do zaprezentowanej definicji systemu zarządzania możemy zapisać, że **system zarządzania kryzysowego to dający się wyodrębnić z organizacji dynamiczny układ:**

- organów zarządzających;
- powiązań informacyjnych;
- (oraz) metod i działań zmierzających do obniżenia stopnia oddziaływania zagrożeń na funkcjonowanie organizacji oraz podejmowania w tym celu

⁶⁴ Administracja wobec sytuacji kryzysowych. Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji ..., wyd. cyt.

odpowiednich czynności zapobiegawczych bądź też minimalizujących wpływ i skutki pojawiających się zagrożeń.

Również przez analogię do struktury systemu zarządzania, system zarządzania kryzysowego możemy określić jako skoordynowany i tworzący pewną całość dynamiczny układ trzech zasadniczych podsystemów:

- podsystemu organów zarządzających (aparatu zarządzającego);
- podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji;
- podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji; realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków.

Mając jednakże na uwadze nasze wcześniejsze rozważania należy podkreślić:

- nadrzędność aparatu zarządzającego, ponieważ to jego zadaniem jest zbudowanie dwóch pozostałych podsystemów, jak również modyfikacja siebie samego, jeżeli występuje tak potrzeba;
- tożsamość⁶⁵ aparatu zarządzającego we wszystkich sytuacjach, w jakich może funkcjonować organizacja. Oznacza to, że zmiana sytuacji nie może wymusić zmiany odpowiedzialności decydentów za losy organizacji.

⁶⁵ Tożsamość rozumiana jako „bycie tym samym” (zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 519).

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W PAŃSTWIE

Prowadzone dotychczas rozważania na temat systemu zarządzania, kryzysu i sytuacji kryzysowej dotyczyły pewnej hipotetycznej organizacji. W ich wyniku ustaliliśmy, że:

1. Kryzys to jeden z wielu stanów w jakich może funkcjonować organizacja.
2. Skuteczność zarządzania, również w sytuacjach kryzysowych, zależy od:
 - wiedzy i umiejętności aparatu zarządzającego;
 - jakości i precyzyjności określenia zasad funkcjonowania organizacji, w różnych możliwych do przewidzenia sytuacjach;
 - skuteczności oddziaływania systemu motywacyjno-edukacyjnego na członków organizacji.
3. System zarządzania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych.

Wnioski te wraz z zaprezentowaną w poprzednim rozdziale definicją systemu zarządzania kryzysowego mogą stanowić „kręgosłup”, wokół którego można tworzyć model systemu zarządzania kryzysowego w dowolnej organizacji. Oczywiście w każdym skonkretyzowanym przypadku budowa takiego modelu wymaga uwzględnienia specyfiki danej organizacji, wynikającej z jej przeznaczenia i właściwości.

Głównym celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie koncepcji modelu systemu zarządzania kryzysowego w państwie. Dlatego też przed przystąpieniem do sprecyzowania takiego modelu należy przeanalizować właściwości państwa oraz określić jego specyficzne cechy, a przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie: czy państwo jest organizacją i jakiego rodzaju.

1. Państwo i jego właściwości

Państwo to organizacja polityczna, wyposażona w suwerenną władzę, zajmująca określone terytorium. Przynależność do państwa ma charakter sformalizowany (obywatelstwo). W obrębie państwa występuje stosunek: władza – podporządkowane jej osoby i grupy. Atrybutem państwa jest suwerenność rozumiana jako całkowita niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej.⁶⁶

⁶⁶ Zob. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, edycja 1998.

Zaprezentowane określenie państwa wydaje się najbardziej właściwe do dalszych rozważań, ponieważ brak w nim zabarwienia wynikającego z doktryny politycznej państwa czy też oficjalnie wyznawanej filozofii. Jeżeli sięgniemy do określeń (definicji) państwa z poprzedniego okresu, znajdziemy w nich odzwierciedlenie filozofii marksistowsko-leninowskiej oraz próbę wykazania wyższości jednego ustroju nad innym. Natomiast do prowadzonych rozważań istotne znaczenie mają jedynie właściwości państwa i jego specyfika wyrażona w sposób jak najbardziej obiektywny.

Spróbujmy zatem zastanowić się nad znaczeniem poszczególnych stwierdzeń zaprezentowanych w przytoczonym określeniu państwa.

Państwo to organizacja polityczna, czyli posiadająca określony ustrój decydujący o jego charakterze, w ramach którego preferowany jest określony światopogląd wraz ze zhierarchizowanym systemem wartości.

W miarę rozwoju cywilizacji zmieniały się również poglądy na temat charakteru i przeznaczenia państwa. Odzwierciedleniem tych przemian są poglądy filozofów, którzy w swoich rozważaniach próbowali uchwycić istotę państwa i jego charakter. Poniżej zaprezentujemy zsyntetyzowane poglądy najbardziej reprezentatywnych filozofów:

1. Platon uważał państwo za organizm społeczny pozwalający na zharmonizowanie działania klas ludzkich w jedną całość, rządzący się cnotą sprawiedliwości i porządku w wykonywaniu obowiązków. Tenże filozof wykazał istotę państwa poprzez określenie rozrastania się państwa: „Pokaż państwo rozrastające się zechce być jednością, potąd je powiększać, a poza tę granicę nie!”⁶⁷

2. Arystoteles traktował państwo jako wspólnotę terytorialną i organizację obejmującą zakresem swego działania ogół członków zamieszkujących dane terytorium. W państwie powinno panować tylko prawo, które ma zapewnić poddanym sprawiedliwość i dobro. Od Arystotelesa wywodzi się koncepcja traktująca państwo jako rezultat naturalnego społecznego instynktu człowieka. Państwo, to wspólnota równych mająca na celu doskonalenie życia.⁶⁸

3. N. Machiavelli uważał, że państwo powinno mieć ustrój republikański i stać na straży porządku społecznego, zapewniającego człowiekowi obdarzonemu energią właściwe pokierowanie swoją wolą i działaniem.

4. W filozofii marksistowsko-leninowskiej państwo jawi się jako wytwór społeczeństwa klasowego i narzędzie panowania klasy dominującej ekonomicznie. Zadaniem wyłonionego ze społeczeństwa aparatu władzy jest zabezpieczenie trwałości stosunków ekonomicznych i politycznych. Według Engelsa, państwo miałyby stanowić „potęgę wyrosłą ze społeczeństwa, ale stawiającą się ponad nim i coraz

⁶⁷ Zob. Platon, *Państwo*, tom I, wyd. ALFA, Warszawa 1994, s. 170 – 175 (tłumaczenie W. Witwicki).

⁶⁸ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, t. 7, s. 303.

bardziej wyobcowującą się z niego". Zaś według Lenina, państwo to „machina do uciskania jednej klasy przez drugą”.⁶⁹

W zaprezentowanych poglądach przebija się wspólna myśl, mówiąca o tym, iż w państwie ma panować prawo, nad którego przestrzeganiem czuwa państwowy aparat władzy. Odzwierciedleniem tej idei są we współczesnych państwach konstytucje, zawierające zbiór podstawowych praw obowiązujących w danym państwie (zhierarchizowany system wartości) oraz zakresy kompetencji naczelnych organów władzy i administracji. Właściwe tylko państwu jest to, że zajmuje ono jako organizacja, ściśle określone terytorium, nad którym władze państwowe sprawują zwierzchność rozciągającą się również na wszystkie przebywające tam osoby, z wyjątkiem posiadających immunitet dyplomatyczny. Ponadto państwo jako organizacja terytorialna obejmuje swą władzą wszystkich ludzi związanych z jego terytorium. Z właściwości tej wynika, iż przynależność do państwa ma charakter przymusowy i sformalizowana jest przez instytucję obywatelstwa, którego nabycie może nastąpić przez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami danego państwa (np. w Polsce) lub urodzenia się na obszarze danego państwa (np. w Australii).

Atrybutem państwa jest suwerenność rozumiana jako całkowita niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej. Wewnętrzna suwerenność państwa przejawia się w tym, że władza państwowa jest najwyższa na danym obszarze i sama decyduje o zakresie swoich kompetencji, a wszystkie inne instytucje i organy funkcjonują za jej zgodą i na warunkach przez nią określonych⁷⁰. Ponadto sprawuje ona pełnię władzy nad terytorium i ludnością państwa. Jedynie ona jest kompetentna do nawiązywania i prowadzenia stosunków z innymi państwami, czyli reprezentowania danego kraju na arenie międzynarodowej.

Zewnętrzna suwerenność państwa przejawia się realizacją przez nie celów niezależnych od innych państw i ochroną interesów danego państwa. Ograniczenie suwerenności może nastąpić w wyniku przyjętych przez państwo zobowiązań, będących następstwem przegranej wojny lub podpisanych zobowiązań międzynarodowych.

Przedstawione powyżej właściwości państwa jednoznacznie sugerują, iż jest ono organizacją polityczną obejmującą swym zasięgiem określone terytorium wraz z jego ludnością. Cechami wyróżniającymi państwo spośród innych organizacji są:

– suwerenność rozumiana jako pełna niezależność od jakiegokolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej;

⁶⁹ Zob. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.

⁷⁰ Pamiętajmy jednak i o tym, że najwyższym suwerenem w państwie demokratycznym jest naród i do niego należy najwyższy poziom władzy, który wyraża się w powszechnych wyborach, w publicznej ocenie poczynań władz politycznych itd.

– instytucja obywatelstwa, która sankcjonuje przymusową przynależność do państwa ludności zamieszkującej jej terytorium.⁷¹

Powyższe stwierdzenia upoważniają nas do zastosowania wobec państwa tych samych metod postępowania, przy analizie systemów zarządzania oraz będących ich integralną częścią systemów zarządzania kryzysowego, co w przypadku każdej innej organizacji. Pozwoli to na wykorzystanie w opracowywaniu modelu systemu zarządzania kryzysowego w państwie poczynionych wcześniej uwag na temat skuteczności zarządzania oraz kryzysów i sytuacji kryzysowych. Sugeruje, iż nasze dotychczasowe uwagi dotyczące zarządzania kryzysowego odnoszą się również do państwa.

2. Państwo a kryzys

Odwołując się do spostrzeżeń poczynionych w poprzednim rozdziale, przypomnijmy, iż na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia i zaskoczenie. O ile takie elementy, jak presja czasu i zaskoczenie nie wymagają, w odczuciu autorów, szczególnego wyjaśnienia, o tyle „ewentualność zasadniczego zagrożenia” ma decydujące znaczenie w ocenie tego, czy dane zjawisko można zakwalifikować jako kryzysowe czy też nie. Nabiera to szczególnego znaczenia przy szacowaniu, które z zagrożeń współczesnego świata są dla państwa kryzysowymi.

Opierając się na zapisach zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, można stwierdzić, iż jednym z podstawowych celów funkcjonowania państwa i jego struktur jest zapewnienie bezpieczeństwa bytu i warunków rozwoju obywateli przy jednoczesnym zapewnieniu jak największego poszanowania ich osobistej wolności.⁷²

Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom, poszczególne państwa tworzą własne, wynikające z kultury i mentalności społeczeństwa, systemy prawne oraz powołują instytucje, przeznaczone do zapobiegania stopniowo uświadamianym zagrożeniom, takie jak: siły zbrojne, milicja (policja), straż pożarna, pogotowie ratunkowe oraz różnego rodzaju służby ratownicze.

Jednakże w miarę rozbudowywania tych struktur oraz systemów prawnych coraz bardziej ograniczane są swobody obywatelskie. Dlatego też obecnie społeczeństwa państw o najwyższym poziomie rozwoju demokracji zwracają się w kierunku ukształtowania takiego modelu państwa, w którym to obywatel winien sam sobie zapewnić bezpieczeństwo bytu i warunki rozwoju. Natomiast struktury państwowe powinny ingerować tylko w niewielkim stopniu w działalność poszczególnych oby-

⁷¹ Zasada ta ma oczywiście swoje wyjątki, jednakże zmiana obywatelstwa jest na tyle skomplikowana i występująca w stosunkowo niewielu przypadkach, że możemy ją pominąć.

⁷² Zob. Artykuł 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 roku. (Podobne zapisy można znaleźć również w konstytucjach innych państw).

wateli i społeczności lokalnych. Ich działanie powinno ograniczać się jedynie do uruchamiania pewnych mechanizmów ekonomicznych i czuwania, aby ta samonapędzająca się machina społeczna zmierzała w kierunku określonym w strategii rozwoju danego państwa. Ponadto państwo i jego struktury zobowiązane są do reagowania w sytuacjach zagrożeń przerastających możliwości poszczególnych obywateli i społeczności lokalnych. Do takich zagrożeń, przyjmując za kryterium klasyfikacji czynnik je powodujący, możemy zaliczyć zagrożenia spowodowane działaniem sił natury lub działalnością człowieka (przeciwko człowiekowi lub naturze), a wśród nich:

- klęski żywiołowe;
- katastrofy techniczne;
- katastrofy ekologiczne;
- epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt;
- zagrożenia gospodarcze i ekonomiczne⁷³;
- zagrożenia stosunków społecznych wewnątrz kraju;
- zagrożenia w stosunkach międzynarodowych;
- inne.

Przedstawiony podział zagrożeń jest podziałem umownym, ponieważ zagrożenia te są silnie powiązane ze sobą i wystąpienie jednych może wywołać następne lub pogłębić już występujące.

Podobny podział zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa znajdujemy w Koncepcji strategicznej NATO, w której stwierdza się: *wraz z radykalnymi zmianami sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa szanse na osiągnięcie celów Sojuszu środkami politycznymi są większe niż kiedykolwiek. Obecnie stało się możliwe wyciągnięcie wszystkich wniosków z faktu, iż bezpieczeństwo i stabilność mają elementy polityczne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne, jak również niezbędny wymiar obronny.*⁷⁴

Można również dokonać innego podziału zagrożeń, wyróżniając: konfliktowe i niekonfliktowe lub węziej militarne i niemilitarne. Podział ten jest z metodologicznego punktu widzenia niezwykle istotny, ponieważ istnieją jakościowe różnice między reagowaniem na te zagrożenia. O ile reagowanie na wewnętrzne zagrożenia niemilitarne organizuje się i prowadzi w pierwszej kolejności na poziomie lokalnym, a dopiero w razie potrzeby włącza się selektywnie siły i środki szczebla centralnego, to w przypadku zewnętrznych zagrożeń militarnych strategia reagowania jest odmienna – od samego początku jest to zadanie szczebla centralnego.

⁷³ Ekonomia to nauka o społecznych prawach rządzących produkcją i podziałem dóbr w społeczeństwie, zachwianie tych praw w danej społeczności stanowi zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania państwa, natomiast gospodarka to ogół zakładów wytwórczych danego kraju lub dziedzina przemysłu i wytwórczości (definicje powyższe zaczerpnięto ze *Słownika języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978) pomimo silnego powiązania tych dwóch dziedzin ludzkiej działalności celowe wydaje się ich wyodrębnienie.

⁷⁴ Ustęp 25 Koncepcji strategicznej z 1991 roku. Zob. NATO, „Review” nr 6 z 1991 r., s. 2 lub <http://www.nato.int>.

W innych sytuacjach, które nie zagrażają podstawowym interesom państwa i leżą w zakresie odpowiedzialności poszczególnych organów administracji rządowej i samorządowej oraz instytucji i organizacji pozarządowych, ich indywidualnym obowiązkiem i powinnością jest tworzenie właściwych systemów reagowania kryzysowego w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania państwa.

W Polsce istnieje kilka systemów nastawionych na przeciwdziałanie konkretnym zagrożeniom i reagowanie w sytuacjach ich wystąpienia. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy przy poszerzaniu się spektrum uświadamianych zagrożeń doprowadziłoby do powstawania kolejnych systemów przeciwdziałania im, co w konsekwencji powodowałoby marnowanie wysiłków i zasobów. Dlatego też jest niezbędne wypracowanie jednego, **spójnego systemu przeciwdziałania zagrożeniom**, który byłby w stanie sprostać dotychczasowym i mogącym pojawić się w przyszłości nowym wyzwaniom w tej dziedzinie.

Kryzys, zgodnie z zaprezentowanymi wcześniej poglądami, jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia, powstałą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. Z tego też względu zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (crisis management) jest integralną częścią procesu kierowania państwem. Realizacja strategii rozwoju danego państwa może napotkać na swej drodze różnego rodzaju zagrożenia, zarówno te które przewidywaliśmy, jak i nie przewidywane, a każde z tych zagrożeń w sprzyjających ku temu okolicznościach może przejść w fazę kryzysu. Dlatego przygotowując strategię rozwoju państwa, należy przewidywać zagrożenia i przygotowywać się do przeciwdziałania im oraz kierowania w kryzysach, które mogą pojawić się w wyniku niekorzystnego rozwoju sytuacji.

Miarą skuteczności systemu zarządzania państwem jest jego zdolność do pokonania pojawiających się na drodze jego rozwoju zagrożeń i kryzysów. Aby osiągnąć wysoką jakość zarządzania państwem, należy przede wszystkim:

1. Zbudować właściwe struktury organów zarządzania na wszystkich jego szczeblach, zapewnić im prawną możliwość działania oraz przewidzieć ewentualność ich rozwinięcia, adekwatną do pojawiającej się i narastającej sytuacji zagrożenia. Jest to nic innego jak skumulowanie w odpowiednim miejscu i czasie „zbiorowej wiedzy” niezbędnej do przeciwstawienia się pojawiającym się zagrożeniom.

2. Określić precyzyjnie i jasno zasady funkcjonowania poszczególnych organów władzy, administracji rządowej i samorządowej oraz innych niezbędnych elementów systemu zarządzania państwem. Zasady powinny przede wszystkim określać podział zadań i kompetencji oraz reguły współdziałania.

3. Prowadzić na szeroką skalę działalność motywacyjno-edukacyjną pozwalającą na szerokie włączenie społeczeństwa w przeciwdziałanie pojawiającym się zagrożeniom.

Reasumując, sytuacją kryzysową dla państwa będziemy nazywać sytuację powstałą w wyniku pojawienia się zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego obywateli oraz żywotnych interesów państwa, takich jak suwerenność i całość terytorialna.

3. Zarządzanie kryzysowe w innych państwach

Organizacja zarządzania w sytuacjach kryzysowych w państwach zachodniego systemu demokratycznego, a te stanowiąc będą kanwą dalszych rozważań, przedstawia się w sposób jednolity.

Wśród różnych suwerennych rozwiązań odnoszących się do zarządzania w sytuacjach kryzysowych, dostrzec można prawidłowości, które potwierdzają ich uniwersalny charakter. Warto podkreślenia wydaje się w tym miejscu również i to, iż państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego wprowadziły wiele wspólnych cech do systemów zarządzania kryzysowego, nie nastąpiła jednak pełna unifikacja tych systemów. Państwa członkowskie NATO zachowały w regulacjach prawnych swój narodowy charakter, dostosowując je do specyfiki państwa, wyrażającej się jego organizacją, położeniem geograficznym, zagrożeniami wystąpieniem zdarzeń nadzwyczajnych, wreszcie tradycją narodową.

Prawidłowości, o których wspomnieliśmy powyżej⁷⁵, sprowadzają się głównie do:

- stosowania podobnej wykładni problemu zarządzania kryzysowego, co jest konsekwencją powiązań sojuszniczych;
- działania administracji państwowej w myśl zasady sprawowania władzy w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości;
- jednoznacznego określenia odpowiedzialności i kompetencji decydentów na poszczególnych szczeblach administracji państwowej;
- stosowania konkretnych procedur działania, zasad reagowania i udzielania pomocy;
- przenoszenia idei zapobiegania i przeciwdziałania wojnie na zapobieganie i przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym;
- poszukiwania gwarancji utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w partnerskiej wieloobszarowej współpracy;
- w odniesieniu do zarządzania kryzysowego wyróżnia się dwie zasady stosowania procedur reagowania kryzysowego i konsekwentnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Jedne z nich dotyczą państwa jako całości – w sytuacji gdy chodzi o kryzysy o podłożu konfliktowym. Drugie wiążą się z kolei z kryzysami niekonfliktowymi;
- najważniejsze rozstrzygnięcia w sferze zarządzania w sytuacjach kryzysowych (stanach zagrożenia) zapadają na szczeblu władz ustawodawczych, które dają delegację organom władzy wykonawczej do tworzenia prawa państwowego;

⁷⁵ Por. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania ...*, wyd. cyt., s.83.

– procedury zarządzania kryzysowego (zarządzania w sytuacjach zagrożeń) polegają na zdobywaniu, dystrybucji oraz ocenie informacji, określaniu celów wyznaczonych do osiągnięcia, wybraniu i wdrożeniu opcji działania, a także analizie skutków reakcji i odbudowie;

– struktury organizacyjno-funkcjonalne zarządzania kryzysowego występują na wszystkich poziomach władzy;

– w skład wyżej wymienionych struktur wchodzi elementy stałe i doraźnie organizowane;

– stałe elementy systemów zarządzania w sytuacjach kryzysowych funkcjonują ciągle, a doraźnie organizowane powołuje się do życia w momencie pojawienia się zagrożenia;

– struktury przeznaczone do zarządzania kryzysowego mają zapewnić bezkolidne funkcjonowanie państwa w sytuacjach kryzysowych;

– występujące na poszczególnych poziomach hierarchii władzy państwowej struktury zarządzania w sytuacjach kryzysowych są ze sobą połączone w jednolity system funkcjonalny. Oznacza to, że stosuje się wypracowaną formułę współpracy pomiędzy tymi strukturami na poszczególnych poziomach władzy w określonych sytuacjach wymagających takiej współpracy.

Czas teraz przedstawić konkretne rozwiązania problemów zarządzania kryzysowego. Autorzy za najbardziej typowe, sprawne, przejrzyste i precyzyjne uznali rozwiązania stosowane w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i Francji.

Kanada⁷⁶ jest państwem jednolitym, będącym jednocześnie federacją prowincji. Zgodnie z konstytucją prowincje Kanady mają szeroką autonomię i nie są podległe federalnej jurysdykcji. Rząd kanadyjski funkcjonuje na trzech poziomach:

- federalnym;
- prowincjonalnym;
- lokalnym.

Władze federalne zajmują się obroną, polityką zagraniczną, prawem karnym, finansami, bankowością, handlem międzynarodowym, transportem (powietrznym, morskim i kolejowym), obywatelstwem i sprawami wewnętrznymi.

Władze prowincjonalne Kanady są odpowiedzialne z kolei za: oświatę, opiekę zdrowotną i socjalną, prawo cywilne, autostrady, zasoby naturalne, a także władze lokalne.

Władze lokalne zajmują się służbami i usługami, takimi jak: policja, straż pożarna, transport publiczny, drogi miejskie, lokalne zakłady przemysłowe, urzędnictwo sanitarne, odśnieżanie, administrację opieki zdrowotnej i społecznej oraz rekreację. Mogą one także zapewniać dostawy elektryczności i gazu.

Władzę ustawodawczą pełni parlament złożony z wybieranej w wyborach powszechnych Izby Gmin i mianowanego Senatu. Jego zadaniem jest uchwalanie

⁷⁶ Opracowano na podstawie materiałów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej przygotowanych na polsko-kanadyjską konferencję przeprowadzoną w dniach 6–8 maja 1998 roku nt. „Administracja wobec ...”.

ustaw oraz głosowanie nad propozycjami podatków oraz innych form dochodów i rozchodów.

Władzę wykonawczą sprawuje w Kanadzie gabinet mianowany przez premiera, który stoi na jego czele. Rząd wysuwa propozycje ustaw, przygotowuje budżety i wprowadza w życie prawa. Personel pomocniczy gabinetu stanowi służba państwowa, w zależności od funkcji dzieląca się na departamenty i agencje. Rząd odpowiedzialny jest przed parlamentem, który może go obali, jeśli nie uzyska wotum zaufania.

Władza sądownicza jest reprezentowana na najwyższym szczeblu przez Sąd Najwyższy, który interpretuje uchwalone przez parlament prawa i orzeka, czy są zgodne z konstytucją.

Ogromna różnorodność warunków geograficznych, środowiska naturalnego oraz działalności gospodarczej powoduje, iż skala potencjalnych zagrożeń jest znacząca. Emergency Preparedness Canada (EPC) wyróżniła około 60 rodzajów zagrożeń, które mogą dotknąć Kanadę.

W 1988 roku uregulowano w Kanadzie kwestie związane z gotowością nadzwyczajną, która do tej pory nie posiadała stosownych uregulowań ustawodawczych na szczeblu federalnym. Przepisy, o których mowa, są zawarte w dwóch ustawach o gotowości nadzwyczajnej oraz o zagrożeniach.

Gotowość nadzwyczajna i reagowanie na sytuacje kryzysowe w Kanadzie są wspólnym obowiązkiem obywateli i władz. Ten podział obowiązków odzwierciedla zarówno szeroka gama ustaw, przepisów i regulaminów, jak również zwyczaje oraz praktyka dnia codziennego. Podział obowiązków jest oparty na ustawie zasadniczej Kanady. Ustawa ta między innymi wyszczególnia dziedziny, które władze federalne i prowincjonalne mogą regulować prawnie. Istnieje ustawodawstwo federalne i prowincjonalne, w ramach których stosuje się gotowość nadzwyczajną oraz reaguje na sytuacje kryzysowe.

Gotowość nadzwyczajna i reagowanie w stanach zagrożenia w Kanadzie oparte są na czterech zasadach:

- na sytuację reaguje najniższy kompetentny poziom władzy;
- planuje się reagowanie na wszystkie możliwe zagrożenia;
- plany i porozumienia dotyczące gotowości nadzwyczajnej oparte są na strukturach organizacyjnych i procedurach;
- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, zdecentralizowane natomiast wprowadzanie w życie i reagowanie.

Przyjęty w Kanadzie system reagowania kryzysowego daje się scharakteryzować następująco:

- na każdym obywatelu spoczywa obowiązek odpowiedzialności za jego gotowość do działania w sytuacjach nadzwyczajnych; jeśli sytuacja kryzysowa rozwija się i nie może być kontrolowana przez indywidualne osoby, w zależności od stop-

nia zagrożenia odpowiedzialność przechodzi na władze lokalne, prowincjonalne lub federalne;

– dzięki planowaniu tzw. wszelkich możliwych zagrożeń optymalizuje się planowanie oraz zasoby przeznaczone na reagowanie poprzez skoncentrowanie wysiłków na skutkach katastrof, a nie na ich przyczynach;

– planowanie ma charakter stopniowy, co oznacza, iż na wypadek wprowadzania stanu zagrożenia są nadbudowywane stopniowo na kolejnych istniejących planach i porozumieniach;

– EPC oraz jej regionalne odpowiedniki – Provincial Emergency Measures (PEM) zapewniają scentralizowaną koordynację ekspertom działającym w departamentach i ministerstwach, co ułatwia planowanie i reagowanie w sytuacjach zagrożeń, które dotyczą wiele sektorów.

