



Angelika Wilk¹

WŁAŚCIWE ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE DLA UTRZYMANIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Streszczenie: Stworzony artykuł na temat właściwego zarządzania kryzysowego dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, jest przybliżeniem i opracowaniem dotyczącym procesów i struktury zarządzania w czasie kryzysu oraz jego wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Zarządzanie kryzysowe i związana z tą kwestią tematyka bezpieczeństwa, jest niezwykle rozległa, już ze względu na różnorodne zjawiska i procesy występujące w literaturze naukowej, dlatego to w pracy zostanie poruszone dogłębna analiza zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo narodowe, zagrożenie, sytuacje kryzysowe

Wstęp

Problematyka zarządzania sytuacjami kryzysowymi stanowi szeroki, stosunkowo nowy obszar badawczy, którym zajmuje się wiele dyscyplin naukowych. Współczesne rozumienie bezpieczeństwa wskazuje na odejście od wąskiego postrzegania tej problematyki jedynie w kontekście zagrożeń polityczno-militarnych na rzecz szerokiego jego rozumienia jako działalności na rzecz zapewnienia funkcjonowania oraz zapewnienia warunków do rozwoju.

Celem publikacji jest przybliżenie oraz opracowanie, które dotyczy procesów, a także struktury zarządzania w czasie kryzysu oraz jego wpływ na bezpieczeństwo narodowe, uwarunkowania wynikające z roli i zadań służb mundurowych w organizacji zarządzania kryzysowego.

¹ Mgr Angelika Wilk, doktorantka Wydziału Zarządzania, Politechnika Warszawska.

Swoją analizę na temat zarządzania kryzysowego oraz jego wpływu na utrzymanie bezpieczeństwa narodowego, chcę rozpocząć od przybliżenia pojęcia bezpieczeństwa.

Pojęcie bezpieczeństwa

Zdefiniowanie terminu „bezpieczeństwa” wymaga zwrócenia uwagi na dyscyplinę, jakiej dotyczy począwszy od politologii, przez psychologię, historię, socjologię, nauki prawne aż po wiele innych. Różnicowanie w określaniu bezpieczeństwa wynika między innymi od przedmiotu zainteresowania i ujęcia autora. Rozumienie terminu nie sprawia takich trudności, jak słowne jego określenie.

Termin „bezpieczeństwa” jest bardzo bogaty w znaczenie. Stanowi jedną z najbardziej istotnych wartości dla człowieka. Człowiek jako istota rozumna – homo sapiens, w celu właściwego funkcjonowania musi mieć zapewnioną możliwość realizowania swoich potrzeb, a następnie ich zaspokojenia. Zawsze dąży do zaspokojenia potrzeb, określonych w piramidzie A. Masłowa. Zgodnie z nią, przedstawia, a zarazem wskazuje, że bezpieczeństwo stanowi jedną z najbardziej ważnych i istotnych wartości dla człowieka i mieści się na drugim miejscu w piramidzie potrzeb, którą tworzy aż 5 podstawowych grup. Zajmuje znaczącą pozycję wśród pojęć takiego typu jak: dobro, prawda, sprawiedliwość. Oprócz potrzeby bezpieczeństwa możemy wymienić także potrzeby jak: potrzeba filozoficzna, uznania i samorealizacji².

Bezpieczeństwo dla każdego człowieka jak i małego jak i dorosłego to potrzeby, które wliczają się w potrzeby środowiska psychicznego i emocjonalnego, które obejmują takie elementy: zapewnienie bezpieczeństwa sobie i innym, życia wolnego od trosk materialnych, czy potrzebę stabilności i wyeliminowaniu wszelkich zagrożeń jakie mogą nas napotkać. Słowniki języka polskiego jak i inne słowniki definiują termin bezpieczeństwo w wielu innych aspektach. Mianowicie według słownika języka polskiego z 1958 roku „bezpieczeństwo” oznacza *stan niezagrażenia; pewność, że nic nie zagraża; stan pewności, spokoju, zabezpieczenia*³.

