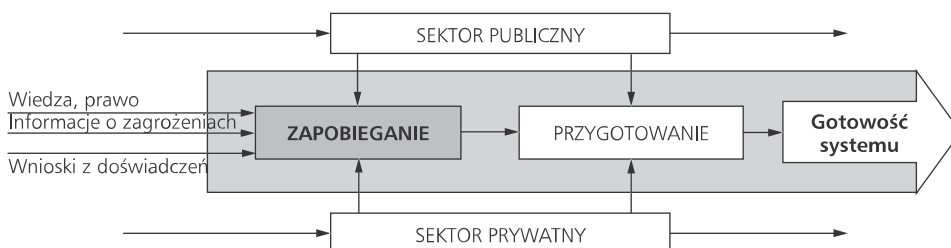


Etap przed katastrofą – faza zapobiegania

4.1. Wprowadzenie do zapobiegania

Zapobieganie jest fazą inicjującą cykl zarządzania kryzysowego i praktycznie jest realizowana ciągle, bez żadnych przerw na jakiegokolwiek inne czynności. Jest to najważniejsza faza zarządzania kryzysowego i zaczyna się daleko przed jakąkolwiek katastrofą czy innym zdarzeniem niepożądanym. Rezultaty zapobiegania stanowią punkt wyjścia do fazy przygotowania. Zapobieganie jest składową pierwszego etapu cyklu kryzysowego (rysunek 11).



Rysunek 11. Schemat modelu etapu planowania

Źródło: opracowanie własne.

Etap pierwszy określany jest etapem planowania, obejmuje wiele przedsięwzięć zamkniętych w dwóch fazach: **zapobiegania** (minimalizowania) i **przygotowania** (gotowości). Dotyczy wszystkich szczebli władzy publicznej (**odpowiedzialność terytorialna**), organizacji rządowych i pozarządowych, komercyjnych i non profit, mediów, zakładów pracy i innych podmiotów prawa, których działania mają wpływ na warunki życia ludności i kształtowanie otoczenia przed wystąpieniem zagrożenia w dowolnej formie (**odpowiedzialność funkcyjna**), potencjalnie wykraczającego parametrami poza granicę stabilizacji (zagrożeń ak-

ceptowalnych)²⁴⁹. Realizowanie odpowiednio adresowanych powinności dotyczy wszystkich osób (**odpowiedzialność personalna**), ludzi sprawujących dowolne funkcje w administracji i usługach, np. specjalista w urzędzie, ale i taksówkarz, kierowca autobusu, hostessa, pilot wycieczki, stewardessa itd. (odpowiedzialność także funkcyjna) oraz rodziny, wspólnoty, organizacji pożytku publicznego, szkół, domów opieki społecznej itd. Działalność kryzysowa dotyczy wszystkich osób świadomych uwarunkowań otoczenia, organizacji i zakładów pracy znajdujących się na danym terenie samorządu gminnego/powiatowego. Warto podkreślić raz jeszcze, że zarządzanie kryzysowe nie było, nie jest i nie będzie elementem kierowania, niezależnie czego lub czym.

Faza zapobiegania jest zespołem przedsięwzięć zabezpieczających warunki w miarę normalnego życia w różnych okolicznościach, eliminujących lub ograniczających czynniki ryzyka i samo ryzyko potencjalnych zagrożeń, a także redukujących potencjalne skutki katastrof i kryzysów do możliwie najmniejszych. Prowadzone badania i działania praktyczne dowiodły, że zapobieganie jest najskuteczniejszym i najtańszym sposobem zapewnienia oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa. Faza zapobiegania, aczkolwiek na schematach ograniczana czasowo, jest działalnością permanentną. Ograniczenia czasowe dotyczą konkretnego zagrożenia, np. powodzi czy pożaru, lub konkretnego przedsięwzięcia, np. poprawy węzła komunikacyjnego po wybudowaniu supermarketu lub dużego osiedla mieszkalnego. Zapobieganie polega na planowej, przemyślanej realizacji wielu procesów w ramach programów obniżania wrażliwości społeczeństwa i uodpornienia na skutki potencjalnych katastrof.

Dla celów rozważań teoretycznych całego cyklu przyjmijmy, że zaczyna się w chwili uświadomienia sobie, rodzinie, wspólnocie, społecznościom i narodowi, złożoności otoczenia i oczekiwanego poziomu ryzyka. Faza ta aranżuje dane dla fazy przygotowania, która podobnie jak zapobieganie jest fazą ciągłą, ponieważ sama gotowość jest procesem i musi być ciągle doskonała (najpierw trzeba ją zbudować). Zatem zapobieganie nie mieści się w kategorii „ustawowego” elementu kierowania bezpieczeństwem podczas wystąpienia katastrofy.

Zapobieganie dającym się przewidzieć, stwarzającym zagrożenie zdarzeniom niepożądanym u sojuszników, jest realizowane programowo w interesie społeczeństwa na szczeblu samorządu (gminy, powiatu) przy wsparciu i koordynacji regionu i centrum. Na szczeblu centralnym działania te należą do ministrów odpowiedzialnych przed parlamentem za konkretne obszary funkcjonowania państwa, będące

²⁴⁹ Według *Białej księgi* w systemie ratowniczym (zintegrowanym) powinna uczestniczyć większość podmiotów poza **społecznymi organizacjami ratowniczymi i humanitarnymi** (*ibid.*, s. 220). Warto zwrócić uwagę na to, że w całym demokratycznym świecie organizacje pozarządowe (u nas nie wiedzieć, czemu – społeczne) stanowią główną bazę systemu. W *Białej księdze* jest więcej równie „odkrywczych” rewelacji.

w ich kompetencjach (funkcje)²⁵⁰. Ministrowie dysponują odpowiednimi komórkami CEP, które koordynują działania kryzysowe wszystkich komórek ministerstw i całych resortów we wszystkich jego fazach w obszarach ich kompetencji.

Koordinacją międzyministerialną CEP i zarządzania kryzysowego zajmują się agencje cywilnego planowania kryzysowego funkcjonujące najczęściej w strukturach ministerstw spraw wewnętrznych (ministerstw obrony np. w Szwecji i ostatnio – Danii, ale także w ministerstwie sprawiedliwości, np. w Norwegii)²⁵¹. Umieszczenie tej agencji zależy od tego, który z ministrów odpowiada za funkcjonowanie administracji, ale także tradycji. Agencja posiada duży zakres autonomii. Takie rozwiązania mają już tradycje przynajmniej ćwierćwiecza, są efektywne i sprawdzają się w działaniu²⁵². Agencje te noszą różne nazwy, co też ma jakiś związek z tradycją, prawem i przyzwyczajeniami. Mogą mieć różny status²⁵³, ale wszędzie odpowiadają za koordynację współpracy podsystemów i pomocy międzynarodowej, przez co wzmacniają wzajemne zaufanie²⁵⁴.

W literaturze światowej dla tej aktywności używa się najczęściej zamiennie dwóch określeń: *mitigation* (ang. oznaczające łagodzenie, ulgę, uśmierzenie) i *prevention* (ang. zapobieganie, ochrona). Pojęcia te nie są synonimami, ale oba są w użyciu i praktycznie są rozumiane poprawnie. W niektórych materiałach pojęcie *mitigation* posiada szerszy zakres znaczeniowy niż *prevention* i jest fundamentem strategii ograniczania strat przez minimalizowanie rozmiarów przyszłej katastrofy, co wyczerpuje zakres zapobiegania oraz dostarczania pomocy²⁵⁵. Pomimo różnic definicji encyklopedycznych obu pojęć, nie ma problemów z ich identyfikacją na szczeblu międzynarodowym²⁵⁶. W praktyce w Europie używa się przede wszyst-

²⁵⁰ *Biała księga* postuluje odchodzenie od powierzania poszczególnym ministrom roli koordynacyjnej w zarządzaniu określoną dziedziną bezpieczeństwa w wymiarze ogólnokrajowym a zadania te przenieść do ponad resortowej struktury, którą byłoby Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego, s. 202. Ten postulat cofa nas w rozwoju do okresu wszechwładzy KOK, do zupełnie innej formacji politycznej.

²⁵¹ Podczas jednego ze spotkań w formule NATO + 3 w 1998 r. zapytany dyrektor generalny Dyrektoriatu Cywilnego Planowania Kryzysowego NATO o to, które z ministerstw jest najbardziej kompetentne w sprawach koordynacji aktywności CEP, odpowiedział, że to ministerstwo i ten minister, którzy są w stanie sprostać zadaniu. Może to być „nawet minister finansów”, jeżeli otrzyma takie zadanie i będzie w stanie mu podołać

²⁵² W Polsce do „koordynowania” prac ministrów wyznacza się pełnomocnika rządu.

²⁵³ T. Popoff, *op. cit.*, s. 47–55.

