

dr inż. Eugeniusz W. ROGUSKI
Dyrektor Centrum Naukowo-Badawczego
Ochrony Przeciwpożarowej

ELEMENTY LOKALNEJ POLITYKI I STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA

Streszczenie

Autor sygnalizuje w artykule problematykę związaną z zagadnieniem wpływu decentralizacji i dekoncentracji kompetencji na poziom bezpieczeństwa. Artykuł zawiera wprowadzenie do modelu zarządzania bezpieczeństwem w ujęciu lokalnym oraz relacje katastrofa - postęp.

Summary

The author indicates problems connected with influence of decentralization and deconcentration of competences on safety level. The article contains introduction to safety management model from the local point of view and relations the disaster – the development.

Wprowadzenie

Od wielu dziesięcioleci przyjęto za zasadę w naszym kraju, że polityka i strategia zastrzeżone są dla szczebla centralnego. Oznaczało to w praktyce, że tak zwany teren tzn. struktury pośrednie i lokalne nie podejmowały działań bez sygnału w postaci dyrektyw, zaleceń, instrukcji czy też po prostu poleceń z „góry”. System ten funkcjonował ku „ogólnemu zadowoleniu”, tym bardziej, że nadzór centralny polegał wyłącznie na kontroli realizacji celów i zadań określanych odgórnie.

Obecnie w związku z decentralizacją państwa przy równoczesnej dekoncentracji kompetencji i uprawnień wynikającymi z reformy administracyjnej, wdrażany jest kompletnie odmienny model zarządzania państwem. Model ten opiera się w głównej mierze na samodzielności decyzyjnej samorządowych organów administracji publicznej. Szerokie kompetencje określone ustawami z jednej strony oraz ogromna odpowiedzialność z drugiej,

stawiają władze samorządowe przed nie lada problemem, szczególnie przy niezmiernie skromnych środkach finansowych.

Ograniczone środki finansowe niewystarczające do pokrycia wszelkich potrzeb zmuszają lokalne władze do podejmowania decyzji o wyborze ich przeznaczenia. Decyzje o realizacji jednych zadań w pełnym wymiarze, innych w ograniczonym czy też wreszcie odstąpienie od realizacji pozostałych mają charakter strategiczny, a nawet często polityczny (w rozumieniu polityki lokalnej). Częstokroć stosowane rozwiązania w sąsiednich jednostkach administracyjnego podziału państwa są różne i niewiele mają wspólnego z tak zwanymi ogólnokrajowymi. Odmienności te wynikają z lokalnej specyfiki. Praktycznie każda gmina czy powiat są odmienne pod wieloma względami, takimi jak:

- powierzchnia,
- zaludnienie,
- uprzemysłowienie,
- posiadane zasoby,
- struktura zatrudnienia,
- jakość i nasycenie infrastrukturą,
- zasobność mieszkańców,
- i wieloma, wieloma innymi.

Lokalna specyfika, wymaga formułowania i planowania odmiennych, indywidualnych, wynikających z potrzeb i możliwości celów strategicznych, pierwszoplanowych, oraz pomocniczych.

Bezpieczeństwo w ujęciu lokalnym

Bezpieczeństwo należy do jednej z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Ze względu na sposób zarządzania można wyróżnić kilka poziomów bezpieczeństwa. I chociaż zawsze ostatecznym celem funkcjonowania systemów bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo człowieka to sposób ich funkcjonowania zależy od szczebla organizacji systemu. Podstawowym szczeblem zarządzania bezpieczeństwem jest szczebel lokalnej administracji samorządowej. Wójtowie, prezydenci, burmistrzowie, starostowie odpowiadają za bezpieczeństwo społeczności, którym przewodzą.

