

# Paweł Szmitkowski

---

## Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego

---

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 10, 201-211

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Paweł Szmitkowski**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## **Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego**

**Abstrakt:** Pojęcia bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego ewoluowały w ostatnich latach w wyniku dynamicznych zmian środowiska międzynarodowego wywołanych pojawieniem się nowych i ewolucją znanych zagrożeń. Dotychczasowy model faz zarządzania kryzysowego mimo wyraźnie podkreślanego jego dynamicznego charakteru wydaje się być nieadekwatny do istniejących potrzeb. Artykuł stanowi próbę wypracowania nowych rozwiązań w tej dziedzinie, które pozwoliłyby na lepsze odzwierciedlenie procesu zarządzania kryzysowego.

**Abstract:** Security and crisis management terms has been evolved during last few years because of many dynamic changes of international environment, which were provoked by new and evolution of known threats. Current model of crisis management phases although its dynamic character seems to be inadequate to existing needs. Article constitute a try to create new solution of this field which help in better reflect crisis management process.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, fazy zarządzania kryzysowego

**Keywords:** security, crisis management, crisis management phases

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat ewoluowały w sposób niezwykle dynamiczny. Proces ten można obserwować od początku lat 90-tych, kiedy to po transformacji ustrojowej w znacznej części krajów Europy Środkowo-Wschodniej, należących do tzw. „bloku wschodniego” upadł dwubiegunowy układ sił na świecie, kształtowany przez Sojusz Północnoatlantycki z jednej, a Układ Warszawski z drugiej strony. Był to układ jak się wydaje stosunkowo stabilny, kształtowany bowiem przez nakręcaną nieustannie atmosferę wzajemnego zastraszania się możliwością użycia, w chwili bezpośredniej konfrontacji zbrojnej, na niespotykaną dotąd skalę broni jądrowej. Właśnie dlatego to głównie niebezpieczeństwo użycia tej broni kształtowało obraz zagrożeń bezpieczeństwa narodowego przez niemal połowę XX w. Nowa sytuacja, związana z jej wyeliminowaniem, wprowadziła znaczne „zamieszanie” w realizacji polityki bezpieczeństwa państw, w tym oczywiście także przedsięwzięć określanych jeszcze na początku XX w. mianem obrony cywilnej. W przypadku Polski, która nie tylko zmieniła system polityczny, ale także poszukiwała partnera strategicznego, niezbędnego do budowania nowej polityki bezpieczeństwa państwa, sytuacja ta była jeszcze poważniejsza. Funkcjonująca dotychczas Obrona Cywilna, jako jeden z bardziej znaczących elementów układu pozamilitarnego, gwarantujących zapewnienie bezpieczeń-

stwa powszechnego okazała się być strukturą w znacznej mierze archaiczną i źle przygotowaną do stawienia czoła nowym wyzwaniom, związanym z występowaniem coraz to nowych zagrożeń. Poszukiwania alternatywy doprowadziły do próby utworzenia nowego pod względem jakościowym podmiotu, który realizowałby przedsięwzięcia określane mianem zarządzania kryzysowego. Należy w tym miejscu podkreślić, że samo zarządzanie kryzysowe nie było pomysłem polskim. Przedsięwzięcia określane jako *crisis management* realizowane były w wielu krajach Europy Zachodniej, zarówno w odniesieniu do działań zbrojnych, jak i zagrożeń nadzwyczajnych związanych z występowaniem klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych. Ten dualny układ realizacji stał się w warunkach polskich polem ożywionej dyskusji o charakterze merytorycznym, jak należy interpretować oraz w jaki sposób realizować zarządzanie kryzysowe. Pomijając scholastyczny wymiar ten debaty, związany z poruszaniem kwestii terminologicznych związanych z zakresem zastosowania terminu „sytuacja kryzysowa” oraz „kryzys”, należy stwierdzić, że proces budowania oraz wdrażania systemu zarządzania kryzysowego w warunkach polskich napotkał na liczne przeszkody. Miały one charakter zarówno prawny<sup>1</sup>, jak i organizacyjny, strukturalny, funkcjonalny i materialny.