W Wielkiej Brytanii⁷⁷ wypracowano pewne wiodące zasady, obowiązujące w sprawowaniu funkcji zarządzających, w tym także w sytuacjach kryzysowych.

Pierwszą z nich jest zasada kolektywnej odpowiedzialności za powziętą decyzję i wymaganie obrony powziętych decyzji.

Inną zasadą jest kontrola polityczna, prowadzona ciągle i na wszystkich szczeblach. Główną jej rolą jest koordynowanie politycznych poczynań podczas zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Kolejna zasada to koordynacja. Istotą jej jest, aby przedstawiciele państwa zajmowali w określonych sytuacjach jednakowe stanowisko w różnych formach działań na forum międzynarodowym (w takich instytucjach międzynarodowych, jak ONZ, NATO, UE, UZE itp.). Wymaga to realizacji różnych zadań na szczeblach maszyny rządowej z zakresu koordynacji działań (konsultacji i wyjaśnień) przedstawicieli państwa i rządu reprezentujących różne organizacje.

Elastyczność to zasada wymagająca dostosowania środków reagowania do różnego rodzaju sytuacji kryzysowych – warunków otoczenia, w jakich kryzys występuje. Zasada ta samoistnie określa się w postaci wielu form podczas zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Należy pamiętać, że Wielka Brytania jest członkiem NATO i większość problemów w odniesieniu do dotychczasowych kryzysów o podłożu międzynarodowym rozwiązywano w oparciu o tę polityczno-wojskową organizację.

W zarządzaniu państwem w sytuacjach kryzysowych w Wielkiej Brytanii uczestniczą trzy główne, specjalnie do tego przygotowane niżej wymienione organy:

a) Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej, odpowiedzialny za kształtowanie polityki współpracy państwa z innymi państwami;

b) Ministerstwo Obrony, które odpowiada za siły zbrojne i dowodzenie nimi oraz za politykę obronną;

⁷⁷ Opracowano na podstawie wystąpienia delegata Wielkiej Brytanii na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) Peter'a Tallentire'a w Brukseli 25 października 1995 roku.

c) Urząd Gabinetu (Rady Ministrów), który odpowiada za koordynację polityki rządu i następujących trzech podkomitetów:

– Sekretariatu Zamorskiego i Obrony, odpowiadającego za zrozumiałe doprowadzenie decyzji do ogniw realizacyjnych oraz za ich publikację;

– Połączonej Organizacji Służb Wywiadu, odpowiedzialnej za koordynację działań służb wywiadowczych;

– Cywilnej Jednostki ds. Nieprzewidzianych Wypadków, odpowiadającej za kierowanie i koordynację działań służb ratownictwa specjalistycznego (dotyczy wypadków przemysłowych, powodzi, pożarów itp.).

W czasie konfliktu w Zatoce Perskiej oprócz stałych instytucji zajmujących się zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych powołano inne, a wśród nich najważniejszą był tzw. „Gabinet Wojenny”, którego oficjalna nazwa brzmiała – Rada Obrony i Polityki Zamorskiej Podkomitet ds. Zatoki Perskiej. Członkowie gabinetu spotykali się 2-3 razy w tygodniu, koncentrując dyskusję na sprawach międzynarodowych, sytuacji militarnej i pracy środków masowego przekazu.

Na niższym szczeblu aparatu rządowego powołano tzw. Doraźną Grupę ds. Zatoki Perskiej (AHGG – Ad Hoc Group on the Gulf). Zwykle pracowała ona pod kierownictwem wyznaczonego ministra. Jej zadaniem było zapewnienie ciągłości pracy „Gabinetu Wojennego”. W skład grupy zależnie od potrzeb wchodziłi przedstawiciele departamentów różnych ministerstw. Przedmiotem pracy grupy były wszystkie aspekty wojny, z wyjątkiem wojskowych i dyplomatycznych. Grupa ta pracowała do momentu rozpoczęcia przez aliantów działań wojennych.

Również podczas kryzysu w Zatoce Perskiej uruchomiono różne centra kryzysowe, jak np.:

– Połączone Centrum Operacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej; jego zadaniem było informowanie pracowników wojskowych i cywilnych o rozwoju sytuacji;

– Oddział ds. Sytuacji Niebezpiecznych Urzędu Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej, odpowiedzialny za koordynowanie działań dyplomatycznych w MSZ;

– Centrum Działań w Sytuacjach Niebezpiecznych, nadzorujące realizację działań w departamentach.

Doświadczenia ze współpracy w ramach NATO umożliwiły, jak to się w Wielkiej Brytanii ocenia, sprawne zarządzanie w tej sytuacji kryzysowej.

Od 1991 r. we **Francji**⁷⁸ proces zarządzania w sytuacjach kryzysowych opiera się na dwóch głównych zasadach: centralizacji i szybkości działania.

Proces decyzyjny obejmuje koordynację działalności w płaszczyźnie wojskowej, dyplomatycznej i mediacyjnej.

Uważa się, że prowadzenie działań zbrojnych (wojennych) jest procesem zdecentralizowanym, gdyż autorytet polityczny państwa udziela wcześniej wojskowym

⁷⁸ Opracowano na podstawie wystąpienia delegata Francji na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) komandora Francois'a Pezard'a w Brukseli 25 października 1995 roku.

pełnego pełnomocnictwa do ich prowadzenia. W gestii autorytetu politycznego państwa pozostają natomiast nadal takie przedsięwzięcia, jak zarządzanie środkami politycznymi, dyplomatycznymi i ekonomicznymi.

Analiza sytuacji i zmieniających się uwarunkowań jest prowadzona na każdym szczeblu organizacji i instytucji państwowych. Jeśli sygnały i informacje z różnych źródeł instytucjonalnych w państwie wskazują na symptomy pojawienia się kryzysu o znaczeniu międzynarodowym, to uruchamiany zostaje specjalny mechanizm działania w postaci struktur przewidzianych w systemie zarządzania do działania w sytuacjach kryzysowych.

Przykładowym takim rozwiązaniem jest utworzenie „Międzyministerialnej Komórki Kryzysowej” w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Francji.

Komórka ta składa się ze stałych przedstawicieli oraz osób doraźnie powołanych.

Do stałych należą przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Obrony. Do grupy doraźnie powoływanych należą przedstawiciele tych ministerstw, które ze względu na charakter i zasięg kryzysu mogą odegrać w nim ważną rolę, jak np. Ministerstwo Współpracy, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych itp.

Członkowie tej komórki kryzysowej spotykają się z częstotliwością wymagającą rozwiązania problemu (nawet kilkakrotnie w ciągu dnia). Wypracowane przez komórkę „decyzje” mają charakter doradczy – są jak gdyby propozycjami decyzji przeznaczonymi dla wyższych czynników politycznych.

Pierwszy poziom decyzyjny stanowi komórka zajmująca się problemami kryzysowymi będącymi w kompetencji premiera. Komórka ta nosi nazwę „Komitet w Pomniejszonym Składzie” i stanowi zespół składający się z premiera i ministrów, których przedstawiciele pracują w „Międzyministerialnej Komórcie Kryzysowej”.

Równoprawnymi członkami są również szef Sztabu Sił Zbrojnych lub jego przedstawiciel.

Jeśli podjęcie koniecznych decyzji wykracza poza kompetencje premiera, wówczas wyniki prac tej komórki stanowią propozycję dla prezydenta Francji.

Decyzje najwyższej rangi, decyzje ostateczne, podejmowane są na najwyższym w państwie szczeblu organizacji zarządzania w sytuacjach kryzysowych, tj. przez tzw. „Radę o Pomniejszonym Składzie”, której zawsze przewodniczy prezydent republiki. Na posiedzeniu rady są obecni premier oraz ministrowie zainteresowanych resortów.

Te dwa ciała decyzyjne (komitet i rada) zbierają się planowo dwukrotnie w ciągu tygodnia, a gdy jest to konieczne nawet kilka razy w ciągu dnia.

W procesie podejmowania decyzji na posiedzeniach istnieje praktyka swobodnej wymiany poglądów. Szybkość wypracowania decyzji zależy od umiejętnego zebrania w jednym miejscu przedstawicieli poszczególnych wyżej wymienionych komórek.

Odnosząc się do organizacji dowodzenia siłami zbrojnymi Francji w sytuacjach kryzysowych należy wspomnieć, że w Paryżu od 1 września 1995 roku funkcjonuje w systemie ciągłym tzw. „Centrum Operacyjne Rodzajów Wojsk”. Podstawą tej organizacji jest między innymi także i to, że szef Sztabu Sił Zbrojnych posiada podwójne uprawnienia konstytucyjne. Jest on:

- doradcą wojskowym rządu;
- osobą odpowiedzialną za dowodzenie operacjami wojskowymi.

Francja, szeroko realizując swoje interesy poza obszarem terytorialnym kraju, widzi konieczność zbierania i analizowania wszystkich sygnałów, które mogą naruszyć tak pojmowany zespół interesów na terytoriach zamorskich.⁷⁹

⁷⁹ Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1997, s. 106 – 107.

ANALIZA I OCENA (SYSTEMU) ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W RP

W poprzednich rozdziałach wyjaśniliśmy podstawowe dla niniejszego opracowania zagadnienia, co pozwala podjąć próbę przeprowadzenia analizy i oceny (systemu) zarządzania kryzysowego funkcjonującego w RP, a w konsekwencji – zdiagnozowania jego stanu rzeczywistego.

Zdajemy sobie sprawę z faktu, iż system zarządzania kryzysowego jest częścią większej całości, która wobec przedmiotu naszego zainteresowania będzie swoistym nadsystemem (systemem nadrzędnym).

Trudno jest obecnie mówić o systemie nadrzędnym wobec systemu zarządzania kryzysowego, ten ostatni bowiem nie został jednoznacznie i w pełni zinterpretowany i prawnie umocowany, szczególnie w odniesieniu do praw, powinności i kompetencji.⁸⁰

Dla uporządkowania naszych dalszych rozważań, z uwagi na przeobrażenia zachodzące w naszym kraju oraz warunki mające bezpośredni wpływ na dokonywaną przez nas diagnozę, możemy wyróżnić trzy charakterystyczne okresy obejmujące lata:

- etap I – od 1945 r. do czerwca 1989 r.;
- etap II – od czerwca 1989 r. do pierwszego kwartału 1999 r.;
- etap III – od pierwszego kwartału 1999 r.

W pierwszym z wyżej wymienionych etapów dominującą rolę w odniesieniu do systemu zarządzania kryzysowego posiadały siły zbrojne. W związku z powyższym absolutnie wszystkie instytucje wszystkich szczebli organizacyjnych (Komitet Obrony Kraju, wojewódzkie komitety obrony, departamenty, biura i wydziały spraw obronnych) działalność swą kierowały na wszechstronne zabezpieczenie i wsparcie operacji militarnych.⁸¹

Okres ten charakteryzował się podejmowaniem przez władze centralne arbitralnych decyzji odnoszących się do określenia możliwych zagrożeń, ich potencjalnych skutków oraz ustalenia najmniejszych nawet potrzeb obywateli w sytuacjach kryzysowych, sposobów i form działania w sytuacjach kryzysowych. Taki model

⁸⁰ Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania ...*, wyd. cyt., s.57.

⁸¹ Zob. *System kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie kryzysowe*, BBN, Warszawa 1998, s.7. Materiał przedstawiony na seminarium w Urzędzie Szefa Obrony Cywilnej Kraju 31.03.1998r., opr. W. E. Lutelmowski.

postępowania był możliwy w warunkach centralnego planowania i zarządzania, dominującej roli centralnej władzy państwowej⁸².

Ostatnie dziesięciolecie to okres przejściowy, wyróżnia go podejmowanie prób przebudowy systemu zarządzania kryzysowego, podyktowanych rozwojem myśli naukowej w tym zakresie, prób dostosowania systemu zarządzania kryzysowego do standardów europejskich (światowych), działaniami zmierzającymi do integracji Rzeczypospolitej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa. Okres ten zapoczątkowany został zakończeniem „zimnej wojny”, co zostało spowodowane rozwiązaniem Układu Warszawskiego i zburzeniem muru berlińskiego, upadkiem ZSRR, a w odniesieniu do Polski – zmianą ustroju i reguł gospodarki rynkowej. Przyjęty przez nas jako graniczny dla tego okresu – pierwszy kwartał 1999 roku charakteryzuje się dwoma przełomowymi dla RP faktami. Pierwszy z nich wiąże się z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku – ustaw ustrojowych. Drugi natomiast związany jest z przyjęciem Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (12 marca 1999 roku).

Trzeci z wyżej wymienionych etapów charakteryzuje się coraz większym zaangażowaniem organów władzy i administracji szczebla terytorialnego (rządowych i samorządowych) w proces zarządzania kryzysowego, nie tylko na zasadzie realizacji zadań, lecz także – i głównie – zdecentralizowanej odpowiedzialności za bezpieczeństwo narodowe w ramach partnerskiej (sojuszniczej) działalności w zakresie zarządzania kryzysowego w kontekście międzynarodowym.⁸³

Wzajemne szacunkowe zależności, dotyczące proporcji obszarów regulacji prawnych w omówionych powyżej etapach, przedstawia rys. 7.

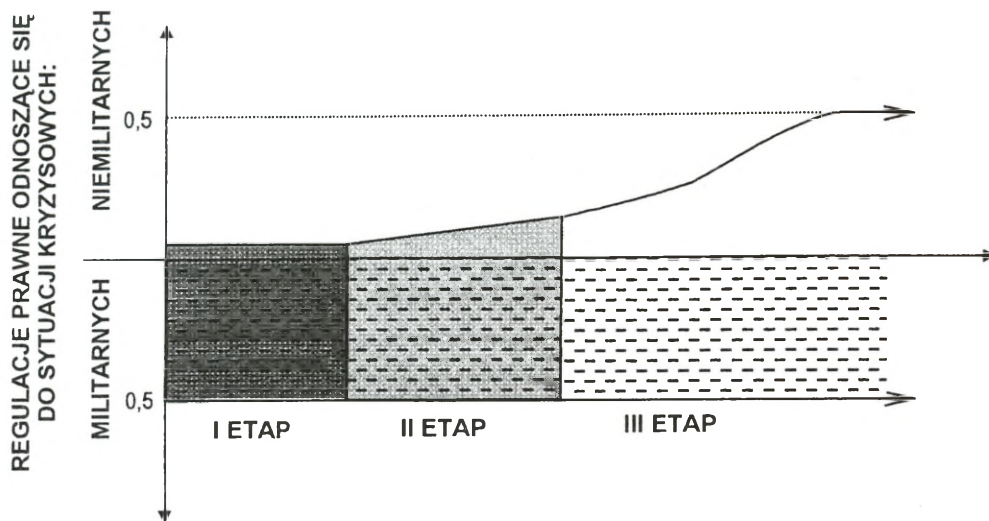
Reagowanie na sytuacje kryzysowe regulują w naszym państwie akty prawne – normujące zakres zadań określonych organów państwa w zapewnieniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Są to akty wydane głównie przez Komitet Obrony Kraju oraz jego przewodniczącego i Radę Ministrów. Dokumenty te odnoszą się w znakomitej większości do warunków uwzględniających dwa stany funkcjonowania państwa, tj. stanu wojny i stanu pokoju. Sytuacje, w jakich państwo może się znaleźć, nie będąc jednocześnie w stanie wojny bądź pokoju, nie były uregulowane. Nie organizowano zatem państwa do funkcjonowania w razie zaistnienia kryzysów niemilitarnych.⁸⁴

Postęp w pojmowaniu misji Systemu Obronno Państwa (SOP) nastąpił wraz z nasileniem się działalności zmierzającej do integracji Rzeczypospolitej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, a głównie z Sojuszem Północnoatlantyckim. NATO zawsze zaangażowane było w kwestie zarządzania kryzysowego poprzez skoncentrowanie się na umacnianiu stabilności oraz strzeżeniu bezpieczeństwa. Po zakoń-

⁸² Por. *Podstawowe zadania, organizacja oraz perspektywy rozwiązań organizacyjnych w obronie cywilnej*, AON-Sztab OCK, Warszawa 1994, s. 28 – 32.

⁸³ Jest to odzwierciedleniem rangi, jaką Sojusz Północnoatlantycki nadaje zarządzaniu kryzysowemu i wzmocnieniu współpracy partnerskiej z państwami spoza NATO.

⁸⁴ Jedynym odstępstwem mogłoby tu być wprowadzenie ustawy z dnia 5 grudnia 1983 roku o stanie wyjątkowym (DzU nr 66 z dnia 10 grudnia 1983 roku poz. 297).



Rys. 7. Wzajemne szacunkowe zależności dotyczące proporcji regulacji prawnych odnoszących się do militarnych i niemilitarnych sytuacji kryzysowych

czeniu zimnej wojny rodzaje kryzysów, wobec których stanął Sojusz, oraz narzędzia dostępne do zarządzania kryzysowego uległy diametralnym zmianom. Odzwierciedlając te zmiany, w 1991 roku rozszerzono zakres zainteresowania Sojuszu (dotychczas – obrona i odstraszanie) o zarządzanie kryzysowe. Strategia Sojuszu nadaje priorytet reagowaniu kryzysowemu, jako podstawowej formie obrony swoich członków przed zagrożeniami współczesności. Partnerzy z NATO podkreślają głównie fakt obniżenia poziomu zagrożenia agresją wymierzoną bezpośrednio w jego członków na rzecz wzrostu napięć i antagonizmów powodowanych przez konflikty etniczne, nadmierne nacjonalizmy oraz wewnętrzne tarcia polityczne, które mogą skutkować kryzysem zagrażającym stabilności i bezpieczeństwu w Europie.

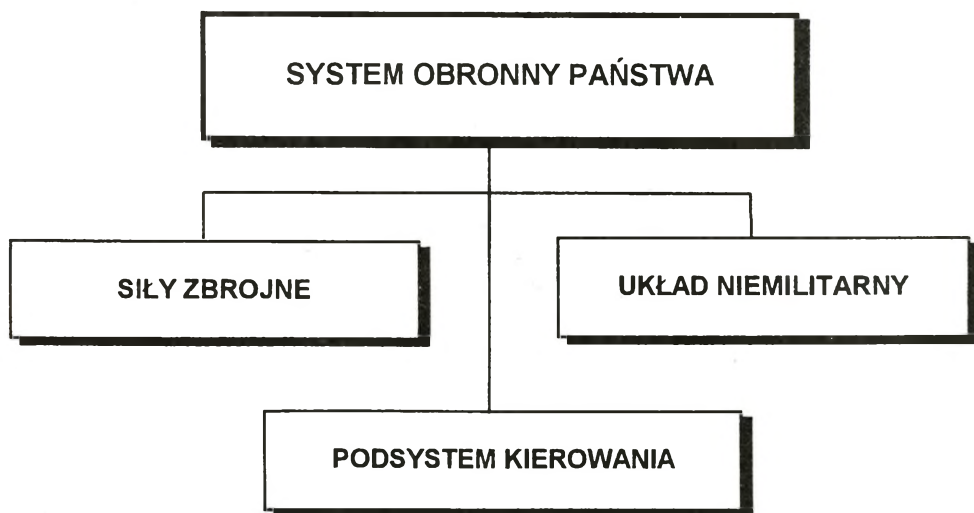
Możemy więc zauważyć, że NATO – Sojusz wyrosły na gruncie konfrontacji „Wschód-Zachód” – boryka się ze znacznymi problemami, których głównym podłożem jest odejście od konfliktogennego źródła zagrożeń do pojmowania bezpieczeństwa jako zjawiska szerszej niż dotąd natury. Identyczne problemy nurtują także konstruktorów systemu obronnego w Rzeczpospolitej.

NATO-wska zdolność reagowania kryzysowego nakierowana jest na zwiększenie zdolności społeczności międzynarodowej do reagowania w sytuacjach kry-

zysowych. Obszar obejmujący państwa członkowskie to obszar charakteryzujący się największym potencjałem militarnym oraz – co nie mniej istotne – największą zdolnością reagowania na niemilitarne sytuacje kryzysowe⁸⁵. Współpraca w ramach zarządzania kryzysowego, realizowanego w ramach Sojuszu, pozwala przypuszczać, że również Polsce jako członkowi Paktu przyniesie wymierne korzyści.

Pozostaje nam jedynie odpowiedzieć na pytanie: czy system zarządzania kryzysowego w Polsce jest w stanie sprostać wymaganiom stawianym przez państwa członkowskie Sojuszu i czy wreszcie zarządzanie kryzysowe kraju nosi znamiona systemu? O tym w dalszej części naszych rozważań.

Z formalnego punktu widzenia System Obrony Państwa jest całością powiązanych ze sobą sił i środków państwa oraz ich działań, związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom militarnym. System ten powinien zatem być zasadniczym narzędziem realizacji podstawowej – obronnej funkcji państwa. Zatem w rezultacie, jeśli jest mowa o nadrzędności SOP i jego elementu, podsystemu kierowania nad, odpowiednio, systemem reagowania kryzysowego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych – to otrzymujemy, że te ostatnie zagadnienia wiążą się z kryzysami natury polityczno-militarnej. Powszechnie stosowaną ideę struktury systemu obronnego państwa przedstawia rys. 8.



Rys. 8. Struktura systemu obronnego państwa

⁸⁵ F. Palmeri, *Euroatlantycka zdolność reagowania w przypadku katastrof*, „Przegląd NATO – NATO i Partnerzy”, nr 3 (46) 1998 r., P. Daniel, NATO, Bruksela; wydanie polskie BELLONA.

W przekonaniu autorów takie podejście do problemu nie wytrzymuje próby czasu, bowiem kryzysy nie dotyczą ty tylko dziedziny polityczno-militarnej, a tzw. elementy SOP i ich składniki stanowią jakże istotne narzędzia teoretycznych raczej, bo nie rzeczywistych systemów bezpieczeństwa, w innych niż obronna dziedzinach funkcjonowania państwa⁸⁶.

1. Ocena systemu prawnego w aspekcie zarządzania w sytuacjach kryzysowych

System zarządzania kryzysowego zawiera w sobie podsystemy zarządzania w czasie kryzysów polityczno-militarnych oraz kryzysów innej natury, zwanych też niemilitarnymi. Jest to jednocześnie konsekwencja umownego, dwupłaszczyznowego, pojmowania bezpieczeństwa – bezpieczeństwa militarnego i bezpieczeństwa niemilitarnego.

Zasadniczy problem, z jakim próbuje uporać się państwo polskie to rozróżnienie, na razie na zasadzie prób i błędów, dwóch płaszczyzn funkcjonowania państwa w kontekście bezpieczeństwa. Z jednej strony chodzi o tzw. sytuację normalną i dostosowany do niej poziom zarządzania bezpieczeństwem obywateli oraz z drugiej strony o funkcjonowanie państwa w sytuacji zagrożenia kryzysem i wojną, a także wynikające z tego zarządzanie państwem w sytuacji kryzysowej oraz w czasie wojny.⁸⁷

Dotychczas jednak organizacja państwa charakteryzuje się przewagą rozwiązań (układów) resortowych nad rozwiązaniami systemowymi, w tym tzw. terytorialnymi, co w konsekwencji – dotyczy także systemów zarządzania w sytuacjach kryzysowych.⁸⁸

W przypadku kryzysów polityczno-militarnych, których podmiotem jest państwo jako aktor stosunków międzynarodowych, problem, jak się wydaje, bliski jest rozwiązania. Możliwe stało się to dzięki bogatej bazie teoretycznej zagadnienia, znacznemu zaangażowaniu gremiów decyzyjnych, a także najważniejszemu dzisiaj czynnikowi – integracji z NATO i wynikającej z tego faktu potrzeby dostosowania do procedur „Crisis Management – CM” Sojuszu.⁸⁹

⁸⁶ Na niebezpieczeństwa wynikające z błędnych prób opisywania systemów zwraca uwagę L. Krzyżanowski w słowach (...) zapis definicji systemu powinien uwzględnić tok postępowania przy wyodrębnianiu systemu z pewnego obiektu, sprowadzającego się do tego, iż najpierw zdawana jest przez badacza - konstruktora systemu pewna relacja o określonych właściwościach, wyrażająca pewien sposób, jakąś regułę (zasadę) uporządkowania (...), a dopiero potem za pomocą owej relacji, wyznaczany jest zbiór elementów, traktowany właśnie z danego „punktu” widzenia jako system i dalej (...) na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od danych relacji porządkowych. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk ...*, wyd. cyt., s. 128 – 129.

⁸⁷ Mamy tu na uwadze wojnę (konflikt zbrojny), która bezpośrednio dotyczyłaby obszaru RP.

⁸⁸ Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania...*, wyd. cyt., s. 60.

⁸⁹ Zwracają na to uwagę eksperci Biura Bezpieczeństwa Narodowego (np. w cytowanym wcześniej opracowaniu), a także inni specjaliści np. J. Płoskonka, S. Prutis, *Proponowany model ...*, wyd. cyt.; obszerne wyjaśnienia tego problemu znajdujemy również w: *Administracja wobec ...*, wyd. cyt.

W przypadku kryzysów – kompetencje należą do organów administracji zespolonej i samorządów terytorialnych. Jednak, jak to wielokrotnie podkreślano w toku prac nad reformą ustrojową w państwie, w kierowaniu służbami ratowniczymi podległość resortowa jest silniejsza niż kompetencje koordynacyjne władzy terytorialnej. Takie zjawisko to przykład pokutowania przyzwyczajęń, wynikających z obowiązywania do początku 1999 roku regulacji prawnych. Może to doprowadzić do naruszania reguł reagowania w sytuacji zagrożeń niemilitarnych, głównie katastrof i klęsk, a więc sytuacji, w których podmiotem staje się najpierw i zazwyczaj społeczność szczebla podstawowego (wieś, miasteczko, gmina), tylko w wyniku niepomyślnego rozwoju zdarzenia te dotyczą szczebla powiatowego, wojewódzkiego i wyżej.

Obecnie odczuwalny jest brak jasnych reguł rozdziału odpowiedzialności i kompetencji kierownictwa politycznego w sferze zarządzania kryzysowego przy założeniu, że problem ten nakłada się na wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa.

