

Integracja zarządzania kryzysowego

*Jezeli czegoś nie można zrobić, należy poprosić o to kogoś,
kto zwyczajnie nie wie, że to nie jest możliwe*⁴⁰⁶.

Słowo „integracja”⁴⁰⁷ jest na co dzień używane najczęściej w znaczeniu społecznym, kiedy oznacza działania pracodawcy zmierzające do poprawy stosunków interpersonalnych w firmie; grupa pracowników integruje się po to, żeby w przyszłości osiągać lepsze efekty pracy i współpracy w zespole. Badania nad efektami zespołowego działania pokazują, że im lepiej układa się współpraca ludzi w zespole⁴⁰⁸, tym łatwiej wyzwolić w nim efekt synergizmu⁴⁰⁹, który dodatkowo przysparza korzyści i zadowolenia dla jego członków. Zagadnienie synergii szerzej będzie omówione w części opracowania poświęconej integracji w ramach klastra⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Reguła niemożności, [w:] M. Siekierkowski, *W świecie prawa Murphy'ego*, s. 77.

⁴⁰⁷ Integracja: 1) proces tworzenia się całości z części, 2) proces gospodarczy polegający na scalaniu przedsiębiorstw, działów gospodarki lub gospodarek poszczególnych krajów. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/sjp/integracja;2561723.html> (dostępne: 10.03.2016 r.).

⁴⁰⁸ Por. A. Pyszka, *Modele i determinanty efektywności zespołu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 230, s. 38–54. Artykuł otwarty na stronie: www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/03_34.pdf (dostępne: 13.06.2016 r.).

⁴⁰⁹ Synergizm, inaczej: efekt synergii – powstaje głównie dzięki zsynchronizowanym i uzupełniającym się działaniom, które przebiegają w sprzyjającej atmosferze eliminującej walkę konkurencyjną między partnerami. Dotyczyć może zarówno pojedynczych osób, grup ludzi, jak i całych organizacji i przedsiębiorstw. Firmy, kiedy przestają postrzegać swoich sąsiadów jako groźnych konkurentów, a zaczynają dostrzegać w nich partnerów biznesowych, powodują inicjację wymiany doświadczeń, pogłębienie specjalizacji, szybki rozwój elastycznych powiązań kooperacyjnych, wspólną realizację kompleksowych projektów. Dzięki temu ich wzajemne relacje są mniej sformalizowane i w rezultacie prowadzą do obniżenia kosztów działalności biznesowej. Zjawisko synergii nie daje się w pełni zmierzyć i nie ma jednoznacznego przelicznika. Nie do końca wiadomo, dlaczego w jednych strukturach synergia działa lepiej, w innych gorzej, a w niektórych w ogóle nie działa. Opracowano na podstawie: http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_96055.asp?soid=ABA85996052E43148185A87171D15678 (dostępne: 10.06.2016 r.).

⁴¹⁰ Autor proponuje w tym miejscu prostą definicję klastra jako „sposób zorganizowania współdziałania zasobów rozproszonych, który wyzwala efekt synergii i prowadzi do lepszych efektów działania zarówno całej struktury, jak i jej pojedynczych składników”. Opracowanie własne.

Art. 22 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie stanowi, że to wojewoda „[...] odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- 1) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- 2) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- 3) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy;
- 4) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;
 - 1) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
 - 2) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów⁴¹¹.

Treść art. 22 pkt 2 doskonale przystaje do przedmiotu tego opracowania oraz tematu tego rozdziału. Ustawa jednoznacznie wskazuje wojewodę jako organ zobowiązany do podejmowania działań mających na celu jak najlepsze zorganizowanie współpracy organów administracji publicznej działających w województwie oraz upoważnia go do kierowania tą współpracą. Można domniemywać, że przedmiotowy zapis ma na celu motywowanie do uzyskiwania jak najlepszych efektów działań podejmowanych w ramach struktur organizowanych w województwie dla zarządzania kryzysowego⁴¹². Znaczyć także musi, że jeśli struktura zawiera w sobie podmioty inne niż administracja publiczna⁴¹³, to takie podmioty wojewoda rów-

⁴¹¹ Por. art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206).

⁴¹² W ujęciu całościowym zapis artykułu 22 ustawy o wojewodzie odnosi się nie tylko do zarządzania kryzysowego, ale do całej przestrzeni zarządzania bezpieczeństwem na terenie województwa. Jednak z uwagi na przyjęty do rozważań obszar zarządzania kryzysowego, to jemu autor poświęci swoją uwagę i zapisy.

⁴¹³ Podmioty komercyjne pojawiają się w ramach systemu zarządzania kryzysowego, na przykład przy okazji Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne.

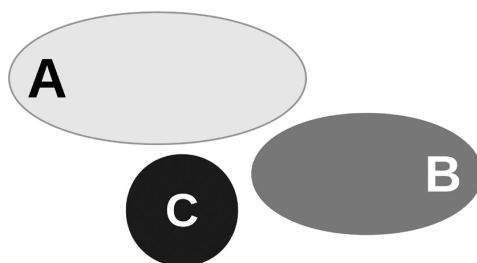
niez musi uwzględniać w swoich działaniach organizacyjnych, koordynacyjnych i zarządczych⁴¹⁴.

Podstawowym celem integracji systemu zarządzania kryzysowego w województwie jest usprawnienie i uskutecznienie realizowanych procesów, poprawa jakości współpracy poszczególnych jego uczestników oraz zmniejszenie kosztów prowadzonych działań. Decyzja o integracji systemu zarządzania kryzysowego powinna być świadomą, strategiczną decyzją, którą dobrowolnie⁴¹⁵ podejmą zarządzający podmiotami uczestniczącymi w systemie. Wyznaczone cele, oczekiwania, rezultaty i planowane koszty przedsięwzięcia powinny zostać oszacowane przed jej podjęciem i ustawicznie weryfikowane w trakcie wdrażania procesu.

Mając na względzie specyfikę podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego w województwie, można wskazać trzy typy integracji struktur:

- a) Struktura autonomiczna – podmioty działają niezależnie, realizują swoje cele i kontaktują się ze sobą, by zaspokoić potrzeby lub zaoferować swoje usługi bądź produkty.

W takich okolicznościach trudno dostrzegać integrację. Jeśli występuje w takim typie struktury, to może charakteryzować sposób wewnętrznego zorganizowania któregoś z podmiotów. Integracja będzie wtedy nakierowana na uzyskiwanie przewagi konkurencyjnej na rynku i nie będzie w sposób wymierny wpływać na funkcjonowanie systemu jako całości.



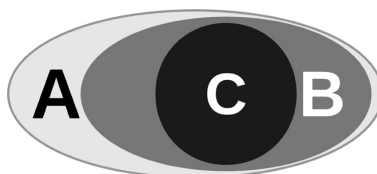
Rysunek 28. Ilustracja integracji podmiotów A, B i C dla typu autonomicznego

Źródło: opracowanie własne.

⁴¹⁴ Wielość i różnorodność instytucji biorących udział w działaniach w ramach procesu zarządzania kryzysowego w województwie upoważnia do traktowania systemu jako klastra i uwzględnienia tego faktu w jego zarządzaniu. Ta świadomość ułatwia podejmowaniu decyzji w każdej fazie wdrażania procesu integracji, jak i na etapie jego dalszego funkcjonowania.

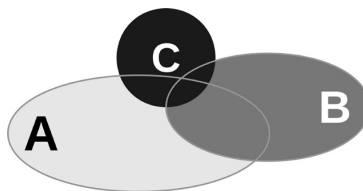
⁴¹⁵ Jednoznaczne określenie, czy decyzja była dobrowolna, czy raczej podjęta pod wpływem jakiegoś determinanta nie jest tu argumentem kardynalnym. Chodzi raczej o skutek procesu decyzyjnego i przystąpienie podmiotu do projektu lub jego rezygnacja.

- b) Struktura zintegrowana zupełnie – podmioty działają na podstawie jednolitych, spójnych procedur, mają tożsame cele, a ich kierownictwo podporządkowane jest hierarchicznie wyższemu poziomowi zarządzania.



Rysunek 29. Ilustracja integracji podmiotów A, B i C dla typu pełnego
Źródło: opracowanie własne.

- c) Struktura zintegrowana wycinkowo (częściowo) łączy w sobie cechy obu wymienionych systemów. Podmioty zachowują swoją niezależność, ale w oznaczonych obszarach podporządkowują się zarządzeniom podmiotu wskazanego do podejmowania decyzji. Tego typu postawa jest przejawem dążenia do uzyskania większych korzyści lub poniesienia mniejszych strat w związku z podejmowaną w tych obszarach aktywnością.