Należy podkreślić, że słabym pomysłem było przekształcenie w 1999 r. Inspektoratów Obrony Cywilnej w Wydziały Zarządzania Kryzysowego, czy uparte kojarzenie zarządzania kryzysowego z przedsięwzięciami wyłącznie obrony cywilnej po swoistym *liftingu*. Błędne – jak się wydaje – było skojarzenie tworzenia Zespołów Reagowania Kryzysowego wyłącznie ze stanem klęski żywiołowej<sup>2</sup>. Nieskuteczne i mylące stało się reagowanie kryzysowe bez jasnych podstaw prawnych dotyczących kompleksowego wykorzystania specjalistycznych sił ratowniczych.

Te, jedynie zdawkowe, przykłady pokazują, że przyjęty model rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego nie jest zbyt skuteczny. Możemy obserwować to w praktyce, w sytuacji występowania niemal rokrocznie coraz bardziej rozległych powodzi.

Co więcej, na kształt systemu zwłaszcza na początku XXI w. ogromny wpływ miały i mają pojawiające się coraz mniej przewidywalne zagrożenia, które w literaturze przedmiotu określane są mianem zagrożeń asymetrycznych. Związane są one z występowaniem niebezpieczeństw wykorzystujących siły

---

<sup>1</sup> *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, stanowiąca sama w sobie akt prawny o dość niejasnych zapisach została przyjęta przez Sejm dopiero w 2007 r.

<sup>2</sup> Spośród ustaw dotyczących stanów nadzwyczajnych jedynie w *Ustawie z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* znajdują się zapisy dotyczące zasad tworzenia i wykorzystania zespołów reagowania kryzysowego uszczegółowione w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*.

i środki trudne do przewidzenia pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Stwarza to wiele trudności związanych z przeciwdziałaniem jeszcze przed wystąpieniem. W chwili materializacji rozmiar i charakter zagrożenia potęguje się na tyle, że jakiegokolwiek działania stają się nieskuteczne. Co więcej, w obliczu ewolucji zagrożeń coraz częściej daje się zauważyć mechanizm, który zjawisko asymetrii przenosi na wydarzenia nacechowane brakiem ludzkiej siły sprawczej, lub mający w razie ich wystąpienia formę pośrednią. Chodzi o zdarzenia noszące znamiona klęsk żywiołowych lub katastrof. Stwierdza się bowiem bez wątpliwości, że „zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe oraz skażenie środowiska – są równe skutkom wojny”<sup>3</sup>. Ich zakres, gwałtowność i skutki uniemożliwiają coraz częściej, nawet krajom posiadającym znaczny potencjał ratunkowy podjęcie skutecznych działań, co świadczy znakomicie o jakościowej zmianie samego pojęcia asymetryczności. Co więcej, na skutek procesu szeroko rozumianej globalizacji daje się zaobserwować coraz wyraźniej nowe zjawisko, które określić można mianem kompaktowości zagrożeń<sup>4</sup>. Wynika ona z faktu obserwowanego z coraz większym nasileniem zjawiska wzajemnej korelacji i inicjowania jednych zagrożeń przez inne, mieszczące się w całkiem innych kategoriach. Przykładowo, zagrożenie o charakterze nadzwyczajnym (klęska lub katastrofa) może pociągnąć za sobą na skutek niewystarczających działań pojawienie się sytuacji noszącej znamiona zagrożenia gospodarczego. To z kolei, przy dalszym braku efektywnych działań, doprowadzić może do niepokojów natury społecznej, wywołanych brakiem środków do godziwego życia. W konsekwencji sytuacja przerozdzić się może w kryzys o charakterze politycznym, wywołany niezadowolaniem społecznym z dotychczasowych działań. W całkowicie ekstremalnym przypadku ten cykl wypadków może się skończyć próbą wymuszenia działań pomocowych poprzez zamieszki lub inne próby działań siłowych. To jedynie niezwykle uproszczone przedstawienie zagadnienia daje podstawę do zastanowienia się nad dotychczasowym kształtem faz zarządzania kryzysowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że praktyczne działanie systemu będącego przedmiotem dywagacji kształtują przede wszystkim zasady oraz właśnie fazy zarządzania kryzysowego.

