

mgr inż. Ewa MAJCZAK  
Jednostka Certyfikująca CNBOP

# **DIALOG SPOŁECZNY JAKO NARZĘDZIE ROZWIĄZYWANIA KONFLIKTÓW W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA - MEDIACJE I NEGOCJACJE SPOŁECZNE cz. II**

## **Streszczenie**

W artykule omówiono jeden ze sposobów realizacji ochrony ludności w tym bezpieczeństwa powszechnego tj. efektywne zarządzanie kryzysowe. Zidentyfikowano obszary zastosowania dialogu społecznego w procesie zarządzania kryzysowego.

## **Abstract**

The article describes one of the civil defense realization mode which includes public safety. It is ensured by effective crisis management. There are identified areas in crisis management process where social dialogue should be used.

## **1. Ochrona ludności.**

Ochrona ludności, a w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa opiera się na tworzeniu przez państwo sprawnych systemów i mechanizmów zapewniających to bezpieczeństwo. Wykorzystywanym w tym celu narzędziem jest zarządzanie bezpieczeństwem. Aby zapewnić efektywność systemów bezpieczeństwa, zarządzanie odbywa się na wszystkich szczeblach władzy poczynając od najniższego, jakim jest samorząd lokalny, kończąc na najwyższym poziomie – krajowym.

Ochrona ludności to także edukacja społeczeństwa, czyli prowadzenie szkoleń, ćwiczeń, tworzenie programów edukacyjnych. Prowadzenie edukacji należy przede wszystkim do władz, uczestnikami są zaś społeczności. Edukacja umożliwia obywatelom wzięcie czynnego udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa, czyli w ochronie ludności.

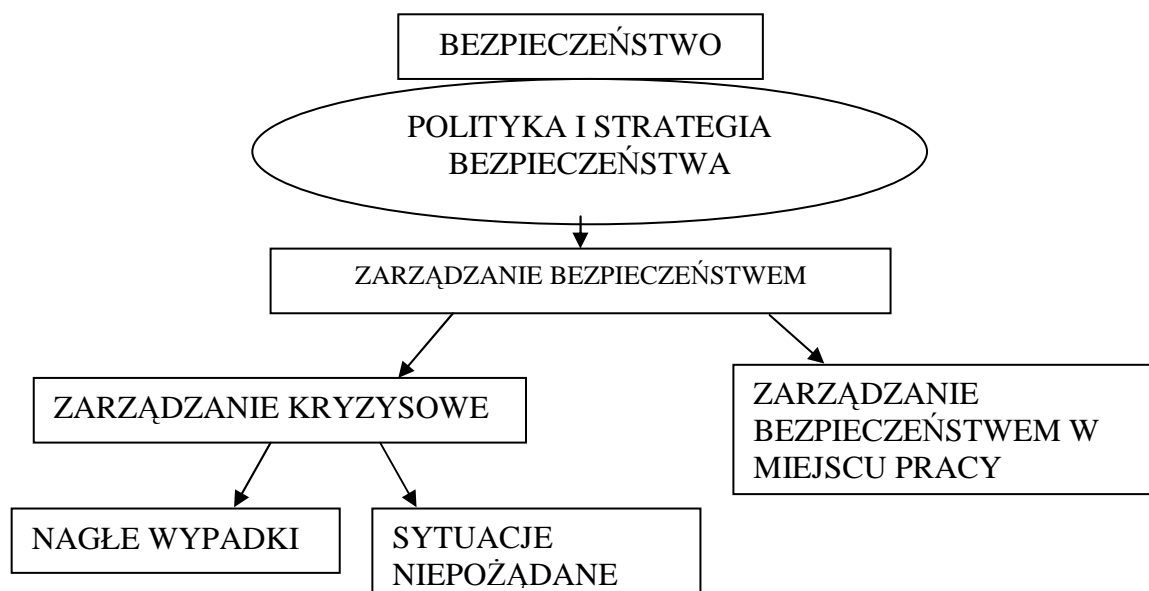
### **1.1. Bezpieczeństwo powszechne.**

Bezpieczeństwo jest elementarną potrzebą tak pojedynczego człowieka jak również grup społecznych, a jego brak wywołuje niepewność i poczucie zagrożenia [1]. W piramidzie potrzeb ludzkich według Maslow'a bezpieczeństwo zajmuje drugą pozycję zaraz za potrzebami fizjologicznymi. Bezpieczeństwo stanowi najwyższą wartość i dotyczy każdej

sfery życia człowieka. Pewność, stałość, porządek, opieka, wolność od strachu, lęku, chaosu, zagrożenia - to nieliczne z potrzeb, które poprzez zapewnienie bezpieczeństwa powinny zostać zaspokojone.

Gwarancja bezpiecznego funkcjonowania państwa, bezpieczeństwa każdej rodziny i każdego obywatela powinna stanowić priorytet dla władz rządzących krajem. Zatem obowiązkiem wszystkich państw powinno być, po pierwsze stworzenie sprawnego systemu bezpieczeństwa, a po drugie stałe jego doskonalenie. Wywiązanie się z tych zadań zaspokoiliby potrzeby społeczne w zakresie bezpieczeństwa tak w czasie stabilności, jak i w chwili pojawienia się zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych [2].

Misją każdego państwa jest zapewnienie jednostce i społeczności warunków, w których mogą się oni bez zakłóceń rozwijać i prowadzić pomyślne życie [3]. Owe warunki spełniane są poprzez zapewnienie bezpieczeństwa. W tym celu przygotowywana jest polityka i strategia bezpieczeństwa, które zawierają główne zasady prowadzenia polityki bezpieczeństwa w państwie oraz cele tej polityki i strategii. Narzędziem wykonawczym zapewnienia bezpieczeństwa jest zarządzanie bezpieczeństwem, a w tym zarządzanie kryzysowe w nagłych wypadkach i innych sytuacjach niepożądanych oraz zarządzanie bezpieczeństwem w pracy i miejscach wypoczynku. System bezpieczeństwa obrazuje ryc. 5.



Ryc. 1. System bezpieczeństwa. [4]

Mimo, że finalnym celem działania systemów i mechanizmów bezpieczeństwa jest zawsze i niezmiennie bezpieczeństwo pojedynczego człowieka, to sposób ich funkcjonowania zależy

od szczebla organizacji systemu. Istnieje kilka poziomów bezpieczeństwa, które zależą od sposobu zarządzania. Zarządzanie bezpieczeństwem rozpoczyna się na szczeblu lokalnym. Lokalna administracja samorządowa odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo społeczności, która jej podlega. Nie kto inny jak wójtowie, prezydenci, burmistrzowie i starostowie [5] [7] odpowiadają za bezpieczeństwo na swoim terenie, to oni bezpośrednio dbają o bezpieczeństwo mieszkańców gmin, miast, powiatów, którzy stanowią społeczność lokalną. Bezpieczeństwo powszechne buduje się zatem od poziomu najniższego – lokalnego, ponieważ zagrożenia występujące na danym terenie i dotyczące grupy ludzi tam egzystujących mają właściwości lokalne.

Pojęcie bezpieczeństwa ściśle łączy się z pojęciem ryzyka. Bezpieczeństwo to z jednej strony funkcjonowanie człowieka w sferze społeczno – kulturalnej, udział w życiu publicznym, działalność na rzecz społeczności, do której się przynależy. Z drugiej zaś opiera się na koncepcji „zero ryzyka”, czyli pewności braku zagrożenia, poczuciu spokoju i ładu. W takim sposobie pojmowania bezpieczeństwa można zdefiniować jako: stan otoczenia jednocześnie cywilizacyjnego i naturalnego danej społeczności, który określony jest przez poziom jego całkowitego ryzyka. Uwzględnione zostały w tej definicji zarówno ryzyko obliczeniowe jak i społeczne wzburzenie. Oba czynniki mają znaczący wpływ na bezpieczeństwo i jego poczucie. Związek bezpieczeństwa z ryzykiem doskonale wyraża wzór 1:

$$R_C = R_O + SW \quad (1) [8]$$

gdzie:

$R_C$  – ryzyko całkowite,

$R_O$  – ryzyko obliczeniowe,

$SW$  – społeczne wzburzenie.