„W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można, więc określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale powstaje przede wszystkim wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”⁴. Zapewnienie bezpieczeństwa mieści się w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego państwa. Bezpieczeństwo to ważna potrzeba egzystencjonalna, wynikająca z obiektywnych warunków bytowania ludzi i różnych grup społecznych oraz ich wzajemnych relacji, wymagających troski o jej zaspokojenie⁵. Współczesne słowniki, które definiują termin bezpieczeń-

² P. Bączek, *Zagadnienia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006, s. 12.

³ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1958, s. 443.

⁴ S. Wojciechowski, A. Potyrała, *Bezpieczeństwo Polski – Współczesne wyzwania*, wyd. DIFIN, Warszawa 2014, s. 13.

⁵ Z. Ciekankowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i technika pożarnicza”, 2010, nr 1, s. 27.

stwo określają i definiują owy termin jako stan pewności, spokoju, braku zagrożenia, poczucie zabezpieczenia, ochronę przed różnymi niebezpieczeństwami. Natomiast w języku angielskim bezpieczeństwo określane jest jako *security* natomiast odpowiednikiem w języku łacińskim jest *securitas* lub *since cura*. Określenie *securitas* stało się źródłem francuskich słów: *surete* (pewność), *securite* (zaufanie), *assurance* (zabezpieczenie), *confiance* (zaufanie)⁶. Słownik nauk społecznych przytacza pojęcie „bezpieczeństwa” jako synonim pewności, które oznacza brak zagrożenia fizycznego jak też ochronę przed nim⁷. Termin „bezpieczeństwo” jest pojęciem, które ma bardzo szerokie znaczenie i obejmuje dziedziny z naszego życia takie jak: praca, studia, rodzina, bliscy, oraz dotyczy to każdego z nas, czyli konkretnego podmiotu np. grup społecznych, społeczeństwa, państwa. Obejmuje także zwalczanie zagrożeń, które mogą pojawiać się niespodziewanie z daleka lub też z bliska, które sprawiają szkodę na zdrowiu i życiu lub szkodę dla konkretnego państwa⁸. Badania naukowe obrazują, że termin ten jest definiowany jako pozytywny stan, który posiada charakterystyczne elementy. Elementami tymi są mianowicie poczucie pewności, czyli wolność od wszelakich zagrożeń, który ma charakter subiektywny, natomiast brak zagrożenia jest zjawiskiem obiektywnym⁹. Termin bezpieczeństwo w ogólnym sformułowaniu odnosi się do stanów jakie wynikają z braku zagrożenia i tych, które możemy wymieniać po krótko lub szczegółowo lub te które wynikają i pojawiają się teraz lub w najbliższej przyszłości¹⁰.

J. Stańczyk definiuje zagrożenia bezpieczeństwa narodowego jako, „działanie lub ciąg zdarzeń, które zagrażają drastycznie w stosunkowo krótkim okresie jakości życia mieszkańców danego państwa lub niosą ze sobą istotne zagrożenie ograniczenia możliwości dokonywania wyborów politycznych przez rząd państwa lub prywatne instytucje pozarządowe (osoby prywatne, grupy, korporacje) w ramach danego państwa”¹¹.

Bezpieczeństwo, jak każde pojęcie o szerokim zakresie, jest pojęciem wieloznacznym. Pierwotnym znaczeniem etymologicznym jest określenie bezpieczeństwa jako stanu niezagrożenia, spokoju, pewności, stanu i poczucia pewności. Ponieważ stan bezpieczeństwa jest niemierzalny stąd też ważną kwestią w zapewnieniu bezpieczeństwa jest jego postrzeganie przez społeczeństwo i władze państwa. Owo postrzeganie stanu bezpieczeństwa może, w wyniku analizy obiektywnych i subiektywnych aspektów zagrożenia, przybrać następujące postaci:

- (1) stanu braku bezpieczeństwa, wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe;

⁶ T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] P. Tyrała, *Zarządzanie bezpieczeństwem, Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Kraków 2000.

⁷ *Ibidem*, s. 180.

⁸ *Ibidem*.

⁹ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006, s. 5.

¹⁰ A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 19.

¹¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 24; cyt. za E. Nowak, M. Nowak, [w:] E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011, s. 40.

- (2) stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże;
- (3) stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie;
- (4) stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeżenie prawidłowe¹².

