

Marek Kisilowski*

6. ASPEKTY PREWENCJI I BEZPIECZEŃSTWA W PUBLICZNYM ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM I LOGISTYCE SPOŁECZNEJ

Streszczenie

W rozdziale pokazano, że właściwe zrozumienie prewencji w publicznym zarządzaniu kryzysowym, a szerzej w logistyce społecznej, stanowi istotny aspekt zapewnienia bezpieczeństwa i minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych. Opierając się na badaniach realizowanych w ramach projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” finansowanego przez NCBiR w ramach konkursu 7/2015, wskazano na istotną rolę prewencji, szczególnie planowania cywilnego. W tekście zwrócono też uwagę na instrumenty prewencji w zakresie zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej oraz na rolę, jaką może odegrać nowa, powstająca formacja militarna – Obrona Terytorialna. Pokazano, że osiągnięcie sukcesu prewencji jest możliwe jedynie w przypadku synergii wysiłków i współdziałania wszystkich podmiotów, jako że publiczne zarządzanie kryzysowe jest częścią logistyki społecznej, gdyż dotyczy postępowania, gdy rutynowa aktywność z zakresu logistyki społecznej zawodzi i konieczne jest zastosowanie jednolitych metodycznie działań publicznego zarządzania kryzysowego i powiązanej z nią logistyki społecznej.

Słowa kluczowe

prewencja, bezpieczeństwo, publiczne zarządzanie kryzysowe, logistyka społeczna

Wstęp

Prewencja i związane z nią działania zmierzające do minimalizacji ryzyka stanowią istotny aspekt zarządzania kryzysowego. Jest to etap działań niewymagający jeszcze funkcjonowania pod presją właściwą dla sytuacji zaistnienia zagrożenia. Ułatwia to też badanie różnych uwarunkowań. Nie wymaga hierarchicznego podporządkowania i jednoosobowego kierownictwa. Możliwa jest szersza dyskusja, współpraca z lokalnym społeczeństwem (Kisilowski 2015, s. 257), multidyscyplinarna ocena zjawisk oraz integrowanie z innymi instrumentami zarządzania społecznego. Bardzo ważne na tym etapie działań jest postrzeganie publicznego zarządzania kryzysowego jako specyficznej części logistyki społecznej, dające szansę zapewnienia w przypadku sytuacji kryzysowej właściwych działań gwarantujących maksymalny stopień bezpieczeństwa.

Dążenie do trwałego, harmonijnego i zrównoważonego rozwoju współczesnych społeczeństw wymaga zmiany spojrzenia na obywatela – interesariusza, aktywnie wpływającego na działania administracji i otaczającą rzeczywistość. W systemie bezpieczeństwa oznacza to konieczność łączenia i harmonizowania celów społecz-

* Doc. dr inż., Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, M.Kisilowski@ans.pw.edu.pl.

nych, militarnych i ekonomicznych. Niezbędne staje się tu zastosowanie kryteriów społecznych, bardzo istotnych przy planowaniu działań prewencyjnych. Ponieważ do skutecznego i społecznie akceptowalnego działania koniecznym jest zintegrowanie wysiłków obywateli i organów administracji publicznej, to zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa musi uwzględniać wymiar społeczny, ekonomiczny i administracyjny. Nie może to być zrealizowane bez opracowania właściwych procesów logistycznych, w szczególności w zarządzaniu kryzysowym, z uwzględnieniem skutków oddziaływania na społeczeństwo w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz trwałego harmonijnego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego. Jest to zgodne z koncepcją *Logistic Social Responsibility*, a dotyczące logistyki społecznej (Kołodziejczyk i Szołtysek 2009, s. 22).

Jako tezę przyjęto, że w zarządzaniu kryzysowym w Polsce ciągle niedocenionym etapem jest prewencja i związane z nią działania minimalizujące ryzyko. Prawidłowe realizowanie zadań prewencyjnych, w tym planowanie działań, wymaga integracji z innymi instrumentami zarządzania, przede wszystkim w sferze logistyki społecznej i współdziałania z lokalnymi społecznościami.