Natomiast ryzyko obliczeniowe przedstawia wzór 2:

$$R_O = P(A) \times S(A) \quad (2) [8]$$

gdzie:

$P(A)$  – prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia  $A$ ,

$S(A)$  – wielkość strat związanych z wystąpieniem zdarzenia  $A$ .

Bezpieczeństwo posiada dwie składowe: bezpieczeństwo realne, będące odzwierciedleniem ryzyka obliczeniowego szacowanego przez ekspertów oraz poczucie bezpieczeństwa – odpowiednik społecznego wzburzenia. Należy zaznaczyć, iż składowe te są równoważne. Niemniej jednak druga składowa wprowadza w rozważania o bezpieczeństwie

dużą dozę subiektywizmu przejawiającego się różnicami w postrzeganiu. Nie jest możliwe obliczenie ani nawet oszacowanie społecznego wzburzenia. Oznacza ono bowiem różne sposoby rozumienia i oceniania tych samych sytuacji, zagrożeń, wielkości ryzyk przez społeczność lokalną. Ludzie tworzący społeczności zazwyczaj nie opierają się na statystykach, pomiarach ani obliczeniach. Społeczne wzburzenie to subiektywne odczucia tych ludzi, ich własne poglądy i opinie. Dlatego też najczęściej jest tak, że zapewnieniom ekspertów o dużym bezpieczeństwie realnym towarzyszy małe poczucie bezpieczeństwa, że oceny społeczności i ekspertów znacznie różnią się od siebie. Oznacza to, że bezpieczeństwo realne i poczucie bezpieczeństwa nie pokrywają się, wręcz przeciwnie – ich obszary różnią się wielkością i hierarchizacją ryzyka. Owe różnice występują nie tylko na poziomie społeczności – eksperci, lecz także pomiędzy mieszkańcami tej samej społeczności lokalnej.

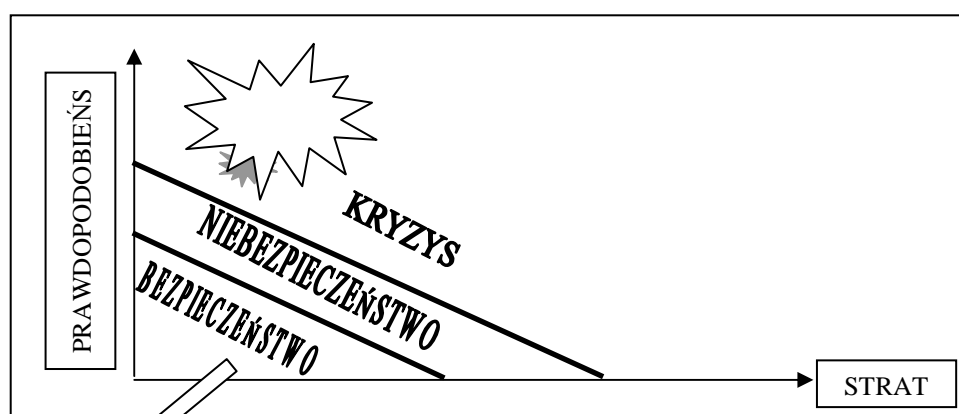
Subiektywny, indywidualny wymiar pojęcia bezpieczeństwa ma ogromny wpływ na kreowanie bezpieczeństwa lokalnego. Nierzadko czynnik poczucia bezpieczeństwa jest traktowany jako mniej znaczący, nie mający większego wpływu na bezpieczeństwo lokalne, w przeciwieństwie do wagi przykuwanej specjalistycznym metodom, obliczeniom, dyskusjom. Takie podejście zniekształca obraz bezpieczeństwa, gdyż pomija wszelkie aspekty nieuwzględnione w analizach ekspertów. Może zatem dojść do sytuacji, gdy społeczność, mimo dostatecznego realnego poziomu bezpieczeństwa zacznie naciskać na władze, aby te zwiększyły bezpieczeństwo. Wynika z tego, że różnice między bezpieczeństwem realnym a poczuciem bezpieczeństwa mogą stanowić kluczowy problem przy określaniu polityki bezpieczeństwa w szczególności na poziomie lokalnym.

Poczucie bezpieczeństwa danej społeczności wzrasta w miarę jak wzrasta jej możliwość wpływania na lokalną politykę bezpieczeństwa. Społeczność czuje potrzebę uczestniczenia w tym, co jej bezpośrednio dotyczy, a przecież lokalna polityka bezpieczeństwa jest właśnie taką działalnością. Należy zaznaczyć, że tylko realizowanie polityki bezpieczeństwa od szczebla lokalnego umożliwia prowadzenie dialogu pomiędzy społecznością lokalną i jej władzami, a tym samym zapewnia jej współudział w tworzeniu własnego bezpieczeństwa [6].

Bezpieczeństwo zależy od postrzegania ryzyka przez społeczność lokalną. Postrzeganie jest oczywiście elementem subiektywnym i wiąże się z „poziomą” akceptacją ryzyka. Jeśli bowiem ryzyko występujące na obszarze zamieszkiwanym przez grupę ludzi jest przez tę grupę akceptowane, to oznacza, że ta społeczność lokalna ma duże poczucie bezpieczeństwa. Jeśli owe ryzyko akceptują również specjaliści, politycy i wszyscy zainteresowani, można stwierdzić, że jest bezpiecznie. Zainteresowanych bezpieczeństwem

w każdej społeczności jest bardzo wielu. Dlatego też uzgodnienie, jaki poziom ryzyka jest do zaakceptowania, jest niestety bardzo trudne, nierzadko niewykonalne [7].

Bezpieczeństwo, wykorzystując pojęcie akceptowalności ryzyka, można określić jako sytuację, gdy społeczność znajduje się w stanie ryzyka, którego wartość jest mniejsza od wartości tolerowanej, czyli akceptowanej przez tę społeczność. Stwierdzenie to stanowi dowód, że nie ma pojęcia bezpieczeństwa całkowitego. Istnieje natomiast poziom bezpieczeństwa, którego przekroczenie będzie dla całej społeczności oznaczało zagrożenie [9].



**POZOSTAWIANIE SPOŁECZEŃSTWA W STANIE RYZYKA NIE WIĘKSZEGO OD WARTOŚCI TOLEROWANEJ**

Ryc. 2. Bezpieczeństwo. [10]

Przykładowa społeczność lokalna prowadzi normalne życie na danym obszarze. Wszyscy jej członkowie zdają sobie sprawę z tego, że w każdej chwili może wydarzyć się coś nieoczekiwanego, co może mieć niekorzystne skutki. Dopóki jednak społeczność jest pewna, że prawdopodobieństwo wystąpienia jakiegokolwiek zdarzenia niekorzystnego jest niskie, a jego potencjalne skutki niewielkie, to stan ten uważany jest przez nich za bezpieczeństwo. Ludzie mają świadomość, że coś może nastąpić, ale wiedzą też, że podjęto wszelkie działania zapobiegające wystąpieniu danego zjawiska i dzięki temu akceptują istniejące warunki. Oczywiście istnieje granica akceptowalności. Jeśli występują zdarzenia, których zakres nie przekracza górnej granicy poziomu bezpieczeństwa, to stan ten nie ulega zmianie. W innym przypadku społeczność odczuwa brak bezpieczeństwa, czyli zagrożenie i niepokój.

Zasada budowania bezpieczeństwa od poziomu najniższego jest czasami „łamana” - możliwa jest bowiem ingerencja państwa w sprawy obywatela. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy zagrożeni są wszyscy bez wyjątku lub gdy państwo występuje w imieniu wszystkich obywateli i dla ich dobra. Odnośnie drugiej sytuacji ingerowanie państwa odbywa się, kiedy

zagrożenie jeszcze nie występuje np. stworzenie prawa o ruchu drogowym. Prawo pozwalające na ingerencję państwa w sprawy obywatela, świadczy o tym, że bezpieczeństwo jest dobrem publicznym [11].