Przyjmuje się, że poczucie bezpieczeństwa określane jest zarówno przez czynniki obiektywne i wymierne, jak i czynniki subiektywne, trudno wymierne i nie zawsze racjonalne. Rola tych drugich bywa równie ważna jak pierwszych, a niekiedy nawet większa bowiem przeświadczenie o zagrożeniu jest impulsem działania co najmniej równie silnym jak zagrożenie realne¹³. Równocześnie przez bezpieczeństwo rozumie się proces, w którym stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych zmian uwarunkowań bezpieczeństwa. Nie ma więc czegoś takiego jak trwałe czy raz ustanowione bezpieczeństwo. Innymi słowy, bezpieczeństwo jako proces oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa¹⁴.

Występuje wiele definicji bezpieczeństwa państwa, a ich ostateczny kształt jest uzależniony od wielu elementów, do jakich zaliczyć można między innymi przynależność autora definicji do określonej szkoły stosunków międzynarodowych (liberalizmu, realizmu, pluralizmu lub globalizmu). W ostatnim czasie zaobserwowano dwie wyraźne tendencje, które zmierzają do rozszerzania pojęcia bezpieczeństwa państwa. Jedna z nich to uwzględnianie w analizie kolejnych podmiotów państwowych. Druga to poszerzenie analizy na sektory pozamilitarne, tradycyjnie niebędące uwzględniane przy ocenie bezpieczeństwa państwa. W odniesieniu do państwa bądź narodu (jakkolwiek utożsamianie państwa z narodem stanowi pewne uproszczenie) bezpieczeństwo definiuje się jako wolność od zagrożeń, które stwarzają ryzyko dla istnienia państwa. W innym podejściu można zauważyć, że bezpieczeństwo państwa odnosi się do zapewnienia terytorialnej integralności, suwerenności, swobody wyboru rozwiązań politycznych i warunków umożliwiających osiągnięcie dobrobytu oraz rozwoju. Jednak najczęściej bezpieczeństwo państwa rozumie się poprzez stan uzyskany w efekcie odpowiednio zorganizowanej obrony oraz ochrony przed zagrożeniami militarnymi i pozamilitarnymi przy użyciu sił oraz środków pochodzących z rozmaitych dziedzin działalności państwa¹⁵.

Tradycyjne bezpieczeństwo państwa było utożsamiane głównie z siłą wojskową według prostego schematu: zagrożenie to agresja, a bezpieczeństwo to obrona militarna.

¹² Z. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999, s. 187.

¹³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 28.

¹⁴ R. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 9.

¹⁵ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 169.

W rzeczywistości od niepamiętnych czasów bezpieczeństwo kształtowały również inne niż militarne czynniki. Obecnie, obok aspektów wojskowych i politycznych, wyróżniane są czynniki gospodarcze i technologiczne, zasoby surowcowe oraz polityka w dziedzinie ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych. Ponadto, koncepcje bezpieczeństwa obejmują sprawy związane z zachowaniem tożsamości narodowej oraz zapewnieniem udziału poszczególnych państw w rozwoju cywilizacyjnym. Zyskał na znaczeniu ludzki wymiar bezpieczeństwa, czyli poszanowanie podstawowych praw i swobód obywatelskich. Stąd też bezpieczeństwo współcześnie jest czymś więcej niż synonimem biologicznej egzystencji narodu i istnienia państwa; zawiera w sobie określone osiągnięcia lub aspiracje dotyczące sposobu i poziomu życia, a także kryteria ustrojowe¹⁶.