²⁵⁴ B. Riddarstrom, *Emergency Prevention vis-à-vis Emergency Management*, [w:] *The Legal Basis...*, *op. cit.*, s. 32.

²⁵⁵ T. Popoff, *op. cit.*, s. 49.

²⁵⁶ OCHA (była DHA) – *Biuro Koordynacji Spraw Humanitarnych Narodów Zjednoczonych* – zajmujące się koordynacją pomocy humanitarnej na świecie definiuje oba pojęcia jako *przedsięwzięcia realizowane przed katastrofą, ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie jej wpływu na społeczeństwo i środowisko*. T. Popoff, *op. cit.*, s. 48.

kim pojęcia *prevention* – zapobieganie i przy tym określeniu pozostaniemy. W Stanach Zjednoczonych i Kanadzie bardziej popularnym jest określenie *mitigation*, co w poważnej mierze związane jest z tradycją. Ostatnio coraz częściej używa się również słowa *prevention*.

Zapobieganie jest kompleksem działań podejmowanych przez różne podmioty, na różnych szczeblach celem modelowania (ograniczenia) ryzyka wystąpienia zagrożenia dla życia ludzi i ich mienia²⁵⁷. Są to działania długofalowe i nie dotyczą wyłącznie spraw związanych z zagrożeniami. Generalnie obejmują cztery formy aktywności:

- 1) zarządzanie ryzykiem;
- 2) przedsięwzięcia fizyczne – budowlane;
- 3) planowanie;
- 4) edukację społeczeństwa.

Te działania są efektywne (nie zawsze efektowne) kosztowo, zabezpieczają ludzi przez skutkami katastrof, minimalizują straty w ludziach i mieniu, oszczędzają czas, pieniądze i inne zasoby. Zapewniają ludziom życie godne i szczęśliwe bez ponoszenia zbędnych ofiar i poniżającego gestu wyciągniętej ręki po pomoc. Zapobieganie ma walory praktyczne w zakresie budowy społeczeństwa mniej wrażliwego na zagrożenia każdego typu.

Inaczej rzecz ujmując, faza „zapobiegania” obejmuje przedsięwzięcia strukturalne (budowa tam, grobli, zbiorników retencyjnych, bezkolizyjnych skrzyżowań) i pozastrukturalne (konceptje, strategie, prawo, edukację, szkolenia, programy, projekty, standardy, procedury). Dotyczy wszelkiej aktywności eliminującej lub ograniczającej czynniki ryzyka i samo ryzyko zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury. Jest to działalność prowadzona „od zawsze”, ale zinstytucjonalizowana dopiero po zakończeniu zimnej wojny.

Wnioski z ostatnich wielkich katastrof pozwalają stwierdzić, że skutki niektórych z nich mogą przewyższać zdolności reagowania nawet państw najbogatszych²⁵⁸. To właśnie ten wniosek spowodował zintensyfikowanie zapobiegania²⁵⁹. Podczas zimnej wojny świat funkcjonował w paranoi równowagi strachu, dlatego zapobieganie polegało na rozbudowie siły militarnej i obrony cywilnej. Analitycy skuteczności systemów reagowania w razie wystąpienia większych katastrof wskazywali na ponoszenie znacznych strat tylko w wyniku zaniedbań lub zaniechań. Zawsze należy działać racjonalnie i mądrze, wyprzedzając fakty.

²⁵⁷ *Emergency Management, op. cit.*, s. 90.

²⁵⁸ Przykłady: 1) Katrina w 2005 r. w Stanach Zjednoczonych. 2) Fukushima w Japonii 2011 r.

²⁵⁹ W obu powyżej zaprezentowanych przypadkach można było zapobiec skutkom (ograniczyć już na etapie projektowania zabudowy i obiektów).

Specjaliści Stanów Zjednoczonych obliczyli, że kraj ten tylko w wyniku huraganów, powodzi i tornad ponosi średnio rocznie straty rzędu 11,5 mld USD (Katrina spowodowała straty 81 mld USD). Badania wskazują, że te straty można ograniczyć do 25% tej wielkości²⁶⁰. Wniosek jest prosty, zapobieganie nie jest działalnością wynikającą z jakichś wartości moralnych; jest to powinność zapewniająca działanie racjonalne ekonomicznie.

Zapobieganie katastrofom w Unii Europejskiej jest jednym z pięciu priorytetowych programów ochrony cywilnej²⁶¹. Realizacja tych programów w UE ma na celu działanie na podstawie wspólnych zasad w zakresie przedsięwzięć zwiększających bezpieczeństwo. Zapobieganie katastrofom naturalnym jest stałą praktyką w Unii Europejskiej²⁶² i fundamentem jej siły w **ochronie cywilnej**. W tym zakresie obowiązują trzy priorytety:

- 1) wykorzystanie technik oceny ryzyka;
- 2) zapobieganie powodziom i ograniczanie ich skutków;
- 3) ograniczanie ryzyka pożarów.

Narodowe programy zapobiegania są regulowane prawem krajowym²⁶³, ale jest to działalność programowa dopiero po ustąpieniu zimnej wojny. Wcześniej skupiano się przede wszystkim na reagowaniu i odbudowie po wojnie globalnej. Szczególne akcenty skupiono na zapobieganiu po roku 2000, a ściślej – na planowaniu zapobiegania²⁶⁴ z przeniesieniem akcentu na szczebel lokalny. W państwach zachodnich plany zapobiegania warunkują otrzymanie funduszy na ten cel²⁶⁵. Muszą być sprecyzowane priorytety, sposoby wdrażania i administrowania programów. Celem jest maksymalizacja „zysków” na etapie końcowym. Wszystkie propozycje planu muszą mieć uzasadnienie liczbowe stosunku nakładów do efektów.

Plan (zapobiegania) musi być realny, zgodny z prawem i zaaprobowany przez fundatora (może to być firma prywatna, np. ubezpieczeniowa). Musi bazować na rzeczywistej analizie zagrożeń oraz możliwościach technicznych, materiałowych, personalnych i finansowych sprostania ich parametrom. Zapobieganie jest sprawą

²⁶⁰ *Emergency Management, op. cit.*, s. 90.

²⁶¹ Pozostałe to: wymiana ekspertów; zarządzanie kryzysowe, medycyna katastrof i informowanie publiczne. *Vademecum of Civil Protection*, <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/index.htm>, s. 10.

²⁶² M. Barnier, *For a European civil protection force: Europe aid*, Raport sporządzony na zamówienie Przewodniczącego KE J.M. Barroso i Przewodniczącego Rady Unii Europejskiej – W. Schüssela przez byłego ministra spraw zagranicznych Francji i byłego członka Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/raport_barnier_en.pdf, s. 9–12.

²⁶³ *The Disaster Mitigation Act of 2000 (Ustawa o zapobieganiu katastrofom z 2000 r. – USA)*.

²⁶⁴ Jest to jeden z trzech aspektów planowania kryzysowego. Inne to: planowanie reagowania i odbudowy.

²⁶⁵ *Emergency Management, op. cit.*, s. 91.

priorytetową wszystkich szczebli, wszystkich organizacji, wspólnot i osób. Planuje samorząd, ale musi to zharmonizować z regionem (chodzi o pomoc finansową, ekspercką, techniczną a nawet prawną).

Zapobieganie jest działalnością permanentną, obliczoną na zapewnienie ludności cywilnej warunków przeżycia adekwatnych do zaistniałej sytuacji. Sukces tej aktywności zapewnia się, prowadząc monitoring otoczenia, profesjonalną analizę i ocenę ryzyka, utrzymując w sprawności systemy ostrzegania²⁶⁶ i informowania.²⁶⁷ Wzmocnieniem jest prowadzenie badań naukowych i szybkie wdrażanie ich rezultatów do praktyki, systematyczne szkolenie służb i edukacja społeczeństwa, wymiana ekspertów i prowadzenie dyskusji wśród specjalistów. W Unii Europejskiej jest to obszar intensywnie prowadzonych badań w wielu dziedzinach aktywności, dlatego znajduje odbicie w wielu rezolucjach i decyzjach Rady Unii Europejskiej²⁶⁸ oraz badaniach prowadzonych szczególnie pod kątem oceny ryzyka. Aktualnie w UE prowadzi się prace nad „wszechstronnym zapobieganiem katastrofom”²⁶⁹, jednym z czterech ogniw „zintegrowanego podejścia do katastrof” w ogóle, z podkreśleniem roli szczebla samorządowego.

Realizowane projekty w UE w zakresie zapobiegania katastrofom naturalnym i technicznym ukierunkowane są na: 1) określenie zasad i przedsięwzięć zapobiegania katastrofom naturalnym i technicznym; 2) zapewnienie użyteczności wydanych w tym zakresie dokumentów na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym²⁷⁰.