Opierając się na badaniach projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej RP oraz w jednostkach organizacyjnych KSRG”, realizowanego przez konsorcjum Wydziału Zarządzania Politechniki Warszawskiej z Medcore Sp. z o.o., można przyjąć, że właściwe zrozumienie roli prewencji w publicznym zarządzaniu kryzysowym i w logistyce społecznej stanowi istotny aspekt zapewnienia bezpieczeństwa i minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Katalog działań w sferze prewencji jest szeroki i obejmuje przede wszystkim identyfikację zagrożeń, planowanie i prognozowanie działań, ale również przygotowanie scenariuszy zdarzeń, szkolenia, ćwiczenia, dyskusję i konsultacje społeczne, informację, edukację i przekonywanie obywateli.

Do towarzyszących działań prewencyjnych należy zaliczyć budowanie i wykorzystywanie systemów monitorujących zagrożenia oraz systemów pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji o zagrożeniach i sytuacjach mogących stanowić źródło zagrożenia (Ficoń 2007, s. 355). Monitorowanie zagrożeń występujących w trakcie funkcjonowania (w szczególności funkcjonowania ciągłego) urządzeń technicznych stanowiących istotne elementy infrastruktury krytycznej jest problematyką na tyle obszerną, że jest tu tylko sygnalizowana.

Dla właściwego funkcjonowania systemów publicznego zarządzania bezpieczeństwem niezbędne są sprawne, skuteczne i profesjonalne systemy ratownictwa, w tym organizowanie i szkolenie zespołów obrony terytorialnej, ochotniczej straży pożarnej oraz społecznych organizacji ratowniczych (Ziarko i Walas-Trębacz 2010, s. 181).

Sprawne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga znacznie szerszego wykorzystania technologii informacyjnych, co z kolei stwarza konieczność multidyscyplinarnego podejścia do wyzwania skutecznego funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych. Współczesne technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią podstawowe zaplecze wspierające procesy logistyki społecznej, zapewniania bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego. Jednak sama technologia, mimo jej powszechności i rozwoju, nie jest czynnikiem gwarantującym efektywne zapewnienie bezpieczeństwa i rozwój społeczeństwa (Kisilowski i Urbaniak 2013).

Ważnym podmiotem w całym procesie informatyzacji społeczeństwa jest świadomy swoich praw aktywny obywatel, dla którego upowszechnione technologie stanowią będą proste narzędzie pozwalające na osiągnięcie zamierzonych celów. W tym zakresie konieczna jest powszechna edukacja na rzecz bezpieczeństwa na wszystkich etapach kształcenia oraz w ramach kształcenia przez całe życie. Wiedza o właściwych postawach i zachowaniach jest podstawą prewencji. W literaturze przedmiotu podkreśla się zależności, jakie występują między zagrożeniami a kształtowaniem strategii bezpieczeństwa oraz pomiędzy kształtowaniem właściwych postaw indywidualnych i społecznych a stanem bezpieczeństwa (Zdyb 2014, s. 12).

1. Rola planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym

Właściwa prewencja oparta na planowaniu działań pozwala na rozpoznanie potencjalnych zagrożeń oraz określenie zadań, sił i środków potrzebnych do realizacji założonego celu.

W Polsce najpełniej dopracowany jest system planowania zarządzania kryzysowego. Ustawowo wprowadzono wymóg tworzenia planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: gmina, powiat, województwo, kraj (art. 5 ustawy zarządzaniu kryzysowym). Nie zwalnia to jednak od takiego planowania w innych działach bezpieczeństwa sfery cywilnej i militarnej.

System planowania cywilnego i obronnego jest obecnie bardzo rozbudowany. Polska, jako członek NATO i Unii Europejskiej, jest obowiązana uczestniczyć w planowaniu działań związanych ze zbiorowym bezpieczeństwem zgodnie z Konwencją Strategiczną NATO (Konwencja 2011) i Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (Decyzja... 2013; Górski i Cłapka 2012). W zakresie krajowego planowania Minister Obrony Narodowej sporządza plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej, oparty na ustaleniach Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (Strategia Bezpieczeństwa 2014).

