

Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w powiecie gorlickim

Wprowadzenie

Współczesne społeczeństwa globalne w skład, których wpisują się społeczności poszczególnych państw, regionów i lokalnych wspólnot coraz częściej pomimo zastosowania nowej technologii, napotyka na różnego rodzaju zagrożenia. Są one spowodowane wieloma okolicznościami, m. in.: niedoskonałym prawem, które nie nadąża za zmianami, małą skutecznością walki z przestępczością i patologią, niedoskonałością w opanowaniu sił natury, awarii technicznych i budowlanych, masowych wypadków komunikacyjnych oraz różnego rodzaju zakłóceń porządku publicznego.

To wszystko powoduje, że człowiek czuje się zagrożony. A skoro jest zagrożony, oczekuje od kierujących państwem, regionem oraz lokalną społecznością poczucia bezpieczeństwa i zmian na lepsze¹.

Gwarancja bezpieczeństwa dla człowieka powinna być wszechobecna i systematyczna w działaniach społecznych. Należać powinna do działań priorytetowych każdego z nas, nie tylko instytucji i organizacji zajmujących się bezpieczeństwem publicznym. Każdy człowiek tam gdzie jest i funkcjonuje we wspólnocie

¹ Na temat stanu bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych, które obejmują cały proces zmian w życiu ludzi, a tym samym tłumaczą kreatywne działania instytucji i poszczególnych obywateli na ich terenie – wymagana jest nowa jakość organizacji zarządzania w sytuacjach trudnych. Nowa jakość prowadzi do zmian oraz jest w stanie przyjąć zmienność zachowań w procesie społecznym, pisał: R. S. McNamara, *The essence of security: reflections In Office*, London 1968.

lokalnej winien reagować i działać bezpiecznie, budując tym samym stan „pewności, a nie stan zagrożenia”².

Miałam okazję obserwować zachowania ludzi podczas akcji powodziowej, która nawiedziła tereny powiatu gorlickiego w 2010 r. wyrządzając wiele dotkliwych strat w zasobach ludzkich i infrastrukturze komunalnej. Jako obserwator tragicznych wydarzeń przekonałam się, że siła w zarządzaniu kryzysowym tkwi w zorganizowanym zespole z dobrym przywódcą. Pozwoliło to na ukierunkowanie moich zainteresowań zawodowych w zakresie poznania technologii organizacyjnej w zarządzaniu kryzysowym od strony merytorycznej. Ponadto zauważyłam, że brakuje wiedzy z zakresu bezpieczeństwa wśród społeczności lokalnej. Taki stan powoduje powstawanie lekceważącego stosunku do zagrożenia. Wreszcie wyzwala niechęć do podejmowania bezpiecznych działań w życiu codziennym.

Tak zaobserwowany obraz tragicznych wydarzeń, który w wielu sytuacjach spowodowany został bezmyślnością i niefrasobliwością człowieka, skłonił mnie do szukania wiedzy u źródła w zakresie³:

- budowy sprawnego systemu zarządzania kryzysowego na poziomie samorządowym;
- jakości w zarządzaniu kryzysowym;
- poznania dynamiki stresu podczas działań w kryzysie;
- hierarchii działań w budowie skutecznego Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego;
- sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową poprzez wybór formy: przywództwa lub przewodzenia.

Aby mieć pewność dobrego rozeznania w materiałach źródłowych dokonałam wyboru i zapoznałam się z tematyczną literaturą, która podejmuje problematykę bezpieczeństwa publicznego ze

² A. K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Warszawa 2008, s. 27–29.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1166.

szczególnym uwzględnieniem zarządzania kryzysowego, tj. zarządzania w warunkach niepewności, ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym, analizy nadzwyczajnych zagrożeń w środowisku lokalnym, zarządzania stresem w trudnych sytuacjach oraz metodyki opracowania planu zarządzania kryzysowego na poziomie samorządu powiatowego.

Dzięki merytorycznym zajęciom seminaryjnym uzyskałam pewność dokonywania oceny, co jest istotne i co wpływa na jakość zarządzania kryzysowego na poziomie samorządu. Przekonałam się, że w sprawnej organizacji zarządzania kryzysowego ważna jest podzielność, odwracalność, różnorodność i trwałość działań wraz z aprobatą otoczenia podczas koordynowania akcją w stanie kryzysu. Studiowanie na kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne – pozwoliło mi na ocenę zachowań ludzi, którzy działają pod wpływem presji otoczenia i dużego stresu. W pracy wykorzystałam metodę „assessment center” do analizy kompetencji zachowań osób, które biorą czynny udział w zarządzaniu akcją w kryzysie. Moim zainteresowaniem było m. in. analizowanie opanowania, spokoju, asertywnego działania, wysokich umiejętności analizy sytuacji, spostrzegawczości i wnikliwości, odporności na wpływy otoczenia, komunikatywności i decyzyjności w działaniu. Takie podejście do analizy funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w powiecie gorlickim pozwoliło ukierunkować organizację zarządzania w kryzysie na dobrego „przywódcę”, który jest koordynatorem akcji w zagrożeniu.