Rysunek 30. Ilustracja integracji podmiotów A, B i C dla typu częściowego
Źródło: opracowanie własne.

Ukazana typologia wzajemnych odniesień podmiotów – uczestników integracji jest dobrze widoczna w środowisku gospodarczym. Zwłaszcza sytuacja przedstawiona na rysunku 28 (układ autonomiczny). To typowy przykład tak zwanego wolnego rynku, gdzie dozwolone jest wszystko, co nie jest zakazane. Struktura zintegrowana w sposób pełny jest charakterystyczna dla sił zbrojnych oraz umundurowanych służb i straży. Jest to korzystne z punktu widzenia stawiania przed nimi celów i rozliczania z ich realizacji.

W systemie zarządzania kryzysowego najczęściej spotykany jest system zilustrowany na rysunku 30 – integracja typu wycinkowego (częściowego). Taki rodzaj struktury systemu jest najczęściej spotykanym w zarządzaniu kryzysowym w województwach. Skala integracji uczestników systemów zależy od specyfiki regionu,

występujących w nim zagrożeń, charakteru wzajemnych kontaktów podmiotów oraz ich doświadczeń z wcześniejszej współpracy.

Integracja zarządzania kryzysowego w województwie może być realizowana na kilka sposobów:

1. budowa od początku nowego zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego,
2. budowa osobnych autonomicznych systemów zarządzania w podmiotach struktury zarządzania kryzysowego i późniejsza ich synchronizacja,
3. budowa jednego centralnego systemu zarządzania oraz stopniowa integracja z nim nowych elementów.

W świetle powyższego, wdrożenie procesu integracji podmiotów systemu zarządzania kryzysowego w województwie będzie mieć raczej na celu ewolucyjne podnoszenie jego sprawności z wykorzystaniem istniejących i funkcjonujących rozwiązań i struktur, niż rewolucyjne reorganizowanie go przez skokowe implementowanie nowych i nieznanych wcześniej metod.

Na wstępie procesu integracji systemu zarządzania kryzysowego w województwie potrzeba dokonać inwentaryzacji procesów, jakie temu zagadnieniu towarzyszą. Pod pojęciem procesu rozumieć należy zestawienie kolejnych czynności wzajemnie ze sobą powiązanych w łańcuchach przyczynowo- skutkowy, w którym zakończenie czynności poprzedniej stanowi przyczynę do uruchomienia następnej, które prowadzą do wytworzenia rezultatu będącego efektem zrealizowania procesu jako całości. Trzeba rozróżnić procesy charakterystyczne dla osiągania zaplanowanego efektu organizacji od procesów pomocniczych, niezbędnych do jej standardowego funkcjonowania. Wśród procesów pomocniczych znajdują się te, które wiążą się z zarządzaniem jednostką, obsługą pracowników, urzędów i biur.

Dla zarządzania kryzysowego poniższe działania mają charakter procesów głównych⁴¹⁶:

- 1) monitoring⁴¹⁷ – działania mające na celu bieżącą obserwację zmian parametru lub obiektu istotnego z punktu widzenia prowadzonej działalności w zakresie zarządzania kryzysowego. W praktyce codziennej może to być dogłębne nadzór nad stanem wód w rzekach, temperatury, wielkości opadów atmosferycznych, ale także natężenia ruchu na przejściach granicznych;

⁴¹⁶ W tabeli 6 pokazany został pakiet danych wejściowych i wyjściowych do każdego z tu wskazanych procesów głównych zarządzania kryzysowego.

⁴¹⁷ Monitoring: 1) stała obserwacja i kontrola jakichś procesów lub zjawisk, 2) stały nadzór nad jakimś obiektem chronionym. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/sjp/monitoring;2568296.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

- 2) ostrzeganie⁴¹⁸ i alarmowanie⁴¹⁹ – różnorodne działania podejmowane w wyniku pojawienia się zagrożenia lub jego materializacji, które mają na celu zwrócenie uwagi osób podlegających temu zagrożeniu (pozostających w obszarze potencjalnej lub realnej materializacji zagrożenia) i skłonienie do podjęcia doraźnych bądź systematycznych działań zmierzających do minimalizacji strat⁴²⁰;
- 3) powiadamianie⁴²¹ i informowanie – przygotowywanie treści komunikatów dotyczących spraw, które stanowią obszar działania i ich przekazywanie do wiadomości zainteresowanych (ludność, media, uczestnicy systemu zarządzania kryzysowego w województwie);
- 4) powiadamianie ratunkowe⁴²² – kontakty osób potrzebujących pomocy lub zgłaszających taką potrzebę na rzecz innych osób z podmiotami systemów powiadamiania ratunkowego⁴²³ (z uwzględnieniem elementu wzajemności) oraz zarządzania kryzysowego, polegające na przekazywaniu, przyjmowaniu, przetwarzaniu i obsłudze zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe oraz przekazywaniu szczegółowych informacji o zdarzeniu do właściwych terytorialnie stanowisk dysponowania służb ustawowo i podmiotów na podstawie kontraktu, powołanych do niesienia pomocy w celu umożliwienia podjęcia interwencji;
- 5) prognozowanie⁴²⁴ – opracowywanie wariantów rozwoju zdarzeń na podstawie danych pozyskanych z monitoringu sytuacji;
- 6) symulowanie⁴²⁵ – wirtualne obrazowanie domniemanych skutków zdarzeń możliwych do zaistnienia jako efekty pojawienia się czynników istotnych dla przebiegu sytuacji;

⁴¹⁸ Ostrzec to zwrócić czyjąś uwagę na zagrożenie. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/sjp/ostrzec;2496720.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

⁴¹⁹ Alarmować: 1) zawiadamiać o groźącym niebezpieczeństwie lub sytuacji wymagającej natychmiastowej interwencji, 2) ostrzegać przed jakimś niebezpiecznym zjawiskiem. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/alarmowanie.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

⁴²⁰ W praktyce określenia „ostrzeganie” i „alarmowanie” postrzegane są przez społeczeństwo jako sformułowania synonimiczne.

⁴²¹ Powiadomić oznacza dać komuś o czymś znać, przekazać wiadomość. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/powiadomienie.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

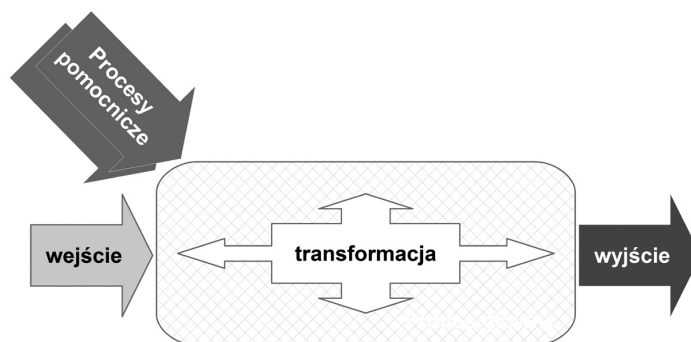
⁴²² Opracowanie własne autora.

⁴²³ Por. ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1635).

⁴²⁴ Prognozowanie oznacza przewidywanie przyszłych zjawisk lub zdarzeń na podstawie dostępnych przesłanek. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/prognoza.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

⁴²⁵ Symulacja: 1) sztuczne odtwarzanie właściwości danego obiektu lub zjawiska za pomocą jego modelu, 2) kalkulacja planowanych wydatków instytucji, uwzględniająca ewentualne inwestycje, zmiany warunków itp. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/symulacja.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

- 7) decydowanie⁴²⁶ – w zależności od skali zagadnienia, właściwa szefom funkcja postanawiania co do sposobu zajęcia się przedmiotem rozważania;
- 8) raportowanie⁴²⁷ – przygotowywanie sformalizowanych informacji do wiadomości struktur nadrzędnych w krajowych systemach zarządzania kryzysowego i zarządzania bezpieczeństwem;
- 9) planowanie – sporządzanie planów przedsięwzięć do realizowania w ramach systemu zarządzania kryzysowego w województwie;
- 10) przygotowanie – gromadzenia zasobów i prowadzenie szkoleń mających na celu zapewnienie właściwych reakcji i zaspokojenie potrzeb w czasie prowadzenia akcji ratunkowych;
- 11) reagowanie – działania służb, podmiotów komercyjnych i osób fizycznych mające na celu niesienie pomocy potrzebującym i minimalizowanie skutków i strat związanych z materializacją zagrożeń;
- 12) szacowanie skutków – prowadzenie działań mających na celu ocenę zniszczeń i uszkodzeń powstałych na skutek materializacji zagrożenia oraz przydzielenie im przybliżonej wartości finansowej;
- 13) odbudowa i odtwarzanie – działania mające na celu odbudowę obiektów zniszczonych lub uszkodzonych w czasie materializacji zagrożenia, odtwarzanie sprawności obiektów infrastruktury potrzebnej do normalnego funkcjonowania lokalnej społeczności.