Pierwsze z nich dotyczą ogólnych reguł jego działania, kolejne wyznaczają algorytm praktycznej realizacji przedsięwzięć i procedur ZK. Za najważniejsze zasady uważa się w chwili obecnej:

- ✓ zasadę prymatu układu terytorialnego – uznaje za podstawową konstrukcję tego modelu układ terytorialny państwa i sprowadza do funkcji pomocniczej układ branżowy,

---

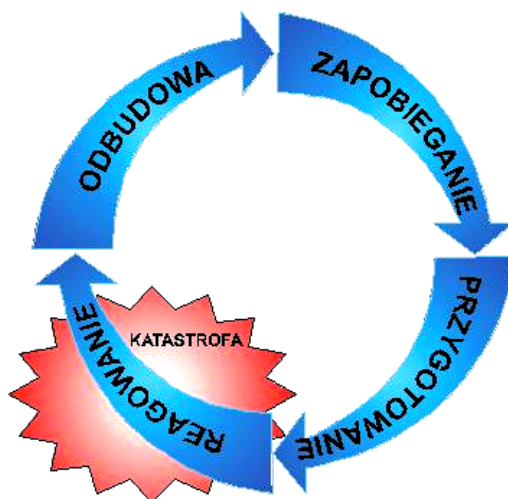
<sup>3</sup> M. Reuner, *National Security. The Economic and Environmental Dimension*, Wordwatch Institute, 5/1989.

<sup>4</sup> termin autorski.

- ✓ jednoosobowe kierownictwo – decyzje podejmuje się jednoosobowo i odpowiada się za nie,
- ✓ zasadę odpowiedzialności organów władzy publicznej – przyjmują one kompetencje i odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych,
- ✓ zasadę zespolenia – przyznanie organom władz administracyjnych ogólnej kompetencji gwarantujących wywiązanie się z nałożonych na nie odpowiedzialności,
- ✓ zasadę kategoryzacji zagrożeń – polega ona na podziale zagrożeń na grupy wg rodzaju i rozmiaru oraz przyporządkowaniu im określonych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych,
- ✓ zasadę powszechności – zarządzanie kryzysowe organizują organy władzy publicznej we współdziałaniu z istniejącymi specjalistycznymi instytucjami i organizacjami oraz ogółem społeczeństwa.

W przypadku faz ich układ zawiera cztery elementy:

Rys. 1. Fazy zarządzania kryzysowego.



Źródło: <http://pldocs.docdat.com>

Analizując szczegółowo poszczególne fazy, w oparciu o literaturę przedmiotu można bez trudu wskazać zadania stawiane systemowi zarządzania kryzysowego w każdej z nich. Należą do nich odpowiednio:

**W fazie zapobiegania:**

- ✓ analiza zagrożeń i ocena wrażliwości systemu na ich wystąpienie,
- ✓ wspieranie badań stosowanych i transferu technologii,
- ✓ powszechna edukacja dla bezpieczeństwa obywateli,

- ✓ stworzenie systemu umożliwiającego skuteczne pozyskiwanie i wykorzystanie zasobów,
- ✓ zapewnienie właściwego kierowania i koordynacji działań.

Zapobieganie odnosi się więc do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki.

### **W fazie przygotowania**

- ✓ opracowanie planów mieszczących się w definicji planowania cywilnego, w odniesieniu do administracji publicznej,
- ✓ przygotowanie sił i środków reagowania, takich jak: stanowisko kierowania, system łączności kryzysowej, system alarmowania oraz personel reagowania kryzysowego, a także ewidencja zasobów sił i środków przydatnych do reagowania kryzysowego.

### **W fazie reagowania**

- ✓ uruchomienie działań prewencyjnych zapobiegających lub minimalizujących możliwość zniszczeń, a po ich wystąpieniu
- ✓ podjęcie akcji ratunkowej celem dostarczenia pomocy poszkodowanym i ograniczenia wtórnych szkód i strat.

### **W fazie odbudowy**

- ✓ krótko - i długoterminowe odtwarzanie infrastruktury i systemów, aż do ich powrotu do pełnej sprawności,
- ✓ zmniejszenie wrażliwości odbudowywanych systemów na kolejne porażenie.

Pewne wątpliwości, w przypadku sumarycznej i syntetycznej analizy faz i realizowanych w nich zadań, budzi niezwykle statyczny obraz prezentowanego wyżej diagramu. Co prawda w literaturze przedmiotu stwierdza się, że jest to układ oparty o zasadę sprzężenia zwrotnego, a więc ewoluujący, podlegający nieustannym modyfikacjom. Należy się jednak zastanowić nad opracowaniem modelu, który jednoznacznie przedstawiałby funkcjonowanie całego systemu.

Aby to uczynić, należy wskazać na pewne najważniejsze jego elementy. Wynikają one niewątpliwie z konieczności wdrożenia w praktyce kardynalnych zasad działania każdego systemu – kompletności i kompleksowości. Można to uczynić jedynie spełniając kilka zasadniczych, jak się wydaje, postulatów.