Przykład prowadzonych badań nad stanem bezpieczeństwa, jego przyczynami i skutkami w zakresie wielowymiarowym, wieloaspektowym i wielopłaszczyznowym prezentuje m.in. R. Zięba⁴. Podobne stanowisko w przedmiocie badań nad organizacją zarządzania kryzysowego podejmuje J. Kozłowski⁵. Bada dynamikę

⁴ R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 3–5.

⁵ Transdyscyplinarność, w odróżnieniu od interdyscyplinarności, polega na badaniu problemów poprzez zastosowanie kilku dyscyplin wiedzy. Badania

i ciągłość zmian jaka zachodzi w środowiskach lokalnych pod względem bezpieczeństwa w odniesieniu do człowieka i otaczającego go środowiska. Zarówno R. Zięba jak i J. Kozłowski uwzględniają elementy psychologiczne, egzystencjonalne, społeczno-ekonomiczne, cywilizacyjno-techniczne i polityczne. Ciekawe podejście do badań w zakresie bezpieczeństwa publicznego prezentuje w swoich analizach J. Stańczyk⁶, który rozumie bezpieczeństwo jako „pewność działań”. Jego zdaniem, „pewność działań” jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ale także powstaje na skutek asertywnej działalności danego podmiotu i jest zmienny w czasie oraz ma naturę procesu społecznego. Ciekawe ujęcie badanego systemu, które jest procesem proponuje M. Huzarski⁷. Analizuje szereg przedsięwzięć skierowanych przeciw blokującym czynnikom realizacji wyznaczonych celów i zadań. Przykładem tego są omawiane zagadnienia w pracy m. in. związane ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpowodziowej przez służby i instytucje do tego celu powołane wraz z wybranymi do analizy procedurami postępowania na wypadek zagrożenia dla Powiatu Gorlickiego. Tak więc bezpieczeństwo jest stanem stałego dochodzenia do stanu pewności niezagrożenia i należytej ochrony bezpieczeństwa w przyjętym wypracowanym systemie zarządzania kryzysowego.

W związku z powyższym, celem pracy jest poznanie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego poprzez przyjętą i opracowaną organizację zawartą w Powiatowym Planie Zarzą-

łączą pojęcia, procedury pochodzące z różnych doświadczeń wiedzy po to aby wykazać przyczynowość i obrać właściwy skutek do bieżących działań. Badania transdyscyplinarne zachodzą wówczas, gdy techniki stosowane w pewnej dyscyplinie stosuje się w innych, na przykład techniki i metody w naukach politycznych stosuje się w badaniach nad polityką energetyczną, rolną lub polityką ochrony środowiska. J. Kozłowski, *Narodziny i rozwój dyscyplin naukowych*, <http://kbn.icm.edu.pl/pub/kbn/sn/archiwum/9601/kozlow.html>, data dostępu: 29.04.2014.

⁶ J. Stańczyk, *Kres zimnej wojny*, Toruń 2013, s. 261–265.

⁷ M. Huzarski, *Zmienne podstawy bezpieczeństwa i obronności państwa*, Warszawa 2009, s. 12.

dzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego. Tak przyjęty tok analizy w oparciu o materiał źródłowy⁸, oraz przeprowadzone rozmowy z pracownikami funkcyjnymi starostwa powiatowego w Gorlicach, pozwoliły udzielić odpowiedzi na postawione pytania:

- czy zastosowany system i jego fazy realizacji są wystarczające?
- czy organizacja zarządzania decyzyjnego Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego jest zadawalająca?
- czy administracja samorządowa jest przygotowana do sprawnego organizowania i zarządzania w zaistniałym kryzysie?
- czy opracowana strategia Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego spełnia oczekiwania dla Powiatu Gorlickiego?