Rysunek 31. Proces jako przekształcenie (transformacja) danych wejścia na efekt wyjścia
Źródło: opracowanie własne.

⁴²⁶ Decyzja oznacza postanowienie będące wynikiem dokonania wyboru. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/decyzja.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

⁴²⁷ Raport: 1) sprawozdanie z jakichś prac lub relacja o stanie czegoś, 2) ustne lub pisemne doniesienie o czymś zwierzchnikowi lub instytucji nadrzędnej. Opracowano na podstawie: <http://sjp.pwn.pl/szukaj/raport.html> (dostępne: 11.03.2016 r.).

Niezwykle ważną właściwością zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego jest takie zdefiniowanie powyższych procesów, ich wejść i wyjść, źródeł danych wejściowych i sposobu zagospodarowania wyników, żeby uzyskiwać najważniejsze dane dla podejmowania optymalnych decyzji.

Tabela 6. Zestawienie procesów realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego

Lp.	Wejście procesu	Proces	Wyjście procesu	Uwagi
1.	Wartości mierzonych parametrów	Monitoring	Obraz sytuacji	Wszystkie fazy zarządzania kryzysowego (ZK)
2.	Decyzja	Ostrzeżenie i alarmowanie	Sygnaly i komunikaty ostrzegawcze i alarmowe	Faza przygotowania
3.	Obraz sytuacji	Powiadomienie i informowanie	Komunikat	Faza przygotowania i reagowania
4.	Informacja o zdarzeniu kryzysowym	Powiadomienie ratunkowe	Akcja służb, straży i podmiotów ratunkowych	W każdych warunkowych
5.	Dane bieżące i archiwalne	Prognozowanie	Pakiet możliwych wariantów rozwoju sytuacji	We wszystkich fazach ZK
6.	Dane bieżące i prognozy rozwoju sytuacji	Symulowanie	Wirtualna sekwencja możliwych zdarzeń i ich ewentualnych skutków	We wszystkich fazach ZK
7.	Dane o sytuacji, dane o dostępnych zasobach, prognozy, symulacje, opinie ekspertów	Decydowanie	Postanowienia co do zakresu użytych zasobów i sposobu ich użycia	We wszystkich fazach ZK
8.	Dane o sytuacji i zasobach	Raportowanie	Sformalizowana informacja przekazana poziomowi nadzrędnemu	We wszystkich fazach ZK
9.	Dane o zasobach i potrzebach	Planowanie	Dokumenty planistyczne, harmonogramy i programy działania	Faza zapobieganie i przygotowanie

10.	Dane o zasobach	Przygotowanie	Uzupełnianie zapasów magazynowych i sprzętowych, szkolenie ratowników i akcja edukacyjna wśród ludności, ostrzeżenia dla ludności	Faza przygotowanie
11.	Wezwanie, zgłoszenie alarmowe, decyzja	Reagowanie	Działania służb, straży i inspekcji oraz innych właściwych podmiotów w akcji ratunkowej	Faza reagowanie
12.	Protokoły, zdjęcia, raporty	Szacowanie skutków	Protokoły zweryfikowanych strat	Faza odbudowa
13.	Plany, projekty	Odbudowa i odtwarzanie	Odbudowane obiekty odtworzona funkcjonalność infrastruktury	Faza odbudowa

Źródło: opracowanie własne.

Przygotowanie zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego, właściwego dla konkretnego województwa i działających na jego obszarze podmiotów, należy zacząć od audytu dotychczas obowiązujących zasad i używanych procedur. Jednym z etapów takiego audytu powinna być analiza SWOT, która powinna dostarczyć wiedzy o strukturze i stanie zasobów badanego systemu zarządzania kryzysowego.

Do mocnych stron można zaliczyć:

- a) istniejącą i planowaną infrastrukturę lokalnych inicjatyw samorządowych,
- b) dbałość mieszkańców o swoje zagrody i ich otoczenie,
- c) istniejące i funkcjonujące systemy SWO i SWA,
- d) doświadczenie, wiedzę i umiejętności pracowników służb zajmujących się reagowaniem kryzysowym,
- e) doświadczenie osób i służb w zakresie podejmowania decyzji i działań, które jest skutkiem cyklicznie powtarzających się zdarzeń kryzysowych,
- f) dostępne zasoby rzeczowe i teleinformatyczne w poszczególnych podmiotach,
- g) dobry stan infrastruktury,
- h) dobrą współpracę organów administracji publicznej między sobą oraz z podmiotami i obywatelami na zarządzanym terenie,

- i) sprawny system realizujący wsparcie państwa dla poszkodowanych w wyniku zdarzeń powodziowych, osuwiskowych i innych,
- j) system ubezpieczeń.

Jako słabe strony można postrzegać:

- a) brak bezpiecznych miejsc parkingowych dla samochodów transportujących niebezpieczne środki chemiczne,
- b) brak bezpiecznych bocznic kolejowych dla składów kolejowych przewożących niebezpieczne środki chemiczne,
- c) niedostateczną wielkość rezerw planowanych w budżetach niektórych samorządów,
- d) podejmowanie działań zarządzania kryzysowego dopiero w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej, incydentalnie i doraźnie, bez właściwego długofalowego przygotowania i zabezpieczenia zasobów,
- e) specyfikę obszaru (klimat, sieć rzek i cieków, sieć szlaków komunikacyjnych, budowa geologiczna, ukształtowanie terenu i sposób jego zagospodarowania) sprzyjającą dynamicznym powodziom o charakterze górskim oraz osuwiskom,
- f) systemy SWA i SWO oparte na starych technologiach i urządzeniach (zbyt mało syren elektronicznych, które umożliwiają nadawanie komunikatów słownych),
- g) politykę prowadzenia zabudowy mieszkaniowej i komercyjnej na terenach zagrożonych (np. zalewowych lub osuwiskowych),
- h) brak powszechności ubezpieczeń od zdarzeń „kryzysowych” wśród obywateli.

Do szans można wliczyć:

- a) postęp technologiczny i organizacyjny działań ratowniczych,
- b) stosowanie nowych technologii,
- c) względne obniżanie cen sprzętu do ostrzegania i alarmowania,
- d) prowadzenie prac realizujących zapisy dyrektyw przeciwpowodziowych⁴²⁸ oraz środki UE udostępnione do prowadzenia wynikających z nich inwestycji, które powinny doprowadzić do uporządkowania przestrzeni nad rzekami i ciekami wodnymi,
- e) postęp w myśleniu obywateli o zagrożeniach, który pozwala podejmować inicjatywy zmierzające do usprawnienia akcji ratunkowej oraz do ograniczania skutków zdarzeń w razie ich materializacji.
- f) lokalne inicjatywy mieszkańców i samorządów na rzecz podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania i codziennej pracy.

⁴²⁸ Autor ma tu na myśli w pierwszej kolejności obowiązek sporządzenia map zagrożenia powodziowego oraz ryzyka powodziowego przypisanych do obszaru województwa.

Zagrożenia:

- a) oczekiwanie obywateli na pomoc ze strony państwa,
- b) pomoc państwa nie jest powiązana z trwałą likwidacją zagrożenia zdarzeniem, które powodują okoliczności skutkujące udzielaniem pomocy (zalané domy są remontowane i pozostają w dalszym ciągu w obszarze zalewowym),
- c) komunikaty niezwiązane z ostrzeganiem o zagrożeniach wysyłane w systemach SMS-owych, przeznaczonych do ostrzegania i alarmowania,
- d) brak rozwiązań prawnych ograniczających zabudowę na terenach zalewowych i osuwiskowych.

Opierając się na wynikach analizy SWOT można przystąpić do opracowania projektu integracji systemu zarządzania kryzysowego, umacniając jego mocne strony, ograniczając lub eliminując strony słabe, wykorzystując szanse i zapobiegając materializacji zagrożeń.