Świadomość istnienia określonych zagrożeń jest warunkiem skuteczności podejmowanych decyzji. Całkowita eliminacja ryzyka jest niemożliwa. Zarządzanie ryzykiem daje jednak możliwość racjonalnego jego ograniczania przez pokonywanie trudności, wyciąganie wniosków i doskonalenie działań operacyjnych (Zawiła-Niedźwiecki 2013). Całkowita eliminacja ryzyka jest niemożliwa. Zarządzanie ryzykiem daje jednak możliwość racjonalnego jego ograniczania przez pokonywanie trudności, wyciąganie wniosków i doskonalenie działań operacyjnych (Zawiła-Niedźwiecki 2013).

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (Strategia Rozwoju 2013) określiła warunki i sposoby rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego starając się podnieść jego efektywność i zwiększyć spójność nadmiernie rozproszonego systemu. Strategia jest przede wszystkim ukierunkowana na bezpieczeństwo militarne i zewnętrzne. Pojęcie „bezpieczeństwa narodowego” zostało w strategii zdefiniowane jako zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia (Strategia Rozwoju 2013).

Jednym z istotnych zagadnień wymagających rozwiązania, ale i szerokiej społecznej dyskusji, jest konieczność zharmonizowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego z długofalowymi planami zrównoważonego, harmonijnego i trwałego

rozwoju oraz z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (Zdyb, Stelmasiak i Sikora 2014, s. 220-246). Jest to charakterystyczny element prewencji w zarządzaniu kryzysowym.

Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożenia musi opierać się na hierarchicznym podporządkowaniu. Może to powodować konflikty i stać w sprzeczności z zasadami: subsydiarności i planowania przestrzennego. Kształtując normy prawne, społeczne i edukacyjne, a także system publicznego zarządzania bezpieczeństwem trzeba zmieniać przyjęte rozwiązania na bardziej elastyczne i deliberacyjne. Rezygnować z rozwiązań hierarchicznych na rzecz uwzględnienia na rzecz uwzględnienia interesów lokalnych, wykorzystania umiejętności reagowania na zagrożenia małych, mobilnych grup społeczności, a także wspierania sieciowości, zarówno w wymiarze społecznym, jak i technologicznym (Grzelak i Liedel 2012, s. 125-141).

Ponieważ znaczna część zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym realizowana jest na szczeblu lokalnym, władze gminy odgrywają kluczową rolę zarówno w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i szerzej w zapewnianiu bezpieczeństwa mieszkańcom (Owczarek i Paszcza 2011, s. 59). Stwarza to konieczność stosowania instrumentów prospołecznych dających możliwość szerokiego udziału obywateli – interesariuszy organów administrujących (Kisilowski 2015, s. 264).

Opierając się na wypracowanych w ramach Rady Europy ogólnych standardach samorządu terytorialnego, zgodnie ze sporządzoną w Strasburgu w 1985 roku Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (*Karta* 2006), samorząd lokalny należy rozumieć jako prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców (Karpiuk 2014, s. 23). Dlatego też wcześniejsze konsultacje społeczne i osiąganie społecznego konsensu na etapie planowania społecznego są tak ważne.

Instrumentem prewencji i skutecznego działania jest planowanie cywilne, na które składa się:

- a) całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
- b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 p. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Cykl planowania to okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie. Zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących to tzw. siatka bezpieczeństwa (art. 3 p. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Struktura zarządzania kryzysowego jest scentralizowana. Tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane „planami zarządzania kryzysowego” (art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Warto podkreślić, że w prawie i praktyce Unii Europejskiej działalność w zakresie zarządzania kryzysowego obejmuje wszystkie fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Działalność Unii Europejskiej ma uzupełniać działania poszczególnych państw członkowskich. Nie ma na celu jednak zastępowania działań państw. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

opiera się na Traktacie o Unii Europejskiej, przepisach wykonawczych, a obecnie przede wszystkim na Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. U. UE L. 2013. 347.924).

Unia Europejska promuje solidarność, wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności, aby zwiększyć skuteczność systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz zapewnić gotowość reagowania na nie (ust. 1 Decyzji 2013).

Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności został ustanowiony decyzją Rady 2001/792/WE (...). W decyzji tej przewidziano udzielanie unijnej pomocy finansowej, zarówno jako wkładu w zwiększenie skuteczności reagowania na poważne sytuacje kryzysowe, jak i w celu udoskonalenia środków służących zapobieganiu i zapewnieniu gotowości w zakresie wszystkich rodzajów sytuacji kryzysowych (ust. 2 Decyzji 2013). Decyzja ta zmienia i udoskonala Mechanizm.