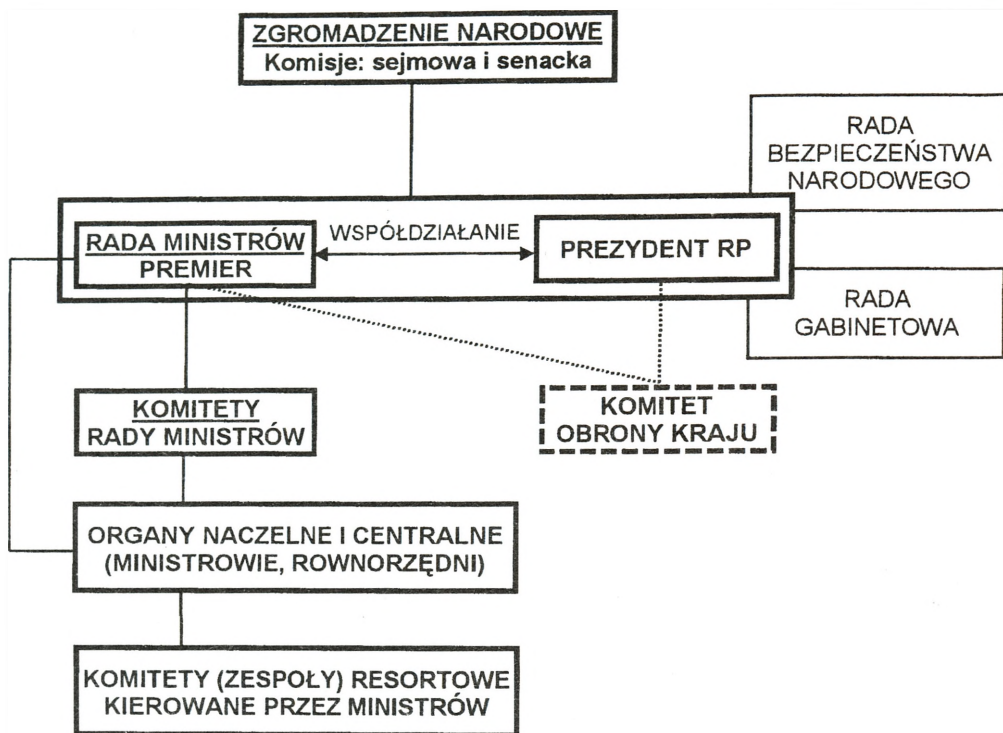
Strukturę organów kierownictwa politycznego przedstawia rys. 9.

Najmniejsze zastrzeżenia budzi sytuacja **Sejmu** i **Senatu**. Parlament nie będzie bezpośrednio zaangażowany w kierowanie reagowaniem kryzysowym. Sprawował będzie jednak kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami ustawy zasadniczej i innych ustaw. Swoją rolę będzie spełniał niezależnie od miejsca, rodzaju oraz skali zagrożenia kryzysowego. W sytuacji, gdy kreowane przez niego prawo będzie niedoskonałe lub nie będzie uwzględniało zaistniałych sytuacji kryzysowych, na bieżąco będzie mógł kształtować prawo na podstawie własnych inicjatyw lub uprawnionych do tego organów.

Problem pojawia się na poziomie organów wykonawczych – prezydenta, premiera i rządu.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest gwarantem władzy państwowej, stojącym na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wykonanie tych obowiązków zgodnie z przypisanymi kompetencjami nasuwa wiele trudności, bowiem prezydent nie posiada w bezpośrednim podporządkowaniu sił i środków do ich wykonania. Uprawnienia Prezydenta RP zawarte w Konstytucji mają charakter formalno-administracyjny, a nie wykonawczy. Jednym z najważniejszych uprawnień prezydenta jest podejmowanie decyzji o wprowadzeniu dwóch stanów nadzwyczajnych (wyjątkowego i wojennego).⁹⁰ Decyzja o ich wprowadzeniu wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Wymóg ten spowodowany jest realizowaniem postanowień prezydenta przez organy podległe Radzie Ministrów (RM). Pozwala to stwierdzić, iż Prezydent RP nie może być organem kierowania bezpośredniego w sytuacjach kryzysowych.

⁹⁰ Zob. art. 229 i 230 Konstytucji RP z 1997 r.



Rys. 9. Wielotorowa struktura organów kierownictwa politycznego w systemie zarządzania kryzysowego⁹¹

Stosownie do postanowień ustawy z dnia 21 stycznia 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa jest **Komitet Obrony Kraju (KOK)**. Określone dla niego zadania i uprawnienia pozwalają powiedzieć, iż odgrywa on istotną rolę również w systemie zarządzania w sytuacjach kryzysowych. *Komitet Obrony Kraju, w ramach swojego zakresu działania, podejmuje uchwały, wytyczne i zalecenia (...). W świetle przepisów konstytucji uchwały, wytyczne i zalecenia Komitetu Obrony Kraju nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, stanowią natomiast ustawową formę wyrażania decyzji podejmowanych przez ten Komitet. Wejście w życie 17 października 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rodzi określone wątpliwości co do dalszego funkcjonowania Komitetu. Należy w tym miejscu wskazać, że Komitet Obrony Kraju nigdy nie był organem konstytucyjnym.*

⁹¹ Por. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania ...*, wyd. cyt., s.56.

*Został on powołany mocą ustawy (wyżej wymienionej) (...) i jest nadal ustawowym organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Funkcję tego organu – ze swoimi dotychczasowymi uprawnieniami musi spełniać do czasu ewentualnego przekazania tych uprawnień, w drodze ustawy, innym organom.*⁹²

Projekty regulacji prawnych odnoszących się do powszechnego obowiązku obrony, a zatem również do funkcjonowania Komitetu Obrony Kraju oraz Wojewódzkich Komitetów Obrony, sprowadzają się do przekazania kompetencji KOK Radzie Ministrów. Rozwiązanie takie nałoży na Radę Ministrów obowiązek ustalania i koordynacji realizacji zadań w dziedzinie obronności wykonywanych głównie przez ministrów oraz terenowe organy administracji rządowej. Brak jest jednak szczegółowej egzemplifikacji tych zadań oraz upoważnienia Rady Ministrów do określania warunków i trybu ich realizacji.

Warto przypomnieć, iż konstytucja z 17 października, tworzy **Radę Bezpieczeństwa Narodowego**.⁹³ Jest to organ doradczy Prezydenta RP w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Funkcja doradcza daje uprawnienia temu organowi wyłącznie w sferze wyrażania opinii i rekomendowania Prezydentowi RP sposobów rozwiązania przez niego ewentualnie zaistniałych problemów. Organ ten, co warto jest podkreślenia, nie posiada żadnych uprawnień stanowiących. Za udzielone rady jej członkowie nie ponosiliby żadnej odpowiedzialności i nie byłyby one również w żadnym stopniu obowiązujące dla Prezydenta RP⁹⁴. Także przewidziana przez konstytucję **Rada Gabinetowa** zwoływana przez Prezydenta RP w sprawach szczególnej wagi (tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP) – nie może spełniać funkcji koordynacyjnej, ponieważ nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. (...) Zważywszy, że Konstytucja przyznaje zarówno Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Radzie Ministrów kompetencje w zakresie kierowania i odpowiedzialności za bezpieczeństwo (...), rodzi się pytanie, w jaki sposób trzeba będzie rozstrzygać wszelkie kontrowersje w zakresie kierowania (w tym również w zakresie kierowania w zarządzaniu kryzysowym) i kto mógłby podejmować decyzje, które obowiązywałyby prezydenta i rząd. Odpowiedzi na to zasadnicze pytanie konstytucja niestety nie udziela.⁹⁵

Urzędem państwowym utworzonym na podstawie art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jest **Biuro Bezpieczeństwa Na-**

⁹² E. Kabala, *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, BBN, Warszawa 1998, s. 9.

⁹³ Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego został ustalony postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 stycznia 1998 roku o powołaniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z wyżej wymienionym postanowieniem do składu rady zostali imiennie powołani: prezes Rady Ministrów, marszałek Sejmu, marszałek Senatu, minister obrony narodowej, minister spraw wewnętrznych i administracji, minister finansów, minister spraw zagranicznych, prezes Narodowego Banku Polskiego oraz szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

⁹⁴ E. Kabala, *Kompetencje i zadania organów ...*, wyd. cyt., s. 10.

⁹⁵ Szerzej, E. Kabala, *Kompetencje i zadania organów ...*, wyd. cyt., s. 10.

rodowego (BBN). Biuro (zgodnie ze swym regulaminem stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 7 Prezydenta RP z dnia 4 lutego 1998 roku w sprawie organizacji Biura Bezpieczeństwa Narodowego) organizuje i zapewnia realizację zadań należących do właściwości Komitetu Obrony Kraju i Rady Bezpieczeństwa Narodowego. BBN wykonuje również inne zadania związane z konstytucyjnymi i ustawowymi uprawnieniami oraz obowiązkami Prezydenta RP w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP.

Rada Ministrów jest naczelnym organem władzy wykonawczej. Zapewnia, zgodnie z konstytucją, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, porządek publiczny, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności i w ramach tego przygotowuje administrację rządową i gospodarkę narodową do działania w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny⁹⁶. Do kompetencji Rady Ministrów należy między innymi realizacja ustawowych zadań w czasie występowania sytuacji kryzysowych.

Pracami Rady Ministrów kieruje **prezes Rady Ministrów**, który zapewnia wykonanie określonej przez RM polityki, określa sposoby jej wykonania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. W następstwie utraty znaczenia przez pozakonstytucyjny, wiodący do tej pory w dziedzinie obronności państwa organ – Komitet Obrony Kraju oraz przejmowaniem jego zadań przez Radę Ministrów, staje się ona wiodącym organem w kierowaniu sprawami obronności państwa. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż mając odpowiedni aparat, premier może spełniać wszystkie funkcje kierownicze w odniesieniu do systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. W przypadku kryzysu międzynarodowego, nie niosącego bezpośredniego zagrożenia dla Polski, gdy RP zobowiązana jest do uczestnictwa w rozwiązaniu problemów związanych z wyżej wymienionym kryzysem, Rada Ministrów zawiera umowę międzynarodową, która zobowiązuje nasze państwo do uczestnictwa w tych działaniach. Umowa, o której mowa, podlega ratyfikacji⁹⁷.

Nie sposób w tym miejscu nie poświęcić nieco miejsca wewnętrznemu, kolegialnemu organowi Rady Ministrów, a mianowicie **Komitetowi Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM)**.⁹⁸ Zadaniem tego organu jest zapewnienie realizacji i koordynacji zadań rządu oraz innych organów administracji państwowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Do zadań KSORM należy ponadto rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów stanowisk i projektów rozstrzygnięć, analizowanie ekonomicznych aspektów zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa, uwzględnianie wymogów tegoż bezpieczeń-

⁹⁶ Zob. art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78 z dnia 16 lipca 1997 roku, poz. 483.

⁹⁷ Zob. rozdział III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78 z dnia 16 lipca 1997 roku, poz. 483.

⁹⁸ Zadania Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów określono uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 roku w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów – „Monitor Polski” z dnia 12 kwietnia 1995 roku.

stwa w szeroko rozumianym planowaniu, a także rozpatrywanie spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi.

W tym miejscu wypada nieco miejsca poświęcić członkom rządu, tj. **ministrom**. Do ich obowiązków należy wykonanie zadań obronnych przez podległe ministerstwa, nadzorowane bądź podległe jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze. Poprzez departamenty (biura) spraw obronnych planują, koordynują i nadzorują przygotowania obronne oraz odpowiadają za szkolenie obronne i współdziałanie z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich w realizacji zadań obronnych.

Tyle mówi krótka charakterystyka możliwości wyżej wymienionych organów, bez wątpienia wiodących w zakresie zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Dodajmy też, że w 1993 roku decyzją szefa BBN powołano do życia **Międzyresortowy Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń**, stanowiący swoisty wzór późniejszej kopii przy KSORM.

Zarządzeniem nr 27 prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 roku utworzono **Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych**⁹⁹ (wraz z późniejszymi zmianami). Przewodniczącym komitetu został minister spraw wewnętrznych i administracji, a jego zastępcami między innymi ministrowie: obrony narodowej oraz spraw zagranicznych. Do głównych zadań komitetu należy przedstawienie Radzie Ministrów projektu kompleksowych rozwiązań ustawowych, dotyczących koordynacji działania organów państwowych w sytuacjach kryzysowych. Zarządzenie powyższe zakłada jednocześnie funkcjonowanie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych do dnia 31 grudnia 1999 roku. Należy więc przypuszczać, że do tego czasu kwestie związane z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych znajdują w Polsce swe ostateczne rozwiązanie.

W rezultacie zauważaliśmy, że do tej pory miało miejsce mnożenie się różnych pomysłów oraz brak jednej i ostatecznej narodowej koncepcji, co powodowało dublowanie kompetencji Prezydenta RP z kompetencjami premiera oraz Radą Ministrów (także w rezultacie enigmatycznie brzmiących zapisów w Konstytucji RP), a Komitetu Obrony Kraju (KOK) z Komitetem Spraw Obronnych Rady Ministrów. Dotyczy to takich spraw, jak: wnioskowanie o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych (KOK i Rada Ministrów); koordynacja zadań rządu i innych organów administracji rządowej w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (KOK i KSORM); tryb zarządzania powszechnej i częściowej mobilizacji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przez Prezydenta RP (na wniosek KOK, w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP lub na wniosek prezesa RM – zgodnie z Konstytucją RP).

⁹⁹ Mowa tu o zarządzeniu nr 84 prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1998 roku zmieniającym zarządzenie w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych. Zarządzenie to powodowało wejście w skład komitetu ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Widzyka.

Wątpliwości budzą kompetencje i odpowiedzialności powierzone poszczególnym ministrom (równorzędnym). Niejasna jest relacja między kompetencjami ministra obrony narodowej i szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Brak jest ostatecznej decyzji, którzy ministrowie powinni pełnić rolę koordynatora systemu reagowania kryzysowego, mimo iż praktyka międzynarodowa wskazuje na ministrów: obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i administracji, każdego odpowiednio do jego ustawowych powinności.

W rezultacie rozmycia „kompetencji kryzysowych” dochodzi do sytuacji, w której konieczne są decyzje różnych ministrów za konkretny dział gotowości kryzysowej. Jest to przeniesienie reguł i procedur funkcjonowania administracji rządowej z „sytuacji normalnej” na płaszczyznę sytuacji o charakterze nadzwyczajnym (w szczególności, nagłym, trudnym, niebezpiecznym itp.).

Nagle zdarzenia typu kryzysowego wymagają elastycznego i natychmiastowego reagowania (strategii natychmiastowej). Ten wymóg sugeruje odejście od pluralizmu w zarządzaniu na rzecz zastosowania zasady przywództwa, w tym przypadku przez delegowanie uprawnień legalnym liderom¹⁰⁰.

W systemie zarządzania istotne znaczenie ma istnienie trzech elementów organu kierowniczego: komórki decyzyjnej (decydenta), komórki sztabowej oraz informacyjnej. Dziś natomiast niektóre człony kierownicze nie posiadają swoich komórek sztabowych, i informacyjnych, a jeśli nawet istnieją, to podejmują próby przejęcia funkcji decyzyjnych. Mamy tu na myśli te z nich, których zadania:

- sprowadzają się do pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji;
- polegają na ocenie informacji i przygotowaniu propozycji decyzji, w postaci wariantów strategii, taktyki działań albo sposobów rozwiązań problemów¹⁰¹.

Żadna z obowiązujących dzisiaj ustaw nie definiuje podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego, takich jak: kryzys, pokój, wojna, obrona narodowa, system obrony państwa, gotowość obronna państwa, bezpieczeństwo publiczne, planowanie cywilne na wypadek zagrożeń, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego itd.¹⁰² Ten stan rzeczy rodzi nieporozumienia interpretacyjne i prowadzi do daleko posuniętej dowolności w działaniach praktycznych.

Rozmiar tego zjawiska ilustruje ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej z dnia 19.12.1995 r. (DzU z dnia 30 stycznia 1996 r. wraz z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra obrony narodowej z dnia 09.07.1996 r. (DzU z dnia 2 sierpnia 1996 r.). Nakładają one na ministra szereg zadań o charakterze koordynacyjnym w stosunku

¹⁰⁰ Zob. R. Townsed, *Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi i nie hamować rozwoju*, Warszawa 1976, s. 135; A. Jay, *Machiavelli i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 175, 192.

¹⁰¹ Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, wyd. cyt., s. 194; P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, t. 2 – *Problemy efektywności działania*, Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 24, 26.

¹⁰² Szerzej, P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, Praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 50 – 58.

do innych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, jak i organów terenowych administracji rządowej (w województwie), a także – podmiotów gospodarki narodowej. Nie określono jednak trybu i zasad koordynacji, co powoduje niewykonalność powierzonych mu zadań.

Dotyczy to między innymi „Polityczno-strategicznego planu obrony RP”, dokumentu niestety nadal martwego, bowiem nie wywołującego skutków prawnych, ponieważ nie ma „wsparcia” w postaci na przykład rządowego rozporządzenia o planowaniu obronnym w RP. *Wspomniany plan zawiera (...) akceptowaną przez najwyższe władze państwa ocenę zagrożeń wojennych oraz decyzje tychże władz co do sposobu przeciwstawiania się tym zagrożeniom, w tym zasad funkcjonowania systemu obronnego RP w warunkach kryzysu i wojny.*¹⁰³

Twierdzenie, iż jest to akceptowana przez władze państwa ocena zagrożeń i decyzja stosownego do tejże oceny działania, jest wielce odważne. Przewidziano w planie funkcjonowanie SOP, a więc także tych jego części, które nie są podporządkowane ministrowi obrony narodowej. Czy zatem tylko wyrażona podpisem konkretnych osób, piastujących wysokie stanowiska państwowe (minister, premier, prezydent), decyzja jest wystarczająca do uruchomienia jakże ogromnych (nie tylko materialnie) działań? Otóż nie, co stwierdzają sami cytowani autorzy w słowach: *obecnie jedynie opracowanie CPMG (Centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki) ma stosowną podstawę prawną w postaci ustawy nr 1 Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1995 r. w sprawie opracowania CPMG na lata 1996-2000. Jest to jednak samoistny akt prawny (bez podstawy ustrojowej) i w świetle nowej Konstytucji RP musi być zastąpiony nowym.*¹⁰⁴

Obok reagowania w obliczu kryzysów polityczno-militarnych coraz większego znaczenia nabiera osiągnięcie zdolności państwa do przeciwstawiania się kryzysom innej natury, a więc ogólnie nazwanych niemilitarnymi. Kryzysy te godzą w strefę bezpieczeństwa publicznego (zbiorowego) i zgodzić się trzeba z oceną, że: (...) *marginalizacja zagrożeń innych niż militarne skutkowałą nie uporządkowanym procesem tworzenia wyodrębnionych, wyspecjalizowanych struktur i ich „podczepianiem” w coraz to nowych miejscach systemu administracji państwowej (...). Świadomość stanu organizacji systemu bezpieczeństwa przy braku myśli przewodniej oraz jednoznacznie określonych kompetencji i odpowiedzialności za jego funkcjonowanie, powoduje, że problemy podejmowane są przez różne instytucje i w odniesieniu do różnych wycinkowych fragmentów tego systemu.*¹⁰⁵

W rezultacie doszło do rozmycia odpowiedzialności, gdyż wielu różnym organom administracji rządowej powierzono zadania w sferze przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, lecz – gdy dochodzi do klęski – nadal brak jest jednego, upoważnionego koordynatora na szczeblu krajowym.

¹⁰³ J. Teodorowicz, W. Bułka, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, DSO, MON, Warszawa 1998, s. 12.

¹⁰⁴ Tamże, s. 15.

¹⁰⁵ *System kierowania państwem ...*, wyd. cyt., s. 7 – 8.

Przepisy prawa polskiego, które odnoszą się do problematyki nadzwyczajnych zagrożeń, ujęte są w wielu aktach prawnych dotyczących wielu dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Są to między innymi przepisy:

- dotyczące zwalczania klęsk żywiołowych, stanowiące odrębny pakiet wobec przepisów o ochronie środowiska;
- o ochronie środowiska;
- regulujące sprawy bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej i postępowania ze środkami wybuchowymi;
- o ochronie zdrowia w związku z substancjami trującymi;
- regulujące przeciwdziałanie katastrofom transportowym, górniczym, morskim itd.

W przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom zaangażowane są różne organy władzy, co nadaje interdyscyplinarny charakter owemu zjawisku. Jednak, gdy sprawę analizujemy głębiej, okazuje się, że kompetencje i odpowiedzialność nakładają się na siebie nawzajem.

I tak między innymi:

minister środowiska koordynuje sprawy ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami; jako przewodniczący Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego – koordynuje działalność Wojewódzkich Komitetów Przeciwpowodziowych oraz kieruje w razie potrzeby akcją przeciwpowodziową;

- minister spraw wewnętrznych i administracji (MSWiA) koordynuje działania porządkowo-ochronne oraz czynności ratownicze w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; kieruje Komitetem Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych;

- minister zdrowia koordynuje i organizuje ratownictwo medyczne;

- minister rolnictwa i rozwoju wsi koordynuje i organizuje ochronę zwierząt i roślin przed skażeniami i zakażeniami.

Ponadto istotną rolę w świetle obowiązujących regulacji prawnych w zarządzaniu kryzysowym (systemie zarządzania kryzysowego) – w szeroko rozumianym zakresie – posiadają między innymi:

- minister obrony narodowej, który realizuje zadania w zakresie obrony oraz koordynuje realizację przedsięwzięć z nich wynikających;

- minister spraw zagranicznych pośredniczący w ustalaniu zakresu uczestnictwa państwa w rozwiązywaniu kryzysów poza granicami państwa;

- szef Urzędu Ochrony Państwa przeciwdziałający zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa, niezależność, całość i międzynarodową pozycję państwa.

Nie sposób pominąć w tym miejscu wojewodów i samorządu terytorialnego.

Wojewodowie są terenowymi organami administracji rządowej w województwie, obowiązani do organizowania i nadzorowania wykonywania zadań w zakresie obronności państwa przez dyrektorów komórek organizacyjnych, naczelników urzędów wojewódzkich i przedsiębiorstw państwowych, dla których są organem założycielskim. Wojewodowie ustalają kierunki działania i koordynują realizację za-

dań obronnych przez terenowe organy administracji państwowej, jednostki państwowe i organizacje społeczne oraz sprawują funkcje nadzorcze i koordynacyjne w odniesieniu do realizacji tych zadań.

*Obowiązki obronne wojewody (...), w węższym tego słowa znaczeniu, określone w najnowszych aktach prawa państwowego są nader ogólne. Z tego też względu należy oczekiwać, że określone zostaną niebawem w ustawach szczegółowych i w stosownych rozporządzeniach wykonawczych. Tymczasem więc możemy o nich wnioskować na podstawie analizy dotychczasowego stanu prawnego (...), a także tymczasowych poczynań organizacyjnych w urzędach wojewódzkich (i starostwach powiatowych) i projektów nowych aktów prawnych.*¹⁰⁶

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP z dnia 21 listopada 1967 roku (DzU nr 4, poz. 16 z 1992 r.) nakłada na wojewodów obowiązki związane z realizacją zadań wchodzących w zakres przygotowań obronnych przez podległe im urzędy wojewódzkie oraz podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (nie będące podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez ministrów).¹⁰⁷

Kolejne projekty nowelizujące wyżej wymienioną ustawę, przewidywały (przewidują) realizację zadań w dziedzinie przygotowań obronnych przez wojewodów. Zadania te najprawdopodobniej będą związane przede wszystkim z:

- gospodarowaniem zasobami ludzkimi i materialnymi;
- planowaniem gospodarki;
- tworzeniem i ochroną rezerw;
- ochroną ludności i dóbr kultury na czas wojny;
- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- wsparciem dla sił zbrojnych;
- zapewnieniem akceptowalnych warunków przetrwania ludności w czasie sytuacji nadzwyczajnych;
- gospodarką przestrzenną.

Samorząd terytorialny obowiązany jest do ścisłej realizacji zadań dla umocnienia i rozwoju obronności. Wykonuje zadania obronne w ramach powszechnego obowiązku obrony w powierzonym mu zakresie.¹⁰⁸

Nie wszystkie jednak próby nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony określały obszary odpowiedzialności organów rządowej administracji w województwie oraz samorządu terytorialnego odpowiednio precyzyjnie. Należy mieć w związku z tym nadzieję, że ostateczny kształt ustawy, regulującej kwestie

¹⁰⁶ W. Kitzler, *Sily zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, Zeszyt problemowy nr 2916/99, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s. 31.

¹⁰⁷ Szerzej, s. 32 – 36.

¹⁰⁸ Zasadniczym problemem jest brak możliwości prawnych i finansowych oddziaływania na samorząd w sprawach związanych z obronnością. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez samorząd jako zadania własne. Ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonanie innych zadań publicznych, jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa.

powinności obronnych obywateli RP, będzie jasno określał zadania tychże organów, nie mniej przecież ważnych (jeśli nie najważniejszych) od wiodących w tej dziedzinie resortów.

*Trwające obecnie prace nad ustawą o gotowości cywilnej prowadzą do podniesienia rangi wojewody, a także starosty i wójta (burmistrza), które jako organy administracji publicznej są właściwe w zakresie gotowości cywilnej. Podkreśla się także, że organy te nie mogą subdelegować swych kompetencji na inne osoby, co oznacza, że niemożliwe staje się oddalenie od siebie odpowiedzialności, która wiąże się ze sprawowaniem władzy administracji ogólnej w sferze gotowości cywilnej. Organy te w zakresie gotowości cywilnej (a właściwie – ochrony ludności) odpowiadałyby za sprawowanie ogólnego zwierzchnictwa nad całym systemem ochrony ludności, ponosiłyby odpowiedzialność za działanie służb ochrony ludności zarządzanych środkami finansowymi, jednoosobowo kierowały strukturami administracyjnymi zapewniającymi zarządzanie w stanach kryzysowych, odpowiadały za zabezpieczenie logistyczne ochrony ludności.*¹⁰⁹

Warte podkreślenia wydaje się w tym miejscu to, że w świetle obecnie obowiązującego prawa:¹¹⁰

– wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działającej na terenie województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania skutków tych zagrożeń. Dla realizacji tych zadań wojewoda może wydawać polecenia zobowiązujące wszystkie organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. Polecenia te nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze administracyjnej. O wydanych poleceniach ma on obowiązek niezwłocznie poinformować właściwego ministra, który może wstrzymać wykonanie polecenia wydanego organom administracji niezespolonej oraz wystąpić do prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu. Przy realizacji wyżej wymienionych zadań w sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda ma prawo do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespolonej i pracownika samorządu, który dopuścił się naruszenia prawa;

– starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży – nad którymi w sytuacjach szczególnych może sprawować kierownictwo podczas wspólnych działań. Dzieje się tak dlatego, iż powiat realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku i bezpieczeństwa obywateli, ochrony

¹⁰⁹ W. Kitler, *Sily zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym ...*, wyd. cyt., s. 34.