System zarządzania kryzysowego obejmuje kilka poziomów administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej, a także wiele instytucji, służb i straży o pionowej (resortowej) strukturze podległości. Organy samorządu terytorialnego, dla których zarządzanie kryzysowe jest zadaniem własnym, na poziomie gminnym i powiatowym zachowują autonomię w zakresie podejmowanych inicjatyw. To oznacza, że dla właściwego prowadzenia zarządzania kryzysowego bezwzględnie konieczna jest współpraca podmiotów uczestniczących w tym procesie. Nie bez znaczenia jest także, iż wśród instytucji uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego jest wiele, które wdrożyły mniej lub bardziej zaawansowane systemy zarządzania jakością⁴²⁹. Powoduje to, że dla osiągnięcia efektu integracji systemu zarządzania kryzysowego na obszarze województwa trzeba uwzględnić struktury i procedury wszystkich podmiotów uczestniczących w tym systemie⁴³⁰.

Dla lepszego zobrazowania struktury systemu zarządzania kryzysowego na obszarze województwa jako części kraju można za przykład wziąć komputer w strukturze sieciowej. W układzie sieci komputerowej jest wiele terminali⁴³¹, które dysponując zasobami serwera, realizują swoje zadania. Przez analogię, jest wielu wojewodów i każdy ma swoją własną i charakterystyczną strukturę systemu zarządzania kryzy-

⁴²⁹ System zarządzania jakością według normy ISO 9001.2000 został wdrożony m.in. w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie.

⁴³⁰ Może się zdarzyć, że środki na realizację projektów, których bezpośrednio lub pośrednio dotyczyć będą działania integrujące, zostały pozyskane z funduszy UE i, co się z tym wiąże, występuje obowiązkowy okres trwałości projektu.

⁴³¹ Pod określeniem „terminal” autor rozumie w jednym zestawie komputerowym zarówno proste urządzenie przeznaczone do realizacji zadań w oparciu o zasoby udostępnione przez serwer (terminal komputerowy, sieciowy itp.), jak i autonomiczne stanowisko komputerowe (PC) z zainstalowanymi aplikacjami, np. do pracy biurowej.

sowego w województwie. Każda taka struktura działa na podstawie identycznych regulacji prawnych i dzięki temu rząd (odpowiednik serwera w rozpatrywanym porównaniu) może realizować procedury zarządzania kryzysowego zaprogramowane dla kraju z udziałem działań ministrów i szefów instytucji centralnych oraz poszczególnych wojewodów w zarządzanych przez nich województwach (w strukturze sieci komputerowej odpowiednią funkcję pełnią terminale komputerowe).

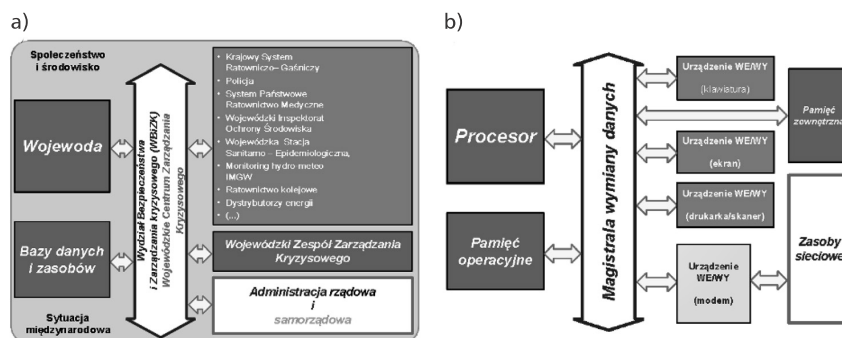
Gdyby popatrzeć na kraj i województwo jak na żywy organizm, wtedy na przykładzie dotknięcia dłonią gorącego naczynia łatwo zrozumieć role poszczególnych elementów zarządzania kryzysowego. Wyobraźmy sobie, że dotykamy naczynia, w którym gotuje się woda. Natychmiast odsuwamy dłoń i dopiero po tym automatycznym działaniu przystępujemy do analizy sytuacji. Szukamy ścierki i przeprowadzamy to, co na początku chcieliśmy zrobić niczym nieosłoniętymi palcami.

Wystarczy teraz przenieść punkt widzenia na pożar lasu – natychmiast po otrzymaniu informacji o pożarze do akcji wkraczają strażacy – Ochotnicza Straż Pożarna albo Państwowa Straż Pożarna są w takim przypadku odpowiednikiem czegoś w rodzaju odruchu bezwarunkowego – ich niezwłoczne działania mają na celu zminimalizowanie strat. To jakby odpowiednik opisanego wcześniej odruchu odsunięcia dłoni od dotkniętego, gorącego naczynia. Jednocześnie impuls został wysłany do mózgu i ten zaczyna analizować okoliczności, żeby potem podjąć kroki mające na celu opanowanie sytuacji. Przez analogię, w systemie zarządzania kryzysowego w województwie to wojewoda jest mózgiem, organem decyzyjnym, który w sytuacjach kryzysowych koordynuje działania poszczególnych organów wyspecjalizowanych – tu: właściwych służb i podmiotów (m.in. straż pożarna, policja, straż graniczna, państwowe ratownictwo medyczne itp.).

Podobnie zagadnienie usytuowania wojewody w systemie zarządzania kryzysowego można odnieść do struktury elementów komputera. Jeśli chce się wydrukować dokument, to z klawiatury albo myszki, przez procesor za pośrednictwem elementów jednostki centralnej, musi zostać wydane polecenie do urządzenia peryferyjnego, jakim jest drukarka, żeby ta wykonała wiele ściśle określonych działań, w wyniku których powstanie zadrukowana kartka papieru.

W tym porównaniu wojewoda jest procesorem, a reagujące działaniami straże i służby odpowiadają urządzeniom peryferyjnym (drukarka). Tyle że słowo „peryferyjne” nie jest najwłaściwszym pojęciem dla określenia roli w zarządzaniu kryzysowym zespolonych służb, straży i inspekcji. Z pewnością lepszym byłoby słowo „wyspecjalizowane”.

Podobnie jak mózg w żywym organizmie albo procesor w systemie komputerowym wojewoda sam w sobie nie posiada możliwości działania operacyjnego – jest organem koordynacyjnym, który dzięki swoim kompetencjom i uprawnieniom kieruje działaniami podległych mu służb, straży i inspekcji w celu minimalizowania skutków kryzysu oraz nadzoruje i kontroluje tych skutków usuwanie.



Rysunek 32. Porównanie systemu zarządzania kryzysowego w województwie (a) do struktury komputera (b)

Źródło: opracowanie własne.

Zasadniczą strukturą zarządzania kryzysowego do realizacji zadań wynikających z uregulowań prawnych, za pomocą której wojewoda realizuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK). Uwzględniając występujące zagrożenia oraz obowiązujące przepisy prawa, WZZK zapewnia wojewodzie wiedzę ekspercką i kompetencje do bieżącej analizy sytuacji oraz doradztwo w zakresie zarówno sytuacji normalnej (monitoring zagrożeń), jak i kryzysowej, kiedy umożliwia to podejmowanie natychmiastowych i skoordynowanych działań w przypadku narastania albo wystąpienia zagrożenia.

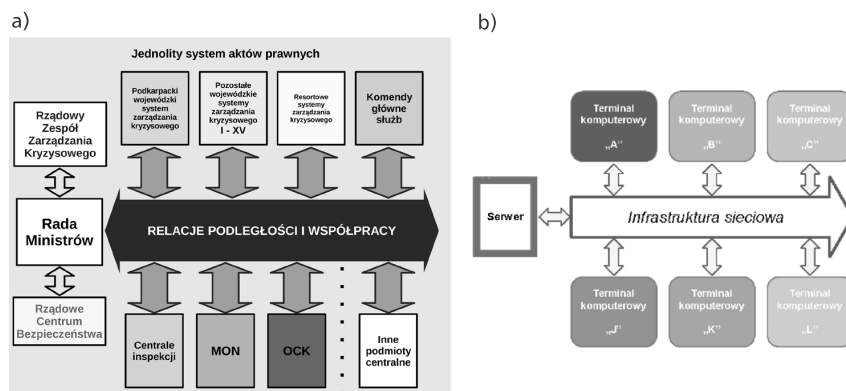
Ta przystawalność systemu zarządzania kryzysowego do schematów urządzeń i systemów teleinformatycznych może stanowić istotny argument dla przekonania wątpiących na wstępie podjętego procesu integracyjnego. Można bowiem projektując struktury zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego w województwie, korzystać z wzorów dostępnych w zarządzaniu sieciami zintegrowanych systemów komputerowych.