Na ogół bezpieczeństwo definiuje się jako brak zagrożeń. Jest to jednak wielce niedoskonała definicja, gdyż taka sytuacja w ogóle nie ma miejsca. Przeciwnie żyjemy w otoczeniu ryzyka. Można by rzec, że nasze życie przebiega w przestrzeni ryzyk. Ryzyka

są wszechobecne i nieuniknione. Problem polega tylko na tym, na jakim poziomie występowania poszczególnych ryzyk mogą być one akceptowalne przez daną społeczność. Ryzyko i bezpieczeństwo są ze sobą ściśle związane. Mianowicie bezpieczeństwo jest to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego dowolnej społeczności lokalnej. Stan ten określony jest przez poziom całościowego ryzyka w nich występującego.

Mając na uwadze powyższe, występuje konieczność zmiany sposobu zarządzania bezpieczeństwem z zarządzania poprzez służby na zarządzanie poprzez cele, przynajmniej w pierwszym etapie transformacji zarządzania.

Obecny model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, opiera się w głównej mierze, na funkcjonowaniu określonych służb, ich autonomicznym działaniu i co najwyżej składaniu sprawozdań przed organami samorządowymi lub rządowymi. Strategia działania służb, inspekcji i straży (administracji zespolonej) opiera się głównie na reagowaniu na zdarzenia. A więc, skupia się na obniżaniu ryzyka poprzez minimalizację skutków zdarzenia niekorzystnego poprzez szybką i skuteczną reakcję. Dominuje paradygmat „gotowości bojowej”. Jedną z ważniejszych wad zarządzania tylko poprzez gotowość bojową jest zamknięcie się służby w stosunku do społeczności lokalnej. Poza zakazami, nakazami, karaniem mandatami, a w najlepszym razie ostrzeżeniami nie ma praktycznie żadnego dialogu ze społecznością lokalną. A przecież dialog taki jest niezbędny, co najmniej z dwóch powodów:

- **Powód pierwszy** - związany jest z uświadamianiem społeczności lokalnej spraw związanych z zagrożeniami po to, by po wystąpieniu zdarzenia niekorzystnego ich zachowanie było bardziej adekwatne do okoliczności i poprzez swoją racjonalność wspomagało akcję ratowniczą.

- **Powód drugi** - związany jest z uświadamianiem społeczności lokalnej przyczyn powstawania zdarzeń niekorzystnych po to, by można było ich w części uniknąć.

O ile powód pierwszy bardziej związany jest z minimalizacją skutków powstałych zdarzeń i wiąże się w dużej mierze ze strategią gotowości bojowej, o tyle powód drugi związany jest ze sferą prewencji. Prewencja wymaga od eksperta do spraw bezpieczeństwa innych umiejętności niż umiejętności eksperta z tej samej dziedziny, lecz skupionego na reagowaniu. Ważną cechą prewencji, która decyduje o jej znaczeniu jest to, że w dłuższej perspektywie czasowej jest ona bardziej opłacalna. I to zarówno ze względu na koszty jak i samo bezpieczeństwo. Przecież eliminowanie przyczyn zdarzeń niekorzystnych, eliminuje same zdarzenia. Wówczas koszty skutków nie istnieją. Natomiast koszty prewencji

są zawsze niższe niż koszty usuwania skutków, w szczególności dotyczy to zdarzeń o wymiarze katastrofy.