Właściwymi realizatorami programów fazy zapobiegania, stosownie do statystyki występujących zagrożeń i wniosków Unii Europejskiej, są przede wszystkim władze lokalne, organizacje non profit, „biznes” państwowy, spółdzielczy i prywatny oraz wszystkie struktury życia społecznego do rodziny włącznie. Bezpieczeństwo przestało być domeną „organów”²⁷¹, a jest w kompetencjach zorganizowanego „w sieci” społeczeństwa. W działalności codziennej sprowadza się to do identyfikacji, analizy i oceny ryzyka oraz zdecydowania, co dalej z nim robić: eliminować, ograniczać lub modelować. W działalności codziennej, czy sobie z tego zdajemy sprawę czy nie, dokonujemy ciągłych wyborów, postępując zgodnie ze zdrowym rozsądkiem, wiedzą i doświadczeniem. Świadomie lub nieświadomie, wszyscy uczestniczymy w zarządzaniu kryzysowym bez nadbudowy: organów, sztabów, dowodzenia, komend, kierowania, rad, wytycznych, zaleceń, przeglądów „strategicznych” i białych

²⁶⁶ *Vademecum of Civil Protection, op. cit.*, s. 15.

²⁶⁷ Powinny w tym uczestniczyć: media, dworce, lotniska, biura podróży, M. Barnier, *For a European civil protection force: Europe aid, op. cit.*, s. 22.

²⁶⁸ Główny organ decyzyjny i legislacyjny UE.

²⁶⁹ *Prevention*, http://ec.europa.eu/environment/civil/prevention_overreview.htm [16.06.2013].

²⁷⁰ *Prevention of Natural and Technological Disasters*, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/cpactiv/cpmaj01.htm> [16.06.2013].

²⁷¹ Organy są kręgosłupem pojmowania kierowania bezpieczeństwem (*Biała księga*).

ksiąg wypaczających rzeczywistość. Takie podejście spowodowało, że szczególną działalnością stało się zapobieganie sformalizowane mające na celu: 1) zwiększanie świadomości społeczeństwa w zakresie złożoności otoczenia i procesów w nim zachodzących, w tym czynników ryzyka, ryzyka, zagrożeń i możliwych ich skutków; 2) likwidację lub ograniczanie czynników ryzyka, poważne obniżenie poziomu ryzyka dla życia, zdrowia, mienia, działalności gospodarczej i środowiska²⁷².

Zapobieganie obejmuje wiele różnorodnych przedsięwzięć koncepcyjnych, szkoleniowych, planistycznych, organizacyjnych i kadrowych oraz treningów i ćwiczeń doskonalących działania systemu i jest aktualnie uważane za najważniejszą, najkorzystniejszą, najbardziej ekonomiczną fazę zarządzania kryzysowego, rozpoczynającą cykl aktywności kryzysowej. W odniesieniu do wszystkich zagrożeń, którym fizycznie zapobiec nie można, obejmuje²⁷³:

- 1) prowadzenie badań naukowych w zakresie katastrof i zarządzania kryzysowego;
- 2) szkolenie ogniw i elementów systemu, edukację społeczeństwa i dyskusje specjalistów;
- 3) zorganizowanie i utrzymanie podsystemów wczesnego ostrzegania;
- 4) planowanie, prognozowanie i doskonalenie administracji.²⁷⁴
- 5) wdrażanie odpowiednich regulacji prawnych eliminujących czynniki ryzyka i minimalizujących ryzyko zagrożeń;
- 6) wdrażanie projektów ograniczeń i wymogów technicznych;
- 7) eliminowanie i ograniczanie błędów człowieka popełnianych w toku działalności gospodarczej, społecznej, politycznej i innych, w drodze doboru i doskonalenia kadr menedżerskich z kręgów decyzyjnych²⁷⁵;
- 8) konsekwencję w egzekwowaniu norm prawnych i standardów współżycia społecznego.

4.2. Planowanie zapobiegania

Najważniejszym motywem fazy zapobiegania jest przeniesienie akcentu z reagowania (ofiar, strat i szkód w mieniu, infrastrukturze i środowisku) na modelowanie ryzyka wystąpienia zdarzeń powodujących zagrożenia. Opracowuje się i wdraża programy ubezpieczeń specjalnych, których celem jest uświadomienie możliwych skutków takich zdarzeń i możliwości ich uniknięcia lub ograniczenia w znacznym zakre-

²⁷² *National Mitigation Strategy*, Materiał FEMA z 1995 r. sporządzony dla wsparcia programu ONZ pn: Międzynarodowej Dekady Redukcji Katastrof Naturalnych (lata 90. ubiegłego wieku).

²⁷³ W Unii Europejskiej realizuje się to w ramach **programu gotowości**, który obejmuje 319 projektów, na które w latach 1996–2004 wydano 78mln €, *For european civil protection force, op. cit.*, s. 34.

²⁷⁴ M. Barnier, *op. cit.*

²⁷⁵ Jeżeli tego się nie prowadzi, weryfikacji dokonuje każdy kryzys.

sie. Trzeba obserwować otoczenie, identyfikować czynniki ryzyka i wartość ryzyka wystąpienia zdarzeń niekorzystnych, monitorować, analizować i oceniać zagrożenia²⁷⁶, żeby móc im zapobiegać lub ograniczać potencjalne ich skutki. Te działania są planowane niekoniecznie w ramach konkretnego planu zapobiegania kryzysom czy katastrofom. **Zapobieganie znajduje się we wszystkich planach rozwoju społeczno-gospodarczego**; najwięcej chyba w planach zagospodarowania przestrzennego.

Dla zapewnienia transparentności tego procesu odbywa się to w czterech fazach:

- inwentaryzacji i gromadzenia zasobów (ocena wsparcia społeczności, organizacja zespołu planowania i powszechnego zaangażowania);
- oceny ryzyka (identyfikacja i modelowanie ryzyka, inwentaryzacja szacunków przewidywanych strat i szkód); szerzej – zarządzanie ryzykiem;
- sporządzenie planów zapobiegania (określenie celów i zagadnień, działań i priorytetów oraz implementacja strategii i ujęcie przedsięwzięć zapobiegania w planach);
- wdrożenie planów i monitorowanie postępów (adaptacja zaleceń planów, ocena rezultatów planowania i weryfikacja planów oraz monitorowanie i korygowanie wyników²⁷⁷).

W dekadach poprzedzających nową koncepcję zarządzania kryzysowego zapobieganie było znane, ale skupiano się na zagrożeniach szczególnie uciążliwych i to przede wszystkim o dużych rozmiarach. Znowelizowane podejście do zarządzania kryzysowego, w tym zapobiegania, objęło przede wszystkim społeczności lokalne z równym traktowaniem wszystkich zagrożeń. Zagrożenia nawet te o niewielkiej skali, jeżeli jest ich dużo, mogą być również uciążliwe. Prof. Kotarbiński pisał, że wielkie rzeczy składają się zazwyczaj z drobiazgów, dlatego zapobieganiem objęto wszystkie zagrożenia; te małe i te wyjątkowo niebezpieczne.

Szczególnych przedsięwzięć zapobiegania wymagają zagrożenia wyjątkowo uciążliwe, które występują częściej od innych i z większym nasileniem, powodując poważne skutki. W Polsce do tych zagrożeń zaliczamy: naturalne (powódzie, huragany, śnieżyce, trąby powietrzne, pożary) oraz powodowane działaniami człowieka (katastrofy budowlane, transportowe, zatrucia, infekcje, akcje polityczne)²⁷⁸.

Katastrofy naturalne są niekiedy następstwem trzech czynników z udziałem człowieka: 1) nieprzemysłanego zagospodarowania terenów wysokiego ryzyka;

²⁷⁶ W *Białej księdze* podkreśla się zdobywanie, przetwarzanie, analizowanie i dystrybuowanie informacji, s. 129 (bez oceny), co nie spełnia kryteriów zarządzania w tym wypadku – informacją.

²⁷⁷ *Emergency Management, op. cit.*, s. 92.

²⁷⁸ Stosowany w literaturze i aktach prawa termin: „zagrożenia nadzwyczajne” w języku polskim jest mylący. **Nadzwyczajny** w języku polskim oznacza coś rzadkiego, niezwykłego, cudownego, doskonałego, wybitnego. Importowana ze Wschodu nazwa – *чрезвычайны* (nadzwyczajny), wyeliminowała jego pozytywne znaczenie.

2) stosowania niewłaściwych technik i technologii; 3) nie zawsze zgodnych ze zdrowym rozsądkiem reguł zagospodarowania przestrzennego.

Na naturę człowieka nie ma wpływu (opady, trzęsienia ziemi, kierunek i siłę wiatru, gradobicie, mgły, susze, gwałtowne wahania temperatury), ale swoim działaniem może wzmocnić²⁷⁹ lub ograniczyć skutki następstw zdarzeń stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia infrastruktury i środowiska.

