

Wiesław Stach

Zarządzanie kryzysowe jako specjalność kształcenia

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 3, 57-62

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wiesław STACH

Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im. Mieszka I w Poznaniu

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE JAKO SPECJALNOŚĆ KSZTAŁCENIA

W polityce bezpieczeństwa Polski, podobnie jak i w polityce innych państw, zaobserwować można na stałe wzrost znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego, jako próby przygotowania ludzi i instytucji na wypadek wystąpienia niespodziewanych i niekorzystnych zjawisk, ale przede wszystkim jako gotowości do sprawnego działania wielu służb i ludzi w momencie ich wystąpienia. Ten przy tym i doskonalony sposób postępowania organów administracji publicznej jest spowodowany pojawianiem się coraz to nowych rodzajów zagrożeń, przed jakimi staje państwo i społeczeństwo. Istotnym z punktu widzenia doskonalenia tych struktur i działań jest to, że stale zmienia się ich charakter, zasięg czy skala występowania, a także to, że coraz dotkliwsze w skutkach są katastrofy naturalne, awarie techniczne, niepokoje społeczne czy zdarzenia terrorystyczne.

Klasyczne dotychczas sytuacje kryzysowe były najczęściej wynikiem powodzi, wielkich pożarów, trzęsień ziemi, ogólnie klęsk żywiołowych. Obecnie występują one równolegle z nowymi zagrożeniami będącymi negatywnymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego takimi jak awarie techniczne, zakłócenia w funkcjonowaniu systemów informatycznych czy energetycznych. Te nowe rodzaje zagrożeń wymuszają konieczność podejmowania działań o innym charakterze, a zatem konieczność staje się systematyczna zmiana charakteru narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych struktur i narzędzi szeroko pojętego zarządzania kryzysowego. Istotnym cechem zjawisk obu tych grup jest to, że są one coraz mniej przewidywalne i stwarzają coraz większe ryzyko a zarazem nie poddają się żadnej analizie według już określonych procedur postępowania.

Występujące uwarunkowania zarządzania kryzysowego, wynikające z zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych zostają uwzględnione w najnowszej definicji prawnej, zamieszczonej w art 2. znowelizowanej ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zatem zarządzanie kryzysowe to *...działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.*¹

Powszechnie przyjmuje się, że zarządzanie kryzysowe jest procesem złożonym, tak jak zarządzanie każdą organizacją. Owa złożoność wynika zarówno z faktu, że jest integralną częścią zarządzania bezpieczeństwem narodowym w ogóle, ale jest także zarządzaniem pod presją czasu, niewystarczającej ilości informacji, w sytuacji przerwania normalnych procesów podejmowania decyzji, w stanie ryzyka, rozwiązaniem napiętych sytuacji, przeciwdziałaniem eskalacji niebezpiecznych zjawisk.²

¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076)

² Zob. E. Nowak: *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa 2007, s. 43; J. Gryz, W. Kitler (red.): *System reagowania kryzysowego*. Toruń 2007, s. 10

Wymienione tylko niektóre uwarunkowania zarządzania kryzysowego wiadczy jednoznacznie, że nie mogło to być działania przypadkowe i niezaplanowane. Wiadomo, że tego faktu została wyrażona w potrzebie tworzenia systemu zarządzania kryzysowego. Istota takiego systemu może być wyrażona w jednej z wielu definicji sformułowanych w licznej literaturze naukowej: *...to żyłony, człowieczy mobilny system spójczony . gospodarczo . administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za pomocą dostępnych sił i środków materialnych, na bazie przyjętej struktury organizacyjnej . funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego.*³

Konieczność budowy takiego nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, pozwalająca na koordynację działań wszystkich podmiotów administracji publicznej oraz podmiotów ratowniczych państwa została dostrzeżona po powodzi z lipca 1997 roku. Ten kataklizm obnażył zarówno struktur ratowniczych jak i całego systemu ratowniczego. Ówczesne struktury okazały się niewydolne organizacyjnie i materiałowo w nowych rozmiarach strukturalnych państwa oraz w nowej rzeczywistości ekonomicznej. Stał się on impulsem do prac nad stworzeniem nowoczesnych uregulowań prawnych tworzących system zarządzania kryzysowego.

Pozytywnym krokiem w kierunku budowy takiego systemu było uchwalenie w 2002 roku ustawy *o stanie klęski żywiołowej*⁴ oraz, w konsekwencji, wydanie Rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz rzecznego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.*⁵

Jednakże przedmiotowa ustawa została przyjęta przez Sejm dopiero w dniu 27 kwietnia 2007 roku.⁶ Określiła ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Bardzo ważnym rozwiązaniem zawartym w ustawie było zdefiniowanie podstawowych pojęć w zakresie zarządzania kryzysowego.