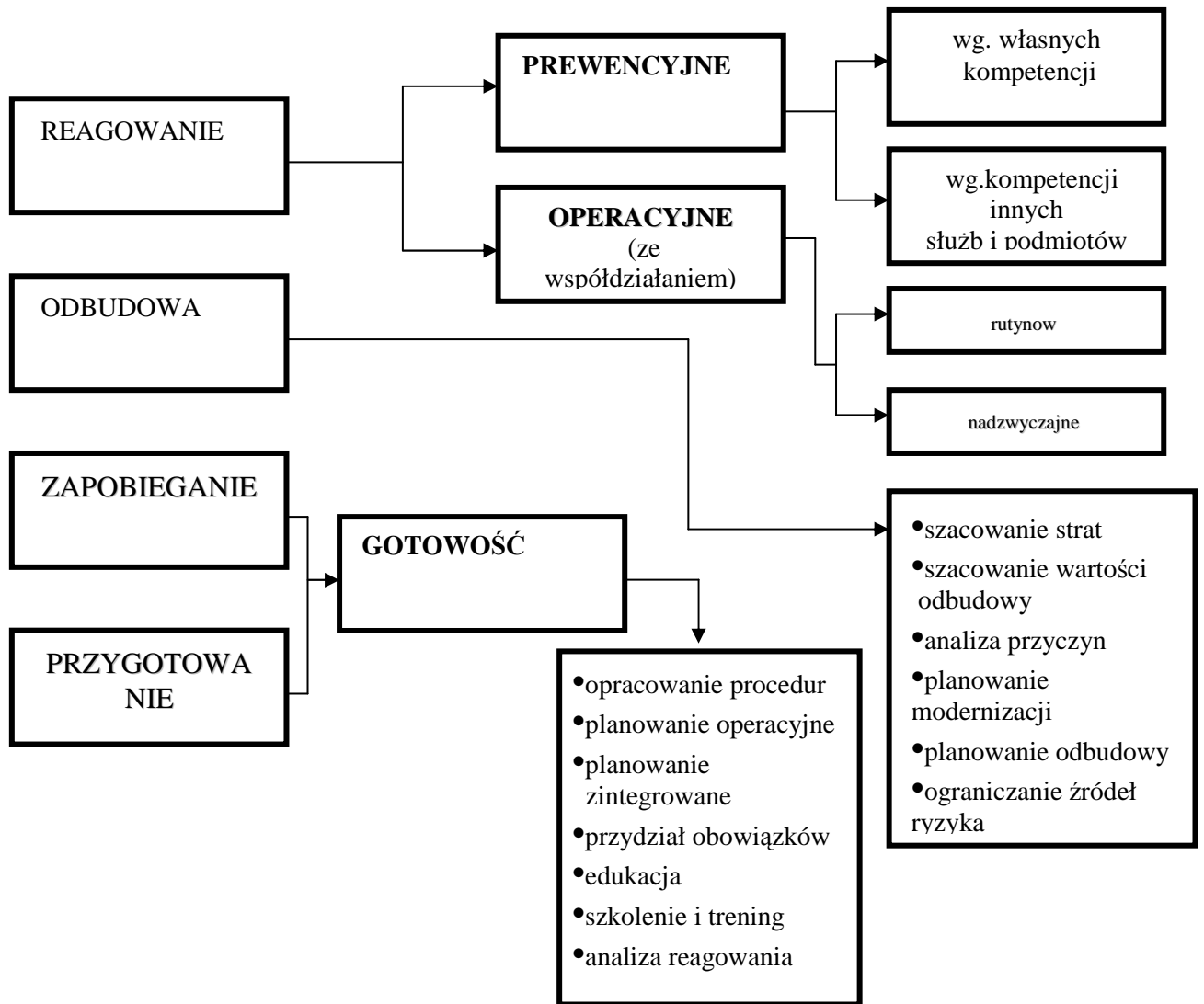
Aby powyższe zmiany mogły przynieść oczekiwane efekty, musi nastąpić zjawisko „wtapiania się” służb w tym ratowniczych w społeczności lokalne.