Zmiany wprowadzone Decyzją (2013) dotyczą w szczególności prewencji i polegają na:

- opracowaniu i regularnej aktualizacji przez Komisję Europejską przeglądu katastrof naturalnych i wynikających z działalności człowieka, które dotknąć mogą państwa Unii Europejskiej w przyszłości, uwzględniając kwestie zmian klimatu,
- obowiązku przedstawienia krajowych planów zarządzania ryzykiem przez Państwa Członkowskie do 2016 roku. Plany powinny być instrumentem przewidywania rodzajów ryzyka, oceny ich skutków oraz rozwijania, dobierania i wdrażania środków mających na celu zmniejszenie, adaptację i łagodzenie ryzyka i jego skutków w sposób oszczędny.

A w tym też celu:

- utworzono Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC) na bazie wcześniej funkcjonującego Centrum Monitoringu i Informacji,
- Centrum zapewnia całodobową, siedem dni w tygodniu, zdolność operacyjną i służy państwom członkowskim i Komisji pomocą w realizacji celów unijnego mechanizmu (zob. Komenda 2016).

2. Rola i znaczenie Obrony Terytorialnej w zakresie prewencji i bezpieczeństwa

Diagnoza stanu planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych powinna uwzględniać planowane w Polsce zmiany dotyczące obrony terytorialnej. Obrona Terytorialna będzie piątym rodzajem sił zbrojnych, obok sił lądowych, morskich, powietrznych i specjalnych. W ciągu najbliższych lat ma powstać 17 brygad, które docelowo mają liczyć ok. 35 tys. żołnierzy (Małopolska 2016; Marczak 2016; Obrona Narodowa 2016).

Obrona Terytorialna (dalej OT) jest, obok mobilnych wojsk operacyjnych, drugim powszechnym komponentem obronnej struktury Sił Zbrojnych Polski obejmującym terytorialne organy dowodzenia oraz jednostki wojsk OT przygotowane do prowadzenia ochrony i obrony miejscowej w stałych rejonach odpowiedzialności w ścisłym współdziałaniu z wojskami operacyjnymi oraz z miejscowymi organami władzy, służbami i strażami, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem, a także pozarządowe organizacje paramilitarne.

OT ma być oparta na społecznych organizacjach proobronnych, w których będą funkcjonowały dwie struktury:

- cywilna, która ma zajmować się współpracą z administracją samorządową,
- wojskowa, zajmująca się podstawowymi i zaawansowanymi szkoleniami wojskowymi.

Tworzona OT będzie się składać z żołnierzy OT (przeszkolonych rezerwistów) oraz kandydatów na żołnierzy. Działalność OT będzie oparta na lokalnych strukturach samorządowych – plutony będą działały przy ośrodkach gminnych lub przy szkołach korzystając bezpłatnie z ich zaplecza. Instruktorzy OT będą natomiast prowadzić zajęcia pozaszkolne dla młodzieży. System będzie ochotniczy. Do OT nabór będzie oparty o aktywizację młodzieży oraz żołnierzy rezerwy. Członkowie OT na czas szkoleń i kursów otrzymają ekwiwalent pieniężny, a zakupiony sprzęt i wyposażenie będą mogli odpisać od podatku. Członkowie OT będą związani z wojskiem na zasadzie kontraktu, tzn. w określony sposób i na określonych zasadach będą odbywali ćwiczenia w ramach OT – w systemie weekendowym i w godzinach wolnych od pracy.

Należy zaznaczyć, że OT występuje dość powszechnie w państwach NATO. Przykładowo można tu wymienić Wielką Brytanię, gdzie *Teritorial Army* liczy ok. 32 tys. żołnierzy; 236 jednostek *Teritorial Army* dzieli się na krajowe, terytorialne i sponsorowane. Funkcjonuje w strukturze ministerstwa Obrony Narodowej. Jest organizacją ochotniczą.

W Szwecji funkcjonuje ochotnicza organizacja obronna *Homvarnet* – Gwardia Krajowa, która liczy ok. 30 tys. członków. Jest podzielona na 21 batalionów działających w 21 hrabstwach. Działa również w strukturze Ministerstwa Obrony Narodowej.

