



## **Stanisław Lipski, Ryszard Leszczyński**

# **Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa.**

Wizja, misja i zasady systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych

Badając rozwój jednostki i społeczeństw na przestrzeni dziejów, można zaobserwować, że kryzysy były wyróżniającymi się okresami w ich egzystencji. Zmianie ulegały także obszary ich występowania. W XX w. kryzysy stanowiły istotny element wpływający na funkcjonowanie jednostek i społeczeństw. Na tej podstawie formułowane są opinie o nowych obszarach kryzysów, cechujących się znaczną zmiennością<sup>1</sup>. Jednocześnie pojawiają się ich nowe rodzaje, będące konsekwencją dotychczas nieznanymi lub niezauważanymi zagrożeniami (np. bioterroryzm, cyberterroryzm itd.). Poszerza się też zakres klęsk, katastrof, kataklizmów, epidemii, aktów terroryzmu, napięć, konfliktów itd. oddziałujących na jednostki i społeczeństwa. Zagrożenia te mogą powodować zachwianie się stabilności systemów społecznych i towarzyszących tym zjawiskom niepewności. Stan ten spowodował zainteresowanie się problematyką kryzysową wielu dyscyplin nauk społecznych (psychologii, socjologii, politologii, administracji, organizacji i zarządzania itp.)<sup>2</sup>.

Minione kilkadziesiąt lat to dalszy wzrost zainteresowań kryzysem i dokonujących się w jego obszarze zmian. Następuje przewartościowanie postrzegania kryzysów. Nie stanowią już one zjawisk szczególnych czy wyjątkowych w funkcjonowaniu jednostki i społeczeństw w ujęciu czasowym bądź przestrzennym. Dlatego nie są w sposób szczególny wyróżniane. Obecnie obszar i postrzeganie kryzysów ulega istotnym przeobrażeniom ze względu na:

- ilościowy wzrost źródeł kryzysów,

<sup>1</sup> J. Coleman, *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1, s. 9.

<sup>2</sup> Obecnie kryzysy odnoszone są także m.in. do obszaru nauki, wiedzy, wiary, wartości itp.

- zwiększenie ich natężenia,
- potencjalne możliwości wystąpienia kryzysu we wszystkich sferach aktywności ludzkiej,
- występowanie na wszystkich szczeblach (poziomach) struktury organizacyjnej państwa,
- ponadnarodowy zasięg<sup>3</sup>.

Ludzkość od początków swego istnienia ma do czynienia z niekorzystnymi dla niej zjawiskami. Ich źródło stanowią zdarzenia losowe, niepowodzenia czy też porażki. Życie każdego człowieka z osobna i egzystencja grupowa jako społeczeństwa są naznaczone ciągłymi zmianami w następstwie krytycznych zdarzeń. Funkcjonowanie w otoczeniu (środowisku) niepewnym, w którym obok zjawisk pozytywnych występują także negatywne, powoduje stan wewnętrznej nierównowagi, co w konsekwencji nieuchronnie prowadzi do kryzysów.

Zagadnienia związane z kryzysami stanowiły trudne do rozwiązania problemy nie tylko ubiegłego stulecia, lecz także ostatnich lat. Opracowania historyczne ukazują wiele przykładów świadczących o tym, iż kryzysy były przyczyną upadku państw<sup>4</sup> i kultur, a jednocześnie odgrywały istotną rolę w tworzeniu nowych ideologii, mocarstw i struktur społecznych<sup>5</sup>. Narodziny i rozwój kapitalizmu zaowocowały pojawieniem się nowej rodziny kryzysów – kryzysów ekonomicznych<sup>6</sup>. Zbyt daleko idącym uproszczeniem byłoby jednak budować teorię kryzysu wyłącznie na podstawie kryzysów ekonomicznych, chociaż zjawiska te – w różnej skali, zasięgu i natężeniu – najczęściej można odnotować. Dotykają one bowiem różnych dziedzin współczesności.

Kryzys jako pojęcie występuje w wielu dyscyplinach nauki, rozważających różne aspekty funkcjonowania człowieka czy społeczeństwa w zmieniających się warunkach spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym. Z tego względu termin ten posiada różnorodne odniesienie przedmiotowe. Z całą pewnością ograniczenie interpretacji tego pojęcia jedynie do określonej dyscypliny nauki byłoby znacznym uproszczeniem jego odniesienia przedmiotowego. Można bowiem ten termin odnieść nie tylko do zjawisk społecznych, ale również technicznych, medycznych, militarnych itp., do osób, grup i zbiorowości o ustalonej organizacji wewnętrznej i systemie zarządzania (państwo, województwo, powiat, gmina itd.). Kryzys postrzegać można w różnej skali i perspektywie, z uwzględnieniem wielorakich okoliczności przyczynowo-skutkowych.

W literaturze przedmiotu rozważane są następujące kryzysy:

- organizacji postrzeganych jako gospodarcze (np. przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe),
- polityczne – podmiotów władzy i administracji publicznej,

<sup>3</sup> P. Chmielewski, *Semantyka kryzysu*, „Problemy Zarządzania” 2003, nr 2, s. 8.

<sup>4</sup> Dobitym przykładem jest upadek Polski wskutek rozbiorów w latach 1772–1795. W tym okresie Wolter wymyślił swój słynny *bon mot*: „Jeden Polak – to sam urok, dwóch Polaków – awantura, trzech Polaków – o, to już Sprawa Polska”, [za:] N. Davies, *Boże Igrzysko. Historia Polski*, t. 1, Kraków 1997, s. 560. Inne przykłady: upadek Cesarstwa Rzymskiego, Cesarstwa Bizantyjskiego itp.

<sup>5</sup> *Zarządzanie w kryzysie*, red. B. Wawrzyniak, Warszawa 1984, s. 9.

<sup>6</sup> Pierwszy kryzys gospodarczy wystąpił w 1825 r. w Anglii, obejmując swym zasięgiem jeden kraj (nadprodukcja). Kryzys o skali większej niż jedno państwo wystąpił w 1857 r. (objął swym zasięgiem Europę i Amerykę). Najostrzejszy w skutkach kryzys światowy wystąpił w latach 1929–1933.

- działalności prowadzonej na różnych płaszczyznach obywatelskiej, społecznej czy też państwowej aktywności (np. oświatowej, naukowej, religijnej, socjalnej, ekonomicznej itp.),
- polityczno-militarne między państwami lub blokami państw<sup>7</sup>.

Niemiecka znawczyni omawianej problematyki A.K. Smutek-Riemer, rozważając współczesne definicje kryzysu, konstatuje, że „wszystkie z nich oddają jedynie częściowo znaczenie tego terminu, gdyż każda próba precyzyjniejszego zdefiniowania tego pojęcia przypomina kwadraturę koła. Stwierdza także, iż „każda płaszczyzna ludzkiej działalności (i nie tylko) jest potencjalnym źródłem i obszarem kryzysu. Wiele zdarzeń, w tym szczególnie postęp, mają kryzysowy charakter. Wszyscy mówią o kryzysie – pojęcie to stało się atrakcyjne, a pole jego funkcjonowania ulega poszerzeniu”<sup>8</sup>. Następnie wyraża pogląd, że podobnie jak z kryzysem, który funkcjonując jako pojęcie ogólne, jest wszystkim, ale ostatecznie niczym, także terminy pochodne, takie jak np. „zarządzanie w kryzysie” (*Kriesenmanagement*) czy też „wczesne rozpoznanie kryzysów” (ang. *Early Warning*; niem. *Fruhwarnung*) są również niczym.

Z rozważań autorki można wysnuć wniosek, że ponieważ pojęcie kryzys nie wyjaśnia niczego w sposób należyty, dlatego nie może być podstawą podejmowania konkretnych działań. Wydaje się, iż trudno zgodzić się z tak zaprezentowanym poglądem.