¹¹⁰ Zob. art. 15, 16, 19 i 40 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (DzU z dnia 18 lipca 1998 r. wraz z późniejszymi zmianami).

przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, a także środowiska.

Wśród wymienionych do tej pory organów, istotnych z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, nie znalazł się **szeft Obrony Cywilnej Kraju** – organ podległy ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, gdyż w czasie pokoju odpowiadał jedynie za wspomaganie działań ratowniczych podczas katastrof i klęsk żywiołowych. *Nieporozumienia dotyczą niejasnych rozwiązań prawnych. Do tej pory nie można mówić o przejrzystym podziale zadań pomiędzy ministrami: spraw wewnętrznych i administracji a ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa. Dotyczy to także kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego w podmiotach podległych innemu ministrowi.*¹¹¹ Niech za przykład posłuży następujący fakt. Minister środowiska, w myśl postanowień Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 r. w sprawie ochrony przed powodzią, koordynuje działania Wojewódzkich Komitetów Przeciwpowodziowych oraz w razie potrzeby kieruje akcją przeciwpowodziową. Tymczasem do zadań ministra spraw wewnętrznych i administracji należy: *Koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu (art. 3 pkt. 4).* Natomiast w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów znajdujemy, iż zadaniem MSWiA jest: *zapewnienie i organizowanie współpracy wszystkich podległych organów i jednostek organizacyjnych na wypadek klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu (par. 1 pkt. 4 lit. b).*¹¹²

Rodzi się więc pytanie: jak w tej sytuacji można zapewnić sprawne reagowanie w razie nadzwyczajnego zagrożenia powódź (pożary, epidemie, skażenia promieniotwórcze, powódź itd.)?

Na szczeblu wojewódzkim istnieje nadal wiele odmiennych układów zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych. W sferze obronności – w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP – organem kierowania jest **Wojewódzki Komitet Obrony**,¹¹³ w dziedzinie ochrony przeciwpowodziowej – **Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy**, w sferze nadzwyczajnych zagrożeń – **Wojewódzki Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń** zaś – w zakresie przeciwpożarowym i ratownictwa – **Wojewódzki Zespół ds. Przeciwpożarowych i Ratownictwa**.

Już w samej nazwie wyżej wymienionych organów kolegialnych szczebla wojewódzkiego dostrzegamy nakładanie się kompetencji i odpowiedzialności. A jeśli wziąć pod uwagę fakt, że wojewoda jest jednoosobowym organem władzy, to ta

¹¹¹ A. Walentek, *Powszechne bezpieczeństwo*. Rozmowa z gen. F. Delą, szefem Obrony Cywilnej Kraju, „Dziennik Polski” nr 162, z dn. 13 lipca 1998 r.

¹¹² Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r., w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych i administracji, DzU nr 95, poz. 58.

¹¹³ Uchwała z dnia 27 kwietnia 1974 r., w sprawie wojewódzkich komitetów obrony nr 01/74 KOK. Pomimo iż funkcjonowanie WKO zakończy się najprawdopodobniej w październiku br., uważamy za niezbędne wspomnieć o tym organie w diagnozie zarządzania kryzysowego szczebla terenowego z powodu roli, jaką w nim do tej pory odgrywał.

proresortowa struktura zarządzania nie odpowiada realnej sytuacji w województwie.

Wspomnieliśmy wcześniej o konstrukcji aparatu zarządzającego. Na szczeblu wojewódzkim, do niedawna jedynie WKO dysponował zaledwie trzy-czterooosobowym organem sztabowym zwanym sekretariatem WKO. Sekretariaty te sprowadzone zostały do roli biur obsługujących posiedzenia WKO (przygotowanie materiałów i ich rozsyłanie do członków WKO, powiadamianie o terminach posiedzeń, sporządzanie protokołów z posiedzeń, opracowywanie wniosków i ich rozsyłanie). Uchwała KOK, dotycząca funkcjonowania sekretariatu nie określa zadań sekretariatu związanych z wykonywaniem funkcji organów wykonawczych WKO, w tym koordynacyjnych w zakresie realizacji zadań obronnych powierzonych wojewodzie.¹¹⁴

Taka sytuacja powoduje, że sprawna obsługa merytoryczna funkcji powierzonych WKO jest wielce wątpliwa. Świadczy o tym zakres działania WKO, do którego należy:

- kierowanie sprawami obronności w czasie pokoju i wojny z uwzględnieniem całokształtu działalności w sferze niemilitarnej;
- określanie zadań obronnych;
- ocena realizacji zadań obronnych przez wszystkie podmioty, którym je powierzono;
- ocena stanu przygotowania województwa do funkcjonowania w sytuacji zagrożenia i wojny;
- rozpatrywanie i koordynacja wydatków obronnych;
- prowadzenie szkoleń i ćwiczeń ogólnooobronnych;
- koordynacja zadań gospodarczo-obronnych;
- zapewnienie wykorzystania sił i środków do ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia;
- zapewnienie dyscypliny społecznej oraz przestrzegania porządku prawnego, a także ochrona porządku publicznego;
- inne.

Podjęte próby porządkowania spraw organizacyjnych i dostosowania do obowiązujących regulacji prawnych, sprowadzających się do utworzenia w ramach urzędów wojewódzkich – wydziałów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych, nie spełniły pokładanych w tym przedsięwzięciu nadziei. Po raz kolejny utworzono strukturę nie w pełni spójną z innymi elementami systemu zarządzania kryzysowego, nadmiernie obciążoną zadaniami, nie posiadającą właściwego umocowania prawnego zapewniającego pełne wykorzystanie jej możliwości.

¹¹⁴ Szerzej, J. Krystek, *Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewodów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie*, AON-BBN, Warszawa 1998, s. 14 – 17.

Na koniec odniesiemy się także do stanu rozwiązań na czas sytuacji kryzysowych w kontekście konstytucyjnego organu – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz Sztabu Generalnego WP.

Polskie prawo nie określa precyzyjnie komu i na jakich zasadach powierzona zostanie funkcja odwoływania **Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ)**. Konstytucja RP ustala jedynie okoliczności i organy uprawnione do powoływania i odwoływania ND SZ. Zaś ustawa o urzędzie ministra obrony narodowej określa, iż w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi RP dowodzi – w imieniu ministra ON szef Sztabu Generalnego WP.

Z postanowień konstytucji wynika, iż funkcji ND SZ nie może pełnić ani Prezydent RP, ani premier, gdyż jeden i drugi uczestniczą w procesie jego wyznaczania. Częste domysły, że funkcję tę może pełnić **szef Sztabu Generalnego WP**, są też bezpodstawne, bowiem – jak wspomniano wyżej – dowodzi on siłami zbrojnymi tylko w czasie pokoju i tylko z upoważnienia ministra ON, a ponadto – jak zakładały dotychczasowe projekty regulacji prawnych w tym zakresie – może w przypadku niemożności wykonywania obowiązków przez ND SZ w określonym czasie wykonywać jego obowiązki. Dodajmy, że w naczelnym dowództwie kryje się zwierzchność i nadrzędność nad siłami zbrojnymi, których członkiem jest także szef Sztabu Generalnego. Te zastrzeżenia prowadzą do wniosku, iż – w świetle prawa – Naczelnym Dowódcą mógłby być minister ON, albo inny bliżej nieokreślony organ władzy. Tyle dociekań nad „osobą” Naczelnego Dowódcy SZ wystarczy tymczasem, by podsumować to stwierdzeniem, iż brak jest dzisiaj wyraźnie określonych reguł opisujących rolę ND SZ w sytuacjach kryzysowych, można jedynie domniemywać, że ze względu na to, iż organ ten powołuje się na czas wojny, jego rola w czasie kryzysów niemilitarnych nie będzie spełniona. Podobna sytuacja wystąpi również w czasie kryzysów polityczno-militarnych do czasu, dopóki państwo nie znajdzie się w stanie wojny.¹¹⁵ Taka sytuacja sprawia, iż nie jest zachowana zasada ciągłości odpowiedzialności w kwestiach odnoszących się do tak istotnych spraw jak bezpieczeństwo narodowe.

Kolejny przedmiot naszych rozważań – **Sztab Generalny Wojska Polskiego**, na którego czele stoi szef Sztabu – znajduje się w szczególnym położeniu. Jest to położenie dość kłopotliwe, co wynika z „utrąty” bezpośredniego nadzoru nad wojskami lądowymi, wejścia w skład Ministerstwa Obrony i konieczność odejścia od sprawowania funkcji kierownictwa politycznego (określenie misji, celów i planów strategicznych, konstruowanie planów budżetowych itp.) do funkcji organu planującego w sferze wykonawczej (konstruktora planów operacyjnych).

Sytuacja powyższa sprawia, iż w sytuacjach kryzysowych o naturze polityczno-militarnej, rola Sztabu Generalnego sprowadza się również do funkcji organu, za pomocą którego kierownictwo polityczne wypełniać będzie swoje funkcje organu zarządzającego.

¹¹⁵ Zob. Art. 134, ust. 4, Konstytucja RP z 1997 r.

Doskonałym sprawdzianem roli Sztabu Generalnego WP w razie kryzysu niemilitarnego była powódź lipcowa 1997 r. Plany udziału sił zbrojnych w działaniach ratowniczych opracowane w Sztabie Generalnym były niewspółmierne do zaistniałych potrzeb. Wyraża to różnica między liczbą zaplanowanego udziału żołnierzy – 11 000, a liczbą zaangażowania rzeczywistego, wynoszącą około 45 000 żołnierzy. Sytuacja ta nie oznacza jednak błędu planowania i słabości Sztabu SZ, lecz jest dowodem błędnej procedury uzgodnień, a głównie niewielkiej roli instytucji tej rangi w sytuacjach kryzysowych. Dowodzi to także nieprzewidywalności zdarzeń i potrzeby posiadania podstaw do sprostania wynikającym z tego wyzwaniom.

Poza tym, w świetle obowiązującego prawa, zgodę na wydzielanie ponadnormatywnych sił wojskowych w tego typu sytuacjach może wyrażać minister obrony narodowej, zaś bezpośrednio planowaniem działań doraźnych zajmują się dowódcy okręgów wojskowych i szefowie WSzW z dowódcami organicznymi łącznie.

Działania ratownicze sił wojskowych na morzu podlegają bezpośrednio kierownictwu Dowództwa Marynarki Wojennej, a ogólne reguły współpracy z układem niemilitarnym określają porozumienia ministra ON i odpowiedniego organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo wód Bałtyku. Jakakolwiek ingerencja Sztabu Generalnego byłaby w tej sytuacji nadinterpretacją roli tej instytucji i utrudnieniem procedur współdziałania.

Zauważyć można rosnącą rolę struktur dowodzenia szczebla terytorialnego w sferze przeciwdziałania sytuacjom nadzwyczajnym o charakterze niemilitarnym. Jest to naturalna konsekwencja decentralizacji planowania w sferze obrony cywilnej (węższej – ochrony ludności) i, co najważniejsze, nieprzewidywalności zdarzeń wymagających planowania doraźnego w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej.

2. Analiza wybranych sytuacji kryzysowych

W okresie stanowiącym podstawę do prowadzonej analizy i oceny miały miejsce tragedie ludzkie na większą lub mniejszą skalę oraz sytuacje nadzwyczajne. Dla kolejnych rozważań, w kilku zdaniach przedstawimy te sytuacje, bowiem ich analiza może być pomocna w toku dalszych prac. W związku z tym, że jednym ze stanów kryzysowych jest katastrofa naturalna o dużej skali, za przykłady pozwalające prowadzić nam kolejne rozważania posłużą powodzie z lipca 1997 roku oraz kwietnia i lipca 1998 roku. Los sprawił, iż skala tych powodzi, pozwoli nam rozpatrzeć zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, kolejno od największej do najmniejszej, prezentując różne poziomy reagowania na ich skutki oraz sposoby rozwiązywania problemów z nimi związanych.

Lipcowa powódź z 1997 roku (bez wątplenia największa z nich i najczęściej analizowana) unaoczniała ogromne niedostosowanie prawa i nieprzygotowanie państwa do rozwiązywania tego typu problemów. Pojawiło się wówczas zasadni-

cze pytanie o to, czy owo tragiczne zdarzenie było swoistym kryzysem dla państwa polskiego, czy nie. Okazało się, że dla jednych tak, a dla innych nie. Tak dla tysięcy poszkodowanych i bezdomnych, tak dla zarządzających, bo nie byli do takiego stanu rzeczy przygotowani; tak wreszcie dla systemu bezpieczeństwa państwa, którego aparat zarządzający i członowie wykonawcze nie były przygotowane do rozwiązania w sposób czytelny zaistniałego problemu. Nie dla organów władzy, gdyż orzekły, że nie ma podstaw do wprowadzenia stanu prawnego, przynajmniej na części obszaru państwa, umożliwiającego sprawniejsze zafunkcjonowanie reagowania w obliczu klęski naturalnej; nie, w końcu, dla konsekwentnych zwolenników traktowania kryzysu jako stanu prowadzącego do zmiany istoty organizacji.¹¹⁶ Krótko scharakteryzujemy organizację mającą za zadanie uporać się z tą niewątpliwą sytuacją kryzysową.

Podczas akcji przeciwpowodziowej działały następujące organy zarządzające: **Rządowy Sztab do Koordynacji Przedsięwzięć Przeciwpowodziowych** oraz **wojewódzkie i rejonowe komitety przeciwpowodziowe**. Ponadto w każdej formacji biorącej udział w akcji istniał odpowiedni **sztab koordynujący działania swoich służb**. Rządowy Sztab do Koordynacji Przedsięwzięć Przeciwpowodziowych został powołany przez pełnomocnika Rady Ministrów w drugim dniu powodzi, zamiast ustawowego (zgodnie z prawem wodnym) **Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego**. Jego główne zadania zostały określone decyzją pełnomocnika Rady Ministrów. Powołanie wyżej wymienionego sztabu spowodowało zamieszczenie na szczeblu wojewódzkim. W województwach powoływano z reguły Wojewódzkie Komitety Przeciwpowodziowe. Były jednak przypadki, że za przykładem szczebla centralnego powoływano ponadustawowe ośrodki koordynujące akcje przeciwpowodziowe. W niektórych województwach, reagując na rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 27 czerwca 1997 roku w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania **zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa**, powoływano **zespoły do spraw ochrony przed nagłymi rozległymi zagrożeniami dla ludzi i środowiska**. Takie działania spowodowały różnorodność struktur organizacyjnych, przewidzianych do „walki z powodzią”. Problemem była koordynacja międzywojewódzka, ponieważ bardzo często przeważał interes lokalny. Tryb zbierania informacji i ich przydatność do koordynacji podejmowanych działań przez Rządowy Sztab do Koordynacji Przedsięwzięć Przeciwpowodziowych określone zostały w piśmie skierowanym do wojewodów.

Podobne kanały zbierania informacji uruchomiono w poszczególnych resortach oraz służbach biorących udział w akcji przeciwpowodziowej. Sprawilo to, że doprowadzono do sytuacji równoległego funkcjonowania wielu źródeł i adresatów tych samych informacji.¹¹⁷

¹¹⁶ Zob. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania ...*, wyd. cyt., s. 58.

¹¹⁷ Szerzej: *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997, s. 32 – 34.

Inne od powyższej sytuacji, mogące być uznane za kryzysowe, to kwietniowa i lipcowa powódź w 1998 roku.¹¹⁸ Obie te powodzie, o zdecydowanie mniejszej skali, są przykładem prezentującym, z punktu widzenia stanowiska władz szczebla centralnego, zupełnie odmienny sposób podejścia do rozwiązania problemu, chociaż na szczeblu terenowym (regionalnym) nie różniły się wcale od tej, która miała miejsce rok wcześniej.

Pierwsza z nich wyzwoliła określone mechanizmy postępowania władz, których inicjatorem na szczeblu rządu był – na wniosek szefa Obrony Cywilnej Kraju – minister spraw wewnętrznych i administracji, będący jednocześnie przewodniczącym **Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych**. Zaisztowała sytuacja spowodowała, iż minister spraw wewnętrznych i administracji decyzją 119 z dnia 21 kwietnia 1998 roku powołał **Zespół Reagowania Kryzysowego**, którego zasadniczym zadaniem było stworzenie warunków do koordynacji działań zmierzających do zapobiegania i likwidacji zagrożeń ludzi i środowiska, będących następstwem działania sił przyrody, wypadków i katastrof spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym lub działalnością człowieka.

Wyżej wymieniony Zespół zebrał się na pięciu posiedzeniach, w których uczestniczyli wspólnie z jego członkami, zaproszeni przedstawiciele instytucji państwowych i organów rządowej administracji terenowej. W czasie pracy zespołu wydano trzy decyzje, którymi objęto centralne organy i jednostki organizacyjne nadzorowane lub podległe ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.¹¹⁹

Skala powodzi w lipcu 1998 roku spowodowała przede wszystkim uruchomienie mechanizmów zaradczych na szczeblu terenowym (regionalnym). Ze względu na szybkość przemieszczania się fali powodziowej i objęcie powodzią części jednego z województw (wałbrzyskiego) nie doszło do sytuacji wymagającej zebrania się **Zespołu Kryzysowego MSWiA**. O sytuacji w województwie na bieżąco byli informowani członkowie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych i Zespołu Kryzysowego MSWiA.

Wszystkie trzy powodzie pozwalają wyciągnąć następujące wnioski natury ogólnej:

– tworzenie doraźnych struktur (wykraczających poza obowiązujące ustawowe regulacje prawne) do zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest nieracjonalne i spóźnione;

– szczebel organizacyjny struktur powołanych do rozwiązywania problemów kryzysowych winien być dostosowany do skali zjawiska;

– dla zapewnienia skuteczności zarządzania w sytuacjach kryzysowych winien być stworzony jeden spójny ponadresortowy (regionalny, terenowy) system zarządzania, działający w oparciu o systematycznie, profesjonalnie opracowywane analizy i prognozy zagrożeń.

¹¹⁸ Por. *Informator Obrony Cywilnej*, część I, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1999, s. 20.

¹¹⁹ *Informator Obrony Cywilnej*, wyd. cyt., s. 21 – 22.

3. Diagnoza

Oceniając obecny stan zarządzania w sytuacjach kryzysowych, należy zwrócić jeszcze uwagę na fakt braku jednolitego podejścia do problematyki kryzysów w państwie. Przejawia się to następująco:

- brak jest jednoznacznej wykładni prawnej zjawisk kryzysowych;
- istnieją różne interpretacje, często bez podstaw metodologicznych, pojęć dotyczących badanego problemu (np. kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, reagowanie kryzysowe, gotowość kryzysowa);
- w koncepcjach różnych instytucji państwowych nadużywa się pojęć z wyżej wymienionej grupy do opisu zjawisk zupełnie innej natury, którym przeciwdziałanie nie wymaga uruchamiania procedur antykryzysowych (np. wypadki drogowe, zatory lodowe na rzekach);
- przenosi się na polski grunt cząstkowe i wyrwane z ogólnego systemu bezpieczeństwa rozwiązania, bez dokonania krytycznej analizy problemu w odniesieniu do tradycji narodowej, prawa państwowego, a także sfery językowej i funkcjonujących w niej pojęć.

Z dotychczas prowadzonej analizy problemu możemy wyciągnąć następujące wnioski:¹²⁰

1. O charakterze negatywnym:

a) w sferze regulacji prawnych:

- brak jasnego konstytucyjnego i ustawowego podziału kompetencji i odpowiedzialności;
- nie rozstrzygnięto ostatecznie podziału władzy w sferze bezpieczeństwa pomiędzy organy naczelne (prezydent, premier, rząd, ministrowie);
- brak strategii reagowania kryzysowego opartej na regulacji prawnej z mocą ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów;
- kompetencje należne głowie państwa (prezydent lub premier) przypisuje się ministrom lub organom niższego;
- brak jasnych, prawnie określonych reguł wykorzystania w sytuacjach kryzysowych posiadanego w ramach państwa potencjału (np. prawnie nie rozwiązany problemem jest przesyłanie informacji przez środki masowego przekazu);

b) w sferze organizacyjnej:

- brak wiodącej struktury organizacyjnej w odniesieniu do zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie sprzyja budowaniu spójnego i jednolitego systemu reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych;

¹²⁰ Por. W. Kitter, *Wybrane aspekty kierowania ...*, wyd. cyt., s. 67.

– istnieje silna tendencja proresortowego i odpowiadającego każdemu zagrożeniu z osobna systemu reagowania (np.: system ochrony przeciwpowodziowej, system ratowniczo-gaśniczy, powszechny system ratowniczy);

– zamiast przenieść ideę interdyscyplinarnego i systemowego (kompleksowego) charakteru obrony cywilnej czasu wojny na czas pokoju, tworzy się odmienne systemy na każdy stan funkcjonowania państwa, tj. pokoju, kryzysu i wojny;

– organy w swej naturze sztabowe (a nawet informacyjne) „utrzymują” rolę organów decyzyjnych;

– brak systematyczności doskonalenia sprawności działania organów przewidzianych do działania w ramach zarządzania w sytuacjach kryzysowych;

– brak środków finansowych w ilości niezbędnej do utrzymania (systemu) zarządzania kryzysowego;

– brak jednolitego i sprawnego systemu łączności, który mógłby być wykorzystany dla potrzeb zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

2. O charakterze pozytywnym:

a) w sferze regulacji prawnych:

– postępujący proces dostosowawczy z NATO i UE wymusza przyjęcie zasad i procedur reagowania kryzysowego obowiązującego w Pakcie Północnoatlantycznym i Europie;

– występuje silna presja organów merytorycznych w celu wymuszenia przyjęcia jasnych i precyzyjnych oraz odpowiadających współczesnym potrzebom aktów prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych, powinności obronnych, gotowości obronnej itp.;

– wprowadzenie tzw. ustaw ustrojowych wymusza uporządkowanie reguł i procedur funkcjonowania państwa w sferze bezpieczeństwa, w tym zarządzania w sytuacjach kryzysowych;

b) w sferze organizacyjnej:

– budowanie strefy wzajemnego zaufania w otoczeniu Polski, poprzez rozwijanie konstruktywnego współdziałania we wszystkich dziedzinach życia, ze wszystkimi sąsiadami i partnerami, powoduje, że wzrasta zdolność przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym;

– doświadczenia z powodzi dowodzą potrzeby interdyscyplinarnego podejścia do problemów reagowania kryzysowego;

– odchodzi się od wybitnie prowojennego budowania potencjału państwa na rzecz „uwalniania” jego elementów w sytuacji zagrożeń militarnych z pominięciem czasochłonnych procedur uzgodnień szczebla centralnego;

– wprowadza się zasadę wzajemnego świadczenia usług (zasad wzajemności) pomiędzy sektorem cywilnym a sektorem wojskowym.

Tragiczne skutki powodzi, o których mówiliśmy wcześniej, oraz dotkliwa krytyka opinii publicznej dotycząca zarządzania kryzysowego w państwie, spowodowana działaniem władz, dowodzą słuszności idei powołania jednolitego systemu zarzą-

dzania w sytuacjach kryzysowych, zespalałającego wszystkie istniejące w kraju siły i środki – możliwe do wykorzystania w sprawnym reagowaniu w sytuacjach nadzwyczajnych.

Przeciwdziałanie zagrożeniom i ich skutkom objawiającym się w różnej formie – przewlekłej i ostrej, a więc kształtowanie bezpieczeństwa państwa w wymiarze ogólnokrajowym i lokalnym wymaga utrzymania sprawnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że zagrożenia bezpośrednio lub pośrednio rzutujące na stan bezpieczeństwa państwa wymagały skoordynowanego reagowania w skali ogólnokrajowej i lokalnej oraz powoływania operacyjnych sztabów kryzysowych. Istniejący stan prawny nie sprzyja skutecznemu przeciwdziałaniu wszystkim zagrożeniom bezpieczeństwa. Brak prawnego i organizacyjnego rozwiązania tego problemu, dotychczasowe doświadczenia, a także potrzeba osiągnięcia interoperacyjności w obszarze Crisis Management ze strukturami euroatlantyckimi i państwami ościennymi, przesądzają o konieczności i zasadności podjęcia działań dotyczących stworzenia efektywnie funkcjonującego, narodowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym,¹²¹ pozwalającego sprawnie funkcjonować społeczeństwu i państwu w sytuacjach katastrof, klęsk żywiołowych oraz wojny.

Uporządkowanie tak rozległego i ważnego obszaru działalności państwowej, jakim bez wątpienia jest zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wymaga niezwykle rozważnego podziału kompetencji i rozstrzygnięć w oparciu o nowe regulacje ustawowe, uszczegółowione w aktach wykonawczych, stwarzających podstawę do sprawnego działania w sytuacjach kryzysowych na wszystkich szczeblach organizacji państwa.

¹²¹ Szerzej: *Kierowanie reagowaniem kryzysowym (tezy na konferencję)*, MON, Warszawa 1996.

KONCEPCJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W OBRONIE NARODOWEJ

1. Pojęcie i istota obrony narodowej

Obrona narodowa postrzegana jest zwykle jako zorganizowanie się całego narodu do odparcia agresji, a także wyzwolenia się spod niewoli i dyktatu politycznego innego państwa. W Polsce termin obrona narodowa stosowany jest do określenia misji państwa związanych z odparciem ewentualnej agresji zbrojnej. Misji obejmującej zaangażowanie wszystkich podmiotów prawa państwowego, z których jedne zostały do tego powołane celowo (siły zbrojne, siły resortu SWiA i inne), natomiast inne świadczą usługi (np. przedsiębiorcy) lub dobrowolnie angażują się w jej realizację (organizacje proobronne). Potoczne wyobrażenie obrony narodowej zaprezentowano na rys. 10.



Rys. 10. Potoczne – fałszywe wyobrażenie obrony narodowej

Postrzeżenie zagrożeń, sposobów zapobiegania i przeciwdziałania im ulega jednak poważnemu przewartościowaniu. Określa się to często jako rezultat poszerzenia pola bezpieczeństwa narodowego. Jednym zatem z kierunków działania na drodze przemian jest zapewnienie interdyscyplinarnego podejścia do wszystkich problemów w materii bezpieczeństwa.