Po pierwsze, system zarządzania kryzysowego musi stanowić zbiór zamknięty i kompletny, zawierający wszystkie, w ramach dostępnych możliwości poznawczych, kategorie sytuacji kryzysowych. Wpływać to będzie na nazwę, definicję i kształt faz zarządzania kryzysowego. Dotychczasowy model, budowany w oparciu o bardzo wąskie określenie sytuacji kryzysowej i samego kryzysu, ukazuje je przez pryzmat wyłącznie sytuacji noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof. Nie uwzględnia zatem wielu istotnych sytuacji o charak-

terze fizycznie niedestruktywnym, wpływających jednak w sposób destabilizujący na działanie systemu państwowego w rozmaitych jego wymiarach. Skutki te należy dostrzec odpowiednio szybko, aby nie dopuścić do reperkusji długofalowych, związanych w konsekwencji z możliwością fizycznej już wówczas destrukcji pewnych elementów systemu państwowego. Przykładów tego typu sytuacji jest bardzo wiele. Chociażby kryzys gospodarczy, który mimo braku symptomów fizycznego zniszczenia w pierwszym momencie zaistnienia i brakiem wyrazistego zagrożenia dla przeciętnego obywatela, a często także organów władzy, doprowadza w konsekwencji do upadłości podmiotów gospodarczych, często w skali globalnej, generując w konsekwencji, w wymiarze długofalowym fizyczną destrukcję. Mechanizm ten, noszący miano kompaktowości zagrożeń, został wcześniej wskazany i scharakteryzowany.

Po drugie, model systemu powinien uwzględniać całą gamę sytuacji nagłych, które jednak nie ewoluują w kierunku kryzysowych, a co za tym idzie, przy dostrzeżeniu ich wystąpienia nie wymagają uruchamiania procedur reagowania kryzysowego. Gwarantuje to holistyczne ukazanie geografii zagrożeń, także tych mniej istotnych, z którymi jednak bardzo często kojarzone jest działanie systemu. Wynika to, jak należy przypuszczać, z braku elementarnej wiedzy wśród społeczeństwa, a niekiedy także administracji, szczególnie samorządowej. Takie kojarzenie stało się jednak powszechną praktyką, która stała się swoistym zwyczajem i wymaga uwzględnienia w teoretycznych rozważaniach na temat faz. Sprzyja temu także próba, słuszna jak się wydaje, skojarzenia, a w dalszej przyszłości zespolenia działania systemu zarządzania kryzysowego z funkcjonowaniem centrów powiadamiania ratunkowego. Od momentu wprowadzenia ujednoliconego numeru alarmowego 112<sup>5</sup> budowa coraz bardziej funkcjonalnych i rozbudowanych CPR-ów staje się rzeczywistością. Praktyka wskazuje, że możliwości działania niektórych z nich<sup>6</sup> są wręcz imponujące i umożliwiłyby z całą pewnością wykorzystanie ich jako jednego z kanałów pozyskiwania i klasyfikowania informacji o zagrożeniach. Przekazywana do CPR-u wiadomość byłaby ważona pod kątem jej przydatności dla właściwego centrum zarządzania kryzysowego, a następnie przekazywana tam w celu uruchomienia systemu na wypadek sytuacji wykraczających poza definicję zdarzeń nagłych. To doskonały sposób usprawnienia pracy systemu poprzez zwiększenie spektrum źródeł pozyskiwania informacji oraz zwielokrotnienie kanałów informacyjnych o zaistnieniu sytuacji kryzysowej<sup>7</sup>. Takie rozwiązanie wymaga jednak ujęcia i ideowego zobrazowania w kompleksowym, dynamicznym modelu faz zarządzania kryzysowego.

---

<sup>5</sup> *Dyrektywa Rady 91/396/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego.*

<sup>6</sup> Doskonałym przykładem może być tutaj Centrum Powiadamiania Ratunkowego województwa wielkopolskiego.

<sup>7</sup> *Projekt nowelizacji Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2011 r.*

Po trzecie, system zarządzania kryzysowego jest postrzegany w kategoriach wyłącznie negatywnych, jako element systemu bezpieczeństwa przygotowujący i reagujący na zagrożenia. Widać to już w samych definicjach znajdujących się chociażby w aktach prawnych. I tak sytuacja kryzysowa interpretowana jest jako

sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków<sup>8</sup>. Z kolei zarządzanie kryzysowe jest ujmowane jako „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>9</sup>.

