Akademia Marynarki Wojennej

Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich

ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

ROK VI – 2012

Gdynia 2012

ŻEGLUGA MORSKA
BEZPIECZEŃSTWO MORSKIE AMW
ROCZNIK pol.

Zasadniczym celem „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego" jest stworzenie szerokiego, interdyscyplinarnego forum dyskusyjnego, zarówno dla środowiska naukowego jak również przedstawicieli podmiotów gospodarczych związanych z szeroko rozumianą gospodarką morską, możliwości wymiany doświadczeń i osiągnięć naukowych związanych z problematyką bezpieczeństwa morskiego.

„Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego" jest ponadto próbą zwiększenia zainteresowania szerokiego grona decydentów oraz opinii publicznej poruszanymi zagadnieniami, jak również swoistą promocją „Polski Morskiej". Mamy nadzieję, że spotka się on z przychylnym zainteresowaniem tych wszystkich, którym bliska jest problematyka morska.

Redaktor naczelny

kmdr dr hab. Tomasz SZUBRYCHT

Redaktorzy tematyczni

1. **Siły morskie** – kontradmirał dr Stanisław ZARYCHTA (COM)
2. **Transport morski i gospodarka morska** – dr hab. inż. Marek PRZYBORSKI (Politechnika Gdańska)
3. **Prawo** – kmdr por. dr Dariusz BUGAJSKI (AMW)
4. **Bezpieczeństwo wewnętrzne** – prof. dr hab. Zbigniew ŚCIBIOREK (WSPol. w Szczytnie)
5. **Bezpieczeństwo morskie państwa i ochrona środowiska** – dr hab. Piotr GAWLICZEK (AON)
6. **Stosunki międzynarodowe** – dr hab. Piotr MICKIEWICZ (DSW)
7. **Polityka morska** – kmdr dr hab. Krzysztof ROKICIŃSKI (AMW)

Redaktor statystyczny

dr Agata ZAŁĘSKA – FORNAL

Sekretariat redakcji

kmdr por. dr Bartłomiej PĄCZEK
dr Katarzyna WARDIN
kmdr ppor. mgr Katarzyna KARWACKA

W skład Rady Naukowej „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego” wchodzą:

dr hab. Jerzy BĘDŹMIROWSKI (AMW)
kpt. ż.w. prof. dr Daniel DUDA (AMW)
dr Galina GARNAGA (Klaipeda University)
prof. Hartmut GOETHE
dr hab. Marian KOZUB (AON)
dr. Thomas LANG (Johann Heinrich von Thünen-Institut)
insp. dr hab. Arkadiusz LETKIEWICZ (KGPol.)
Terrance P. LONG (International Dialogue on Underwater Munitions)
prof. dr hab. Leonard ŁUKASZUK (UW)
Ingolf MAGER (Dyrektor Urzędu Kryminalnego Meklemburgii - Pomorza Przedniego)
dr Janusz MIKA (Uniwersytet Śląski w Opawie)
prof. dr hab. Andrzej MAKOWSKI (AMW)
prof. Vadim T. PAKA (Instytut Oceanologii Rosyjskiej Akademii Nauk)
prof. dr hab. Jacek PAWŁOWSKI (AON)
kmdr dr hab. Krzysztof ROKICIŃSKI (AMW)
kmdr dr hab. Tomasz SZUBRYCHT (AMW)
prof. dr Aleksander WALCZAK (AM w Szczecinie)
dr hab. Bernard WIŚNIEWSKI (WSPol.)
dr hab. Mariusz ZIELIŃSKI (AMW)

W związku z równoległym publikowaniem „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego” w wersji papierowej, jak i elektronicznej, informujemy, iż wersją pierwotną „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego" jest wersja elektroniczna.

ISSN 1898-3189

SPIS TREŚCI

Szczepan STEMPIŃSKI

Organizacja bezpieczeństwa imprezy masowej na przykładzie finału regat „The Tall Ships Races - Szczecin 2007” 303

Jarosław TESKA, Jerzy KUPIŃSKI

Zrównoważona Karta Wyników jako instrument zarządzania strategicznego w bezpieczeństwie publicznym na poziomie powiatu i gminy 311

Marek TOBOLSKI

Państwowa Straż Pożarna (PSP) wiodącą służbą w działaniach ratowniczo-gaśniczych mających znamiona zdarzeń o charakterze masowym 331

Mariusz WOJCISZKO

System szkolenia obronnego w państwie (zagadnienia podstawowe) 347

dr Szczepan STEMPIŃSKI
Doradca Prezydenta Szczecina ds. Bezpieczeństwa

ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA IMPREZY MASOWEJ NA PRZYKŁADZIE FINAŁU REGAT „THE TALL SHIPS RACES - SZCZECIN 2007”

W 1956 roku kilkanaście krajów, w tym Polska, założyło organizację charytatywną pod nazwą Sail Training International[1], zarejestrowaną w Anglii. Powołana przez te organizację spółka podległa – STI Events Limited – jest organizatorem konferencji, seminariów a także prestiżowych regat dla jednostek szkoleniowych pod nazwą The Tall Ships Races[2], których głównym celem jest umożliwienie młodym ludziom różnych narodowości wzięcie udziału w regatach żaglowców na morzu. Dodatkowo mogą oni w atmosferze przyjaźni wspólnie podejmować wyzwania jakie pojawiają się w trakcie regat oraz wydarzeń sportowych, znakomicie promując przedmiot działalności STI. Regaty te odbywają się one corocznie i bez względu na miejsce spotkania flotylli ich organizacją zajmują się:

- STI,
- Miasto/ Port, reprezentowany przez komisję portową.

W 2004 roku Miasto Szczecin (z trzyletnim wyprzedzeniem) wyznaczone zostało na gospodarza finału tych regat w 2007 roku. Spływające do organizatora informacje wskazywały, że finał regat będzie cieszył się dużym zainteresowaniem zarówno ze strony uczestników, zaproszonych gości oraz turystów chcących odwiedzić Szczecin w tym czasie. Uwzględniając te wszystkie okoliczności organizator przyjął, że:

- w finale regat weźmie udział ponad 100 jednostek regatowych w różnych klasach, w tym „SIEDOV”, „KRUZENSZTERN”, „ALEKSANDER von HUMBOLDT”, „CUAUHTEMOC”, „CRISTIAN RADICH”, „DAR MŁODZIEŻY”, a więc największe żaglowce świata wraz z ok. 3500 członków ich załóg,

[1] W dalszej części autor będzie posługiwał się skrótem STI.
[2] W dalszej części artykułu autor będzie posługiwał się skrótem TTSR.

- miasto gościć będzie ok. 1,5 mln turystów w ciągu czterech dni, a w porcie zacumuje jeden z największych statków wycieczkowych na świecie - MS „THE WORLD”,
- wpłynie bliżej nieokreślona liczba jednostek pływających niebiorących udziału w regatach,
- wjedzie kilkanaście tysięcy pojazdów z turystami,
- wśród gości będą osoby korzystające z ochrony Biura Ochrony Rządu oraz wielu przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych akredytowanych w Polsce,
- imprezy towarzyszące (koncerty, zwiedzanie jednostek regatowych) będą cieszyć się olbrzymim zainteresowaniem widzów.

Powyższe dane wskazywały, iż jednym z głównych wyzwań stojących przed organizatorem będzie zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom oraz widzom, którzy pojawią się w Szczecinie w czasie regat. Wymogi organizacyjne postawione przed miastem gospodarzem zakładały, iż STI jest odpowiedzialna za przejęcie technicznej kontroli nad TTSR. W tym celu posiada ona zespół roboczy w każdym z portów, w których rozgrywane są regaty, a jej komisja regatowa składa się z przedstawicieli Międzynarodowej Rady STI, ochotników z doświadczeniem technicznym oraz przedstawicieli Biura Regat. Osoby wchodzące w skład tych gremiów podlegają przewodniczącemu Komisji Regatowej (którą najczęściej jest osoba zajmująca odpowiedzialne stanowisko w mieście lub porcie) i są odpowiedzialne za wszystkie aspekty organizacji i kontroli regat, wszelką dokumentację dotyczącą jednostek i załóg, kontrolę jednostek, odprawę kapitanów oraz rozpoczęcie regat. Komisja Regatowa odpowiada również za:

- utrzymanie kontaktu z flotyllą w trakcie regat,
- obliczenie i dostarczenie informacji o korygowanych każdego dnia pozycjach,
- finisz,
- obliczanie wyników regat ,
- wręczanie nagród.

Pomoc lokalna, o którą STI mogła zwrócić się w każdej chwili, sprowadzała się do:

- wyznaczania obszaru startu,
- wyznaczania linii mety,
- wyznaczania lokalnej trasy i informacji nawigacyjnych,
- ograniczenia ruchu w porcie,
- dostosowania ruchu promowego.

Wieloletnie doświadczenia STI w organizacji tych imprez były z jednej strony ułatwieniem w ich sprawnym przygotowaniu, z drugiej zaś wymuszały na organizatorze dostosowanie się do wypracowanych i sprawdzonych w „działaniu” standardów postępowania, w tym także tych, które wynikają z obowiązujących

przepisów prawa[3]. Uwzględniając te uwarunkowania – po wykonaniu stosownych analiz dotyczących możliwości implementacji zaproponowanych rozwiązań – przyjęto zaproponowane wzorce w tym schemat struktury organizacyjnej. Ponadto Sail Training International spowodowała, iż organizator musiał opracować i dostosować procedury uwzględniające stosowanie środków bezpieczeństwa, w tym sprawdzenia:

- dodatkowych sił policyjnych i straży,
- zabezpieczenia ze strony służb medycznych i straży pożarnej,
- umiejętności kierowania tłumem (w tym przemieszczania i rozchodzenia się),
- miejsc parkingowych i kierowania ruchem, zamknięcia ulic,
- ilości i umiejscowienia toalet publicznych dla kobiet i mężczyzn,
- bezpieczeństwa publicznego na nabrzeżu (barierek, patroli policji wodnej, organizacji pozarządowych[4], wolontariuszy itp.),
- bezpieczeństwa na wodzie (policja wodna i łodzie ratunkowe),
- ograniczenia oddziaływania hałasu (lokalnych występów rozrywkowych),
- ograniczenia dostępu publicznego do wydzielonych stref.

Ponadto niezbędnym stało się sprawdzenie procedur związanych z neutralizacją ewentualnych awarii technicznych i katastrof[5] w miejscu organizacji TTSR, w tym w szczególności:

- dokonania wszechstronnej oceny ryzyk,
- powołania wspólnego centrum kontroli,
- koordynacji działań z regionalnymi służbami, szpitalami,
- koordynacji działań z administracja morską i strażą graniczną.

Organizator zobowiązany został do zapewnienia ubezpieczeń (ogólnego imprezy, od odpowiedzialności cywilnej), sprawdzenia planów informacji publicznej/ mediów w tym:

- stworzenia stron internetowych,
- oznakowań,
- tablic informacyjnych,
- organizacji centrum prasowego (odpraw i obiektów dla mediów),
- zapewnienia kompleksowej informacji publicznej,
- oznakowania miejsc newralgicznych ze względu na program imprezy, wyjść i dróg bezpieczeństwa, toalet, miejsc dla osób zagubionych, punktów pomocy medycznej, i in.).

[3] Autor ma tu na uwadze przede wszystkim ustawę z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 z późn. zmianami).
[4] Przyp. autora. Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratowniczego.
[5] Należało tu uwzględniać specyficzne dla Szczecina zagrożenia wynikające z jego położenia geograficznego oraz tzw. infrastruktury krytycznej.

Bardzo istotnym i przydatnym jak się później okazało było szerokie zaangażowanie społeczności lokalnej i organizacji pozarządowych. Przeprowadzony z dużym zaangażowaniem proces rekrutacji ochotników, wybranie i przeszkolenie osób odpowiedzialnych za kontakty z załogami, zapewnienie im odpowiednio wyróżniających strojów, wyżywienia i zakwaterowania, propagowanie imprezy w szkołach, organizacja i promocja wśród nich szkoleń żeglarskich stanowiły istotny segment działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom, a w efekcie do końcowego sukcesu organizacyjnego imprezy.

Powołany przez Prezydenta Miasta Szczecin zespół[6] objął swoim działaniem pełne spektrum przedsięwzięć wynikających zarówno z kontraktu jak i poza kontraktowych realizowanych przez miasto. Trudno je tutaj wszystkie szczegółowo wymienić, jednak za najważniejsze z nich uznano:

- inwestycje i remonty realizowane w ramach celu publicznego i innych, uzgodnionych z BOR[7] projektów i planów związanych z organizacją TTSR, w tym w szczególności uporządkowanie i adaptacje nabrzeży,
- przygotowanie i realizację scenariuszy imprez kulturalno - artystycznych, sportowych i rekreacyjnych,
- opracowanie skoordynowanych działań promocyjnych, marketingowych i public relation związanych z miastem i TTSR,
- przygotowanie planów komunikacji miejskiej i ich realizację,
- opracowanie i wdrożenie projektu organizacji ruchu drogowego,
- przygotowanie służb miejskich do zabezpieczenia sanitarnego imprezy,
- organizację obsługi informatycznej w tym stron ww. miejskich i regat oraz kawiarenek internetowych,
- przygotowanie i obsługę spotkań wynikających z programu imprezy,
- nadzór nad zagadnieniami prawnymi oraz organizację imprez wystawienniczych, ekspozycyjnych i punktów informacyjnych.

Dotyczyło to również całokształtu przedsięwzięć związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem Regat – w tym zakresie odpowiedzialnością podzielili się Dyrektor i Z - ca Dyrektora WZKiOL[8] Urzędu Miejskiego w Szczecinie, których zadania obejmowały:

- nadzór nad całością spraw związanych z bezpieczeństwem miasta i TTSR 2007, w tym opracowanie planu zabezpieczenia miasta i imprezy,
- koordynacja współpracy wszystkich służb i sił powołanych do ochrony miasta i imprezy,

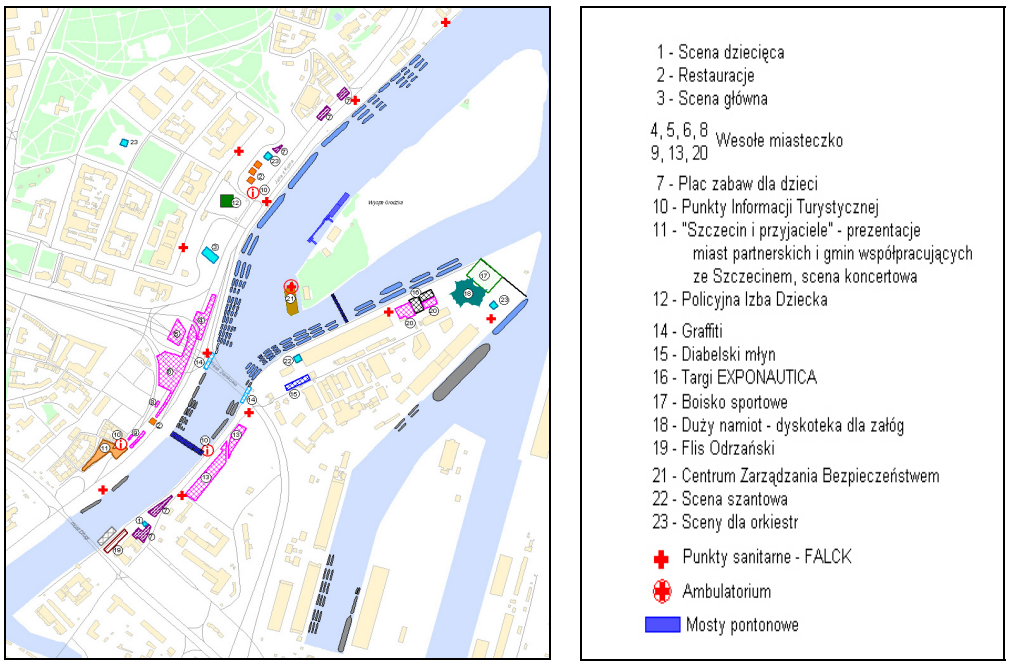
[6] Zarządzenie Prezydenta Szczecina 157/06 z dnia 22 marca 2006 w sprawie powołania Zespołu ds. współpracy przy organizacji Regat 2007 roku.
[7] Przyp. autora. Biuro Obsługi Regat.
[8] Przyp. autora: Wydział Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności.

- współpraca z Policją, Strażą Miejską, Strażą Pożarną, Pogotowiem Ratunkowym i innymi służbami,
- przygotowanie systemu łączności dla służb zabezpieczających miasto i imprezę,
- współpraca z Biurem ds. Organizacji Regat 2007 przy przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia do przeprowadzenia przetargu na ochronę imprezy od strony wody i lądu,
- nadzór nad pracą firmy ochraniającej flotę,
- nadzór nad bezpiecznym przeprowadzeniem pokazu sztucznych ogni,
- współpraca z BOR przy przeprowadzaniu przez nie niezbędnych przetargów na wykonanie zadań związanych z bezpieczeństwem imprezy,
- współpraca z Wydziałem Inwestycji Miejskich przy pozyskaniu odpowiedniej ilości i jakości płotków do zabezpieczenia finału regat.