„Narodowa strategia bezpieczeństwa USA” określa, że bezpieczeństwo państwa i narodu zagrożone jest przez konflikty etniczne, proliferację broni masowego rażenia, degradację środowiska, terroryzm, kryminalizm międzynarodowy i handel narkotykami. W obliczu tych (i innych) zagrożeń za główne cele państwa przyjmuje się: zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, ożywienie gospodarcze na świecie oraz promocję demokracji. Do ich realizacji używa się narzędzi gospodarczych, politycznych (dyplomacja) i militarnych. „Gdy nasze narodowe interesy bezpieczeństwa będą zagrożone my, tak jak zawsze, użyjemy dyplomacji, jeśli będziemy mogli lub siły, jeśli będziemy musieli”.¹²² „Zrobiliśmy wszystko co w naszej mocy, by przeciwdziałać takim siłom destrukcyjnym, jak: terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, zagrożenie naszych systemów informacyjnych oraz **katastrofom wewnętrznym typu klęski żywiołowej** (podkreśl. autorów). Jednakże musimy być przygotowani do efektywnego reagowania w przypadku wystąpienia nagłego zagrożenia, tak aby zapewnić przetrwanie naszych instytucji i narodowej infrastruktury, chronić życie i dostatek Amerykanów oraz zachować nasz styl życia”.¹²³

Podobne podejście do problemu mają Francuzi. Jak koniec stulecia to pokazuje, demokratycznym społeczeństwom zagrażają różne typy niebezpieczeństw: terroryzm, klęski żywiołowe, zagrożenia dla wrażliwych sektorów gospodarki narodowej (energetyka, telekomunikacja, informatyka itd.).¹²⁴

Obronę narodową Francji definiuje się jako całokształt sił i środków, jakimi państwo dysponuje w celu „...zapewnienia w każdym czasie, w każdych okolicznościach i przeciwko wszelkim formom agresji bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jak również przeżycia ludności”.¹²⁵ W konsekwencji obrona narodowa Francji realizowana jest w takich dziedzinach, jak: obrona militarna, obrona ekonomiczna, obrona cywilna, obrona w dziedzinie przemysłowej, obrona w dziedzinie łączności i telekomunikacji, a także w dziedzinach: sanitarnej, morskiej, społecznej, przestrzeni powietrznej i innych.

Niemcy wśród zagrożeń narodowych wymieniają ubóstwo, przeludnienie, zniszczenie środowiska i rezerw surowcowych, proliferację broni masowej destrukcji, uchodźstwo, ksenofobię¹²⁶ i kryzysy. Niemcy dostrzegają ścisły związek bezpieczeństwa militarnego z gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Misje ich sił zbrojnych służą zarówno celom klasycznej obrony, jak i celom pozaobronnym, a głównie: ochronie państwa i ludności, walce z przestępczością, przeciwdziałaniu katastrofom i prowadzeniu akcji humanitarnych.

¹²² A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, White House 1996, s. 3 (wstęp Prezydenta USA).

¹²³ Tamże, s. 26.

¹²⁴ Zasadnicze założenia strategii obronnej Francji, wg Białej Księgi o Obronie 1994 r. Francuska misja łącznikowa, s. 4 – 5.

¹²⁵ Art. 1^{er}, Ordonnance N° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (1), (Journal officiel du 10 janvier 1959) w: La Défense, SGDN, Paris, 1993, s. 3.

¹²⁶ Zjawisko narosło w związku z masowym napływem uchodźców, głównie etnicznych Niemców oraz innych poszukujących azylu (Turcy, Kurdowie, Jugosłowianie, Wietnamczycy i inni).

W Wielkiej Brytanii rozszerzyło się znaczenie bezpieczeństwa – z kontekstu militarnego na gospodarczy, społeczny, ekologiczny i demograficzny. *Formułowana jest obecnie teza, że ograniczanie analizy bezpieczeństwa do tradycyjnych zagrożeń integralności terytorialnej państw, płynących z wewnątrz lub zewnątrz, jest całkiem mylące. Nie oznacza to, że te niebezpieczeństwa zniknęły (...), ale inne zagrożenia wydają się w większym stopniu obecne. Szkody w środowisku naturalnym, narkotyki, choroby, niedostatek materialny, wzrost liczby ludności i migracja, globalne ocieplenie i wyczerpanie się zasobów naturalnych stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli w sposób, który był nie do wyobrażenia nawet ćwierć wieku temu.*¹²⁷

W Austrii obrona narodowa oznacza sumę wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń i środków przeciwdziałających zagrożeniu kraju.¹²⁸

W Danii obrona totalna to maksymalne wykorzystanie wszystkich źródeł narodowych w celu stworzenia odpowiedniego organizmu i właściwie funkcjonującego społeczeństwa dla ochrony ludności i obrony kraju.

Zagrożenia, jako wyznacznik poczucia bezpieczeństwa, mają różnorodny charakter. W związku z tym cele bezpieczeństwa wymagają zwiększenia roli dotychczasowych narzędzi lub szerszego spojrzenia na problem i przewartościowania dotychczasowego podejścia.

W teorii stosunków międzynarodowych podkreśla się fakt zmienionej roli sił zbrojnych w tym obszarze aktywności państwa. Od wielu dziesiątek lat rozstrzyganie sporów i konfliktów międzynarodowych odbywa się nie tylko przy użyciu siły militarnej. Więzy międzynarodowe – gospodarka (kooperacja, finanse, kredyty), dyplomacja, informacja i inne czynniki sprawiły, że wykładnikiem potęgi (mocy) państwa jest nie tylko siła militarna, lecz także możliwość wpływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych przy pomocy innych instrumentów oddziaływania.¹²⁹

Obrona narodowa to nie tylko rozstrzygnięcie sporu i osiągnięcie celów narodowych przy użyciu siły zbrojnej, która wszystko, czego potrzebowała do wykonania swojej misji osiągała w drodze rekwizycji dóbr i usług. Dzisiaj zatem instrumenty pozawojskowe wypierają instrument militarny, który staje się narzędziem bardziej ostatecznym i tragicznym aniżeli podstawowym. Tylko ci, którzy nie dysponują dostatecznymi pozawojskowymi argumentami, w pierwszej kolejności odwołują się

¹²⁷ J. C. Garnett, *Bezpieczeństwo narodowe Wielkiej Brytanii po zimnej wojnie*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe*, wyd. cyt., s. 269. Władze brytyjskie podkreślają, że chociaż takie problemy, jak głód, wirus HIV, niedożywienie i ludobójstwo nie stanowią nieuniknionego zagrożenia dla Wielkiej Brytanii, to jednak nie mogą pozostawać poza obszarem zainteresowania państwa.

¹²⁸ Wyróżniono tę definicję, gdyż jest przykładem wyjątkowo logicznego i związłego określenia interesującego nas zjawiska.

¹²⁹ Potęgą, czy też władzą (power) polega na tym, że jedna osoba lub grupa jest w stanie zmienić postępowanie innej osoby czy grupy. Odbywa się to poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie, strona, która to czyni, musi więc rozporządzać zasobami gospodarczymi, militarnymi, instytucjonalnymi, demograficznymi, politycznymi, technicznymi, społecznymi itd. S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, wyd. cyt., s. 110.

do siły jako klasycznego narzędzia polityki. Często niestety, jak pokazują doświadczenia Wietnamu, Afganistanu, Zatoki Perskiej, Jugosławii, zastosowanie narzędzia militarnego jest nieuniknione, co wcale nie oznacza, że usprawiedliwione.

Wieloaspektowe postrzeganie zagrożeń i sposobów przeciwdziałania im to jeden z problemów szeroko pojętej materii bezpieczeństwa narodowego (państwa). Równie ważną, jeśli nie najważniejszą, kwestią jest właściwe rozumienie roli poszczególnych podmiotów państwa (organów władzy, obywateli i ich stowarzyszeń, przedsiębiorców) w sferze bezpieczeństwa narodowego.

Państwowe formy gwarantowania bezpieczeństwa w RP wymagały poważnej reformy, gdyż nie spełniały wymagań współczesnych nam czasów. Należy podkreślić również fakt, że obok tych problemów rozkwita na nowo idea samoobrony powszechnej, rozumianej jako dziedzina samoorganizacji społeczności lokalnej obejmująca działania z zakresu bezpieczeństwa narodowego.¹³⁰ Istota samoobrony sprowadza się do wyzwolenia naturalnych, niemal instynktownych działań człowieka (społecznych) dla ratowania życia, mienia i środowiska w najbliższym jego otoczeniu.

Obronę narodową definiuje się jako *działalność mającą na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy*.¹³¹ Aby zatem uwzględnić postulowane wcześniej podejście do problemu możemy uznać, że obrona narodowa:

– **w ujęciu strukturalnym** – to wszystkie siły i środki, jakimi dysponuje państwo i jego społeczeństwo w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w ich interesy (interesy narodowe);

– **w ujęciu funkcjonalnym** – to całokształt działań podmiotów państwowych, pozarządowych i obywateli, służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w ich interesy.¹³²

Obrona narodowa – to całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces (procedury i mechanizmy) oddziaływania na otoczenie, w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w interes narodowy.¹³³

W Polsce reforma administracyjna szczebla terytorialnego zrodziła nadzieję na ogromny przełom w sferze wartościowania interesu narodowego. Samorządność wyzwoli system wartości (lub go utrwali), który często nie mieścił się w dotychczasowym pojmowaniu bezpieczeństwa.

¹³⁰ Zob. *Samoobrona powszechna*, Zeszyt Problematyczny nr 4, Zarząd Główny TWO, Warszawa 1997, s. 11. (opr. zb. pracowników Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON).

¹³¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, BPiI MON, Warszawa 1996, s. 6.

¹³² Por. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1997, s. 29.

¹³³ „Interes narodowy - ogólne, długookresowe i kontynuowane cele funkcjonalne w stosunku do celu ostatecznego, któremu służy państwo, naród, władza.” Ch. Lerche Jr, A. Said, *Concept of International Politics*, Englewood Cliffs 1963, s. 6, [w:] *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 37.

Podstawę polityki bezpieczeństwa stanowią: przetrwanie państwa i narodu, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia. Bezpieczeństwo narodowe w znaczeniu ogólnospołecznym obejmuje bowiem „(...) zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości (identyczności), niezależności, ochrony poziomu i jakości życia”.¹³⁴ Przyjąć możemy, że właśnie te wartości stanowią kryterium wartościowania obrony narodowej.

Konstytucja Rzeczypospolitej podnosi te problemy m.in. w:

– „Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochroną środowiska, kierując się zasadą równoważnego rozwoju”.¹³⁵

– „Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochronę jest obowiązkiem władz publicznych”.

– „Art. 38. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”.¹³⁶

W ustawie z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU nr 91, poz. 577) znajdujemy również, że:

– „Art. 15. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności (....)

4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach, (...)

6) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw, (...).

– „Art. 16.1. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 pkt. 4, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (...)”.

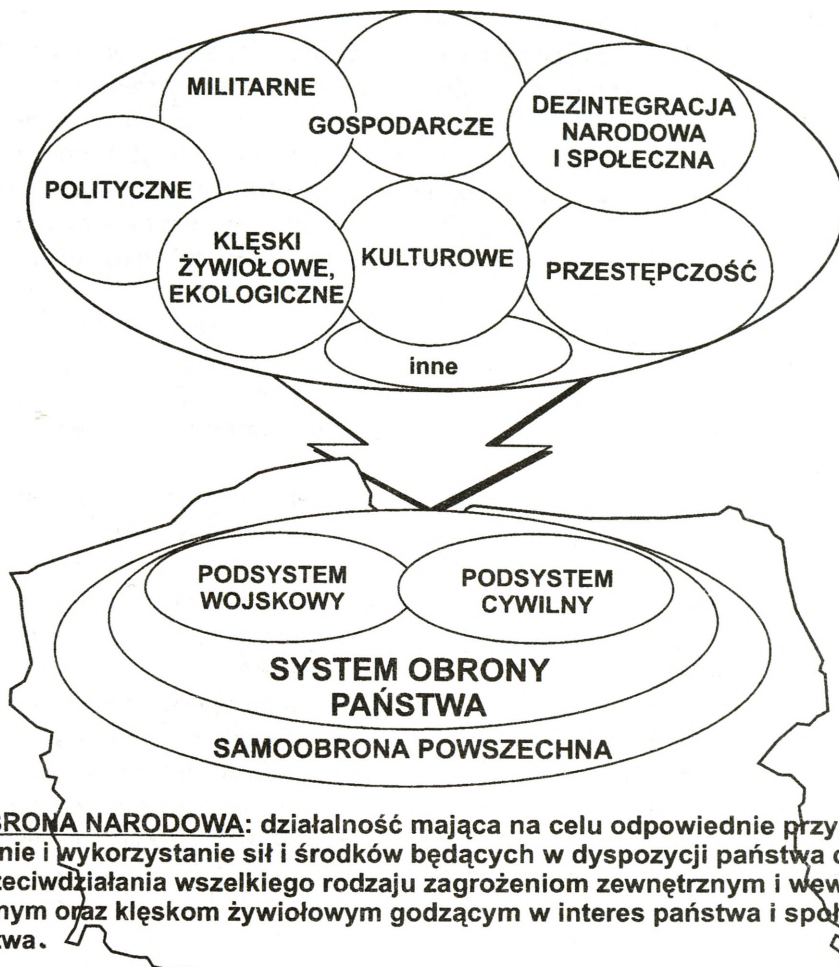
W artykule 4.1. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578) ustawodawca określa także, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożar-

¹³⁴ Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 16.

¹³⁵ Konstytucja RP ..., wyd. cyt., s. 4.

¹³⁶ Tamże, s. 8 (także artykuły kolejne).

ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA



OBRONA NARODOWA: działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym oraz klęskom żywiołowym godzącym w interes państwa i społeczeństwa.

NARÓD WINIEN JEST SOBIE SAMEMU OBRONĘ OD NAPAŚCI I DLA PRZESTRZEGANIA CAŁOŚCI SWOJEJ. WSZYSCY PRZETO OBYWATELE SĄ OBRONCAMI CAŁOŚCI I SWOBÓD NARODOWYCH.

WOJSKO WINNO NARODOWI STRZEŻENIE GRANIC I SPOKOJNOŚCI POWSZECHNEJ.

KONSTYTUCJA 3 V 1791

Rys. 11. Zagrożenia bezpieczeństwa państwa

rowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także w zakresie obronności.

Zauważmy, że w cytowanych ustawach wyróżniono dwie sfery obrony narodowej: bezpieczeństwo ludności (osób, dóbr, środowiska) i bezpieczeństwo państwa jako instytucji. Kładzie się tu wyraźny nacisk na sferę bezpieczeństwa, której podmiotem, w zwiększonym zakresie, staje się społeczeństwo i wartości, którym przypisuje ono najwyższą rangę: **nie zagrożone życie i zdrowie, bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, prawa obywatelskie i pewność niezagrożenia klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami oraz ochrony przed ich skutkami.**¹³⁷

Obrona narodowa stanowi swoiste połączenie wszelkich funkcji państwa i społeczeństwa w sferze zapobiegania i przeciwdziałania możliwym zagrożeniom interesów narodowych, a cele narodowe obejmują swym zasięgiem wartości państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych i wartości obywatela, rodziny i społeczeństwa.

Dla celów praktycznych obronę narodową dzieli się na obronę militarną i obronę niemilitarną (cywilną). Obroną militarną określa się misje realizowane przez siły zbrojne państwa na lądzie, w powietrzu i na morzu; ze szczególnym podkreśleniem faktu, iż w wyniku uruchomienia procedur mobilizacyjnych oraz uaktywnienia się oporu zbrojnego ludności cywilnej (partyzantki), obrona militarna czasu wojny zawiera o wiele więcej treści niż w czasie pokoju.

Obrona niemilitarna, jako szeroko pojmowana obrona cywilna, obejmuje wszelkie cywilne działania mające na celu przeciwstawienie się zagrożeniom narodowym, zarówno konfliktowym (węższej polityczno-militarnym), jak i niekonfliktowym (węższej cywilnym lub inaczej – niemilitarnym). Szczególnie ważne staje się posługiwanie terminem **obrona cywilna w sytuacji**, gdy służy on dzisiaj do opisu co najmniej kilku różnych zjawisk świata rzeczywistego i modeli teorii naukowej.¹³⁸

2. Aparat zarządzający

Przystępując do prezentacji koncepcji systemu zarządzania kryzysowego, przypomnijmy podstawowe wnioski płynące z naszych dotychczasowych rozważań:

1. System zarządzania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych.

¹³⁷ Pamiętając jednak i tym, że społeczeństwo nie może być wyłącznie konsumentem bezpieczeństwa, lecz powinno mieć możliwość aktywnego włączenia się proces jego osiągania.

¹³⁸ Szerzej na temat obrony cywilnej w nowym ujęciu W. Kitler (kier. nauk.) *Współczesny charakter obrony cywilnej w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, część I*, AON, Warszawa 1999. W roku 2000 ukażą się druga część powyższego tematu naukowego oraz książka pod tym samym tytułem.

2. Nadrzędnym elementem tego systemu jest aparat zarządzający, którego podstawowym zadaniem jest tworzenie i modyfikacja podsystemu powiązań informacyjnych oraz reguł funkcjonowania danej organizacji, a także jej struktur adekwatnie do potrzeb wynikających z przyjętej strategii rozwoju.

3. Aparat zarządzający jest ten sam bez względu na sytuację, w jakiej znajduje się organizacja, zmianie mogą ulegać jedynie jego wewnętrzne struktury, natomiast na pewno nie podlega modyfikacji zakres odpowiedzialności decydentów.

4. Proces zarządzania jest ściśle związany z przetwarzaniem informacji oraz permanentnym podejmowaniem różnego rodzaju decyzji, których trafność zależy od jakości i ilości posiadanych informacji oraz możliwości efektywnego ich przetworzenia.

5. Sytuacja kryzysowa jest jedną z wielu sytuacji, w jakiej może znaleźć się dana organizacja, a prawdopodobieństwo jej wystąpienia oraz skutki nią spowodowane zależą w dużej mierze od skuteczności funkcjonowania aparatu zarządzającego.

Bardzo istotną rolę w procesie zarządzania odgrywa osobowość zarządzającego, szczególnie uwypuklona jest ona w kulturze anglosaskiej. Chociaż tak naprawdę nie ma chyba kraju, który nie mógłby się poszczycić wybitnymi przywódcami w swej historii, zarówno tymi, którzy są odbierani jako postacie pozytywne, jak i tymi, których działalność została napiętnowana przez historię.

Michael Clark stwierdza: *Pewni liderzy mogą być postrzegani jako tzw. liderzy kryzysowi dlatego że kierują swoją politykę raczej w kierunku kryzysów niż z dala od nich, w przekonaniu, że mogą zmaksymalizować ilość okazji do dokonania czegoś. Osobiście do najbardziej kryzysowych menadżerów należałoby zaliczyć Hitlera, Chruszczowa, Nassera, Saddama Husseina i panią Thatcher. We wszystkich przypadkach liderzy ci działali więcej na instykt niż w oparciu o analizy swoich urzędników. (...) Ryzyko polityki uprawianej przez tego typu liderów kryzysowych jest wysokie, lecz i nagrody odpowiednie, gdy szczęście im sprzyja.*¹³⁹

Wybitni przedstawiciele sceny politycznej czy też menadżerowie nie są zjawiskiem zbyt częstym i trudno liczyć na to, że objawią się w trudnych chwilach dla państwa lub organizacji. Dlatego każda organizacja, w tym państwo, powinna dążyć do wykreowania takiego systemu zarządzania, który pozwoli przetrwać zagrożenia i kryzysy oraz wykorzystać pojawiające się szanse. Spróbujmy zatem określić, jak powinien wyglądać system zarządzania w dowolnej organizacji, aby mógł spełnić pokładane w nim nadzieje.

Jak stwierdziliśmy, najważniejszym elementem tego systemu są organa wszystkich szczebli zarządzania. Nie jest istotne miejsce ich usytuowania w hierarchii organizacji, ponieważ każdy z nich realizuje te same funkcje wynikające z przebiegu procesu zarządzania, który jest jednakowy dla wszystkich szczebli.

¹³⁹ M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia), s. 2.

Korzystając z naszych wcześniejszych rozważań, możemy stwierdzić, że organ zarządzający realizuje cztery zasadnicze funkcje:

- planowanie;
- organizowanie;
- motywowanie;
- kontrolowanie.

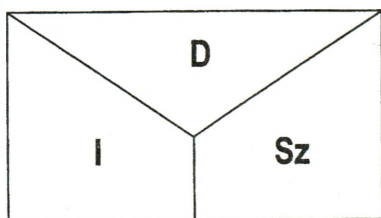
Planowanie to przygotowywanie, na podstawie posiadanych danych i wiedzy, koncepcji działania adekwatnych do przewidywanego rozwoju sytuacji oraz wybór najbardziej właściwej z nich do realizacji, a następnie opracowanie szczegółowego planu działania pozwalającego na skuteczną realizację przyjętej strategii działania. **Organizowanie** to przygotowanie na podstawie opracowanych planów działania dokumentów dyrektywnych (prawodawczych i rozkazodawczych) stanowiących podstawę realizacji zaplanowanych przedsięwzięć przez niższe szczeble zarządzania i organy wykonawcze oraz ustalających zasady współpracy i współdziałania organów wykonawczych w czasie realizacji przyjętej strategii działania. Organizowanie to także tworzenie organizacji (instytucji, struktur) w podstawowym tego słowa znaczeniu. **Motywowanie** to mobilizowanie wykonawców przyjętej strategii działania do właściwej i skutecznej jej realizacji. **Kontrolowanie** to z kolei zbieranie informacji o skuteczności realizacji przyjętej strategii działania. Uzyskane w czasie kontroli informacje pozwalają przeprowadzić ocenę prawidłowości podjętych decyzji oraz skuteczności realizacji opracowanego planu. Umożliwiają one również przeprowadzenie pewnych korekt w strategii działania zwiększających jego skuteczność.

Wszystkie wymienione powyżej funkcje są ściśle związane z procesami przetwarzania informacji i możemy zapisać je w postaci trzech, przedstawionych poniżej, procesów informacyjnych:

1. Zbierania i przetwarzania informacji w celu uzyskania jak najbardziej wiernego obrazu dziejącej się rzeczywistości oraz kierunków i zakresu rozwoju sytuacji, a ponadto właściwej dystrybucji tych informacji.
2. Opracowania i analizowania różnych koncepcji działania możliwych do realizacji w danych warunkach.
3. Decydowanie, którą z wypracowanych koncepcji uznać za najbardziej optymalną i wdrożyć do realizacji.

Procesy te determinują sposób działania organu zarządzającego, a tym samym wpływają na jego wewnętrzną strukturę, której model przedstawiono na rys. 12.

Liczebność organu zarządzającego, czyli ilość zatrudnionych w nim osób, zdefiniowana jest z jednej strony potrzebami, z drugiej zaś kosztami utrzymania.



I – element informacyjny realizujący funkcję nr 1

Sz – element sztabowy realizujący funkcję nr 2

D – element decyzyjny realizujący funkcję nr 3

Rys.12. Model organu zarządzającego

W czasie normalnego funkcjonowania organizacji, gdy brak jest odczuwalnych zagrożeń, poszczególne elementy organu zarządzającego mogą być niewielkie. Szczególnie dotyczy to elementu informacyjnego i sztabowego. Głównie dlatego, że rozwój sytuacji jest możliwy do przewidzenia z dużym prawdopodobieństwem i w znacznej perspektywie czasowej.

W momencie dostrzeżenia pojawiających się zagrożeń szczególnego znaczenia nabiera element informacyjny, który powinien zwiększyć swoją efektywność, oraz element sztabowy, który już w tej fazie powinien przygotowywać różne koncepcje działania adekwatne do prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji.

W miarę narastania zagrożenia i rozwoju sytuacji w kierunku kryzysu efektywność funkcjonowania poszczególnych elementów organu kierowania musi dość gwałtownie rosnąć, osiągając maksimum swoich możliwości bezpośrednio przed wejściem sytuacji w fazę kryzysu. Oczywiście wzrost efektywności dość ściśle jest związany z obsadą osobową tych elementów i stopniem ich uzbrojenia w narzędzia niezbędne do sprawnego i efektywnego przetwarzania informacji w celu uzyskania możliwie najbardziej wiarygodnego obrazu dziejącej się rzeczywistości, co jest podstawą prawidłowości podejmowanych decyzji.

Reasumując, **zarządzanie w sytuacjach zagrożenia, w tym również kryzysu, wymaga znacznego wzrostu sprawności i efektywności działania organu zarządzającego w porównaniu z okresami funkcjonowania organizacji w sytuacjach stabilnych.**

W jednym z wniosków przytoczonych na początku niniejszego rozdziału stwierdziliśmy, iż aparat zarządzający jest ten sam bez względu na rodzaj sytuacji, w jakiej funkcjonuje dana organizacja. Dlatego też prowadząc rozważania na temat struktury aparatu zarządzającego w sytuacjach kryzysowych, należy odnieść się do struktury tego aparatu w czasie normalnego funkcjonowania organizacji. A w rozważanym przez nas przypadku do struktury władzy i administracji publicznej w naszym kraju. Opierając się na zapisach w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,¹⁴⁰ stwierdzamy, że:

¹⁴⁰ DzU z dnia 16 lipca 1997 r., nr 78, poz. 483.

1. Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym.¹⁴¹

2. Władza zwierzchnia należy do narodu, który sprawuje ją poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.¹⁴²

3. Najwyższym prawem jest konstytucja, a źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły.¹⁴³

4. Ustrój Polski opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Ponadto w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny.¹⁴⁴

Zaprezentowane postanowienia konstytucji określają ogólną strukturę władzy i administracji rządowej oraz źródła powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto konstytucja określa również ogólny podział kompetencji najwyższych organów władzy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Natomiast szczegóły dotyczące podziału administracyjnego kraju, jak również struktury władzy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz ich kompetencji znajdujemy w odpowiednich ustawach, a szczególności w:

– ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej;¹⁴⁵

– ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów;¹⁴⁶

– ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie;¹⁴⁷

– ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;¹⁴⁸

– ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;¹⁴⁹

– ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.¹⁵⁰

Na podstawie powyższych ustaw i zapisów w konstytucji można określić ogólny podział władzy w naszym kraju, który został przedstawiony na rys. 13.

Nas jednak najbardziej interesują obowiązki poszczególnych szczebli władzy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ponieważ one będą decydować, w prezentowanej przez nas koncepcji, o strukturze aparatu zarządzającego w sytuacjach kryzysowych. Dlatego też przed przystąpieniem do dalszych rozważań przytoczymy niektóre przepisy, określające podział kompetencji w państwie w za-

¹⁴¹ Zob. artykuł 2 konstytucji.

¹⁴² Zob. artykuł 4 konstytucji.

