

Kazimierz RAWŁUSZKO*

WYBRANE ELEMENTY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W CZASIE POWODZI

Artykuł niniejszy opisuje kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym, jego istotą i etapami, w odniesieniu do sytuacji kryzysowej, jaką jest powódź. Przedstawione zostały cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa w kontekście powodzi, jak miała miejsce w Polsce w 1997 r. oraz jej konsekwencji. Słowa kluczowe: zarządzanie, zarządzanie kryzysowe, powódź.

1. WPROWADZENIE

Współczesnej cywilizacji nieodłącznie towarzyszą różnego typu katastrofy oraz awarie przemysłowe i komunikacyjne. Jednak poważne, szczególnie pod względem materialnym straty i zniszczenia powoduje powódź. Dlatego też znaczącą uwagę zwraca się na udoskonalenie obecnego systemu ochrony przeciwpowodziowej i na wyeksponowanie go w strukturach zarządzania kryzysowego.

Nauki dotyczące zarządzania dążą do poznania i objaśnienia rzeczywistości świata organizacji oraz poszukują uogólnień dotyczących zasad i prawidłowości rządzących tym światem.

Zatem śmiało można przyjąć, że zarządzanie jest nauką o rozbudowanej strukturze wewnętrznej. Jednak ze względu na obiekt badań, jej obszar zainteresowań pokrywa się z wieloma innymi naukami społecznymi, między innymi z: ekonomią, informatyką, marketingiem, socjologią, matematyką czy też psychologią. W tym sensie zarządzanie jest nauką interdyscyplinarną.¹

Zarządzanie jest to rodzaj kierowania, w którym władza, dająca upoważnienie do kierowania, zasadza się głównie (choć nie wyłącznie) na własności tzw. zasobów, a chodzi tu o rzeczowe środki działania; to pojęcie zarządzania powinno być odnoszone do tych rodzajów działalności, a więc do

* Dr Kazimierz RAWŁUSZKO, adiunkt Wydziału Zarządzania i Administracji Akademii Świętokrzyskiej, Kielce.

¹ KRZYŻANOWSKI L., *Podstawy nauki zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 224.

tych organizacji, w których maszynowe (aparaturowe) nośniki działań, potężne i kosztowne, mają współcześnie dominujące znaczenie dla urzeczywistnienia określonej działalności.

Dlatego członek społeczeństwa, który zdobył kwalifikacje w danej dziedzinie, a nie dysponuje własną aparaturą do jej prowadzenia, aby wykonywać swój zawód i zdobywać w ten sposób środki na utrzymanie, zmuszony jest podjąć pracę w odpowiedniej organizacji, stworzonej przez ludzi i podporządkować się dysponentom aparatury.

2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Przedmiotem zarządzania są procesy zachodzące w organizacjach, ze szczególnym uwzględnieniem procesów kierowania. Złożone z ludzi i zasobów organizacje rozpatrywane są z punktu widzenia ich celowości, sprawności i efektywności, na które decydujący wpływ mają funkcje i techniki kierowania².

Powszechnie przyjęło się, że termin „zarządzanie” można stosować do wszystkich zasobów - zarówno osobowych jak i rzeczowych oraz do funkcjonowania organizacji nazywanych organizacjami zarządzanymi, zwłaszcza w działalności wyższych i najwyższych szczebli w hierarchii danej organizacji, nie tylko na ujęcie całościowe problemu, ale głównie na możliwość dysponowania wszelkimi zasobami. W większości przypadków na najniższych szczeblach, szczególnie na poziomie wykonawczym w uzasadniony sposób można stosować termin kierowanie.

Natomiast zarządzanie kryzysowe kojarzy się z działalnością koordynacyjną i decyzyjną organów każdego szczebla władzy związanych z postępowaniem w określonych sytuacjach kryzysowych.

Zarządzanie kryzysowe jest procesem zmierzającym do kompleksowego przygotowania całego społeczeństwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Kompleksowe zarządzanie kryzysowe obejmuje:

1. Wszystkie rodzaje zagrożeń powodowanych przez siły natury lub działalność ludzi (w tym wojenne). Przyjmuje się, że ta sama strategia zarządzania kryzysowego może być stosowana w przypadku wszystkich możliwych typów zagrożeń.
2. Wszystkie poziomy zarządzania (nawiązanie do poziomów władzy) oraz sektory publiczny i prywatny, a także obywateli; występuje tutaj ścisła kooperacja.
3. Cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Jest to naturalny cykl zarządzania kryzysowego.