Literatura przedmiotu ukazuje wiele korzyści, jakie wynikają z integracji systemów zarządzania. Oto niektóre z nich, przystające do przestrzeni zarządzania kryzysowego⁴³²:

- optymalizacja uzyskiwanych wyników,
- eliminacja powtórzeń,
- poprawa koordynacji działań,
- zmniejszenie liczby personelu,
- zastosowanie podejścia holistycznego do zarządzania ryzykiem w systemie,
- minimalizacja biurokracji,

⁴³² Opracowanie własne na podstawie: J. Ejdyś, U. Kobylińska, A. Lulewicz-Sas, *Zintegrowane systemy zarządzania jakością, środowiskiem i bezpieczeństwem pracy*, Białystok 2012, s. 23.

- ujednoczenie procedur i planów szkoleniowych,
- otwartość na nowości i inne pomysły,
- poprawa skuteczności zarządzania,
- standaryzacja i ujednoczenie dokumentacji,
- ograniczenie liczby stosowanej dokumentacji,
- wprowadzenie jednego systemu dokumentacji,
- ograniczenie kosztów utrzymania systemu,
- redukcja kosztów administracyjnych związana z poprawą koordynacji działań,
- optymalizacja wydatków finansowych związanych z utrzymaniem systemu zintegrowanego,
- rozwój organizacji w kierunku zintegrowanej odpowiedzialności,
- poprawa wizerunku organizacji,
- unikanie konfliktów między uczestnikami,
- lepiej zdefiniowana odpowiedzialność,
- pełna integracja procesów,
- minimalizacja procedur systemowych i instrukcji,
- wdrożenie cyklu ciągłego doskonalenia.



Rysunek 33. Porównanie struktury krajowego systemu zarządzania kryzysowego (a) do sieci komputerowej (b)

Źródło: opracowanie własne.

3.1. Założenia procesu integracji

Podstawowym zadaniem, jakie stoi przed uczestnikami podlegającymi integracji systemowi zarządzania organizacją, jest usprawnienie i optymalizacja procesów realizowanych wewnątrz niej oraz zapewnienie optymalnej współpracy poszczegól-

gólnych systemów zarządzania z uwzględnieniem procesów zewnętrznych realizowanych przez dostawców i podwykonawców⁴³³.

Ta ekonomicznie odniesiona definicja może nie w pełni odzwierciedlać strukturę i zadania podmiotów współtworzących system zarządzania kryzysowego. Mając na względzie udział autonomicznych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego i firm komercyjnych), trudno wskazać dostawców i podwykonawców. Jednak przy odrobinie wyobraźni łatwo można rozwinąć przywołane w niej sformułowania. Jeśli chodzi o kwestie zapewniania optymalnej współpracy poszczególnych systemów zarządzania, to należy mieć na uwadze, że rozważamy system składający się z wielu różnych organizacyjnie, pod wieloma względami autonomicznych podmiotów, z których każdy ma prawo organizować swoje wewnętrzne systemy zarządzania. Każdy ma takie prawo, a niektórzy mają takie systemy. Rzecz dotyczy choćby wdrożonych w wielu podmiotach, tak instytucjach komercyjnych, jak i urzędach administracji publicznej, systemów zarządzania jakością ISO. Ważnym jest, żeby nie burzyć wypracowanych zasad, a jedynie uwzględnić je w wymiarze, który zapewni lepsze działanie systemu zarządzania kryzysowego po zintegrowaniu.

Jest wiele modeli, które można stosować w podobnych sytuacjach, jednak z uwagi na specyfikę zarządzanej materii i charakter wymaganych działań sugeruje się podejść do tematu w kontekście klastrowej struktury systemu zarządzania kryzysowego w województwie i jego zarządzania przez cele (ZPC)⁴³⁴.

ZPC jest metodą wszechstronną, zorientowaną na efekt i możliwą do zastosowania w każdej organizacji. Historia wdrożeń ZPC⁴³⁵ konstituuje się już od kilku dekad w sektorze prywatnym i publicznym oraz w organizacjach pozarządowych na całym świecie. Dokonując wdrażania ZPC w organizacji, należy za każdym razem uwzględnić specyfikę branży, w której ta działa. Należy wziąć pod uwagę już istniejące procedury oraz wypracowane i sprawnie funkcjonujące w organizacji nawyki i odpowiednio przetransformować na to założenia metody zarządzania przez cele.

W zarządzaniu bezpieczeństwem mamy do czynienia z organami administracji publicznej, służbami, strażami i inspekcjami, armią, które stanowią podmioty

⁴³³ A. Matuszak-Flejszman, *Integracja systemów zarządzania*, [w:] *Znormalizowane systemy zarządzania*, J. Łańcucki (red.), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010, s. 199.

⁴³⁴ Założenia i metody dotyczące zarządzania przez cele w organizacji, a zwłaszcza w urzędzie administracji publicznej w przystępny sposób zostały przedstawione w publikacji: A. Wróblewska, M. Gochnio, *Zarządzanie przez cele*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/zarządzanie_przez_cele_-_informatory.pdf (dostępne: 24.02.2016 r.).

⁴³⁵ Metodę zarządzania przez cele opisał Peter F. Drucker w roku 1954 w swojej książce *The Practice of Management*. Książka została przetłumaczona na wiele języków i stanowi swoisty podręcznik dla menedżerów. Przy pisaniu tego opracowania autor korzystał z polskiego wydania: P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*. Książkę wydało Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie w 1998 r.

publiczne, ale swój wkład do realizacji zadań wnoszą również podmioty prywatne, komercyjne. W wielu miejscach w Polsce usługi w rodzaju ratownictwo medyczne są świadczone przez firmy prywatne. Jest to efekt zapisów obowiązujących ustaw⁴³⁶, które dopuszczają udział podmiotów prywatnych w postępowaniu przetargowym w celu wyłonienia oferenta, z którym odpowiedni wojewódzki oddział NFZ podpisze umowę o świadczeniu usług⁴³⁷.

Każda z tych dwóch grup (bloków) podmiotów: publicznych i prywatnych ma własne cele merytoryczne i dąży do ich zrealizowania. W przypadku instytucji publicznych możemy domniemywać działań o charakterze służebnym na rzecz społeczeństwa i w tym wypadku element rynku i praw podaży i popytu nie ma bezpośredniego zastosowania. Owszem, nie da się uniknąć sytuacji zakupów i płatności w działalności poszczególnych uczestników SZK, ale jest to uczestnictwo konsumpcyjne i nie wnosi składnika o charakterze zarobkowym⁴³⁸. Związane jest to przede wszystkim z urzędami administracji publicznej, które są szczególnym typem organizacji, specyficznym ze względu na rodzaj oraz rangę realizowanych celów oraz konieczność pozostawania w całkowitej zgodności z prawem i w granicach, jakie to prawo ustala. Dlatego wobec urzędów publicznych metoda ZPC powinna zostać w pełni dostosowana do standardów i procedur obowiązujących w administracji publicznej.

⁴³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 210, poz. 2135 ze zm.), ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2011r., nr 112, poz. 654 ze zm.), ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. nr 191, poz. 1410 ze zm.).

⁴³⁷ Autor pisząc o zjawisku uczestnictwa podmiotów prywatnych w systemie Państwowe Ratownictwo Medyczne nie ma zamiaru ferować jakiegokolwiek opinii na ten temat. Jest to jedynie stwierdzenie faktu, że ów system jest państwowym tylko z nazwy. Póki nie było takiej możliwości, a pogotowie ratunkowe stanowiło wyłączną domenę szpitali i tak zwanych kolumn transportu sanitarnego, póty nikt nie dostrzegał w tym specjalnie korzystnego interesu. Ale wydzielenie ratownictwa medycznego jako osobno kontraktowanej usługi sprawiło, że bardzo szybko pojawił się rynek w tym sektorze. Ze względu na to, że środki na ratownictwo medyczne są przekazywane do wojewódzkich oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia jako dotacje, ale fundusz płaci nimi za realizację umów, stąd nie są to pieniądze, które muszą finansować ratownictwo medyczne. Konsekwencją takiego montażu finansowego płatności za ratownictwo medyczne było przeznaczanie środków pozyskanych w ramach realizacji umów na ratownictwo medyczne na inne cele szpitali. Wejście na rynek firm komercyjnych, wyspecjalizowanych w usługach ratownictwa medycznego, które wszystkie środki pozyskane w ramach kontraktu przeznaczały na ratownictwo medyczne, sprawiło, że w wielu szpitalach przyszedł czas na zmiany. Wobec okresowości umów na świadczenie usług w rodzaju ratownictwo medyczne koniecznym było odpowiednie przygotowanie oferty. A to wymagało, żeby więcej środków z puli ratownictwa rzeczywiście przeznaczać na ratownictwo. Na podstawie powyższego można dostrzec pozytywny skutek konkurencji pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi w obszarze usług w rodzaju ratownictwo medyczne.