## **1.2. Elementy teorii kryzysu i teorii ryzyka.**

### **Elementy teorii kryzysu.**

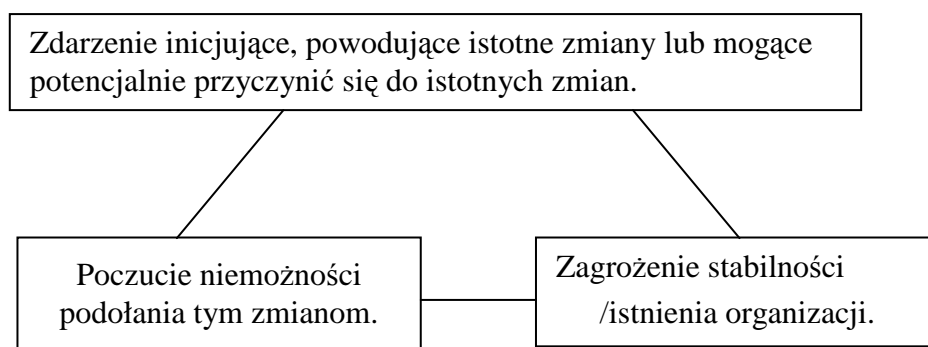
Kryzys jest częścią życia [12] [13] każdego człowieka i dotyczy wszystkich bez wyjątku. Nie stanowi elementu zupełnego zaskoczenia, jest bowiem prawdopodobny, a czasem nawet pożądanym. Stymuluje człowieka do wprowadzania zmian, podejmowania nowych wyzwań i stawiania nowych zadań. Ciągłe zmiany wywoływane są często krytycznymi wydarzeniami. Otoczenie i środowisko stale się zmieniają i nie gwarantują pewności, ponieważ razem z wartościami pozytywnymi pojawiają się także negatywne, wprowadzające niestabilność i niepewność.

Sytuacja niepożądana sama w sobie nie jest kryzysem. Kryzys jest tym, co dzieje się później, po wystąpieniu takiej sytuacji, a do czego przyczynia się człowiek, np. wystąpienie wody z brzegów nie jest niczym niebezpiecznym, dopóki nie okaże się, że na zalanych terenach prowadzona jest ludzka działalność. Zatem powodem kryzysu często jest sam człowiek. Również jego zachowanie, działania, decyzje wywołują zachwiania, którym nie zawsze można łatwo zaradzić. Mimo, że nie jest możliwe kontrolowanie i przewidywanie człowieka, można w inny sposób zapanować nad kryzysem. Ograniczenie sytuacji wywołujących kryzys oraz minimalizowanie skutków są odpowiednim podejściem do kryzysu. Kryzys jest zjawiskiem występującym w ramach procesu ciągle dokonujących się zmian wokół społeczeństwa, jest nieodłącznym elementem rozwoju społecznego i dlatego jest nieunikniony.

Najbardziej odpowiednie i neutralne wydaje się być zdefiniowanie kryzysu przez cechy. Poprzez udzielenie odpowiedzi na szereg pytań można otrzymać definicję kryzysu. Należy zatem postawić sobie kluczowe pytania odnośnie zaistniałej sytuacji: kto?, co?, kiedy?, gdzie?, w jaki sposób?. Jeśli nie możemy lub nie potrafimy z jakichkolwiek powodów odpowiedzieć na zadane pytania, to rozważana sytuacja jest kryzysem [10]. Wiadomym jest jednak, że kryzys jest również emocjonalnym zdarzeniem, może oznaczać radykalną zmianę stanu w życiu; jest chwilą, w której ważą się losy działań – będą postępować bez zmian, ulegną modyfikacji czy też zostaną zakończone; jest również cierpieniem, któremu towarzyszą uczucie zagrożenia i lęku przeżywane z związku z zaistniałą sytuacją.

Kryzys nie jest zdarzeniem. Kryzys można nazwać stanem. Jest także rezultatem jakiegoś zdarzenia lub ciągu zdarzeń, który charakteryzuje się tym, że występuje wtedy duże zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, a funkcjonowanie struktur państwowych i samorządowych zostaje poważnie ograniczone. Konsekwencją kryzysu jest także zerwanie lub znaczne ograniczenie więzi społecznych. Dla jednostki, rodziny czy społeczności lokalnej przyczyny nie mają istotnego znaczenia. Ważne są skutki, którymi mogą okazać się: destabilizacja sytuacji, zagrożenie życia, spokoju czy zrównoważonego rozwoju.

Stan, który można nazwać kryzysem musi zawierać trzy składowe, które przedstawione zostały schematycznie na ryc. 7 [14].



Ryc. 3. Elementy kryzysu. [14, str. 34]

Analiza elementów kryzysu prowadzi do następujących wniosków: takie samo zdarzenie inicjujące w dwóch różnych sytuacjach, społecznościach, okolicznościach może zostać inaczej odebrane i wywołać zupełnie inne skutki. Występując w jednej społeczności może wywołać kryzys, w innej zaś nie. Zależy to od ogólnego położenia, w jakim znajduje się społeczność, jak również od postrzegania możliwości działania przez władze czy osoby zarządzające. Uwarunkowane jest także obyczajami, kulturą czy poziomem życia danej społeczności lokalnej.

Wyróżnianych jest dwanaście podstawowych wymiarów kryzysu, które w zasadzie charakteryzują przedmiotowe pojęcie – kryzys jest zagrożeniem celów, punktem zwrotnym, zbiegiem zdarzeń, które tworzą nowy układ okoliczności; kryzys cechuje poczucie pośpiechu, niepokoju, stresu, napięcia, chaos informacyjny, zmiana relacji wśród uczestników, brak możliwości panowania nad sytuacją i jej skutkami, potrzeba działania zgodnie z planem [14]. Poza wymienionymi istnieją jeszcze psychologiczno-socjologiczne cechy kryzysu, które mogą powodować zmiany w zachowaniu, napięcia w organizmie itp.

Kryzysy mogą być powodowane działaniami „sił” wewnętrznych lub wynikać z oddziaływań zewnętrznych. Uwzględniając [15] źródła, kryzysy mogą powstawać wskutek:

- zagrożeń natury technicznej: błędy lub uszkodzenia techniczne;
- zagrożeń związanych z siłami natury: wszelkiego typu anomalie pogodowe;
- narastających problemów społecznych: błędy w działalności ludzkiej, problem uchodźców, konflikty społeczne.

Kryzys może odnosić się do jednostki, rodziny, społeczności lokalnej, zespołu itp., przy czym jego zdefiniowanie wymaga racjonalnego odbioru otoczenia [13].