Zapobieganie - działania, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy albo ograniczają jej skutki.

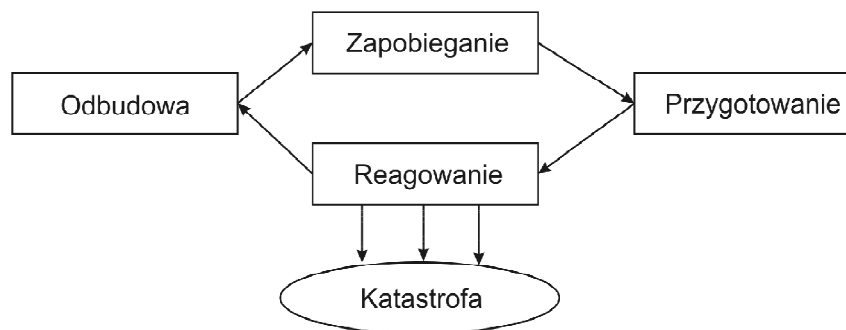
Przygotowanie - planowanie sposobu reagowania w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowej.

Reagowanie - działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej. Ich celem jest niesienie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń.

Odbudowa - działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów do stanu poprzedniego albo lepszego niż był przed katastrofą.

² CZERMIŃSKI A., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia 2001, s. 26.

Rys. 1. Schemat kompleksowego zarządzania kryzysowego.
Fig. 1. A drift of the Complex Crisis Management.



Źródło: P. Tyrała, Zarządzanie kryzysowe Ryzyko-Bezpieczeństwo-Obronność, Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 266.
Source: P. Tyrała, Zarządzanie kryzysowe Ryzyko-Bezpieczeństwo-Obronność, Adam Marszałek, Toruń 2003, p. 266.

Zgodnie z nowym podziałem administracyjnym kraju wyróżnić należy cztery poziomy systemu zarządzania kryzysowego:

- centralny;
- wojewódzki;
- powiatowy;
- gminny.

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie terytorialnym w art. 4. ust. 1 pkt 16 określa, że: „powiat wykonuje określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie (...) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska”.

W związku z cytowaną ustawą, powiat przy pomocy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego określa zagrożenia na swoim terenie, opracowuje powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego i w razie potrzeby realizuje poszczególne fazy zarządzania kryzysowego.

3. ZAPOBIEGANIE

W każdej sytuacji państwo, urzędy wszystkich szczebli, jak i lokalna społeczność powinny dążyć do zapobiegania katastrofie. Podstawowymi narzędziami zapobiegania są regulacje prawne dotyczące między innymi planowania zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast metody zapobiegania to³:

- ogólne zapobieganie powstawaniu zagrożeń;
- ograniczenie ruchu wytworzonego zagrożenia;
- oddalenie zagrożenia od tego, co ma być chronione;
- zapobieganie uwolnieniu zagrożenia, które już istnieje;
- modyfikacja właściwości zagrożenia;
- prowadzenie prac badawczych nad sposobami ograniczenia zagrożeń;
- upowszechnienie informacji o zagrożeniach.

³ TYRAŁA P., *Zarządzanie kryzysowe, Ryzyko-Bezpieczeństwo-Obronność*, Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 225.

Katastrofalna powódź z 1997 roku i jej konsekwencje są dobitnym powodem do wyciągnięcia wniosków oraz dokonania poczynąń w celu ochrony ludności przed jej skutkami.

Nie chodzi tylko i wyłącznie o gwałtowność i rozmiar strat materialnych, ale przede wszystkim o pojawiające się zupełnie nowe problemy kryzysowe, do których ludzie nie byli przygotowani i nie mieli nawet świadomości ich wystąpienia na taką skalę.

Jestem przekonany, że na podstawie obserwacji meteorologicznej oraz przeprowadzenia symulacji komputerowej można było przewidzieć i w sposób naukowy wyjaśnić przyczyny powodzi.

To prawda, że skutków powodzi nie można zniwelować, ale można je ograniczyć. Ich minimalizacja zależy od stanu przygotowań całej infrastruktury przeciwpowodziowej oraz od stopnia przygotowania odpowiedzialnych służb i społeczeństwa.

Również w Polsce katastrofalne powodzie, które stanowią potencjalne zagrożenie dla ludzi jak i całego regionu, są nieuniknione. Mogą występować nie tylko na wiosnę, gdy topnieją lody, i w okresie letnim podczas obfitych opadów deszczu, które powodują gwałtowne wezbranie rzek. Całkowite ich wyeliminowanie jest niemożliwe, mimo olbrzymich nakładów finansowych. Przyroda coraz częściej wygrywa z człowiekiem, a efektem występowania powodzi nadal są ogromne straty materialne i istnień ludzkich.

