

Recenzja książki Janusza Faleckiego
Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej,
Sosnowiec 2016, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”

mgr Waldemar KAAK

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wlkp.

W ostatniej dekadzie zarządzanie kryzysowe jest niezwykle intensywnie rozwijającą się dziedziną działalności administracji publicznej, sektora firm i przedsiębiorstw, a także przedmiotem badań naukowych oraz wielu wnikliwych analiz. Trudno jednoznacznie określić cezury czasowe, kiedy pojęcie zarządzania kryzysowego zaczęło funkcjonować w sektorze życia publicznego. Z pewnością należy przyjąć, że jego elementy istniały dużo wcześniej niż datowana na dzień 26 kwietnia 2007 roku ustawa o zarządzaniu kryzysowym¹. Zarządzanie kryzysowe jest ściśle związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem oraz zagrożeniami, które autor recenzowanej publikacji definiuje w sposób kompleksowy i dogłębny, odnosząc się w niej zarówno do jego militarnych, jak i niemilitarnych aspektów.

Swoje rozważania Autor ujął w pięciu rozdziałach, poprzedzonych wstępem oraz podsumowanych zakończeniem. Rozdział pierwszy w całości poświęcony został problematyce zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa oraz jego typologii. Zaznaczyć należy, że Badacz sięgnął do bardzo szerokiego spektrum literatury, a także, co zasługuje na szczególne uznanie – odniósł się do aktów prawnych, w tym, aktów historycznych, dzięki czemu zilustrował ewolucję w zakresie definiowania pojęć, klasyfikacji oraz typologii terminów związanych z bezpieczeństwem. Twórcy wielu publikacji definiują zarządzanie kryzysowe w zależności od kontekstu własnych opracowań. Inaczej będziemy określać zarządzanie kryzysem w przedsiębiorstwie, w sferze społecznej, a jeszcze inaczej w sferze bezpieczeństwa. Autor w recenzowanej monografii omawia wszelkie konteksty zastosowanych pojęć i określeń, słusznie uznając, że właściwym jest ich postrzeganie w korelacji z obowiązującymi normami prawnymi. W opracowaniu wyjaśnione zostały kluczowe definicje takie jak: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, sytuacja kryzysowa czy też kryzys. Opisano zależności między tymi pojęciami w kontekście realnych sytuacji i na zasadach pragmatycznego, empirycznego wykorzystania. Jest to bardzo istotne, szczególnie z naukowego punktu widzenia i stanowi bogaty materiał do dalszych rozważań nad ewolucją pojęć zastosowanych w literaturze, a szczególnie w polskim

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.

prawodawstwie. Tym samym, to także wartościowe opracowanie dla studentów kierunków i specjalności związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem.

Rozdział drugi został poświęcony umiejscowieniu zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Przedstawiono w nim zależności systemowe, hierarchicznie uporządkowane szczeble administracji, służb, straży oraz inspekcji w systemie bezpieczeństwa oraz dookreślono zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. Autor słusznie zauważył, że bezpieczeństwo narodowe jest pojęciem szerszym, którego jedynie elementem jest system zarządzania kryzysowego. Jednocześnie, podkreślił interoperacyjność i zależność wszelkich systemów funkcjonujących w szeroko pojętym bezpieczeństwie narodowym. Badacz zwrócił uwagę na problemy związane z rozproszonym prawodawstwem oraz mnogością przepisów, które co prawda nie wykluczają się wzajemnie lecz powodują znaczne problemy interpretacyjne oraz wpływają na sprawność działania wszelkich instytucji zaangażowanych w działania na rzecz bezpieczeństwa, a szczególnie na rzecz zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Istotnym elementem opracowania jest wniosek, iż Rada Ministrów nie posiada organu doradczego w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) określane jest jako organ kompetentny jedynie w zakresie zarządzania kryzysowego, bez uprawnień oraz możliwości działań w szerszym zakresie. W opinii autora, RCB winno mieć poszerzone kompetencje i funkcjonować jako organ sztabowy dla Rady Ministrów właściwy w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Pogląd Badacza może być dyskusyjny, jednak nie sposób nie przyznać mu racji biorąc pod uwagę racjonalizację kosztów funkcjonowania administracji publicznej właściwej w prawach bezpieczeństwa. Oczywiście idealnym rozwiązaniem byłoby wydzielenie dla każdej struktury bezpieczeństwa komórki sztabowej jednak z drugiej strony wpływałoby to na sprawność działania ze wskazaniem na możliwość inercji w procesach analitycznych i decyzyjnych.

W tym samym rozdziale autor odnosi się do aspektu ochrony infrastruktury krytycznej (IK), podkreślając fakt wielowymiarowości aktów prawnych regulujących tę problematykę, co w znaczny sposób komplikuje sprawne planowanie oraz funkcjonowanie systemu ochrony IK. Jest to klasyczny przykład, gdzie jedno zagadnienie wynika z dwóch ustaw i rozporządzenia: ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia² oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony³.