### **Elementy teorii ryzyka.**

Ryzyko, jeśli wziąć pod uwagę jego ścisłą współzależność z pojęciem bezpieczeństwa, jest jednym z parametrów opisujących funkcjonowanie człowieka w przestrzeni cywilizacyjnej i naturalnej. Stanowi miarę charakteryzującą bezpieczeństwo. Dotyczy w zasadzie całego obszaru działalności człowieka i wszystkiego, co go otacza i z czym się spotyka. Przestrzeń cywilizacyjna stworzona w trosce o dobro ludzi, której celem miała być ochrona przed zagrożeniami przestrzeni naturalnej, sama stała się ich źródłem [7]. Ryzyko wiąże się zatem z zagrożeniem, czyli sytuacją gdy istnieje potencjalna możliwość spowodowania utraty zdrowia, życia lub uszkodzenia mienia, środowiska, niezależnie od źródeł zagrożenia i niezależnie od innych okoliczności [16]. Zagrożenia implikują zdarzenia niekorzystne, których skutki mogą okazać się groźne dla życia, powodować zniszczenia mienia i mieć negatywny wpływ na środowisko. Ryzyko można zatem obliczyć według wzoru (3):

$$\text{Ryzyko} = \text{prawdopodobieństwo wystąpienia} \times \text{skutki tego} \quad (3) \quad [11]$$

Obliczeniowe                      zdarzenia niekorzystnego                      zdarzenia

Z powyższego wzoru wynika, że ryzyko to prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnego zdarzenia wraz z jego możliwymi skutkami, przy czym wartości te odnoszą się do określonego przedziału czasu. Zdefiniowane w ten sposób ryzyko nazywa się ryzykiem obliczeniowym. Obie składowe, mogłoby się wydawać, można wyrazić liczbowo, a wartość takiego ryzyka jest zupełnie obiektywna. Prawdopodobieństwo i skutki są matematycznie mierzalne lub, w najgorszym wypadku, możliwe do oszacowania – taka jest opinia ekspercka. Zatem jeśli nie ma żadnej szkody materialnej, to ryzyko powinno wynosić zero. Tak jednak nie jest. Niezgodne jest także z prawdą, że otrzymane wartości opisują prawdziwe ryzyko, bowiem nie wszystkie skutki można wyrazić w liczbach. Ponadto hierarchia ryzyka stworzona przez ekspertów i społeczność znacznie różni się od siebie. Pojawia się czynnik społeczny, który jest niebanalną częścią ryzyka. Utrata więzi społecznych czy zakłócenia w funkcjonowaniu społeczności są nieocenione, niemożliwe do oszacowania. Skutki te



generowane są sytuacjami niekorzystnymi, czyli im nieprzerwanie towarzyszą. Co więcej mają istotny wpływ na dalsze funkcjonowanie społeczności lokalnych. Ignorowanie skutków społecznych jest niedopuszczalne, gdyż stanowią one nieodłączną część ryzyka [11]. Skutki zwykle określa się odnośnie jednostki i mówi się wtedy o ryzyku indywidualnym lub odnośnie grupy ludzi używając pojęcia ryzyka zbiorowego. Jednakże ryzyka te mogą mieć również charakter społeczny [7].

Uwzględniając społeczny aspekt ryzyka przedefiniowano jego poprzednie pojęcie, i w nowej formule brzmi: ryzyko jest sumą ryzyka obliczeniowego i społecznego wzburzenia [17], wzór (4):

$$\text{Ryzyko} = \text{Ryzyko Obliczeniowe} + \text{Społeczne Wzburzenie} \quad (4) [17]$$

Na ryzyko składają się więc dwa czynniki, które są równoważne. Ryzyko Obliczeniowe, czyli liczbowe przedstawienie prawdopodobieństwa i skutków oraz Społeczne Wzburzenie określające stosunek społeczności lokalnej do danego rodzaju ryzyka, którego znaczenie jest tamie samo jak wartości wynikających z obliczeń [11].

Ryzyko nie jest zatem pojęciem czysto inżynierskim, raczej inżyniersko – społecznym. Skutki zdarzeń niekorzystnych oddziałują nie tylko na świat fizyczny, zagrażając życiu i zdrowiu, niszcząc mienie i środowisko, lecz mają również charakter społeczny. Wartość liczbową obliczonego ryzyka obarczona jest dużą dozą niepewności. Wydawać by się mogło, że przynajmniej ryzyko obliczeniowe jest zupełnie obiektywne. Nie do końca jest to prawda. Dzieje się tak dlatego, że jednoznaczne i ściśle określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niekorzystnego oraz jego wszystkich skutków napotyka wiele trudności, co powoduje, że ryzyko obliczeniowe obarczone jest znacznym błędem. Fakt ten nie pozwala społeczności bezgranicznie wierzyć w inżynierskie wyliczenia. Ponadto ryzyko opisywane przez prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia jest interpretowane przez ludzi jako zapewnienie o wystąpieniu tego zagrożenia. Duży margines błędu w obliczeniach ryzyka i niedające obliczyć się społeczne wzburzenie powodują, że oba te czynniki ściśle ze sobą korelują, wręcz są nierozrwalne [7] [11]. Można więc przyjąć, że ryzyko jest funkcją dwóch zmiennych mianowicie Ryzyka Obliczeniowego (ROb) i Społecznego Wzburzenia (SW), które należy rozdzielić, lecz traktować z taką samą ważnością [17].

$$\text{Ryzyko} = f(\text{ROb}, \text{SW}) \quad (5) [17]$$

Łącząc ze sobą oba czynniki należy wskazać na wspólne właściwości ryzyka inżynierskiego i Społecznego Wzburzenia:

- „Społeczne Wzburzenie jest tak samo rzeczywiste jak Ryzyko Obliczeniowe”;

- „Społeczne Wzburzenie jest mierzalne tak jak mierzalne jest Ryzyko Obliczeniowe”;
- „Społeczne Wzburzenie poddaje się zarządzaniu tak, jak poddaje się zarządzaniu Ryzyko Obliczeniowe”;
- „Społeczne Wzburzenie stanowi obok ryzyka obliczeniowego równoważny składnik ryzyka”;
- „Analiza ryzyka wymaga w równej części uwzględnienia Społecznego Wzburzenia i Ryzyka Obliczeniowego” [17].

Zarządzanie bezpieczeństwem oparte jedynie na ryzyku obliczeniowym bez uwzględnienia Społecznego Wzburzenia uważane jest przez społeczność lokalną jako zarządzanie złe.

Skutki mogą osiągnąć pojedynczego człowieka, grup ludzi, społeczności lokalnych, a nawet całe społeczeństwa. Jednak każdy z w/w podmiotów zazwyczaj odmiennie postrzega ryzyko, odnosi je do siebie. Postrzeganie przez społeczność jest lokalną właściwością ryzyka. Natomiast różnice w postrzeganiu wynikają przede wszystkim z doświadczeń społeczności lokalnych związanych z określonym ryzykiem, stopnia jej świadomości i wiedzy o ryzyku. Wiąże się także z poziomem akceptacji ryzyka. Poziom akceptacji ryzyka nie może zostać ustalony bez udziału tych, którzy mają czuć się bezpiecznie. Nie może też zostać przez nikogo narzucony. Akceptacja ryzyka musi być dobrowolna. Należy zatem dążyć do tego, aby ryzyko występujące na danym obszarze zostało zaakceptowane przez wszystkich zainteresowanych. Do tego grona zaliczyć należy: przedstawicieli społeczności lokalnej i grup interesów tej społeczności, przedstawicieli organizacji społecznych i przemysłu funkcjonującego na danym terenie, służby i straże, władze lokalne oraz zaproszonych gości. Niestety przy takiej ilości ludzi i reprezentowanych przez nich interesów uzgodnienie, jaki poziom ryzyka jest akceptowany napotka na trudności, które mogą nie zostać przezwyciężone. Kłopoty pojawiają się już wewnątrz społeczności lokalnej. Grupy, a nawet pojedynczy przedstawiciele jednej społeczności lokalnej, mogą różnić się wartością społecznego wzburzenia. To, co jeden człowiek uzna dla siebie za bezpieczne, dla innego oceniającego bezpiecznym nie jest. Ocena ryzyka poszczególnych ekspertów także może być różna. Nie dziwi zatem fakt, że ocena i hierarchia ryzyka ekspertów i społeczności lokalnej w bardzo dużym stopniu się od siebie różnią [7] [11]. Dla ekspertów ryzyko to prawdopodobieństwo zdarzenia i jego skutki. Natomiast dla społeczności lokalnej pojęcie to wiąże się z zupełnie czymś innym. W grę wchodzi uzasadnione zresztą emocje, elementy subiektywne jak zaufanie czy poczucie sprawiedliwości, znajomość tematu i pamięć o tym, co było. Największy problem stanowi jednak to, że eksperci na ogół ignorują subiektywny wymiar ryzyka, zaś społeczność lokalna nie bierze pod uwagę eksperckich obliczeń [17].