W niektórych państwach Obrona Terytorialna funkcjonuje w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i jest bardziej nastawiona na działanie w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju (Małopolska 2016; Marczak 2016; Obrona Narodowa 2016; Paszyn 2016; Szeremietiew 2016).

Stworzenie struktur OT powinno zwiększyć potencjał sił i środków na wypadek kryzysów militarnych i niemilitarnych, dlatego w planowaniu cywilnym formacje te powinny zostać uwzględnione.

3. Prewencja w zarządzaniu kryzysowym a logistyka społeczna

Przedmiotem badań logistyki społecznej jest stopień i sposoby zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb społecznych, realizowanych drogą logistycznego zarządzania przepływami, ocenianych w aspekcie jakości życia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (Kołodziejczyk i Szołtysek 2009, s. 23; Tamimoto 2000). Stopień zaspokojenia potrzeb wymaga zawsze odniesienia do społecznie pożądanego poziomu życia, bowiem podstawowymi barierami w sprawnym funkcjonowaniu logistyki społecznej, również w sytuacjach zagrożenia kryzysowego, są: brak wystarczającej wielkości zasobów oraz wadliwość systemu zarządzania, a zwłaszcza prawidłowego przepływu informacji stwarzającego możliwość podjęcia właściwych i terminowych działań (Sienkiewicz-Małyjurek i Krynojewski 2010, s. 89).

Logistyka społeczna może też być postrzegana jako aktywność polegająca na zapewnianiu społeczności dostępu do usług publicznych (Kisilowski i Zawila-

Niedźwiecki 2016a, 2016b). *Nota bene* postrzeganie usługi publicznej jako wyróżniającego faktu fenomenologicznego jest podstawą nowej koncepcji zdefiniowania logistyki społecznej. Usługi te są świadczone w mniejszej części przez organy administracji publicznej (Kudrycka, Peters i Suwaj 2009), a w większej – przez operatorów tzw. systemów infrastruktury krytycznej (Sienkiewicz-Małyjurek i Krynojewski 2010; Skomra 2010). Społecznie pożądaną poziom dostępności tych usług daje komfort funkcjonowania społecznego właściwy na danym poziomie cywilizacyjnym, co jest częścią zapewniania bezpieczeństwa publicznego, w szerokim rozumieniu tego pojęcia.

Publiczne zarządzanie kryzysowe jest częścią logistyki społecznej, ponieważ dotyczy postępowania, gdy rutynowa aktywność logistyki społecznej zawodzi. Tak rozumiana logistyka społeczna, której segmentem jest publiczne zarządzanie kryzysowe wymaga ujednoczenia podejścia metodycznego do obydwu zagadnień.

Logistyka i zarządzanie kryzysowe przeszły podobne etapy rozwoju: najpierw zastosowania w sferze zmilitaryzowanej, potem gospodarczej, a na koniec społecznej. Rozwój tych subdyscyplin ukazuje nie tylko rozwój nauki, ale i przemiany społeczne, w ramach których nastąpiło silne upodmiotowienie obywateli i ich przedstawicielstw. Ma to istotny wpływ na rozwój logistyki, która swoje początki sytuuje w kształtowaniu sztuki wojennej, aby w późniejszym okresie poszerzyć oddziaływanie na sferę gospodarczą jako narzędzie zdobywania przewagi ekonomicznej przedsiębiorstwa.

Bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego nie da się dziś zapewnić opierając jedynie na systemie obrony i służbach porządkowych. Bardzo ważną rolę odgrywa dobrze zaplanowane, zapewniane i monitorowane bezpieczeństwo techniczne, gospodarcze i społeczne (Ficoń 2007, s. 289).

Obserwując rozwój logistyki społecznej i publicznego zarządzania kryzysowego można postawić tezę, że są oparte na podobnych paradygmatach, posiadają wiele elementów wspólnych i przenikają się. Zatem w sferze prewencji podejście do obu tych zagadnień winno być analogiczne.