Ponadto w prowadzonych rozmowach padały uzasadnienia spowodowane kryzysem gospodarczym, które ograniczają środki finansowe, a te nie pozwalają na dostateczne zabezpieczenie zadań związanych z bezpieczeństwem publicznym w Powiecie Gorlickim. Dotyczyły one m.in.:

- załębności w organizacji bezpieczeństwa publicznego, które sięgają kilku lat wcześniej;
- przeznaczenia środków na cele związane z poprawą bezpieczeństwa, które są niewystarczające i systematycznie ograniczane;
- zniszczeń spowodowanych powodzią w 2010 r., które nie zostały w zadawalający sposób wykonane;
- zakresu infrastruktury krytycznej, która wymaga uzupełnienia;

⁸ Protokół VII sesji Rady Powiatu Gorlickiego z dnia 19 maja 2011 r. zawiera w formie załącznika Zarządzenie nr 22 Starosty Gorlickiego z dnia 22 kwietnia 2011 r., oraz Protokół XVIII sesji Rady Powiatu Gorlickiego z dnia 21 czerwca 2012 r. zawiera w formie załącznika Zarządzenie nr 19 Starosty Gorlickiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie zagrożeń pożarowych i powodziowych wraz z zestawieniem sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

- wdrożenia nowych rozwiązań w organizacji bezpieczeństwa publicznego, które dają gwarancję zabezpieczenia środków finansowych na przyszłość.

Komentarz do pracy

Zachęcam czytelników do analizy zawartych w pracy informacji, które poświęcone zostały funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego w powiecie gorlickim. Potrzeba ciągłych zmian i modyfikacji w systemie zarządzania kryzysowego jest koniecznością na każdym poziomie działań, także powiatowym. Dynamika zmian społecznych pokazuje, że zagrożenia typu: bezrobocie, rozwarstwienie ekonomiczne we wspólnotach i regionach, wzrost migracji, osłabienie więzi rodzinnych, poczucie marginalizacji a do tego ograniczenia finansowe państwa spowodowane kryzysem ekonomicznym, negatywnie wpływają na budowanie skutecznych zabezpieczeń przed zagrożeniami wyżej wymienionymi i spowodowanymi przez siły natury.

Praca skupia się nad wyjaśnianiem słabych punktów Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego. Ocenia powiatowy system zarządzania kryzysowego jaki jest w konkretnym działaniu. Pokazuje jego technologię poprzez analizę wzajemnych zależności i powiązań między procesami, a fazami zarządzania. Skupia się nad wykazaniem stopni zagrożeń w poszczególnych gminach powiatu gorlickiego. W oparciu o przytoczoną literaturę ocenia procedury postępowania w przypadku zdarzenia kryzysowego. Bada przebieg akcji ratunkowych po wystąpieniu zdarzenia w kategoriach dostępnej zdalnej sygnalizacji alarmowej, sieci łączności oraz nowoczesnej sygnalizacji laserowej typu ISOK, która została zainstalowana i wdrożona do działania od 2014 r. na wybranych, najbardziej niebezpiecznych i newralgicznych obszarach zalewowych powiatu gorlickiego.

Praca zawiera opis procedur na wypadek sytuacji kryzysowych najbardziej prawdopodobnych, na które składają się powodzie i pożary. Ze względu na trudne ukształtowanie terenu, utrudniony dostęp w sezonie zimowym do obiektów, szybki i nieprze-

widoczny bieg rzek górskich oraz znacząca ilość cennej drewnianej architektury sakralnej – wymaga precyzyjnych działań, dużych umiejętności w kierowaniu akcją, sprawnego specjalistycznego sprzętu i nowoczesnej sygnalizacji powiadamiania.

Dodatkową wartością pracy jest omówiony partnerski projekt UE, który został wykonany w powiecie gorlickim w ramach Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013, pn. „Budowa systemu monitoringu bezpieczeństwa drogowego i środowiskowego w turystycznym obszarze nadgranicznym powiatu gorlickiego i kraju Preszowskiego”⁹. Dzięki zaangażowaniu całego zespołu osób zatrudnionych w bezpieczeństwie publicznym starostwa powiatowego w Gorlicach, wdrożono do testowania skaning laserowy typu ISOK. Skaning laserowy jest jedną z najnowocześniejszych technik pozyskiwania danych dla numerycznego modelu mapy terenu. Pozwala z dużym uprzedzeniem przewidywać zagrożenia, a tym samym wydłuża czas na przygotowanie się i reakcje służb do akcji w zagrożeniu. Zastosowana nowa technologia w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego jest konsekwencją negatywnych doświadczeń z przebiegu powodzi w 2010 r. Jego częściowe zastosowanie stało się możliwe dzięki zweryfikowaniu Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego przy starostwie powiatowym poprzez zatrudnienie wysokokwalifikowanych koordynatorów akcji, wystandaryzowaniu procedur do działań w kryzysie, przeszkolenie zespołu, zapoznanie z terenami zalewowymi i zagrożonymi pożarami, uzupełnieniem infrastruktury krytycznej w nowoczesny sprzęt. Z przeprowadzonych rozmów i planów perspektywicznych starostwa powiatowego w Gorlicach wynika, że w drugim etapie działań przewidziano uzupełnienie kolejnych skaningu laserowych, które zostaną w kolejnym eta-

⁹ Projekt nr PL-SK/TAT/IPP/III/79 współfinansowany przez UE z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz budżetu państwa za pośrednictwem Euroregionu „Tatry” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013.

pie, skonfigurowane w jednolity system informatyczny Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego.