⁴³⁸ Elementy generujące przychód w administracji publicznej mają charakter brzemion i kar. Pierwsze są należnościami skarbowymi związanymi z podatkami i cłami za towary wwożone na teren Rzeczypospolitej Polskiej. Kary zaś są należnościami nakładanymi na osoby fizyczne i prawne jako skutki niewłaściwego działania lub zaniechania w świetle obowiązujących przepisów prawa itp.

W kwestii natomiast podmiotów komercyjnych, zwłaszcza prywatnych, mają one za zadanie zapewnić godziwy zysk swoim akcjonariuszom i udziałowcom. To swoiste uproszczenie ma na celu zwrócenie uwagi czytelnika na odmienność zadań i sposobów ich organizowania. Wielu biznesmenów postrzega rynek jako przestrzeń, gdzie – co nie jest zabronione – wszystko jest dozwolone. Taka po trochu zuchwała postawa pozwala niejednokrotnie uzyskiwać partykularną przewagę nad konkurentami, ale w wielu wypadkach stoi w sprzeczności z zasadami etyki, jakie obowiązują w służbie publicznej⁴³⁹.

Dla pogodzenia tych dwóch niekoniecznie izomorficznych celów konieczne jest bardzo precyzyjne zdefiniowanie obszarów współpracy pomiędzy instytucjami należącymi do osobnych bloków.

Peter F. Drucker w swojej książce *Praktyka zarządzania* podaje osiem dziedzin, których właściwe eksponowanie leży u podstaw należytego zarządzania⁴⁴⁰. Są to:

- 1) pozycja rynkowa przedsiębiorstwa,
- 2) innowacyjność,
- 3) produktywność,
- 4) zasoby fizyczne i finansowe,
- 5) rentowność,
- 6) wydajność menedżerów i ich rozwój,
- 7) wydajność pracownika i jego stosunek do pracy,
- 8) odpowiedzialność publiczna przedsiębiorstwa.

Pisząc o nich, P.F. Drucker używa słowa „kluczowe” i jednoznacznie wskazuje na nie jako na obszary, które należy mierzyć i poprawiać. Podkreśla także, że to w tych sferach należy usytuować cele do osiągnięcia.

W ślad za deklaracją o potrzebie dopasowania ZPC do organizacji, której będzie ono dotyczyło, dokonajmy analizy stanowiącego przedmiot rozważań systemu zarządzania kryzysowego w województwie na tle wspomnianych obszarów działania.

⁴³⁹ Co jakiś czas w mediach pojawiają się informacje o instytucjach publicznych – urzędach, sądach, uczelniach, szkołach i podobnych, które w poszukiwaniu oszczędności stosują outsourcing usług sprzątnięcia obiektu. Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie fakt, że osoby bezpośrednio wykonujące prace zatrudniane są na bardzo niekorzystnych warunkach, a nawet zdarza się, że nie są im dotrzymywane nawet te. Kryterium najniższej ceny powoduje, że dla uzyskania przewagi nad konkurentami wiele firm startuje w takich przetargach z ofertą opartą o pracowników zatrudnionych na umowach cywilno-prawnych (zlecenia). Są to często zakłady pracy chronionej, które dodatkowo wnoszą element ulgi w opłatach na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Szczytne założenia kodeksów etyki opracowywanych dla takich urzędów przegrywają w zderzeniu z ekonomią. Por. *Wyzysk sprzątaczek. Firma zarabia krocie, ukrywa się w Londynie i nie płaci pracownikom*. Cały tekst: http://wyborcza.pl/1,87648,16500307,Wyzysk_sprzataczek__Firma_zarabia_krocie__ukrywa_sie.html#ixzz4171ACX7f (dostępne: 24.02.2016 r.).

⁴⁴⁰ Por. P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, AE w Krakowie, Kraków 1998, s. 79.

Co oznacza sformułowanie „pozycja rynkowa przedsiębiorstwa” dla naszego systemu? Mając na względzie obszary, na których działają poszczególni jego uczestnicy, można pokusić się o ponowne podzielenie podmiotów pod względem przynależności do bloków: niekomercyjnego i komercyjnego. W odniesieniu do bloku niekomercyjnego, do którego zaliczają się urzędy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), straże, służby, inspekcje oraz publiczne podmioty centralne świadczące wyspecjalizowane usługi na rzecz społeczeństwa i państwa⁴⁴¹, można stwierdzić, że są na uprzywilejowanej pozycji. System aktów prawnych daje im pozycję monopolistyczną i nie dopuszcza jakiegokolwiek konkurencji w obszarze ich działania⁴⁴². Inaczej rzecz wygląda w bloku komercyjnym. Tu mamy do czynienia z rynkiem usług i pozycja, jaką firma na nim zajmuje, nie jest bez znaczenia. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne w ratownictwie medycznym. Dla firmy, która świadczy usługi ratownictwa medycznego, w zależności od tere- nu, liczby oraz rodzaju⁴⁴³ zakontraktowanych zespołów ratownictwa medycznego (ZRM), roczna wartość kontraktu może wynosić sporo ponad milion złotych na pojedynczą karetkę⁴⁴⁴. Widać zatem, że istnieje pojęcie zysku w systemie zarządzania kryzysowego w województwie, ale nie każdy może po te środki sięgać.

Kwestie dotyczące innowacyjności należy widzieć także przez pryzmat poszczególnych uczestników systemu. Są bowiem obszary, w których o działania innowacyjne jest łatwiej, postęp techniczny i technologiczny stwarza większe

⁴⁴¹ Autor ma tu na myśli instytucje w rodzaju Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowy Instytut Badawczy – Państwowy Instytut Geologiczny, Krajowy/Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej i podobne.

⁴⁴² Łatwo to wytłumaczyć, biorąc pod uwagę trochę inny obszar działalności państwa – paszporty. Nikt inny nie przyjmie wniosku paszportowego i nie wyda paszportu – w kraju tylko wojewoda, a poza jego granicami tylko konsul. Trzeba wykonać odpowiednią procedurę i nie ma możliwości wybrania innego oferenta. Choć po niedawnych zmianach można pojechać do innego województwa, ale taki wybór, to tylko działanie państwa na rzecz obywateli, żeby nie musieli jeździć do województw, w których są zameldowani.

⁴⁴³ W ratownictwie medycznym funkcjonują dwa rodzaje zespołów ratownictwa medycznego: podstawowy (P) oraz specjalistyczny (S). Pierwszy z nich, zespół podstawowy składa się z co najmniej dwóch osób uprawnionych do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny. Zespół specjalistyczny liczy co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu i pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny. Zespoły poruszają się odpowiednimi pojazdami specjalistycznymi. Por. ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym, art. 36.

⁴⁴⁴ Oszacowanie dokonane na podstawie finansowanie Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w województwie podkarpackim. W systemie funkcjonuje w zależności od miesiąca 33 zespoły specjalistyczne i 51,7 zespoły podstawowe. Kwoty zaplanowane na rok 2016 wynoszą odpowiedni: 48 940 400, 85 zł oraz 57 805 363,84 zł. Opracowano na podstawie Aneksu nr 6 do Planu działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa podkarpackiego z dnia 15 maja 2015 r., <https://bip.rzeszow.uw.gov.pl/wp-content/uploads/2015/04/ANEKS-NR-6-zatw-BIP.pdf> (dostępne: 24.02.2016 r.).

możliwości⁴⁴⁵ i są przestrzenie, w których o takie działania jest trudniej. Utrudnia je konieczność przestrzegania zapisów aktów prawa, obowiązek przeprowadzenia trudnych uzgodnień z ludźmi, a także koszty, jakie trzeba przy okazji albo na koniec ponieść. Dla podmiotów publicznych, których budżety są uzgadniane i ustalone w komendach centralnych i ministerstwach, nie ma zbyt dużego pola manewru. Inaczej w podmiotach komercyjnych. Te bowiem same mogą decydować, na co przeznaczają swoje dochody. Dla rozważanego systemu doskonałą innowacją będzie jego zintegrowanie.