Zakończenie

Przygotowanie skutecznego mechanizmu ochrony ludności i ratownictwa w sytuacjach kryzysowych wymaga odpowiednich działań prewencyjnych. Osiągnięcie sukcesu jest możliwe jedynie w przypadku połączenia wysiłków wszystkich podmiotów uczestniczących w tych procesach. Trzeba to zaplanować, zorganizować i zrealizować w odpowiednim momencie. Do tego trzeba dobrze przygotowanych i wyszkolonych ludzi, sprzętu, właściwej organizacji oraz narzędzi, przede wszystkim informatycznych, wspierających planowanie i podejmowanie właściwych decyzji.

Konieczne jest zsynchronizowanie działań różnych służb i podmiotów, co wymaga zarówno wcześniejszego zdefiniowania używanych pojęć, jak i rozwiązań systemowych służących właściwemu zarządzaniu.

Trzeba również uwzględnić, że współczesne państwa mają ograniczone zdolności zapewnienia sobie samodzielnie bezpieczeństwa, co wymusza tworzenie systemów zbiorowych obejmujących zarówno etap prewencji, jak i reagowania, czy odbudowy (Juchnicki, Nowakowski i Protasowicki 2014).

W działaniach prewencyjnych, zarówno w sferze logistyki społecznej, jak i powiązanego z nią publicznego zarządzania kryzysowego, pożądane jest uwzględnienie uwarunkowań społecznych, w tym partycypacji społecznej i deliberacji, w przygotowywaniu analiz i podejmowaniu decyzji oraz w działaniu.

Właściwe zarządzanie kryzysowe nie jest możliwe bez zaplanowanych i dopracowanych działań logistycznych. Etapy zapobiegania, przewidywania i monitorowania zagrożeń w znaczącym stopniu wymagają uwzględnienia uwarunkowań społecznych, a metodologia i metodyka działań, zarówno w sferze publicznego zarządzania kryzysowego, jak i w powiązanej z nim logistyce społecznej, powinny być tożsame.

Działania ogniskujące się wokół problematyki zapewniania bezpieczeństwa muszą być ujmowane systemowo i holistycznie, już przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej, w całej aktywności społeczeństwa, w szczególności społeczności lokalnej. Muszą się one opierać na pozyskiwanych, gromadzonych i przetwarzanych w nowoczesnych, zintegrowanych systemach informacjach, pochodzących z wielu źródeł i monitorujących różne sfery życia. Tylko takie podejście daje możliwość korzystania z efektu synergii systemów i ogranicza niebezpieczeństwo błędu bądź zaniechania.

Potwierdza to postawioną na wstępie tezę o konieczności właściwego docenienia roli prewencji w zarządzaniu kryzysowym. Zarządzanie bezpieczeństwem jest procesem ciągłym. Musi obejmować również działania w fazie przed zaistnieniem zdarzenia kryzysowego, uwzględniając przy tym szeroko uwarunkowania społeczne i polityczne.

Literatura

- Brylonek M. (2013). *Proces planistyczny zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*. Kwartalnik Policyjny nr 4. 24-30.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU (2013) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE. L. 2013. 347.924).
- Ficoń K. (2007). *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*. Warszawa: BEL Studio.
- Górski S., Cłapka M. (2012). *Ochrona ludności w Unii Europejskiej. Podstawy prawne, sposób funkcjonowania oraz wybrane formy współpracy na poziomie unijnym*. Kwartalnik „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza”. nr 1. s. 11-22.
- Grzelak M., Liedel K. (2012). *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*. Bezpieczeństwo Narodowe. nr 22. s. 125-141.
- Juchnicki M., Nowakowski Z., Protasowicki I. (2014). *System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej*. (w:) M. Ilnicki, Z. Nowakowski (red.). Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia. Warszawa: Towarzystwo Naukowe Powszechne. s. 147-158.
- Karpiuk M. (2014). *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Karta Samorządu Lokalnego (2006), Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 12 sierpnia 2006 r. (Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107).