W omawianych kierunkach, zmiana doktryny służb ratowniczych spowoduje, że łatwiej i pewniej znajdą one swoje miejsce w obszarze kompetencji starosty. Oznacza to również, że znajdą określone miejsce nie tylko w powiecie, ale będą spełniać wyznaczoną im rolę w rozwoju współpracy między powiatami. Tworzenie związków gmin i powiatów, związków miast i miasteczek, a także metropolii, to wyraźny znak czasu Polski samorządowej. Związki te, w ramach swoich porozumień, dotyczą również spraw związanych z bezpieczeństwem. Powoduje to zwiększenie efektywności działań, poprzez możliwość uzupełnienia sił i środków na zasadach wzajemnej pomocy. Jednak kluczowym zagadnieniem przyspieszającym liczbę takich porozumień jest sprawa obniżenia kosztów. Niestety, nawet wśród rozwiniętych krajów europejskich brak jest doświadczeń związanych z wpływem tworzenia związków terytorialnych jednostek samorządowych, a działalnością prewencyjną. W procesie doskonalenia prac prewencyjnych, po eliminacji (prawie likwidacji) przyczyn najprostszyc, wymagana jest większa precyzja badawcza, a ta niestety maleje wraz ze wzrostem skali obszaru, którego topografię ryzyka badamy. Zaletą natomiast jest połączenie wysiłków pracowników różnych urzędów, zwiększający ich zdolności do zastosowania lepszych narzędzi, związanych z analizą ryzyka. Poprawia się przepływ informacji i uwspólnia prace prewencyjne.

Klasyczny cykl tzw. łańcucha bezpieczeństwa tj. sukcesywne przechodzenie z fazy reagowania do odbudowy, a następnie zapobiegania i przygotowania, cechuje się pasywnością w stosunku do potencjalnych i realnych zagrożeń. Jest to klasyczny sposób podejścia do zarządzania bezpieczeństwem tzw. **strategii reagowania**. Oznacza to, że funkcjonujący system abstrahuje od liczby zdarzeń niekorzystnych oraz ich przyczyn, natomiast opiera się w głównej mierze na reagowaniu na sytuacje „post, factum”, czyli leczenie skutków, nie przyczyn. Stan taki w warunkach krajowych można nazwać standardem.

Efekt działania takiego systemu stwarza pozorne wrażenie poprawy bezpieczeństwa. Najlepszym przykładem tego stanu jest fakt ciągłego wzrostu liczby zdarzeń niekorzystnych, wymagających reagowania operacyjnego (w ciągu 5 lat, z 250 tys. w 1999r., do 400 tys. zdarzeń w 2003 roku).

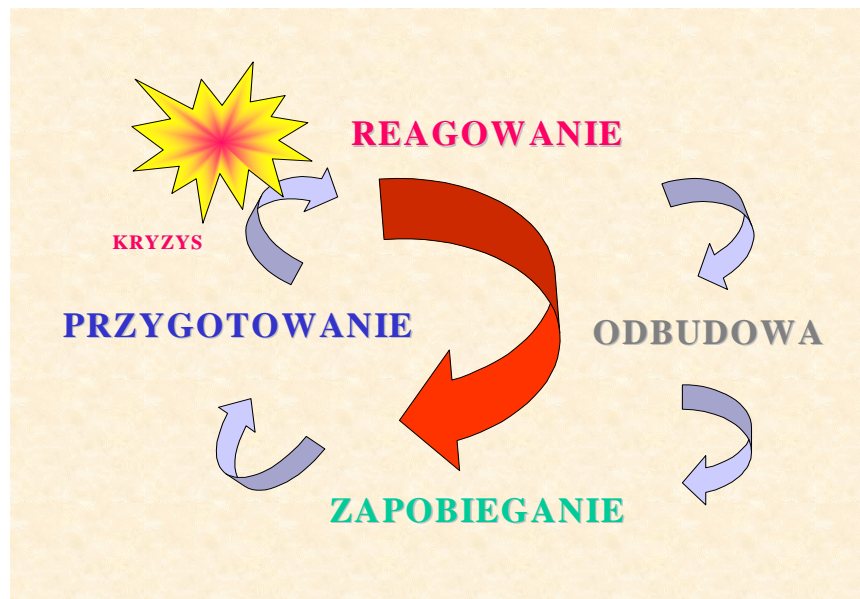
Wydaje się niezbędnym zmodyfikowanie **strategii reagowania** o elementy **strategii prewencji** i stworzenie **strategii synergicznej**. Polegałaby ona na pełnej analizie potencjalnych zagrożeń i ich przyczyn, a następnie zaplanowaniu działań niedopuszczających do ich powstania, niwelujących ich liczbę. Tylko zdarzenia nieprzewidziane oraz nieuniknione wymagałyby reagowania operacyjnego.