Jednym z ważnych przedsięwzięć mającym niezwykle istotne znaczenie dla bezpieczeństwa regat, była budowa na wyspie Bielawa – leżącej w środku obszaru imprezy masowej Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Regat, w którym w czasie trwania TTSR współpracowały:

- Policja,
- Straż pożarna,
- Straż miejska,
- Straż graniczna,
- WOPR.

oraz przedstawiciel firmy ochraniającej regaty.



Rys. 1. Obszar imprezy masowej TTSR 2007 w Szczecinie.
Źródło: Wydział Informatyki Urzędu Miejskiego w Szczecinie.

Centrum posiadało rozwiniętą łączność analogową oraz cyfrową, w którym dyżurowali przez cały czas trwania regat przedstawiciele ww. służb i instytucji. Skoncentrowano ram również zespoły policji i straży pożarnej dysponujące szybkimi i nowoczesnymi jednostkami pływającymi tych służb - działające zadaniowo. Równolegle swoje zadania zgodnie z kompetencjami wykonywały: straż graniczna w zakresie odpraw granicznych na jednostkach pływających oraz Urząd Morski i Urząd Żeglugi Śródlądowej.

Jednym z kluczowych elementów mającym istotny wpływ na bezpieczeństwo imprezy było przygotowanie organizacji ruchu drogowego w mieście i rejonie regat. Opracowana koncepcja uzyskała pozytywną opinię policji i została wprowadzona w życie. Jednym z jej najistotniejszych założeń było przygotowanie odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla turystów spoza Szczecina a także zorganizowanie bezpłatnej komunikacji z tych parkingów do rejonu regat. Ważne jest również, iż pomimo wyłączenia z ruchu sporej części centrum miasta, w tym ważnego ciągu komunikacyjnego ul. Jana z Kolna, udało się uniknąć zatorów komunikacyjnych w mieście, a jednocześnie zapewnić służbom miejskim w tym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo, możliwość bezkolizyjnego dojazdu w sytuacjach tego wymagających. Bezwzględnie przestrzegano opracowanego systemu zaopatrzenia punktów gastronomicznych i handlowych, wywozu nieczystości i sprzątania

tylko w ściśle wyznaczonym czasie i za okazaniem stosownej przepustki. Przestrzeganie tej zasady –bez wyjątków – znacznie ułatwiło funkcjonowanie miasta.

Przygotowując się do organizacji TTSR, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny zabezpieczyły siły i środki niezbędne do zapewnienia go również na całym pozostałym, nieobjętym rejonem regat obszarze miasta. Zadanie to mogło zostać zrealizowane tylko w przypadku uzyskania wsparcia siłami policyjnymi z terenu kraju. Dotyczyło to sił ogólno prewencyjnych oraz wyspecjalizowanych policjantów ruchu drogowego. Wnioski w tej sprawie skierowane zostały do Z - cy KGP, uzyskując jego akceptację. Siły wsparcia liczyły ogółem 140 funkcjonariuszy. Dzięki temu poziom bezpieczeństwa mierzony ilością zdarzeń charakterze kryminalnym (było ich statystycznie mniej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego) był więcej niż satysfakcjonujący. Szczecińska policja nawiązała kontakt z Dyrekcją Policji Wodnej z Rostocku uzyskując pomoc niemieckich policjantów wyposażonych w dwie łodzie patrolowe. Stanowiło to duże ułatwienie podczas kontaktów z turystami niemieckimi. Na stanowisku dowodzenia dyżurowali również policyjni tłumacze oraz psychologowie. Stworzono również polową izbę dziecka która cieszyła się „dużym powodzeniem''. Ponadto do dyspozycji był śmigłowiec KWP w Szczecinie, który wykonał około 12 godzin lotów nad całym rejonem regat.

W pełnej dyspozycji pozostawała również straż pożarna, która poza specjalistycznymi pojazdami gaśniczymi utrzymywała w gotowości bojowej dwie jednostki RG i portową jednostkę ratowniczo gaśniczą.

Podobną dyspozycyjnością i profesjonalizmem wykazało się pogotowie ratunkowe oraz ambulatorium medyczne dla jednostek pływających wspierane przez wolontariuszy z organizacji pozarządowych.

Skoordynowane działania wszystkich służb, profesjonalnie prowadzony monitoring zagrożeń, ciągła wymiana informacji przyczyniły się do końcowego sukcesu organizacyjnego regat. Zebrane doświadczenia, wypracowane standardy i algorytmy postępowania w znakomity sposób wzbogaciły kulturę organizacyjną podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, pomimo faktu, iż wiele z przygotowanych rozwiązań nie było wcześniej sprawdzonych w praktyce. Wszystkie zebrane doświadczenia wykorzystane zostaną podczas kolejnego finału regat The Tall Ships Races, którego gospodarzem będzie Gmina Miasto Szczecin w 2013 r.

kmdr dr Jarosław TESKA,
kmdr por. dr Jerzy KUPIŃSKI
Akademia Marynarki Wojennej

ZRÓWNOWAŻONA KARTA WYNIKÓW JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO W BEZPIECZEŃSTWIE PUBLICZNYM NA POZIOMIE POWIATU I GMINY

STRESZCZENIE

Działalność publiczna skierowana na zaspokojenie potrzeb publicznych, w tym społecznych ze względu na finansowanie ze wspólnych danin napotyka szereg ograniczeń w zakresie pozyskiwania jak i najefektywniejszych sposobów realizacji zadań na rzecz społeczeństwa. Przyczyną poniekąd systemową jest brak związku między wielkością indywidualnych nakładów a zakresem świadczonych usług publicznych. Poszukiwanie sposobów stymulowania wzrostu efektywności w obszarze usług publicznych ma bogate piśmiennictwo obfitujące w narzędzia i techniki najlepszego wykorzystania posiadanych nakładów. Jednym ze stosowanych wariantów jest adaptacja narzędzi ze sfery komercyjnej-rynkowej na grunt sektora finansów publicznych. Niniejszy artykuł jest przykładem takiej próby. Autorzy założyli, że funkcjonująca w obszarze zarządzania strategicznego zrównoważona karta wyników może stać się skutecznym sposobem poprawy osiągania zamierzonych celów przez podmioty samorządowe. Założona hipotez będąca pochodną adekwatnego pytania badawczego wymaga stosownego implementowania proponowanego narzędzia w celu weryfikacji hipotezy. Niemniej na aktualnym etapie badań opartych generalnie na wnioskach płynących z dotychczasowego doświadczenia profesjonalnego jak i naukowego należy przypuszczać, że zrównoważona karta wyników może okazać się skuteczną. W artykule autorzy zatem dokonali omówienia zasadniczych elementów zrównoważonej karty wyników, następnie transponowali ją na grunt finansów publicznych wskazując na szereg ograniczeń i uwarunkowań powodzenia zastosowania tego narzędzia aby w końcowej części artykułu zaprezentować przykłady gotowych kart uwzględniających różnorodne perspektywy (klienta, procesów, rozwoju i finansów).

WSTĘP

Bezpieczeństwo publiczne - ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólno-przyjęte normy postępowania[1]. Bezpieczeństwo publiczne jest także stanem, który umożliwia jego sprawne funkcjonowanie społeczeństwa. Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny jak i zewnętrzny, czyli mieszczą się tu ingerencje ze strony innych podmiotów państwowych w sprawy wewnętrzne, a także wewnętrzne konflikty i napięcia społeczne[2]. Często przestępczość zakłóca ten ład, co rodzi w społeczeństwie obniżenie poczucia bezpieczeństwa inaczej mówiąc odczuwamy zjawiska jako niesprawiedliwe spowodowane często brakiem kontroli państwa nad zaistniałymi problemami. Poczucie bezpieczeństwa – lub jego brak – przesądza o jakości życia i rozwoju społeczeństwa. Dlatego ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należą do zasadniczych zadań instytucji państwa i samorządu. Natomiast główne założenia, cele i działania w tym zakresie powinny być opracowane w formie strategii czyli szerokiego programu wytyczania i osiągania celów instytucji jaką jest gmina czy powiat oraz reakcji tych instytucji w odpowiednim czasie na oddziaływanie otoczenia[3].

Strategia powinna stanowić skuteczne narzędzie wspierające realizację ustawowych działań organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Koniecznym jest zapewnienie mechanizmów stałej współpracy Policji, wojska, administracji rządowej i samorządowej, organizacji społecznych, ludzi aktywnych, aby poprawić bezpieczeństwo. Często te zagadnienia stają się dość dużym problemem na etapie teoretycznych rozwiązań jak również na etapie wdrożenia. I nie wynika to z braku wiedzy czy doświadczenia a raczej z braku odpowiedniej metodologii, która by umożliwiła płynne przejście z założeń teoretycznych do praktycznego działania. Często wynika to z tego, iż cele strategiczne są niespójne, brak jest wzajemnych relacji i powiązań miedzy nimi oraz brak mechanizmów kontroli ich realizacji.

Analizując wiele podejść oraz metodologii pracy nad strategią oraz możliwości wdrażania uwagę zwraca jedna z nich, opracowana przez Dawida Nortona oraz Robert Kaplana i nazwana jako Balanced Scorecard[4] (Strategiczna Karta Wyników).

---

[1] Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r.

[2] http://pl.wikipedia.org/wiki/Bezpiecze%C5%84stwo_publiczne

[3] Uchwała Rady Ministrów nr. 218/2006 z dnia 18 grudnia2006 roku, w sprawie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej", nr 218/2006 z dnia 18 grudnia 2006 roku,
http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/uchwala_rbezpiecz_28032007p.pdf

[4] R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?,* WN PWN, Warszawa 2007.

GENEZA I ISTOTA BALANCED SCORECARD (BSC)

Dotychczas stosowany tradycyjny system pomiaru efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw opierał się zasadniczo na miarach finansowych. Miary te, szczególnie w dłuższej perspektywie, okazują się niewystarczające, gdyż sposób ten napotyka na wiele ograniczeń i niedoskonałości. W konfrontacji z dotychczasowym stanem wiedzy badania R. Nortona i D. Kaplana ukierunkowane były na stworzenie kompleksowego systemu pomiaru działalności firmy. Wykorzystując zebrane doświadczenia, zespół projektowy stworzył model oceny efektywności, które dał początek koncepcji Balanced Scorecard, która opublikowana została w Harward Business Review[5] w 1992 r., natomiast w 2006 roku wydano książkę pt.: „*The Balanced Scorecard*".

Balanced Scorecard (BSC) jest koncepcją zarządzania strategicznego, ułatwiającą ukierunkowanie działań (akcji, przedsięwzięć) określonej grupy ludzi (organizacji, przedsiębiorstw, instytucji, pionów, działów, grup projektowych) na realizację i bieżącą aktualizację określonych zamierzeń strategicznych, a w konsekwencji na stworzenie organizacji zorientowanej na strategię.[6]

BSC – umożliwia opracowanie długookresowej strategii firmy oraz umiejscowienie jej w systemie zarządzania organizacją. Istotą tej metody jest wypracowanie niezbędnych narzędzi, które będą wspomagały osiąganie strategicznych celów w obszarze zarządzania organizacją. Szczególną rolą BSC jest znalezienie odpowiednich, narzędzi i sposobów porozumiewania się między poszczególnymi członkami organizacji. W szczególności między podmiotami i przedmiotami zarządzania, między kadrą techniczną, ekonomiczną i administracyjną. Każda z grup posiada odmienne wykształcenie, wiedzę teoretyczną i doświadczenie. Różnią się wypełnianymi rolami organizacyjnymi, obszarami decyzyjnymi, zakresami odpowiedzialności, itp. Dlatego też odmiennie postrzegają realizowane procesy, w różny sposób interpretują cele oraz często indywidualnie w różnych odmiennych perspektywach rozróżniają przyczynę i skutek zaistniałego faktu.

Model który stworzyli naukowcy pozwala na integrację wszystkich członków organizacji w osiąganiu celów strategicznych i operacyjnych.

Do podstawowych celów budowy BSC można zliczyć:

- komunikowanie i wyjaśnienie celów organizacji jej interesariuszom;
- doprowadzenie do zbieżności celów pracowników z celami organizacji;
- koncentrowanie wysiłku na najważniejszych procesach oraz uwarunkowaniach decydujących o ich realizacji;

[5] R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, Harvard Business Review, styczeń-luty 1992.

[6] A. Lewandowska, M. Likierski, *Pod presją czasu. Strategiczna Karta Wyników w praktyce,* C.H.BECK, Warszawa 2005. s. 29.

- rozpoznawanie i sygnalizowanie o czynnikach krytycznych, decydujących o efekcie końcowym;
- dostarczanie bieżących informacji o stopniu realizacji wyznaczonych celów;
- oraz stworzenie płaszczyzny odniesienia do budowy systemu wynagradzania.

BUDOWA BSC

Zrównoważona Karta Wyników dostarcza kadrze kierowniczej zestawu wskaźników potrzebnych do nawigacji organizacji w kierunku przyszłych sukcesów gospodarczych. W karcie tej misja i strategia przekładana jest na spójny zestaw mierników efektywności, który stanowi ramy systemu zarządzania strategicznego. Karta mierzy dokonania organizacji w sposób zrównoważony, obserwując je w czterech perspektywach:

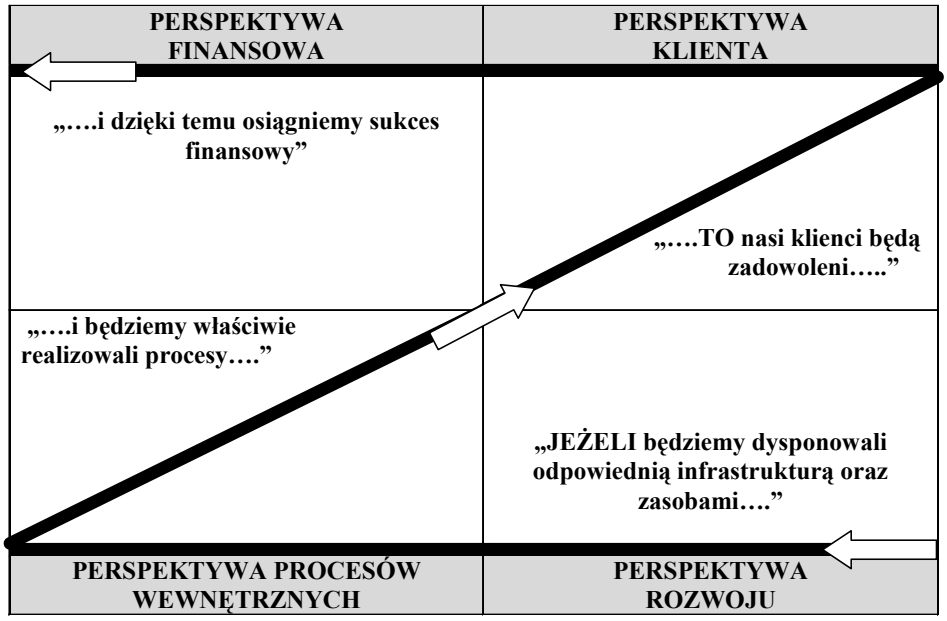
- klienta,
- procesów,
- rozwoju,
- konsekwencji finansowej.

Kolejność wymienionych perspektyw nie jest przypadkowa, gdyż w opinii autorów taka kolejność analizy będzie właściwa dla instytucji, których głównym celem nie jest sukces finansowy ale zadowolenie klienta, a wynik finansowy jest jakby konsekwencją działań poprzedzających. Odzwierciedleniem takiego podejścia jest teoria „Z", która schematycznie została zaprezentowana na rysunku 1. Przy czym sukces finansowy na gruncie prowadzonych rozważań rozumiany powinien być zarówno jako wzrost wpływów powodujący zwiększenie zasobów finansowych do dyspozycji przez podmiot samorządowy jak również jako lepsze (efektywniejsze) wykorzystanie danego poziomu dochodów budżetowych. Dodatkowo uściślenia wymaga pojecie klienta, który w rozpatrywanym kontekście powinien być utożsamianym z obywatelem mieszkańcem danej gminy (powiatu) jak i z obywatelem nierezydentnym poszukującym rozstrzygnięcia swych problemów poprzez jednostki samorządu jak także podmioty instytucjonalne rezydentne i nierezydentne.

W pierwszej kolejności powinniśmy określić cele w perspektywie klienta. Perspektywa ta wskazuje na źródło potencjalnych sukcesów organizacji. Podstawowe pytanie na które powinniśmy znaleźć odpowiedź oraz sformułować cele jest następujące: *jak powinniśmy być postrzegani przez klientów, aby zrealizować misję na ich rzecz*?[7] W perspektywie klienta identyfikuje się potencjalne wyzwania, które po zrealizowaniu spowodują wzrost zadowolenia istniejących odbiorców produktów lub usług, przyczynią się do pozyskania nowych klientów oraz ich utrzymania. Ce-

[7] Tamże, s. 32.

lom tym przypisujemy odpowiednio mierniki, które umożliwią pomiar efektywności naszych działań.