Próby uściślenia pojęcia „kryzys” związane są z wieloma gałęziami i dyscyplinami nauk podejmującymi problematykę tego zjawiska. Są zatem odzwierciedleniem akceptowanych przez te nauki określonych aspektów poznawczych i funkcjonują przeważnie jako analizy i opisy zjawisk, które uznane zostały przez badaczy za zjawiska kryzysowe. Jednak należy przy tym zastrzec, iż przyporządkowanie konkretnego zjawiska do określonego rodzaju kryzysu wynika bardziej z intuicji badającego niż z wcześniej poczynionych ustaleń teoretycznych.

W publicznym obiegu termin kryzys jest nadużywany. Wokół tego pojęcia powstała cała rodzina słów utożsamiana z tym zjawiskiem, m.in.: schyłek, zmierzch, zanik, rozkład, przełom, przesilenie, punkt zwrotny, upadek, klęska, katastrofa, zagłada, koniec.

W języku potocznym kryzys oznacza zazwyczaj „niekorzystną sytuację odbiegającą od przyjętych i stosowanych w danym systemie norm prawnych i zwyczajowych, która występuje w danej chwili bądź też może zaistnieć. Ujęcie takie umożliwia zastosowanie tego pojęcia w odniesieniu zarówno do sfery gospodarowania, np. przedsiębiorstwa (firmy, holdingu), jak i do zachowań człowieka czy grup społecznych (stres), a także konfliktu zbrojnego. Świadomość wielowymiarowości znaczenia tego pojęcia skłania do odrotu od jednowymiarowego wyjaśnienia”<sup>9</sup>.

Termin kryzys ma złożony źródłostów. W języku greckim *krisis* pochodzi od *kri-nein* (oddzielać)<sup>10</sup>. Przepuszczalnie jego genezy można się również doszukiwać

<sup>7</sup> Na ten typ kryzysów zwrócił uwagę Dwight Eisenhower: „nie mogę przypomnieć sobie dnia, który by nie przyniósł większego lub mniejszego kryzysu. Między styczniem 1961 r. a połową 1966 r. świat doświadczył aż 47 międzynarodowych kryzysów”, [za:] *Zarządzanie...*, op. cit., s. 10.

<sup>8</sup> Por. A. Kasprzewski, *Kryzys – wieloaspektowość pojęcia*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 1998, t. 32, nr 3 s. 283.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 279 i n.

<sup>10</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 285.

w słowach należących do języków indoeuropejskich, rozpoczynających się od *krei-* (oddzielać) lub *ker-* (przeciąć)<sup>11</sup>. Ogólne (uniwersalne) definicje kryzysu występujące w słownikach wyjaśniają, iż termin ten oznacza moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot<sup>12</sup>, w odniesieniu do przeżyć, poglądów indywidualnych, do rozwoju kultury, nauki, wypadków politycznych itp.<sup>13</sup> Natomiast w naukach medycznych oznacza najcięższy, przełomowy okres choroby, przesilenie<sup>14</sup>.

W literaturze przedmiotu termin ten ma wiele niejednoznacznych interpretacji. Według R. Oldcorna, „kryzys jest wynikiem nieplanowanych zdarzeń zakłócających lub zagrażających normalnemu funkcjonowaniu społeczeństwa. W czasach niepewności, ryzyka i niepełnej informacji, kryzys staje się cechą współczesnych organizacji, a nie stanem wyjątkowym. Zdarza się nawet w najlepiej zarządzanych organizacjach, jest nie do ominięcia”<sup>15</sup>. Zbliżone znaczenie pojęcia „kryzys” prezentuje J.R. Caponigro, według którego „kryzysem jest każde wydarzenie lub działanie, które może mieć potencjalnie negatywne oddziaływanie na wiarygodność i sprawność... organizacji i co jest typowe, pozostaje lub wkrótce będzie poza kontrolą”<sup>16</sup>. Także R. Barton twierdzi, że „kryzys to główne, nieprzewidywalne wydarzenie, które ma potencjalnie negatywne efekty, znacząco ograniczające działalność organizacji”<sup>17</sup>. Z kolei Ch.F. Hermann podkreśla, że „kryzys to stan, który zagraża przetrwaniu organizacji, realizacji jej celów, ogranicza czas dostępny na podjęcie działań zaradczych i zaskakuje decydentów swoim pojawieniem się, stwarzając w ten sposób warunki silnej presji”<sup>18</sup>. Autor ten w przedstawionej definicji wskazuje na następujące cechy kryzysu: krótki czas na podjęcie decyzji, niski stopień przewidywalności oraz wysoki stopień niepewności.

Należy podkreślić, że powyższa definicja jako jedna z najstarszych w literaturze przedmiotu, znalazła szereg rozwinięć. Jednym z jej postaci jest sformułowane przez I.I. Mitroffa określenie, iż „kryzys jest efektem pojawienia się nieoczekiwanych zakłóceń w działalności organizacji, w tym czynników zewnętrznych i wewnętrznych o losowym charakterze. Rozumiany w ten sposób kryzys ma charakter nagły, często eksplozywny, nieoczekiwany i tym samym trudny do opanowania bez zastosowania specjalnych środków zaradczych”<sup>19</sup>.

W polskiej literaturze przedmiotu za klasyczną można uznać definicję sformułowaną przez B. Wawrzyniaka: „kryzys jest traktowany jako sytuacja wielkiego zagrożenia organizacji jako całości, w której na skutek spiętrzenia się różnorodnych trudności i nasilenia zjawisk konfliktowych zagrożona jest realizacja jej podstawowych funkcji”<sup>20</sup>.

<sup>11</sup> *Zarządzanie...*, red. B. Wawrzyniak, s. 10.

<sup>12</sup> Por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, *op. cit.*, s. 285.

<sup>13</sup> *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2001, s. 362.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 362.

<sup>15</sup> R. Oldcorn, *Management*, Londyn 1989, s. 237.

<sup>16</sup> J.R. Caponigro, *The Crisis Counselor A Step-By-Step Guide to Managing a Business Crisis*, NTX, s. 5.

<sup>17</sup> R.M. Barton, *Crisis Management*, Oxford 1993, s. 12.

<sup>18</sup> Ch.F. Hermann, *Some Consequences of Crisis which Limit Viability of Organizations*, „Administrative Science Quarterly” 1963, nr 8, [cyt. za:] S. Slatte, D. Lovett, *Restrukturyzacja firmy. Zarządzanie przedsiębiorstwem w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 45.

<sup>19</sup> I.I. Mitroff, *Managing Crises Before They Happen*, New York 2001, s. 5 i n.

<sup>20</sup> *Zarządzanie...*, *op. cit.*, s. 38–39.

Interesującą definicję tego terminu prezentuje M. Czerska. Według autorki, „kryzys pojawia się [...] wówczas, gdy dotychczasowy model organizacyjny nie zapewnia już dalszego efektywnego funkcjonowania. W tym aspekcie kryzys polega na ujawnieniu rozbieżności między dotychczasowym – statycznym z natury rzeczy – modelem organizacyjnym a zmienionymi – dynamicznymi ze swej natury – zewnętrznymi warunkami jego funkcjonowania”<sup>21</sup>. Ponadto twierdzi się, że zjawisko to jest zwykle wynikiem błędów decyzyjnych popełnianych przez kadre zarządzającą w bieżących i przyszłych interakcjach z otoczeniem. Inni autorzy dodają, że organizacja znajdująca się w stanie kryzysu charakteryzuje się zwykle obniżonymi zdolnościami likwidowania zaistniałej sytuacji<sup>22</sup>.

Zbliżone podejście prezentuje G. Gierszewska, wyrażając pogląd, że „kryzys to sytuacja bądź stan, w którym wskutek spiętrzenia się trudności zagrożona jest realizacja podstawowych funkcji [...] przy jednoczesnym ograniczeniu zdolności organizacji do zlikwidowania zaistniałych sytuacji lub stanu”<sup>23</sup>.