Ryc. 1 Czterofazowe zarządzanie kryzysowe z uwzględnieniem reagowania prewencyjnego

Powstaje w związku z tym nowa koncepcja tzw. reagowania prewencyjnego - w odróżnieniu od reagowania interwencyjnego, polegająca na podejmowaniu czynności niedopuszczających do powstawania sytuacji niekorzystnych, a w przypadku sytuacji nieuniknionych – do ograniczenia ich skutków. Reagowanie prewencyjne może być realizowane dwoma torami:

- według własnych kompetencji tj. wtedy, kiedy organ, bądź struktura organizacyjna, identyfikująca zagrożenia posiada możliwości prawne i organizacyjne oraz merytoryczne,
- według kompetencji innych organów bądź struktur, wtedy, gdy nie posiada bezpośrednich kompetencji prawnych, może jedynie zainicjować proces reagowania w strukturze właściwej.



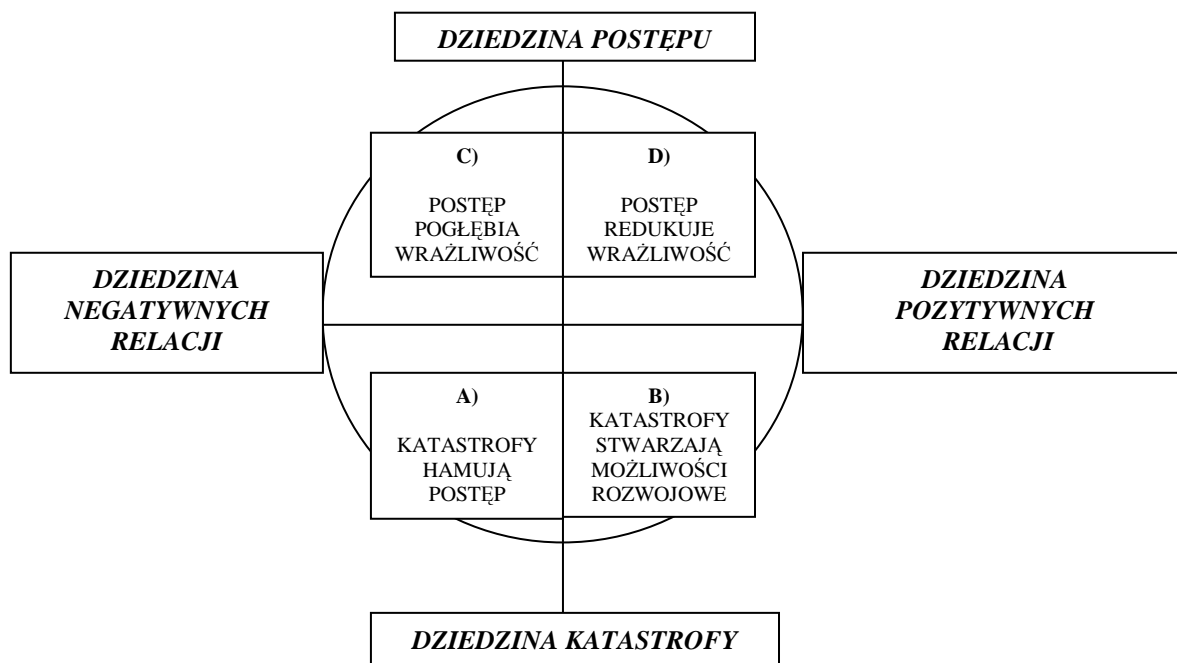
Ryc. 2 Fazy zarządzania bezpieczeństwem w strategii synergicznej

Strategia synergiczna winna opierać się na logice budowania systemu od dołu ku górze. Stworzenie bezpiecznych gmin, daje bezpieczne powiaty i dalej województwa i kraj. W proponowanym systemie logika *małych ojczyzn* jest determinantą uzyskania spodziewanego efektu podniesienia poziomu bezpieczeństwa.