¹⁴³ Zob. artykuł 8 oraz 87 konstytucji.

¹⁴⁴ Zob. artykuł 10 oraz 16 konstytucji.

¹⁴⁵ DzU z dnia 24 listopada 1997 r., nr 141, poz. 943, z późniejszymi zmianami.

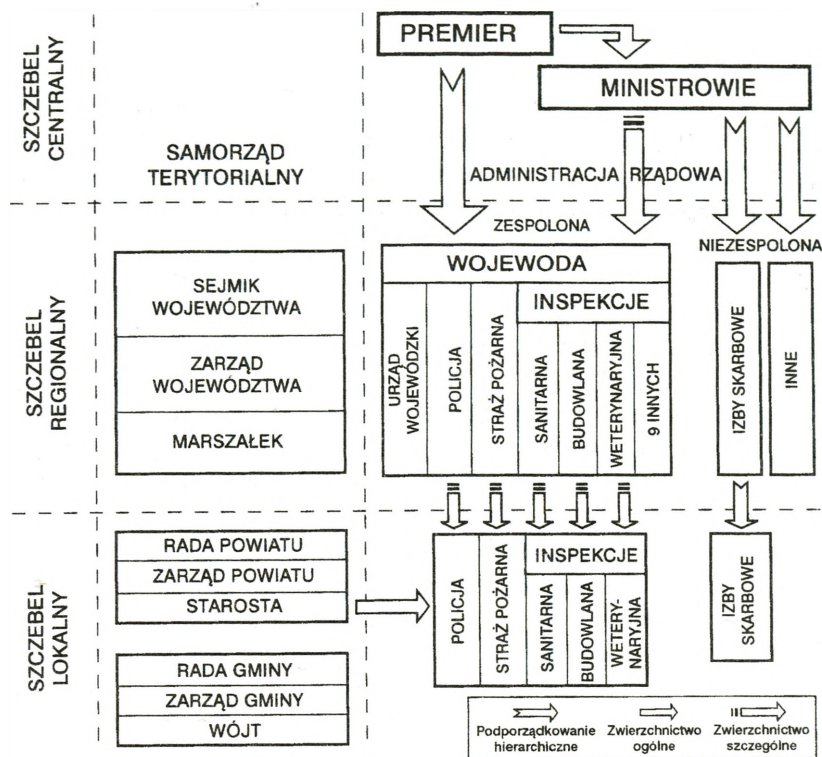
¹⁴⁶ DzU z dnia 30 sierpnia 1996 r., nr 106, poz. 492, z późniejszymi zmianami.

¹⁴⁷ DzU z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 577, z późniejszymi zmianami.

¹⁴⁸ DzU z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 576.

¹⁴⁹ DzU z dnia 18 lipca 1998 r., nr 91, poz. 578, z późniejszymi zmianami.

¹⁵⁰ Tekst jednolity DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, z późniejszymi zmianami.



Rys.13. Struktura władzy po 1 stycznia 1999 r. ¹⁵¹

kresie zapewnienia jego bezpieczeństwa, zawarte w Konstytucji i wspomnianych ustawach.

1. W konstytucji czytamy:

– Artykuł 4. „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”

– Artykuł 128. „2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

– Artykuł 146. „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,

8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,

11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (...).”

¹⁵¹ Opracowano na podstawie obowiązujących aktów prawnych oraz wykorzystano materiały zamieszczone w dodatku specjalnym do „Polityki” nr 41 (2162) z 10 października 1998 r.

2. W ustawie o działach czytamy :

– Artykuł 19. „1. Dział obrona narodowa obejmuje, w czasie pokoju, sprawy:

1) obrony państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ...”

– Artykuł 29. „1. Dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy:

1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,

3) ochrony granicy państwa,

5) obrony cywilnej,

6) ochrony przeciwpożarowej,

7) przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu”.

3. W ustawie o administracji rządowej w województwie czytamy:

– Artykuł 15. „Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwu państwa i utrzymaniu porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach,

6) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (...)”.

4. W ustawie o samorządzie powiatowym czytamy:

– Artykuł 4. „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

16) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,

20) obronności”.

5. W ustawie o samorządzie gminnym czytamy:

– Artykuł 7. „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

14) porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej”.

Z zaprezentowanych zapisów zawartych w aktach prawnych wyłania się obraz odpowiedzialności poszczególnych szczebli władzy i administracji (rządowej i samorządowej) za bezpieczeństwo kraju: jest on co prawda trochę chaotyczny, niemniej jednak odzwierciedla istotę tej odpowiedzialności. Otóż każdy z wymienionych organów władzy i administracji rządowej ma w zakresie swoich obowiązków zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, stosownie do własnych możliwości i zakresu działania. Celowo nie przytaczaliśmy zapisów odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa państwa w sferze ekonomicznej,

zdrowia, zabezpieczeń socjalnych obywateli i innych, ponieważ – naszym zdaniem – zaciemniłyby one ten i tak dość już zagmatwany obraz naszej rzeczywistości. Skupiliśmy się jedynie na odpowiedzialności poszczególnych organów władzy i administracji rządowej w zakresie tradycyjnie rozumianej obronności, bezpieczeństwa publicznego, klęsk żywiołowych i ekologicznych.

Studując akty prawne określające zakres kompetencji poszczególnych szczebli władzy i administracji państwowej, można wyciągnąć wniosek, iż wszyscy przedstawiciele władzy poszczególnych szczebli: centralnego, regionalnego i lokalnego, są w odpowiedzialni za bezpieczeństwo w zakresie swoich kompetencji, uprawnień i obszaru działania.

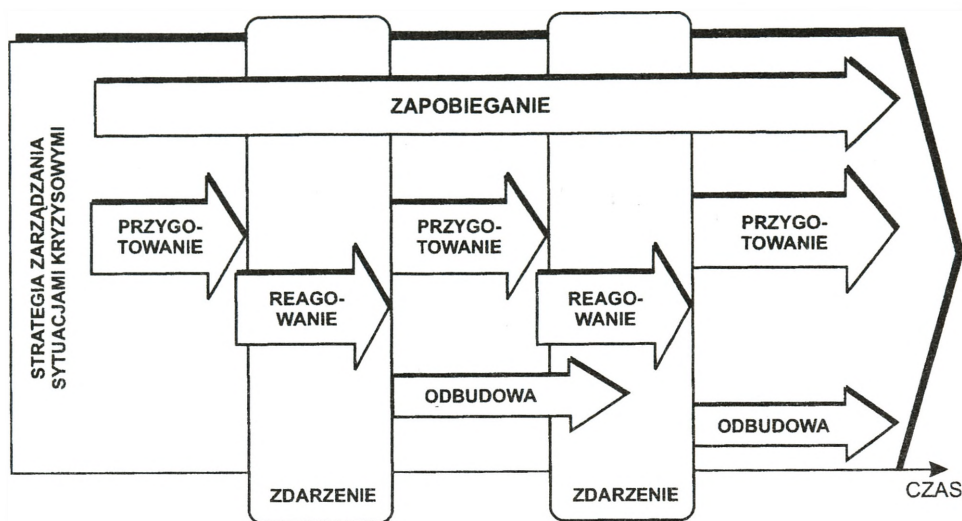
Warto w tym miejscu powrócić jeszcze na chwilę do podziału zagrożeń omówionych w rozdziale czwartym (podrozdział 2). Zaprezentowany tam podział odnosił się do czynników powodujących zagrożenia oraz ogólnego podziału na zagrożenia konfliktowe i niekonfliktowe. Jednakże ze względu na trójszczeblowy podział władzy w naszym kraju pragniemy przedstawić jeszcze jeden podział odnoszący się do szczebla administracji rządowej i samorządowej, podobnie jak ma to miejsce w prezentowanych przez nas aktach prawnych. Ogólnie rzecz ujmując, zagrożenia i sytuacje kryzysowe możemy podzielić na:

- lokalne;
- regionalne;
- ogólnokrajowe;
- międzynarodowe.

Podział ten pozwala w sposób klarowny odnieść odpowiedzialność poszczególnych szczebli zarządzania państwem za przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz reagowanie w sytuacjach ich wystąpienia. Oczywiście kwalifikacja zagrożeń do poszczególnych grup, wynikających z zaprezentowanego podziału, musi być niezmiernie wyważona, ponieważ wiele zagrożeń występujących na szczeblu lokalnym czy regionalnym ma podłoże ogólnokrajowe i trudno mówić o odpowiedzialności tych szczebli za przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Dotyczy to przede wszystkim zagrożeń o podłożu ekonomicznym i gospodarczym, czy też zagrożeń pojawiających się w strefie nadgranicznej, a wynikających z naszych stosunków z państwami ościennymi. Niemniej jednak taki podział zagrożeń znacznie upraszcza oraz czyni bardziej przejrzystą strukturę systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, a ponadto odpowiada trójszczeblowemu podziałowi władzy w naszym kraju oraz kompetencjom poszczególnych szczebli.

Jak stwierdziliśmy w rozdziale trzecim (podrozdział 3), sytuacją kryzysową można zarządzać, pod warunkiem jednak, że zaplanuje się i odpowiednio zastosuje różne mechanizmy składające się na rozsądny program zarządzania taką sytuacją. Wynika stąd, że aby skutecznie zarządzać w sytuacji kryzysowej, należy się do niej odpowiednio przygotować. Jeżeli natomiast wiemy, jakie potencjalne zagrożenia mogą taką sytuację spowodować, powinniśmy uczynić wszystko, aby

do niej nie dopuścić, a jeżeli nie jest to możliwe – uczynić ją mniej groźną dla bezpieczeństwa państwa. Stąd proces zarządzania sytuacjami kryzysowymi obejmuje jakby cztery przenikające się i silnie skorelowane obszary działań¹⁵² (rys. 14):



Rys. 14. Obszary zarządzania sytuacjami kryzysowymi

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- odbudowę.

Zapobieganie odnosi się do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń oraz ograniczają ich skutki. Działania te obejmują przede wszystkim:

- analizę potencjalnych zagrożeń pod kątem przyczyn ich powstawania;
- przygotowywanie i wprowadzanie w życie uregulowań prawnych powodujących wzrost bezpieczeństwa poprzez eliminację przyczyn powstawania zagrożeń;

¹⁵² Podział obszarów zarządzania kryzysowego przyjęto za S. Augustynem (*Strategia nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3 (32) z 1998 r.), który wymienione obszary nazywa następującymi po sobie fazami. Uważamy jednak, że podejście zaprezentowane przez tego autora jest słuszne przy założeniu, że rozpatruje się jeden rodzaj zagrożenia występujący okresowo na danym terenie. Przyjmując natomiast założenie, że tworzony system zarządzania sytuacjami kryzysowymi ma reagować w różnych sytuacjach zagrożeń występujących w sposób losowy w dowolnym miejscu i czasie, trudno mówić o fazach postępowania, łatwiej natomiast o obszarach działalności.

– egzekwowanie realizacji przyjętych norm prawnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;

– przygotowanie odpowiednich urządzeń zmniejszających ryzyko wystąpienia zagrożeń oraz gromadzenie zasobów materialnych pozwalających na minimalizację skutków zagrożeń.

Przygotowanie natomiast to planowanie, jak należy reagować w razie wystąpienia zagrożeń, a także działanie zmierzające do powiększenia zasobu sił i środków przeznaczonych do efektywnego reagowania. Obejmuje ono takie przedsięwzięcia, jak:

– określenie rodzajów i skali potencjalnych zagrożeń występujących na danym terenie;

– przygotowanie planów reagowania w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy technicznej lub innych zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego;

– określenie oraz przygotowanie sił i środków niezbędnych do zwalczania zagrożeń i usuwania ich skutków;

– przygotowanie i wprowadzenie uregulowań prawnych pozwalających na wykorzystanie sił, środków i zasobów publicznych oraz prywatnych w czasie reagowania na pojawiające się zagrożenia;

– organizację systemu monitoringu symptomów pojawiania się zagrożeń.

Kolejny obszar działań to **reagowanie**, którego głównym celem jest ograniczenie skutków zagrożeń dla ludzi i środowiska oraz niesienie pomocy poszkodowanym, czyli ratowanie ich życia, zdrowia i mienia.

Po ograniczeniu do minimum występujących zagrożeń przystępuje się do usuwania ich skutków, określenia przyczyn powstania oraz **odbudowy** zniszczeń, w celu przywrócenia stanu poprzedniego lub lepszego niż poprzedni.

Doświadczenia zdobyte w czasie **reagowania** wpływają na doskonalenie procesów: **odbudowy, zapobiegania i przygotowania**. Odbudowę zniszczeń zazwyczaj prowadzi się w taki sposób, aby rejon dotknięty katastrofą był po odbudowie mniej wrażliwy na kolejną, co należy do właściwości obszaru zapobiegania. Jednocześnie w ramach odbudowy i zapobiegania udoskonala się proces przygotowań, tak aby reagowanie w czasie podobnego zdarzenia było bardziej efektywne.

Do budowy systemu zarządzania kryzysowego oraz kierowania jego codzienną działalnością niezbędne są odpowiednie instytucje i struktury organizacyjne. Instytucje takie powinny być tworzone na wszystkich poziomach zarządzania i podlegać bezpośrednio szefowi władzy wykonawczej danego szczebla zarządzania. Skład i struktury organizacyjne tych instytucji powinny być ustalane indywidualnie przez poszczególne gminy, powiaty i województwa, a także ministrów, prezesa Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Chodzi o to, by instytucje te mogły działać na zasadzie równości z innymi instytucjami zarządzającymi odpowiedniego szczebla. Taka ich pozycja ułatwia bu-

dowanie partnerstwa, które jest istotą systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi.

Komórki odpowiedzialne za problematykę zarządzania sytuacjami kryzysowymi są „sztabami bez armii”. Nie dysponują żadnymi siłami, które byłyby im bezpośrednio podporządkowane i na ich polecenie wykonywały zadania.

Realizują oni swoje zadania dzięki siłom podporządkowanym innym instytucjom i organizacjom publicznym, prywatnym, organizacjom społecznym i ochotniczym, a także dzięki działaniom poszczególnych obywateli, szczególnie jest to widoczne na szczeblu regionalnym i lokalnym; zdarzają się też sytuacje kryzysowe, w których również rząd korzysta z pomocy instytucji niezależnych o siebie.

Zadania instytucji (komórek) odpowiedzialnych za przygotowanie zarządzania sytuacjami kryzysowymi powinny być następujące:

- określanie rodzajów i skali potencjalnych zagrożeń występujących w obszarze działania danej instytucji;¹⁵³
- opracowanie koncepcji¹⁵⁴ przeciwdziałania zagrożeniom, w której należałoby określić priorytety w przeciwdziałaniu poszczególnym zagrożeniom oraz przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania potencjalnym zagrożeniom;
- przedsięwzięcia w zakresie przygotowania się do reagowania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń;
- sposoby i harmonogramy realizacji tych przedsięwzięć;
- koordynacja¹⁵⁵ i nadzór nad realizacją przyjętej strategii przeciwdziałania zagrożeniom;
- przygotowanie planów reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń;
- przygotowywanie i opiniowanie aktów prawnych określających zasady zapobiegania zagrożeniom oraz wykorzystania sił, środków i zasobów publicznych i prywatnych w czasie zwalczania zagrożeń;
- przygotowywanie i prowadzenie szkolenia w zakresie zarządzania sytuacjami kryzysowymi;
- zbieranie informacji o pojawiających się zagrożeniach.

W czasie występowania zagrożeń i sytuacji kryzysowych na bazie tych komórek rozwijane są sztaby kryzysowe szefów władzy wykonawczej poszczególnych szczebli zarządzania państwem. Ogólne zasady rozwijania takich sztabów zaprezentowane zostały w pierwszej części tego rozdziału.

Bardzo istotną rolę w systemie zarządzania sytuacjami kryzysowymi pełnią organy wykonawcze, których głównym zadaniem jest likwidowanie zagrożeń oraz ich skutków.

¹⁵³ Pod pojęciem „obszar oddziaływania danej instytucji” rozumiemy nie tylko określoną część powierzchni kraju, ale również określoną dziedzinę funkcjonowania państwa.

¹⁵⁴ Ponieważ komórka ta powinna pełnić rolę doradczą, dlatego też może ona przygotowywać jedynie koncepcje działania, z których jedna po oficjalnym przyjęciu może stać się strategią zarządzania sytuacjami kryzysowymi dla danej społeczności.

¹⁵⁵ Pod pojęciem „koordynacja” rozumiemy „uzgodnienie wzajemnego działania” (*Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 1007).

W ich skład wchodzi przede wszystkim:

- Siły Zbrojne;
- Straż Graniczna;
- Państwowa Straż Pożarna;
- pogotowie ratunkowe;
- Policja;
- służby komunalne;
- inne elementy.

W większości zdarzeń siły te są wystarczające do likwidowania zagrożeń i ich skutków. Jednakże niektóre zagrożenia przerastają ich możliwości działania. W takich sytuacjach wykorzystuje się również inne dostępne siły, środki i zasoby należące do instytucji i organizacji pozarządowych, gospodarczych sektora prywatnego, a nawet poszczególnych obywateli.

Kolejnym niezmiernie ważnym elementem systemu zarządzania kryzysowego są systemy monitoringu, których głównym zadaniem jest ostrzeganie o zbliżającym się zagrożeniu lub jego wystąpieniu. Pozwalają one na szybkie uruchomienie systemów reagowania w sytuacjach kryzysowych, co przyczynia się do minimalizacji strat oraz gwarantuje opanowanie zagrożenia.

Generalnie systemy monitoringu tworzone są w celu prowadzenia obserwacji zachodzących zjawisk.¹⁵⁶ Elementami tych systemów są przede wszystkim:

- obserwatorzy, których rolę mogą pełnić ludzie bądź urządzenia automatyczne;
- wydzielone centrum lub centra zbierania danych z prowadzonych obserwacji;
- system powiązań informacyjnych obserwatorów z centrum zbierania danych.

Analizując przeznaczenie aktualnie funkcjonujących systemów monitoringu,¹⁵⁷ można, przyjmując za kryterium realizowane funkcje, wyróżnić następujące ich rodzaje:

- dostarczające ośrodkom lub instytucjom danych niezbędnych do prowadzenia analiz oraz prognozowania przebiegu konkretnych zjawisk;¹⁵⁸
- informujące o zaistnieniu lub niezastnieniu zjawiska;¹⁵⁹
- śledzące przebieg danego zjawiska.¹⁶⁰

Organizując konkretny system monitoringu, należy określić:

- jakie parametry danego zjawiska mają być mierzone;

¹⁵⁶ Pod pojęciem „zjawisko” rozumiemy: „wszelki przedmiot postrzegania zmysłowego (fakt empiryczny)”. *Słownik języka polskiego*, wyd. cyt., tom III, s. 1023.

¹⁵⁷ Stwierdzenie to odnosi się to funkcjonujących aktualnie systemów monitoringu nadzwyczajnych zagrożeń oraz innych tworzonych dla potrzeb ochrony obiektów lub systemów automatyki przemysłowej.

¹⁵⁸ Typowym przykładem tego rodzaju systemu monitoringu jest system meteorologiczny, dokładnie opisany w artykule Igora Zalewskiego, *Kulisy prognozowania* zamieszczonym w numerze 5 z 1999 r. czasopisma „Wiedza i życie”.

¹⁵⁹ Typowym przykładem tego rodzaju systemu monitoringu jest system pożarowy oraz stanu wód powierzchniowych.

¹⁶⁰ Typowym przykładem takiego systemu monitoringu może być system monitoringu przewozu materiałów niebezpiecznych lub skażeń ekologicznych.

– w jaki sposób i z jaką dokładnością ma być dokonywany pomiar tych parametrów;

– w jakiej formie mają być one przekazywane;
– jak często, w ujęciu czasowym, oraz z jaką gęstością przestrzenną, dla zjawisk zachodzących na znacznych obszarach, należy dokonywać pomiarów.

Aby dokonać takiej analizy oraz odpowiedzieć na postawione powyżej pytania, należy przede wszystkim określić metody prowadzenia analizy badanego zjawiska lub model przyjęty do prognozowania jego przebiegu.

Z przedstawionych powyżej powodów oraz znacznych kosztów organizacji tych systemów instytucje zainteresowane prowadzeniem monitoringu konkretnych zjawisk tworzą własne, stanowiące ich integralną część systemy lub powierzają to zadanie wyspecjalizowanym, w prowadzeniu monitoringu konkretnych zjawisk, instytucjom. Tworząc strategię zarządzania sytuacjami kryzysowymi, należałoby, dokonując analizy ryzyka związanego z wystąpieniem konkretnych zagrożeń, określić, które z nich i w jaki sposób powinny być monitorowane.

Z dotychczasowych naszych rozważań wynika, że podmiotami systemu zarządzania kryzysowego są:

– szefowie władzy wykonawczej wszystkich szczebli zarządzania państwem wraz z ich zespołami doradczymi, które umownie nazwalibyśmy komórkami do spraw zarządzania sytuacjami kryzysowymi, czyli aparat zarządzający;

– systemy monitoringu, których centra znajdują się we wspomnianych powyżej komórkach lub są ściśle z nimi związane;

– (oraz) organy wykonawcze, za których tworzenie, funkcjonowanie i pełnienie powierzonych im ról w znacznej mierze odpowiedzialny jest aparat zarządzający.

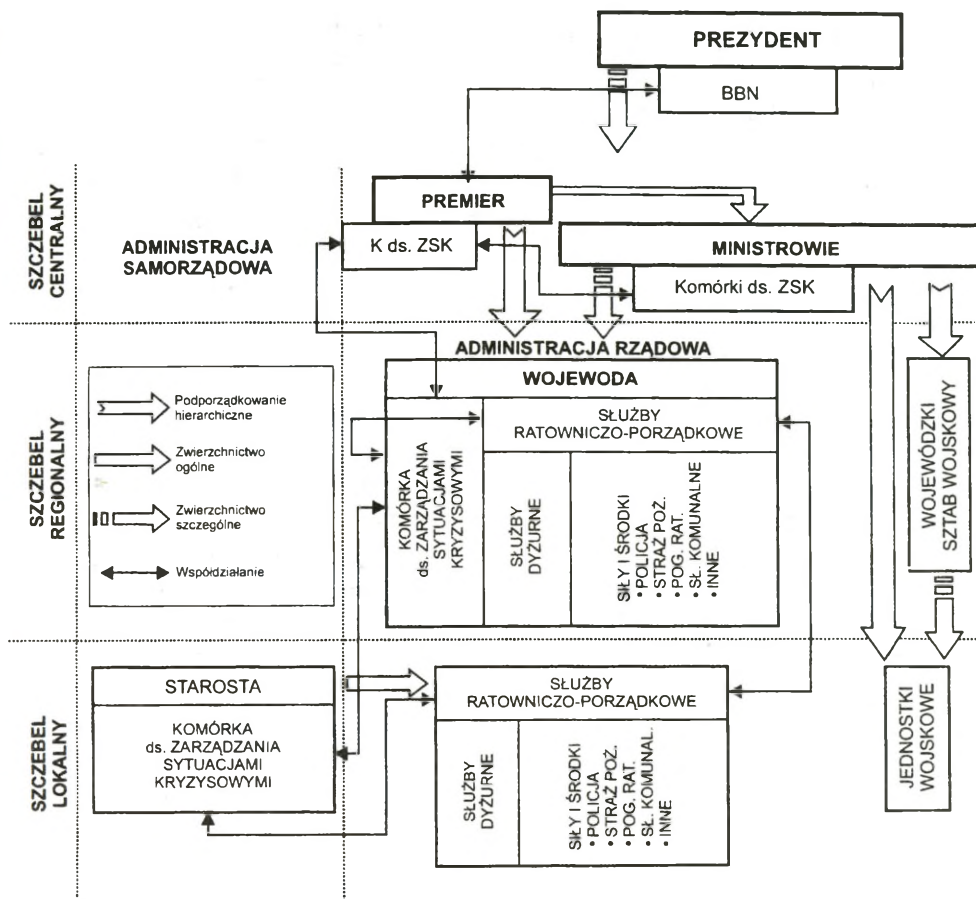
Ogólną ideę aparatu zarządzającego w systemie zarządzania kryzysowego zaprezentowano na rys. 15.

Kończąc nasze rozważania na temat struktury aparatu zarządzania kryzysowego, chcielibyśmy dodać jeszcze kilka słów o sposobie jego funkcjonowania w różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych. Wykorzystując zaprezentowany w tym rozdziale podział zagrożeń ze względu na zasięg ich oddziaływania, możemy, odnosząc się do procesu rozwijania się sytuacji kryzysowych będących rezultatem tych zagrożeń, wyodrębnić następujące grupy sytuacji kryzysowych:

– ograniczonym zasięgu, czyli występujących na pewnym ograniczonym obszarze lub odnoszące się do wyodrębnionej dziedziny funkcjonowania państwa i nie powodujące powstania sytuacji kryzysowych poza tym obszarem lub dziedzinami;

– rozprzestrzeniające, czyli stopniowo przeradzające się z sytuacji kryzysowych o ograniczonym zasięgu w sytuacje ogólnokrajowe;

– zasięgu ogólnokrajowym, czyli takie, które od samego początku ich zaistnienia obejmują znaczną część kraju lub większą część dziedzin jego funkcjonowania. Sytuacje tego typu powoduje przede wszystkim (ale nie jedynie) zagrożenie utraty suwerenności kraju lub części jego terytorium.



Rys. 15. Idea aparatu zarządzającego w systemie zarządzania kryzysowego (skrót K ds. ZSK oznacza komórkę do spraw zarządzania sytuacjami kryzysowymi)¹⁶¹

Wyodrębnione powyżej grupy sytuacji kryzysowych stanowią dobre tło do ukazania istoty funkcjonowania aparatu zarządzania kryzysowego oraz ukazania roli, jaką pełnią poszczególne jego szczeble.