Zaprezentowany przegląd definicji zaczerpniętych z literatury zachodniej i polskiej pozwala na identyfikację następujących cech kryzysu:

- gwałtowność narastania,
- nieprzewidywalność,
- losowość,
- ograniczony czas na podjęcie decyzji,
- utrata kontroli nad jego przebiegiem.

Analiza sfer znaczeniowych pojęcia „kryzys” wskazuje, że termin ten przypuszczalnie najwcześniej pojawił się w naukach medycznych w odniesieniu do pojedynczego człowieka. P. Ricoeur wyróżnił cztery następujące elementy zawierające się w tej sferze:

- cierpienia lub złego samopoczucia (patologia),
- zakłócenia rytmu choroby w formie napadu lub nagłego ataku,
- interpretacji objawów chorobowych – diagnozy (interwencja medyczna),
- poprawy / pogorszenia (prognoza alternatywna)<sup>24</sup>.

Kolejna sfera znaczeniowa nie wiąże kryzysu ze skutkami katastroficznymi, lecz z przełomem w funkcjonowaniu układu (organizmu). Typowym przykładem tego rodzaju kryzysu są stany psychofizjologiczne organizmu człowieka (np. w okresie dojrzewania). W tym ujęciu kryzys jest stanem charakteryzującym się okresową odmiennością układu, niezbędnym etapem w jego rozwoju<sup>25</sup>. Wymienione dwie sfery znaczeniowe terminu „kryzys” odnoszą się do układów jednostkowych (pojedynczych organizmów).

Następna sfera dotyczy społeczeństwa (ludzkości) ogarniętego kryzysami, takimi jak: ekonomiczne, polityczne, organizacji, techniczne, militarne itd.

Czwarta sfera znaczeniowa kryzysu obejmuje zjawiska wielkiego zagrożenia, klęsk i katastrof o negatywnych skutkach dla społeczeństwa (ludzkości). Powo-

<sup>21</sup> M. Czerska, *Organizacja przedsiębiorstw. Metodologia zmian organizacyjnych*, Gdańsk 1996, s. 10.

<sup>22</sup> B. Wawrzyniak, Z. Dworecki, *Funkcjonowanie organizacji gospodarczych kryzysie*, Warszawa 1985, s. 12.

<sup>23</sup> G. Gierszewska, *Strategie kryzysowe w warunkach globalizacji*, Szczecin 2002, s. 15.

<sup>24</sup> C.F. von Weizacker, *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, t. 2, Warszawa 1985, s. 86.

<sup>25</sup> Por. R. Wróblewski, E. Jendraszczyk, *Warunki powstawania kryzysów polityczno-militarnych i ich charakter*, [w:] *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku „KAPPA”*, [praca zbiorowa], Warszawa 1997, s. 11.

dowane są one przez siły natury lub rozwojem cywilizacyjnym człowieka, często wymykającym się spod jego kontroli. Skutkiem ich wystąpienia jest zagrożenie człowieka, społeczeństwa i środowiska, w którym egzystuje. Typowymi zjawiskami tej sfery są klęski żywiołowe (powodzie, pożary, wichury itp.) oraz katastrofy (np. ekologiczne, komunikacyjne, budowlane itd.).

Ostatnia sfera może być rozważana na gruncie epistemologii i związana jest z kryzysem nauki. Zjawisko to zawiera się w nieciągłości czasowej, przemienności stanów równowagi i zakłócenia równowagi<sup>26</sup>.

Kolejne desygnaty rozważanego pojęcia to:

- forma (faza) konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami, do konfliktu zbrojnego włącznie<sup>27</sup>,
- sytuacja powstała w wyniku prowadzenia działań wojennych, grożąca utratą inicjatywy i możliwością porażki, wymagająca podjęcia zdecydowanych i wszechstronnych kroków zaradczych<sup>28</sup>.

Należy zauważyć, iż zaprezentowany zbiór desygnatów kryzysu odnosi się do takich układów (systemów), jak: organizm, instytucja, organizacja, w tym również społeczeństwo (systemy: polityczny, społeczny, ekonomiczny itp.). Kryzys określa pewien stan psychiczny człowieka lub zjawisko społeczne, nie jest natomiast zjawiskiem fizycznym.

Szczegółowa analiza przedstawionych sfer znaczeniowych kryzysu pozwala na wysunięcie wniosku, że ich cechą wspólną są przyczyny zewnętrzne – zmiana warunków zewnętrznych zmniejsza skuteczność mechanizmów regulacji układu i prowadzi do stanu nierównowagi, oraz wewnętrzne – przesunięcie w działaniu układu poza granice stabilności (homeostazy) wpływa na obniżenie skuteczności mechanizmu regulacyjnego<sup>29</sup>.

Kryzys jest zawsze stanem ewoluującym i pojmowanym jako przejściowy. Stan kryzysu następuje po stanie rozumianym jako względnie normalny. W konsekwencji kryzys albo przeradza się w katastrofę, albo zostaje wchłonięty przez układ (organizm), pociągając następstwa różnorodnej natury i wagi. Dlatego też, zdaniem T. Rene, nie można mówić o permanentnym kryzysie<sup>30</sup>.

Uwzględniając powyższe rozważanie, można przyjąć, że kryzys stanowi jedną z faz funkcjonowania danego bytu (układu, systemu), którego podstawowym atrybutem jest niestabilność funkcjonalna<sup>31</sup>. Kryzys oznacza przełom między dwoma, jakościowo różnymi, etapami dowolnego procesu, kończy jeden etap – dotychczasowy sposób działania, a rozpoczyna nowy.

W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom nadzwyczajnych zdarzeń podejmowane są działania antykryzysowe. Prawdopodobnie, a przede wszystkim skuteczność tych działań wymaga określonej wiedzy z dziedziny opisującej obiekt objęty kryzysem, a także umiejętności stosowania odpowiednich procedur postępowania

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>27</sup> *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa*, [praca zbiorowa], Warszawa 1994, s. 13.

<sup>28</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, [praca zbiorowa], Warszawa 1996, s. 38.

<sup>29</sup> R. Wróblewski, E. Jendraszczyk, *Warunki powstawania kryzysów...*, s. 12.

<sup>30</sup> C. F. von Weizacker, *O kryzysie...*, s. 91.

<sup>31</sup> Definicja przyjęta przez zespół badawczy realizujący projekt „KAPPA”, którego członkiem był autor niniejszej pracy.

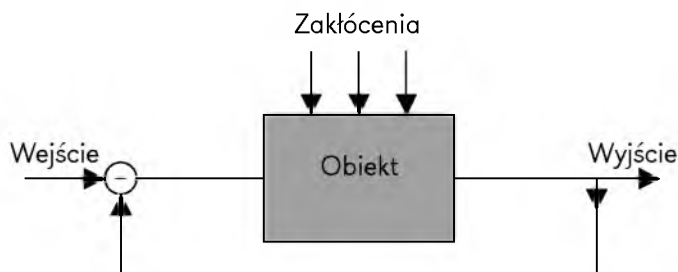
nia. Procedury działań będą bardziej przystępne i racjonalne w procesie planowania, jeżeli dokładnie zostaną zidentyfikowane konkretne nadzwyczajne zdarzenia. Ogólnej ich charakterystyki dostarczyć może teoria regulacji, a szczególnie ten jej dział, który bada odosobnione układy z ujemnym sprzężeniem zwrotnym.