Jako trzecią Drucker wskazał produktywność. Rozumie przez to wszystko to, co stanowi wartość dodaną uzyskaną przez organizację w wyniku osiągnięcia określonych celów. W kontekście rozważanego systemu zarządzania kryzysowego w województwie możemy patrzeć na produktywność pod kątem optymalizacji rezultatów: kosztów, obiektów, zasobów, dokumentów, które agregowane w jednym miejscu, przepracowane, policzone i udostępnione będą stanowić niewątpliwą wartość dodaną, którą można będzie wykorzystywać w sposób i w okolicznościach, jakie zostaną zaplanowane przez konkretnego uczestnika. Skutkiem takiego podejścia będzie możliwość uzyskania narzędzia do analizowania sytuacji, syntezy prognoz możliwego rozwoju zdarzeń, przewidywania możliwych skutków decyzji, na koniec, istotnej redukcji szkód i w konsekwencji strat, jakie mogą powstawać w wyniku materializacji zagrożeń. Tak naprawdę dla klienta systemu zarządzania kryzysowego w województwie wartości dodanej nie stanowi to, co może zyskać, ale to, czego nie straci.

Co się zaś tyczy zasobów fizycznych i finansowych, to... kłódra jest na pewno za krótka. Biorąc pod uwagę finansowy aspekt działań w systemie zarządzania kryzysowego w województwie, nie wolno zapomnieć, że inaczej będzie ów wyglądać, kiedy nic się nie dzieje, a zupełnie inaczej, dużo gorzej, kiedy mamy do czynienia z materializacją jakiegoś zagrożenia. Żeby mieć pewność, że uda się utrzymać bezpieczeństwo i odtworzyć ewentualne szkody w obiektach, powstałe na skutek materializacji zagrożenia, potrzebna byłaby równowartość wartości zasobów, które zagrożeniu podlegają. Biorąc pod uwagę fakt, że zagrożenia w większości wypadków działają w pakietach (np. powódź i osuwiska albo burza i podtopienia), to trzeba by patrzeć na tereny i obiekty na nich położone w wymiarze sumy obszarów, których dotyczą materializacje zagrożeń. To sprawia, że koszty się kumulują i znacząco przyrastają. System zarządzania kryzysowego w województwie sam w sobie nie wytwarza wartości materialnych. No, może poza dokumentami, na których pojawiają się wypracowane plany, prognozy, oszacowania i decyzje. Skuteczność jego działania, trafność

⁴⁴⁵ Doskonałym przykładem takiego innowacyjnego systemu są Lokalne Systemy Ostrzegania Powodziowego. Więcej na ten temat w S.J. Rysz, *The potential of specific local initiatives by example warning against flooding in selected counties of the south-east of Poland*, „Zeszyty Naukowe PRz. Budownictwo i Inżynieria Środowiska” 2012, z. 59, nr 2/1, s. 191–200.

prognoz i optymalność decyzji będzie trudna do oszacowania, ponieważ jej efektem będzie uniknięcie szkód i zminimalizowanie strat. A jeśli czegoś ma nie być, to oszacowanie tego czegoś jest bardzo trudne. Trochę łatwiejszym obszarem analiz będzie kwestia dotycząca zasobów sił i środków do podejmowania akcji. Te wartości są do policzenia i wycenienia. Dzięki znajomości empirycznych relacji pomiędzy rozmiarami kryzysów i wielkościami potrzeb, jakie te kryzysy generują, można planować i monitorować realizację uzupełnień i nowych zakupów. Można także odpowiednio dostosowywać liczebność i podnosić sprawność ludzi, którzy będą ratować.

Rentowność w analizie biznesowej stanowi miarę efektywności gospodarowania organizacji. Oblicza się ją jako iloraz zysku odniesionego do finansowej wartości elementu, dla którego rentowność jest wyznaczana⁴⁴⁶. Wskaźniki rentowności należą do najważniejszych mierników oceny dochodowości przedsiębiorstwa. Są wykorzystywane do obserwacji kierunku i tempa zmian w kolejnych okresach działania przedsiębiorstwa. Pozwalają snuć opinię co do jego kondycji dochodowej. Dzięki temu, że jest wskaźnikiem relacyjnym, badającym stosunek dwóch wielkości, rentowność stanowi skuteczne narzędzie do porównywania efektywności przedsięwzięć o różnej wielkości i różnym charakterze, co nie byłoby możliwe w przypadku wykorzystania wartości bezwzględnych. Odnosząc się do rentowności w odniesieniu do systemu zarządzania kryzysowego w województwie, trzeba nawiązać do zagadnień opisanych w punkcie Ad 4) Zasoby fizyczne i finansowe. Owszem, można się pokusić o wyliczenie kwot przeznaczonych na działania związane z zarządzaniem kryzysowym, albo lepiej szerzej, z zarządzaniem bezpieczeństwem w województwie i próbować uzyskać jakiś zysk. Pewnie jakiś jest, ale stanowi wartość dyskretną przedsiębiorstwa komercyjnego, które jest uczestnikiem systemu zarządzania bezpieczeństwem. Reszta to koszty. Opisany sposób liczenia rentowności nie da się wprost przenieść do liczenia opłacalności⁴⁴⁷ systemu zarządzania kryzysowego. Takie oszacowania wymagają znowu szacowania tego, czego za sprawą działania systemu zarządzania kryzysowego w województwie udało się uniknąć. Wskaźnik rentowności będzie miał charakter sezonowości i poprawi się wtedy, kiedy sytuacja będzie trudna. Wyjściem może być liczenie wskaźników cząstkowych. Wprawdzie nie oddadzą one wartości właściwej dla całego systemu, ale pozwolą obserwować wybrane, istotne jego składniki.

Poruszając temat wydajności menedżerów i ich rozwoju trzeba mieć na uwadze, kim są owi menedżerowie. Dotyczy to zwłaszcza jednostek samorządu teryto-

⁴⁴⁶ Opracowano na podstawie informacji zapisanych na stronach: <http://www.findict.pl/slownik/rentownosc> oraz <http://finansopedia.forsal.pl/encyklopedia/finanse/hasla/912182,rentownosc.html> (dostępne: 24.02.2016 r.).

⁴⁴⁷ Wśród synonimów rentowności są także: zyskowność, opłacalność, dochodowość, przychodowość, intratność, kasowość, lukratywność. Por. <https://www.synonimy.pl/synonim/rentownosc5%9B%C4%87/> (dostępne: 24.02.2016 r.).

rialnego, gdzie suweren, w grupach związanych z danym obszarem, wybiera sobie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta i ów organ wykonawczy będzie od chwili zaprzysiężenia menedżerem zarządzającym bezpieczeństwem na terenie, którym administruje. Doświadczenie uczy, że o wiedzy dotyczącej spraw bezpieczeństwa można nie dyskutować, bo takiej zwykle nie ma. Jest dobrze, jeśli taki menedżer rozumie istotę spraw bezpieczeństwa, którymi zarządza, jeśli chce się uczyć. Ale bywa często, że te zagadnienia traktowane są obcesowo. To nie jest chodnik wzdłuż drogi ani oświetlenie uliczne, tym się nie da pochwalić przed wyborami, a więc to nie są sprawy najważniejsze. I nie są, dopóki wszystko jest w porządku. Kiedy jednak zaczyna się kryzys, wtedy się okazuje, czym, jak i kiedy można się z nim mierzyć. W strażach, służbach, inspekcjach i podmiotach komercyjnych sprawa wygląda dużo lepiej. Na ich czele stoją zwykle profesjonaliści, którzy doskonale zdają sobie sprawę z wagi zagadnień, jakimi zarządzają, oraz skutków błędów, gdyby takie popełnili. Dobrze więc, żeby system zarządzania kryzysowego w województwie uwzględniał i umożliwiał kreowanie wirtualnej przestrzeni sytuacji kryzysowych, na których możliwe byłoby rozgrywanie wersji przebiegu zdarzeń. Chodzi tu zarówno o gry decyzyjne bez angażowania rzeczywistych sił i środków, jak i o ćwiczenia hybrydowe, gdzie sztab ćwiczy wypracowywanie decyzji dla możliwych, niespodziewanych zmian sytuacji, a siły ćwiczą epizody w terenie. Nie należy pomijać pierwiastka integracyjnego, jaki wnoszą takie wspólne ćwiczenia i gry decyzyjne. Trzeba przez cały czas pamiętać, że choć ustawy wskazują instytucje, które działają w przestrzeni zarządzania kryzysowego, to tak naprawdę współpracują ze sobą konkretni, żywi ludzie i od tego, czy się znają i jak się rozumieją zależy w dużej mierze skuteczność tego, co robią i jak to robią.