Realizacja przedsięwzięcia z zakresu zarządzania kryzysowego oraz do wiadomości wynikającej z licznych akcji ratowniczych uświadomiła konieczność dokonania zmian w obowiązującej ustawie, które wpłynęłyby na szybsze i sprawniejsze działanie w tym zakresie. Efektem tych refleksji i przemyśle stała się propozycja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Rzecznego Centrum Bezpieczeństwa, przedstawiona w formie projektu zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który w dniu 3 lutego 2009 roku został zaakceptowany przez Radę Ministrów.⁷ Celem proponowanych zmian było wyeliminowanie licznych wątpliwości powstających w zakresie interpretacji zarówno pojęć jak i wielu zapisów zawartych w ustawie, a przede wszystkim stworzenie efektywnego i czytelnego systemu zarządzania kryzysowego.

Rzeczony projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym został przyjęty na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 17 lipca 2009 roku.⁸ Istotną zmianą

³ K. Fico : *Inżyniera zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe.* Warszawa 2007, s. 227

⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558)

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz rzecznego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818)

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590)

⁷ www.mswia.gov.pl

⁸ www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja6/proj

w znowelizowanej ustawie jest rozszerzenie katalogu podejmowanych działań o usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz ograniczenie procesu odtwarzania do zasobów infrastruktury krytycznej. Powyższe ograniczenie uwarunkowane jest koniecznością koncentrowania się organów administracji publicznej tylko na tych zasobach i infrastrukturze, które umożliwiają spójne i trwałe przetrwanie w warunkach zaistniałych po wystąpieniu sytuacji kryzysowej, a jednocześnie nie stwarzają warunków do przeciwstawienia się nawrotom tej sytuacji albo powstającej w związku z zaistnieniem nowych zagrożeń.

W związku z tym, że problematyka zarządzania kryzysowego staje się elementem bezpieczeństwa publicznego, a zatem i bezpieczeństwa narodowego, znalazła się w centrum zainteresowania rozwoju nie tylko naukowych ale i dydaktycznych. Wydanie nowego rozporządzenia przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 roku⁹ stworzyło możliwości kształcenia na kierunkach **bezpieczeństwo narodowe** oraz **bezpieczeństwo wewnętrzne**, i umożliwiło wielu uczelniom wyszczególnienie specjalności **zarządzanie kryzysowe**. Tym samym zaistniała możliwość teoretycznego przygotowania wielu ludzi z szerokiej problematyki działań na rzecz ochrony osób i mienia przed różnorodnymi zagrożeniami.

Bazą teoretyczną dla przygotowania programów kształcenia i stworzenia spójnej koncepcji przygotowania studentów do podejmowania problematyki bezpieczeństwa w różnych sytuacjach, tworzą standardy kształcenia dla poszczególnych kierunków studiów. W analizowanym zakresie, wytyczne – zarówno dla studiów pierwszego jak i drugiego stopnia – zamieszczone są w *Załączniku nr 10* do wspomnianego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Standardy określają obszerny wykaz kwalifikacji absolwenta **kierunku bezpieczeństwa narodowe**, z których należy wskazać takie jak: *...ogólna wiedza interdyscyplinarna z zakresu nauk społecznych oraz umiejętność wykorzystania jej w pracy zawodowej i życiu z zachowaniem zasad etycznych; ...umieć analizować i stosować zasady prawne oraz procedury bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w skali globalnej, regionalnej, narodowej i lokalnej; ...znać zasady funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa; ...powinien być przygotowany do pracy w strukturach administracji publicznej, organizacjach zajmujących się bezpieczeństwem obywateli i podmiotów gospodarczych oraz zespołach reagowania kryzysowego.*

W treści trzeciej standardów na kierunku **bezpieczeństwo narodowe**, zawarte są ramowe treści kształcenia, które dzielą się na grupy treści. I tak grupa treści podstawowych obejmuje:

- kształcenie w zakresie filozofii;
- kształcenie w zakresie historii;
- kształcenie w zakresie geografii;
- kształcenie w zakresie ekonomii;
- kształcenie w zakresie wiedzy o państwie i prawie;
- kształcenie w zakresie administracji;
- kształcenie w zakresie organizacji i zarządzania;

⁹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadziła studia niedyktorskie oraz makrokierunki, (Dz.U. z 2007 r., Nr 164, poz. 1166)

- kształcenie w zakresie współczesnych systemów politycznych.