Zainicjowany przez wybitnego matematyka amerykańskiego N. Wienera rozwój cybernetyki spowodował, iż elementy teorii regulacji układów ze sprzężeniem zwrotnym zostały z powodzeniem zastosowane w takich naukach, jak: biologia, ekonomia, pedagogika itp. Walory teorii regulacji oraz duże możliwości jej stosowania w obrębie wielu nauk zainicjowały powstanie popularnego prądu intelektualnego. Zastosowanie pojęć, opisów matematycznych, transponowanych z teorii regulacji na grunt innych nauk stworzyło możliwość ich rozwoju, syntetycznego ujmowania zjawisk i pełniejszej penetracji procesów w nich występujących<sup>32</sup>. Określony zakres tej teorii może być zastosowany do wyjaśniania zjawisk ujawniających się w czasie wystąpienia nadzwyczajnego zdarzenia.

Przedmiotem rozważań jest układ nazywany w teorii regulacji układem odosobnionym. Podstawowym jego celem jest utrzymanie obiektu regulacji w stanie stabilnego funkcjonowania. W pewnym zakresie, założonych technologicznie lub stworzonych w przyrodzie warunków, układ posiada możliwości przeciwstawienia się zakłóceniom oddziałującym na niego. Określenie odosobniony wywodzi się stąd, że istnieje możliwość wyselekcjonowania go z otoczenia jako niezależnej całości.

Oczywiście taka interpretacja jest znacznym uproszczeniem z uwagi na fakt, iż zjawiska występujące w przyrodzie są wzajemnie powiązane. Schemat odosobnionego układu regulacji z ujemnym sprzężeniem zwrotnym przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Odosobniony układ regulacji z ujemnym sprzężeniem zwrotnym



Źródło: opracowanie własne.

Układ z ujemnym sprzężeniem zwrotnym pozostaje w równowadze wówczas, gdy obiekt jest wewnętrznie ustabilizowany oraz gdy czynniki ujemnego sprzężenia są w stanie zniwelować zmiany powodowane zewnętrznymi i wewnętrznymi zakłóceniami obiektu. Jego stan pobudzenia następuje w przypadku powstania równowagi nietrwałej lub nieznacznego nawet przekroczenia możliwości stabili-

<sup>32</sup> Por. N. Wiener, *Cybernetyka i społeczeństwo*, Warszawa 1976, s. 27.

zacyjnych. Zniszczenie obiektu następuje wtedy, kiedy pozostaje on przez dłuższy okres w stanie pobudzenia, w przypadku wystąpienia dużych zakłóceń lub przerwania pętli sprzężenia zwrotnego.

Uogólniając dotychczasowe rozważania teoretyczne, można stwierdzić, iż obiekt będzie podlegać procesowi niszczenia i w konsekwencji zostanie unicestwiony wówczas, gdy na skutek zakłóceń, stabilny układ o ujemnym sprzężeniu przekształca się w układ niestabilny o dodatnim sprzężeniu zwrotnym.

W celu zobrazowania powyższej teorii można posłużyć się przykładem powstawania śnieżnych lawin górskich. Na leżącą na stoku góry pokrywą śnieżną oddziałuje z jednej strony – siła przyciągania ziemskiego, dążąca do przesunięcia go do podnóża, a z drugiej – siły tarcia i lepkości cząstek śniegu, przeciwdziałające sile przyciągania.

Przedstawione zjawisko stanowi typowy przypadek układu z ujemnym sprzężeniem zwrotnym, w którym śnieg ze swoją masą jest obiektem regulacji, a siły tarcia i lepkości są pętlą ujemnego sprzężenia zwrotnego, przeciwstawiając się naturalnemu prawu ciężkości. Dopóki siły tarcia i lepkości śniegu są w stanie przeciwdziałać ciężeniu ziemskiemu, układ pozostaje w równowadze, a pętla sprzężenia zwrotnego zapobiega jego obsuwaniu się. Jeżeli jednak na skutek ciepła wytwarzanego przez promienie słoneczne, wiatru, dużej masy nagromadzonego śniegu i innych zjawisk, które są zakłóceniami dla rozważanego obiektu, siły tarcia i lepkości będą się zmniejszać, nastąpi wówczas przerwanie pętli sprzężenia zwrotnego. Wówczas układ ten przekształci się w układ o dodatnim sprzężeniu zwrotnym, co spowoduje zejście lawiny.

W zbliżony sposób można opisać zdarzenia nadzwyczajne, katastrofy i klęski powodowane przez siły natury lub rozwój technologiczny, np. powodzie, awarie reaktorów jądrowych, pożary, niszczące działania techniki wojennej itp. We wszystkich wymienionych zdarzeniach przyczyną przemiany stabilnych układów o ujemnym sprzężeniu zwrotnym w niestabilne o dodatnim sprzężeniu zwrotnym są zakłócenia. Jednak w każdym przypadku zasada powstawania niebezpieczeństwa, rozważana w oparciu o teorię regulacji, jest identyczna. Różnica dotyczy jedynie rodzaju zdarzenia, czasu jego trwania i zasięgu oraz zakresu zniszczeń.

W przedstawionym wyżej odosobnionym układzie regulacji można wyróżnić cztery stany funkcjonowania zamkniętego obiektu regulacji:

- stabilne, normalne, niezakłócone funkcjonowanie,
- pobudzenie o zachwianej równowadze funkcjonowania,
- moment (czas) zaistnienia nadzwyczajnego zdarzenia (katastrofy),
- sytuacja po zdarzeniu (stan po katastrofie).

Przedstawiony cykl następujących po sobie zmian jest nieunikniony. Podstawową ich przyczynę stanowią zakłócenia. Niekiedy oddziałują one na obiekt systematycznie, ale z niewielką intensywnością, powodując jego powolną degradację, ale zdarza się również, iż występują w postaci impulsu o tak dużej sile, że w ich następstwie dokonuje się błyskawiczne zniszczenie obiektu<sup>33</sup>.

Obok pojęcia „kryzys” powszechnie stosowanym w piśmiennictwie terminem jest „sytuacja kryzysowa”. Występuje jednak różnica znaczeniowa pomiędzy tymi

<sup>33</sup> M. Starzyński, *Teoretyczne przesłanki klasyfikacji działań ochronnych*, „Przegląd OC” 1998, nr 12 (419), s. 16.

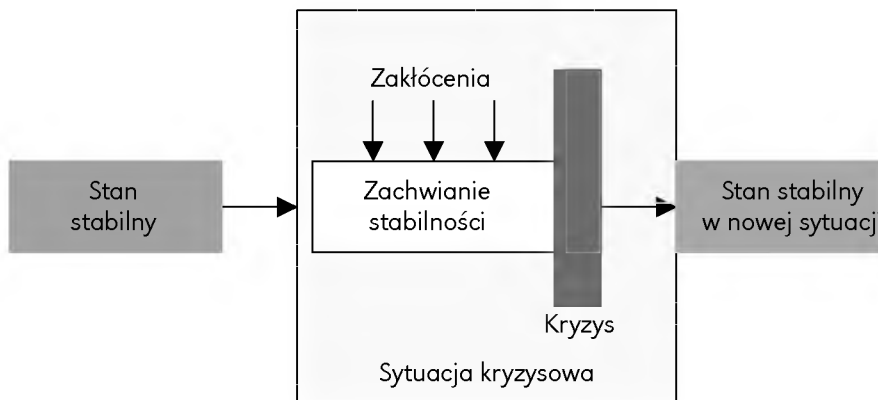


pojęciami i dlatego niezbędne jest ich zdefiniowanie. Zgodnie z zasadą sformułowaną przez Arystotelesa definicja powinna być ścisła w stopniu zgodnym z naturą przedmiotu.

Termin „kryzys” został już zdefiniowany, natomiast słowo sytuacja jest wyjaśniane w słownikach i leksykonach jako „zespół okoliczności, położenie, w jakim się kto znajduje, ogół warunków, w których się coś dzieje, coś się rozwija”<sup>34</sup>. Jeżeli kryzys jest przełomem bardzo krótko trwającym w czasie, to aby zaistniała sytuacja kryzysowa, muszą nastąpić zdarzenia, które spowodują istotne zmiany w funkcjonowaniu organizacji lub jednostki. Podejmując próbę zdefiniowania terminu „sytuacja kryzysowa”, zastosowano formę definicji zwaną w logice „definicją cząstkową”. Istotą takiej formy jest to, że wskazuje ona na charakterystyczne i szczególnie ważne cechy przedmiotu, ale nie określa go w sposób w pełni wyczerpujący i ostateczny, pozostawiając pewną swobodę zapewniającą elastyczność w pojmowaniu tego terminu<sup>35</sup>.