Rys. 1. Teoria „Z" – powiązanie przyczynowo-skutkowe poszczególnych perspektyw w budowaniu strategii organizacji

Źródło: B. Kowal, Zrównoważona karta wyników jako narzędzie realizacji strategii w przedsiębiorstwie górniczym węgla kamiennego, Rozprawa doktorska, Akademia Górniczo – Hutnicza im. Stanisława Staszica, Kraków 2009, s. 67

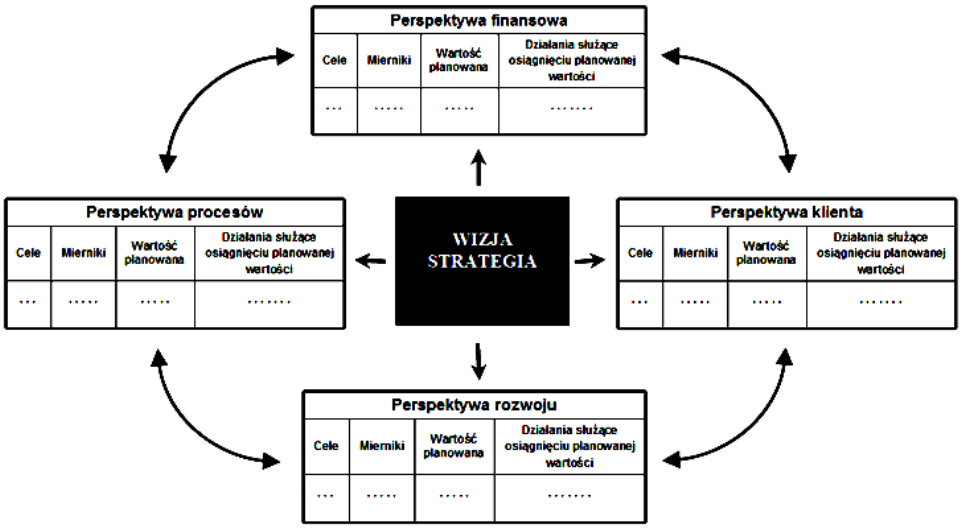
Perspektywa procesów wewnętrznych mierzy właściwości procesów (*na jakich procesach powinniśmy się głównie skupić, aby zaspokoić oczekiwania naszych klientów*?).[8]

W perspektywie tej menedżerowie identyfikują działania i procesy kluczowe dla realizacji celów sformułowanych w perspektywie klienta. Twórcy Balanced Scorecard zaproponowali ogólny model łańcucha wartości, który obejmuje trzy zasadnicze grupy procesów: innowacyjne, operacyjne oraz posprzedażowe. Procesy innowacyjne dotyczą badania pojawiających się oraz ukrytych potrzeb klienta, następnie zaprojektowanie produktu lub usługi, które zaspokoją owe potrzeby; procesy operacyjne polegające na wytwarzaniu produktu lub usługi i dostarczeniu go klientowi, oraz procesy obsługi posprzedażowej. W analizowanym kontekście natomiast będziemy mieli do czynienia z potrzebami definiowanymi przez ustawy o samorzą-

[8] Tamże, str. 32.

dzie[9] w postaciach znanych jak i w postaciach nowych, które będą koherentne ze zmiennymi historycznie potrzebami ogólnospołecznymi. Przy czym zasadnicze będą procesy determinowane aktualnym rocznym budżetem.

W perspektywie rozwoju określa się cele umożliwiające rozwój potencjału organizacji. Tworzą bazę, poprzez którą możliwa jest realizacja zamierzeń ujętych przede wszystkim w perspektywie procesów. Karta wyników podkreśla znaczenie inwestowania nie tylko w tradycyjne domeny, takie jak technologia czy nowe produkty. Dotyczy również takich obszarów jak: zdolność organizacji do zmian i dalszego rozwoju, a tym samym stara się odpowiedzieć na pytanie: *w jaki sposób należy podtrzymywać gotowość do doskonalenia procesów oraz inicjowania zmian w organizacji, aby w konsekwencji właściwie zadowolić klienta?*



Rys. 2. BSC – perspektywy Strategicznej Karty Wyników
Źródło: B. Kowal, ..., dz. cyt., s. 62

W perspektywie finansowej mierzy się obecny wynik finansowy organizacji. Cele finansowe stanowią niejako efekt działań poprzedzających, czyli celów sformułowanych w ramach poprzednich perspektyw oraz ich mierników. Należy to rozumieć w ten sposób, że planowane, a w konsekwencji realizowane cele w perspektywie rozwoju, procesów oraz klienta dają w efekcie poprawę wyników finansowych. Perspektywa finansowa odzwierciedla długoterminowe cele organizacji które przyczyniają się do zwrotu zaangażowanego kapitału. Cele w tej perspektywie

[9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

powinny być odzwierciedleniem pytania: *w jaki sposób powinni postrzegać organizację jej partnerzy, akcjonariusze, aby możliwe było zrealizowanie jej misji*? [10]

Próba adaptacji wskazanych powyżej perspektyw procesów i finansowej na grunt organizacji publicznej, w tym samorządowej finansowanej ze środków publicznych może napotkać szereg ograniczeń natury formalno-finansowej i społecznej. Do ograniczeń formalno-finansowych można zaliczyć przede wszystkim:

- ograniczenie co do wyboru wykonawcy poprzez tryby zamówień publicznych;
- możliwość wydatkowania środków budżetowych jedynie na zadania określone ustawami o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym;
- ograniczenia w zakresie akceptacji poziomu ryzyka gospodarczego w przedsięwzięciach komercyjnych realizowanych poprzez podmioty zależne;
- wysoki poziom zbiurokratyzowania podejmowania decyzji;
- uciążliwe procedury wynikające z prawa powszechnego mimo czasami zauważalnej skłonności do otwartości władz samorządowych na przejawy przedsiębiorczości i inicjatywy gospodarcze;
- inne niż samorządowe podporządkowanie instytucjonalne podmiotów odpowiedzialnych za realizację określonego usług publicznych (np. bezpieczeństwo).

Natomiast do ograniczeń natury społecznej można zakwalifikować:

- planowanie wydatków uzależnione od struktury politycznej rad samorządów;
- wysoki poziom niechęci (lub niski poziom akceptacji) społecznej dla przedsięwzięć publiczno-prywatnych;
- możliwość przedkładania interesów politycznych nad interesami społecznymi.

Wymienione ograniczenia muszą zatem być brane pod uwagę przy konstrukcji poszczególnych parametrów procedur. Zwłaszcza obszary wskazane w treści rysunku 2. wymagają ostrożności, przewidywalności i realności w okresie planowania strategicznej karty wyników.

Ponadto, charakterystyczna dla efektów zaspokajania potrzeb publicznych trudność w ich pomiarze wymaga przemyślanego doboru konkretnych celów, mierników, wartości osiąganych z realizowanych zamierzeń oraz stymulantów osiągania celów.

SCHEMAT OPRACOWANIA I WDROŻENIA BSC

Schemat opracowania Strategicznej Karty Wyników zostanie omówiony na przykładzie strategii bezpieczeństwa publicznego.

Szczegółowa procedura opracowania i wdrożenia BSC może zawierać następujące etapy:

[10] Tamże, s.. 32.

1. Ustalenie misji, wizji oraz wymiarów (perspektyw) BSC;
2. Ustalenie powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych między perspektywami;
3. Określenie najważniejszych celów dla każdego z wymiarów;
4. Ustalenie mierników określających stopień osiągnięcia zamierzonego celu;
5. Uzgodnienie planowanych wartości dla każdego z celów;
6. Ustalenie działań służących osiągnięciu zamierzonych wartości.

Ustalenie misji, wartości, wizji oraz wymiarów (perspektyw) BSC

Jak wynika z definicji misji jest to główny cel powstania i funkcjonowania instytucji, zwłaszcza to co zamierza zaoferować swoim klientom. W przypadku administracji publicznej klientami są instytucje a przede obywatele mieszkający na terenie danego powiatu lub gminy lub podmioty planujące swą przyszłość z daną gminą lub powiatem. Misja w obszarze bezpieczeństwa może przyjąć np. następujące brzmienie: ***Misją naszego powiatu jest stworzenie warunków do bezpiecznej egzystencji obywateli oraz rozwoju biznesu***

Misja może być sformułowana w sposób ogólny lecz powinna zawierać myśl przewodnią - cel główny do którego instytucja konsekwentnie dąży. Powyższa misja informuje klienta o tym, że w tej gminie dostrzega się potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i stwarza warunki do inwestycji, które będą chronione przez sprawnie funkcjonujący system.

Rozszerzeniem misji są wartości, którymi instytucja kieruje się w rozwiązywaniu problemów. Ale wartości również informują obywateli o tym jakiego zachowania można oczekiwać od urzędników. Przykładem takich wartości może być: ***bezpieczeństwo, dobra obsługa, uczciwość, różnorodność i szacunek.*** Powyższe wartości stanowią solidny fundament, na którym budujemy przyszłość naszego powiatu. Wymagamy by zarówno indywidualne postępowanie pracowników naszego urzędu jak i ich decyzje związane z funkcjonowaniem naszego powiatu pozostawały w zgodzie z tymi wartościami:

- **Bezpieczeństwo:** dbanie oto aby wszyscy obywatele naszego miasta czuli się bezpiecznie w każdym obszarze życia społecznego;
- **Dobra obsługa:** należyte świadczenie obsługi, z zachowaniem równowagi odzwierciedlającej interesy wszystkich grup społecznych: klientów, pracowników, społeczności lokalnej, rządu i ogółu społeczeństwa;
- **Różnorodność:** branie pod uwagę opinii i poglądów wszystkich współpracowników oraz obywateli naszego powiatu;
- **Uczciwość:** przestrzeganie najwyższych norm moralnych i etycznych oraz kierowanie się uczciwością, prawością, odpowiedzialnością, rzetelnością, szczerością i obiektywizmem we wszystkich kontaktach społecznych;

– **Szacunek:** respektowanie godności i praw przysługujących każdej osobie we wszystkich relacjach międzyludzkich.

Z misji wynika kolejna istotna rzecz a mianowicie wizja. Jest ona uszczegółowieniem misji i zawiera przyszłe wyniki, do których instytucja aspiruje. Zwykle formułowana w perspektywie czasowej do 3-5 lat. Formułując wizję należy zwrócić uwagę na trzy istotne elementy: ambitny cel powiązany z misją, definicję niszy oraz na horyzont czasowy. Wizja w analizowanym obszarze może przyjąć następująca formę: ***Do roku 2018 integrując działalność odpowiednich służb publicznych oraz inwestując w rozwój infrastruktury i systemów bezpieczeństwa zamierzamy stać się najbezpieczniejszym powiatem w regionie.***

Wizja zawiera w sobie konkretne wskazówki co? jak? i do kiedy? Co? - ambitny cel: *zamierzamy stać się najbezpieczniejszym powiatem w regionie*. Jak? - definicja niszy: *integrując działalność odpowiednich służb publicznych oraz inwestując w rozwój infrastruktury i systemów bezpieczeństwa*. Do kiedy? - horyzont czasowy: *do roku 2018*. Z wizji w dalszej kolejności wynikają cele strategiczne które po zrealizowaniu pozwolą ją osiągnąć, a w dalszej perspektywie misję powiatu lub gminy.

Do dalszej analizy przyjmujemy cztery wymiary: perspektywę klienta, perspektywę procesów, perspektywę rozwoju oraz perspektywę finansową. W tym kontekście należy również przeprowadzić analizę strategiczną potencjału oraz otoczenia, stosując odpowiednie metody badawcze np. badania ankietowe a dalej analizę SWOT, TOWS/SWOT itp. Po wykonaniu badań określamy cele do realizacji w poszczególnych wymiarach.

Ustalenie powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych między perspektywami

Na tym etapie tworzenia strategii należy zastanowić się w jaki sposób przebiega łańcuch przyczynowo-skutkowy w poszczególnych wymiarach. Ten problem został objaśniony wcześniej i tłumaczy go „Teoria Z" (Rysunek 1). W dużym uproszczeniu, wynika z niej, że na sukces finansowy ma wpływ zadowolenie klienta, na zadowolenie klienta wpływają właściwie realizowane procesy, a na jakość procesów ma bezpośredni wpływ właściwy poziom zaangażowanego potencjału. Jednakże należy zwrócić uwagę na istotę opracowywanej strategii a mianowicie na cele strategii czyli w analizowanym przypadku uzyskanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w powiecie lub gminie. Podstawowym wskaźnikiem tego poziomu będzie zadowolenie obywateli z istniejącej sytuacji, co jest sygnałem w jakim kierunku powinna pójść dalsza analiza, i od którego z wymiarów powinniśmy zacząć określanie celów. Oczywistym wydaje się, że będzie to perspektywa klienta, w dalszej kolejności perspektywa procesów, potencjału a na końcu perspektywa finansowa, która jest wynikiem poprzednich działań.

Na podstawie powyższej „Teorii Z" możemy sformułować ogólny sposób postępowania w opracowaniu strategii powiatu lub gminy w zakresie bezpieczeństwa publicznego: ***Jeżeli powiat będzie dysponował odpowiednią infrastrukturą i potencjałem kadrowym w zakresie bezpieczeństwa publicznego i będą właściwie realizowane procesy dotyczące zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy potencjału powiatu to nasi obywatele będą czuli się bezpiecznie i marka „bezpiecznego powiatu" zachęci potencjalnych kontrahentów do inwestowania w naszym regionie.***

Z powyższego podejścia wynikają następujące problemy badawcze:

1. Co należy zrobić aby obywatele powiatu lub gminy czuli się bezpiecznie?
2. Które procesy powinniśmy doskonalić aby je jak najlepiej wykonywać i uzyskać akceptowalny poziom bezpieczeństwa?
3. Jakim potencjałem powinniśmy dysponować aby zapewnić długotrwały sukces?
4. Co chcemy zaoferować naszym kontrahentom?

Określenie najważniejszych celów dla każdego z wymiarów

Tak sformułowany tok postępowania można przyjąć w tworzeniu strategii bezpieczeństwa publicznego. W założeniach najważniejszym celem jest zadowolenie klienta czyli aby aktualny lub potencjalny mieszkaniec gminy czy też osoba prowadząca działalność gospodarczą czuła się bezpiecznie. Wymaga to w pierwszej kolejności określenia celów w perspektywie klienta, następnie określenia celów dotyczących doskonalenia procesów, celów rozwojowych potencjału, a w ostatnim etapie sformułowania celów finansowych, bazujących na przyszłej marce bezpiecznego powiatu lub gminy. Przykładem mogą być sformułowane poniżej cele dla poszczególnych perspektyw

Perspektywa klienta

Co należy zrobić aby obywatele gminy lub powiatu czuli się bezpiecznie?

1. Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w szkole i w drodze do i ze szkoły.
2. Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w czasie wolnym od zajęć szkolnych.
3. Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w miejscach publicznych.
4. Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
5. Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa na parkingach osiedlowych.

Wyżej wymienione cele nie wyczerpują tematu, ale mogą być efektem badań poprzedzających czyli analizy strategicznej. Możemy domniemać, że skupienie

się na nich i ich realizacji wpłynie na podniesienie poziomu bezpieczeństwa w potencjalnym powiecie lub gminie.

Kolejnym krokiem jest określenie celów w perspektywie procesów a w dalszej kolejności w perspektywie rozwoju. Cele te powinny być ściśle powiązane z perspektywą klienta jak również miedzy sobą.

Perspektywa procesów

Które procesy powinniśmy doskonalić aby je jak najlepiej realizować i uzyskać akceptowalny poziom bezpieczeństwa obywateli?

1. Przeciwdziałać skutecznie znieczulicy społecznej dotyczącej przyzwolenia na prowokacyjne zachowania chuliganów.
2. Koordynować skutecznie działania służb publicznych w sytuacjach zagrożeń.
3. Wykrywać skutecznie wykroczenia i przestępstwa popełnione na terenie powiatu.
4. Współpracować efektywnie z instytucjami pozarządowymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego.
5. Przeprowadzać spotkania edukacyjne ze społecznością lokalną dotyczące bezpieczeństwa życia społecznego.

Perspektywa rozwoju

Jakim potencjałem powinniśmy dysponować aby zapewnić długotrwały sukces?

1. Zbudować system monitoringu newralgicznych obszarów powiatu.
2. Zbudować informatyczny system koordynacji działań służb publicznych.
3. Zakupić specjalistyczny sprzęt dla policji i straży pożarnej oraz ratownictwa medycznego.
4. Zmodernizować istniejącą infrastrukturę drogową.
5. Stworzyć kluby i ośrodki zainteresowań dla młodzieży szkolnej itp.

Perspektywa finansowa

W tej sytuacji perspektywa finansowa nie jest celem nadrzędnym, lecz odpowiednio wykorzystując markę jakim jest „bezpieczny powiat" można oczekiwać w przyszłości sukcesów finansowych gminy lub powiatu. Między innymi powiat, w którym ludzie czują się bezpiecznie zachęci interesantów do korzystania z atrakcji turystycznych, osiedlania się na wspomnianym terenie oraz na rozwój przedsiębiorczości. W tej perspektywie chodzi o to aby określić cele, które umożliwią zainicjowanie wymienionych rodzajów aktywności, a w przyszłości w formie podatków uzyskać przynajmniej częściowy zwrot z zaangażowanego kapitału.