Jedno z najbardziej kosztownych **zdarzeń niekorzystnych**, stwarzających bardzo duże zagrożenie na znacznym terytorium Polski jest powódź; ostatnie dwie z lat 1997 i 2010 to straty rzędu 9 mld USD, czyli odpowiadające wielkością PKB Mongolii, Malty czy Czadu²⁸⁰. Analiza zdarzeń wskazuje na wiele niedociągnięć w zakresie gospodarowania w dorzeczeniach głównych rzek Polski. Brak koncepcji, niefrasobliwość i zaniechanie były głównymi przyczynami tak wysokich strat. Są to przykłady działań akurat odwrotnych od tych typowych dla zapobiegania. W materiałach zagranicznych podkreśla się pięć przyczyn szkód wyrządzonych przez powódź: 1) siła wody i nadmierne nawilżenie gruntu; 2) irracjonalna zabudowa terenów zalewowych; 3) erozja i brak odpowiedniego gospodarowania zasobami w międzywałach; 4) składowanie w międzywałach lub na terenach zalewowych śmieci²⁸¹; 5) uwalnianie do rzek nieoczyszczonych ścieków.

W państwach zachodnich obowiązuje „mapowanie terenu”, czyli sporządzenie map obszarów zagrożonych, które służą obliczaniu składek ubezpieczeniowych w przyjętej perspektywie (pięćdziesięciu, stu, stu pięćdziesięciu lat²⁸²), planowaniu przestrzennemu, pozwoleniom na zabudowę terenu i innym celom gospodarczym. Mapy są okresowo uaktualniane.

W zakresie powodzi zapobiega się przede wszystkim skutkom w drodze: 1) podniesienia zabezpieczeń np. wałów lub budynków (wysokość progu domu musi być powyżej poziomu ostatniej największej powodzi w przyjętym wymiarze czasu)²⁸³; 2) przemieszczenia zabudowań na tereny niezagrożone.

²⁷⁹ Przykładem jest zabudowa polderów.

²⁸⁰ *Lista państw świata według nominalnego produktu krajowego brutto*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_pa%C5%84stw_%C5%9Bwiata_wed%C5%82ug_PKB_nominalnego [10.06.2013].

²⁸¹ W wyniku powodzi zginęły 54 osoby, ewakuowano ponad 106 tys. osób z zalanych lub zagrożonych terenów, zalaniu uległo 47 tys. budynków mieszkalnych i gospodarczych. Pod wodą znalazło się 465 tys. ha użytków rolnych, w tym 300 tys. ha gruntów ornych i 147 tys. ha użytków zielonych. Uszkodzeniu lub zniszczeniu uległo 2,0 tys. km dróg i szlaków kolejowych oraz 1,7 tys. mostów i przepustów drogowych. Zalanych zostało ok. 70 oczyszczalni ścieków i 7 składowisk odpadów komunalnych. Ogólna wartość strat powstałych w wyniku powodzi lipcowo-sierpniowej 1997 r. szacowana jest na 9,24 mld zł (bez uwzględnienia strat pośrednich). *Powódź tysiąclecia*, www.syku.pra.waw.pl/geografia/Powodz%20tysiaclecia.pptx [15.06.2013].

²⁸² *Emergency Management*, op. cit., s. 93.

²⁸³ *Ibid.*

Tereny zalewowe przeznaczają się na parki, miejsca rozrywki, strefy rekreacyjne. Podejmowane działania służą obniżeniu wrażliwości konkretnego obszaru na zagrożenie powodzią. W grę wchodzi urządzenia techniczne: wały, groble, śluzy, zabezpieczenie brzegów ograniczające wrażliwość. Huragan Katrina (2005 r.) jak również tsunami w Fukushima (11.03.2011 r.) jednoznacznie wskazują, że nie ma zabezpieczeń na każdą sytuację! Istnieje ryzyko pokonania przez falę największych grobli czy wałów. Zatem bardzo istotne są pozastrukturalne sposoby zapobiegania, do których zaliczamy: ograniczanie działalności gospodarczej na terenach zagrożonych powodzią, regulacje i inne przedsięwzięcia standardowe, przygotowanie i wdrożenie regulacji niestandardowych wynikających z konkretnych potrzeb.

Innym poważnym zagrożeniem jest np. trzęsienie ziemi, które dotychczas w Polsce nie powodowało wielkich szkód, co nie znaczy, że kraj nasz jest pozbawionych tych zagrożeń²⁸⁴. Trzęsienie ziemi samo w sobie jest niszczące, ale bardziej szkodliwe są skutki wtórne powodowane uszkodzeniami sieci, gazociągów, wodociągów i kanalizacji oraz pożarami i... złodziejstwem. Powstają przy tym lawiny błotne, wybuchy gazu, braki w dopływie energii i wody. Dla przewidywanego trzęsienia ziemi w Polsce w zakresie 6° R skutki mogą być znaczne z uwagi na zabudowę z wielkiej płyty²⁸⁵.

W państwach narażonych na tego typu zagrożenia funkcjonują programy prognozowania i szacowania strat w zabudowie, gospodarce i infrastrukturze. Wprowadzenie odpowiednich danych (regionu i skali potencjalnego zdarzenia) daje wyniki, które można wykorzystać dla zmniejszenia skutków, ograniczenia strat już podczas projektowania np. zabudowy. Dla terenów sejsmicznych i zagrożonych powodzią opracowuje się specjalne kodeksy zabudowy, szczególnie w odniesieniu do obiektów specjalnej troski: szpitali, przedszkoli, szkół, niektórych budynków publicznych. **Dla zabudowy prywatnej opracowuje się standardy**, od spełniania, których uzależnia się warunki ubezpieczeń. Stosuje się proste, aczkolwiek skuteczne metody minimalizowania skutków przez kieszeń.

Kolejnym pakietem zagrożeń, które wymagają poświęcenia uwagi w fazie planowania zapobiegania, są pożary²⁸⁶, czyli zdarzenia dewastujące lasy, uprawy,

²⁸⁴ „Tak naprawdę grozi nam nawet trzęsienie o sile 6 stopni w skali Richtera, czyli takie, które może doprowadzić do zawalenia się niektórych budynków”. „Dla porównania: trzęsienie z 2003 roku, które zmiotło całkowicie z powierzchni ziemi irańskie miasto Bam, miało siłę 5,9”. *Polsce GROZI wielkie trzęsienie ziemi!*, http://www.se.pl/technologie/nauka/polsce-grozi-wielkie-trzesienie-ziem_179483.html [20.06.2013].

²⁸⁵ W budynkach z wielkiej płyty w Polsce mieszka około 10 mln ludzi, *Bloki z wielkiej płyty*, http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/671628,bloki_z_wielkiej_plyty_do_remon-tu_a_moz_e_do_wyburzenia.html [21.06.2013].

²⁸⁶ Pożar definiowany jest jako intensywny, niekontrolowany, szybko rozprzestrzeniający się ogień, przemieszczający się przez obszar zamieszkały lub niezamieszkały (las, zarośla, teren otwarty), niszczy zabudowę, infrastrukturę, środowisko, zasoby gospodarcze i historyczne.

domy. Zapobieganie pożarom polega na racjonalnej zabudowie, wykorzystaniu środków technicznych i technologii oraz materiałów trudnopalnych. Zaprojektowanie i wybudowanie pasów ppoż., pasów neutralnych, odpowiednie rozmieszczenie stacji paliw, zbiorników wodnych, bezkolizyjnych ciągów komunikacyjnych, włączenie do systemu sprawnych i skutecznych podsystemów ostrzegania i alarmowania. Cała działalność w zakresie zapobiegania pożarom, ograniczania ich skali i skutków polega na racjonalnym gospodarowaniu terenem i stosowaniu środków zapobiegawczych, polegających na obniżeniu wrażliwości społeczności lokalnej i środowiska na pożar oraz przygotowaniu możliwości sprawnego i skutecznego reagowania.

W Polsce występują jeszcze inne zdarzenia, np. osunięcia łądu, z czym mieliśmy do czynienia podczas powodzi 2010 r. Zagrożenie to było następstwem irracjonalnej działalności człowieka (braku odpowiedzialności personalnej i funkcyjnej), zarówno administracji wydającej decyzje w sprawach zabudowy takich terenów, jak i właścicieli, którzy nie przestrzegali podstawowych wymogów zgodności postępowania ze zdrowym rozsądkiem, z wymogami natury. Zapobieganie takim zdarzeniom polega przede wszystkim na przestrzeganiu prawa naturalnego, wykorzystaniu wiedzy i doświadczenia ludzi, którzy są ekspertami nie tylko z nazwy. Trzeba monitorować, analizować i oceniać skutki działalności gospodarczej (kopalnie) i poziom wód gruntowych oraz zachodzące zjawiska, np. pęknięcie ścian czy nachylanie drzew. Te zmiany mogą wymagać znowelizowania planów zagospodarowania przestrzennego.

