

Wiesław Molek, Karol Stec, Radostaw Marciniak

Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym to nie tylko przygotowanie struktur państwa i jego obywateli do funkcjonowania w sytuacji wystąpienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych czy też odparcia agresji zbrojnej. Współcześnie pod tym pojęciem kryją się również działania podejmowane przez administrację publiczną w obliczu katastrof naturalnych czy awarii technicznych, polegające na podejmowaniu właściwych decyzji i koordynowaniu działań sił i środków wydzielonych do reagowania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe jest bardzo istotnym elementem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Podstawą suwerenności i niepodległości każdego państwa jest wydolność jego struktur (państwowych i samorządowych) odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa we wszystkich sferach działalności, co bezpośrednio przekłada się na trwanie państwa oraz na komfort życia jego obywateli. Stąd można mówić o *systemie bezpieczeństwa narodowego*.

Takie stwierdzenie wywołuje jednak w różnych środowiskach szereg pytań, z których podstawowe dotyczą tego, czym jest bezpieczeństwo narodowe? Jaki jest cel tworzenia systemu bezpieczeństwa narodowego? Czym jest kierowanie w tym systemie? Jakie związki z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym ma zarządzanie kryzysowe? (Funkcja realizowana przede wszystkim przez organy administracji publicznej). W wielu środowiskach (uczelnia-

nych i eksperckich praktyków) trwają, i zapewne trwać będą, dyskusje oraz poszukiwania wyczerpujących odpowiedzi na te pytania. Mając na celu potrzebę zapewnienia warunków do optymalnego kształtowania *systemu bezpieczeństwa narodowego*, należy zauważać różnorodność opinii i propozycji rozwiązań w tym zakresie (czasem bardzo odległych od siebie), formułowanych przez polityków, media, a także przez autorytety naukowe i ekspertów zajmujących się tą problematyką.

Sytuacja taka stwarza szereg problemów dla konstytucyjnych organów (szczególnie dotyczy to Prezydenta RP, Sejmu i Senatu, Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów), którym powinno się zapewnić wszelkie warunki do podejmowania decyzji optymalnych we właściwym czasie, a także zgodnie z wymogami zaistniałej sytuacji. Istot-

ne jest także, aby zdolność ta – oczywiście w czasie pokoju – była zachowana, a może nawet wzmocniona, w czasie kryzysu, obowiązywania stanów nadzwyczajnych, podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Decyzje te powinny dotyczyć tego, jak budować system bezpieczeństwa narodowego i utrzymywać w sprawności oraz w jaki sposób wkomponować w proces jego przygotowywania (czy też wykonywania w sytuacjach kryzysowych) te siły i środki, którymi na daną chwilę państwo polskie dysponuje, w tym uzyskane w ramach współpracy międzynarodowej. Należy przy tym zaznaczyć, że dodatkowym, poważnym utrudnieniem w realizacji tych zadań jest to, że funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa narodowego jest wypadkową rozwiązań prawnych w części odziedziczonych jeszcze po poprzednim systemie politycznym i gospodarczym, a biorąc pod uwagę czas wejścia w życie przepisów prawnych regulujących sposób tworzenia (lata 2000–2010), jest on jeszcze w fazie doskonalenia. System ten więc istnieje, szereg jego składowych jest organizacyjnie i fizycznie (materialnie) permanentnie przygotowywanych, choć nadal zbyt często istnieją podstawy do kwestionowania efektywności działań podejmowanych w jego zakresie. Niezależnie od subiektywnych czynników kształtujących tę ocenę, nie ulega wątpliwości, że konieczne jest dokonywanie na bieżąco zmian systemu bezpieczeństwa narodowego (dostosowanie, przebudowa, zastąpienie itp.), przede wszystkim adekwatnie do pojawiających się nowych zagrożeń i skali ich występowania, jak też zmieniających się możliwości państwa (technicznych, finansowych czy osobowych).

Dokonane w poprzednich latach zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania składowych polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego, jeszcze nie w pełni uwzględniają wszystkie czynniki mające wpływ na ten system (np. cyberterrorizm). Należy jednak zaznaczyć, że polityczne decyzje kolejnych rządów Rzeczypospolitej Polskiej, wielokrotnie zmieniły wizerunek tego systemu, a tym samym i narodowe możliwości działania w sytuacji zagrożenia określonych obszarów bezpieczeństwa. Najistotniejsze z nich to: wystąpienie Polski z Układu Warszawskiego, wejście do NATO, a następnie do Unii Europejskiej oraz gruntowna redukcja i profesjonalizacja polskich Sił Zbrojnych. Zmiany te miały różny wpływ na zdolności systemu bezpieczeństwa narodowego.