Ogrom różnicy zdań można zobrazować w następujący sposób: ryzyko postrzegane przez społeczność lokalną to jeden byt, ryzyko obliczone przez ekspertów to drugi byt. Ryzyko dotyczy tego samego obszaru. Porównując oba byty, a raczej różnice między nimi występujące, należałoby uznać je za niezależne. Tak niewiele mają ze sobą wspólnego [7].

Wyeliminowanie ryzyka nie jest możliwe, jednak można je za pomocą odpowiednich narzędzi ograniczyć. Przedsięwzięcie to powinno dotyczyć obu czynników ryzyka: ryzyka obliczeniowego i społecznego wzburzenia. Nie wystarczy obniżyć prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niekorzystnego lub ograniczyć jego skutki. Obniżenie poziomu ryzyka polega również na obniżaniu wartości społecznego wzburzenia. Cel ten można osiągnąć poprzez specyficzne narzędzia, do których należą m. in. jawna polityka, edukacja, konsultacje, sztuka negocjacji. Wszystkie te elementy stanowią jedno duże narzędzie, jakim jest tzw. komunikacja ryzykalna, czyli umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem w sprawach kryzysu [7] [11].

Społeczność lokalna i władze regionu powinny ściśle ze sobą współpracować, aby możliwe było ograniczenie ryzyka. Współpraca ta opiera się na dialogu ze społecznością lokalną. Niestety taki dialog nie jest na razie zjawiskiem powszechnym, wręcz tego dialogu nie ma, a jest on niezwykle ważny przynajmniej z dwóch powodów:

1. uświadamianie społeczności lokalnej realnych zagrożeń, aby jej członkowie potrafili odpowiednio się zachować i mogli wspomagać akcję ratowniczą, gdy już wystąpi zdarzenie niekorzystne;
2. uświadamianie społeczności lokalnej przyczyn powstawania zdarzeń niekorzystnych, aby części z nich można było uniknąć [5].

### **1.3. Zarządzanie kryzysowe.**

Ochrona społeczności lokalnych przed nadzwyczajnymi zagrożeniami jest obowiązkiem władz gminy, powiatu, województwa i państwa. Przedsięwzięcie to, a raczej jakość jego przygotowania, ma istotne znaczenie dla ochrony ludności, jak również dla funkcjonowania społeczności dotkniętej przez kryzys. Nieodpowiednia realizacja tego przedsięwzięcia może spowodować, że okaże się ono nieefektywne i nieskuteczne, co więcej może mieć negatywny wpływ na realizację innych zadań w społeczności. Ze względu na możliwość pojawienia się niepożądanych skutków w postaci np. obniżenia poziomu życia, przedsięwzięcie należy dokładnie zaplanować. Pierwszym i najważniejszym krokiem jest uświadomienie celów działania i ich stosunków. Należy zatem wziąć pod uwagę wszelkie ograniczenia, wyznaczyć priorytety i określić kryteria oceny prowadzonych działań [18].

Zarządzanie bezpieczeństwem polega w równej mierze na prowadzeniu właściwej polityki i strategii bezpieczeństwa oraz na zarządzaniu w nagłych wypadkach i podczas sytuacji niepożądanych, czyli na zarządzaniu kryzysowym. Zarządzanie kryzysowe jest to całokształt działań, których celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym i przygotowanie na ich możliwe wystąpienie lub przejmowanie nad zaistniałą już sytuacją kontroli i kształtowanie jej przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz przywrócenie stanu sprzed katastrofy. Sytuacja kryzysowa oznacza sytuację trudną, niebezpieczną i stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska oraz infrastruktury [13]. Zarządzanie kryzysowe stanowi fundament gotowości cywilnej i jest działaniem priorytetowym, jeśli chodzi o budowanie jakichkolwiek systemów bezpieczeństwa czy obrony. Zarządzanie kryzysowe ma obowiązek wyspecjalizować kadry do racjonalnego działania w przedziałach ryzyka, usunąć ignorancję, marnotrawstwo i amatorstwo, a przede wszystkim oszczędzić bólu i cierpienia ofiarom sytuacji kryzysowych [19].

Zakres zarządzania kryzysowego jest bardzo szeroki. Wyodrębnia się jednak trzy główne jego kierunki:

- kierunek pierwszy – zarządzanie kryzysowe swoim działaniem pokrywa trzy typy zagrożeń: naturalne, techniczne oraz militarne;
- kierunek drugi – zarządzaniem kryzysowym obejmuje się wszystkie szczeble administracji państwowej (lokalny, wojewódzki, centralny) ze szczególnym uwzględnieniem samorządu. Między szczeblami powinno rozwijać się rzeczywiste i bliskie partnerstwo. Dotyczy ono zarówno układu poziomego jak i pionowego. Partnerstwo jest również wskazane między sektorami: prywatnym i publicznym, czyli rządowym, samorządowym i pozarządowym;
- kierunek trzeci – zarządzanie kryzysowe jest zamkniętym cyklem działań poczynając od przedsięwzięć związanych z zapobieganiem, przez przygotowanie, planowanie, reagowanie, a na odbudowie kończąc [19].

Zarządzanie kryzysowe, jak każde inne, opiera się na zbiorze zasad. Zasady umożliwiają bowiem prawidłowe funkcjonowanie, wskazują właściwy tor postępowania. Fundamentalne zasady zarządzania kryzysowego to:

1. zasada prymatu układu terytorialnego – podejmowanie decyzji związane z działaniami w ramach zarządzania kryzysowego należy do organów, według podziału terytorialnego, funkcjonujących na danym terenie, ponieważ to one najlepiej znają ten teren i wiedzą jak należy postąpić. Ingerencja organów działających na wyższym szczeblu jest ograniczona

do momentu przejścia przez nie odpowiedzialności, czyli w sytuacjach przekraczających możliwości reagowania organu na niższym poziomie;

2. zasada jednoosobowego kierowania i odpowiedzialności – tylko jedna osoba wskazuje sposób postępowania i tylko ona ponosi odpowiedzialność za realizację poleceń i ich konsekwencje;
3. zasada kompetencji i odpowiedzialności władz administracji ogólnej – zasada związana jest z podstawowym zakresem realizacji zarządzania kryzysowego przez poszczególne służby. Każda ze służb odpowiada za podejmowanie działań wynikających z jej istnienia, tzn. musi wykonywać zadania, do których została stworzona i być za te działania odpowiedzialna. Zasada ta uwzględnia ustawę o prawach i obowiązkach człowieka;
4. zasada zespolenia – polega na współdziałaniu różnych służb ze sobą. Jeden człowiek, na podstawie prawa, zarządza wszystkimi służbami i to on decyduje o połączeniu odpowiednich służb. W ten sposób zobowiązuje je do wspólnego prowadzenia działań, czyli je zespala;
5. zasada kategoryzacji zagrożeń – aby zarządzanie kryzysowe było efektywne, należy najpierw zhierarchizować zagrożenia występujące na danym terenie. Pozwoli to na określenie „pierwszeństwa” w podejmowaniu działań względem zagrożeń;
6. zasada partycypacji obywateli – w zarządzaniu kryzysowym czynnie uczestniczą mieszkańcy rozpatrywanego obszaru. Organy władzy funkcjonujące na danym terenie powinny prowadzić dialog ze społecznością lokalną, a tym samym uświadamiać o zagrożeniach i uczyć racjonalnego postępowania podczas sytuacji kryzysowej;
7. zasada pomocowości – w przypadku, gdy powstała na określonym obszarze sytuacja wykracza poza możliwości reagowania służb, które się tam znajdują, a odpowiednie organy wystąpią o pomoc, władza wyższego szczebla posiadająca w dyspozycji takie służby ma obowiązek tej pomocy udzielić;
8. zasada reagowania na najniższym szczeblu – jako pierwsza na sytuację kryzysową powinna zareagować władza lokalna.