Wnioski dotyczące systemu zarządzania kryzysowego istniejącego w systemie bezpieczeństwa narodowego autor formułuje w sposób jednoznaczny, wskazując

² Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r o ochronie osób i mienia, Dz.U. 1997 nr 114, poz. 740.

³ Rozporządzenie z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz.U. 2003 nr 116, poz. 1090.

na rozproszone prawodawstwo oraz brak przejrzystości struktur. Trudno się z tymi wnioskami nie zgodzić po wnikliwej analizie występujących regulacji ustawowych. Badacz jako aksjomat przyjmuje, że taki stan rzeczy wpływa niekorzystnie na jakość realizowanych zadań i negatywnie wpływa na procesy zarządzania.

Rozdział trzeci z kolei ilustruje skomplikowane procesy budowy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce po roku 1989. Autor wskazał na początkowo jednokierunkowe identyfikowanie bezpieczeństwa jedynie w kontekście zagrożeń militarnych, z którym to zjawiskiem trzeba było się zmierzyć, aby ewaluować w kierunku obecnie funkcjonującego systemu. System ten nie jest według autora modelem idealnym (głównie przez opisywane powyżej aspekty stosowanego prawodawstwa), jednak w sposób absolutny wpłynął na współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, adekwatne do występujących zagrożeń. Podkreślono także problematykę ochrony ludności jako kluczowego zadania zarządzania kryzysowego. W tym przypadku mamy do czynienia z deficytem jednoznacznych uregulowań ustawowych. Problematyka alarmowania, ostrzegania, szeroko pojętego ratownictwa jest bardzo rozproszona i jako taka nie stanowi spójnego systemu. Postawiona zostaje teza, że w trybie pilnym należy to uregulować tworząc akt prawny skupiający całość zagadnienia. Należy jednak postawić zasadnicze pytanie, czy jest możliwe skupienie tak wielu elementów wpływających na bezpieczeństwo obywateli w jednym przepisie prawnym rangi ustawowej? Może wzbudzać to spore wątpliwości, jeśli wziąć pod uwagę skomplikowaną, wielowymiarową strukturę podsystemów bezpieczeństwa. Konsekwencją może być paradoksalnie obniżenie sprawności systemu, który choć nie jest doskonały, to jednak zafunkcjonował w wielu zdarzenia kryzysowych na terenie kraju.

Szczególnie ciekawa analiza dotyczy elementów planowania w zarządzaniu kryzysowym. Podkreślony tu został element prakseologiczny – szczególnie przy opracowywaniu siatek bezpieczeństwa na wszystkie fazy zarządzania kryzysowego. Jest to rozwiązanie, które pozwala jednoznacznie wskazać odpowiedzialnych za koordynację, kierowanie oraz współpracujących przy działaniach związanych ze stwierdzonym zagrożeniem. Wniosek ten jest jak najbardziej zgodny z realizowanymi na różnych szczeblach administracji, służb, straży oraz inspekcji działaniami planistycznymi.

Pewien niedosyt wywołuje opisanie w rozdziale czwartym systemów zarządzania kryzysowego w wybranych państwach UE oraz NATO oraz ich doświadczeń w tym zakresie. Autor wybrał jako przedmiot swoich rozważań Republikę Federalną Niemiec, Wielką Brytanię, USA oraz UE i NATO jako ponadnarodowe organizacje. Analiza dotyczy głównie ich struktur, wybranych aktów prawnych ich funkcjonowania oraz głównych zasad funkcjonowania. Tylko niewielki zakres poświęcony został pragmatycznym aspektom współpracy międzynarodowej, w tym trybów uruchamiania sił i środków, a także opisów rzeczywistego potencjału posiadanych w poszczególnych krajach możliwości działania – zasobów ludzkich oraz sprzętowych. Wiedza ta, pozwoliłaby na wnioskowanie, czy w kontekście wybranych

krajów, polski system ewaluuje we właściwym kierunku. Oczywiście należy wziąć pod uwagę, że celem Autora było jedynie podanie przykładowych rozwiązań funkcjonujących na świecie, a nie wnikliwa analiza ich działalności.

Wnioski zawarte na końcu rozdziału wskazują, że według Autora w ostatnich latach w sposób znaczny zmieniło się środowisko bezpieczeństwa. Nastąpił lawinowy wzrost zagrożeń związanych z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, cyberprzestępczością, masową imigracją oraz innymi czynnikami określanymi jako niemilitarne. Należy jednak wziąć pod uwagę, że środowisko zagrożeń militarnych w obecnym czasie nie jest bez znaczenia. Utrzymywana w tym zakresie światowa równowaga jest bardzo wrażliwa na dynamiczne zmiany. Co prawda konflikty zbrojne mające miejsce w ostatniej dekadzie miały z reguły charakter lokalny, to obecnie coraz częściej przybierają formę działań hybrydowych. Destabilizację militarną mogą także spowodować działania państw takich jak Korea Północna, gdzie dokonywane próby rakiet balistycznych mogą w jednym momencie doprowadzić do wybuchu konfliktu o nieprzewidywalnej skali.