Odniesienie uwagi na wydajność pracownika i jego stosunku do pracy jest tu wręcz naturalną sekwencją. Świadomość pracowników, a zwłaszcza strażaków i funkcjonariuszy, którzy często z narażeniem zdrowia i życia podejmują akcję ratunkową, że decyzje, które są im przekazywane do realizacji mają sens i rzeczywistość służą lepszemu wykorzystaniu zasobów i szybszemu przejęciu kontroli nad sytuacją kryzysową jest podstawą skutecznego i racjonalnego działania. Dodatkowym, niewymiernym faktorem w działaniach w sytuacji kryzysowej jest synergia. To coś, co w działaniu przekłada się na wytworzenie wartości dodanej opartej na entuzjazmie, współzawodnictwie, wsparciu i wielu innych, podobnych, trudnych do zmierzenia lub wręcz niemierzalnych fenomenach chwili, kiedy się dzieją. Ale nie da się tego entuzjazmu uzyskać bez odpowiedniego przygotowania i wyszkolenia ani bez ustawicznego doskonalenia umiejętności. Udział w szkoleniu jest tu także, jak to było ukazane wcześniej, elementem integracyjnym. Ludzie poznają wtedy innych ludzi, wymieniają poglądy, w przerwach rozmawiają często na zupełnie niezwiązane z problematyką szkoleń tematy, ale podczas akcji, kiedy dzwo-

nią do siebie, to po drugiej stronie łączy ją osoba⁴⁴⁸, a nie tylko nieznaną głosz. Posłanie pracownika na szkolenie to także forma docenienia jego osoby, funkcji, efektów tego, co na co dzień robi dla organizacji. Jest to niezwykle ważny środek motywacyjny, zwłaszcza dla ludzi ambitnych i nastawionych na rozwój zawodowy.

Temat publicznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa wydaje się być oczywistym w odniesieniu do podmiotów administracji publicznej, straży, służb, inspekcji oraz firm komercyjnych, które w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizują zlecane im zadania na rzecz społeczeństwa i państwa. Wszystkie środki finansowe, jakie są wykorzystywane do prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego, są finansowane z pieniędzy budżetowych, a więc pośrednio z podatków płaconych przez osoby fizyczne i prawne w Polsce. To oznacza, że państwo, w ramach swojej działalności nadzorczej i kontrolnej, dba o właściwe realizowanie zadań powierzonych poszczególnym instytucjom. Bardzo ważnym elementem, istotnie skorelowanym z odpowiedzialnością publiczną organizacji – systemu zarządzania kryzysowego w województwie – jest tworzenie przesłanek do progresji poczucia bezpieczeństwa odczuwanego przez mieszkańców regionu, którego działania dotyczą. Tak samo rzecz ma się z zaufaniem do działań i decyzji podejmowanych przez uczestników zarządzania kryzysowego na obszarze, który podlega ich administracji. Te zjawiska – poczucie bezpieczeństwa i zaufanie do instytucji, które tym bezpieczeństwem zarządzają – są trudne do zmierzenia⁴⁴⁹. Można jednak przez badania socjologiczne oceniać zmiany, jakie będą efektem nowego podejścia do podejmowania decyzji i realizowania zadań.

Zarządzanie przez cele nie jest procedurą, która daje się zaimplementować w sposób łatwy, prosty i natychmiast. To wymaga czasu, pracy i wielkiego zaangażowania. Najlepiej zaangażowania wszystkich pracowników, od najwyższych kadr kierowniczych do prostego urzędnika, strażaka, ratownika. Trzeba sobie zdawać sprawę, że znaczącym argumentem we wdrażaniu takich systemów w firmach jest struktura podległości. Można wtedy pewne rzeczy nakazać i oczekiwać, że zostaną wykonane. Inaczej sprawa ma się, kiedy chce się wdrożyć zasady ZPC do systemu takiego, jak stanowiący przedmiot rozważań. Jak to już zostało stwierdzone, przekrój uczestników rozciąga się od urzędów administracji publicznej po podmioty komercyjne. Wprawdzie w każdym z nich osobno występuje struktura zależności i podległości, ale we wzajemnych kontaktach te więzy nie są już tak mocne. W za-

⁴⁴⁸ Autor wielokrotnie doświadczył podobnego fenomenu podczas zarządzania sytuacjami kryzysowymi w trakcie powodzi na Podkarpaciu w latach 2009 i 2010.

⁴⁴⁹ Duże znaczenie dla uzyskania pożądanego efektów mają odpowiednie działania informacyjne i *Public Relations*. Zasada PR: „czyń dobrze i mów o tym” (por. K. Wojcik, *Public Relations*, A.W. Placet, Warszawa 1997, s. 49) jest tu ze wszech miar właściwa do stosowania. Niezwykle istotna w takich okolicznościach jest spójność i prostota komunikatów kierowanych, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, do ludności.

leżności od dotykanej materii zadania z nią związane mogą stanowić zadania zlecone⁴⁵⁰ administracji państwowej jednostkom samorządu terytorialnego i wtedy pojawia się przełożenie z udziałem czynnika zależności, ale inne, często pierwszoplanowe są zadaniami własnymi⁴⁵¹ i nie da się urzędowo nakazać sposobu ich zaplanowania i zrealizowania.

W takich okolicznościach pełna implementacja zasad zarządzania przez cele wydaje się mało prawdopodobna. Dodatkowym destruktozem jest tu kadencyjność organów władzy samorządowej. Jeśli jednak podejź się do zagadnienia jak do obrazka z puzzli, to można uzyskiwać efekty podobne do ZPC, które choć nie są ZPC, to jednak wnoszą istotną poprawę w funkcjonowaniu zarządzania kryzysowego w województwie.

Przykładowa lista podmiotów uczestniczących w zarządzaniu kryzysowym⁴⁵² została zapisana w tabeli 7.

Tabela 7. Przykładowa lista uczestników zarządzania kryzysowego

Lp.	Podmiot – uczestnik zarządzania kryzysowego	Uwagi
1.	Wojewoda Podkarpacki	
2.	Jednostka Samorządu Terytorialnego ⁴⁵³	Samorząd terytorialny
3.	Marszałek Województwa Podkarpackiego/samorząd województwa	
4.	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	Podmioty pozostające w relacji zależności od wojewody
5.	Komenda Wojewódzka Policji	
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	
7.	Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny	
8.	Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	
9.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	
10.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej	
11.	Wojewódzki Konserwator Zabytków	
12.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego	
13.	Kuratorium Oświaty	

⁴⁵⁰ Przykładem zadania zleconego administracji państwowej jest obrona cywilna.

⁴⁵¹ Przykładem zadania własnego JST jest zarządzanie kryzysowe na obszarze gminy/miasta.

⁴⁵² Lista opracowana na podstawie danych z Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego województwa podkarpackiego na rok 2015. Informacje uzyskane w WCZK PUW w Rzeszowie.

⁴⁵³ 2 Dla województwa podkarpackiego jest to 21 powiatów ziemskich, 4 miasta na prawach powiatu oraz 160 gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Opracowano na podstawie: http://www.archiwum.podkarpackie.pl/wrota_kopia/kopia/pl/bip/gminy.htm (dostępne: 27.02.2016 r.).

Lp.	Podmiot – uczestnik zarządzania kryzysowego
14.	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny
15.	Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
16.	Delegatura Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
17.	Wojewódzki Sztab Wojskowy
18.	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej
19.	Państwowy Inspektor Sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na obszarze województwa
20.	Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny
21.	Graniczny Lekarz Weterynarii
22.	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
23.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
24.	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy Oddział Karpacki
25.	Podkarpacki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych
26.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
27.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej
28.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział
29.	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich
30.	Izba Celna
31.	Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka Sp. z o.o.
32.	Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych Elektroenergetycznych
33.	Operatorzy telekomunikacyjni świadczący usługi na obszarze województwa
34.	Organizacje pozarządowe – wolontariat
35.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
36.	Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. – Zakład Linii Kolejowych
37.	Komenda Regionalna Straży Ochrony Kolei
38.	Operatorzy Infrastruktury Krytycznej
39.	Państwowe Ratownictwo Medyczne
40.	Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego
41.	Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa

Źródło: opracowanie własne.