Co chcemy zaoferować naszym kontrahentom?

1. Zainteresować kupnem gruntów pod budownictwo mieszkalne jedno i wielorodzinne.
2. Zainteresować inwestycjami biznesowymi na naszym terenie.
3. Zachęcić do korzystania z ofert turystycznych, turystyki indywidualnej i zbiorowej.
4. Zachęcić do organizacji imprez masowych.
5. Zachęcić do inicjatyw z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego itp.

Następnym krokiem jest opracowanie mapy strategii która może przyjąć postać zaprezentowaną w tabeli 1.

Tabela 1. Mapa strategii poprawy bezpieczeństwa w powiecie lub gminie

PERSPEKTYWA ROZWOJU	**PERSPEKTYWA PROCESÓW**	**PERSPEKTYWA KLIENTA**	**PERSPEKTYWA FINANSOWA**
Jeżeli gmina (powiat) będzie dysponowała odpowiednią infrastrukturą i zasobami kadrowymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego	**i będą właściwie realizowane procesy dotyczące zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy potencjału gminy**	**to nasi obywatele będą czuli się bezpiecznie**	**i marka „bezpiecznego powiatu" zachęci inwestorów do inwestowania w naszym regionie**
Jakim potencjałem powinniśmy dysponować aby zapewnić sobie długotrwały sukces?	***Które procesy powinniśmy doskonalić aby je jak najlepiej wykonywać i uzyskać akceptowalny poziom bezpieczeństwa?***	***Co należy zrobić aby obywatele powiatu lub gminy czuli się bezpiecznie?***	***Co chcemy zaoferować naszym kontrahentom?***
Zbudować system monitoringu newralgicznych obszarów powiatu	Przeciwdziałać skutecznie znieczulicy społecznej dotyczącej przyzwolenia na prowokujące zachowania	Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w szkole i w drodze do i ze szkoły	Zainteresować inwestycjami pod budownictwo mieszkalne
Zbudować informatyczny system koordynacji działań służb publicznych	Koordynować skutecznie działania służb publicznych w czasie zagrożeń	Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w czasie wolnym od zajęć szkolnych	Zainteresować inwestycjami biznesowymi
Zakupić specjalistyczny sprzęt dla policji i straży pożarnej oraz ratownictwa medycznego.	Wykrywać skutecznie wykroczenia i przestępstwa popełnione na terenie powiatu	Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w miejscach publicznych	Zachęcić turystów do korzystania z atrakcji turystycznych
Zmodernizować istniejącą infrastrukturę drogową.	Współpracować efektywnie z instytucjami pozarządowymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego	Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym	Zachęcić do organizacji imprez masowych

PERSPEKTYWA ROZWOJU	PERSPEKTYWA PROCESÓW	PERSPEKTYWA KLIENTA	PERSPEKTYWA FINANSOWA
Stworzyć kluby i ośrodki zainteresowań dla młodzieży szkolnej	Przeprowadzać spotkania edukacyjne ze społecznością lokalną dotyczące bezpieczeństwa życia społecznego.	Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa na parkingach osiedlowych	Zachęcić do inicjatyw z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego

Źródło: Opracowanie własne

Ustalenie mierników określających stopień osiągnięcia zamierzonego celu

Zgodnie z założeniami strategicznej karty wyników kolejnym krokiem jest ustalenie wskaźników które umożliwią pomiar stopnia efektywności sformułowanych celów w poszczególnych perspektywach. Należy zadbać o to aby każdemu sformułowanemu celowi przypisano przynajmniej jeden wskaźnik, który umożliwi jego pomiar. Jeśli sformułowany cel jest trudny do wyrażenia istniejącym wskaźnikiem należy wybrać taki który choćby w przybliżeniu obrazował osiągany efekt.

Identyfikując wskaźnik powinniśmy go nazwać, podać jego definicję, ustalić jednostkę miary, scharakteryzować metodologię pomiaru oraz sposób monitorowania i pomiaru (opisać częstotliwość i sposób zbierania danych a także wskazać podmioty odpowiedzialne za pozyskanie tych danych oraz pomiar)11. Dotyczy to zwłaszcza stanu początkowego jak również ustalonych okresów pomiaru, czyli zidentyfikowania tego: **jak jest teraz?** oraz docelowej wartości czyli**: jak chcemy aby było?** W ten sposób sformułowane wskaźniki, jak również wskazanie kto ma to robić i w jaki sposób, umożliwi monitorowanie stopnia osiągania założonych celów w BSC.

Mierniki powinny być tak dobrane aby w jak najlepszy sposób umożliwiały pomiar wdrażanych celów a w konsekwencji przyjętej strategii. Przykład definiowania i doboru wskaźników w perspektywie klienta został zobrazowany w tabeli 2.

Uzgodnienie planowanych wartości dla każdego z celów

Podstawą planowania przyszłych wartości powinna być ogólna koncepcja zarządzania wartością w organizacji. Koncepcja ta polega na identyfikowaniu głównych czynników powodujących wzrost wartości organizacji (materialnych i niematerialnych) oraz realizacji projektów nastawionych na maksymalizację tych czynników.

[11] Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, str. 12.

W założeniach omawianej strategii głównie chodzi o pomnażanie wartości niematerialnych, wyrażających się poprawą poziomu bezpieczeństwa obywateli gminy lub powiatu. Oczywiście zakładanymi konsekwencjami tych działań będzie wzrost wartości materialnych, w bliższej perspektywie np. modernizacja infrastruktury drogowej czy budowa systemu monitorowania newralgicznych obszarów itp. a w dalszej perspektywie budowa nowych osiedli dla napływającej ludności oraz powstawanie nowych przedsiębiorstw co w konsekwencji spowoduje wzrost wpływu środków finansowych do budżetu gminy z tytułu sprzedanych gruntów oraz podatków odprowadzanych przez nowych mieszkańców lub przedsiębiorców. Przykłady planowanych wartości w poniższej tabeli.

Ustalenie działań służących osiągnięciu zamierzonych wartości

Ten etap budowy strategii polega na identyfikowaniu działań które będą podstawą realizacji projektów nastawionych na maksymalizację czynników powodujących wzrost niematerialnych i materialnych wartości gminy lub powiatu. Chodzi o to aby zidentyfikować działania które umożliwią osiągniecie wyznaczonych celów poszczególnych perspektywach zgodnie z założonymi ich wartościami. Przykłady zidentyfikowanych działań dla celów w perspektywie klienta zamieszczono w tabeli 2.

Tabela 2. Strategiczna Karta Wyników - perspektywa klienta

NAZWA CELU	NAZWA i DEFINICJA WSKAŹNIKA, JEDNOSTKA MIARY, METODOLOGIA POMIARU REALIZACJI CELU	STAN AKTUALNY Jak jest teraz?	STAN POŻĄDANY Jak chcemy aby było?	ZADANIA DO REALIZACJI W jaki sposób osiągnąć stan pożądany?
Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w szkole i w drodze do i ze szkoły	Wskaźnik bezpieczeństwa w szkole. Liczba wykroczeń na terenie szkoły i/lub w drodze do i ze szkoły na ogólną liczbę uczniów	Analiza stanu aktualnego na podstawie statystycznych danych policji i straży miejskiej (gminnej, itp.)	Zmniejszenie o nie mniej niż 35% przez najbliższe 5 lat	- monitoring na terenie szkoły; - zwiększona liczna patroli policji i/lub straży miejskiej (gminnej, itp.) w godzinach zwiększonego przybycia i ubycia ze szkoły; - szkoleniowe zajęcia prewencyjne dla dzieci; - wydłużona i ciekawsza oferta świetlic szkolnych i kół zainteresowań;
Zapewnić bezpieczeństwo dzieciom w czasie wolnym	Wskaźnik bezpieczeństwa poza szkołą. Liczba wykroczeń i przestępstw z udziałem dzieci jako ofiary do ogólnej liczby wykroczeń i przestępstw Liczba wykroczeń i przestępstw z udziałem dzieci jako sprawcy do ogólnej liczby wykroczeń i przestępstw	Analiza stanu aktualnego na podstawie statystycznych danych policji i straży miejskiej (gminnej, itp.) Współpraca z ośrodkami pomocy rodzinie, stowarzyszeniami zwalczania i przeciwdziałania nałogom	Zmniejszenie o nie mniej niż 35% przez najbliższe 5 lat	-monitoring miejsc spędzania czasu wolnego przez dzieci i młodzież- boiska, skateparki, ścieżki rowerowe, parki - zwiększona liczba patroli - inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; - dopłaty do ognisk, wynagrodzeń trenerów; - informacje o ofercie gminy; - informacje prewencyjne antynarkotykowe, antyalkoholowe, antydopalaczowe itp.

NAZWA CELU	NAZWA i DEFINICJA WSKAŹNIKA, JEDNOSTKA MIARY, METODOLOGIA POMIARU REALIZACJI CELU	STAN AKTUALNY Jak jest teraz?	STAN POŻĄDANY Jak chcemy aby było?	ZADANIA DO REALIZACJI W jaki sposób osiągnąć stan pożądany?
Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w miejscach publicznych	Wskaźnik bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Liczba wykroczeń i przestępstw popełnianych w miejscach publicznych do ogólnej liczby wykroczeń i przestępstw na terenie gminy	Analiza stanu aktualnego na podstawie statystycznych danych policji i staży miejskiej (gminnej, itp.)	Zmniejszenie o nie mniej niż 15 % przez najbliższe 5 lat	- zwiększona liczba patroli - monitoring miejsc publicznych, - monitoring środków transportu publicznego, - monitoring sklepów itp.
Zapewnić obywatelom akceptowalny poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym	Wskaźnik bezpieczeństwa w ruchu drogowym Liczba wykroczeń i przestępstw w ruchu drogowym do ogólnej liczby wykroczeń i przestępstw	Analiza stanu aktualnego na podstawie statystycznych danych policji i staży miejskiej (gminnej, itp.)	Zmniejszenie o nie mniej niż 25% przez najbliższe 5 lat	- monitoring newralgicznych miejsc w ruch drogowym, - zmiany w systemie sygnalizacji; - „przeprowadzacze” przez ulice; - zwiększenie liczby km ścieżek rowerowych; - zachęty do przesiadania się do transportu publicznego; - zachęty do lokalizowania inwestycji przemysłowych poza centrum miast; - inwestycje w infrastrukturę drogową;

Źródło: Opracowanie własne

ZAKOŃCZENIE

Zrównoważona karta wyników może stanowić jedno z wielu narzędzi jakie dysponenci środków publicznych, zwłaszcza samorządy mogą wykorzystać w celu osiągania poprawy efektywności w zakresie strategicznego prognozowania i wykorzystania potencjału bezpieczeństwa gminy (powiatu) na rzecz osiągania wzrostu zainteresowania inwestycyjnego i osiedleniowego. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że samorządy zasadnicze wysiłki zachęcające do wzrostu inwestycji na terenie gmin lokują w sferze infrastrukturalnej (np. uzbrajanie terenów pod zabudowę przemysłową) lub podatkowej (np. zmniejszanie obciążeń podatkami lokalnymi). Niestety w literaturze przedmiotu, a szczególnie w obserwowanych płaszczyznach aktywności gmin i powiatów brakuje odniesienia do wzmacniania otoczenia rozwoju przedsiębiorczość w obszarach społecznych. Jednym z takich obszarów jest obszar ogólnie pojętego bezpieczeństwa mieszkańców.

Bezpieczeństwo może być taktowane jako stan bądź środowisko warunkujące bezproblemowy rozwój i osiąganie celów zaspakajania potrzeb społecznych. Zatem władze samorządowe nie powinny ustawać w wysiłkach zmiany wizerunku gmin (powiatów) oraz tworzenia warunków sprzyjających tworzeniu kompleksowego przygotowania na przyjęcie inwestorów, wiązania ich w dłuższej perspektywie z gminą (powiatem) nie tylko biznesowo ale i rodzinnie czy prywatnie. Mówiąc wprost należy tworzyć warunki wysokiego poziomu tożsamości z miejscem zamieszkania i miejscem pracy aby mieszkańcy poprzez płacenie podatków „na moje miasto, moją gminę" mogli uznać się za kreatorów warunków życia i pracy dla siebie samych i swych dzieci. Myślenie i działanie strategiczne to oddziaływanie w dłuższym horyzoncie czasowym skutkujące zmianami rzeczywistość więcej niż jednego pokolenia. Dotychczasowe doświadczenia wskazują natomiast, że samorządy w okolicznościach niskiej presji zagrożeń bezpieczeństwa chcą wręcz na tym bezpieczeństwie oszczędzać i nie traktować go jako warunku i stymulanta rozwoju społeczności i gospodarki w ujęciu lokalnym. Transponowanie zrównoważonej karty wyników na grunt finansów publicznych w obszarze bezpieczeństwa, mimo szeregu obiektywnych ograniczeń, może sprzyjać poprawie stanu bezpieczeństwa w gminach (powiatach) ale również w sposób pośredni zachęcać do zainteresowania się obszarami gospodarki w „bezpiecznej gminie (powiecie)".

ABSTRACT

Public activities aimed at meeting the needs of the public, including public funding due to the common tribute encountered a number of limitations related to the acquisition as well as the most effective ways to carry out the tasks for the benefit of society. The reason is the lack of a system in a sense the relationship between

the size of individual investments and the range of public services. The search for ways to stimulate growth efficiency in the public services is extensive literature rich in tools and techniques for optimal use of resources. One of the variants is used adaptation of tools from the realm of business, the market for public sector land. This article is an example of such an attempt. The authors hypothesized that working in the area of strategic management balanced scorecard can be an effective way to improve the achievement of those objectives by government entities. Founded hypothesis which is derived from the research questions adequately implement the proposed requires proper tools in order to verify the hypothesis. However, at the current stage of research generally based on the findings of previous professional experience and research it can be concluded that the balanced scorecard can be effective. In this paper the authors, therefore, made to discuss the essential elements of a balanced scorecard, then transposed it on the ground of public finances pointing to a number of restrictions and conditions for the success of this tool at the end of the article to present examples of cards ready to take into account a variety of perspectives (customer, process, development, and finance).

BIBLIOGRAFIA

[1] http://pl.wikipedia.org/wiki/Bezpiecze%C5%84stwo_publiczne.

[2] http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/uchwala_rbezpiecz_28032007p.pdf.

[3] Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie?*, WN PWN, Warszawa 2007.

[4] Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, Harvard Business Review, styczeń-luty 1992.

[5] Kowal B., *Zrównoważona karta wyników jako narzędzie realizacji strategii w przedsiębiorstwie górniczym węgla kamiennego*, Rozprawa doktorska, Akademia Górniczo - Hutnicza im. Stanisława Staszica, Kraków 2009.

[6] Lewandowska A., Likierski M., *Pod presją czasu. Strategiczna Karta Wyników w praktyce*, C.H.BECK, Warszawa 2005.

[7] *Uchwała Rady Ministrów w sprawie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań* „Razem bezpieczniej", nr 218/2006 z dnia 18 grudnia2006 roku.

[8] Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2011 nr 287 poz. 1687).

[9] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

[10] Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

[11] *Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

st. kpt. mgr inż. poż. Marek TOBOLSKI
Delegatura Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej
w Gdyni

PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA (PSP) WIODĄCĄ SŁUŻBĄ W DZIAŁANIACH RATOWNICZO-GAŚNICZYCH MAJĄCYCH ZNAMIONA ZDARZEŃ O CHARAKTERZE MASOWYM

STRESZCZENIE

Praca jest próbą określenia roli jaką pełni Państwowa Straż Pożarna podczas realizacji zadań w ***zdarzeniach masowych***. Wskazuje ona również niedociągnięcia w podstawach legislacyjnych i procedurach, które niejednokrotnie nie są spójne w przypadku działania kilku podmiotów ratowniczych jednocześnie. Należy pamiętać, że warunkiem zapewnienia skutecznej organizacji działań ratowniczych podczas zdarzeń masowych jest skoordynowanie przedsięwzięć wielu służb (nie tylko Państwowej Straży Pożarnej) jak również organów władzy zarówno w fazie organizowania i koordynowania działań ratowniczych, jak i we wcześniejszej fazie sprawdzania przygotowanych procedur ratowniczych oraz w fazie ćwiczeń. Analiza działań PSP realizowanych podczas zdarzeń masowych wskazuje na konieczność wielu zmian organizacyjnych w tym zakresie i dotyczy to również całego systemu ratownictwa medycznego w naszym kraju.

WSTĘP

Od 1992 roku Państwowa Straż Pożarna jest wiodącą służbą w ogólnokrajowym systemie organizacji działań ratowniczych, której przypisano m.in. zadanie zbudowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego mającego na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i od 1997 roku również poprzez ratownictwo ekologiczne i medyczne[1]. Nadal jednak pozostaje do rozwiązania pro-

[1] R.Grosset, *Rola krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa, w: Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej,* Inowrocław 2000, s. 14

blem wypadków masowych, który należy do najbardziej niedocenianych obszarów funkcjonowania ratownictwa w Polsce.