Szczegółonej uwagi wymagają zagrożenia wynikające z działalności człowieka. W tym obszarze proponuje się różne klasyfikacje i podziały na kategorie. Dla potrzeb tej analizy w kontekście zapobiegania możemy te zagrożenia podzielić na dwie kategorie: intencjonalne i losowe. W obszarze zagrożeń intencjonalnych znajdują się: terroryzm, nieprolifercja, handel bronią, przestępczość zorganizowana, narkobiznes, kidnaping, sabotaż i wojna. W zakresie kategorii losowych znajdują się: katastrofy techniczne, transportowe, budowlane, przemysłowe, zatrucia masowe, epidemie i inne. Zapobieganie tym zagrożeniom polega przede wszystkim na przestrzeganiu norm prawnych i zwyczajowych. W zapobieganiu zaangażowane są wszystkie instytucje, organizacje, agencje, urzędy, podmioty gospodarcze publiczne, prywatne i pozarządowe (tzw. trzeci segment bezpieczeństwa). W życiu nie jest to już tak jednoznaczne.

Analiza zdarzeń niekorzystnych i ich skutków prowadzi do wniosku, że samo źródło (przypadek czy intencja) nie ma znaczenia dla zapobiegania. Rezultaty są podobne. Literatura światowa najwięcej miejsca poświęca zagrożeniom intencjonalnym, szczególnie terroryzmowi, co niejednokrotnie rozciąga się na niecne postępowanie rządzących. W polityce zapobieganie temu zjawisku ma dwie drogi:

ofensywną (przeciw terroryzmowi), czyli uderzenie w terrorystów, i defensywną (antyterroryzm) polegającą na ochronie ludzi²⁸⁷.

Generalnie przewiduje się cztery stadia zapobiegania (tabela 4): 1) organizowanie zasobów, 2) zarządzanie ryzykiem, 3) wdrożenie i weryfikacja planu (planów), 4) monitoring.

Strategia zapobiegania polega na²⁸⁸: 1) obniżaniu poziomu wrażliwości społeczności lokalnej na zagrożenia, 2) zwiększaniu odporności na zagrożenia w drodze podnoszenia poziomu świadomości zagrożeń i wdrożenia samoochrony, 3) przeciwdziałanie wypadkom losowym i intencjonalnym, 4) zapewnienie ochrony ludności cywilnej.

Zapobieganie jest działalnością uniwersalną w odniesieniu do wszystkich zagrożeń²⁸⁹. „Bezpieczne” drogi, ścieżki, parki, ulice, skrzyżowania są bardzo ważne i na co dzień tego nie dostrzegamy. One muszą być dobrze zaprojektowane i „z głową” wykonane. Kamery monitoringu, strefy buforowe wokół miejsc niebezpiecznych, identyfikowanie i monitorowanie stref podwyższonego ryzyka i wiele innych zamierzeń to konieczność a nie dobra wola. My to robimy codziennie, rutynowo, nie do końca zdając sobie z tego sprawę.

Zagrożenia powodowane działalnością człowieka, niezależnie od tego czy są to wypadki losowe czy intencjonalne, są mniej przewidywalne niż naturalne. Występują jednak, a więc powinny być identyfikowane, rozpoznawane, analizowane, oceniane i monitorowane. Koniecznością jest ocenianie poziomu ryzyka zagrożeń powodowanych działalnością człowieka. Ocena ta w kontekście szacunku zagrożeń, służy weryfikacji planów, np. ograniczania zagrożeń materiałów niebezpiecznych, radiologicznych, chemicznych, toksycznych itd.

Celem planowania zapobiegania jest realizacja wcześniej sprecyzowanej polityki eliminowania i ograniczania ryzyka i strat w razie wystąpienia katastrofy. Planowanie zapobiegania formą nie odbiega od planowania zagospodarowania przestrzennego i w innych dziedzinach działalności samorządu. Wyróżnia się cztery stadia planowania zapobiegania (tabela 4): 1) inwentaryzacja zasobów, 2) ocena ryzyka, 3) sporządzenie planu, 4) weryfikacja i aktualizacja planu.

Inwentaryzacja i organizowanie zasobów w zakresie planowania zapobiegania polega na aktywizowaniu społeczności lokalnej dla realizacji tej działalności. Skuteczność zapobiegania wynika z wypracowania wspólnej wizji i akceptacji programów zapobiegania oraz wsparcia politycznego dla jej realizacji. Dla osiągnięcia sukcesu w zakresie zapobiegania ważny jest poziom przyzwolenia i akceptacji spo-

²⁸⁷ *Emergency Management, op. cit.*, s. 99.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Biała księga* (s. 230) podkreśla przede wszystkim kształtowanie świadomości w zakresie identyfikacji tzw. zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Zatem obywateli to chyba nie dotyczy.

łecznej dla realizacji przyjętych projektów. W prace zespołu planowania zapobiegania angażuje się wspólnota, specjalistów, służby i lokalne autorytety. Zapobieganie wymaga bardzo dobrego informowania w sprawach realizowanych przedsięwzięć oraz zewidencjonowania i alokacji adekwatnych do potrzeb zasobów²⁹⁰. Zespół planowania obejmuje reprezentantów wszystkich „aktorów” sceny zarządzania kryzysowego i działa pod kierownictwem menedżera programów kryzysowych²⁹¹.

Tabela 4. Porównanie planowania zapobiegania z realizacją zapobiegania

Stadia planowania zapobiegania	
Stadium planowanie	Stadium realizacji
Inwentaryzacja zasobów	1. Organizowanie zasobów
Ocena ryzyka	2. Zarządzanie ryzykiem
Sporządzenie planu	3. Wdrożenie i weryfikacja planu(ów)
Nowelizacja planu	4. Monitorowanie otoczenia

Źródło: *Emergency Management, op. cit., s. 99–100.*

Wsparcie społeczne dla zapobiegania jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym. Doświadczenia wielu państw wskazują wyraźnie, że wsparcia nie można nakazać ani oczekiwać natychmiast, przyczyny jego braku mogą być różne. Społeczność może uznać wyższość innych priorytetów, mogą wystąpić zawirowania polityczne, gdzie każda propozycja nawet bardzo rozsądna będzie oprotestowana i na nic się zda wzmocnienie ze strony resortów siłowych. Może to wynikać z niedoinformowania lub z działalności manipulacyjnej.

Nieodłącznym elementem planowania zapobiegania jak i samego zapobiegania jest edukowanie społeczeństwa²⁹², a szczególnie jego liderów. Należy przekonać ludzi, że zapobieganie wynika z racjonalnego gospodarowania i konieczności zapewnienia zrównoważonego rozwoju oraz ograniczenia ofiar i zbędnych strat w razie katastrofy. Leży to w interesie wszystkich mieszkańców. Planowanie to czynność wybitnie **techniczna** w zakresie sporządzenia dokumentu, ale także **działalność edukacyjna, mediacyjna, szkoleniowa i projektowa**²⁹³.

²⁹⁰ Zasoby to: ludzie, wyposażenie, materiały, pieniądze i przestrzeń z zabudową.

²⁹¹ *Emergency Management, op. cit., s. 100.*

²⁹² *Priorytetowe znaczenie [w edukacji dla bezpieczeństwa] ma podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz kształtowanie kompetencji pozwalających w sposób celowy i racjonalny reagować (podkreślenia autora) na nie. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014, s. 96. W Strategii nie ma ani słowa o zapobieganiu. Strategia akcentuje to, że należy położyć nacisk na prowadzenie działalności o charakterze edukacyjnym, mającej na celu szerzenie wiedzy na temat odpowiedniego identyfikowania zagrożeń i skutecznego reagowania w takich sytuacjach, Ibid., s. 97. Ani słowa o zapobieganiu.*

²⁹³ *Emergency Management, op. cit., s. 100.*

Zespół planowania, zanim przystąpi do czynności technicznych związanych ze sformułowaniem dokumentu, powinien odpowiedzieć sobie na kilka nieskomplikowanych pytań²⁹⁴:

- 1) Jaka jest świadomość zagrożeń wśród miejscowej elity?
- 2) Jaka jest świadomość konieczności zapobiegania zagrożeniom wśród elity?
- 3) Jak szerokie poparcie może zdobyć zapobieganie wśród ludności, organizacji, biznesu?
- 4) Jaką dysponują bazą planowania? (personel, wiedza, podsystem informowania, baza danych, procedury, mapy zagrożeń, rejestr zagrożeń, priorytety itd.)
- 5) Jak wygląda planowanie zapobiegania w planach rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych wydziałów urzędu danego szczebla?
- 6) Na jaką pomoc merytoryczną, ekspercką i techniczną można liczyć ze szczebli wyższych?
- 7) Czy w przeszłości sporządzano plan zapobiegania, jeżeli tak, to na ile jest on aktualny?