Jest to podejście oczywiście uzasadnione i słuszne, chodzi jednak o rozwinięcie sposobu myślenia o niebezpieczeństwach i postrzeganiu ich w kategoriach nie tylko zagrożeń, lecz także wyzwań i szans<sup>10</sup>. Już sama etymologia słowa kryzys (*krino* – rozstrzygam, *krisis* – przełom) ukazuje jego neutralny charakter, który jednak w dobitny sposób ukazuje newralgiczność danego punktu lub wycinka rzeczywistości.

I nie chodzi tutaj bynajmniej o czysto teoretyczny, akademicki wywód, którego skutkiem ma być lansowane obecnie często pozytywne podejście do wyzwań dnia codziennego. Ma to znacznie głębszy, pragmatyczny wymiar. Otóż pozytywne podejście do kwestii potencjalnych sytuacji kryzysowych, w połączeniu z właściwym nastawieniem do radzenia sobie z nimi powinna skutkować zmianą położenia środka ciężkości w przypadku realizacji faz. Działanie negatywne w stosunku do zagrożeń kształtuje w nas odruch: akcja-reakcja. Nie spieszymy się z przygotowaniem do czegoś, co wydaje się nam nieprzyjemne, czy wręcz groźne. Inaczej w przypadku postrzegania potencjalnej przeszkody w kategorii wyzwania. Jesteśmy wtedy w stanie zmobilizować siły, aby sprostać wyzwaniu, zwłaszcza w perspektywie, gdy rzeczywistość po jego przezwyciężeniu będzie jakościowo lepsza.

W rezultacie, mając na uwadze nie tylko psychologiczne, lecz także logiczne, zdroworozsądkowe podejście, należałoby położyć szczególny nacisk na prewencję i przygotowanie. Im bowiem lepsze zaplecze, zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym i rzecz jasna materialnym, tym ewentualne działanie będzie skuteczniejsze. Co za tym idzie potencjalne straty, w myśl maksymy „lepiej zapobiegać niż leczyć”, będą niepomiernie mniejsze. W kontekście

---

<sup>8</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. (tekst jednolity), art. 3, p. 1).

<sup>9</sup> Tamże, art. 2.

<sup>10</sup> Piszę o tym często w swoich publikacjach M. Cieślarczyk.

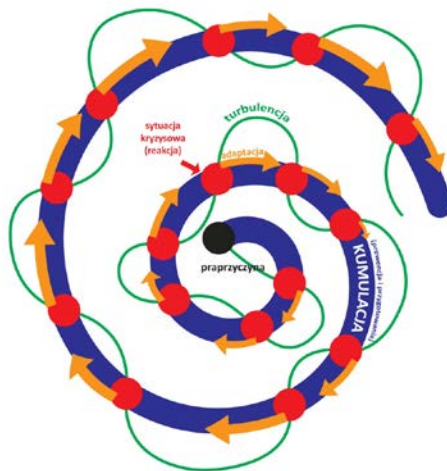


tym warto zaznaczyć, że obie dotychczas wyodrębniane fazy powinny być realizowane łącznie, z czym niestety kłóci się dotychczasowe ujęcie faz. Nie można bowiem na początku stosować mechanizmów prewencyjnych, później zaś przygotowywać systemu. Okazać się wówczas może, że ewentualne zdarzenie kryzysowe zastanie nas w przysłowiowe „pół drogi” do celu, co zniweczy jakiegokolwiek możliwości reagowania, a tym samym wygeneruje nadmierne straty.

Oczywiście należy zdawać sobie sprawę, że tego typu myślenie napotka na znaczny opór. Ciężko bowiem przygotowywać system, gdy po pierwsze nie wiemy, jak tak na prawdę powinien wyglądać, po drugie nie do końca znamy jego realne możliwości, zaś po trzecie nie mamy wystarczających środków na jego zabezpieczenie. Nie można jednak w takiej sytuacji opuścić rąk i stać w miejscu. Praktyka wskazuje<sup>11</sup>, że przy odrobinie szczerych chęci i woli współpracy można osiągnąć całkiem zadowalające efekty.