W przypadku, gdy wszystkie powyższe zasady zawiodą lub ze względu na ich nieznaną nie mogą zostać zastosowane pozostaje ostatnia, najważniejsza, odwołująca się do rozsądnego postępowania:

9. zasada zdrowego rozsądku - zarządzanie w sytuacji kryzysowej wymaga podejmowania słusznych decyzji, które oparte będą na wnikliwej analizie, a wyciągnięte wnioski poparte zostaną rozsądnym wytłumaczeniem [10].

Jak wspomniano, zarządzanie kryzysowe powinno rozpocząć się na szczeblu lokalnym i być na początku prowadzone przez wójta, starostę a w dalszej kolejności przez wojewodę. Przedstawiciele władzy korzystają z pomocy swoich urzędów i ekspertów z administracji zespolonej. Zarządzanie kryzysowe powinno być skuteczne, efektywne i zachować ciągłość. Z tego właśnie powodu tak ważnym jest pierwszeństwo władz w działaniu. Jako pierwsi powinni reagować zatem ci, którzy najlepiej znają obszar i społeczność go zamieszkującą [18].

Zarządzanie kryzysowe odbywa się na trzech poziomach:

- lokalny – jest podstawowym poziomem wykonawczym, na tym poziomie ma miejsce reagowanie;
- wojewódzki – poziom koordynacji i – w razie gdy zdarzenie wykroczy poza granice powiatu – pomocy;
- centralny – przede wszystkim pełni rolę koordynującą, lecz jeśli zdarzenie przekroczy granice województwa, również niesie pomoc.

Znaczący wpływ na efektywne zarządzanie kryzysowe ma, obok grona innych czynników, efektywna komunikacja. Ten zaniebdywany niestety element ma szczególne znaczenie. Komunikacja dotyczy i samych organizacji i układu organizacji – zainteresowane grupy. Stopień opanowania sytuacji w pierwszych kilku godzinach może mieć wpływ na wielkość i odczuwalność skutków. Możliwość opanowania uzależniona jest głównie od ilości i jakości otrzymywanych informacji, gdyż na podstawie zgromadzonych informacji podejmowane są wszelkie decyzje [15].

Często zarządzanie kryzysowe jest niedoceniane przez ogół. Tłumaczy się to brakiem widocznych efektów co więcej, zdarzenia niekorzystne wciąż występują i zagrażają ludziom i ich otoczeniu. Przyczyną takiego postrzegania sprawy jest nieświadomość społeczna. Zarządzanie kryzysowe jest przecież permanentnym funkcjonowaniem sztabu ludzi, nie zaś działalnością doraźną.

Zarządzanie kryzysowe dotyczy wszystkich bez wyjątku. Wierzenia, kultura, poglądy polityczne, przynależność społeczna czy rasa nie mają żadnego znaczenia. Tym samym nie pomija ono żadnych poziomów władzy publicznej ani organizacji i instytucji krajowych czy międzynarodowych.

### **1.3.1. Fazy zarządzania kryzysowego.**

Zarządzanie kryzysowe jest ciągiem działań, które zmieniają się w zależności od potencjalnych zagrożeń, rodzaju zdarzenia, jego przebiegu i charakteru. Aby możliwe było

usystematyzowanie tychże działań, sporządzono model zarządzania kryzysowego. Stanowi on jednocześnie zamknięty cykl tworzenia bezpieczeństwa na każdym z poziomów [13]. W modelowym zarządzaniu kryzysowym na szczególną uwagę zasługuje wielofazowe podejście do zagadnienia kryzysu, które to podejście jest podstawą podejmowania wszelkich działań. Modelowe zarządzanie kryzysowe uwzględnia cztery fazy:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- odbudowę [20].

Tworzą one całość, a każda z nich wynika z fazy ją poprzedzającej stanowiącej swego rodzaju podbudowę. Zachodzą na siebie utrudniając tym samym określenie jednoznacznych granic.

Zarządzanie bezpieczeństwem realizowane jest za pomocą zarządzania kryzysowego, które składa się z dwóch obiegów: obiegu małego i obiegu dużego. Obieg mały odbywa się pomiędzy dwoma fazami. Tworzą go faza zapobiegania i faza przygotowania, poprzez które dąży się do zminimalizowania liczby zagrożeń. Mały obieg zarządzania kryzysowego funkcjonuje w sytuacji normalnej, tzn. gdy nie ma kryzysu. Działania zarządzania kryzysowego w takiej sytuacji skupiają się na odpowiednim zapobieganiu i przygotowaniu. Duży obieg natomiast uruchamia się w chwili, gdy wystąpi wyjątek i zdarzy się kryzys. Taka sytuacja wymaga podjęcia szczególnych działań, które są generowane przez kryzys. Nie wystarczy zapobiegać i przygotowywać się, gdy sytuacja już wystąpiła. Duży obieg zawiera cztery fazy reagowania kryzysowego: reagowanie, odbudowę, zapobieganie i przygotowanie. W momencie pojawienia się kryzysu niezbędne jest odpowiednie zareagowanie na niego, czyli próba zatrzymania lub przejęcia kontroli nad przebiegiem kryzysu. Kryzys wyrządza szkody, które powinny zostać jak najszybciej zniwelowane [10].

Zarządzanie kryzysowe, a w szczególności fazy zarządzania kryzysowego nazywa się również łańcuchem bezpieczeństwa. Zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa są swego rodzaju ogniwami tworzącymi ten łańcuch. Wiadomym jest, iż łańcuch jest całością bez zaznaczonego wyraźnie początku i końca. Poszczególne ogniwa są ściśle ze sobą związane i tworzą w ten sposób całość. Łańcuch jest na tyle silny, na ile silne jest jego najsłabsze ogniwo. Takimi samymi prawami rządzi się łańcuch bezpieczeństwa. Kolejne fazy tworzą całość. Brak którejkolwiek z nich sprawia, że łańcuch nie istnieje. Fakt ten wskazuje na to, że wszystkie fazy są równomierne, tak samo ważne. Dopiero jednoczesne istnienie każdej z nich decyduje o istnieniu łańcucha bezpieczeństwa w ogóle. Wtedy dopiero można mówić o zarządzaniu kryzysowym, kiedy każda z faz jest w równej mierze realizowana.

O łańcuchu bezpieczeństwa decydują wszystkie fazy. Odnosi się to również do jego mocy. Najslabsza faza stanowi o jego całościowej mocy. Najslabsza nie oznacza najmniej ważna. Pojęcie „najmniej ważna” w odniesieniu do faz nie występuje. Zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa mają taki sam stopień ważności, a o ich mocy decyduje efektywność prowadzonych w zakresie każdej z nich działań. Odnosi się to do przygotowania działań w każdej fazie i sposobu ich wykonania [10].

Zarządzanie kryzysowe powinno rozpoczynać się od szczebla najniższego i być realizowane przede wszystkim przez administrację samorządową. Fazy zarządzania kryzysowego obowiązują na wszystkich szczeblach władzy. Jedyne zadania przypisane poszczególnym fazom mogą różnić się nieznacznie.

Istnieją dwa rodzaje reagowania: prewencyjne i operacyjne. Reagowanie operacyjne obejmuje działania, które mają zapobiec nadchodzącemu kryzysowi. Mając świadomość bliskiego zagrożenia należy podjąć kroki zabezpieczające. Należy powstrzymać kryzys zanim spowoduje straty. Reagowanie prewencyjne zaś ma za zadanie nie dopuścić do reagowania operacyjnego. Reagowanie operacyjne jest doraźnym działaniem na zaistniałą sytuację kryzysową. Jeśli dochodzi do tego typu reagowania, to oznacza, że niestety jakaś część systemu zawiodła [3]. Reagowanie operacyjne jest bezpośrednią reakcją na kryzys. Polega na podejmowaniu przedsięwzięć zmierzających do spowolnienia rozwoju sytuacji lub jej zatrzymania, udzielenia doraźnej pomocy poszkodowanym, a także ograniczania szkód i strat [22].