Katastrofy a postęp

Do niedawna, efekty relacji pomiędzy katastrofami-destrukcyjnymi sytuacjami nadzwyczajnymi i postępem często były ignorowane. Katastrofy postrzegane były wyłącznie w wymiarze reagowania na nie i postęp nie był rozpatrywany w kontekście redukcji czy też zwiększenia wrażliwości na katastrofy.

Poniżej przedstawiono możliwe wzajemne oddziaływania postępu i katastrofy oraz pozytywne i negatywne relacje pomiędzy nimi, każde z podstawowych grup powiązań zakwalifikowano do jednego z czterech pól diagramu (ryc.3):



Ryc. 3 Relacje katastrofa-postęp

- A) Katastrofa może hamować programy rozwojowe niszcząc wieloletnie inicjatywy rozwojowe. Na przykład system transportowy lub infrastruktura techniczna może być zniszczona w wyniku trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu lub powodzi, jest to szczególnie istotne przy ograniczonych, ściśle reglamentowanych zasobach finansowych;
- B) Odbudowa i modernizacja po katastrofie daje istotne możliwości do zainicjowania nowych programów rozwojowych, kreowaniu nowych materiałów, technologii i rozwiązań organizacyjnych, wynikających z doświadczeń pokryzysowych oraz nowych tendencji i technologii;
- C) Programy rozwojowe w przypadku niepełnej analizy tak zwanego otoczenia mogą pogłębiać wrażliwość na katastrofy. Na przykład; nieskorelowanie planów przestrzennego zagospodarowania z planami gospodarki wodnej może doprowadzić do wzrostu zagrożenia powodziowego terenów zurbanizowanych,
- D) Programy rozwojowe mogą być projektowane w celu redukcji podatności na katastrofy i negatywne ich skutki. Powszechnie nazywa się je programami prewencyjnymi.

Lokalne władze, które ignorują relacje pomiędzy katastrofami a postępem przynoszą szkodę społeczności, której służą. Właściwe rozwiązania powiązań pomiędzy rozwojem i katastrofą wymagają instytucjonalnych i strukturalnych zmian w myśleniu poprzedzających przyszłe działanie. Wielopłaszczyznowe analizy skutków wywołanych planowanymi programami rozwojowymi są jedyną drogą w celu uniknięcia negatywnych skutków relacji postęp-katastrofa.

Sprawą oczywistą jest fakt, że tworzenie lokalnych programów rozwoju i planów ich wdrażania można określić jako kształtowanie lokalnej polityki i strategii. Tak, więc elementami lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa winno być uwzględnianie w pracach koncepcyjnych i planistycznych poniższych czterech obszarów:

- Katastrofy ograniczają programy rozwojowe,
- Programy odbudowy i modernizacji mogą promować postęp i redukować podatność na katastrofy,
- Rozwój może pogłębić podatność na katastrofy,
- Rozwój może zmniejszyć podatność na katastrofy.

Powyższy czteroobszarowy podział jest w pewnym zakresie, podziałem sztucznym, lecz w celu zrozumienia zawiłych związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy postępem czy też rozwojem cywilizacyjnym, a nadzwyczajnymi zdarzeniami o charakterze destrukcyjnym prowadzącymi do kryzysu, niezbędny.

Podsumowanie

Kształtowanie bezpieczeństwa na określonym, pożądanym poziomie jest efektem planowego przemyślanego i sprawnego procesu zwanego zarządzaniem bezpieczeństwem. Najsprawniejsze nawet zarządzanie bez określenia hierarchii priorytetów nie może zapewnić wymiernego, długofalowego sukcesu.