Jeżeli bowiem kryzys jest zerwaniem istniejącego i funkcjonującego systemu (układu, porządku), prowadzącym do zmiany jego struktury, to zjawisko owego zerwania, trwające w czasie i rozpoczynające się od stanu równowagi, poprzez niestabilność do stabilizacji w nowej jakościowo innej sytuacji, określić można mianem sytuacji kryzysowej (rysunek 2). Na poniższym schemacie kryzys (zerwanie) stanowi jedną z faz sytuacji kryzysowej.

Rysunek 2. Schemat sytuacji kryzysowej



Źródło: opracowanie własne.

Przez sytuację kryzysową, w ogólnym ujęciu, należy rozumieć „zespół warunków (okoliczności) wewnętrznych i zewnętrznych oddziaływających na dany system (układ) w taki sposób, że zapoczątkowany zostaje i jest kontynuowany pro-

<sup>34</sup> Por. *Mały słownik...*, op. cit., s. 900.

<sup>35</sup> Por. B. Balcerowicz i in., *Strategiczny kontekst obronności Polski po 2000 r. Studium analityczne*, cz. 1, Warszawa 1997, s. 24.

ces zmian, w efekcie którego następuje zachwianie równowagi, a następnie jej przywrócenie, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)<sup>36</sup>. Natomiast definiując sytuację kryzysową w odniesieniu do zagrożeń powodowanych działaniem sił natury i rozwojem cywilizacyjnym, można ją określić jako sytuację, w której:

- 1) zagrożone zostaną podstawowe interesy społeczności lokalnej i narodu,
- 2) administracja publiczna, w jej dotychczasowym kształcie, nie będzie w stanie podołać zadaniom, do których realizacji została powołana,
- 3) ujemne zjawiska o charakterze lokalnym i ogólnospołecznym spowodują osłabienie zdolności sprawnego funkcjonowania na szczeblu lokalnym i centralnym,

W powyższym ujęciu zarządzanie sytuacją kryzysową obejmuje trzy komplementarne zespoły działań:

- zapobieganie sytuacjom kryzysowym,
- sterowanie rozwojem tej sytuacji,
- kierowanie likwidacją skutków wynikłych z zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Zapobieganie sytuacjom kryzysowym polega nie tylko na monitorowaniu sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej oraz ostrzeganiu władz państwowych i społeczeństwa przed zbliżającą się sytuacją kryzysową, ale też na usuwaniu warunków i czynników kryzysogennych. Działania te obejmują wszystkie sfery funkcjonowania państwa: polityczną, administracyjną, ekonomiczną, ekologiczną, normatywną, społeczną, militarną i inne. Z tego względu zapobieganie sytuacjom kryzysowym jest podstawowym zadaniem polityki bezpieczeństwa (obronnej) państwa.

Jest sprawą oczywistą, iż mimo wielu wysiłków nie uniknie się niektórych sytuacji kryzysowych. Dlatego też pozostałe zespoły działań antykryzysowych muszą być ujęte w ramy prawne, organizacyjne i wykonawcze. Sterowanie rozwojem sytuacji kryzysowej ma na celu zmniejszenie jej szkodliwych skutków oraz możliwie najszybsze przywrócenie warunków normalnych (pokoju).

Kierowanie likwidacją skutków wynikłych z zaistnienia sytuacji kryzysowej ma istotne znaczenie społeczne, ekonomiczne i polityczne. Nielikwidowanie ich może spowodować powrót sytuacji kryzysowej.

Można wyodrębnić następujące charakterystyczne cechy sytuacji kryzysowej:

- zaskoczenie,
- anemia informacyjna,
- spóźnione reakcje,
- lawinowo wzrastająca liczba zdarzeń,
- utrata kontroli nad sytuacją,
- zagrożenie życiowych interesów społeczeństwa,
- wzrost napięcia psychicznego,
- zbiorowa psychoza i panika.

Każda działalność człowieka (grupy ludzi) obarczona jest ryzykiem, a im szybciej się ona rozwija, tym ryzyko staje się większe. Nowe technologie zmieniają strukturę społeczeństw oraz mentalność narodów, rozwijające się gospodarki wolnorynkowe tworzą nowe możliwości, ale również i nowe problemy. Powszechna staje się świadomość istnienia różnorodnych zagrożeń.

<sup>36</sup> Podobnie brzmiąca definicja wygłoszona w czasie seminarium odbytego w 1997 r. w Akademii Obrony Narodowej nt. *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*.

Ryzyko każdej działalności oznacza niebezpieczeństwo pojawienia się praktycznego zagrożenia. W zależności od rodzaju i charakteru działalności będzie ono przybierało różną formę. Zagrożenie może się pojawić w charakterze np. skażenia środowiska środkami chemicznymi czy też w postaci awarii elektrowni jądrowej. Jeszcze w nieodległej przeszłości zagrożenia te bagatelizowano bądź w przypadku ich zaistnienia były bagatelizowane, a często przemilczane. Przemiany społeczno-polityczne i rozwój demokracji w naszym kraju zweryfikowały nasze przyzwyczajenia i wymusiły konieczność nowych rozwiązań.

Pojawia się pytanie: Czy niezbędną jest identyfikacja zagrożeń mogących powodować sytuacje kryzysowe? W świetle zaistniałych w ostatnich latach zdarzeń odpowiedź na to pytanie może być tylko twierdząca<sup>37</sup>. Identyfikacja zagrożeń, ustalenie zależności pomiędzy nimi oraz zdefiniowanie źródeł ich pochodzenia powinno być zawsze realizowane przez instytucje (osoby) odpowiedzialne za rozwój i nadzór nad poprawnym funkcjonowaniem państwa i jego niższych jednostek podziału organizacyjno-administracyjnego. Stworzona w tym procesie identyfikacji lista zdefiniowanych zagrożeń jest materiałem, który winien zostać poddany analizie w celu wyboru metod postępowania w sytuacjach kryzysowych i sposobów minimalizacji ryzyka.

Z przeprowadzonych rozważań zjawiska kryzysu wynika, że kryzysem są sytuacje zagrożenia dla istniejącego stanu normalnego (*status quo*) systemu kierowania państwem i jego niższymi poziomami podziału administracyjnego, ich otoczenia i wzajemnych relacji. Nadzwyczajne zagrożenia, chociażby prowadziły do najbardziej katastrofalnych skutków, nie mogą być uznane za kryzys, jeżeli nie spowodują zmian w organizacji. W wypadku państwa i jego niższych poziomów podziału administracyjnego kryzys jest zjawiskiem, w którym struktury te muszą przejawiać troskę o dalsze przetrwanie. Stąd tylko organy administracji publicznej są władne określić występujące zjawiska jako kryzysowe bądź nie.

Kryzys, jako okres funkcjonowania państwa i jego niższych poziomów podziału administracyjnego, oznacza rozwój wydarzeń wewnętrznych bądź zewnętrznych, stanowiących bezpośrednio zagrożenie ich żywotnych interesów i następujących tak gwałtownie, że wymuszają one na organach władzy konieczność natychmiastowego podjęcia szczególnych działań<sup>38</sup>. Nadzwyczajne zagrożenia są więc warunkiem koniecznym, lecz jednocześnie niewystarczającym, aby występujące zjawisko określić mianem kryzysu. Dopiero kumulacja gwałtowności i intensywności lub długotrwałości zagrożeń może doprowadzić do sytuacji kryzysowej. To, czy w Polsce – jako państwie – lub na jej niższych poziomach podziału terytorialnego wystąpią sytuacje kryzysowe, będzie determinowane ewolucją uwarunkowań w sferze politycznej, ekonomicznej, społecznej, ekologicznej, bezpieczeństwa itp.