Reagowanie operacyjne może mieć charakter rutynowy. Dzieje się tak, gdy sytuacja niekorzystna nie wykracza poza granice zagrożeń standardowych, a do jej opanowania wystarczy uruchomienie własnych sił i środków gminy czy powiatu. Inaczej wygląda reagowanie operacyjne, gdy zdarzenie wykracza poza granice standardowe, kiedy wystąpi sytuacja nadzwyczajna lub kryzys. Wtedy zasoby własne służb z reguły nie wystarczają. Poza mobilizacją wszystkich możliwych własnych służb rutynowych potrzebne jest dodatkowe wsparcie z innych terenów. Działania wymagają wtedy wsparcia, a nierzadko kierowania lub koordynacji [3].

Wszelkie podjęte podczas reagowania operacyjnego przedsięwzięcia mają na celu zapanowanie nad kryzysem, likwidację jego skutków, ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat oraz, co najważniejsze, dotarcie z pomocą do wszystkich poszkodowanych [2].

Wyróżnia się pięć etapów reagowania na katastrofę [2][19]:

1. ostrzeganie i powiadamianie – na tym etapie wykonuje się prace minimalizujące straty, do których zalicza się: informowanie ludności o grożącym



niebezpieczeństwie i właściwych sposobach zachowania się; informowanie instytucji, służb i organizacji, które mają obowiązek zareagowania na dane zdarzenie; zabezpieczenie ludności i infrastruktury. Ostrzeganie zależy od gwałtowności i charakteru zagrożenia;

2. zapewnienie bezpieczeństwa ludności – zaczyna się wraz z ostrzeganiem. Polega na ewakuowaniu ludzi z terenu zagrożonego; poszukiwaniu i ratownictwie przy udziale służb medycznych, zapewnieniu opieki psychologicznej itp.; życie ludzkie jest priorytetem;
3. zabezpieczenie mienia – ochrona mienia przed zniszczeniem przez żywioł oraz przed grabieżą. Etap ten zaczyna się dopiero w momencie, gdy ludność jest możliwie bezpieczna;
4. dostarczenie stosownej pomocy – obejmuje dwa różne, lecz jednocześnie wykonywane zadania: opiekę socjalną i szacowanie szkód. Opieka socjalna to niesienie pomocy medycznej, zapewnienie tymczasowych miejsc zakwaterowania, dostarczenie wyżywienia, odzieży itp. Na tym etapie działają organizacje charytatywne. Zaś ocena skutków będzie służyć przygotowaniu próśby o pomoc do wyższych szczebli;
5. odtwarzanie – dotyczy stworzenia minimalnych standardów życia, odtworzenie usług publicznych umożliwiających powrót do normalności. Odtwarzanie oznacza również usuwanie fizycznych skutków: odgruzowywanie, odkażanie i likwidację wtórnych zagrożeń.

Wymienione etapy nakładają się w czasie, co powoduje, że niektóre będą wykonywane jednocześnie.

Faza odbudowy zaczyna się już na etapie reagowania, zatem wiele działań tych faz przebiega równolegle. Faza ta podzielona jest na dwie części: odbudowę doraźną i długofalową:

- odbudowa doraźna (krótkoterminowa) polega na przywróceniu minimalnego standardu życia i bezpieczeństwa, odtworzeniu infrastruktury krytycznej, doraźnym zapewnieniu funkcjonowania urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Odbudowa doraźna dotyczy także odtworzenia i uzupełnienia zasobów oraz przywrócenia gotowości podmiotów ratowniczych [13] [19];
- odbudowa długofalowa – po udzieleniu pomocy i zapewnieniu minimalnego poziomu bezpieczeństwa przystępuje się do szacowania strat. Odbudowa długofalowa obejmuje planowanie modernizacji i całkowitej odbudowy oraz szacowanie wartości odbudowy.

Na tym etapie ma miejsce analiza przyczyn wystąpienia kryzysu i poszukiwanie sposobów na ograniczenie źródeł ryzyka [21]. Odbudowa polega również na kompleksowym odtworzeniu zniszczonego terenu, zapewnieniu stanu, w którym społeczność będzie mogła powrócić do warunków życia sprzed katastrofy. Dlatego faza ta może trwać latami [19].

Faza odbudowy obejmuje także pomoc medyczną poszkodowanym. W fazie tej uruchamiane są programy pomocy indywidualnej i zbiorowej dla poszkodowanej ludności, organizuje się punkty doradztwa prawnego, pomocy socjalnej i psychologicznej. Pomoc psychologiczna jest równie ważna jak odtwarzanie infrastruktury i urzędów. Jest możliwym, że ludzie będą potrzebować tej pomocy przez długie lata. Niektórzy być może nigdy nie poradzą sobie z takim skutkiem katastrofy.

W czasie odbudowy pojawia się możliwość zapobiegania przyszłym katastrofom. Należy stosować programy odbudowy, które obok zaistniałych zagrożeń uwzględnią jeszcze inne, dotąd nie występujące. Poza tym nowe odtworzone warunki powinny gwarantować wyższy poziom bezpieczeństwa społeczności i standardy zapewniające minimalizowanie skutków podczas podobnych zdarzeń w przyszłości [2] [19].

Zapobieganie polega na eliminowaniu lub redukcji prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych lub ograniczaniu do minimum skutków katastrof nieuniknionych. Zapobieganie to przede wszystkim profilaktyka.

W tym celu podejmowane są takie przedsięwzięcia jak:

- analiza ryzyka zagrożeń polegająca na identyfikacji źródeł zagrożeń i hierarchizacji tych zagrożeń oraz prognozowaniu ich potencjalnych skutków;
- przewidywanie możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji;
- programowanie uwzględniające planowanie przestrzenne;
- edukacja społeczeństwa [22].

Przygotowanie polega na zaplanowaniu reagowania na konkretne zdarzenie oraz na powiększaniu zasobów niezbędnych do skutecznego reagowania. Faza ta jest ściśle związana z szeroko pojętym planowaniem i obejmuje działania takie jak:

- opracowywanie planów ochrony cywilnej;
- tworzenie sprawnych systemów łączności i monitoringu;
- organizacja i utrzymanie systemów ostrzegania i alarmowania;
- stworzenie warunków przetrwania dla ludności w zakresie dostaw wody, energii, żywienia, odzieży, lekarstw, tymczasowych miejsc zakwaterowania itp.;

- stworzenie warunków zapewniających ciągłość funkcjonowania administracji publicznej;
- treningi i szkolenia dla służb przewidzianych do działań w sytuacji kryzysowej oraz dla społeczności lokalnej [22].

Faza przygotowania jest przedłużeniem fazy zapobiegania. Części zagrożeń można uniknąć, lecz nigdy nie da się ich całkowicie wyeliminować. Istnieją sytuacje kryzysowe, które są po prostu nieuniknione, jak burze, sztormy, powodzie itp. [19]. Przygotowanie to przede wszystkim opracowanie procedur i planów postępowania, poprzez realizowanie których reagowanie stanie się efektywne [2].

Fazy zapobiegania i przygotowania mają na celu zapewnienie gotowości służb i ludności. Skupiają się one na działaniach, które pomogą ograniczyć prawdopodobieństwo zaistnienia kryzysu lub sytuacji niepożądanego oraz odpowiednio przygotować się do reagowania, jeśli zajdzie taka potrzeba [21]. Społeczności lokalne nie zawsze chcą lub nie zawsze mogą dostrzec ryzyka, jakie niosą ze sobą zagrożenia powodowane siłami natury oraz działalnością człowieka i rozwojem technologii. Taki stan rzeczy, choć zasługuje na nagane, można w pewnym stopniu usprawiedliwić, czego w żadnym razie nie można uczynić, jeśli chodzi o przedstawicieli administracji samorządowej i państwowej. Tym bardziej, że dysponują oni profesjonalistami w tej dziedzinie. Ignorancja może być przyczyną braku umiejętności poradzenia sobie, gdy zaistnieje sytuacja kryzysowa. Należy zatem podjąć możliwe działania zapobiegające występowaniu zdarzeń stwarzających zagrożenie. Owe działania pomogą obniżyć zakres zagrożeń i uniknąć stanu niepokoju i oczekiwania na katastrofę [13].