Biorąc powyższe pod uwagę, koniecznym jest, położenie nacisku na równowagę z jaką należy traktować zagrożenia militarne i niemilitarne. Autor słusznie zasygnalizował problematykę używania sił zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych i rozważył możliwości wprowadzenia rozwiązań angażujących niższe szczeble administracji do podejmowania decyzji w sprawie skierowania żołnierzy i sprzętu do działań. Z punktu widzenia systemu zarządzania kryzysowego wydaje się to racjonalne, gdyż obecna procedura wymaga uzyskania zgody Ministra Obrony Narodowej, co niejednokrotnie powoduje inercję. Należy jednak wziąć pod uwagę, że Siły Zbrojne wobec istniejących także zagrożeń militarnych nie powinny stanowić zasadniczo trzonu systemu zarządzania kryzysowego.

Najbardziej interesujący z punktu widzenia naukowego oraz prakseologicznego jest ostatni rozdział dotyczący koncepcji autora w zakresie doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Pierwszym celem jest wskazanie konieczności integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wniosek ten jest niezwykle trafny biorąc pod uwagę równoległe występujące szeroko pojęte zagrożenia militarne i niemilitarne. Ta teza zawiera postulat współlistnienia systemu obronnego z systemem zarządzania kryzysowego. Wniosek ten nie jest odosobniony i został zawarty między innymi w „Strategii rozwoju bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”⁴, na co również powołuje się autor. Interesująca jest także koncepcja przekształcenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Kolegium do spraw Służb Specjalnych w Komitecie Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego. Byłoby to istotnym poszerzeniem kompetencji w zakresie bezpieczeństwa militarnego i niemilitarnego.

⁴ Strategia rozwoju bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Monitor Polski 2013, poz. 377.

Trafną sugestią wydaje się przekształcenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego z poszerzeniem kompetencji do funkcjonowania jako organ sztabowy Rady Ministrów. Dodatkowym postulatem winno być jednoznaczne przydzielenie nadzoru Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Narodowego nad Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego.

Biorąc pod uwagę pragmatyczną stronę działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa autor podkreślił konieczność integracji wszelkiego rodzaju planów związanych z zarządzaniem kryzysowym, obroną cywilną, ochroną infrastruktury krytycznej planami ochrony przed powodzią, planami ratowniczymi oraz innymi tego typu dokumentami w integralną całość z elementami załączników funkcjonalnych. Podkreślony jest fakt, że analizy zagrożeń i ich determinanty we wszystkich planach są jednakowe. Także procedury działań się pokrywają, więc istnienie tak wielkiej ilości podobnych dokumentów wydaje się zbędne, a wręcz może utrudniać sprawne działanie podczas działań antykryzysowych. Wniosek ten jest oczywisty i stanowi niejako odpowiedź na wnioski praktyków zajmujących się tą problematyką. W związku z tym wskazana przez autora została także integracja planów szkolenia w zakresie obronnym, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. W ramach tworzenia i funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego jest to racjonalne i pragmatyczne.

Jako osobny element należy potraktować postulat ujednolicenia systemów łączności i informatycznych wspomagających procesy zarządzania kryzysowego. Dotychczasowe rozwiązania określone są jako wysoce niedoskonałe wobec braku kompatybilności pomiędzy służbami, strażami, inspekcjami oraz pozostałą administracją. Zaistnienie wspólnego systemu wspomagania dowodzenia wydaje się rozwiązaniem nie tylko poprawiającym jakość i szybkość działania oraz współdziałania, ale także w konsekwencji znacznie tańszym.

Wnioskiem oczywistym jest także kierunek zmiany w zakresie kierowania zarządzaniem kryzysowym. Obecnie zgodnie z obowiązującymi przepisami zarządzanie kryzysowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. Klóci się to z jedną z koronnych zasad zarządzania, a mianowicie zasadą jednoosobowego kierownictwa, które jest istotne szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Tu wskazany zostaje do tej roli Prezes Rady Ministrów.

Monografia Janusza Faleckiego stanowi istotny materiał z zakresu bezpieczeństwa narodowego ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania kryzysowego. Na uwagę zasługuje bogactwo wykorzystanych źródeł oraz trafność wnioskowania, które pokrywa się w całości z głosami praktyków zajmujących się zarządzaniem kryzysowym. Wskazane kierunki działań zgodne są ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego opracowaną w 2014 roku oraz Strategią Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.