Dla skutecznego przeciwstawienia się nadzwyczajnym zagrożeniom tworzy się systemy zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Sprawność tych systemów zależy od wizji, misji i przestrzeganych zasad. System ten jest zorganizowany w taki sposób, aby spełniał warunki stałego funkcjonowania w etapie zwanym stanem

<sup>37</sup> Np. awaria elektrowni jądrowej w Czarnobylu na Ukrainie w 1986 r.; powódzie w południowej Polsce w 1997 i 1998 r.; katastrofy komunikacyjne z udziałem toksycznych środków przemysłowych itp.

<sup>38</sup> Por. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu*, Warszawa 1996, s. 10.

permanentnego czuwania i doraźnego reagowania<sup>39</sup>. Poszczególne podmioty systemu wykonują rutynowe, codzienne czynności ratujące ludzi, mienie i środowisko, zajmują się likwidowaniem bezpośrednich skutków nagłych zdarzeń. Istotnym elementem działania w tym etapie jest właściwy monitoring zagrożeń, zapobieganie i przeciwdziałanie im. Drugi etap funkcjonowania systemu to zarządzanie w sytuacji kryzysowej<sup>40</sup>. Jest to etap reagowania po wystąpieniu zagrożeń, których rodzaj i zasięg doprowadziły do sytuacji kryzysowej.

Punktem wyjścia do sprecyzowania wizji systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest określenie terminu „wizja”. Wizja to koncepcja modelowa przyszłego systemu, określona przez aspiracje i twórczą wyobraźnię kierownictwa<sup>41</sup>. Zatem wizja zarządzania w sytuacjach kryzysowych to poszukiwanie sposobów poprawy bezpieczeństwa ludności i ochrony jej mienia poprzez zmniejszanie podatności na zagrożenia i poprawy zdolności skutecznego przeciwstawienia się im. Powyższe określenie wizji wskazuje na to, że jest ona ukierunkowana „prognostycznie” w zakresie podnoszenia bezpieczeństwa społeczeństwa danego obszaru.

Każdy system jest zorganizowany dla realizacji określonej misji. Pojęcie misji należy do ogólnej postaci celu działania. Jest to fundamentalny obraz przyszłości, którą uczestnicy systemu (organizacji) chcą wykreować. Misja jest ogólnym stwierdzeniem najbardziej podstawowych intencji<sup>42</sup>. Uwzględniając powyższe uwarunkowania, można stwierdzić, że misją zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest ochrona społeczeństwa, jego mienia i infrastruktury poprzez integrację i koordynację działalności wszystkich systemów uczestniczących w tym zarządzaniu. Obejmuje budowę, podtrzymywanie i poprawę ich zdolności do zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy na wypadek wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń cywilizacyjnych i sił natury.

Analiza współczesnych modeli zarządzania w sytuacjach kryzysowych wykorzystywanych w wielu państwach zachodnich wskazuje, że odpowiadają one następującym zasadom:

- 1) kompleksowości – uwzględnia wszystkie rodzaje zagrożeń, wszystkie fazy zarządzania, wszystkie systemy uczestniczące w tym procesie oraz wszystkie ewentualne skutki wystąpienia zagrożeń;
- 2) prognozowalności – przewidywanie przyszłych potencjalnych zagrożeń, działań prewencyjnych i przygotowawczych oraz konstruowanie odporności ludzi i ich infrastruktury dla skutecznego przeciwstawienia się tym zagrożeniom po ich wystąpieniu;
- 3) redukcji ryzyka – uwzględnianie ryzyka w procesie zarządzania (identyfikacja zagrożeń, analiza ryzyka, analiza skutków zagrożeń) dla wskazania priorytetowych działań i wykorzystania zasobów;
- 4) integracji – jedność i skupienie wysiłku zarządzania na wszystkich jego poziomach organizacyjnych, instytucjach rządowych, samorządowych, organizacjach pozarządowych i sektora prywatnego;

<sup>39</sup> W. Kitler, A. Skrabacz, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Materiały z seminarium przeprowadzonego w dniu 9.04.2003 r. na Wydziale Strategiczno-Obronny, Warszawa 2003, s. 22.

<sup>40</sup> W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, s. 110.

<sup>41</sup> Por. A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa-Kraków 2000, s. 48.

<sup>42</sup> Por. J. Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją*, Warszawa 2002, s. 52.

- 5) współdziałania – tworzenie więzi i współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w systemie zarządzania w sytuacjach kryzysowych na rzecz osiągnięcia wspólnych celów, umiejętność zespołowego wykonywania zadań i wspólnego rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem nadzwyczajnych zagrożeń;
- 6) koordynacji – synchronizacja wszystkich przedsięwzięć i działań podejmowanych przez uczestników systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych na drodze do osiągnięcia wspólnego celu;
- 7) elastyczności – stosowanie kreatywnych i innowacyjnych sposobów podejścia w rozwiązywaniu problemów we wszystkich fazach zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- 8) profesjonalizmu – umiejętności osób funkcyjnych kierujących działaniami w sytuacjach kryzysowych oparte na dorobku nauki i doświadczeniu uzyskanym w wyniku udziału w szkoleniach, ćwiczeniach i treningach i ich ciągłym doskonaleniu<sup>43</sup>.

Kompleksowe zarządzanie w sytuacjach kryzysowych można określić jako przygotowanie i realizację wszystkich przedsięwzięć dla ograniczenia niekorzystnych skutków nadzwyczajnych zagrożeń. Na kryterium kompleksowości składają się cztery podstawowe elementy:

- wszystkie możliwe – na danym obszarze – rodzaje zagrożeń,
- wszystkie fazy cyklu zarządzania w sytuacjach kryzysowych,
- wszystkie formy negatywnego wpływu zagrożeń,
- wszyscy uczestnicy systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Nadzwyczajne zagrożenia to zdarzenia negatywnie wpływające na poziom życia ludzi i ich status materialny, a także na środowisko naturalne<sup>44</sup>. Podobne stanowisko prezentuje R. Kates, podkreślając, że zagrożenie jest groźbą skierowaną do ludzi i środowiska naturalnego<sup>45</sup>. Wyjaśniając w późniejszych latach istotę tej definicji, K. Smith stwierdza, że zagrożenia mogą powodować zarówno pogorszenie się stanu środowiska naturalnego w długim okresie (np. zakwaszenie ziemi, zanieczyszczenie powietrza dwutlenkiem węgla), jak też stwarzać niebezpieczeństwo dla ludzi – powodowane przez człowieka umyślnie bądź przypadkowo<sup>46</sup>. Zagrożenie jest źródłem niebezpieczeństwa i odnosi się do substancji i działań ludzi, w rezultacie których mogą powstawać szkody<sup>47</sup>.

Zagrożenie – naturalne i społeczne systemy wzajemnie na siebie oddziałującej i wywołujące niekorzystne dla społeczeństwa zdarzenia. Zagrożenia są zawsze rezultatem wzajemnego oddziaływania fizycznych i społecznych systemów. Aby je analizować i oceniać, należy uwzględniać następujące elementy: klimatyczne, geologiczne, polityczne i ekonomiczne, gdyż ich pominięcie może spowodować zwiększone ryzyko oddziaływania tych elementów na te systemy. Środowisko naturalne jest obojętne. Nadzwyczajne zdarzenia występujące w środowisku naturalnym stają się niebezpieczne, gdy krzyżują się (przecinają), stykają z działalnością człowieka. Zdarzenia te mogą przeobrazić się w katastrofy wówczas, gdy:

<sup>43</sup> *Emergency Management Roundtable*, Emmitsburg MD 2007, s. 4.