Ideałem byłoby kompleksowe przygotowanie społeczeństwa na wystąpienie wszystkich możliwych zagrożeń, co oczywiście jest niemożliwe. Typy zagrożeń są bardzo różne i różne są ich ryzyka. Należy zatem odpowiednio przygotować służby i społeczeństwo poprzez edukację, prowadzenie ćwiczeń [19] [22].

Poprzez występowanie sytuacji kryzysowych i konieczność radzenia sobie z nimi, władze i społeczność zdobywają nieocenione doświadczenie. Zaistniała sytuacja weryfikuje efektywność przygotowania i sprawność działania. Należy wyciągnąć odpowiednie wnioski szczególnie z sytuacji, w których system, program, plan zawiodły, gdzie wystąpiły błędy lub niedociągnięcia powodujące pogorszenie sytuacji. Korzystanie z doświadczenia jest niezwykle ważne we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Doświadczenie jest w przypadku zarządzania kryzysowego wartością uniwersalną.

Uwzględnienie opisanych faz w działaniach zarządzania kryzysowego pozwala na redukcję prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej, obniżenie wyrządzanych strat i kosztów prowadzonych działań oraz stworzenie warunków, dzięki którym teren dotknięty katastrofą stanie się mniej podatny na tego typu zagrożenia [5].

Każda katastrofa obok konsekwencji materialnych pociąga za sobą jeszcze drugi rodzaj skutków mianowicie psychologiczno – społeczne i socjologiczne, w dalszym etapie ekonomiczne. Skutki techniczne i organizacyjne stanowią strefę reagowania doraźnego, strefę szybkiego reagowania polegającego na odgruzowywaniu, ratowaniu życia i zdrowia. Natomiast strefa druga jest odłożona w czasie i obejmuje m. in. pomoc psychologiczną i socjologiczną poszkodowanym [23]. Na tym etapie swoje zastosowanie znajdują negocjacje i mediacje społeczne. Społeczność lokalna dotknięta katastrofą ma jeszcze jej świeży ślad w pamięci. Ludzie są rozgoryczeni i za całe zło winią władze. Domagają się zwiększenia zabezpieczeń, podjęcia nasilonych działań zapewniających bezpieczeństwo. Negocjacje i mediacje mogą okazać się wtedy doskonałym narzędziem wykorzystanym do prowadzenia dialogu ze społecznością. Dzięki swojemu charakterowi mogą być przydatne w tłumaczeniu i wyjaśnianiu społeczności przyczyn wystąpienia zdarzenia niekorzystnego, zwrócenia jej uwagi na najistotniejsze sprawy, jak również w przekonywaniu o adekwatności podejmowanych działań.

## **WNIOSKI:**

1. Społeczne wzburzenie jako składowa ryzyka całkowitego jest wielkością zmienną zależną, a nie jak się powszechnie uważa zmienną niezależną;
2. Specyfika konfliktów wiąże się przede wszystkim z dwoma fazami zarządzania kryzysowego tj. fazą reagowania i fazą odbudowy, niemniej jednak ma związek również z fazą przygotowania;
3. Polityka i strategia bezpieczeństwa są takimi samymi elementami polityki i strategii państwa jak inne np. ekonomiczne, kulturowe polityki i strategie. Skoro negocjacje i mediacje społeczne wykorzystywane są w innych dziedzinach, tym bardziej mogą zostać zastosowane w postępowaniach dotyczących bezpieczeństwa.
4. W związku z tym, że występuje pozorny konflikt interesów możliwe jest zastosowanie negocjacji typu win – win, które mogą doprowadzić do obopólnej wygranej;

5. W sytuacji, gdy społeczność lokalna wykazuje się dużym oburzeniem i wrogim nastawieniem do władz, zaleca się stosowanie technik negocjacyjnych integratywnych i/lub podtrzymywania dobrej atmosfery;
6. Jeśli porozumienie wydaje się nie satysfakcjonować obu stron w tym samym stopniu i pojawia się obawa wycofania którejkolwiek strony z rozmów lub zmienienia przez nią postanowień, właściwymi do zastosowania technikami są techniki prewencyjne oraz techniki redukcji niezadowolenia z wyniku negocjacji;
7. W przypadku, gdy konflikt między władzami a społecznością lokalną jest na tyle zaogniony, ostry, że strony nie widzą możliwości wypracowania jakiegokolwiek porozumienia, stosuje się mediacje tzw. shuttle diplomacy, w których osoba trzecia – mediator – pomaga znaleźć właściwe rozwiązanie.

### **Bibliografia:**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., art. 5
2. Tyrła P.: Zarządzanie kryzysowe: ryzyko-bezpieczeństwo-obronność. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001
3. Wolanin J., wykład: Zarządzanie ryzykiem, SGSP, 2004/2005
4. Roguski W.E., wykład: Planowanie i programowanie bezpieczeństwa, SGSP 2003/2004
5. Roguski W. E.: Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem: wybrane zagadnienia ochrony ludności: 3. Praca zbiorowa pod red. Wolanina J., Szkoła Główna Służby Pożarniczej; Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2003
6. Wolanin J.: Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Wielowymiarowa perspektywa. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Red. Krawczyk D., Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2001
7. Wolanin J.: Wybrane zagadnienia zarządzania ryzykiem. Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2004
8. Wolanin J., wykład: Teoria kryzysu, SGSP, 2002/2003

9. Organizacja bezpieczeństwa powszechnego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju ratownictwa i ochrony ludności. Praca zbiorowa pod red. Lemański J.F., Marczyński D., Zabawa S., Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Piła 2000
10. Roguski E. W., wykład: Systemy zarządzania kryzysowego, SGSP, 2002/2003
11. Wolanin J.: Wybrane elementy zarządzania ryzykiem. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym: 2. Szkoła Główna Służby Pożarniczej; Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2002
12. Krynojewski F.R.: Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych. Red. Mazur S., Akademia Wychowania Fizycznego, Katowice 2003
13. Wiedza Obronna nr 1/2001, str. 78 – 92. Czasopisma Wojskowe, Warszawa 2001
14. Modelowe organizacyjno – prawne sterowanie ryzykiem. Model sterowania ryzykiem. Pod. red. Wolanin J.. Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2001
15. Zarządzanie kryzysowe. Pod red. Grocki R., Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000
16. Kępka P., wykład: Systemy zarządzania kryzysowego, 2002/2003
17. Sandman P.: Responding to community outrage: strategies for effective risk communication. American Industrial Hygiene Association, 1993
18. Mudrow W.: Zarządzanie kryzysowe. Moda czy konieczność? Przegląd Obrony Cywilnej nr 3/2001, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2001
19. Gołębiowski J.: Podręcznik menadżera programów kryzysowych. Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2003
20. Zarządzanie bezpieczeństwem: wybrane zagadnienia ochrony ludności: 3. Praca zbiorowa pod red. Wolanina J., Szkoła Główna Służby Pożarniczej; Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2003
21. Roguski E. W.: Reagowanie prewencyjne i wspomaganie działań ratowniczych przez Gminne Centra Reagowania. Materiały konferencyjne: Gminne Centra Reagowania jako komponent Gminnych Centrów Informacji, Warszawa, grudzień 2004
22. Kępka P., wykład: Analiza wybranych sytuacji kryzysowych, SGSP, 2003/2004
23. Roguski E. W.: Podstawowe elementy bezpieczeństwa cywilnego w czasie wypadków. Seminarium: Zasady prowadzenia działań operacyjnych w dużych aglomeracjach miejskich, w warunkach awaryjnego wycieku z cysterń gazów skroplonych, SGSP, styczeń 2004