Znalezienie odpowiedzi na powyżej nakreślone pytania pozwoli zbudować kompetentny zespół planowania w drodze dokooptowania reprezentantów właściwych komórek i organizacji – uczestników procesu zarządzania kryzysowego. W zespole tym powinien znaleźć się także przedstawiciel społeczności, jakiś niekwestionowany lider, reprezentant biznesu, ktoś z organizacji non profit, policji, służby zdrowia, służb komunalnych, uznany prawnik, inżynier, przedstawiciel wojska (tylko w przypadku rozważania spraw związanych z sektorem militarnym). Zespół ma być „lokomotywą” dla wszystkich struktur urzędu i terenu²⁹⁵. Sporządzony plan zapobiegania powinno się skonfrontować z planami wyższych szczebli i z sąsiadami²⁹⁶.

Praca zespołowa ma dobre i złe strony. Reprezentanci różnych grup mogą mieć własny ogląd sytuacji, własne problemy do rozwiązania, własne partykularne interesy, precyzyjne wytyczne własnych szefów i z trudem będą przenosić wspólne ustalenia zespołu do własnego otoczenia w sprawach ograniczania ryzyka (może to kolidować np. z rozwojem jakiegoś zakładu lub ograniczać czyjąś inicjatywę niekoniecznie zgodną z prawem) i zapobiegania zagrożeniom, w których zakresie będą rozbieżne zdania. Trudno będzie im mobilizować poparcie dla czynności np. ograniczania zanieczyszczeń towarzyszących rozwojowi działalności gospodarczej. W działalności trzeba zmierzać do kompromisów, co

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*, s. 101.

²⁹⁶ Typowe dla zapobiegania jest np. zaplanowanie ulic, węzłów drogowych, ścieżek rowerowych, ograniczanie prędkości dla aut przed szkołami i wielu innych spraw związanych z życiem codziennym.

wymaga uwzględnienia²⁹⁷: 1) racji administratorów programów i uczestników planowania; 2) celów zapobiegania poszczególnych podmiotów, również szczebli nadrzędnych; 3) kolejności włączania społeczności lokalnej w realizację programów zapobiegania; 4) przyjętego rankingu priorytetów z powołaniem grup zadaniowych (w zależności do potrzeb); 5) sposobów i technik włączania społeczności do programów zapobiegania; 6) polityki informacyjnej obliczonej na uzyskanie poparcia w zakresie zapobiegania.

Ocena ryzyka w planowaniu wymaga dobrze opracowanej i wdrożonej metody wydanej przez kompetentny organ rządowy²⁹⁸. Praktycznie ocena ryzyka jest czynnością techniczną²⁹⁹ polegającą na identyfikacji czynników ryzyka, analizie, szacowaniu i ocenie ryzyka oraz oszacowaniu prognostycznym strat, a także zaproponowaniu sposobów likwidacji niektórych czynników ryzyka, ograniczenia innych i zapobieżenia wystąpienia niektórych zdarzeń stwarzających zagrożenia³⁰⁰. Profil ryzyka określa się dla każdego potencjalnego zdarzenia (tabela 5).

Tabela 5. Wstępna ocena profilu potencjalnego zagrożenia

Prawdopodobieństwo	Skutek		
	Duży	Średni	Mały
Wysokie	Wysoki	Wysoki	Średni
Średnie	Wysoki	Średni	Niski
Małe	Średni	Niski	Nieznaczący

Źródło: K.W. Knight, *Praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem*, op. cit.

Zespół planistyczny musi dysponować **katalogiem zagrożeń** typowych dla danego obszaru, co w innych krajach jest standardem, ale najpierw trzeba przyjąć jakąś cywilizowaną ich klasyfikację³⁰¹. W zakończeniu prognozuje się przypuszczalne straty. Dla sporządzenia oceny pełnego profilu potencjalnych zagrożeń trzeba jeszcze wykonać dwie równoległe prowadzone czynności: 1) określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia (dla każdego zagrożenia osobno z oszacowaniem prawdopodobieństwa – małe, średnie i duże) oraz 2) oszacowanie

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Nie może to być organ proponowany w *Białej księdze* typu sztabowego, doradczego (s. 196, 198) i inne z kręgu utrwalania mentalnej spuścizny totalitarnej. To musi być organ konstytucyjny, najlepiej gdyby metodyka była wdrożona np. rozporządzeniem Rady Ministrów.

²⁹⁹ Jest to czynność techniczna, ale należy uwzględnić zdobyte wiedzy, organizację, wyposażenie techniczne i wspólne standardy międzynarodowe.

³⁰⁰ Strategia preparacyjna w *Strategii bezpieczeństwa 2014*, w pkt 108 zakłada *monitorowanie, prognozowanie, reagowanie i rozwijanie zdolności usuwania skutków sytuacji kryzysowej*. Nie ma nic o zapobieganiu.

³⁰¹ *Strategia Bezpieczeństwa 2014* podaje kilka klasyfikacji, żadna nie jest spójna z natowską i unijną.

możliwych skutków (te dla każdego w skali jak wyżej – małe, średnie i duże). Na tej podstawie ustala się ogólny ranking wszystkich zagrożeń i określa się możliwości ich uniknięcia i lub ograniczenia skutków. Sporządzenie rankingu jest wstępem do planowania zapobiegania.

Podczas planowania konieczne jest sporządzenie ocen wrażliwości ekspozycji na zagrożenia, co ma wpływ na możliwości ograniczenia skutków. Ocenia się cały teren zagrożony katastrofą: budynki, ludność, obiekty specjalnej troski (szpitale, szkoły, magazyny, szczególnie z materiałami niebezpiecznymi i żywnością), gmachy użyteczności publicznej, węzły transportowe, ciągi komunikacyjne, infrastrukturę krytyczną tzn. to, co może się przydać do wykorzystania podczas katastrofy i co podlega szczególnej ochronie. Po wykonaniu tych czynności sporządza się „ranking zagrożeń typowanych do zapobiegania”, do czego powinno się wykorzystać odpowiedni program komputerowy pod kątem wymogów przyszłego planu.

Bardzo ważną czynnością w zakresie przygotowania danych do planowania jest wspomniana wyżej ocena potencjalnych strat, co uzyskuje się na dwa sposoby: 1) oceny kosztów utraty funkcji użytkowych obiektu, systemu, sprzętu i 2) możliwych kosztów odbudowy. Dotyczy to biur, zakładów pracy, budynków stałych, infrastruktury (szczególnie krytycznej) itd. Pomocna w tym jest opracowana przez specjalistów metodyka. Wielowiekowe doświadczenia pozwalają wyjść z dającą się obronić tezę, że nie da się wyeliminować wszystkich zagrożeń, nie da się ograniczyć skutków do zera, a w niektórych przypadkach nie da się nic lub niewiele zrobić. Dlatego określa się poziom ryzyka potencjalnych zagrożeń możliwy do zaakceptowania, czyli granicę stabilizacji. Wnioski z doświadczeń prowadzą do stwierdzenia, że tę granicę określa się w drodze osiągania kompromisów, ponieważ trudno jest pogodzić interesy biznesu, porządku, finansów, pracowników i mieszkańców oraz środowiska. Ryzyko akceptowalne może nikogo nie zadawałać, ale jest bazą wyjściową do planowania.

Ocena ryzyka wystąpienia poszczególnych zagrożeń i związanych z nimi strat mieści się w pewnych granicach. Zachodzi pytanie, które ryzyko przyjmować do obliczeń? Minimalne czy maksymalne? Odpowiedź na tak postawione pytanie powinna znaleźć się w metodyce planowania kryzysowego. Przyjęcie ustalonych wielkości ryzyka prowadzi do określenia przedsięwzięć, które powinny znaleźć się w planie (zapobiegania). Należą do nich: 1) ograniczanie wrażliwości społeczeństwa na wystąpienie przynajmniej niektórych skutków; 2) obniżanie skali parametrów potencjalnych zagrożeń; 3) zwiększanie odporności na przynajmniej niektóre zagrożenia.

Przedsięwzięcia realizuje się w zakresie działań: 1) organizacyjnych, 2) legislacyjnych, 3) technicznych, 4) edukacyjnych, 5) systemowych, 6) konsekwencji. Działania te należy prowadzić przed katastrofą³⁰², chociaż w Polsce praktyka jest

³⁰² *Emergency Management, op. cit.*, s. 103.

inna. Działania rozpoczyna się dopiero w sytuacji jakichś danych o nieuchronnej katastrofie.

Sporządzenie ocen, obliczeń, kalkulacji, porównań oraz określenie przedsięwzięć i działań otwiera drzwi do czynności czysto technicznych, czyli sporządzenia dokumentu, który ma charakter długoterminowy. Sam plan sporządza się w czterech krokach: 1) zestawienie celów i zadań, 2) zidentyfikowanie koniecznych działań zapobiegania i sporządzenie rankingu priorytetów, 3) przygotowanie i wdrożenie strategii zapobiegania; 4) sporządzenie samego dokumentu (planu zapobiegania).