<sup>44</sup> R. Harriss, Ch. Hohenemser, R. Kates, *Our Hazardous Environment*, „Environment”, t. 20, nr 7, s. 6.

<sup>45</sup> R. Kates, *Risk Assessment of Environmental Hazard*, New York 1978, s. 14.

<sup>46</sup> K. Smith, *Environmental Hazards – Assessing Risk and Reducing Disaster*, London – New York 1996, s. 14–15.

<sup>47</sup> J. Cohnsen, U. Covello, *Risk Analysis: A Guide to Principles and Methods for Analyzing Health and Environmental Risk*, Washington DC 1989, s. 12.

- ich rozmiary są skrajnie ekstremalne,
- na obszarach występuje duża gęstość zaludnienia,
- system społeczny jest szczególnie podatny na zagrożenia<sup>48</sup>.

Nadzwyczajne zagrożenie – szerokie, pod względem treści, pojęcie łączące prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń niekorzystnie wpływających na funkcjonowanie społeczeństwa i stan środowiska naturalnego. Dalej autorka, odnosząc się do ryzyka, twierdzi, iż zagrożenia są niebezpieczne dla ludzi i ich mienia, podczas gdy ryzyko jest miarą ich zakresu<sup>49</sup>. W późniejszych latach S. Cutter modyfikuje tę definicję, sugerując, że nadzwyczajne zagrożenia powstają wówczas, gdy zachodzi interakcja społecznych, technologicznych i naturalnych systemów<sup>50</sup>.

We wczesnych latach 80. XX w. amerykańska Federal Emergency Management Agency (FEMA) definiowała zagrożenia jako potencjalne zdarzenia lub sytuacje stwarzające niebezpieczeństwo dla ludzi i ich własności<sup>51</sup>. W późniejszych latach rozwinęła powyższą definicję, określając nadzwyczajne zagrożenie jako zdarzenia lub sytuacje, które są przyczyną śmierci, zranienia, szkód w mieniu, infrastrukturze i środowisku naturalnym, przerw w produkcji i szkód w rolnictwie lub innych strat i szkód<sup>52</sup>.

Na początku XXI w. w wydanym słowniku FEMA określiła, iż nadzwyczajne zagrożenie związane jest z fazą przygotowania w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych i jest rezultatem wystąpienia sił natury lub innych zdarzeń spowodowanych przez ludzi, w sposób przypadkowy bądź zamierzony<sup>53</sup>.

Definicje zagrożeń odnaleźć można w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Na początku lat 90. XX w. ONZ ogłosiła Międzynarodową Dekadę Redukcji Zagrożeń. W wielu wydanych opracowaniach, podręcznikach, słownikach i broszurach szczegółowo przedstawione zostały zagadnienia związane z przeciwdziałaniem potencjalnym zagrożeniom. Jednocześnie miały one służyć jako narzędzia edukacyjne, poszerzające wiedzę społeczeństwa różnych państw, aby coraz skuteczniej reagować na zaistniałe groźne sytuacje. W tych publikacjach spotyka się również definicję nadzwyczajnego zagrożenia. W wydanym w 1992 r. słowniku nadzwyczajne zagrożenie jest określone jako groźne zdarzenie lub prawdopodobieństwo zaistnienia zjawiska będącego przyczyną strat i szkód na obszarze, na którym wystąpiło<sup>54</sup>.

Natomiast w obszernym opracowaniu *Żyjąc z ryzykiem*, wydanym w 2002 r. powyższa definicja została bardziej szczegółowo sprecyzowana i aktualnie określa nadzwyczajne zagrożenie jako szkodliwe fizyczne zdarzenie lub zjawisko związane z działalnością człowieka, którego rezultatem jest śmierć, straty, zranienia, szkody

<sup>48</sup> I. Burton, R. Kates, G. White, *The Environment as Hazard*, New York 1993, s. 24, 183 i 232.

<sup>49</sup> S. Cutter, *Living With Risk: The Geography of Technological Hazard*, London–New York 1993, s. 2.

<sup>50</sup> *Idem*, *The Changing Nature of Risk and Hazard*, [w:] *American Hazardscapes: The Regionalization of Hazards and Disasters*, Washington DC 2001, s. 2.

<sup>51</sup> FEMA, *Hazards Analysis for Emergency Management (Interim Guidance)*, Washington 1983, s. 5.

<sup>52</sup> FEMA, *Multi Hazard Identification and Risk Assessment*, Washington 1997, s. XXI.

<sup>53</sup> FEMA, *Disaster Dictionary*, Washington 2001, s. 58.

<sup>54</sup> United Nations Department of Humanitarian Affairs (UN DHA), *Glossary: International Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management*, Geneva 1992, s. 81.

w mieniu, zakłócenie funkcjonowania społecznego i gospodarki oraz degradacja środowiska naturalnego<sup>55</sup>.

W zachodnich opracowaniach przedstawiana jest różna typologia zagrożeń. W Niemczech wyróżnia się ich następujące rodzaje:

- 1) zagrożenia sił natury, których źródłem są zjawiska:
  - meteorologiczne (np. wichury, tornada, huragany, susze),
  - hydrologiczne (wezbrania rzek i zbiorników wodnych),
  - geologiczne (trzęsienia ziemi, tsunami, lawiny śnieżne i błotne);
- 2) technologiczne<sup>56</sup>.

W USA, Kanadzie i Australii wyróżnia się zagrożenia naturalne, technologiczne i inne. Do tej ostatniej grupy zalicza się m.in. wojny i terroryzm.

Natomiast w Polsce zagrożenia nadzwyczajne klasyfikuje się następująco:

- 1) siły natury,
- 2) awarie techniczne<sup>57</sup>.

Wszystkie prognozowane nadzwyczajne zagrożenia powinny stanowić podstawę oceny ryzyka ich wystąpienia i zasięgu oraz skutków oddziaływania. Należy dokonać także wyboru priorytetowych zagrożeń, ponieważ żadne społeczeństwo nie jest przygotowane do skutecznego ich zwalczania.

Aktualnie wdrożony w Polsce i w innych państwach model nowoczesnego procesu zarządzania kryzysowego oparty jest na realizacji przedsięwzięć czterech podstawowych faz:

- 1) zapobiegania;
- 2) przygotowania;
- 3) reagowania;
- 4) odbudowy<sup>58</sup>.

Zapobieganie obejmuje zestaw podejmowanych działań mających na celu eliminowanie lub minimalizowanie, w długim okresie, ryzyka negatywnego wpływu skutków zagrożeń na ludzi, ich mienie, infrastrukturę i środowisko naturalne<sup>59</sup>. Jest fundamentem sprawnego systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Stanowi początkową fazę cyklu, chociaż przedsięwzięcia zapobiegania mogą być realizowane także w innych fazach.

Istotą fazy przygotowania jest opracowanie planów zapewniających skuteczne reagowanie, ich weryfikacja w procesie ćwiczeń i treningów oraz zapewnienie sprawnego systemu kierowania poprzez posiadanie profesjonalnych organów i zespołów kierowania.

<sup>55</sup> United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UN ISDR), *Living With Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, Geneva 2002, s. 24.

<sup>56</sup> *Naturkatastrophen. Ursachen, Auswirkungen, Vorsorge*, red. E. J. Plate, B. Merz, Stuttgart 2001, s. 2-3.

<sup>57</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).

<sup>58</sup> Por. Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590); FEMA, *Disaster Dictionary*, Washington 2001, p. 40; FEMA, *A Nation Prepared – FEMA Strategic Plan – Fiscal Years 2003–2008*, Washington 2002, s. 57.

<sup>59</sup> NGA (National Governors' Association), *Comprehensive Emergency Management Governors' Guide*, Washington 1979, s. 12; NFPA (National Fire Protection Association) NFPA1600: *Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*, Quincy MA 2007, s. 8.