Nie bez znaczenia jest także ogrom przemian, jakie dokonały się w ostatnich dwóch dekadach w samej Polsce. Objęły one rekonstrukcję organizacji struktur państwa (wprowadzenie zupełnie nowych instytucji w system bezpieczeństwa narodowego, takich jak Prezydent RP, Senat RP, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Naczelnicy Dowódca Sił Zbrojnych RP, zmiany w administracji rządowej, powstanie nowych struktur samorządowych), jak też rewolucyjne zmiany w funkcjonowaniu gospodarki naszego państwa. Zmiany te niosły w sobie, obok elementów niezaprzeczalnie pozytywnych, także negatywne bieżące i długofalowe skutki, doniosłe szczególnie w warstwie dotyczącej możliwości gospodarczych i finansowych Polski. W konsekwencji następowały gwałtowne, często także nie do końca kontrolowane, zmiany

poziomu sił i środków wydzielanych na sferę działalności państwa związaną z jego bezpieczeństwem.

Dzisiaj realizacja zadań związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem oceniana jest różnie, choć łatwiej jest wymienić te obszary bezpieczeństwa, które oceniane są raczej negatywnie (np. ochrona zdrowia czy stan bezpieczeństwa na drogach). Należy jednak przy tym zaznaczyć, że z praktycznego punktu widzenia trudno jest wyobrazić sobie stan takiej gotowości państwa, który zapewnia możliwość likwidacji wszelkich zagrożeń czy też pełną realizację zadań związanych z zapobieganiem i likwidacją skutków ich wystąpienia. Powinnością państwa jest systematyczne podnoszenie tych zdolności, a wymaga to – w dużym uproszczeniu – przygotowania określonych jego zasobów (materialnych i ludzkich), podnoszenia poziomu organizacji i sprawności działania, w tym przygotowania społeczeństwa do udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa własnego państwa i każdego obywatela.

Ogromne znaczenie ma też poczucie pewnego poziomu bezpieczeństwa, jakie powinno towarzyszyć każdemu w jego własnym państwie, w codziennym życiu i aktywności zawodowej. Wysoki poziom i jakość przygotowania struktur państwa z całą pewnością daje takie poczucie, a tym samym wpływa także na możliwości rozwoju każdego obywatela. Nawet nieodległa historia może mieć poważny wpływ na powstawanie obaw, niepokojów i zagrożeń, a w efekcie na przyjmowany kierunek działania w zakresie bezpieczeństwa państwa, szczególnie na etapie okre-

ślenia celu, dla którego te działania się wprowadza. Te są silnie związane z decyzjami politycznymi różnorodnych autorytetów, które realizowane są przez praktycznie wszystkie struktury państwa, a także przez jego obywateli. W tym zakresie szczególnie wymagana jest kontynuacja, niezależnie od zmian na scenie politycznej. Istotna jest też, wynikająca ze zobowiązań międzynarodowych, rola państwa w podziale działań na rzecz globalnie lub regionalnie pojętego bezpieczeństwa i solidarność w tym obszarze.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym, najprościej mówiąc, jest podejmowaniem przez uprawnione organy, w ramach powierzonych kompetencji, takich decyzji, które w efekcie utrzymują pożądaną poziom bezpieczeństwa we wszystkich obszarach działalności państwa, a także podejmowanie adekwatnych działań, jeżeli występują zagrożenia.

Przygotowania państwa w tym zakresie powinny mieć charakter działań planowych, co jednak nie wyklucza także pewnej gotowości do działań doraźnych (spontanicznych), które dotyczą sytuacji nieprzewidywalnych lub o bardzo niskim prawdopodobieństwie wystąpienia. W przygotowaniach tych szczególnym problemem jest poziom świadomości polskiego społeczeństwa, w którym wciąż istnieje przekonanie, że wypełnianie powinności podatkowych jest równoznaczne z końcem obowiązków obywatela na rzecz bezpieczeństwa państwa. Dominuje przeświadczenie, że stworzone przez państwo specjalistyczne formacje (m.in. wojsko, policja, straż pożarna), dobrze wyszkolone i wyposa-

żone, będą w stanie usunąć każde zagrożenie. Ciągłe niewystarczająca pozostaje świadomość potrzeby współpracy obywatela z przedstawicielami struktur państwa, lokalnego organizowania się, słuchania komunikatów i ostrzeżeń, reagowania na polecenia służb i administracji lokalnej oraz podnoszenia poziomu wiedzy na temat zachowań w sytuacji występowania określonych zagrożeń.

Wydaje się, że zachowania te wynikają z wygodnictwa i błędnego przekonania, że zapłacone podatki wystarczają do tworzenia poczucia bezpieczeństwa i jednocześnie nie wymagają współuczestnictwa w zapewnieniu innych niż finansowe warunków funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Być może wynika to także z uzasadnionych obaw, że czynny udział obywatela w tych działaniach sam w sobie niesie dla niego niebezpieczeństwa i zagrożenia.