Według tej samej metodologii opracowano kolejny dział grup treści kierunkowych, która obejmuje:

- kształcenie w zakresie teorii bezpieczeństwa;
- kształcenie w zakresie prawnych podstaw bezpieczeństwa;
- kształcenie w zakresie polityki bezpieczeństwa;
- kształcenie w zakresie strategii bezpieczeństwa;
- kształcenie w zakresie systemu bezpieczeństwa narodowego;
- kształcenie w zakresie zarządzania kryzysowego;
- kształcenie w zakresie międzynarodowych stosunków politycznych;
- kształcenie w zakresie międzynarodowych stosunków wojskowych.

Natomiast standardy kształcenia na **kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne** (załącznik nr 11 do Rozporządzenia) określają, że kwalifikacje absolwenta powinny obejmować *ogólną wiedzę z zakresu zagadnień społecznych i prawnych tworzących podbudowę dla rozumienia istoty bezpieczeństwa wewnętrznego; powinien rozumieć i umie analizować zjawiska związane z bezpieczeństwem w skali globalnej, regionalnej, państwowej i lokalnej; powinien posiadać podstawową wiedzę z zakresu nauk społecznych, praw człowieka i zasad funkcjonowania państwa i jego ustroju i struktury. Rozwinąć te ogólne kwalifikacje wyróżnia się także bardziej szczegółowe, które sprowadzają się do znajomości ...podziały władzy w państwie oraz zadania i zasady funkcjonowania organów państwa, w tym usytuowanie i rolę administracji publicznej odpowiedzialnej za bezpieczeństwo wewnętrzne; a także ...zasady funkcjonowania instytucji państwa, zakres zadań administracji publicznej oraz problematykę zarządzania kryzysowego. Zakłada się, że: Absolwent powinien być przygotowany do pracy w administracji publicznej z ukierunkowaniem na jednostki organizacyjne służby państwowych odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.*

Grupa treści podstawowych na kierunku **bezpieczeństwo wewnętrzne** obejmuje treści kształcenia w następujących zakresach:

- psychologii i socjologii;
- organizacji i zarządzania;
- nauki o państwie i prawie;
- bezpieczeństwo państwa;
- bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej.

Natomiast grupa treści kierunkowych zakłada kształcenie studentów w następujących zakresach:

- praw człowieka i etyki zawodowej funkcjonariuszy służby państwowych;
- kryminologii i kryminalistyki;
- zwalczania przestępstw;
- bezpieczeństwo w komunikacji powszechnej i transporcie;
- bezpieczeństwo społeczne;
- ochrony osób, mienia, obiektów i obszarów;
- bezpieczeństwo społecznie lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni;
- ochrony danych osobowych i informacji niejawnych;
- zwalczania terroryzmu;
- zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Zawarte w standardach treści kształcenia umożliwiają studentom uzyskanie wiedzy naukowej z danej dziedziny, przy czym określono jej minimalny zakres, który musi zostać uwzględniony w procesie przygotowania sylabusów przedmiotowych.

Każda grupa treści kształcenia formułuje *efekty kształcenia* i *umiejętności i kompetencje*, których uwzględnienie pozwoli na uzyskanie podobnej wiedzy w zakresie treści podstawowych i kierunkowych we wszystkich uczelniach kształcących na kierunku bezpieczeństwo narodowe.

W standardach zakłada się, że po zrealizowaniu wskazanych przedmiotów, zaliczeniu egzaminów lub zaliczeniu, studenci będą rozumieć istotę wiedzy z danej dziedziny; potrafią rozróżnić podstawowe kategorie pojęciowe opisujące daną dziedzinę; opisać i dokonać interpretacji zjawisk występujących w danej dziedzinie; będą rozumieć procesy zachodzące w rzeczywistości społecznej; będą umieć interpretować przepisy prawne, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa narodowego; znajdować powiązania i wzajemne relacje między wiedzą o bezpieczeństwie narodowym a wiedzą z zakresu innych nauk; samodzielnie poszukiwać sposobów rozwiązywania problemów dydaktycznych w zakresie nauki o bezpieczeństwie; analizować kompetencje i zadania administracji rządowej i samorządowej oraz administracji specjalnej, z uwzględnieniem realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Standardy w ostatniej części przedstawiają wymagania w zakresie tzw. innych wymagań, które zawierają wymagania organizacyjne realizacji takich zajęć jak wychowanie fizyczne, języki obce, technologia informacyjna. Ponadto nakazują, by program nauczania zawierał treści poszerzające wiedzę humanistyczną w wymiarze nie mniejszym niż 60 godzin, oraz przewidywały zajęcia z zakresu ochrony własności intelektualnej, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii. Standardy nakazują także, aby przynajmniej 50% zajęć stanowiły seminaria, wiczenia lub konwersatoria.