W sytuacjach o ograniczonym zasięgu główny ciężar opanowywania tych sytuacji spoczywa na organach zarządzających danym obszarem lub dziedziną funk-

¹⁶¹ Na rysunku zaprezentowano jedynie główne, zdaniem autorów, elementy aparatu zarządzającego. Pominięto natomiast całą gamę innych, ponieważ ich zaprezentowanie jedynie zaciemniłoby ideę tego systemu, nie wnosząc do niego nowych wartości.

cjonowania państwa. Zadaniem natomiast organów zarządzania wyższego (nadrzędnego) szczebla jest śledzenie rozwoju danej sytuacji oraz w miarę potrzeby wspieranie organów zarządzających tą sytuacją siłami, środkami i zasobami będącymi w dyspozycji tego szczebla. Głównym celem działania nadrzędnych organów zarządzania kryzysowego jest przede wszystkim niedopuszczenie do rozprzestrzenienia się sytuacji kryzysowej poprzez takie wspieranie organów zarządzających konkretną sytuacją, aby mogły ją opanować. Organ nadrzędny nie powinien, bez wyraźnej potrzeby, przejmować zarządzania taką sytuacją kryzysową, ponieważ przejęcie zarządzania zdejmuje również ciężar odpowiedzialności z organu niższego szczebla, a co za tym idzie nie sprzyja pogłębianiu jego wiedzy i doświadczenia, które jest podstawą sprawnego i skutecznego działania. Można by w tym miejscu nasze rozważania uznać za nieracjonalne, ponieważ szczebel nadrzędny, dysponując większymi możliwościami, może łatwiej zapanować nad daną sytuacją. Jednakże pragniemy zwrócić uwagę na pewien dość znamieny fakt, iż rozważamy aparat zarządzania kryzysowego, a nie jeden centralny organ zarządzania odpowiedzialny za jego realizację. A ponadto mogą zdarzyć się sytuacje, w których niezbędna będzie wyężniona praca wszystkich szczebli, a wtedy doświadczenie i wiedza organów niższego szczebla zdobyte w trakcie opanowywania sytuacji rozpatrywanego typu zaowocuje zdecydowanie większą skutecznością całego aparatu zarządzania kryzysowego.

W rozprzestrzeniających się sytuacjach kryzysowych rola nadrzędnych organów zarządzania kryzysowego w pierwszej fazie rozwoju tych sytuacji, kiedy jeszcze mają ograniczony zasięg, jest podobna do opisanej powyżej. W fazie tej im skuteczniej będą działać organy zarządzające niższych szczebli, tym więcej czasu będzie miał organ nadrzędny na przygotowanie się do przejęcia zarządzania rozwijającą się sytuacją, a tym samym powinien łatwiej ją opanować.

W obydwu zaprezentowanych powyżej sytuacjach kryzysowych bardzo ważna jest skuteczność działania aparatu zarządzania szczebli najniższych, ponieważ od niej zależy, czy dana sytuacja kryzysowa przeniesie się na inne obszary oraz jak długo będzie trwała. To one są odpowiedzialne za sprawne i szybkie opanowanie takich sytuacji. Wyższe poziomy zarządzania odgrywają w tych sytuacjach kryzysowych nieco inną rolę. Polega ona na zapewnieniu doradztwa, pomocy technicznej i finansowej oraz koordynacji, a przede wszystkim na tworzeniu prawa, koncepcji i programów zarządzania sytuacjami kryzysowymi oraz nadzorowaniu ich wdrażania. Na wyższych szczeblach zarządzania sytuacjami kryzysowymi będzie też organizowana pomoc szczeblom niższym, wtedy kiedy sytuacja powstała w wyniku zagrożenia przerasta ich możliwości.

Zdecydowanie odmienna od przedstawionej jest natomiast rola najwyższych szczebli zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych o zasięgu ogólnokrajowym. Przy tego typu zagrożeniach aparat zarządzający rozwijany jest stopniowo od najwyższego do najniższego szczebla. Przeciwnie niż w poprzednio opi-

sanych sytuacjach, w których aparat zarządzający rozwijany był od najniższego do najwyższego szczebla. Ponadto w czasie występowania globalnych, dla całego kraju, zagrożeń najwyższy szczebel zarządzania kryzysowego nie tylko rozwija się jako pierwszy, ale przede wszystkim steruje rozwijaniem niższych szczebli tego aparatu oraz określa i precyzuje zadania niezbędne do realizacji przez niższe szczeble. W sytuacjach tych szczebel nadrzędny pełni rolę koordynatora przygotowań całego systemu do reagowania kryzysowego i w rezultacie kieruje nim.

Reasumując nasze rozważania na temat aparatu zarządzania kryzysowego, spróbujemy ująć w punktach najważniejsze wypływające z nich wnioski:

1. W Polsce powinien istnieć trójszczeblowy aparat zarządzający, adekwatnie do występującej struktury władzy.

2. Na każdym szczeblu rolę głównego sztabu zarządzania kryzysowego powinna pełnić komórka do spraw zarządzania kryzysowego¹⁶² usytuowana przy szefie władzy wykonawczej danego szczebla.

3. Każdy szczebel aparatu zarządzania kryzysowego powinien posiadać jak największą autonomię w tworzeniu własnych struktur związanych z zarządzaniem kryzysowym. Autonomia ta powinna odpowiadać stopniowi niezależności danego szczebla zarządzania państwem.

4. Aparat zarządzania kryzysowego powinien być ten sam dla wszelkich możliwych do przewidzenia sytuacji zagrożeń. Wynika to z możliwości eskalacji zagrożeń i implikacji przez dane zagrożenie innych.

5. Każdy szczebel aparatu zarządzania kryzysowego powinien być przygotowany przede wszystkim do zarządzania w sytuacjach kryzysowych, jakie mogą wystąpić na jego szczeblu zarządzania, oraz powinien przygotować do reagowania w tych sytuacjach szczeble niższe, a także narzędzia reagowania kryzysowego.

6. Organ zarządzania kryzysowego danego szczebla powinien pełnić rolę doradcą w stosunku do organów niższego szczebla w zakresie ich przygotowania się do reagowania w sytuacjach zagrożeń adekwatnych dla tych szczebli. Ponadto powinien być przygotowany do udzielenia pomocy szczeblom niższym w czasie ich reagowania na zagrożenia.

3. Koncepcja obiegu informacji w systemie

W dotychczasowych rozważaniach określone zostały podmioty systemu zarządzania kryzysowego oraz funkcje, jakie one spełniają w tym systemie. Realizacja tych funkcji związana jest z zarządzaniem, czyli procesem polegającym przede wszystkim na przetwarzaniu informacji oraz permanentnym podejmowaniu różnego rodzaju decyzji, których trafność zależy od jakości i ilości posiadanych informacji oraz możliwości efektywnego ich przetworzenia.

¹⁶² Nazwa tej komórki jest umowna.

Przebieg procesów decyzyjnych odgrywa szczególną rolę w podejmowaniu decyzji w czasie zarządzania sytuacją kryzysową. Decyzje podejmowane w takich okolicznościach obciążone są bowiem dużą odpowiedzialnością za życie, zdrowie i mienie ludzi oraz presją czasu. Stąd też istotne jest, aby w procesie przygotowania zgromadzić w poszczególnych ośrodkach decyzyjnych odpowiednią ilość właściwych informacji, zapewnić sobie możliwość zbierania informacji w czasie występowania zagrożenia oraz posiadać zdolność do efektywnego ich przetwarzania.

Każde zdarzenie oraz zjawisko fizyczne, społeczne lub inne zachodzące w czasoprzestrzeni jest źródłem pewnego zbioru informacji, odbieranego przez nas w drodze bezpośredniej obserwacji lub relacji obserwatorów. Stąd zasadne wydaje się stwierdzenie, iż funkcjonujemy i działamy w przestrzeni informacyjnej, w której istotna jest nie tylko treść (zawartość) docierającej do nas informacji, ale również informacja jej towarzysząca, określająca jej źródło (tzw. otoczenie informacji).

Generowane w czasoprzestrzeni informacje możemy klasyfikować według przyjętych kryteriów, tworząc z nich zbiory informacji. Jeżeli wyselekcjonowany zbiór spełnia warunki otwartości i spójności, to nazywamy go obszarem informacyjnym.

Optymalizacja procesów zarządzania, wymaga wyselekcjonowania z otaczającej nas przestrzeni informacyjnej pewnych obszarów oraz zapewnienia przepływu należących do nich informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami tworzącymi system zarządzania kryzysowego.

W systemie tym występują dwie kategorie instytucji, różniące się realizowanymi funkcjami:

- organa wykonawcze – przeznaczone do zwalczania zagrożenia i usuwania jego skutków, czyli reagowania w sytuacjach kryzysowych;

- komórki ds. zarządzania sytuacjami kryzysowymi – przeznaczone do przygotowywania strategii działania w sytuacjach wystąpienia zagrożeń oraz koordynowania działań różnych podmiotów w tych sytuacjach.

Ze względu na specyfikę działania każda z tych instytucji zainteresowana jest nieco odmiennymi obszarami informacyjnymi, wynikającymi z celów ich funkcjonowania oraz zadań, do których realizacji zostały przeznaczone.

Jednakże określenie samych obszarów informacyjnych nie rozwiązuje problemu, ponieważ informacja, w ogólnym rozumieniu tego pojęcia, jest osobniczą interpretacją faktów i zdarzeń, niosącą w sobie nie tylko dane, ale również wiedzę osoby (instytucji) przekazującą tę informację. Dlatego też z wyznaczonych obszarów informacyjnych należy wydzielić elementarne lub złożone układy danych,¹⁶³ które w procesie interpretacji oraz wnioskowania pozwolą na wygenerowanie informacji niezbędnej dla potrzeb zarządzania.

¹⁶³ Zob. W. Flakiewicz, *Informacyjne systemy ...*, wyd. cyt., s. 89.

Proces interpretacji danych można zapisać w postaci:

$$I = i(D, S, t)$$

Gdzie:

D – reprezentacja informacji *I* w postaci danych (ich układu);

S – układ informacyjny człowieka, który postrzega lub generuje informację (jego wiedza);

t – czas dostępny dla interpretacji i wnioskowania przez człowieka postrzegającego (generującego) informację;

i – funkcja informacyjna (przyjęty przez interpretatora danych model ich analizy i interpretacji);

I – informacja otrzymana w wyniku interpretacji danych przez konkretną osobę.

Z rozważań zawartych w poprzednim rozdziale wynika, że każdy z ośrodków decyzyjnych odpowiednio do swoich kompetencji powinien:

1. Posiadać i na bieżąco aktualizować zbiory danych (informacji podstawowych) o:

– posiadanym potencjale sił, środków i zasobów oraz możliwościach jego wykorzystania;

– występujących na danym obszarze lub dziedzinie działalności zagrożeniach, ich przyczynach i skutkach;

– infrastrukturze terenu wspomagającej lub utrudniającej prowadzenie akcji ratowniczych;

– uwarunkowaniach społecznych mających wpływ na proces zarządzania kryzysowego.

2. Gromadzić i zdobywać wiedzę, analizując doświadczenia innych w tym zakresie, o:

– sposobach zapobiegania sytuacjom kryzysowym i reagowania w czasie ich wystąpienia;

– przyczynach i źródłach powstawania zagrożeń oraz ich skutkach.

3. Przygotowywać ekspertyzy, opinie, oceny (informacje pochodne) dotyczące:

– występowania na danym obszarze lub w dziedzinie działalności potencjalnych zagrożeń oraz ewentualnych skutków ich wystąpienia;

– potrzeb utrzymania odpowiednich ilości sił i środków oraz gromadzenia zasobów niezbędnych do reagowania w przypadku wystąpienia przewidywanych zagrożeń.

Przedstawione powyżej obszary informacyjne, uwzględniające przyjętą kategoryzację informacji,¹⁶⁴ mogą być wstępem do dalszych rozważań nad ich uszczegółowieniem. Następnym krokiem optymalizacji procesów informacyjnych powinno być wydzielenie z każdego obszaru elementarnych i złożonych układów danych,

¹⁶⁴ Patrz rozdział trzeci (podrozdział 1).

które w sposób pełny i jednoznaczny reprezentowałyby poszczególne obszary. Wydzielenia takich zestawów należałoby dokonać indywidualnie dla każdego ze szczebli organizacyjnych systemu zarządzania kryzysowego oraz indywidualnie dla każdego rodzaju instytucji działającej w tym systemie, uwzględniając potrzeby oraz stosowane przez daną instytucję metody prowadzenia analizy danych, a także przyjęte modele prognozowania rozwoju sytuacji.

Wydzielenie elementarnych i złożonych układów danych reprezentujących dany obszar informacyjny wymaga przeprowadzenia empirycznych badań w poszczególnych instytucjach funkcjonalnych systemu zarządzania kryzysowego i nie jest możliwe a priori. Dlatego też w dalszej części naszej pracy postaramy się zaprezentować proces tworzenia systemu przepływu informacji, uwzględniając jedynie tematyczną jednorodność elementarnych strumieni informacyjnych, nie zagłębiając się w wyodrębnianie elementarnych i złożonych układów danych, które reprezentowałyby daną tematykę.

Przygotowując koncepcję obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego, przyjęto następujące założenia:¹⁶⁵

– system zarządzania kryzysowego traktujemy jako zbiór formalnie wyodrębnionych komórek organizacyjnych, które mogą być zarówno jednoosobowe, jak i wieloosobowe;

– elementarnym strumieniem informacji nazywamy przepływ między dwoma dowolnymi komórkami tematycznie jednorodnych informacji;

– w strumieniu tym nie uwzględniamy obiegu informacji wewnątrz komórek (pomijamy ich wewnętrzną strukturę oraz sposób funkcjonowania);

– uwzględniamy jedynie aspekty znaczeniowe strumienia informacji, pomijając techniczną stronę procesu łączności.

Uwzględniając potrzeby informacyjne poszczególnych elementów systemu oraz wymienione powyżej tematyczne zakresy zbiorów informacji, wyodrębniono dla poszczególnych elementów systemu zarządzania kryzysowego następujące elementarne strumienie informacyjne zawierające jednorodne, pod względem treści, informacje.¹⁶⁶

I. Dla organów wykonawczych, o:

- 1) posiadanym przez nie potencjale sił i środków;
- 2) pojawiających się w obszarze ich działania zagrożeniach;
- 3) infrastrukturze terenu mającej wpływ na prowadzenie akcji likwidacji zagrożeń i usuwania ich skutków oraz społecznych uwarunkowaniach ich prowadzenia;
- 4) sposobach prowadzenia akcji likwidacji zagrożeń i usuwania ich skutków.

¹⁶⁵ Zob. W. Flakiewicz, *Informacyjne systemy ...*, wyd. cyt.

¹⁶⁶ W rozważaniach tych system monitoringu traktowany jest jako element dostarczający informacji, a nie pobierający ich od innych elementów systemu.

Dla organów wykonawczych

SZCZEBEL STRUMIEN ELEMENTARNY	LOKALNY			REGIONALNY			CENTRALNY			POSTAĆ INFORMACJI
	K	OW	M	K	OW	M	K	OW	M	
I.1		←•			→•			→		D
I.2			←•		←•					D
I.3	→•									D
I.4		←			←•			→		W

Dla komórek do spraw zarządzania sytuacjami kryzysowymi

SZCZEBEL STRUMIEN ELEMENTARNY	LOKALNY			REGIONALNY			CENTRALNY			POSTAĆ INFORMACJI
	K	OW	M	K	OW	M	K	OW	M	
II.1	•	→		•	→					D
II.2	←•	→•		←•	→•		←•	→•		D; E; O
II.3	•									D
II.4		←		←•	←		←•	←		W
II.5	←•	→•		←•	→•		←•	→•		D; E; O
II.6	•	→		•	→					D; E; O
II.7	←•	→•		←•	→•		←•	→•		D

Oznaczenia użyte w diagramie:

K – komórka ds. zarządzania sytuacjami kryzysowymi;

OW – organy wykonawcze;

M – system monitoringu;

● – informacje uzyskiwane z innych niż pokazane na diagramie źródeł;
 źródło informacji ● → odbiorca informacji;

D – elementarne lub złożone układy danych;

W – doświadczenia, wiedza;

E; O – ekspertyzy, oceny, opinie.

II. Dla komórek ds. zarządzania sytuacjami kryzysowymi, o:

- 1) posiadanym przez społeczność lokalną potencjale sił, środków i zasobów oraz możliwościach jego wykorzystania;
- 2) pojawiających się w danym obszarze lub dziedzinie działalności zagrożeniach, z informacji od organów wykonawczych;
- 3) infrastrukturze terenu mającej wpływ na prowadzenie akcji likwidacji zagrożeń i usuwaniu ich skutków oraz społecznych uwarunkowaniach ich prowadzenia;
- 4) sposobach przeciwdziałania zagrożeniom i reagowania w sytuacjach ich wystąpienia;
- 5) przyczynach i źródłach powstawania zagrożeń oraz ich skutkach, z informacji od organów wykonawczych;
- 6) występujących na danym terenie, potencjalnych zagrożeniach oraz ewentualnych skutkach ich wystąpienia;
- 7) prognozach wystąpienia zagrożeń (z systemu monitoringu).

Dokonując analizy poszczególnych, elementarnych strumieni, otrzymano następujący diagram przepływu informacji¹⁶⁷ (opracowanie własne).

Graficzną prezentację koncepcji obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego, sporządzoną na podstawie powyższego diagramu, zaprezentowano na rys. 16.

Powyższy diagram przepływu elementarnych strumieni informacji w systemie zarządzania kryzysowego uwzględnia jedynie podstawowe powiązania informacyjne. Takich powiązań może być znacznie więcej i zależą one będą od indywidualnych potrzeb informacyjnych poszczególnych elementów tego systemu, czyli od wiedzy posiadanej przez ludzi pracujących w tych komórkach, wiedzy, która rozwijać się będzie w miarę rozwoju tego systemu.

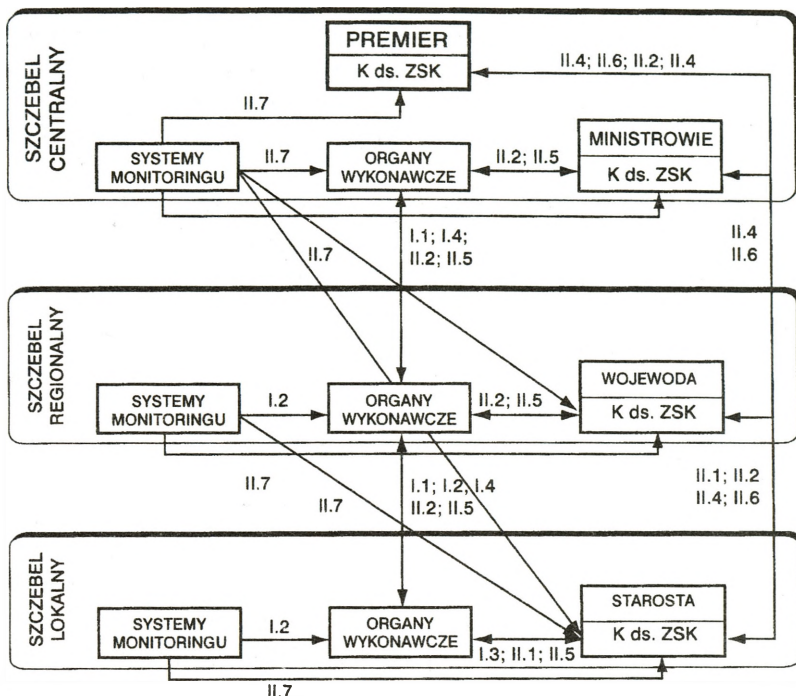
Ważne jednak jest, aby poszczególne elementy tego systemu zawsze posiadały optymalną, ze względu na stan posiadanej wiedzy, ilość informacji.

Uwzględniając rozważania zawarte powyżej, zasadne wydaje się, aby w dobie powszechnej komputeryzacji,¹⁶⁸ do zbierania i przetwarzania informacji przedstawionych powyżej wykorzystać systemy komputerowe. Każdy z elementów funkcjonalnych systemu zarządzania kryzysowego powinien, naszym zdaniem, tworzyć własne, adekwatne do potrzeb, systemy komputerowe uwzględniając przy tym potrzebę zachowania kompatybilności z systemami innych ośrodków. Utworzone w ten sposób lokalne systemy i sieci komputerowe powinny zostać połączone w jedną, ogólnokrajową sieć utworzoną na zasadach podobnych do Internetu.¹⁶⁹

¹⁶⁷ W diagramie tym nie uwzględniono informacji wytwarzanych przez poszczególne instytucje dla własnych potrzeb.

¹⁶⁸ Komputeryzacja to „wprowadzanie nowoczesnych metod przetwarzania danych przy użyciu komputerów”. *Słownik języka polskiego*, wyd. cyt., t. I, s. 980.

¹⁶⁹ To, co zwykle określa się mianem Internetu, jest jedynie jednym z wielu jego zastosowań, takich na przykład jak World_wide Web, Usenet czy e_mail. Celem stworzenia Internetu było utworzenie takiej sieci komputerowej, która pomimo zniszczenia lub uszkodzenia jej części, nadal zachowuje łączność pomiędzy pozostałymi jej elementami.



Rys. 16. Konceptcja obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego¹⁷⁰

Zgromadzone w ten sposób informacje tworzyłyby rozproszony zbiór informacji w dziedzinie zarządzania kryzysowego. W sieci tej, naszym zdaniem, powinna być upowszechniana i dostępna dla wszystkich elementów systemu zarządzania kryzysowego wiedza o:

- 1) sposobach przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym oraz reagowania w sytuacjach ich wystąpienia;
- 2) przyczynach i źródłach powstawania zagrożeń oraz ich skutkach.

W sieci tej dostępne byłyby również, w ograniczonym jednak zakresie, informacje dotyczące:

- 1) potencjalnych możliwości reagowania poszczególnych elementów tego systemu;
- 2) występujących na danym terenie zagrożeniach, ich przyczynach i skutkach.

¹⁷⁰ Na rysunku zaprezentowano ideę systemu obiegu informacji, uwzględniając jedynie najważniejsze elementy tego systemu.

W czasie reagowania na występujące zagrożenia sieć tę można by wykorzystać do przesyłania informacji o przebiegu akcji likwidacji zagrożeń oraz przesyłania innych niezbędnych w takim działaniu informacji.

Przyjęcie takiej koncepcji nie narzuca rozwiązań poszczególnym ośrodkom decyzyjnym w zakresie tworzenia własnych systemów komputerowych, a tym samym nie powoduje ograniczania ich swobody działania. Przyczynia się jednocześnie do respektowania zasad demokracji oraz wyzwania inicjatywy działania na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego.

Proponowane rozwiązanie nie zaspokaja oczywiście wszystkich potrzeb informacyjnych systemu, ponieważ w niektórych relacjach musi być zapewniona pełna kompatybilność systemu oraz szybkość dostępu do informacji. Dotyczy to przede wszystkim systemów dla organów wykonawczych, szczególnie w relacji dowódca akcji – służby dyżurne oraz w systemach monitoringu.

Reasumując, dla potrzeb komunikacyjnych w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom powinny, naszym zdaniem, powstać.

– ogólnopolska sieć komputerowa na zasadach Internetu łącząca wszystkie ośrodki decyzyjne;

– specjalistyczne sieci komputerowe przeznaczone dla systemów monitoringu i organów wykonawczych.

Innym ważnym aspektem komputeryzacji systemu zarządzania kryzysowego jest wyposażenie poszczególnych ośrodków w stosowne oprogramowanie. W tym przypadku sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana, ponieważ przy ogromnej różnorodności ofert na rynku oprogramowania trudno jest narzucać konkretne rozwiązania poszczególnym ośrodkom. Wydaje się jednak, że takim podstawowym oprogramowaniem niezbędnym przy koordynacji działań, pozwalającym na szybkie i efektywne analizowanie sytuacji są systemy służące do przestrzennego zobrazowania danych. Na pewno systemy takie powinny być wykorzystywane przez wszystkie ośrodki decyzyjne, a w szczególności te, które przeznaczone są do bezpośredniej koordynacji działań. W tym przypadku musi istnieć pełna kompatybilność oprogramowania dla organów wykonawczych i komórek ds. zarządzania sytuacjami kryzysowymi na szczeblu lokalnym. Umożliwi to sprawne uaktualnianie danych pomiędzy poszczególnymi ośrodkami na tym szczeblu.

Zastosowanie innych rodzajów oprogramowania jest w większości przypadków sprawą indywidualną poszczególnych ośrodków, wynikającą z ich potrzeb i możliwości. Jednakże szczeble nadrzędne – regionalny, a w szczególności centralny – dostrzegając potrzebę stosowania przez poszczególne ośrodki specjalistycznego oprogramowania oraz zachowania jak najwyższego stopnia kompatybilności, powinny być inspiratorami i sponsorami tworzenia oraz wdrażania go w ośrodkach niższych szczebli. Wynika to z roli, jaką te poziomy zarządzania spełniają wobec szczebla lokalnego.

4. System reguł (procedur)

W rozdziale trzecim (podrozdział 3) systemem zarządzania kryzysowego nazwaliśmy dający się wyodrębnić z organizacji dynamiczny układ:

- organów zarządzających;
- powiązań informacyjnych;
- (oraz) metod i działań zmierzających do obniżenia stopnia oddziaływania zagrożeń na funkcjonowanie organizacji oraz podejmowania w tym celu odpowiednich czynności zapobiegawczych bądź też minimalizujących wpływ i skutki pojawiających się zagrożeń.

Określiłiśmy również, że system zarządzania kryzysowego to skoordynowany i tworzący pewną całość dynamiczny układ trzech zasadniczych podsystemów:

- podsystemu organów zarządzających (aparatu zarządzającego);
- podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji;
- podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji;

realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków.

Dotychczas przedstawiliśmy nasze poglądy na dwa pierwsze podsystemy tworzące system zarządzania kryzysowego. Teraz spróbujemy określić trzeci z podsystemów, czyli zespół reguł funkcjonowania, które – naszym zdaniem – są najbardziej istotne dla systemu zarządzania kryzysowego w naszym państwie.

Na wstępie zastanówmy się nad znaczeniem terminu: zespół reguł funkcjonowania. Zespół to „pewna liczba jednostek stanowiąca wyodrębnioną całość; grupa, zbiór”.¹⁷¹ Natomiast reguła to „zasada, prawo postępowania, przepis”.¹⁷² Funkcjonowanie z kolei pochodzi od czasownika funkcjonować, który oznacza „wykonywać właściwe im czynności; być sprawnym, być w ruchu; działać, pracować”.¹⁷³ Czyli „zespół zasad funkcjonowania” to nic innego jak zbiór (grupa stanowiąca pewną całość) zasad (prawideł postępowania, przepisów) działania (właściwego wykonywania czynności) systemu zarządzania kryzysowego albo inaczej aparatu zarządzania kryzysowego, który jest głównym sprawcą skutecznego działania całego systemu.

W zespole zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego możemy wyodrębnić dwie grupy reguł – pierwsza z nich obejmuje reguły odnośnie funkcjonowania całego systemu, druga natomiast zawiera reguły dotyczące działania pojedynczego organu zarządzania kryzysowego. Obie te grupy zasad są bardzo ważne i wzajemnie się uzupełniają.

¹⁷¹ Zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, tom III, s. 1003.

¹⁷² Tamże, s. 36.

¹⁷³ Zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, tom I, s. 619.