Wprawdzie zagadnienie to wraca cyklicznie przy okazji kolejnych zdarzeń lecz niestety zainteresowanie nimi mija wraz z echem ich skutków. Działania ratunkowe, również te z udziałem sił i środków Państwowej Straży Pożarnej, prowadzone są przeważnie w warunkach znacznego obciążenia emocjonalnego. Wynika to zarówno z samej specyfiki zdarzenia (liczba ofiar, nieadekwatność dostępnej pomocy do rozmiarów zdarzenia) ale także z występowania zagrożeń zewnętrznych w strefie działania. Dodatkowym elementem związanym z prowadzoną akcją jest konieczność równoczesnej współpracy z innymi służbami ratowniczymi, a także porządkowymi i pomocniczymi. Zarówno skala zdarzeń jak i ich negatywne skutki nie pozwalają na pozostawienie marginesu dla improwizacji w zarządzaniu incydentem. W ostatnich latach coraz więcej mówi się o roli osoby kierującej akcją ratowniczą, którą zgodnie z obowiązującym prawem jest oficer Państwowej Straży Pożarnej. Brak jest jednak nadal jasnych regulacji co do jej dokładnego umiejscowienia, oznakowania, uprawnień oraz dokładnego algorytmu działania.

Celem artykułu jest przedstawienie roli jaką pełni Państwowa Straż Pożarna oraz Kierujący Działaniami Ratowniczymi (KDR) w zdarzeniach masowych w ramach obecnie obowiązujących przepisów.

* * *

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak aby można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), którego główną siłą napędową jest Państwowa Straż Pożarna, stanowi integralną część bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Konstrukcja systemu zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmienne i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również ***zdarzeń masowych*** lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania[2].

Na świecie funkcjonuje wiele definicji katastrof, wypadków masowych i mnogich. Praktycznie każda służba ratownicza ma własną. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto następujące wyjaśnienia używanych pojęć.

[2] W. Kubicki, *Krajowy System Ratowniczo Gaśniczy*. Materiał z Konferencji: Wyposażenie techniczne jednostek KSRG – stan aktualny oraz kierunki rozwoju. Edura, Warszawa, 2003, s. 34-35.

Katastrofa (ang. Disaster) jest zdarzeniem powodującym śmierć, obrażenia i zniszczenie mienia o takim nasileniu, że dla ograniczenia jego skutków nie wystarczają działania podejmowane rutynowo. W celu opanowania sytuacji (pod względem medycznym, i nie tylko) wymagane będzie często uzyskanie pomocy z zewnątrz. Zazwyczaj są to zdarzenia powodujące znaczne zagrożenia w obszarze porządku publicznego, wymagające zaangażowania znacznych sił ratowniczych, porządkowych i pomocniczych, niekiedy również sił specjalistycznych. Dla sił Państwowej Straży Pożarnej (PSP), sytuacja katastrofy oznacza wystąpienie względnej dysproporcji pomiędzy potrzebami ze strony ofiar a możliwościami niesienia im pomocy przez lokalnie działające jednostki ratownicze.

Wiele katastrof występuje w sposób nagły i niespodziewany, inne są możliwe do przewidzenia. Ta różnica w sposobie ich występowania ma ogromne znaczenie w przygotowaniu lokalnych służb ratowniczych w tym sił PSP. Na pewnego typu zdarzenia musimy być zawsze przygotowani, np. na wypadek autokarowy, na inne w mniejszym stopniu, gdyż będziemy mieli więcej czasu na zgromadzenie odpowiedniej ilości środków sprzętu, oraz na mobilizację ratowników[3].

W zależności od rozmiaru zdarzenia, liczby ofiar, sposobu napływu poszkodowanych, rodzaju doznanych przez ofiary obrażeń klasyfikacja katastrof (zdarzeń masowych) może przebiegać w różny sposób.

Za ***wypadek masowy*** (ang. Mass Casualty Incident) uważamy zdarzenie w czasie, gdzie powstaje nagle tak duża liczba poszkodowanych, że na miejscu zdarzenia nie jesteśmy w stanie udzielić pomocy medycznej wszystkim poszkodowanym, mimo stosowania specjalnie wypracowanych na tego typu zdarzenia procedur ratunkowych. W tym rodzaju zdarzenia trudności dla służb ratowniczych, w tym i sił PSP, wynikają bezpośrednio z dużej liczby poszkodowanych i z ciężkości doznanych przez nich obrażeń. Sytuacja ta powoduje skrajną dysproporcję pomiędzy potrzebami ze strony ofiar, a możliwościami niesienia pomocy. W tego typu zdarzeniach służby ratownicze zmuszone są często do stosowania kompromisów medycznych. Oznacza to odstąpienie od leczenia ofiar, których szanse na przeżycie są znikome, szczególnie dotyczy to osób z zatrzymaniem krążenia. To postępowanie wydawać się może dla wielu niezrozumiałe, wręcz nieetyczne. W tym przypadku jest jednak w pełni uzasadnione. Staramy się, bowiem uratować jak najwięcej poszkodowanych. Zajmowanie się tą grupą ofiar zwiększa umieralność wśród pozostałych poszkodowanych[4].

Należy dodać, że zdarzenie masowe trwa dopóty, dopóki występuje skrajna dysproporcja pomiędzy potrzebami ze strony ofiar a możliwościami niesienia pomocy. Zatem, nie przez cały czas działań ratowniczych.

---

[3] J. Ciećkiewicz, *Rola szpitala w zabezpieczeniu medycznym katastrofy. Wprowadzenie do Medycyny Ratunkowej*, VIII Zimowa Szkoła Anestezji, Intensywnej Terapii i Medycyny Ratunkowej, Karpacz 1999, s. 1-6.

[4] J. Konieczny, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Garmond, Poznań-Warszawa 2001, s. 45.

Szczególnym rodzajem wypadku (zdarzenia) masowego jest zdarzenie określane w literaturze przedmiotu mianem (ang.) Mega-Casualty Incident. W Polsce spotyka się określenie katastrofa masowa. Przykładem tego typu zdarzenia był atak terrorystyczny w USA na Światowe Centrum Handlu 11 września 2001 roku. To zdarzenie w sposób naturalny stało się również katastrofą dla lokalnego systemu służb ratowniczych.

Inaczej określamy natomiast wypadek mnogi (ang. Multi-Patient Incident), który jest nagłym zdarzeniem w wyniku, którego powstaje grupa poszkodowanych, którą można zaopatrzyć na miejscu zdarzenia w sposób rutynowy, przy wykorzystaniu dostępnych na miejscu sił i środków. Nie występuje znacząca dysproporcja pomiędzy potrzebami ze strony ofiar a możliwościami niesienia pomocy. Po wstępnej segregacji, pomoc medyczna udzielana jest wszystkim poszkodowanym. W razie konieczności zawsze podejmowana jest resuscytacja krążeniowo-oddechowa. Nie ma konieczności wydzielania grupy ofiar określanej mianem „nie do uratowania.". W zależności od miejsca zdarzenia, liczby ofiar i rodzaju obrażeń, wydolności lokalnych służb ratowniczych i lecznictwa szpitalnego, ten sam wypadek może przybrać formę zdarzenia mnogiego, masowego lub katastrofy[5].

Wypadki masowe i katastrofy charakteryzuje pewna specyfika właściwa dla tego typu zdarzeń nadzwyczajnych. W przeważającej liczbie wypadków są to zdarzenia nagłe i niespodziewane, w czasie, których występuje duża, jak na możliwości lokalnych służb ratowniczych liczba poszkodowanych. Zdarzenia charakteryzują często trudne warunki terenowe i związany z tym utrudniony dostęp do poszkodowanych, często ofiar zaklinowanych w pojazdach czy znajdujących się w pod zwałami gruzu. Zdarzenia takie występują z reguły w trudnych warunkach atmosferycznych, czy ograniczonej widoczności, np. w nocy. Towarzyszy im chaos, zamieszanie, strach, często panika wśród ofiar zdarzenia. Ratownicy zawsze działają pod dużym obciążeniem emocjonalnym wynikającym z rozmiaru i charakteru zdarzenia, i niespotykanych w codziennej pracy trudności[6].

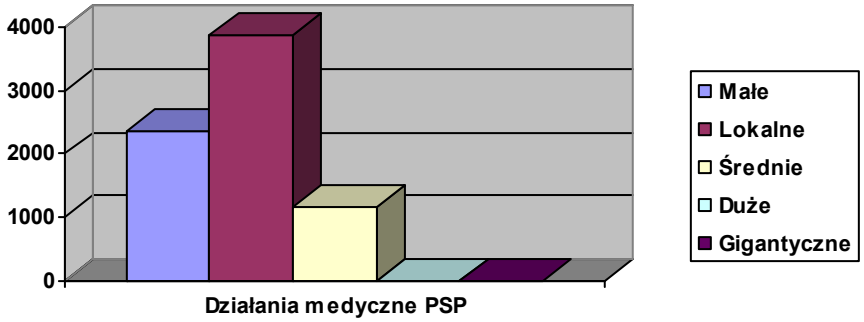
Działania medyczne prowadzone również przez strażaków PSP, stanowią tylko niewielką część całości działań ratowniczych. Dane liczbowe dotyczące tego typu zdarzeń przedstawiono w poniższych tabelach i na wykresach.

[5] A. Trzos, M. Rusiński, *Medycyna ratunkowa w wypadkach masowych i katastrofach*, Medycyna Intensywna i Ratunkowa, tom 5, nr 3, 2002, s. 323.
[6] J. Jakubaszko, A. Ryś, *Ratownictwo medyczne w Polsce*, Zdrowie i zarządzanie sp. z o.o. Kraków,2002, s. 76.

Tabela 1. Udział jednostek PSP w zdarzeniach medycznych w roku 2009 na terenie całego kraju, w podziale na wielkość zdarzenia

Rodzaj, wielkość	Medyczne
MIEJSCOWE ZAGROŻENIA	Liczba
Małe	2369
Lokalne	3864
Średnie	1178
Duże	15
Gigantyczne	0
RAZEM:	**7426**

Źródło: http//kgpsp.gov.pl



Wykres 1. Udział jednostek PSP w zdarzeniach medycznych w roku 2009 na terenie całego kraju w podziale na wielkość zdarzenia
Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Udział jednostek PSP w zdarzeniach medycznych w roku 2009 na terenie całego kraju w podziale na województwa

Miejsce zdarzenia w podziale na województwa	**Rodzaj zdarzenia**
Powiat/Gmina	***Medyczne***
dolnośląskie	675
kujawsko-pomorskie	409
lubelskie	122
lubuskie	209
łódzkie	610
małopolskie	581
mazowieckie	510
opolskie	183

Miejsce zdarzenia w podziale na województwa	Rodzaj zdarzenia
podkarpackie	320
podlaskie	215
pomorskie	922
śląskie	488
świętokrzyskie	263
warmińsko-mazurskie	396
wielkopolskie	1381
zachodniopomorskie	142
RAZEM	**7426**

Źródło: http//kgpsp.gov.pl

Personel medyczny jest często bezradny bez pomocy innych służb, a szczególnie bez wsparcia ze strony straży pożarnej. Tą trudną sytuację dodatkowo komplikuje konieczność współpracy z innymi podmiotami, które działają według własnych procedur, a w wypadku ich braku w oparciu o doraźną improwizację.

Rys. 1. Wypadek masowy
Źródło: www.ratownictwo.pl

Prowadzenie działań ratowniczych możemy podzielić na cztery fazy.

Pierwsza, tzw. wstępna, w zależności od rozmiaru zdarzenia, obejmuje pierwsze minuty lub godziny od wystąpienia zdarzenia. Ofiary w znacznym stopniu są zdane na siebie, współuczestników lub świadków zdarzenia. Decydującą rolę

w ratowaniu ofiar w stanie zagrożenia życia odgrywają osoby umiejące udzielać pierwszej pomocy w tym ratownicy PSP, którzy posiadają przeszkolenie z zakresu udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. Ze względu na hierarchię zagrożeń życia dla poszczególnych ofiar najważniejsze może być udrożnienie dróg oddechowych, zwłaszcza u nieprzytomnych oraz podtrzymanie oddechu i zatamowanie krwawienia. Ale dla nich wszystkich najważniejsze okazuje się wezwanie służb ratowniczych, ponieważ dopiero od tej chwili lokalny system ratownictwa dowiaduje się o zaistniałym wypadku i może rozpocząć swoje działania mające na celu udzielenie wszechstronnej pomocy.

Dobrze jest, jeśli wzywający pomocy potrafi przekazać odpowiedni zakres istotnych informacji dotyczących miejsca i rodzaju zdarzenia, drogi dojazdu, liczby poszkodowanych i charakteru doznanych przez nich obrażeń, a także ewentualnego niebezpieczeństwa. Jeżeli tego nie potrafi, rolą dyspozytora (w tym dyspozytora PSP) jest podjęcie próby dopytania się te szczegóły[7].

Druga faza tzw. ***faza konsolidacji*** rozpoczyna się w momencie przybycia na miejsce zdarzenia służb ratowniczych. Na tym etapie dochodzi do stopniowego opanowywania sytuacji. Ogromną rolę zaczyna odgrywać organizacja działań, zarządzanie służbami ratowniczymi i możliwość zgromadzenia adekwatnych do potrzeb sił i środków.

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, podobnie jak w większości innych krajów, jeżeli w akcji ratunkowej biorą udział jakieś jednostki KSRG, ich dowódca jest automatycznie kierującym działaniami ratowniczymi, a więc dowódcą wszystkich służb, w tym także i medycznych (przeważnie jest nim oficer PSP, lub koordynator medycznych działań ratunkowych z ramienia PSP). Jedynym wyjątkiem mogą być akcje w wypadku aktów terroru, kiedy utrzymuje się wynikające z nich niebezpieczeństwo, bo wtedy dowodzenie obejmuje policja. We wszystkich innych sytuacjach to właśnie oficer straży pożarnej ma głos decydujący. On, m.in. swoimi działaniami, określa wyznaczoną strefę wokół miejsca zdarzenia jako niebezpieczną i jemu podlega koordynujący medyczne działania ratunkowe, a więc przełożony zespołów medycznych[8].

W dalszym etapie akcja ratownicza powinna się toczyć według wypracowanych schematów i zgodnie z zaplanowanymi wcześniej i uzgodnionymi zasadami na trzech poziomach:

- strategicznym,
- taktycznym,
- wykonawczym.

Punkt dowodzenia akcją**,** co odpowiada poziomowi taktycznemu, powinien się znaleźć jak najbliżej miejsca wypadku, z zachowaniem jednak zasad

[7] M. Goniewicz, *Zadania ochrony zdrowia w zabezpieczeniu zdarzeń masowych i sytuacji nadzwyczajnych*. Medycyna Intensywna i Ratunkowa, 2004,t.7,2,101-108.
[8] J. Ciećkiewicz, Rola .., dz., cyt., s. 32.

bezpieczeństwa. Za jak najbliższym usytuowaniem punktu dowodzenia przemawia wiele czynników, a zwłaszcza taki, że bliska zdarzeniu lokalizacja umożliwia najlepszy wgląd w bieżącą sytuację, rozeznanie skali potrzeb i możliwość szybkiego podejmowania właściwych decyzji. Następny, również bardzo istotny, powód to obecność na miejscu przedstawicieli wszystkich służb biorących udział w akcji, którzy mają wtedy łatwy i bezpośredni kontakt zarówno z dowodzącym akcją, jak i wzajemny. Nieodzownym zapleczem działań podejmowanych na miejscu zdarzenia musi być centrum operacyjne pracujące na poziomie strategicznym. Przy sprawnej łączności może być ono zlokalizowane nawet w znacznej odległości od miejsca toczącej się akcji. Decyzje tu podejmowane muszą się opierać na zakresie informacji otrzymywanych z poziomu taktycznego. Taką funkcję może pełnić powiatowy sztab kryzysowy**,** który pracuje opierając się na strukturze i rozbudowanych liniach łączności CPR i PSP. Kolejnym zadaniem do wykonania na poziomie operacyjnym jest zawiadamianie o wypadku masowym okolicznych szpitali i ośrodków specjalistycznych oraz stawianie ich w stan gotowości do przyjmowania zwiększonej liczby pacjentów, a następnie monitorowanie ich wydolności. Inaczej mówiąc, chodzi o bieżące orientowanie się ilu pacjentów i w jakim stanie każdy okoliczny szpital może przyjąć, tak by udzielić im bezzwłocznie potrzebnej pomocy. Centrum operacyjne jest też właściwym miejscem, w którym powinno się organizować udzielanie informacji rodzinom i bliskim ofiar masowego wypadku. W tym celu powinno się uzyskiwać bieżące informacje dotyczące ich rozmieszczania w szpitalach i szybko podać do publicznej wiadomości odpowiednie numery telefonów. Z tym łączy się też organizowanie informacji o wypadku dla radia, telewizji i prasy. Funkcję tę również bardzo często wypełnia rzecznik prasowy PSP[9].