Tym samym wymagania ministerialne na obu kierunkach studiów obejmują około 850 godzin, z przewidzianych 2000 godzin zajęć w okresie studiów stacjonarnych pierwszego stopnia. Wobec powyższego uczelnia podejmuje całość kształcenia na tych kierunkach zobowiązana jest zaplanować 1150 godzin we własnym zakresie, uwzględniając specyfikę uczelni czy regionu, a także umożliwić realizację programu studiów według planów autorskich w obrębie tworzonych specjalności kształcenia.

Analiza propozycji wielu uczelni, jaka jest dostępna na stronach internetowych dowodzi, że w ramach tego kierunku studiów, bardzo często realizowana jest specjalność **zarządzanie kryzysowe**. Jest ona realizowana w uczelniach w trakcie ostatniego, trzeciego roku studiów w wymiarze około 700 godzin na studiach stacjonarnych. Z dokumentów opracowanych na potrzeby realizacji tej specjalności wynika, że celem studiów, w najogólniejszym zarysie, jest przygotowanie absolwentów do *...profesjonalnego rozpoznawania sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa społeczno lokalnej, rozumienia dynamiki indywidualnych i zbiorowych sytuacji kryzysowych, oceny zagrożenia, do koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowego, do pracy w sytuacji trudnej, mediacji w sytuacjach konfliktu oraz do opracowywania programów profilaktycznych dla wspierania zrównoważonego rozwoju środowisk lokalnych*. Wiedza i umiejętności pozwolą im na efektywne działanie w sytuacjach kryzysowych w tym *...udziały w opracowywaniu planów zarządzania*

kryzysowego, i w pracy zespołów zarządzania kryzysowego. Absolwenci tej specjalności uzyskają teoretyczną podstawę, by ...stać się profesjonalnymi menedżerami bezpieczeństwa w zespołach kierujących bezpieczeństwem gmin, powiatów i województw w sytuacjach kryzysowych. Uzyskanie tak rozległej wiedzy umożliwia im skuteczne podejmowanie działań i nawiązanie współpracy w zakresie zagrożenia, prognozowania, przeciwdziałania, eliminowania i usuwania skutków wielu zagrożeń.

Tak określony cel studiów na **specjalności zarządzanie kryzysowe** jest osiągnięty poprzez realizację wielu różnorodnych przedmiotów, uwzględniających różne specyfiki. Do najczęściej realizowanych można zaliczyć następujące:

- bezpieczeństwo ekologiczne;
- socjologia bezpieczeństwa;
- ratownictwo i ochrona ludności;
- edukacja obronna społeczna;
- infrastruktura krytyczna państwa;
- podstawy medycyny katastrof;
- psychologiczne aspekty sytuacji kryzysowych;
- system obronny państwa;
- system zarządzania kryzysowego;
- zagrożenia naturalne i cywilizacyjne;
- zarządzanie kryzysowe w innych państwach.

Przedstawione wybrane przedmioty realizowane na tej specjalności zawierają treści kształceniowe, których opanowanie umożliwia absolwentom zrozumienie istoty podejmowanego problemu oraz jego struktury a także jakiegoś licznego uwarunkowania charakterystycznych dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i człowieka w sytuacji kryzysowej.

Uwzględnienie w programie kształcenia, wytycznych ministerialnych w zakresie obowiązków realizowania przynajmniej połowy zajęć w formie innej niż wykład, tj. w formie seminarium, wicze lub konwersatorium tworzy możliwość doskonalenia u studentów umiejętności analizy dokumentów prawnych, pracy z literaturą naukową, a także wypowiedzenia się, wystąpienia przed audytorium, kierowania małymi zespołami ludzi. Takie umiejętności są niezwykle istotne we właściwym wypełnianiu obowiązków w instytucjach realizujących różne zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Oczywiście jest, że od sprawności struktur organizacyjnych, ich gotowości do sprostania wyzwaniom, przeciwstawienia się zagrożeniom oraz umiejętnej wykorzystaniu posiadanych sił i środków zależy w dużej mierze bezpieczeństwo obywateli. Wymogom takim łatwiej będzie sprostać ludziom wykształconym.

Na progu XXI wieku nieuchronnie zagrożenie społeczne przez klęski żywiołowe, katastrofy naturalne czy konflikty społeczne powoduje konieczność rozwoju nauk związanych z bezpieczeństwem narodowym, a w ramach tego obszaru wiedzy również związanych z zarządzaniem kryzysowym. Wyzwania, jakie stoją przed społeczeństwami w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa powodują, że nauki związane z bezpieczeństwem narodowym będą jednymi z najbardziej dynamicznie rozwijających się w XXI wieku, a absolwenci kierunku bezpieczeństwo narodowe czy bezpieczeństwo wewnętrzne, będą jednymi z najbardziej wszechstronnie wykształconych i kompetentnych pracowników mogących sprostać nowym wymaganiom.