Zestawienie celów i zadań polega na sporządzeniu opisu stanu faktycznego (o zagrożeniach wybranych z katalogu), określeniu zamiaru działalności (co chce się osiągnąć?) i wybraniu jednej z dróg prowadzących do celu: obniżenie wrażliwości czy czekanie na wytyczne? Cel powinien odzwierciedlać wyznawane wartości społeczności lokalnej, jej oczekiwania i zaangażowanie. Cel może być trudny, ale powinien być osiągalny. Zadania powinny mieścić się w zakresie gotowości lokalnej. Praktyka dowodzi, że cele i zadania są zróżnicowane w zależności od charakteru terenu (turystyczny, rolniczy, uprzemysłowiony), gęstości zaludnienia, infrastruktury i innych cech. Zadania wynikają z celów i trzeba zabezpieczyć ich realizację.

Zestawienie koniecznych działań zapobiegania i sporządzenie rankingu priorytetów wynika z przyjętych kryteriów i podejścia do zapobiegania w ogóle. Punktem wyjścia jest przegląd wszystkich zagrożeń z katalogu i zakres przedsięwzięć zapobiegania. Następnie ocenia się wykonalność przyjętych zamierzeń w świetle możliwości własnych, podpisanych umów i porozumień oraz zapewnionej pomocy „z góry”. Zapobieganie wynika z możliwości zasobów, w tym personelu; każdy projekt przed wdrożeniem powinien mieć wykonaną ekspertyzę. Podkreśla się, że czasami wystarczy wyposażyć np. gospodarza posesji w worki i piasek, a w innym przypadku trzeba przemieścić całe zabudowanie. Ranking priorytetów sporządza się na bazie uzyskanych informacji, posiadanej wiedzy i sporządzonych ocen, przy czym kryterium głównym jest stosunek nakładów do potencjalnych korzyści.

Przygotowanie i wdrożenie strategii zapobiegania ma zapewnić skuteczność prowadzenia skoordynowanych działań. Proponuje się pięć uporządkowanych zestawów zapobiegania:

- 1) adaptacja polityki dokładnego adresowania zagrożeń;
- 2) ograniczenie poziomu wrażliwości;
- 3) ochrona mienia i istniejących struktur w drodze dostosowania budynków do wymogów sytuacji, przemieszczenie niektórych konstrukcji poza teren zagrożony;
- 4) ochrona zasobów i zapewnienie im funkcji minimalizowania strat oraz możliwości odtworzenia w naturalnych obszarach;

- 5) projekty strukturalne (zmniejszanie potencjalnych skutków zagrożeń przez modyfikację środowiska lub naturalnej progresji zdarzeń niekorzystnych);
- 6) informowanie publiczne (informowanie i instruowanie mieszkańców, właścicieli mienia, potencjalnych nabywców gruntów, turystów, gości, o obszarach podwyższonego ryzyka).

Wdrożenie strategii zależy od zrealizowania trzech koniecznych pakietów zadaniowych³⁰³: 1) precyzyjnego określenia ról oraz kompetencji i odpowiedzialności personelu; 2) zapewnienia środków budżetowych; 3) sprecyzowania czasu realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Sporządzenie samego planu jest czynnością czysto techniczną. Musi być jasny, przejrzysty, zrozumiały i odnosić się do spraw konkretnych. Obejmuje następujące zagadnienia³⁰⁴:

- 1) jasno określone cele;
- 2) identyfikację problemów w fazie zapobiegania;
- 3) zakres udziału wszystkich ogniw i mieszkańców;
- 4) specyfikację zadań do bezwzględnego zrealizowania;
- 5) bazę faktograficzną funkcjonującego systemu;
- 6) poziom integracji polityk (koncepcji);
- 7) opis rozwoju społecznego i gospodarczego;
- 8) ranking zagrożeń (wszystkich);
- 9) organizację planowania i sposób prezentacji dokumentu;
- 10) zasady elastyczności wewnętrznej;
- 11) ustalenie w zakresie miarodajnego monitoringu;
- 12) sposób wdrożenia planu i jego weryfikacji.

Wdrożenie planu odbywa się w procesie czterostopniowym³⁰⁵:

- 1) adaptacja przyjętego planu do istniejących uwarunkowań;
- 2) wdrożenie do praktyki rekomendacji planu;
- 3) ocena rezultatów wdrożenia planu;
- 4) weryfikacja planu gwarancją wiarygodności.

Ad 1) Adaptacja planu powinna mieć formę oficjalną. Oznacza to, że plan powinien być przedłożony upoważnionemu organowi (u nas chyba wojewodzie) do autoryzacji, ale nie zatwierdzenia. Organ tylko stwierdza, że dokument został sporządzony zgodnie z obowiązującą metodyką wdrożoną wcześniej prawem.

³⁰³ *Emergency Management, op. cit.*, s. 103.

³⁰⁴ *Ibid.*, s. 106–107.

³⁰⁵ *Ibid.*, s. 105.

Plan, który uzyskał pozytywną opinię³⁰⁶, zatwierdza rada (gminy, powiatu) a nie „szczebel wyższy”. Dokument staje się podstawą wydawania decyzji i pieniędzy, instrumentem władzy wykonawczej. Ważna jest opinia społeczeństwa w tej sprawie. Realizacja planu musi być rozliczana: 1) okresowo, np. w cyklu kwartalnym czy półrocznym, z całości planu; 2) z każdego zadania po jego zakończeniu³⁰⁷.

Ad 2) Wdrożenie do praktyki rekomendacji planu nie odbiega od procedur wdrażania innych dokumentów budżetowych. Różnica polega na tym, że plan ten odnosi się do procesów i zdarzeń, które nigdy mogą nie wystąpić. Zatem ich waga może być kwestionowana i dlatego wymaga szczególnego umotywowania. Każdy cel i każde zadanie muszą mieć osoby odpowiedzialne za ich prowadzenie. Niekiedy wdrożenie (nawet przyspieszone) wymusi sytuacja, ale jest to przypadek szczególny i najmniej efektywny, chociaż może być efektywny. Praktyka nakazuje wiązać programy zapobiegania z programami rozwoju społecznego, kulturalnego, gospodarczego i każdego innego, realizowanymi w społeczności lokalnej.

Ad 3) Ocena rezultatów planowania i wdrożenia planów jest prowadzona na bieżąco i w dostępnej formie komunikowana społeczeństwu. Stały kontakt z ludnością może pomóc we wdrażaniu planu zapobiegania i wcześniej dostrzec jego dobre i złe strony; te ostatnie należy poprawiać. Stałym elementem oceny powinien być rachunek koszt/efekt. Dobra ocena i kontakt ze społeczeństwem oraz akceptacja planu może wpłynąć na poparcie polityczne dla programów zapobiegania, co może się przełożyć na wsparcie techniczne, finansowe, społeczne i eksperckie, urealnić poziom oczekiwań oraz zrationalizować już prowadzone działania³⁰⁸.

Ad 4) Dla zapewnienia wiarygodności plan musi być okresowo **weryfikowany i nowelizowany**, np. w cyklu pięcioletnim z uwagi na jego długofalowy charakter. Plan wymaga nowelizacji przy każdej zmianie w otoczeniu, np. przy okazji budowy szkoły, supermarketu, przebudowy węzła komunikacyjnego, rozbudowy osiedla, budowy trasy szybkiego ruchu, przebudowy głównych ulic, parku rozrywki, stadionu i wielu innych przedsięwzięć zmieniających charakter otoczenia. Weryfikację planu może wymusić katastrofa, ale mądrzej jest to uczynić przed katastrofą, kierując się zdrowym rozsądkiem i rachunkiem ekonomicznym.

Zapobieganie wynikające z definicji ustawowej (o zarządzaniu kryzysowym), wciśnięte do „elementu kierowania bezpieczeństwem” jest pozbawionym treści pustostowiem; wynika z nieznamomości rzeczy, ale także z naleciałości mentalnych. Społeczeństwo, nie podejmując prostych niejednokrotnie czynności, wystawia się na skutki katastrof, śmierć, cierpienia, straty i szkody w mieniu. Ważnym

³⁰⁶ Należałoby wydać akt prawny, który regulowałby sprawy np. negatywnej opinii organu autorującego.

³⁰⁷ *Emergency Management, op. cit.*, s. 105.

³⁰⁸ *Ibid.*, s. 108.

aspektem braku zapobiegania jest to, że nikt nie ponosi za to konsekwencji (oprócz ofiar). Zapobieganie musi być osadzone w planach rozwoju społecznego i gospodarczego, musi być jego integralną częścią. Dlatego musi być skoordynowane z planami rozwoju społeczności, a nie osiągnięcia jednostkowych spektakularnych korzyści³⁰⁹.