W obrębie strefy niebezpiecznej działają wyłącznie ratownicy PSP, a niekiedy w szczególnych sytuacjach lekarze-strażacy. Działanie w strefie, która z powodu różnorakich utrzymujących się zagrożeń - takich jak ogień, uwolnione lub grożące uwolnieniem substancje toksyczne czy też możliwość zawalenia się budynku - jest uznana za niebezpieczną, wymaga odpowiedniego wyszkolenia oraz właściwych ubrań ochronnych i specjalistycznego sprzętu. Wprowadzenie w jej obręb personelu innych służb, które nie spełniają tych wymogów, mogłoby stworzyć dla nich nieuzasadnione niebezpieczeństwo i grozić niepotrzebnym zwiększeniem liczby ofiar[10].

Za zdrowie i życie ludzi znajdujących się w strefie niebezpiecznej odpowiadają również ratownicy-strażacy. Ich naczelną misją jest oczywiście opanowanie zagrożenia, a w zakresie ratownictwa ewakuowanie znajdujących się tam ludzi poza obszar zagrożony. W tym celu muszą oni niektórym z poszkodowanych udzielać pomocy stosownie do posiadanych kwalifikacji, wykonując przy

[9] Tamże, s. 33.
[10] J. Ciećkiewicz, *Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych*, Wydawnictwo Medyczne Górnicki, Wrocław 2005, s, 51.

tym czynności z zakresu ratownictwa, takie jak udrożnienie dróg oddechowych i proste zabezpieczenie ich drożności czy też zatamowanie krwawienia zewnętrznego. Części poszkodowanych wystarcza ułatwienie drogi wyjścia, część zaś muszą strażacy wynosić. Jak długo trwa realne niebezpieczeństwo, życie wszystkich jest zagrożone, trudno jest więc ustalać pierwszeństwo udzielania pomocy i priorytetem jest ewakuacja do strefy bezpiecznej. Z punktu widzenia zasad medycyny katastrof można nawet powiedzieć, że w sytuacjach skrajnych, kiedy można się liczyć z bardzo dużą liczbą ofiar, zasadę czynienia jak najwięcej dla jak największej liczby poszkodowanych realizuje się najpełniej, wyprowadzając możliwie jak najszybciej zdolnych do samodzielnego poruszania się, bo oni mają największe szanse przeżycia[11].

Na granicy strefy niebezpiecznej odpowiedzialność za zdrowie i życie przejmują zespoły ratownictwa medycznego. I w tym miejscu nie kończy się działalność strażaków związana z ratownictwem medycznym. W razie potrzeby to oni są najbardziej kompetentni, aby w razie skażenia wymagającego dekontaminacji organizować ją i przeprowadzać. Właściwym do tego miejscem jest granica strefy bezpiecznej**.** Strażacy PSP w miarę możliwości pomagają nadal w opiece medycznej i przy transporcie chorych. Dlatego działania strażaków i zespołów ratownictwa medycznego muszą być w pełni skoordynowane. Aby przy współpracy uniknąć nieporozumień, trzeba pamiętać o tym, że straż pożarna jest formacją mającą swoją strukturę dowodzenia i członkowie zespołów ratownictwa medycznego nie mogą oczekiwać natychmiastowego wykonywania przez strażaków swoich poleceń. O pomoc należy zwracać się do dowódcy (KDR), którego zwykle można rozpoznać po czerwonym hełmie[12]**.**

Trzecia faza prowadzonych działań polega na usuwania skutków i z jednej strony obejmuje leczenie poszkodowanych w oddziałach ratunkowych i szpitalach, a z drugiej naprawę zniszczeń powstałych w miejscu katastrofy. Na tym etapie rozpoczynają się także prace dochodzeniowe, śledcze i wyjaśniające przyczyny zdarzenia.

Ostatnia, faza przywracania stanu pierwotnego, obejmuje likwidację odległych skutków zdrowotnych, psychologicznych, społecznych, ekonomicznych. Na tym etapie dokonuje się analiz i wypracowuje metody działania na przyszłość. Często faza czwarta stanowi proces wieloletni.

Często również strażacy realizują zadania z zakresu ratownictwa medycznego a w szczególności gdy:

- brak jest jednostek ochrony zdrowia zobowiązanych do udzielania specjalistycznej pomocy;
- zdarzenie ma charakter masowy;

[11] Tamże, s. 53.
[12] Tamże, s. 54.

– dostęp do poszkodowanych jest możliwy tylko przy użyciu sprzętu specjalistycznego lub/i ubrań ochronnych[13].

Każde przemieszczenie poszkodowanego siłami ratowników PSP jest ewakuacją ze strefy zagrożenia, a nie transportem medycznym. Na przykład poszkodowanego ewakuujemy z samochodu osobowego tylko wtedy gdy:

– istnieje zagrożenie zewnętrzne dla życia lub zdrowia wynikające z charakteru zdarzenia (np.: zagrożenie wybuchem, zawalenie się konstrukcji itp.);
– stwierdza się brak czynności życiowych i zachodzi konieczność podjęcia resuscytacji poszkodowanego w odpowiednich warunkach;
– stan poszkodowanego wskazuje na bezpośrednie zagrożenie życia, możliwe do usunięcia lub zminimalizowania po podjęciu natychmiastowych działań poza pojazdem (poszkodowany we wstrząsie, wymagający ułożenia przeciwwstrząsowego)[14].

Brak możliwości udzielenia poszkodowanemu pomocy lekarskiej jest również zagrożeniem. W takim przypadku strefa zagrożenia sięga do granicy obszaru skutecznych działań lekarskich. Dotyczy to również sytuacji, kiedy z powodu braku możliwości udzielenia pomocy przez zespół ratownictwa medycznego na miejscu zdarzenia zachodzi konieczność przemieszczenia poszkodowanego lub chorego w stanie bezpośredniego zagrożenia życia do szpitala lub na spotkanie z zespołem ratownictwa medycznego. Takie działania, realizowane w stanie wyższej konieczności, wymagają uzyskania, w miarę możliwości, decyzji lekarza zespołu ratownictwa medycznego, szpitalnego oddziału ratunkowego lub koordynatora ratownictwa medycznego PSP. Przed rozpoczęciem ewakuacji strażacy powinni (w miarę możliwości):

– zatamować krwotoki zewnętrzne;
– zapewnić drożność dróg oddechowych poszkodowanego;
– zapewnić stabilizację odcinka szyjnego kręgosłupa.

Zaniechanie wymienionych powyżej czynności ratowniczych może uczynić wysiłki ratowników, często narażających życie dla ratowania poszkodowanych, bezowocnymi. Racjonalna ocena aktualnego ryzyka i rozwoju zagrożenia w strefie pozwala ratownikowi na podjęcie decyzji, co do możliwości realizacji procedur ratowniczych. W praktyce pożar pojazdów (szczególnie samolotów) oraz zagrożenie wybuchem to sytuacje, które często wykluczają możliwość skutecznego wdrożenia

[13] G. Gugała (red), *Podstawy ratownictwa medycznego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i* innych *ratowników Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego*, KG PSP, Warszawa 2006, s. 17.
[14] Tamże, s. 18.

jakichkolwiek medycznych procedur ratowniczych przed ewakuacją poszkodowanych ze strefy zagrożenia[15].

Zdarzenia, w których siły PSP wstępnie przeprowadziły rozpoznanie wskazują na to, że liczba osób kwalifikujących się do natychmiastowej pomocy, pozostaje w dysproporcji do własnych możliwości ratowniczych. W takim przypadku KDR powinien uznać zdarzenie za masowe i wdrożyć stosowne procedury. W takich sytuacjach szczególnie trudne jest zachowanie skuteczności działania tzw. „łańcucha ratowniczego".

Łańcuch dla sił PSP rozpoczyna się w miejscu wypadku i obejmuje:

- poszukiwanie;
- pierwszą pomoc medyczną;
- ewakuację;
- specjalistyczną pomoc medyczną.

Następnym ogniwem łańcucha jest transport specjalistyczny w czasie, którego niejednokrotnie realizowane są specjalistyczne procedury ratujące życie. Procedury łańcucha ratowniczego zyskują swoją kulminację w szpitalu, gdzie zgodnie z powszechnie przyjętą zasadą „złotej godziny", rozpoczynać się powinno leczenie specjalistyczne.

Istotą postępowania narzucającą kolejność podejmowanych działań jest segregacja ofiar w zależności od stanu zagrożenia zdrowia i życia. Segregacja - to proces określania priorytetów leczniczo-transportowych. Ma ona za zadanie optymalne wykorzystanie do ratowania życia i zdrowia dostępnych aktualnie sił i środków oraz ustalenie stopnia zagrożenia życia, określenie kolejności udzielania pomocy z uwzględnieniem konieczności natychmiastowego transportu do szpitala[16].

W tym celu również w procedurach PSP wyszczególniono dwa rodzaje segregacji:

- pierwotna - w wykonaniu ratowników krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (oznaczenie poszkodowanych w tym przypadku powinno odbywać się przy użyciu trzech kolorów: czerwonego, żółtego i zielonego);
- wtórna - w wykonaniu lekarza przy użyciu karty segregacyjnej.

Segregacja pierwotna - to podział ofiar na kategorie w miejscu zdarzenia. Jest ona przeprowadzana przez udzielających pierwszej pomocy. Ma na celu identyfikację ofiar wymagających natychmiastowej pomocy medycznej. Tych, którzy nie mogą czekać. W tym celu, w Kalifornii (USA) grupa lekarzy i pielęgniarek ratunkowych, współpracująca ze strażakami, opracowała system prowadzenia segregacji, w skrócie nazwany START (ang. Simple Triage and Rapid Treatment - prosta segregacja i szybkie leczenie). W prosty sposób zostaje tu oceniona zdolność chodze-

[15] *Wytyczne do organizacji ratownictwa medycznego w Krajowym Systemie Ratowniczo - Gaśniczym Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej*, KG PSP, Warszawa 2008, s. 21.
[16] G. Gugała (red), *Podstawy*.., dz., cyt., s. 18.

nia, stan świadomości, możliwość samodzielnego oddychania, stan krążenia i nawrót kapilarny. Według założeń systemu ocena tych parametrów nie powinna trwać dłużej niż 30 sekund.

W sytuacji zdarzeń masowych u osób bez tętna i oddechu po udrożnieniu dróg oddechowych, nie rozpoczyna się czynności resuscytacyjnych. Zostają one przez lekarzy uznane za zmarłe. Ratownicy PSP natomiast nadają im wtórny priorytet leczniczo-transportowy oznaczając ich kolorem żółtym.

W pierwszej kolejności do leczenia i ewentualnego transportu do szpitala kwalifikowani są poszkodowani, u których stwierdzono stan bezpośredniego zagrożenia życia: urazy czaszkowo-mózgowe (zarówno z zachowaną, jak i bez zachowanej świadomości), wstrząs, ciężkie obrażenia klatki piersiowej, niebezpieczeństwo niedrożności dróg oddechowych, utratę świadomości. Grupę tę oznaczamy kolorem czerwonym[17].

Do drugiego stopnia pilności należą poszkodowani, dla których wczesne leczenie chirurgiczne jest z jednej strony bezwzględną koniecznością dla zapewnienia bezpośredniej szansy przeżycia, z drugiej zaś strony dla uniknięcia lub zmniejszenia komplikacji zagrażających życiu.

Zaliczeni do tej grupy posiadają priorytet przy transporcie do miejsca, gdzie możliwe jest pierwsze leczenie chirurgiczne. Należą tu zasadniczo: otwarte złamania kończyn i otwarte uszkodzenia stawów, rozległe uszkodzenia tkanek miękkich wymagające chirurgicznego opracowania, obrażenia klatki piersiowej, urazy układu moczowo-płciowego, urazy głowy bez utraty przytomności, urazy oczu[18].

Działający w strefie zagrożenia wyszkoleni ratownicy PSP, nieupoważnieni do stwierdzenia zgonu, oznaczają również osoby bez tętna i oddechu kolorem żółtym (w nocy za pomocą światła), nadając im wtórny priorytet transportowy. Osoby z oznakami życia są ewakuowane za pomocą standardowych noszy, a poruszające się o własnych siłach są wyprowadzane i grupowane w miejscu wyznaczonym dla grupy „zielonych".

Osobnicy, którzy doznali uszkodzeń ciała w najmniejszym stopniu lub ich stan pourazowy odpowiada fizjologii, a leczenie i ewakuacja są mniej pilne, są zaliczani do trzeciej kolejności udzielania pomocy. Znajdują się tutaj: obrażenia tkanek miękkich, takie jak otarcia i stłuczenia, lekkie oparzenia. Grupę tę oznaczamy kolorem zielonym. Praktyczna zasada opieki nad poszkodowanymi z grupy „zielonej" polega na zgrupowaniu ich w pozycji siedzącej w taki sposób, aby opiekujący się nimi ratownik miał możliwość stałej obserwacji ich twarzy. Należy przyjąć, że poszkodowani z grupy „zielonej" są w wyniku stresu psychicznego zagrożeni zachowaniami irracjonalnymi, a warunki oceny stanu zdrowia w zdarzeniu masowym nie pozwalają na jednoznaczne wykluczenie obrażeń wewnętrznych. Dla zachowania

[17] Tamże, s. 19.
[18] *Wytyczne do organizacji*.., dz. cyt. s. 22.

porządku w grupie „zielonych" i uniknięcia przypadków „maruderstwa" niezbędna może okazać się pomoc służb porządkowych[19].

Jak już wcześniej wspomniano zgodnie z polskim ustawodawstwem akcją ratowniczą dowodzi funkcjonariusz PSP - Kierujący Działaniami Ratowniczymi (KDR) i ma on zawsze obowiązek identyfikacji zagrożeń oraz wyznaczenia strefy zagrożenia.

Uznanie (w wyniku rozpoznania) zdarzenia za masowe powinno być udokumentowane przez Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR) lub Stanowisko Kierowania (SK) PSP. KDR powinien wyznaczyć miejsce zgrupowania poszkodowanych z grupy „zielonej", miejsce składowania zwłok i ustawienia namiotu ewakuacyjnego. Jakkolwiek namiot ewakuacyjny z osprzętem jest optymalnym sposobem zabezpieczenia poszkodowanych (głównie grupy „żółtej") w czasie oczekiwania na transport definitywny, jego rolę pełnić mogą również inne miejsca (np. autobus, wagon lub okoliczne budynki).

Warunkiem uznania zdarzenia za masowe jest stwierdzenie w wyniku segregacji, że liczba poszkodowanych uznanych za „czerwonych" przekracza możliwości własne podmiotu ratowniczego udzielenia im pomocy. Segregacja ma zasadnicze znaczenie dla właściwego wykorzystania ograniczonych (często bardzo znacznie), w stosunku do rozmiarów zdarzenia, możliwości ratowniczych. Jest to proces ciągły i dynamiczny, a prawidłowo prowadzony stwarza możliwość zmiany kategorii zaszeregowania poszkodowanych w jego trakcie. Np. zmiana kodu czerwonego na żółty, żółtego na czerwony lub zielonego na żółty lub czerwony świadczy o znaczeniu stałego nadzoru i konieczności segregacji wtórnej[20].

Ratownicy PSP są zobowiązani również do ewakuacji poszkodowanych ze strefy zagrożenia. Specyfiką polskiego ratownictwa jest dostępność lekarzy z załóg zespołów ratowniczych na miejscu zdarzenia. Pierwszy przybyły lekarz winien objąć obowiązki Koordynatora Medycznych Czynności Ratowniczych (KMCzR), współpracującego z KDR - Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym z dnia 8 września 2006 r. W szczególnych przypadkach rolę KMCzR może pełnić inna osoba, której kompetencje w zakresie ratownictwa medycznego są szersze, niż standardowo wyszkolonego strażaka, a więc lekarz będący przypadkowym świadkiem zdarzenia, pielęgniarka lub ratownik medyczny.

Osobny problem stanowi konieczność wyznaczenia miejsca składowania zwłok, do którego zobowiązany jest jak już wspomniano wyżej KDR z PSP. Powinien on tutaj zapewnić właściwy nadzór w celu zachowania szacunku dla majestatu śmierci.

Zarówno KDR, jak i KMCzR nie mogą odpowiadać za koordynację działań poza miejscem zdarzenia. Służyć temu mają tworzone, często na bazie PSP, centra powiadamiania ratunkowego. Właściwie funkcjonujące, powinny prowadzić stałą analizę możliwości poszczególnych placówek ochrony zdrowia włączonych do sys-

[19] G. Gugała (red), *Podstawy*.., dz., cyt., s. 19.
[20] Tamże, s. 20.

temu oraz podmiotów z nim współpracujących. Po otrzymaniu informacji od personelu służb ratowniczych o zakwalifikowaniu zdarzenia jako masowe (decyzję podejmuje dowódca lub kierownik pierwszej przybyłej na miejsce zdarzenia jednostki ratowniczej) CPR winien uruchomić odpowiednie procedury, rozpoczynając jednocześnie koordynację medycznych działań ratowniczych poza miejscem zdarzenia, tzn. kierując zespoły ratownictwa medycznego (po otrzymaniu informacji o potrzebach od KMCzR) do poszczególnych szpitali. CPR, jeśli zaistnieje taka konieczność, może również zadysponować użycie statku powietrznego jako środka transportu[21].