Bezpieczeństwo państwa jest ważne dla wszystkich ludzi je zamieszkujących, bez względu na stan majątkowy, poglądy, wiek, zasób różnorodnych doświadczeń. O ile bowiem organizacje samorządu na poziomie gmin oraz województw koncentrują się głównie na budowie potencjału konkurencyjności, jakiego osnowę stanowi kapitał ludzki, to organizacje państwa skupiają się na zapewnieniu warunków bezpiecznego zachowania oraz rozwoju tego potencjału. Współczesne państwo poświęca temu wiele troski wobec ciągłych zagrożeń. O postrzeganiu funkcjonowania państwa przez ogół budujących je obywatele decyduje zasadniczo stosunek do poczucia bezpieczeństwa, a rosnące poczucie poprawy bezpieczeństwa wyznaczone jest jako splot wielu istotnych determinant. Państwo w ramach swoich funkcji kreuje politykę bezpieczeństwa w tym również politykę bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz nie na odwrót. „Bezpieczeństwo państwa to taki zakotwiczony w systemie ustrojowym stan stosunków oraz procesów wewnątrz państwa, który zapewnia skuteczną oraz harmonijną realizację interesów państwa, jak też jego obywateli, a jednocześnie stwarza zdolności do sprawnego diagnozowania oraz reagowania w przypadkach powstających zagrożeń, które godzą w te interesy”¹⁷. Konkretnie treści powiązane z wyznaczaniem oraz osiąganiem określonych parametrów bezpieczeństwa są generowane indywidualnie przez poszczególne państwa, stosownie do założeń doktrynalnych, funkcjonujących reżimów politycznych oraz uwarunkowań wiążących się ze stanem otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego.

Bezpieczeństwo nie jest synonimem braku zagrożeń, a dążenie do stanu bezpieczeństwa polega na likwidacji bądź minimalizacji zagrożeń. Jednak nie wszystkie zagrożenia można zlikwidować, zatem zapewnienie bezpieczeństwa oznacza jak największe ograniczenie podatności państwa na obecnie występujące albo potencjalne zagrożenia, które mogą ograniczyć swobodę rozwoju państwa¹⁸.

Klasyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa narodowego może być prowadzona według określonych kryteriów np. przedmiotowego, podmiotowego, źródeł zagrożeń,

¹⁶ Ł. Sułkowski, A. Marjański, *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2008, s. 10.

¹⁷ W. Fehler, *O pojęciu polityki wewnętrznej państwa*, Studia Prawnoustrojowe UWM, nr 23 204, s. 204.

¹⁸ E. Poseł-Częściak, *Kryteria bezpieczeństwa państwa*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 178.

skutku zagrożenia itp. W literaturze przedmiotu najczęściej stosowaną jest klasyfikacja przedmiotowa. Na podstawie tego kryterium zagrożenia dzielą się na: polityczne, ekonomiczne, militarne, społeczne, ekologiczne, informacyjne i terrorystyczne¹⁹.

Bezpieczeństwo społeczne obejmuje całokształt działań prawnych, organizacyjnych i wychowawczych realizowanych przez podmioty rządowe, samorządowe, pozarządowe oraz samych obywateli. Mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom, grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom, którzy czasowo lub trwale są niezdolni do pracy zawodowej, znaleźli się przez własną niezaradność w trudnych sytuacjach życiowych lub ze względu na zaistniałe okoliczności zewnętrzne.

Z zagrożeń wpływających na bezpieczeństwo społeczne, które w znacznym stopniu przyczyniają się do konfliktów stron są zagrożenia polityczne. Jest to stan, w którym nasilają się działania grup uniemożliwiających osiągnięcie przez państwo głównych funkcji. Zagrożenie polityczne obejmuje politykę zagraniczną i wewnętrzną państwa, a także politykę na arenie międzynarodowej, do których można zaliczyć m.in. nieprzestrzeganie umów międzynarodowych, korupcję, fałszerstwa wyborcze, dyskryminacje, przejęcie władzy przy użyciu siły, itp. Działania państwa demokratycznego skupiają się na zapewnieniu możliwości samostanowienia i zapewnieniu dobra nie tylko swych obywateli i obywateli innych państw, ale także na poszanowaniu organów i ustroju swoich sąsiadów²⁰. Dlatego właśnie bezpieczeństwo polityczne, w całej strukturze bezpieczeństwa narodowego, zajmuje pierwszorzędne znaczenie, bo właśnie ono wpływa zasadniczo na wszelkie, pozostałe, ważne elementy układu. Natomiast kreatorem bezpieczeństwa politycznego jest polityka i strategia bezpieczeństwa narodowego²¹.