Nasze rozważania rozpoczniemy od pierwszej z tych grup. Większość zasad należących do tej grupy została już omówiona w części dotyczącej aparatu zarządzania kryzysowe, ponieważ kreując ten aparat, opieraliśmy się na zasadach, które powinny nim rządzić. Dlatego też w tej części przypomnimy je, jednocześnie je nazywając. Zasady te w znacznej części są zbieżne z przyjętymi w państwach NATO, gdzie za najważniejsze uznano:

- Zdecentralizowany system organizacji zarządzania kryzysowego, przygotowań do akcji ratowniczych i działań mających na celu ochronę ludności i mienia. Wiodącą rolę w nim odgrywają najczęściej jednostki samorządu terytorialnego, które działają na najniższym stopniu podziału terytorialnego i odpowiadają za rozwiązywanie problemów wynikających z sytuacji kryzysowych, natomiast jednostki działające na wyższych stopniach podziału terytorialnego, a także organy administracji rządowej mają ustawowy, a niekiedy konstytucyjny, obowiązek wspomaganie (technicznego, organizacyjnego, szkoleniowego, a także finansowego) przygotowań i działań w trakcie występowania sytuacji kryzysowych.

- Jednolity system ochrony ludności i mienia przed skutkami wynikającymi z sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń występujących w czasie pokoju; może on jednak znaleźć zastosowanie także i w razie konfliktów militarnych czy wojny; zarządzany jest przez spójny system organów zarządzania kryzysowego.

- Istnienie na każdym szczeblu podziału terytorialnego jednego organu (zwykle jednoosobowego) koordynującego działania antykryzysowe, temu kierownictwu są podporządkowane wszystkie lokalne lub regionalne struktury i zasoby uruchamiane w sytuacjach kryzysowych.

- Przyjęcie za podstawę tworzenia systemu reagowania kryzysowego planowania cywilnego pozwalającego osiągnąć przez wszystkie struktury administracji publicznej, w tym w szczególności te bezpośrednio odpowiedzialne za działania antykryzysowe, zdolności sprostania zadaniom stawianym w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej; instrumentem umożliwiającym określenie zakresu, sposobu i czasu osiągania gotowości są różnego typu plany i programy przygotowywane przez organy zarządzania kryzysowego.

- Umiejętne połączenie profesjonalnych służb użyteczności publicznej jako podstawowego zaplecza dla prowadzenia działań antykryzysowych z szerokim uczestnictwem ochotników zorganizowanych najczęściej w odpowiednie organizacje czy struktury.

- Udział wojska w działaniach antykryzysowych w sytuacjach wymagających specjalnie przeszkolonych jednostek i użycia odpowiedniego sprzętu, jednakże bez przejmowania jakichkolwiek funkcji koordynacyjnych lub kierowania ich działaniami.¹⁷⁴

¹⁷⁴ M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 8.

Wymienione powyżej zasady są w swoim ogólnym zarysie zgodne z poglądami prezentowanymi w tej pracy. Zasadniczą różnicą jest to, iż zasady te odnoszą się jedynie do przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska, – tak w polskim prawodawstwie określa się zagrożenia spowodowane klęskami żywiołowymi oraz katastrofami technicznymi i ekologicznymi. Podane wyżej zasady natomiast nie mówią o zagrożeniach i powodowanych nimi sytuacjach kryzysowych, wynikających z załamania się stosunków społecznych wewnątrz kraju oraz stosunków międzynarodowych. Czyli system ten, w kontekście przedstawionych w niniejszej pracy poglądów autorów, jest niepełny. Być może wynika to z potrzeby wyraźnego oddzielenia systemu przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska od „systemu obronnego państwa” (w powszechnym rozumieniu tego terminu) oraz zarządzania w sytuacjach zagrożeń ekonomicznych. Autorzy dostrzegają oczywiście trudności, w objęciu spójnym systemem zarządzania kryzysowego tych trzech kategorii zagrożeń. Trudności te wynikają przede wszystkim z faktu, iż system obronny państwa istnieje od dość dawna oraz, że zasady zarządzania w sytuacjach zagrożeń ekonomicznych również zostały wypracowane w przeszłości, teraz natomiast przyszła kolej na zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w czasie występowania nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska. Być może w przyszłości wszystkie te systemy będą tworzyły jedną całość. Jednakże, zdaniem autorów, istnieje obecnie w Polsce możliwość stworzenia systemu obejmującego te wszystkie trzy kategorie zagrożeń. Dlatego też warto podjąć próbę scalenia istniejących dotychczas systemów zarządzania państwem w sytuacjach zagrożeń militarnych i ekonomicznych, rozszerzając go jednocześnie o przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska.

W pracy M. Steca, J. Płoskonki, S. Prutisa *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*¹⁷⁵ określono następujące, podstawowe zasady systemu zarządzania kryzysowego w Polsce:

- zasada prymatu układu terytorialnego;
- zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności;
- zasada adekwatności;
- zasada powszechności;
- zasada oddzielenia systemu gotowości cywilnej od systemu gotowości militarnej.

I znów – jako jedną z głównych zasad – przyjmuje się rozdzielenie zasad przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska od zasad funkcjonowania „systemu obronnego państwa”.

Najbliższe poglądom autorów są zasady funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego obowiązujące w Kanadzie, gdzie system zarządzania kryzysowego oparty jest na czterech podstawowych zasadach:

¹⁷⁵ M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania ...*, wyd. cyt., Warszawa 1999, s. 13 – 21.

- na sytuację reaguje najniższy kompetentny poziom władzy;
- planuje się reagowanie na wszelkie możliwe zagrożenia;
- plany i porozumienia dotyczące gotowości nadzwyczajnej są oparte na istniejących strukturach organizacyjnych i procedurach;
- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja – zdecentralizowane wprowadzanie w życie i reagowanie.¹⁷⁶

W tym miejscu może zrodzić się pytanie, dlaczego tak dużo miejsca poświęcamy przedstawieniu różnych zestawów zasad funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego, zamiast skupić się na wyartykułowaniu zasad proponowanych przez autorów i ich omówieniu. Wypracowanie zasad jest procesem bardzo czasochłonnym i zawsze jest rezultatem stosowania metody „prób i błędów”, dlatego też, aby popełnić jak najmniej błędów w proponowanych zasadach, warto przeanalizować rezultaty, jakie w danej dziedzinie osiągnęli inni.

Dokonując kompilacji zaprezentowanych powyżej zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego oraz dostosowania ich do prezentowanej koncepcji tego systemu, proponujemy przyjąć następujące zasady tworzenia i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce:

- system zarządzania kryzysowego oparty powinien być na istniejących strukturach organizacyjnych systemu zarządzania państwem;
- w systemie zarządzania kryzysowego muszą być zaangażowane wszystkie organa administracji publicznej i samorządu terytorialnego;
- scentralizowany powinien być kierunek działania i koordynacja, zdecentralizowane natomiast wprowadzanie określonych kierunków w życie oraz reagowanie;
- na sytuację reaguje zawsze najniższy kompetentny poziom władzy;
- w sytuacjach kryzysowych musi obowiązywać jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność;
- podstawą funkcjonowania systemu powinna być strategia przeciwdziałania zagrożeniom, określająca w szczególności:
 - priorytety w przeciwdziałaniu poszczególnym zagrożeniom,
 - przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania potencjalnym zagrożeniom,
 - przedsięwzięcia w zakresie przygotowania się do reagowania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń,
 - sposoby i harmonogramy realizacji tych przedsięwzięć;
- nadrzędną powinna być strategia państwa, a jej pochodnymi strategie przyjęte przez organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na danym obszarze kraju lub dziedzinie jego funkcjonowania;
- oddziaływaniem systemu zarządzania kryzysowego w państwie powinny zostać objęte wszelkie możliwe do przewidzenia zagrożenia zarówno niekonfliktowe, jak i konfliktowe;

¹⁷⁶ *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*. Materiały z polsko-kanadyjskiej konferencji ..., wyd. cyt., s. 10.

- na wszelkie możliwe zagrożenia powinny być przygotowane plany reagowania;
- plany reagowania powinny być tworzone w sposób modułowy, tak aby można je było włączyć w dowolny sposób, adekwatny do występującego zagrożenia.

Zaprezentowany zespół zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego obejmuje reguły dotyczące tworzenia i funkcjonowania aparatu zarządzającego i jest on, zdaniem autorów, kompletny. Być może udałoby się określić znacznie więcej zasad, jednakże w większości przypadków byłyby one jedynie rozszerzeniem już podanych.

Dopełnienie zestawu zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego stanowią, przedstawiane poniżej, zasady działania organu zarządzania kryzysowego będącego jednym z elementów aparatu zarządzania kryzysowego. Do podstawowych zasad funkcjonowania organu zarządzającego należy, zdaniem autorów, zaliczyć:

- podstawą działania organu powinna być przyjęta strategia przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, adekwatna do zakresu działania danego organu;

- działanie w sytuacjach kryzysowych jest działaniem planowym, a nie chaotycznym, dlatego też poszczególne organy powinny mieć przygotowane następujące plany:

- plan funkcjonowania i rozwijania organu zarządzającego w sytuacjach kryzysowych,
 - plany reagowania w sytuacjach kryzysowych, tworzone w sposób modułowy, czyli pozwalający na tworzenie dowolnej konfiguracji tych modułów, adekwatnie do rodzaju, skali i stopnia zagrożenia,
 - plan współdziałania z mediami;
 - w czasie trwania sytuacji kryzysowej organ zarządzający powinien się zajmować tylko nią;
 - opanowywanie sytuacji kryzysowych jest działaniem kolektywnym, stąd też organ zarządzający winien przygotować i określić zasady współdziałania działających na jego korzyść organów wykonawczych;
 - wysoką skuteczność w opanowywaniu sytuacji kryzysowych można osiągnąć jedynie poprzez wcześniejsze przygotowanie podległego danemu organowi, fragmentu systemu zarządzania kryzysowego, czyli organizację i prowadzenie szkoleń zmierzających przede wszystkim do wypracowania procedur współdziałania różnych organów wykonawczych.

Przedstawione powyżej zasady funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego oraz działania poszczególnych organów aparatu zarządzającego stanowią, zdaniem autorów, komplet reguł opisujących funkcjonowanie takiego systemu w naszym kraju. Na pewno udałoby się określić znacznie więcej zasad, jednakże w większości przypadków będą one jedynie rozszerzeniem już podanych.

ZAKOŃCZENIE

Przedmiotem badań zespołu autorów był system zarządzania w sytuacjach kryzysowych. System ten nie jest i nie może być „super organizacją” utworzoną tylko dla zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Stanowi on szczególną formę wykonania funkcji kierowniczych przez organy kierowania państwem w ogóle. Na mocy określonych przepisów prawa państwowego organy te, wsparte właściwymi procedurami i instytucjami, podejmują wysiłek sprostania kierowania państwem i realizacją jego celów, głównie w sferze bezpieczeństwa, w obliczu zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, przyjmujących postać kryzysową.

Ogólne wnioski prowadzą do stwierdzenia, że mimo dokonanej przed kilku laty reformy centrum administracyjnego i gospodarczego, mimo wchodzenia w życie postanowień konstytucji, skutków reformy administracyjnej kraju i następujących nadal zmian prawno-organizacyjnych, a także – w znaczącym stopniu – mimo wstąpienia RP do Sojuszu Północnoatlantyckiego, system zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie posiada właściwej konstrukcji i umocowań prawnych, dających mu szansę spełnienia pokładanych przed nim nadziei. Nadzieje te wyrażać mogą misje i cele wyznaczone temuż systemowi.

Misja oznacza swoiste spełnianie określonych pragnień, jest nadrzędna wobec celu organizacji. Misja nabiera strategicznego znaczenia, gdy spełnione są trzy wymogi: wyznacza kierunek i dotyczy przyszłości, wyraża potrzeby i wyzwania, które stają się udziałem części składowych organizacji, a proces jej realizacji jest osiągalny (wiarygodny)¹⁷⁷.

Istota państwa sprawia, że system kierowania nim ma zapewnić osiągnięcie celów narodowych, pośród których znajdują się cele bezpieczeństwa narodowego.

Do tych ostatnich zaliczyć można:

1. Tradycyjne równoważniki bezpieczeństwa:

- integralność terytorialną (nienaruszalność granic, niepodzielność terytorium);
- niezależność polityczną – suwerenność we współczesnym świecie.

2. Jakość życia:

- standard życia;
- poziom rozwoju społeczno-gospodarczego;
- prawa i swobody obywatelskie;
- styl i jakość życia;
- bezpieczne i przyjazne środowisko naturalne;
- dorobek kulturalny.

¹⁷⁷ Na podstawie K. Oblój, *Strategia organizacji*, PWN, Warszawa 1998, s. 235.

3. Przetrawianie:

- państwa;
- narodu;
- biologiczne przeżycie ludności.

Poszerzone pole bezpieczeństwa sprawia, że system kierowania państwem, a w tym zarządzania w sytuacjach kryzysowych, nie nadąża za celami bezpieczeństwa narodowego, „wybierając” do realizacji jedynie te obszary działalności, które uważa za szczególnie pilne lub te, które tradycyjnie utożsamia się z pojęciem bezpieczeństwa narodowego (patrz powyżej pkt 1.).

Společne oczekiwania sięgają jednak znacznie dalej i w rezultacie misja systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie może ograniczać się li tylko do rozstrzygnięć natury pokój – wojna. Zatem powinna się ona sprowadzać do stwierdzenia:

System zarządzania w sytuacjach kryzysowych służy przygotowaniu i zapobieganiu, a następnie zapewnieniu sprawnego funkcjonowania państwa w czasie sytuacji kryzysowych (kryzysów) oraz w razie potrzeby – głównie w przypadku kryzysów polityczno-militarnych – zagwarantowaniu płynnego przejścia do obrony państwa w razie agresji zbrojnej na nie lub jego sojusznika.

Misja ta ma charakter nader ogólny, wystarcza jednak do tego, aby na jej podstawie formułować szczegółowe cele (zadania) całego systemu i jego części składowych.

System zarządzania w sytuacjach kryzysowych służy osiągnięciu celów, których przesłankę stanowią cele bezpieczeństwa narodowego. Miarą skuteczności w osiągnięciu tych celów jest jego zdolność do zapewnienia pokonania pojawiających się na jego drodze wyzwań i zagrożeń o naturze kryzysowej.

Cel systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych sprowadza się do:

- **zapewnienia wyzyskania wszystkich cywilnych i wojskowych (militarnych) zasobów państwa oraz atutów wynikających z aktywności na arenie międzynarodowej do zapewnienia warunków przeciwstawienia się zagrożeniom natury kryzysowej, a w razie kryzysów polityczno-militarnych – osiągnięcia gotowości do obrony kraju.**

Celowi temu towarzyszą **cele szczegółowe:**

- **zapewnienie zdolności społeczeństwa do przeciwstawienia się zagrożeniom kryzysowym;**
- **zapewnienie ochrony ludności cywilnej, dóbr materialnych i dorobku kulturalnego narodu;**
- **zapewnienie akceptowalnych warunków życia społecznego i gospodarczego w czasie kryzysu;**
- **gwarantowanie ciągłości funkcjonowania państwa i jego instytucji w czasie kryzysu;**

– utrzymanie wysokiego poziomu wspierania misji sojuszniczych, do których zobowiązuje Polskę członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Badania nad problematyką kryzysową potwierdzają, że system kierowania obroną i zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie jest jeszcze dostatecznie sprawny, aby podjąć współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego. W rzeczywistości można mówić o dostatecznym zaledwie stopniu jego sprawności, przy założeniu, że ten system funkcjonuje zawsze, nie zaś tylko wówczas, gdy o reagowanie na czas kryzysu chodzi. Nie dostosowany jest także ten komponent do współdziałania z NATO i jego poszczególnymi elementami. Nie dostosowany jest wreszcie do nowej postaci ustrojowej państwa (mówimy tu o organizacji państwa, nie zaś o jego ustroju politycznym).

System zarządzania w sytuacjach kryzysowych to nie tylko organy polityczne (decyzyjne i wykonawcze). To także powiązania informacyjne potrzebne do realizacji procesu kierowania oraz zbiorów metod i działań regulujących zasady funkcjonowania danej organizacji działającej zgodnie z wytyczonymi celami.

Te elementy określone są często na mocy archaicznych już przepisów i procedur. Obowiązuje dalej resortowy obyczaj rozwiązywania problemów w dziedzinie obronnej, a wszelkie próby interdyscyplinarnego działania mają charakter ograniczony i wynikają nie z przepisów i procedur, lecz z dobrej woli poszczególnych aktorów tego procesu społecznego.

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych ma wiele zalet, przede wszystkim – już istnieje, można go doskonalić i usprawniać stosownie do bieżących potrzeb. Istnieją też pewne reguły i zasady postępowania oraz niezwykle bogaty dorobek materialny i intelektualny poszczególnych jego członów funkcjonalnych. Przebogate jest także jego doświadczenie historyczne zarówno w obszarze kryzysów konfliktowych, jak i niekonfliktowych.

Podejmuje się działania o naturze antykryzysowej, lecz nie ma nadal rozstrzygnięć natury prawno-organizacyjnej o jego istocie i zasadach funkcjonowania.

Oceniając obecny stan rozwiązań w tej materii, można stwierdzić, że:

- brak jest jednoznacznej wykładni prawnej zjawisk kryzysowych;
- istnieją różne pomysły na sprawy kryzysowe i ich rozwiązywania z rozdzieleniem kwestii zagrożeń militarnych od zagrożeń niemilitarnych włącznie;
- brak jest jasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności w tym zakresie;
- brak strategii reagowania kryzysowego i procedur postępowania, określonych mocą przepisów prawa państwowego;
- nie ma wyraźnie określonej instytucji wiodącej w odniesieniu do zarządzania kryzysowego;
- tendencje proresortowe przysłaniają rozwiązania o charakterze interdyscyplinarnym;
- organy w swej naturze sztabowe „utrzymują” rolę organów decyzyjnych;
- brak pomysłów na finansowanie działań w tej materii;

– brak jednolitego i sprawnego systemu dystrybucji informacji, tak podstawowych (danych), jak i wiedzy oraz informacji pochodnych (ekspertyzy, opinie, oceny).

Problematyka zarządzania w sytuacjach kryzysowych, z uwagi na swoją rangę, zyskuje coraz większe uznanie w działalności państwa i w rezultacie możemy mówić o aspektach sprzyjających tworzeniu systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Do czynników sprzyjających należy zaliczyć:

- postępujący proces dostosowawczy do członkostwa w NATO;
- silną presję organów merytorycznych w kierunku tworzenia systemu reagowania kryzysowego i, konsekwentnie, zarządzania kryzysowego;
- doświadczenia nabyte w misjach pokojowych i w czasie likwidacji skutków klęsk żywiołowych (lipiec 1997 r.);
- działania organizacyjne w materii kierowania na poziomie centralnym i terytorialnym, często wyprzedzające rozwiązania natury legislacyjnej;
- rodzi się tradycja współpracy organów naczelnych (Prezydenta RP i rządu) w zakresie podejmowania decyzji politycznych dotyczących reagowania kryzysowego.

Za podstawę zmian należy przyjąć zachowanie ciągłości kierowania w omawianym zakresie z jednoczesną modyfikacją systemu, tak aby nie doszło do zachwiania procesów, które – mimo wielu zastrzeżeń – trwają i nie mogą być przerwane. Struktura zarządzania w sytuacjach kryzysowych powinna zapewnić ciągłość działań państwa w każdych warunkach, z wyłączeniem czasu wojny, i opierać się na strukturze organizacyjno-funkcjonalnej czasu pokoju.

Powinno się zapewnić istnienie elementów decyzyjnych, sztabowych (informacyjnych) oraz procedur i reguł określających jego właściwości (zakres działania, kompetencje i zakres odpowiedzialności, wzajemne relacje).

Jednym z pierwszych kroków na drodze zmian jest uporządkowanie reguł współpracy między Prezydentem RP a rządem i premierem, z jednoczesnym zapewnieniem obsługi merytorycznej prac tych organów, każdego z osobna i jednocześnie. Obecnie nie wypełnia tej roli w dostatecznym stopniu żadna z istniejących instytucji, głównie z uwagi na brak owego uporządkowania, jak i niezbędnej woli politycznej.

Do najpilniejszych działań należy zaliczyć także zapewnienie sprawnego kierowania w państwie działalnością w zakresie przeciwstawienia się zagrożeniom niemilitarnym (klęski, katastrofy, narkotyki, czarny rynek, przejawy niezadowolenia społecznego itd.) oraz dostosowania funkcjonalno-organizacyjnego organów władzy i ich administracji do potrzeb ścisłej współpracy z sojuszem NATO. W drugim przypadku chodzi o usankcjonowanie już istniejącej praktyki działalności władz w organach NATO i o określenie relacji z instytucjami krajowymi. Szczególnie ważne jest określenie odpowiedzialności i uprawnień w poszczególnych sferach aktywności sojuszniczej, a głównie planowania wojskowego i cywilnego (nie mylić z ochroną cywilną, czyli dawną obroną cywilną). Chodzi także o sprawy współpracy

cywilno-wojskowej (CIMIC) oraz funkcji Państwa-Gospodarza (HNS), a w tym o rolę poszczególnych wykonawców i ich postać funkcjonalno-organizacyjną w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym.

Jednym z ostatnich pilnych działań w materii kierowania jest zbudowanie sprawnego systemu dystrybucji informacji nałożonego na strukturę organów władzy i administracji. Wiedza, a ściślej jej brak, w zakresie zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie może stanowić źródła niepewności i nieporozumień kompetencyjnych, a tym bardziej nie może stanowić przedmiotu przetargów w zakresie bezpośrednio dotyczącym bezpieczeństwa narodowego.

Na koniec jeszcze jeden wątek natury organizacyjnej. Chodzi otóż o stworzenie obyczaju proceduralnego i organizacyjnego w osiąganiu konsensu w sprawie decydowania o sprawach obrony narodowej na poziomie interdyscyplinarnym (międzyministerialnym, międzyresortowym, międzyinstytucjonalnym). Dzieje się tak np. w zakresie konstruowania prawa państwowego, lecz zaniedbane jest to niestety w sferze wykonania postanowień owego prawa.

Zamiarem autorów było przedstawienie analizy kryzysu i zarządzania państwem w sytuacji kryzysowej (zarządzania kryzysowego). Praca ta stanowi rozszerzenie treści studium z 1999 roku autorstwa W. Kitlera.

Nie podejmowaliśmy trudu szczegółowego odniesienia do składu członów aparatu zarządzania kryzysowego w RP, bowiem dokonano tego w równoległej opracowywanej syntezie tematu V (kierowanego przez R. Wróblewskiego) pt. *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, będącego częścią badań naukowych pk. „KAPPA”. Należy oczekiwać, że niebawem ukaże się pozycja scalająca dotychczasowe wyniki badań nad zagadnieniami kryzysowymi, dająca podstawy wiedzy na temat teorii i praktyki w tej materii.

WYKAZ RYSUNKÓW

1. Zagrożenia międzynarodowe.	27
2. Zagrożenia krajowe.	28
3. Zagrożenia regionalne i lokalne.....	29
4. Uproszczony model procesu zarządzania (struktura modelu).	32
5. Uproszczony model procesu zarządzania po uwzględnieniu nieobserwowalnych wektorów stanu organizacji i otoczenia.	34
6. Graficzna prezentacja możliwych przebiegów sytuacji kryzysowych w hipotetycznej organizacji.	44
7. Wzajemne szacunkowe zależności dotyczące proporcji regulacji prawnych odnoszących się do militarnych i niemilitarnych sytuacji kryzysowych.	64
8. Struktura systemu obronnego państwa.	65
9. Wielotorowa struktura organów kierownictwa politycznego w systemie zarządzania kryzysowego.	68
10. Potoczne – fałszywe wyobrażenie obrony narodowej.	86
11. Zagrożenia bezpieczeństwa państwa.	91
12. Model organu zarządzającego.	95
13. Struktura władzy po 1 stycznia 1999 r.	97
14. Obszary zarządzania sytuacjami kryzysowymi.	100
15. Idea aparatu zarządzającego w systemie zarządzania kryzysowego (skrót K ds. ZSK oznacza komórkę do spraw zarządzania sytuacjami kryzysowymi).	105
16. Koncepcja obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego.	113

BIBLIOGRAFIA

1. Augustyn S., *Strategia nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3 (32)1998.
2. Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964.
3. Clarke M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia).
4. Flakiewicz W., *Informacyjne systemy zarządzania*, PWE, Warszawa 1990.
5. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, Praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
6. Huntington S. P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1997, (przekład H.Jankowska).
7. *Informator Obrony Cywilnej, cz. I*, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1999.
8. Jay A., *Machiavelli i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1996.
9. Kabala E., *Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, BBN, Warszawa 1998.
10. Kitler W., *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, [w:] *Współczesny wymiar obrony narodowej – rola sił zbrojnych i administracji państwowej*, TOW, Zeszyt Problematyczny 2 (16), Warszawa 1999.
11. Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1997.
12. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
13. Kitler W. (kier. nauk.), *Współczesny charakter obrony cywilnej w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, cz. I*, AON, Warszawa 1999.
14. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1998.
15. Krystek J., *Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewodów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie*, AON - BBN, Warszawa 1998.
16. Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1993.
17. Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNiL, Warszawa 1996.
18. Platon, *Państwo*, wyd. ALFA, Warszawa 1994.
19. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997.
20. Teodorowicz J., Bułka W., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, DSO, MON, Warszawa 1998r.
21. Townsed R., *Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi i nie hamować rozwoju*, Warszawa 1976.
22. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.

23. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
24. Stec M., Płoskonka J., Prutis S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
25. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
26. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House 1996.
27. *Zasadnicze założenia strategii obronnej Francji*, wg Białej Księgi o Obronie 1994 r. Francuska misja łącznikowa.
28. *Samoobrona powszechna*, Zeszyt Problematyki nr 4, Zarząd główny TWO, Warszawa 1997.
29. Wystąpienie delegata Wielkiej Brytanii na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) Peter'a Tallentire'a w Brukseli 25 października 1995 roku.
30. Wystąpienie delegata Francji na ćwiczeniu PCM-95 (NATO-BRUKSELA) komandora Francois'a Pezard'a w Brukseli 25 października 1995 r.
31. Palmeri F., *Euroatlantycka zdolność reagowania w przypadku katastrof*, „Przegląd NATO – NATO i Partnerzy”, z 1998r nr 3 (46).
32. Daniel P., *NATO*, Bruksela; wydanie polskie BELLONA.