ZAKOŃCZENIE

Zamiarem autora było przekazanie informacji dotyczących współczesnej roli Państwowej Straży Pożarnej, którą formacja ta pełni podczas interwencji w tzw. zdarzeniach masowych w zakresie działań medycznych. Celowo pominięto obszar związany z masowymi skażeniami chemicznymi, gdyż wymaga on zupełnie odrębnej procedury działania.

Jak wynika z powyższej analizy rola Państwowej Straży Pożarnej w zdarzeniach masowych jest bardzo istotna, jednak wymaga stałej współpracy i koordynacji działań z innymi podmiotami ratowniczymi.

Należy pamiętać, że warunkiem zapewnienia skutecznej organizacji działań ratowniczych jest skoordynowanie przedsięwzięć wielu służb (w tym Państwowej Straży Pożarnej) i podmiotów, jak również organów władzy zarówno w fazie organizowania i koordynowania działań ratowniczych, jak i we wcześniejszej fazie sprawdzania przygotowanych procedur ratowniczych oraz w fazie ćwiczeń. Właściwą koordynację działań zapewnić mają nowoczesne stanowiska dyspozytorskie używające do odbioru, analizy i przetwarzania informacji różnych rodzajów komunikacji, do których należą: łączność przewodowa i radiowa, komputerowy system rejestrowania nadchodzących i wychodzących informacji, system pozycjonowania jednostek (GPS lub inny), system komputerowego wspomagania decyzji, oprogramowanie umożliwiające wizualizację informacji w czasie rzeczywistym na mapach cyfrowych.

Te nowoczesne technologie pozwalają na przyspieszenie obiegu informacji pomiędzy jednostkami poszczególnych służb, a także umożliwiają automatyczną realizację wielu czynności.

Należy również pamiętać, że w zdarzeniach z udziałem poszkodowanych, a szczególnie w zdarzeniach masowych, nadzór nad medycznymi działaniami ratowniczymi służb i podmiotów ratowniczych oraz koordynację tych działań przejmuje Koordynator Medycznych Działań Ratowniczych, podlegający w czasie działań ratowniczych Kierującemu Działaniem Ratowniczym i ściśle z nim współ-

[21] Tamże, s. 21.

pracujący. KDR współdziała z KMDR oraz z zespołami ratownictwa medycznego. W sytuacji braku na miejscu zdarzenia KMDR - koordynacja medycznych działań ratowniczych należy do Kierującego Działaniem Ratowniczym.

BIBLIOGRAFIA

[1] Ciećkiewicz J., *Rola szpitala w zabezpieczeniu medycznym katastrofy. Wprowadzenie do Medycyny Ratunkowej*, VIII Zimowa Szkoła Anestezji, Intensywnej Terapii i Medycyny Ratunkowej, Karpacz 1999.

[2] Goniewicz M., *Zadania ochrony zdrowia w zabezpieczeniu zdarzeń masowych i sytuacji nadzwyczajnych*. Medycyna Intensywna i Ratunkowa, t. 7., 2004.

[3] Grosset R., *Rola krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, w: *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, Inowrocław 2000.

[4] Gugała G. (red), *Podstawy ratownictwa medycznego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i innych ratowników Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego*, KG PSP, Warszawa 2006.

[5] Jakubaszko J., Ryś A., *Ratownictwo medyczne w Polsce*, Zdrowie i zarządzanie sp. z o.o. Kraków 2002.

[6] Karpel E., Jalowiecki P., Michalewski W. i in., *Wybrane problemy intensywnej terapii u chorych z ciężkimi obrażeniami wielonarządowymi*, Anest. Inten. Ter., 1992.

[7] Konieczny J., *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*. Wydawnictwo Panoptikos, Poznań 1995.

[8] Konieczny J.: *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*. Garmond, Poznań-Warszawa, 2001.

[9] Kubicki W., *Krajowy System Ratowniczo Gaśniczy*. Materiał z Konferencji: Wyposażenie techniczne jednostek KSRG – stan aktualny oraz kierunki rozwoju, Edura, Warszawa, 2003.

[10] Trzos A., Rusiński M.: *Medycyna ratunkowa w wypadkach masowych i katastrofach*, Medycyna Intensywna i Ratunkowa, tom 5, nr 3, 2002.

[11] *Wytyczne do organizacji ratownictwa medycznego w Krajowym Systemie Ratowniczo - Gaśniczym Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej*, KG PSP, Warszawa 2008.

ppłk dr Mariusz WOJCISZKO

SYSTEM SZKOLENIA OBRONNEGO W PAŃSTWIE (ZAGADNIENIA PODSTAWOWE)

WSTĘP

Zasady tworzenia i funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie ustalone zostały w dwóch powszechnie obowiązujących aktach prawnych: *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*[1] (która konstytuuje system szkolenia i przypisuje Radzie Ministrów zadanie w zakresie zapewnienia jego funkcjonowania) oraz *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego*[2] (wydanym na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 6 ust. 2 pkt 9 przywołanej ustawy i w celu jej wykonania). Upoważnienie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., zawiera organ właściwy do wydania rozporządzenia (tj. Radę Ministrów) i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Mając na uwadze istotę, zakres, jak również, skomplikowanie poszczególnych obszarów przygotowań obronnych, w tym również szkolenia obronnego, określonych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (dalej ustawa o p.o.o.) niezrozumiałym jest, iż ustawodawca zdecydował się jedynie na ich wymienienie (art. 6 ust. 1) oraz zamieszczenie (art. 6. ust. 2) upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych, zaniechując szerszego, ustawowego, uregulowania, tak ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa zagadnień. Obszary przygotowań obronnych utożsamiane są tu z *zadaniami RM wykonywanymi w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności* (określenia zadań nastąpiło w art. 6 ust. 1 ustawy o p.o.o.).

Powyższe starano się naprawić przy okazji prowadzonego w resorcie obrony narodowej procesu kodyfikacji prawa wojskowego (dalej KPW). Rozpoczęte

[1] Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz.150, z późn. zm.

w 2007 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej prace w zakresie kodyfikacji prawa wojskowego *(decyzja Nr 141/MON z dnia 16 marca 2007 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego)* zarzucone zostały z powodu wyborów parlamentarnych. Następnie wznowione przez ministra B. Klicha *decyzją Nr 292/MON z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie kodyfikacji przepisów prawa wojskowego* (niepublikowana), który w 2010 r. wydał kolejną *decyzję Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego* (niepublikowana). Decyzja Nr 154 uchylała wcześniejszą Nr 292. *Decyzją Ministra Obrony Narodowej Nr 154/MON z dnia 30 kwietnia 2010 r.* powołany został zespół do opracowania projektów założeń projektów ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego[3]. Jeden z podzespołów powołanego zespołu opracował *projekt założeń projektu ustawy o obronności*, jako jednej z ustaw kodyfikujących przepisy prawa wojskowego. Zakłada się, iż w ustawie o obronności poświęcony zostanie jeden rozdział problematyce szkolenia obronnego[4].

PLANOWANIE, ORGANIZOWANIE I REALIZOWANIE SZKOLENIA OBRONNEGO PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Obecnie obowiązujące rozporządzenie, zgodnie z określonym w upoważnieniu ustawowym zakresem spraw przekazanych do uregulowania, reguluje organizację szkolenia obronnego w państwie, podmioty objęte tym szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji szkolenia obronnego oraz właściwość organów w tych sprawach. Natomiast sam obszar *szkolenia obronnego,* w świetle postanowień przywołanego aktu prawnego, swym zakresem obejmuje przygotowanie osób, którym powierzono wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, a także uczestniczących w wykonywaniu tych zadań. Ponadto kształtowanie umiejętności współdziałania organów i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne z odpowiednimi dowództwami i jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych (dalej SZ) i wojsk sojuszniczych oraz przygotowanie elementów systemu obronnego państwa do działania podczas podwyższania gotowości obronnej i w czasie wojny, jak również kształtowanie świadomości obronnej osób podlegających szkoleniu[5]. W tym miejscu należy już podkreślić, iż w praktyce szkolenie na podstawie przywołanego aktu prawnego, jest realizowane w odniesieniu do pozamilitarnych struktur obronnych państwa, tj. administracji publicznej (rządowej, samo-

[3] Patrz: M. Wojciszko, Formalnoprawne *uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie,* [w] Praca zbiorowa, *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy),* Warszawa 2011 r., s. 142.
[4] Więcej ibidem, s. 142-143.
[5] § 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia.

rządowej i państwowej) przedsiębiorców i innych podmiotów realizujących zadania obronne. Proces szkolenia obronnego odbywa sie w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez elementy systemu obronnego państwa w czasie pokoju.

Podstawowym celem szkolenia obronnego realizowanego na podstawie rozporządzenia jest *nabywanie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienie kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań, a także poznanie zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny.*

Innymi słowy celem szkolenia obronnego jest przygotowanie kadry kierowniczej administracji publicznej i przedsiębiorców oraz zespołów zadaniowych (tu głównie osób realizujących zadania obronne w danym organie, komórce, czy jednostce organizacyjnej) do działania w sytuacji podwyższania gotowości obronnej państwa, w tym uzyskanie zadawalającego poziomu wiedzy oraz umiejętności wymaganych do realizacji zadań obronnych, zawartych w obowiązujących aktach prawnych, jak również w dokumentach wykonywanych w ramach planowania obronnego (m.in. w planach operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej i województw). Przy czym, zasadnym jest podkreślenie, iż od 2010 r. za szczególnie istotny element szkolenia obronnego przyjęto nabywanie praktycznych umiejętności wykonywania zadań obronnych.

Biorąc pod uwagę *istotę szkolenia obronnego* (co do zasady jest to przygotowanie osób i struktur do sprawnego funkcjonowania w sytuacji szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czasie wojny) oraz *cel szkolenia* (określony powyżej) - procesem szkolenia należy obejmować (tak to jest też realizowane) głównie osoby włączone w proces przygotowań obronnych państwa, w szczególności poprzez realizację przydzielonych im zdań obronnych. W świetle powyższego w rozporządzeniu postanowiono, iż w szkoleniu obronnym uczestniczą:

1. osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej (m.in. ministrowie, sekretarze stanu, podsekretarze stanu i dyrektorzy generalni ministerstw, osoby pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej (COAR) i ich zastępcy, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy, kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych (j.o.) wykonujących zadania obronne i ich zastępcy, a także wojewodowie i wicewojewodowie, marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy, dyrektorzy departamentów i ich zastępcy, kierownicy biur i samodzielnych wydziałów w urzędach obsługujących ministrów, urzędach centralnych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania obronne, a także dyrektorzy wydziałów w urzędach wojewódzkich i ich zastępcy);
2. kierownicy j.o. podległych i nadzorowanych przez ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, osoby pełniące funkcje COAR, kierowników urzędów centralnych, kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wyko-

nujących zadania obronne, wojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (patrz § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a i b rozp.), oraz pracownicy tych jednostek zatrudnieni na stanowiskach związanych z obronnością lub prowadzący sprawy związane z wykonywaniem zadań obronnych;
3. przedsiębiorcy wykonujący zadania obronne oraz wyznaczeni przez nich pracownicy;
4. osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji.

Przyjmować należy, iż użyty w rozporządzeniu zwrot „w szkoleniu obronnym uczestniczą" oznacza obowiązek uczestniczenia w szkoleniu. Zatem zgodnie z obowiązującym prawem osoby o których mowa powyżej winne być włączane w proces szkolenia. Rozporządzenie wskazuje jednocześnie na osoby, które mogą uczestniczyć w szkoleniu według określonych zasad (tzw. uczestnictwo fakultatywnie). Są to:

1. posłowie i senatorowie – za wyrażoną przez nich zgodą;
2. inne osoby niewymienione wśród osób obowiązkowo uczestniczących (tj. w § 3 ust. 1) skierowane przez organy władzy publicznej - za zgodą tych osób; - zgłoszone do organu sprawującego funkcję koordynatora szkolenia obronnego (§ 3 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1), przez władze związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji przedsiębiorców i pracodawców, partii politycznych, stowarzyszeń i fundacji, a także przez redaktorów naczelnych dzienników i czasopism, nadawców programów radiowych i telewizyjnych oraz ośrodki opiniotwórcze i inne instytucje.

Ponadto postanawia się, iż osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji publicznej (m.in. ministrowie, ich zastępcy i dyrektorzy generalni ministerstw, osoby pełniące funkcje COAR i ich zastępcy, kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy, wojewodowie i wicewojewodowie; marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz ich zastępcy) uczestniczą, a posłowie, senatorowie i inne osoby zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia, mogą uczestniczyć w szczególności w szkoleniu prowadzonym w formie wyższych kursów obronnych.

Dla zapewnienia osiągnięcia celu szkolenia obronnego w § 4 ust. 2 postanawia się, iż szkolenie prowadzone jest w formie zajęć teoretycznych i praktycznych oraz ćwiczeń, w tym treningów i gier, o zasięgu terenowym, wojewódzkim, regionalnym, działowym, krajowym i międzynarodowym. Szkolenie prowadzi się również w formie wyższych kursów obronnych oraz innych form kształcenia w państwowych szkołach wyższych, w tym w akademiach wojskowych. Z zapisów rozporządzenia, jak i dokumentów planistycznych i kierunkujących proces szkolenia obronnego, wynika, iż składa się on z trzech elementów (etapów): planowania, organizacji i realizacji - są one wzajemnie powiązane, a wraz z organami

i ustanowionymi między nimi formalnoprawnymi relacjami tworzą system szkolenia obronnego[6].

Na potrzeby wdrożenia, a następnie właściwego funkcjonowania systemu szkolenia obronnego ustanawia się tzw. organizatorów i koordynatorów szkolenia obronnego. Wypełnianie funkcji w zakresie organizowania szkolenia obronnego zostało powierzone właściwym organom administracji publicznej. W świetle § 5 rozporządzenia są to:

1. prezes RM - w odniesieniu do szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń o zasięgu międzynarodowym i krajowym, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na pięć lat;
2. minister ON - w odniesieniu do szkolenia prowadzonego w formie ćwiczeń regionalnych, obejmujących obszar dwóch lub więcej województw, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata oraz prowadzonego w formie wyższych kursów obronnych;
3. właściwy minister - w odniesieniu do szkolenia organizowanego w ramach kierowanego przez niego działu administracji rządowej, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz realizowanego w formie ćwiczeń działowych, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
4. wojewoda - w odniesieniu do szkolenia organizowanego w województwie, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych, realizowanych w cyklu rocznym oraz realizowanego w formie ćwiczeń wojewódzkich, obejmujących dwa lub więcej powiatów na obszarze województwa, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata;
5. marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta - w odniesieniu do szkolenia w samorządzie terytorialnym, odpowiednio województwa, powiatowym i gminnym, prowadzonego w formie zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w cyklu rocznym oraz prowadzonego w formie ćwiczeń terenowych lub wojewódzkich, które przeprowadza się nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Koordynatorami szkolenia obronnego, mającymi określone uprawnienia z tego tytułu w stosunku do organizatorów szkolenia, są prezes RM, ministrowie i wojewodowie, przy czym prezes RM koordynuje szkolenie organizowane przez ministrów i wojewodów za pośrednictwem ministra ON. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej koordynują szkolenie organizowane przez kierowników jednostek organizacyjnych im podległych i przez nich nadzorowanych oraz przez inne podmioty funkcjonujące w dziale, jeżeli przypisano tym podmiotom funkcję organizatora szkolenia obronnego. Wojewodowie sprawują koordynację szkolenia obronnego w stosunku do szkolenia organizowanego przez organy samo-

[6] Patrz M. Wojciszko, op. cit., s. 144.

rządu terytorialnego określone w rozporządzeniu (marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Koordynatorzy i organizatorzy szkolenia w ramach spełnianych funkcji realizują określone rozporządzeniem zadania. W świetle § 6 ust. 1 do obowiązków organizatora szkolenia należy:

- kwalifikowanie osób podlegających szkoleniu;
- opracowywanie programów szkolenia (w zależności od organizatora szkolenia opracowywane są sześcio- i trzyletnie programy szkolenia);
- opracowywanie planów szkolenia oraz uzgadnianie tych planów w zakresie terminów i tematów szkolenia z koordynatorem szkolenia (plan szkolenia powinien określać, w szczególności: tematy, formy, terminy, miejsce i uczestników szkolenia);
- zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z organizacją i realizacją szkolenia (powyższe nie dotyczy szkoleń, organizowanych przez prezesa RM i organy samorządu terytorialnego, są one finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest odpowiednio minister ON i właściwy wojewoda);
- zapewnianie właściwych warunków do realizacji procesu szkolenia;
- prowadzenie dokumentacji szkoleniowej.

Natomiast do zadań koordynatorów szkolenia należy w szczególności:

- wytyczanie głównych kierunków szkolenia dla organizatorów szkolenia
- uzgadnianie planów szkolenia opracowywanych przez organizatorów szkolenia.