Zarządzanie kryzysowe

We współczesnym świecie, wśród pogłębiających się zależności gospodarczych, państwo musi stawić czoło zagrożeniom płynącym z sytuacji na rynku. Jak wiadomo, w dobie kryzysu, za wszystkie błędy trzeba płacić surową karę – najlepszym przykładem tego są państwa europejskie, które poprzez nieodpowiednie działania gospodarcze przeżywają okres recesji. Zagrożenia ekonomiczne, które w swojej rozbudowanej konstrukcji dotyczą produkcji, wymiany i sprzedaży przymiotów w państwie oraz po negocjacjach z innymi państwami, łączą się z zagrożeniami gospodarczymi, które wyróżniane są jako „rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa, w wyniku którego może nastąpić osłabienie potencjału gospodarczego”²². Z ogólnie dostępnych definicji wynika, że dla bezpieczeństwa ekonomicznego podstawowymi wartościami jest ochrona poziomu

¹⁹ Zob. E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011, s. 39.

²⁰ Zob. M. Włodarczyk, *Bezpieczeństwo narodowe a prawa i obowiązki obywatela*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, Tom X, Zeszyt 3, Łódź 2009, s. 21-30.

²¹ Zob. W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, wyd. WSGE, Józefów 2009, s. 18-20.

²² J. Pawłowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. naukowe AON, Warszawa 2002, s.163.

życia, rozwój gospodarczy i zdolność do dostarczania środków niezbędnych do uzyskania bezpieczeństwa narodowego²³. Gospodarka i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa państwa znajdują się w stanie niebezpieczeństwa, kiedy występuje regres gospodarczy, w postaci spadającego poziomu PKB, dziury budżetowej, licznym nakładanym embargom lub zbyt niskiego w stosunku do potrzeb stopniu zaspokojenia potrzeb związanych z bezpieczeństwem, czyli braku wsparcia państwa w stosunku do obywatela, zamieszki, wojna domowa, wadliwy system emerytalny, rentowy, opieki zdrowotnej, czy wzrastająca inflacja²⁴.

Zagrożenie polityczne bezpieczeństwa państwa to stan i proces, w którym nasilają się działania zorganizowanych grup społecznych uniemożliwiających wypełnianie przez państwo jego głównych funkcji, a przez to osłabiające lub niweczące działania organów lub instytucji realizujących cele i interesy narodowe. Tak te zagrożenia postrzegane są w polityce rozumianej jako rządzenie i kierowanie sprawami państwa. Obejmuje więc politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, a także politykę na arenie międzynarodowej. Mogą one prowadzić do obalenia legalnych władz, naruszenia racji stanu, interesów narodowych i praworządności lub podważania pozycji międzynarodowej państwa. W poszczególnych przypadkach mogą to być: nieprzestrzeganie umów i prawa międzynarodowego, brak gotowości do współpracy międzynarodowej, przeciwstawianie się tendencjom stabilizacyjnym i integracyjnym w regionie, istnienie w państwie secesjonistycznych grup i ich dążenia do autonomii, korupcja i przenikanie struktur przestępczych do władz, sprawowanie władzy przy użyciu siły, nieprzestrzeganie praw i wolności obywateli, fałszerstwa wyborcze, współpraca przedstawicieli władz z obcym wywiadem, dyskryminacja mniejszości narodowych w kraju, manipulacje świadomością i psychiką społeczeństwa, niepohamowany rozwój biurokracji, naruszenie praworządności i słabość struktur demokratycznych, brak skutecznego zarządzania w sprawach kryzysowych, postępujący spadek nakładów na bezpieczeństwo²⁵.

W literaturze przedmiotu można spotkać naprawdę wiele definicji zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowych oraz bezpieczeństwa. Zanim jednak postaram się zdefiniować pojęcie zarządzania kryzysowego, chciałabym przybliżyć wytłumaczenie pojęć kryzys oraz sytuacja kryzysowa. Kryzys to „(gr. krisis) okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego”²⁶. Fundamentalnym układem w teorii kryzysu jest instytucja, organizm, organizacja bądź samo społeczeństwo²⁷. Inne źródło podaje, że kryzys to „moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego”²⁸.

²³ Zob. W. Pokruszyński, *Współczesne...*, *op.cit.*, s. 21-22.

²⁴ Z. Ciekankowski, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, wyd. naukowe AON, Warszawa 2012, s. 3-7.

²⁵ Ł. Sułkowski, A. Marjański, *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2008, s. 13.

²⁶ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 401.

²⁷ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 9.

²⁸ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 282.