- Kisilowski M. (2015). *Planowanie przestrzenne jako element zarządzania kryzysowego w administracji publicznej*. (w:) B. Dobkowski, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz (red.): *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. s. 254-266.
- Kisilowski M., Urbaniak K. (2013). *Wykorzystanie technologii informacyjnych w zarządzaniu publicznym w Polsce*. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. s. 63-78.
- Kisilowski M., Zawila-Niedźwiecki J. (2016a). *Odkrywanie 'DNA' logistyki społecznej. Ujęcie fenomenologiczne i aksjologiczne*, *Marketing i Rynek*, nr 7. s. 337-351.
- Kisilowski M., Zawila-Niedźwiecki J. (2016b). *Odkrywanie 'DNA' logistyki społecznej – przesłanki potrzeby nowego jej zdefiniowania*. Artykuł (w druku) prezentowany na Konferencji Naukowej „II Szkoła logistyki” Szczyrk 2016.
- Kołodziejczyk P., Szołtysek J. (2009). *Epistemologia logistyki społecznej*. *Przegląd organizacji*. nr 4. s. 21-24.
- Koncepcja Strategiczna NATO (2011).
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.) (2009). *Nauka administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Owczarek L., Paszcza M. (2011). *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizowanie, procedury*. Warszawa: Municipium.
- Podręcznik koordynacji zarządzania kryzysowego* (2006). Rada Unii Europejskiej, Bruksela (Manual on EU Crisis Coordination).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R. (2010). *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Skomra W. (2010). *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław: PRESSCOM.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014) przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2014 r. i zatwierdzona przez Prezydenta RP.
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 r. (2013) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- Tamimoto T. (2000). *Theory and Practice of Physical Distribution and Logistics*, Hakotoshobo.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.).
- Zawila-Niedźwiecki J. (2013). *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*. Kraków: edu-Libri.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K. (red.) (2014). *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekty materialnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Zdyb M. (red.) (2014). *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J. (2010). *Podstawy zarządzania kryzysowego. Cz. I Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Kraków: Akademia Frycza Modrzewskiego.

Źródła internetowe:

Komenda Główna Straży Pożarnej (2016). *Europejska Ochrona Ludności, w tym Mechanizm Ochrony Ludności*. Pobrano z:

www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/europejska_ochrona_ludnosci_w_ty_m_mechanizm_ochrony_ludnosci.

Małopolska Obrona Terytorialna (2016). *Obrona terytorialna*. Pobrano z: <http://malopolska.obronanarodowa.pl/obrona-terytorialna>.

Marczak J. (2016). *Koncepcja Strategiczna Obrony Terytorialnej Polski w XXI wieku*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-strategiczna-ot-wedlug-plk-r-dr-hab-jozefa-marczaka>.

Obrona Cywilna Kraju (2016). *Planowanie cywilne w NATO*. Pobrano z: www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/planowanie_cywilne_w_nato.

Obrona Narodowa.PL (2016): *Projekt – koncepcja stworzenia obrony terytorialnej*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/projekt-koncepcja-stworzenia-obrony-terytorialnej>.

Paszyn M. (2016). *Obrona Terytorialna w strukturach państw członkowskich NATO wywodzących się z byłego Układu Warszawskiego*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/obrona-terytorialna-w-strukturach-panstw-czlonkowskich-nato-wywodzacych-si-z-bylego-ukladu-warszawskiego>.

Szeremietiew R. (2016). *Koncepcja utworzenia wojsk obrony terytorialnej w siłach zbrojnych RP według dr hab. Romualda Szeremietiewa*. Pobrano z: <https://obronanarodowa.pl/artykuly/display/koncepcja-utworzenia-wojsk-obrony-terytorialnej-w-silach-zbrojnych-rp-wedlug-dr-hab-romualda-szeremietiewa>.

PREVENTION AND SAFETY ASPECTS IN PUBLIC CRISIS MANAGEMENT AND SOCIAL LOGISTICS

Abstract

The chapter claims that adequate understanding of prevention in public crisis management, and social logistics in general, is an indispensable element in achieving safety and minimizing a risk of crisis. A crucial role of prevention, and civil planning in particular, is discussed, referring to the results of the project "Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and organizational units of the National Firefighting and Rescue System", funded by the National Center for Research and Development, contest No 7/2015. The author discusses also prevention instruments in crisis management within the European Union, and potential role of a new military formation - the Territorial Defence Forces in Poland. He shows, that success in prevention requires synergy of efforts, and cooperation of all the entities, as the public crisis management is a part of social logistics, because it refers to a situation when routine social logistics conduct fails, and a uniform methods of public crisis management are indispensable.

Keywords:

prevention, safety, public crisis management, social logistics.