Prawodawca wymieniając w rozporządzeniu zadania koordynatorów szkolenia, użył zwrotu *w szczególności.* W związku z czym wnioskować można, iż wyszczególnione w rozporządzeniu zadania koordynatora, polegające na: *wytyczaniu głównych kierunków szkolenia obronnego dla organizatorów szkolenia* i *uzgadnianiu planów szkolenia*[7], są niejedynymi, jakkolwiek przypuszczać należy że najważniejszymi. Wartym podkreślenia jest to, iż z zapisów rozporządzenia pośrednio wynika kolejne, trzecie zadanie dla koordynatora szkolenia obronnego. **Zadanie polegające na przyjmowaniu i włączaniu do odpowiedniej formy szkolenia, osób zgłaszanych do szkolenia obronnego przez podmioty określone w § 3 ust. 2 pkt 2 lit. b** (patrz § 3 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1). Obok zadań określonych wprost w rozporządzeniu, innych zadań dla koordynatora szkolenia obronnego należałoby poszukiwać wykorzystując znaczenie samego pojęcia *koordynacja.*

W znaczeniu ogólnym *koordynacja* może być przedstawiona jako uzgadnianie (uporządkowanie) wzajemnego działania (współdziałania), zgranie czegoś z czymś, harmonizowanie, współdziałanie, współgranie. Harmonizacja wzajemnego

[7] § 10 ust. 2

stosunku czynników wytwórczych w osiąganiu celów. Jest to zsynchronizowanie działań cząstkowych w czasie i przestrzeni[8].

Następnie zapisy *rozporządzenia RM z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*[9], stanowią również podstawę do określenia zadań dla koordynatorów szkolenia obronnego. Przedmiotowy akt jest aktem wykonawczym do ustawy o p.o.o. oraz stanowi swego rodzaju spoiwo, podstawę dla sposobu realizacji zadań wynikających z innych aktów prawnych, w szczególności wykonawczych do ustawy o p.o.o. Chodzi tu głównie o rozporządzenia RM wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy, regulujące wykonywanie zadań obronnych w ramach poszczególnych obszarów przygotowań obronnych państwa (m.in. przygotowania systemu kierowania obroną narodową, przygotowania na potrzeby obronności państwa służby zdrowia, łączności, transportu itp.), jak również określające zadania i kompetencje dla organów administracji państwowej i przedsiębiorców.

Przedmiotowe rozporządzenie określa ogólne zasady wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (zatem również zadań dotyczących szkolenia obronnego), przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także przedsiębiorców i inne podmioty. Ogólne zasady wykonywania zadań obejmują:

1. tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań obronnych;
2. koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach;
3. współdziałanie organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
4. zapewnianie warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych.

Koordynowanie planowania i realizacji zadań obronnych w ramach działów administracji rządowej i w województwach obejmuje:

1. podział zadań obronnych, a także ustalanie organu wiodącego i organów współuczestniczących w wykonywaniu tych zadań, stosownie do ich możliwości wykonawczych;
2. określanie procedur wykonywania zadań obronnych;
3. uzgadnianie i akceptowanie planów i harmonogramów wykonywania zadań obronnych;
4. bilansowanie potrzeb niezbędnych do wykonania zadań obronnych, w szczególności uwzględniając ich skutki ekonomiczne, społeczne i międzynarodowe;

[8] Por. *Słownik wyrazów obcych.* Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002.
[9] Dz.U. z 2004 r. Nr 16, poz. 152.

5. inicjowanie współdziałania przy wykonywaniu zadań obronnych;
6. określanie priorytetów wykonywania zadań obronnych[10].

W związku z powyższym, do innych zadań koordynatora szkolenia obronnego, nie określonych wprost w rozporządzeniu, zaliczyć można zadania odnoszące się do: *podziału zadań* (np. podział zadań w ramach wspólnie realizowanych przedsięwzięć szkoleniowych); *ustalenia podmiotu wiodącego i współuczestniczącego* w realizacji ustalonych wcześniej zadań; *określenia procedur* (np. realizacji zadań, czy określenie zasad realizacji szklenia obronnego, obecnie takie są ujęte w wytycznych MON); *uzgadnianie dokumentów* wytwarzanych w ramach planowania szkolenia (obecnie jest ono realizowane w odniesieniu do rocznych planów szkolenia obronnego); *bilansowania potrzeb*; *inicjowania współdziałania*; *określania priorytetów* (np. w realizacji ustalonych wcześniej zadaniach, koordynator szkolenia określa priorytety szkolenia na dany okres planistyczny).

Istotnym dokumentem wydawanym na potrzeby szkolenia obronnego przez ministra ON, w ramach wypełnianej przez niego funkcji koordynatora szkolenia organizowanego przez ministrów kierujących działem administracji rządowej i wojewodów są *Wytyczne ministra obrony narodowej dla ministrów i wojewodów do szkolenia obronnego* (dalej *Wytyczne ministra ON*). Wydawanie przez ministra ON wytycznych do szkolenia obronnego, co dwa lata na sześcioletni okres planistyczny, jest realizacją jednego z wprost wymienionych w rozporządzeniu zadań, tj. *wytyczania głównych kierunków szkolenia obronnego*[11]. Przy opracowywaniu *Wytycznych ministra ON,* obok przywołanego rozporządzenia, wykorzystywane są ustalenia zawarte w: *„Raportach o stanie obronności RP", „Ocenach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP", „Wytycznych RM do programowania przygotowań obronnych RP"* oraz *„Programach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP"*. Kolejne edycje *Wytycznych ministra ON* zawierały odpowiednie załączniki mające na celu wspieranie procesu planowania i realizacji szkolenia obronnego w obejmowanym wytycznymi okresie planistycznym. Były to m.in. wzory programów i planów szkolenia obronnego, wykazy grup szkoleniowych w ministerstwach (działach administracji rządowej) i w województwach oraz szczególnie istotne *„Plany ćwiczeń międzynarodowych, krajowych i regionalnych"* oraz *„Wykazy przedsięwzięć szkoleniowych Sił Zbrojnych RP w których proponuje się udział przedstawicieli pozamilitarnych struktur obronnych państwa"*. Więcej miejsca w/w załącznikom do

[10] § 4 ust. 2.

[11] Dotychczas minister ON wydawał cztery razy wytyczne do szkolenia obronnego, na lata: 2005 – 2010; 2007 – 2012; 2009 – 2014 i 2011 – 2016 [na temat zasad wydawania przez ministra wytycznych do szkolenia obronnego patrz M. Wojciszko, Formalnoprawne *uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie,* [w] Praca zbiorowa, *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy),* Warszawa 2011 r.].

wytycznych ministra ON poświęcono w publikacji autora nt. *Formalnoprawne uwarunkowania organizacji szkolenia obronnego w państwie*[12].

Już pierwsza edycja wytycznych na lata 2005-2010, zawierała w/w załączniki, do przedmiotowego dokumentu dołączono również *„Podstawowe terminy, zasady i ustalenia organizacji ćwiczeń obronnych”,* gdzie m.in. wyjaśnione zostały pojęcia: zajęć teoretycznych, praktycznych (w tym ćwiczeń, treningów i gier obronnych, także opis wymienionych w rozporządzeniu rodzajów ćwiczeń), zostały również przedstawione zasady przygotowania, organizacji i przeprowadzenia ćwiczeń (w tym m.in. osoby funkcyjne oraz dokumenty opracowywane na potrzeby ćwiczenia). Dla przykładu w wytycznych 2005-2010 przez *ćwiczenia obronne rozumie się najwyższą formę realizacji szkolenia, prowadzoną na różnych szczeblach organizacji administracji publicznej, w ramach której szkoleni nabywają praktycznych umiejętności działania w zespole w zakresie wymaganym przy wykonywaniu powierzonych zadań obronnych oraz utrzymywaniu tych umiejętności.*

Działający obok ministra ON koordynatorzy szkolenia obronnego (ministrowie i wojewodowie) zadanie dotyczące wytyczania głównych kierunków szkolenia realizują w większości (również) w drodze wydawanych (w tym przypadku corocznie)[13] przez siebie *Wytycznych do szkolenia obronnego* realizowanego odpowiednio w DRA/województwie. Niemniej jednak część ministrów kierujących działem administracji rządowej i wojewodów wytycza główne kierunki szkolenia w innej formie (np. w drodze aktów kierowania wewnętrznego, czy w koncepcjach realizacji zadań obronnych, gdzie jedną z części koncepcji stanowią wytyczone główne kierunki szkolenia obronnego). Dzieje się tak dlatego, ponieważ prawodawca nie określił formy w jakiej mają być wytyczane główne kierunki szkolenia obronnego.

Z przeprowadzanych okresowych przeglądów obronnych, które obejmują m.in. analizę danych liczbowych i opisowych ocen stanu przygotowań obronnych, sporządzanych w formie *Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych* odpowiednio działu administracji rządowej, COAR albo województwa - wynika, że *system szkolenia obronnego przyjął postać sformalizowanego procesu organizacyjno-planistycznego realizowanego przez ministrów, właściwe podmioty funkcjonujące w ramach DAR, wojewodów oraz przez organy samorządu terytorialnego. W znaczący sposób wspomaga realizację przygotowań obronnych w państwie i podnosi poziom wiedzy kadry kierowniczej. Realizację zadań na rzecz funkcjonowania systemu szkolenia włączono w bieżącą działalność tych organów administracji publicznej, którym powierzono obowiązek wykonywania zadań obronnych. Ponadto już w trzy lata od wejścia w życie rozporządzenia przyjęty został jed-*

[12] Zamieszczona w pracy zbiorowej: *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa (teoria i praktyka – wybrane problemy),* Warszawa 2011 r.

[13] Minister ON wytycza główne kierunki szkolenia obronnego raz na sześć lat, pozostali koordynatorzy raz na rok.

nolity i spójny system planowania szkolenia, jak też zakres i sposób opracowywania dokumentów na potrzeby szkolenia. Dokumenty te stanowią właściwą podstawę do prowadzenia działalności szkoleniowej przez organizatorów szkolenia[14].

Na podstawie rozporządzenia oraz zgodnie ze wzorem określonym w wytycznych organizatorzy szkolenia opracowują programy i plany szkolenia obronnego (ministrowie i wojewodowie - sześcioletnie programy szkolenia, pozostali organizatorzy szkolenia - trzyletnie programy).

W programach szkolenia, poza zasadniczymi przedsięwzięciami szkoleniowymi (własnymi) oraz przedsięwzięciami innych organizatorów szkolenia (zazwyczaj szczebla nadrzędnego), ujmowana jest ***problematyka szkolenia obronnego***. W § 7 rozporządzenia postanawia się, iż szkolenie realizuje się zgodnie z programem szkolenia, w którym ujmuje się w szczególności problematykę: *międzynarodowych i wewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa państwa; procesów integracyjnych z międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa; podstawowych zasad funkcjonowania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i innych międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa; polityki bezpieczeństwa, w tym strategii bezpieczeństwa narodowego RP; zasad funkcjonowania państwa w czasie zewnętrznego zagrożenia jego bezpieczeństwa i w czasie wojny; organizacji i funkcjonowania systemu obronnego państwa i jego elementów; utrzymywania stałej gotowości obronnej państwa i jej podwyższania; planowania operacyjnego i programowania obronnego; przygotowań gospodarczo-obronnych; realizacji zadań na rzecz SZ RP i wojsk sojuszniczych; współpracy cywilno-wojskowej; przygotowań do militaryzacji; ochrony ludności w warunkach prowadzonych działań obronnych; ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; ochrony obiektów kultury szczególnie cennych dla dziedzictwa narodowego; ochrony informacji niejawnych w prowadzonych przygotowaniach obronnych*[15].

Warto zauważyć, iż szkolenie obronne może być prowadzone również przy udziale wyższych szkół cywilnych i wojskowych oraz ośrodków szkolenia dysponujących infrastrukturą i kadrą dydaktyczną niezbędną do jego realizacji. Przykładem włączania szkół wyższych do prowadzenia szkolenia obronnego są Wyższe Kursy Obronne, które są prowadzone w Akademii Obronny Narodowej. Do realizacji szkolenia w formie ćwiczeń włącza się elementy infrastruktury państwa przewidywane do wykorzystania w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, a także etatowe lub doraźnie tworzone zespoły funkcjonalne przeznaczone do wykonywania zadań obronnych[16]. Rozwijając zapisy rozporządzenia *Wytyczne ministra ON* na lata 2005-2010 postanawiają, iż ćwiczenia należy organizować m.in. w celu zgrywania obsad stanowisk kierowania organów administracji publicznej, sił i środków oraz poszczególnych elementów systemu obronnego państwa. W ćwiczeniach można, w szczególności rozwijać stanowiska kierowania wraz z elementami

[14] Źródło *Wytyczne Ministra ON na lata 2007-2012.*
[15] Patrz § 7
[16] Patrz § 8

systemu łączności do zapewnienia wewnętrznej i zewnętrznej wymiany oraz dystrybucji informacji, a także wybrane jednostki organizacyjne stanowiące wykonawcze komponenty systemu obronnego państwa. Dotyczy to w szczególności jednostek rozwijanych w ramach ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji. Wielkość sił i środków angażowanych w ćwiczeniach uzależniona jest od przyjętego scenariusza ćwiczenia. Należy przy tym zauważyć, iż w czasie pisania niniejszego materiału (maj 2012 r.) trwają przygotowania do regionalnego ćwiczenia obronnego[17], które będzie realizowane wspólnie z ćwiczeniem operacyjnym z wojskami. W ramach tych przedsięwzięć szkoleniowych będzie m.in. doskonalone współdziałanie pozamilitarnych elementów obronnych państwa z organami dowodzenia Sił Zbrojnych i organami administracji wojskowej.

Kwestia finansowania szkolenia obronnego jest uregulowana w § 9 rozporządzenia. Postanawia się, iż zadania związane z planowaniem i organizacją szkolenia finansowane są przez dysponentów części budżetowych organizujących szkolenie, z uwzględnieniem tego, iż szkolenia, których organizatorem jest prezes RM, są finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister ON, natomiast szkolenie realizowane przez marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast finansuje się z budżetu państwa, którego dysponentem części budżetowej jest właściwy wojewoda. Jakkolwiek wydaje się, iż szkolenie obronne organizowane przez marszałków województw i starostów może być finansowanie z budżetu samorządu województwa, czy powiatu. Za powyższym przemawiają postanowienia ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatu, w świetle których do zadań własnych samorządu województwa i powiatu należą zadania dotyczące obronności.

Środki finansowe przeznaczane na szkolenie obronne planowane są w *Programach Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO)*[18] opracowywanych na dziesięcioletni okres planistyczny (edycja programu, co cztery lata, z możliwością corocznej aktualizacji). Środki finansowe zaplanowane na szkolenie obronne ujmowane są w grupie przedsięwzięć „szkolenie obronne" (w tym przeznaczane środki na ćwiczenia obronne realizowane w działach administracji rządowej i województwach). Zgodnie z *Metodyką opracowania PPPO* nakłady finansowe w dziale 752 – Obrona Narodowa winny być planowane wyłącznie w związku ze szkoleniem obronnym ujętym w odpowiednich *planach szkolenia obronnego* uzgodnionych z ministrem ON. Należy zauważyć, iż środki finansowe kierowane są do organizatora szkolenia, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie szkolenia obronnego, który planując i realizując szkolenie obronne na dany rok uwzględnia właściwe dla niego uwarunkowania, poziom i etap realizacji szkolenie obronnego w zakresie po-

[17] Organizatorem ćwiczenia w świetle rozporządzenia jest minister ON.

[18] Opracowanym na podstawie rozporządzenia RM z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2004 r. Nr 152, poz.1599).

szczególnych obszarów tematycznych. Ponadto organizator szkolenia realizuje szkolenie w oparciu o tematykę uzgodnioną z koordynatorem szkolenia, który przy uzgadnianiu jej na dany rok bierze pod uwagę właściwość organu organizującego szkolenie, jego usytuowanie w przygotowaniach obronnych państwa, realizowane w tym zakresie zadania wynikające z powszechnie obowiązującego prawa, ale i również potrzeby wynikające z bieżącej działalności planistycznej i szkoleniowej. Niemniej jednak, organizator szkolenia obronnego, odpłatnie w drodze umowy, może zlecać realizację poszczególnych przedsięwzięć szkoleniowych (zaplanowanych zgodnie z przedstawionymi powyżej zasadami) podmiotom posiadającym specjalistyczną wiedzę. Mając na uwadze przedstawione powyżej zasady planowania i finansowania szkolenia obronnego w państwie, należy zauważyć, iż nie ma podstaw formalno-prawnych dla przenoszenia środków finansowych ujętych w PPPO z form i problematyki szkolenia obronnego na inne formy i obszary problemowe (posiadające np. cechy pracowniczego szkolenia doskonalącego).

ZAKOŃCZENIE

System szkolenia obronnego należy traktować jako szczególnie ważny obszar obronności, który zapewnia sprawną realizację zadań obronnych (przez podmioty którym te zadania są przypisane i które są włączone w proces szkolenia obronnego) w ramach innych obszarów przygotowań obronnych państwa. Ponadto, w odniesieniu do systemu szkolenia obronnego ważna jest również świadomość konieczności aktywnego uczestnictwa w przedsięwzięciach przygotowawczych do funkcjonowania w sytuacjach szczególnego zagrożenia państwa i w czasie wojny.