Kryzys w odniesieniu do przeżyć, czy poglądów indywidualnych, to moment przełomu²⁹, jednak jest to definicja płytka, krótka i nietłumacząca pojęcia w pełni. Z drugiej strony kryzys tłumaczy się jako sytuację, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów i celów organizacji, grup społecznych lub zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie lub mienie. Kryzys często zastępowany jest pojęciem sytuacja kryzysowa, te dwa pojęcia używane są jako synonimy. Jednakże, nie do końca tak jest, gdyż sytuacja kryzysowa, to sytuacja, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków, istnieje zagrożenie życia lub mienia obywateli, ich praw, swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości egzystencjalne, interesy, cele, plany, przez dłuższy okres czasu, na znacznym obszarze, a posiadanie siły i środki nie zapewniają skutecznego działania³⁰.

Kontynuując próbę wyjaśnienia pojęcia zarządzania napotkałam się na ciekawą definicję Ryszarda Wróblewskiego w odniesieniu do państwa. Autor ujmując podobnie do kierowania bezpieczeństwem państwa: „zarządzanie kryzysowe to proces kierowania w państwie mający na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich zaistnienia, zawrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń, zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa”³¹. Takie ujęcie teoretyczne preferuje bardzo szeroki zakres rozumienia zarządzania kryzysowego. Jest to ujęcie, w którym można utożsamiać kierowanie bezpieczeństwem z zarządzaniem kryzysowym. Jednak większość spotykanych definicji traktuje zarządzanie kryzysowe jako część kierowaniem bezpieczeństwem państwa i społeczeństwa³². Zarządzanie kryzysowe można utożsamiać z procesem decyzyjnym i definiować je jako proces decyzyjny zmierzający do wyboru odpowiedniej strategii przeciwdziałania realnym i potencjalnym sytuacjom kryzysowym³³. Nieco szerzej jednak ujęcie zarządzania kryzysowego proponuje Romuald Grocki, który twierdzi, że jest to proces planowania i podejmowania działań mających na celu redukcję ryzyka powstania kryzysu i przejście kontroli na kryzysem i naprawianiem go lub powrotu do sytuacji przedkryzysowej³⁴. Zgodnie zaś z nową ustawą o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym po nowelizacji³⁵, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru. Podstawowym celem nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, którą Sejm

²⁹ *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 702

³⁰ Zob. A. Adamczyk, M. Chlipała, P. Chmielnicki, J. Jaskiernia, H. Kaczmarczyk, M. Mączyński, A. Szyszka, *Konstytucyjny system władz publicznych*, P. Chmielnicki (red.), wyd. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 209-211.

³¹ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 39.

³² Zob. J. Regulski, *Samorządna Polska*, wyd. SzklaneDomy, Warszawa 2005, s. 159.

³³ Zob. P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 32.

³⁴ Zob. R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 41.

³⁵ Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

przyjął 17 lipca 2012 roku jest eliminacja wątpliwości związanych z interpretacją dotychczasowych przepisów prawnych. Wprowadzone zmiany porządkują dokumentację planistyczną, zapewniają spójność i uproszczenie planowania w systemie zarządzania kryzysowego. Ustawodawca, wychodząc naprzeciw postulatom samorządowców, wprowadził nową definicję zarządzania kryzysowego, przytoczoną powyżej. Zmieniona treść definicji rozszerza katalog podejmowanych działań o fazę odbudowy, polegającą na usuwanie skutków sytuacji kryzysowych. Jednakże ograniczono ją tylko do zasobów i infrastruktury, niezbędnej do przetrwania społeczeństwa po zaistnieniu sytuacji kryzysowej. Wprowadzono również zmiany w definicji sytuacji kryzysowej, która obecnie lepiej oddaje jej istotę i stanowi realizację postulatów wielu środowisk. Nowa definicja uzależnia zaistnienie sytuacji kryzysowej wyłącznie od wystąpienia zagrożenia, które wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi lub środowiska w zakresie wywołującym ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej³⁶.