Ocena pracy

Moim zamiarem było napisanie pracy, która z jednej strony będzie informować o systemie zarządzania w kryzysie na terenie powiatu gorlickiego z drugiej pokaże, że system musi być permanentnie doskonalony w zakresie: organizowania, zarządzania i uzupełniania zasobów i infrastruktury krytycznej. Zależało mi aby zawartość pracy była merytoryczna, przejrzysta i zachęcająca czytelnika. Dlatego w pracy wykorzystałam istotne dla jakości Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego, rysunki, tabele, mapy i schematy. Taki układ opisowy i poglądowy daje obraz czytelnikowi o całości złożonej problematyki, występujących zagrożeń i sposobów skutecznego ich usuwania na trudnym podgórskim terenie, do którego należą Gorlice.

Z napisanej pracy jestem zadowolona. Udało się sprawdzić stan funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w powiecie gorlickim z nowo wdrożonymi rozwiązaniami, które poprawiają jego jakość i nadają pewność w działaniu kryzysowym. Wykorzystany projekt UE¹⁰, pokazuje racjonalne działanie partnerskie, które zostało zastosowane zarówno do działań w promowaniu turystycznego regionu jak również zapewni większe bezpieczeństwo publiczne mieszkańcom i turystom przebywającym na terenie powiatu gorlickiego. Ponadto projekt ma wartość współpracy transgranicznej jaka powstała pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, a Republiką Słowacką. Pozwoli w przyszłości na wypracowanie kolejnych dobrych praktyk i rozwiązań zwłaszcza w wymiarze bezpieczeństwa publicznego pomiędzy dwoma regionami. Tym bardziej, co wynika z dokumentów zamieszczonego projektu UE o NR PL-SK/TAT/IPP/III/79 obydwa regiony mają podobne ukształtowanie terenu i podobne zagrożenia. Zostały również podpisane dalsze działania partnerskie w zakresie poprawy bez-

¹⁰ Tamże.

pieczeństwa na wypadek zagrożeń powodziowych na lata 2014–2020.

Zamiarem pracy było pokazanie praktycznej strony opracowanych dokumentów na wypadek zagrożeń kryzysowych w tym zrealizowanego projektu UE. Niewątpliwym sukcesem okazała się trafna konfiguracja merytoryczna Planem Głównym Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego. Tym samym potwierdziłam moje założenia w pracy, które sprowadzają się poprzez takie działania do podnoszenia jakości zarządzania w kryzysie na terenie powiatu. Dowodem na powyższe uzasadnienia jest strona internetowa o adresie: www.monitoring24.powiatgorlicki.pl. Strona internetowa na bieżąco przekazuje istotne informacje dla ludności i przebywających tam turystów o sytuacji, w przepływie wody w zlewni rzek Ropa i Biała Tarnowska oraz informuje o sytuacji hydrologicznej na terenie zbiornika wodnego Klimkówka. Monitoring wizyjny wzbogacony kamerami z przekazem laserowym pozwala w chwili obecnej na wcześniejsze ostrzeżenie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego przed zagrożeniami powodziowymi, które są niezwykle dokuczliwe i niebezpieczne ze względu na szybkość przepływu wyżej wymienionych rzek górskich.

Jeżeli miałabym dzisiaj napisać pracę jeszcze raz, z pewnością wyglądałaby zupełnie inaczej. Wiedza, którą dysponuję obecnie pozwoliłaby dokonać analizy bardziej szczegółowej, idącej w kierunku kompetencji pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w powiecie gorlickim i poszczególnych gminach. Do tego celu wykorzystałabym technikę ankiety. Skąd takie myślenie? Otóż zauważyłam, dokonując analizy pozyskanych materiałów źródłowych¹¹, które wchodziły w skład Powiatowego Planu Za-

¹¹ Protokoły z sesji Rady Powiatu Gorlickiego, Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego w Gorlicach 2012, Materiały z konferencji nt. System monitoringu na wypadek zagrożeń powodziowych dla Powiatu Gorlickiego – kwiecień 2013, Projekt pn. Budowa systemu monitoringu drogowego i środowiskowego w turystycznym obszarze nadgranicznym powiatu gorlickiego i kraju preszowskiego nr PL-SK/TAT/IPP/III/79, Koncepcja systemu monitoringu na wypadek

rządzenia Kryzysowego dla Powiatu Gorlickiego, m.in. Plan Główny i jego załączniki, że występowały nieścisłości w procedurach pomiędzy powiatem, a poszczególnymi gminami. Taki stan skłania do analizy – co jest tego przyczyną. Myślę, że moje sugestie mogą być ciekawym tematem na pracę magisterską.