Obiecującą poprawą wpływającą na stan naszych rzek i przyległych terenów są przyjęte programy „Odra 2006” i wdrożony program edukacyjny „Czysta Wisła”. Budowane zbiorniki retencyjne nie są jeszcze w stanie rozwiązać problemu przeciwpowodziowego. Powoli remontowany zły stan urządzeń przeciwpowodziowych, w tym odtwarzanie przerwanych wałów, powinien pozwolić na bezpieczne przepływy wód w newralgicznych miejscach zagrażających wystąpieniem ich z głównych koryt rzek.

Nastąpiła też poprawa systemu monitorowania hydrometeorologicznego oraz wznowiono systemy sterowania urządzeniami hydrotechnicznymi uwzględniającymi interesy ochrony przeciwpowodziowej państw sąsiednich.

Wysiłek włożony w pierwszej fazie zarządzania kryzysowego, którą jest zapobieganie, zawsze przyniesie skuteczne działanie, może całkowicie wyeliminować groźną katastrofalną powódź lub zmniejszyć jej skutki.

4. PRZYGOTOWANIE

W fazie przygotowania niezbędnym elementem jest poprawne opracowanie planów reagowania kryzysowego do działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie strategicznej oceny bezpieczeństwa, zinventaryzowanie i umiejscowienie ewentualnych zagrożeń wraz z określeniem wystąpienia prawdopodobnego ryzyka.

Taka analiza zagrożenia musi być dokonana ze świadomością jego istnienia i powinna być dostrzegana pod kątem jego uniknięcia. Tym bardziej że najczęściej sytuacje kryzysowe nie powtarzają się, jedynie mogą być podobne. Wnioski wyciągnięte z przeszłości mogą być pomocne w przygotowaniu realnego Planu Reagowania Kryzysowego.

W fazie przygotowania wyszczególnić należy stan sił i środków, które będą użyte w podwyższonym, jak i alarmowym stanie zagrożenia powodziowego oraz w czasie wystąpienia kryzysu.

Właściwe przygotowanie to wyznaczenie ludzi przygotowanych do kierowania w sytuacji zagrożenia, jak i na czas reagowania oraz na początkowy etap fazy odbudowy. Niezmiernie ważne

jest wyznaczenie i wyposażenie stanowiska kierowania w systemy łączności kryzysowej, systemy alarmowania oraz ewidencja zasobów sił i środków niezbędnych do działania w czasie powodzi.

Po wykonaniu Planu Reagowania Kryzysowego zgodnego z przewidywaną sytuacją wskazane jest przygotowanie Sztabu Kryzysowego, a w następnej kolejności sił przewidzianych do użycia w czasie powodzi pod względem ich wyposażenia, znajomości problemu działania, łączności i współdziałania.

Faza przygotowania jest etapem dokumentacyjnego przygotowania, opracowania procedur i planów działania oraz szkolenia dla efektywnego działania w czasie reagowania.

5. REAGOWANIE

Zarządzanie w fazie reagowania to wszelkie działania zmierzające do zapanowania nad kryzysem i rozpoczęciem likwidacji skutków. W czasie narastania kryzysu uruchomienie Sztabu Kryzysowego i realizowanie ostrzegania i powiadomienia.

Zgodnie z opracowanym Planem Reagowania Kryzysowego w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie ewakuacji z miejsc zagrożonych powodzią do wcześniej przygotowanych miejsc (świetlic, szkół, noclegowni, hoteli itp.). Równolegle przeprowadzenie ewakuacji żywego inwentarza, a czasem mienia.

W czasie samego kryzysu zarządzanie polegać powinno na ratowaniu ludzi poprzez poszukiwanie wszystkimi dostępnymi siłami i środkami i ich ewakuację oraz udzielaniu pierwszej pomocy medycznej. Stanowisko kierowania w zależności od rozległości sytuacji powinno być w pobliżu prowadzonej akcji przeciwpowodziowej.

Siły przewidziane w poprzedniej fazie chronią mienie przed żywiołem, a pozostawione obiekty i mienie muszą być chronione przed grabieżą.

W fazie tej niezwykle ważne jest także kierowanie zespołem realizującym opiekę socjalną w celu zapewnienia poszkodowanej ludności pomocy medycznej, a także prowadzenie wiarygodnej ewidencji poszkodowanej ludności i nawiązanie kontaktu z jej rodzinami.