W tym miejscu dochodzimy do momentu, w którym można zaproponować nie idealny rzecz jasna, ale inny, bardziej dynamiczny i obrazowy model faz zarządzania kryzysowego. Należy pokreślić, że jest to pewnego rodzaju projekt, a przesłaniem jego powstania jest sprowokowanie dyskusji, która być może doprowadzi w konsekwencji do powstania modelu zbliżonego do idealnego, w rozumieniu odzwierciedlenia obiektywnie istniejącej rzeczywistości i potrzeb oraz możliwości w zakresie prawidłowego kierowania sytuacjami kryzysowymi.

Rys: 2: Fazy zarządzania kryzysowego (projekt autorski).



Źródło. Opracowanie własne.

<sup>11</sup> Konkluzja taka wynika z wyników badań systemu zarządzania kryzysowego przeprowadzonych dla potrzeb Ogólnopolskiego Projektu Badawczego pt. System bezpieczeństwa RP.

Powyższy diagram ukazuje koegzystencję sytuacji mających znamiona niebezpieczeństw z działaniem systemu zarządzania kryzysowego usytuowanego na osi rzeczywistości ukazanej w postaci podkreślającej jej dynamikę spirali. Jest bowiem niezwykle istotne, aby struktura i działanie systemu zarządzania kryzysowego w miarę możliwości nadażało za niezwykle żywiołowymi w ostatnim czasie zmianami otaczającego nas świata.

Zaistniałe niebezpieczeństwa – jak wspomniano już wcześniej – nie zawsze osiągają wymiar sytuacji kryzysowych. Stąd też zmienny ich przebieg. Zdarzenia nagle są odległe od osi systemu, aczkolwiek powinny podlegać obserwacji na wypadek, gdyby ich charakter uległ niespodziewanej zmianie. Jest bowiem prawdopodobne, że zdarzenie, które w pierwszej chwili nie stanowi sytuacji kryzysowej, w wyniku pojawiających się czynników zmiennych przyjmie taką właśnie postać. W chwili, gdy przekroczy ono próg *quasi* obiektywnie zdefiniowanej sytuacji kryzysowej, znajduje swoje odzwierciedlenie na osi systemu. Nie oznacza to jednak, że jest to punkt, w którym zaczyna on działać. Ciągły charakter zarządzania, wyartykułowany chociażby w zasadach ZK determinuje permanentne jego działanie w fazie kumulacji (prewencji i przygotowania). Kumulacja ma tutaj wieloraką wymowę. Stanowi także bazę dla wszelkiego rodzaju działań, koegzystuje bowiem ze wszystkimi pozostałymi fazami. Oznacza zarówno czynności o charakterze legislacyjnym, jak i organizacyjnym oraz *stricte* z nią kojarzonym – materialnym. Musi być realizowana, co należy podkreślić, w różnych wymiarach zarówno w czasie braku sytuacji kryzysowych, jak i w chwili ich wystąpienia, eskalacji, momencie powstania kryzysu oraz w czasie adaptowania systemu do warunków po jego wystąpieniu.

Charakterystyczne w nowym modelu jest scalenie ze sobą dwóch występujących dotychczas odrębnie faz. Powoduje to jednoznaczne wskazanie na równoczesne, a co więcej, powiązane realizowanie zarówno prewencji, jak i przygotowania. Stanowi także próbę podkreślenia niesłychanej bliskości obu terminów. Działania zapobiegawcze, a więc prewencyjne stanowią przecież jedną z form przygotowania się do sprostania warunkom wystąpienia znanych lub domniemanych czynników zmiennych. W sytuacji, gdy oba terminy stanowią w dość sporej – jak się wydaje – części zbiór wspólny, korzystniejsze z punktu widzenia rozważań teoretycznych, jak i zastosowań pragmatycznych, jest ukazanie ich w postaci współbieżnej.

Na tle fazy kumulacji realizowana jest kolejna z faz zarządzania kryzysowego – reakcja. Jej nazwa jest w zasadzie identyczna z terminem prezentowanym w dotychczasowym ujęciu. Diagram wskazuje jednak na niedookreślenie momentu jej zaistnienia. Nie można bowiem jednoznacznie przedstawić jej w formie cyklicznej. Moment zaistnienia zależy bowiem od przebiegu obrazującego turbulencyjne zmiany rzeczywistości. W chwili, gdy spłot wydarzeń daje podstawę do określenia ich mianem sytuacji kryzysowej należy jak najszybciej rozpocząć fazę reagowania, która będzie tym skuteczniejsza, im rzetelniej przygotowana zostanie faza kumulacji.