Faza reagowania polega na szybkim podjęciu i wykonaniu planowanych zadań po wystąpieniu zagrożenia. Reagowanie może być zainicjowane również jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia.

Ostatnią fazą cyklu zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest odbudowa. Zasadniczym jej celem jest przywrócenie sprawności funkcjonowania społeczeństwa i infrastruktury do stanu normalnego, lecz w zmienionych już warunkach. Powinna być realizowana w taki sposób, aby dotknięte zagrożeniem systemy były po odbudowie mniej podatne na nowe zagrożenia.

Kolejną zasadą jest prognozowalność ujmowana w szerokim aspekcie. Prowadzone w wielu krajach badania naukowe wskazują na coraz częstsze występowanie zagrożeń, które są coraz bardziej intensywne, dynamiczne i złożone. Świadczą o tym dane statystyczne. Powoduje to wzrost liczby ofiar i strat materialnych. Jednocześnie nie uwzględnia się doświadczeń wynikających z przeszłych katastrof czy klęsk żywiołowych<sup>60</sup>. Organy odpowiedzialne za zorganizowanie i funkcjonowanie zespołów zarządzania w sytuacjach kryzysowych więcej uwagi powinny koncentrować na realizacji przedsięwzięć zapobiegania i przewidywania rozwoju sytuacji w celu ograniczenia negatywnych skutków wystąpienia potencjalnych zagrożeń. Tymczasem w Polsce w dalszym ciągu obserwuje się tradycyjne podejście do zarządzania w sytuacjach kryzysowych, polegające na opracowaniu planów reagowania i wstępnej koordynacji działań w tej fazie<sup>61</sup>.

Trzecią zasadą nowoczesnego systemu zarządzania jest uwzględnianie ryzyka i dążenie do jego redukcji. Oznacza to, że konstruowane programy i plany powinny być weryfikowane pod względem określenia poziomu ryzyka dla życia i zdrowia ludzi, ich mienia, gospodarki oraz środowiska naturalnego<sup>62</sup>.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem w sytuacjach kryzysowych opiera się na:

- 1) identyfikacji zagrożeń sił natury i związanych z rozwojem cywilizacyjnym (działalność człowieka), które mogą mieć znaczący wpływ na funkcjonowanie społeczeństwa;
- 2) analizie tych zagrożeń z uwzględnieniem podatności społeczeństwa, dla określenia przewidywanych skutków zagrożeń;
- 3) ocenie wpływu zidentyfikowanych zagrożeń na konkretne podmioty, grupy społeczne, organizacje i całe społeczeństwo.

Opracowane strategie działania w poszczególnych fazach, plany i procedury powinny uwzględniać zidentyfikowane zagrożenia oraz niezbędne zasoby umożliwiające skuteczne przeciwstawienie się im<sup>63</sup>.

Istotne znaczenie przypisuje się integracji wysiłków wszystkich poziomów administracji publicznej i systemów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym. Dlatego już w latach 80. XX w. wdrożono w wielu zachodnich państwach koncepcję Zintegrowanego Systemu Zarządzania Kryzysowego (ang. Integrated Emergency Management System – IEMS)<sup>64</sup>. Celem integracji jest tworzenie partnerstwa

<sup>60</sup> Wielokrotnie środki masowego przekazu informowały o budowie nowych obiektów na terenach zalanych przez powódź w 1997 r. (np. woj. dolnośląskie, opolskie).

<sup>61</sup> Wniosek ten sformułowano w oparciu o przeprowadzone badania jednostek samorządu lokalnego (gmina i powiat).

<sup>62</sup> FEMA, *IS-1, Emergency Manager: An Orientation to the Position*, Washington 1998, s. 12.

<sup>63</sup> FEMA, *Emergency Planning. Independent Study*, Washington 2006, s. 3.11.

<sup>64</sup> FEMA, *Integrated Emergency Management System*, Washington 1983, s. 23.



wszystkich podmiotów zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w realizacji procesów decyzyjnych i kultury organizacyjnej, które posiadają decydujące znaczenie dla osiągnięcia jedności działań władzy publicznej, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i społeczeństwa<sup>65</sup>.

Istotą zasady współdziałania jest stworzenie i utrzymywanie partnerskiej współpracy pomiędzy uczestnikami systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, dla budowania porozumienia i ułatwienia komunikowania się między tymi podmiotami. Często współdziałanie jest utożsamiane z koordynacją. O ile współdziałanie charakteryzuje się osiągnięciem określonego (pożądanego) stopnia jedności i współpracy, która występuje pomiędzy uczestnikami systemu, o tyle koordynacja ma zapewnić sprawną realizację zadań i osiągnięcie zakładanych celów<sup>66</sup>.

Różnorodność i złożoność potencjalnych zagrożeń wymusza konieczność stworzenia pożądanych relacji współpracy wszystkich podmiotów systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. W środowiskach o wysokiej niepewności w zakresie rozwoju sytuacji jakość zaufania między ludźmi ma zasadnicze znaczenie dla działań zbiorowych<sup>67</sup>.

Następna zasada związana jest z koniecznością koordynacji realizowanych zadań. Podstawowym celem koordynacji jest synchronizacja działań wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Konieczność ta wynika z faktu, że każdy podmiot posiada odrębne prawo regulujące jego funkcjonowanie, strukturę organizacyjną, misję, cele, zadania, normy działania, zasoby i kulturę organizacyjną. Zasada koordynacji ma zastosowanie we wszystkich fazach zarządzania w sytuacjach kryzysowych, dla zapewnienia skutecznego planowania i realizacji zadań, dla osiągnięcia zakładanych celów.

Fundamentalne znaczenie w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych ma zasada elastyczności. Jak już wielokrotnie zaznaczono, potencjalne zagrożenia stanowią złożone zjawiska, które w konsekwencji są źródłem potencjalnych kryzysów. Wymaga to od organów administracji i kierowników organizacji realizujących określone zadania w systemie zarządzania kryzysowego wykorzystania kreatywnych i innowacyjnych sposobów podejścia w rozwiązywaniu złożonych problemów, zarówno przed, jak i po wystąpieniu zagrożenia. Główna rola przypada kierownikom zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy, powiatu, województwa i centralnym, oraz kierownikom innych podmiotów uczestniczących w tym systemie.

W literaturze zachodniej wiele uwagi poświęca się zasadzie profesjonalizmu. Jej istota tkwi w wykorzystaniu dorobku nauki oraz doświadczeń praktycznych w rozwiązywaniu problemów zarządzania kryzysowego poprzez edukację, szkolenia, ćwiczenia, treningi i inne formy działalności.

Profesjonalizm zawiera się w trzech następujących sferach:

- 1) badanie kryzysów, które wystąpiły w przeszłości i zdobywanie doświadczeń z prowadzonych analiz;
- 2) znajomość zagadnień związanych z naturą zagrożeń i ich przebiegiem;

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>66</sup> UN, *Living with Risk...*, *op. cit.*, s. 155.

<sup>67</sup> L. Komfort, A. Cahill, *Managing Disaster, Strategies and Policy Perspectives*, Durham NC 1988, s. 49.

3) praktycznej umiejętności zarządzania w oparciu o obowiązujące standardy i najlepsze praktyki<sup>68</sup>.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że społeczeństwa, mienie ludzi i infrastruktura są narażone na zagrożenia, które posiadają destrukcyjny wpływ na ich rozwój. Oprócz tradycyjnych niebezpieczeństw powodowanych przez siły natury pojawiają się nowe – związane z rozwojem cywilizacyjnym (np. bioterroryzm, cyberterroryzm itd.). Zapewnienie skutecznej ochrony ludności przed tymi zagrożeniami wymaga sprawnego systemu zarządzania, którego konstrukcja oparta jest na zasadach wypracowanych w toku zmagania się z tego typu zjawiskami.

---

<sup>68</sup> Por. FEMA, *The Emergency Program Manager*, Washington 2006, s. 2–4.