Wpływ zarządzania kryzysowego na stan bezpieczeństwa

Można zatem powiedzieć, że zarządzanie kryzysowe obejmuje swoim zakresem właściwe z integrowanie celowo zaplanowanych przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji³⁷. Zarządzanie kryzysowe jest to sprawowane pod presją, na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, w celu zapobiegania, przeciwdziałania i reagowania w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji, a także przywrócenia właściwego jej funkcjonowania³⁸. Celem zarządzania kryzysowego jest maksymalizacja obniżenia stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na podmiot przez minimalizację negatywnego ich wpływu na wszystkie elementy skutków, jakie mogłyby wywołać³⁹. Problematyka zarządzania kryzysowego została unormowana w ustawie o zarządzaniu kryzysowym⁴⁰. Określa ona organy właściwe w tym zakresie oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także warunki finansowania wykonywanych zadań⁴¹. Ustawa ta definiuje pojęcie zarządzania kryzysowego jako funkcję (element) wielowymiarowego kierowania bezpieczeństwem narodowym. Celem ustawy jest tworzenie warunków (ciągłości) do zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Istotą zarządzania są procesy informacyjno-decyzyjne, które przebiegają w dwóch podstawowych warstwach: funkcjonalnej i zasobowej. Zarządzanie kryzysowe to zorganizowane

³⁶ Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*. Warszawa 2009, s. 24-25.

³⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. C-H-Beck, Warszawa 2002, s. 144-145.

³⁸ *Ibidem*, s. 27.

³⁹ Zob. B. Zdrodowski, *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2014, s. 77-79.

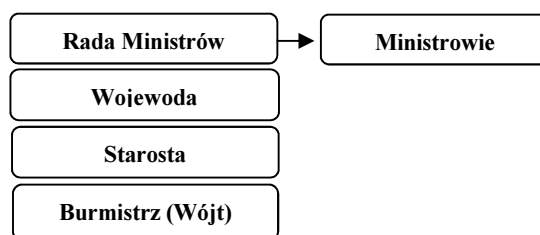
⁴⁰ Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

⁴¹ M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 50.

działanie z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszenia potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Zarządzanie kryzysowe realizuje podstawowe zadania na poziomie samorządu lokalnego, które wiążą się choćby nawet z monitorowaniem, ostrzeganiem i alarmowaniem, usuwaniem skutków zagrożeń na ich terenie⁴². Zadania obejmują również ewakuacje, pomoc medyczną, czy socjalną. Ponadto odpowiadają za koordynację działań na poziomie powiatowym⁴³. Powiat województwa, to administracja rządowa i samorządowa. Jeżeli sytuacja kryzysowa obejmuje więcej niż jedno województwo, wtedy takie działania przejmuje administracja centralna⁴⁴.

Jednostki tworzące system zarządzania kryzysowego w czasie braku sytuacji zagrożenia realizują codziennie, przypisane im ustawowo inne zadania. Wprowadzenie sytuacji kryzysowej, czy stanu nadzwyczajnego stawia przed nimi, szczególne zadania, a do ich realizacji dostarcza niezbędnych narzędzi. Nie można również zapominać o udziale społeczeństwa w zarządzaniu kryzysowym, które również posiada określony zakres zadań i kompetencji⁴⁵. W Polsce nie istnieje jednoznacznie zdefiniowane pojęcie administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe. Przyjęto bowiem rozwiązanie, w którym organami zarządzania kryzysowego są organy administracji publicznej każdego szczebla. To właśnie im przypisano szczególne kompetencje i odpowiedzialność zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych. Na szczeblu centralnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest Rada Ministrów, a także poszczególni ministrowie w zakresie problematyki określonego działu/ministerstwa. Na szczeblu wojewódzkim odpowiedzialnym za zarządzanie jest wojewoda, w powiecie – starosta, natomiast w gminie – burmistrz lub wójt.

Poniżej zamieszczam schemat, który pokazuje hierarchię zarządzania w sytuacjach kryzysowych (Rys. 1).



Rysunek 1. Hierarchia zarządzania w sytuacjach kryzysowych

Źródło: opracowanie własne.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Zob. M. Chmaj, *Ustrój samorządu...*, *op.cit.*, s. 148.

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴⁵ Zob. P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji...*, *op.cit.*, s. 51-55.

Organy administracji publicznej realizują swoje zadania przy pomocy aparatu pomocniczego, czyli kancelarii, biur i urzędów. Pracownicy tych urzędów wypełniają zadania związane z zarządzaniem kryzysowym⁴⁶.