Ważnym elementem jest zorganizowanie stałych punktów kontaktowych z udzielaniem pełnej informacji o aktualnych działaniach ratunkowych, osobach poszkodowanych i ewakuowanych. Ocena skutków katastrofy dokonywana w tym okresie głównie służyć ma przygotowaniu informacji dla wyższych szczebli zarządzania z prośbą o pomoc⁴.

Zarządzanie podczas tak trudnej fazy, jaką jest reagowanie nie tylko w czasie powodzi, wymaga właściwego i profesjonalnego znajomości problemu. Także wymaga nowoczesnych i niezawodnych środków łączności przez cały Zespół Kryzysowy oraz podwładnych sił wykonawczych celem sprawnego działania, jak i przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Praca Zespołu Kryzysowego uzależniona będzie od właściwego obiegu informacji, jej analizowania i przetwarzania oraz informowania mediów i społeczeństwa o aktualnej sytuacji kryzysowej.

6. ODBUDOWA

Faza odbudowy jest to końcowy etap cyklu zarządzania kryzysowego mająca na celu przywrócenie stanu poprzedniego (przed powodzią). Marzeniem jest takie odtworzenie infrastruktury, która będzie mniej wrażliwa na kolejną katastrofę (powódź).

⁴ BEDNAREK J., *Dylematy cywilizacji a szkolenie OC*, Przegląd Obrony Cywilnej nr 10, Warszawa 1997, s.4.

Odbudowę możemy podzielić na krótko- i długoterminową:

- krótkoterminowa polega na przywróceniu niezbędnych warunków do życia oraz odtworzeniu zdolności do reagowania systemów operacyjnych;
- długoterminowa polega na kompleksowym odtworzeniu całego obszaru dotkniętego powodzią, etap ten może trwać nawet kilka lat.

W tym okresie dokonuje się szacowania szkód i strat powstałych w wyniku powodzi, zapewnia się pomoc ludności dotkniętej katastrofą, opiekę zdrowotną i rehabilitację czy poprawia się tymczasowe warunki zakwaterowania ewakuowanej ludności.

Wszelkie zarządzenia zmierzają do podejmowania działań mających na celu odtworzenie warunków życia na poziomie gwarantującym godne życie i bezpieczeństwo w przyszłości. W czasie odbudowy muszą być odbudowane zerwane wały przeciwpowodziowe, uszkodzone elementy infrastruktury technicznej, a ich funkcjonowanie powinno dać możliwość zapobiegania przyszłym katastrofom.

7. PODSUMOWANIE

Kierowanie w czasie sytuacji kryzysowej, jaką niesie powódź, niekoniecznie musi być stresujące i złożone dla Sztabu Kryzysowego pod warunkiem, że pierwsza faza zarządzania kryzysowego (zapobieganie) została zrealizowana w stopniu doskonałym. Natomiast w drugiej fazie (przygotowanie) wszyscy uczestnicy ujęci w Planie Reagowania Kryzysowego poszczególnych Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego doskonale znają swoje zadania i mają przygotowane siły i środki do działania na czas reagowania i odbudowy.

Wnioski takie nasuwają się po powodzi tysiąclecia, kiedy w sytuacjach ekstremalnych, w okresie największego zagrożenia, społeczności lokalne, umiejętnie wykorzystujące media i sprawnie działającą łączność, niejednokrotnie potrafiły poprawnie realizować samoopronę przeciwpowodziową.

LITERATURA

- [1] AUGUSTYN S., *Praca menedżera programów kryzysowych na lokalnych szczeblach zarządzania*. Materiały sympozjum nt. Samorząd terenowy wobec nadzwyczajnych zagrożeń, Bydgoszcz 1998.
- [2] BEDNAREK J., *Dylematy cywilizacji a szkolenie OC*, Przegląd Obrony Cywilnej, 1997.
- [3] CZERMIŃSKI A., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu, Gdynia 2001.
- [4] KRZYŻANOWSKI J., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
- [5] TYRAŁA P., *Zarządzanie kryzysowe, Ryzyko-Bezpieczeństwo-Obronność*. Adam Marszałek, Toruń 2003.

CHOSEM ELEMENTS OF THE CRISIS MANAGEMENT DURING A FLOOD

This article describes issues connected with the crisis management, its essence and stages in relation to the crisis situation of the flood. There are four phases of crisis management presented: prevention, preparation, reaction and reconstruction in the context of the flood that happened in Poland in 1997 and its consequences. Key words: management, crisis management, flood.