Zapobieganie musi być słuszne ekonomicznie i przyjazne środowisku. W tych działaniach trzeba brać pod uwagę dwa aspekty: 1) redukcję wrażliwości na zagrożenia w planach rozwoju społecznego i 2) utrzymanie wrażliwości podczas realizacji projektów inwestycyjnych³¹⁰. Jakość życia jest wartością, która nie musi być osiągnięta w ramach obniżania wrażliwości na zagrożenia – zwiększania ryzyka. Rozwój musi być synonimem bezpieczeństwa. Musi my pamiętać, że nie jesteśmy ostatnim pokoleniem i wszystko, co czynimy, robimy to we własnym interesie, ale musimy uwzględniać bezpieczeństwo przyszłych pokoleń. Nadmierne zużywanie źródeł energii i wody, nadmierna i nieracjonalna produkcja śmieci i innych odpadów, nierozwiązana kwestia utylizacji odpadów jądrowych i chemicznych, irracjonalne korzystanie z zasobów naturalnych nie wystawia dobrego świadectwa wobec przyszłych generacji. Zapobieganie to nie tylko działanie pod kątem poprawy parametrów bezpieczeństwa w jakimś aspekcie, ale priorytet systemowego podejścia do planowania rozwoju ludzkości.

Zapobieganie musi być włączone do wszystkich programów rozwojowych społeczeństwa. Specjaliści podkreślają jednak, że jest to możliwe tylko wtedy, gdy społeczeństwo, dokonując wyboru swoich przedstawicieli do władz, wybiera mądrych przywódców, głosuje na racjonalne programy a nie wiązanki luźno ze sobą powiązanych haseł i z dala od władzy utrzymuje „pracowitych wariatów”. Zapobieganie polega na budowaniu odpornego na zagrożenia społeczeństwa, a nie tworzeniu „sztabów”, „szczebli” czy „organów” niezależnie od tego, jak cudacznie one by się nie nazywały. Tylko świadome społeczeństwo, pod pozbawionym mentalnych wynaturzeń przywództwie, jest w stanie zbudować bazę gotowości sprostania wymogom sytuacji.

4.3. Czynniki motywacyjne zapobiegania (minimalizowania)

Jeszcze niedawno prezentowano różne podejście do miejsca i roli zapobiegania w procesie zarządzania kryzysowego. Podczas dyskusji prowadzonych niekiedy

³⁰⁹ Media podawały przykłady budowania „pałaców” tzw. VIP-ów na terenach zalewowych i później obrony tych terenów przed powodzią kosztem tysięcy współobywateli.

³¹⁰ *Emergency Management, op. cit.*, s. 109.

w gronie fachowców próbowano wyłączyć zapobieganie z zarządzania kryzysowego do oddzielnego rozważania. Przeważał jednak pogląd, że zapobieganie jest integralną fazą zarządzania kryzysowego³¹¹ spoczywającą na całym społeczeństwie. Zapobieganie to całokształt działalności organizacyjnej, szkoleniowej, legislacyjnej, planistycznej, prewencyjnej, profilaktycznej, programowej oraz działalności doskonalącej kadry, procesy koordynacyjne i kierowania.

W aspekcie międzynarodowym zapobieganie jest ważnym instrumentem budowania pokoju i wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami o różnych orientacjach politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych. Zapobieganie jest (powinno być) pozbawione podtekstów politycznych, co ma znaczenie na każdym szczeblu, także gminy. Praktyka w tym względzie jest zróżnicowana. Doświadczenia z okresu tzw. transformacji dowodzą, że to właśnie w gminie najczęściej ścierają się przeróżne opcje „polityczne”, które ze zdrowym rozsądkiem mają niewiele wspólnego. Gmina stała się poligonem doświadczalnym przed wyborami krajowymi. To na tym szczeblu wyrastają harcownicy gromadzący właściwy dla nakreślonego celu elektorat.

Spółczeństwu serwuje się szczególne *regulacje normatywne, pozwalające na optymalne i długotrwałe zapewnienie mu braku stanu zagrożenia*³¹². Dostrzega się *potrzebę zbudowania systemu o cechach ogólniejszych i nadrzędnych wobec każdego*. Powołując się na doświadczenia (nie podano źródła), autorzy raportu dostrzegają taką konieczność (innej sobie nie wyobrażają). Obawiają się, że *bez systemu nadrzędnego może dochodzić do wzajemnych sprzeczności i wręcz zakłóceń w procesie osiągania głównego celu działania*³¹³. W *Białej księdze* można znaleźć wnioski przy zastosowaniu nieskomplikowanej zresztą manipulacji terminologicznej, że *poszczególne systemy szczegółowe*³¹⁴ *przeznaczone są do realizacji tych samych lub podobnych zadań, np. systemy: ochrony przeciwpożarowej, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpowodziowej i obrony cywilnej*³¹⁵. Ekwilibrystyka terminologiczna ma służyć jednemu: *zbudowaniu systemu bardziej uniwersalnego* (aktualnie nie ma żadnego), *stwarzającego możliwość działania o charakterze interdyscyplinarnym*. Autorzy raportu dostrzegają konieczność *zredefiniowania systemów dotąd istniejących w taki sposób, aby nie doszło do wypaczenia istoty funkcjonowania systemów równorzędnych*

³¹¹ *The Legal Basis for Civil Emergency Planning*, Sztokholm 1998 r.

³¹² *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego* (wersja z marca 2012 r.).

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ To mogłyby być podsystemy systemu bezpieczeństwa, gdyby taki istniał.

³¹⁵ *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego*. Zbyt dózo pomieszania pojęć. Obrona cywilna nie jest systemem, a wykonywaniem działań humanitarnych wynikających z prowadzenia działań zbrojnych. Zarządzanie kryzysowe to zespół rozwiązań systemowych, a pozostałe to podsystemy ochrony cywilnej.

w ramach systemu nadrzędnego³¹⁶. To jest trudne (niemożliwe) do uporządkowania zarówno pojęciowego, jak i merytorycznego.

Podobne ustalenia zawiera *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP 2014*, stwierdzające, że zapisy dokumentu są zbieżne ze strategiami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE) oraz dokumentami strategicznymi tworzącymi nowy system zarządzania rozwojem kraju, w szczególności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju (s. 7, p. 3.) *Strategia akcentuje doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, których polska jest członkiem*. System zarządzania kryzysowego pojmuje się jako element kierowania bezpieczeństwem. Zatem, z jakimi systemami ma on współpracować. U sojuszników zarządzanie kryzysowe to metoda rozwiązywania problemów bezpieczeństwa, u nas – struktura.

Publikowane opracowania i dokumenty oficjalne mają służyć tworzeniu „systemu nadrzędnego”³¹⁷. Autorzy raportu np. dostrzegają *brak jednolitej organizacji kierowania bezpieczeństwem narodowym (nie precyzując, co mają na myśli)*, ze szczególnym podkreśleniem potrzeby wzmocnienia rangi i możliwości działania Rady Ministrów i premiera, przez ustanowienie stosownego organu doradczego Rady Ministrów oraz sztabowego, na wzór prezydenckiej RBN (organu doradczego) i BBN-u (organu sztabowego). Te „propozycje” przypominają sprawdzone w totalitarnej przeszłości rozwiązania pod nazwą Komitetu Obrony Kraju³¹⁸ z jego Sekretariatem. Podkreśla się przy tym, że *roli organu doradczego RM nie może pełnić ani Komitet RM, ani tym bardziej RZZK, zaś Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wyposażone zostało w zbyt małe kompetencje, i nie posiada wystarczającego potencjału, by spełniać rolę instytucji integrującej działania o charakterze analityczno-koncepcyjno-koordynacyjnym na rzecz bezpieczeństwa narodowego w skali ogólnopństwowej, zgodnie z konstytucyjnymi kompetencjami Rady Ministrów*³¹⁹. W tym opisie pomyłono okresy i systemy polityczne.

³¹⁶ Wszystkie cytaty ze *Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego*.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ Komitet Obrony Kraju powołany został uchwałą nr 66 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1959 r. Komitet miał uprawnienia do bieżącej koordynacji i nadzorowania realizacji zadań obronnych przez inne organy państwowe. Z chwilą wprowadzenia w kraju stanu bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa pełnię władzy przejąć miałyby właśnie KOK złożony z kierownictwa partii i rządu pod przewodnictwem I sekretarza KC PZPR. Komitetowi miało podlegać jedenastu członków odpowiedzialnych za odpowiednio zgrupowane ministerstwa i instytucje państwowe o minimalnych, niezbędnych do funkcjonowania stanach osobowych. Był to tzw. Układ Funkcjonalny w systemie Obrony Terytorium Kraju. Rozwiązano go w 2002 r.

³¹⁹ *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego, op. cit.*