Analizując powyższy schemat, możemy w skrócie wywnioskować strukturę zarządzania kryzysowego. Główną rolę w zarządzaniu pełni Rada Ministrów, która realizuje swoje kompetencje i kroki za pomocą innych podległych organów, czyli np. właściwych ministrów. Radę Ministrów obsługuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Kolejno wojewoda, jako przedstawiciel rządu w terenie, „1. W czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa”.

Zarządzanie kryzysowe oraz zarządzanie bezpieczeństwem narodowym to nie tylko przygotowanie struktur państwa oraz jego obywateli do funkcjonowania w momencie wystąpienia zewnętrznego niebezpieczeństwa polityczno-militarnego. To również działania podejmowane przez administrację publiczną w obliczu awarii technicznych bądź katastrof naturalnych, które polegają na podejmowaniu odpowiednich decyzji i koordynacji działań sił oraz środków przeznaczonych na reagowanie kryzysowe. Zarządzanie kryzysowe jest niezmiernie ważnym elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Sytuacja kryzysowa jest stanem narastającej niepewności, destabilizacji i napięcia społecznego, będącym następstwem pewnego zagrożenia, charakteryzującym się naruszeniem społecznych więzi, możliwością utracenia kontroli nad przebiegiem wydarzeń i eskalacji zagrożenia, a szczególnie sytuacją stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, infrastruktury – w takiej skali bądź o takim natężeniu, która wywołuje reakcje społeczne powyżej powszechnie akceptowalnego poziomu ryzyka.

W niniejszym opracowaniu starałam się w wymierny sposób przedstawić istotę i powagę zagadnienia zarządzania kryzysowego. Wydaje mi, że udało mi się pokazać dogłębną charakterystykę zarządzania kryzysowego, jej rodzaje oraz wpływ na zachowanie bezpieczeństwa. Co najważniejsze przedstawiłam proces i strukturę zarządzania kryzysowego oraz jego rolę podczas sytuacji kryzysowych.

Bibliografia:

Wydawnictwa zwarte:

- Borkowski Z., *Zarządzanie kryzysowe. Aspekty społeczne i doświadczenia europejskich przedsiębiorstw*, wyd. potext, Warszawa 1996.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Zarządzanie kryzysowe*, wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005.
- Chmaj M., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. WSHP, Warszawa 2005.
- Ciekankowski Z., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, wyd. naukowe AON, Warszawa 2012.
- Dąbek D., *Pozycja prawna wójta, burmistrza, prezydenta w zreformowanym samorządzie gminnym*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce*, Michałowski S., Pawłowska A., (red.), wyd. UMCS, Lublin 2004.

⁴⁶ Zob. M. Chmaj, *Administracja rządowa w Polsce*, wyd. DIFIN, Warszawa 2012, s. 130-146.

- Dębski S., Górka-Winter B., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
- Dolnicki B., *Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego*, Organizacja–Metody–Technika 1990, nr 1.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Fehler W., *O pojęciu polityki wewnętrznej państwa*, Studia Prawnoustrojowe UWM, nr 23, 204.
- Fehler W., *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa*, [w:] Jałoszyński J., *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, Bielsko-Biała 2007.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, wyd. Wolters Kluwer, Kraków 2007.
- Gołębiowski J., *Propedeutyka Zarządzania Kryzysowego*, wyd. Difin, Warszawa 2015.
- Goszczyńska M., *Człowiek wobec zagrożeń. Uwarunkowania oceny i akceptacji ryzyka*, Warszawa 2007.
- Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012.
- Gryz J., Kitler W., *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Warszawa 2010.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000.
- Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.
- Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe, Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Zdrowski B., *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.
- Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2012.

Ustawy i rozporządzenia

- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa – Dz.U. nr 106, poz.668 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. nr. 62 poz. 627 z 2001 r. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

Abstract

Proper crisis management for maintaining national security

The article on proper crisis management for the maintenance of national security is an overview and elaboration on the processes and governance structures of the crisis and its impact on national security. Crisis management and related security issues are extremely widespread, due to the variety of phenomena and processes occurring in the scientific literature, so a deep analysis of crisis management and national security will be discussed.

Keywords: crisis management, security, national security, threat, crisis situations