Długość trwania fazy reagowania zależy od powagi i rozległości zaistniałej sytuacji. Nie bez znaczenia pozostaje także moment rozpoczęcia samej reakcji. Im wcześniej bowiem zaczniemy działać, tym większa pojawia się szansa na sprawne, skuteczne i mniej rozciągnięte w czasie prowadzenie działań zmierzających do rozwiązania sytuacji kryzysowej. Nie bez powodu używany jest tutaj właśnie ten termin. Istotą działania systemu powinno być bowiem rozpoczęcie działania w chwili, gdy sytuacja nie przerodzi się jeszcze w kryzys, który jest zjawiskiem o wiele poważniejszym. Powoduje bowiem z definicji zerwanie działania systemu, co w konsekwencji znacząco wydłuża i komplikuje działania związane z reagowaniem, rozszerzając – często bardzo znacząco – ich zakres. Jest więc kwestia czystej pragmatyki i zdrowego rozsądku przystąpienie do reagowania w jak najwcześniej rozpoznanej sytuacji kryzysowej.

Ostatnią z zaproponowanych w modelu dynamicznym faz jest adaptacja. W ujęciu klasycznym odpowiada jej faza „odbudowy”, która poprzedzona jest zaznaczoną w bardzo wyraźny sposób „katastrofą”. W poprzednich rozważaniach podkreślono, że nie każda z zaistniałych sytuacji kryzysowych ma charakter negatywny, co więcej, nie zawsze nosi znamiona zjawiska jednoznacznie destruktywnego. Zmiany zachodzące w obiektywnie postrzeganej rzeczywistości, wpływające na jej kształt i charakter, mogą mieć bowiem w konsekwencji pozytywne skutki<sup>12</sup>, a więc nie wymagają de facto odbudowy, lecz umiejętnego wymuszenia ich wystąpienia w fazie reagowania oraz dostosowania się do ich wystąpienia poprzez adaptację. Z drugiej strony, w przypadku, gdy skutki są jednak negatywne, także wpływają na istniejące otoczenie w taki sposób, że konieczne jest dostosowanie prawa, struktury organizacyjnej systemu państwowego, infrastruktury, a nawet sposobu myślenia do zmian przez nie wywołanych. Na powyższym diagramie zobrazowano także zróżnicowany okres adaptacji. Wartość wektora symbolizującego tą fazę jest bowiem różna, tak jak różny jest czas powrotu do quasi stabilnej sytuacji po zaistnieniu rozległej zmiany rzeczywistości i warunków funkcjonowania systemu państwowego.

Zaprezentowany powyżej dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego jest próbą podjęcia dyskusji na ten temat w szerszym gronie osób zajmujących się tą problematyką. Jest on wynikiem przemyśleń inspirowanych badaniami przeprowadzonymi w ramach realizacji ogólnopolskiego projektu badawczego pt. „System bezpieczeństwa narodowego RP”, w którym jednym z zagadnień był system zarządzania kryzysowego w administracji publicznej.

Po dokonaniu analizy działania systemu w jednostkach administracyjnych od szczebla miejskiego do wojewódzkiego, można dojść do wniosku, że jednym z powodów niedoskonałego ich funkcjonowania są niedopracowane, a niekiedy archaiczne podstawy teoretyczne, mające z kolei wpływ na podstawę prawną legitymizującą działanie struktur organizacyjnych i układu funkcjonalnego.

---

<sup>12</sup> Przykładem może być chociażby transformacja ustrojowa w Polsce po 1989 r.

Należy więc przededefiniować wiedzę źródłową, aby nieustannie modyfikowany system nie był modernizowany w sposób sztuczny, pozbawiony głębszej refleksji teoretycznej, opartej wszakże na solidnych i rzeczowych podstawach w postaci wyników badań naukowych.

Nie może to być proces zbyt długo i zbyt krótkotrwały. W rezultacie pojawia się szansa na wypracowanie rozwiązań pozwalających na skonstruowanie kompletnego i kompleksowo działającego systemu zarządzania kryzysowego.

## **Bibliografia**

*Dyrektywa Rady 91/396/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie wprowadzenia jednego europejskiego numeru alarmowego.*

Projekt nowelizacji Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2011 r.

Reuner M., *National Security. The economic and environmental dimension*, Word-watch Institute, 5/1989.

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.*

*Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.*

*Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. (tekst jednolity).*