Tylko lokalne podejście do zagadnień bezpieczeństwa gwarantuje logiczne i adekwatne do realiów określenie celów strategicznych, pierwszoplanowych i pomocniczych. Dopiero po ich określeniu można zaplanować proces zarządzania bezpieczeństwem, jako zespół działań długofalowych polegających na:

- **Zapobieganiu** kryzysom na najwcześniejszym możliwie etapie, co jest całkowicie uzależnione od istnienia lokalnego systemu monitorowania zagrożeń, a raczej ich objawów, oraz systemu prognozowania rozwoju zdarzeń;

- Umożliwieniu podejmowania i wykonywania **planowego działania** organom administracji publicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku oraz **ciągłości funkcjonowania** administracji w przypadku wystąpienia zagrożeń prowadzących do kryzysu lub stanów nadzwyczajnych w tym wojennego;
- **Szacowaniu skutków** będących konsekwencjami sytuacji kryzysowych lub nadzwyczajnych;
- **Usuwanie negatywnych skutków** sytuacji kryzysowych i nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem odbudowy i modernizacji.

Tak, więc dość powszechne twierdzenie, jakoby decentralizacja i dekoncentracja musiały prowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa powszechnego, przy zastosowaniu opisanych wyżej metod i zasad przestaje być prawdziwe. Wyjątek stanowią zagrożenia ustawowo przypisane szczeblowi centralnemu takie na przykład jak zagrożenie bezpieczeństwa granic państwowych, zagrożenia o charakterze militarnym, zagrożenia radiologiczne.

Literatura

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. O samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. O samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. O samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.)
4. Disaster Management Course, Cranfield University, Disaster Management Center UK 2000
5. Materiały szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1999r.
6. Materiały szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań administracji rządowej i samorządowej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1999r.
7. Community Disaster Education Guide. American National Red Cross, 1992.
8. E.W.Roguski. Planowanie cywilne, matryca bezpieczeństwa, zarządzanie skutkami. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, SGSP, Warszawa 2002r.

9. J.Wolanin, E.W.Roguski, D.Wojciechowska „Sterowanie ryzykiem-rozwiązania modelowe”, mat.konf II Międzynarodowa konferencja „Perspektywy i rozwój systemów ratownictwa, bezpieczeństwa i obronności w XXI wieku”, Gdańsk, czerwiec 2002;
10. E.W.Roguski „Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa”, „Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego” praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Wolanina pt.: „Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności 3” Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2003, str. 57-77;
11. E.W.Roguski „Planowanie zintegrowane w zarządzaniu bezpieczeństwem”, Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 2003, str. 5-15;
12. S. Benet, Human error – by Design? Perpetuity Press, Leicester, UK, 2001.
13. S. Benet, Wyciąganie wniosków z katastrof – teoria i praktyka, wykład monograficzny z cyklu Safety of Society, SGSP,2003.
14. T. Brian, S. Raynolds, Learning from disaster, Home Office, UK, 1997.
15. Dealing with disaster, Home Office UK, 1997.
16. R. Gist, B. Lubin, Response to disaster: Psychosocial, Community and Ecological Approaches, Brunner/Mazel, Philadelphia, USA, 1999.
17. E.W. Roguski, „Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych krajach UE”, Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, SGSP-EDURA – Częstochowa, 2001 r., str. 19-56.
18. E.W. Roguski, „Planowanie cywilne, matryca bezpieczeństwa, zarządzanie skutkami”, Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym 2, SGSP – EDURA Warszawa, 2002 r., str. 21-26.
19. E.W. Roguski, „Podstawy planowania cywilnego na podstawie istniejących uregulowań prawnych i projektu nowej ustawy”. Bezpieczeństwo powszechne - rola powiatów, Łańcut 2001 r.
20. W.M. Stringfield, Emergency Planning and Management, second edition, Rockville, Maryland, USA, 2000.