Takie jednak są i powinny być reguły zapewniania bezpieczeństwa narodowego (militarnego i pozamilitarnego, wewnętrznego i zewnętrznego, ekonomicznego itd.), tworzące warunki do obrony interesów zbiorowych państwa jako wspólnoty obywateli i terytorium.

KIEROWANIE BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

Powyższe rozważania pozwalają na wyciągnięcie jednego, zasadniczego wniosku – bezpieczeństwo narodowe

powinno być postrzegane całościowo, z jednoczesnym uchwyceniem specyfiki poszczególnych jego sektorów: bezpieczeństwa społecznego, energetycznego, finansowego, ekologicznego, informacyjnego oraz innych wymienionych w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*¹. Takie podejście wymaga przyjęcia określonej, a także w miarę stabilnej w czasie, filozofii zapewniania bezpieczeństwa narodowego, jak również opracowania i wdrożenia takich rozwiązań i procedur, które odpowiadać będą realnym i potencjalnym zagrożeniom oraz uwzględniać wielowymiarowość bezpieczeństwa.

Z tych względów zapewnienie bezpieczeństwa narodowego wymaga ścisłego współdziałania wszystkich organów i instytucji odpowiedzialnych za ten obszar, na etapie jego planowania, konstruowania i utrzymywania w sprawności do działania. Czynnikiem decydującym o powodzeniu tych działań jest skuteczne, wydajne i niezawodne kierowanie bezpieczeństwem narodowym. W tym kontekście, podstawowym celem kierowania bezpieczeństwem narodowym jest *zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego*² w każdych warunkach i w skrajnie nieprzyjawnym otoczeniu. Daje on gwarancję, że państwo jako całość oraz jednostki administracyjne wchodzące w jego skład w razie zagrożenia będą wiedziały jak reagować, odpowiednio do własnego usytuowania w systemie kierowania. Inaczej cel ten można wyrazić

¹ Ostatnia wersja dokumentu opracowana została w 2007 r.

² Cel ten został określony zarówno w dokumencie rangi strategicznej, wymienionej wcześniej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* (pkt 88), jak również na gruncie krajowego porządku prawnego – w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).

krótkim stwierdzeniem – przetrwanie państwa i jego niezakłócony rozwój.

Tylko wypracowane procedury działania, wyszkolony personel i przygotowana infrastruktura umożliwiają sprawne podejmowanie decyzji i realizowanie określonych zadań. Czynią także z każdego podmiotu zaangażowanego w działanie na rzecz bezpieczeństwa pewne ogniwo systemu kierowania.

Realizacja tego celu wymaga świadomego i adekwatnego do potrzeb oddziaływania we wszystkich kluczowych obszarach obejmujących: monitoring zagrożeń, zapobieganie ich powstawaniu, zapobieganie skutkom i ich usuwanie oraz kierowanie obroną państwa³. Działania podejmowane w każdym z tych obszarów stanowią część procesu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W przeciwnym razie nie można mówić o skutecznym kierowaniu czy też zintegrowanym systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Monitoring zapewnia pozyskiwanie informacji o zagrożeniach, niezbędnych do podejmowania właściwych decyzji w odpowiednim czasie. Dobrze zorganizowany, pozwala zapobiegać powstawaniu zagrożeń, czyli likwidować je zanim staną się rzeczywistością. Właściwe i rzetelne monitorowanie, połączone z adekwatnymi decyzjami dotyczącymi przygotowań oraz przesunięć sił i środków ma charakter prewencyjny z możliwością wpływania na gotowość odpowiednich struktur. Aktywność związana z zapobieganiem skutkom po-

wstałych zagrożeń i ich usuwaniem jest podejmowana w sytuacji, gdy zagrożenie zaistniało i wywołało negatywne następstwa. Wtedy określone podmioty reagują na wydarzenia, uruchamiając wybrane bądź wszystkie elementy wykonawcze systemu kierowania. Sprawność w tej sferze decyduje z kolei o zdolności do szybkiego powrotu państwa (także w skali lokalnej) do stanu sprzed powstania zagrożenia, jak również zminimalizowania skutków zagrożeń dla obywatela. Ostatni obszar, kierowanie obroną państwa, jest nierozdzielnie związany z sytuacją, gdy na skutek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, samo jego istnienie jest w niebezpieczeństwie. Aktywność w tej dziedzinie obejmuje uruchamianie zadań z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRORP), planów użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej czy z Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG). Dodatkowymi instrumentami do wykorzystania w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub w razie konieczności prowadzenia działań wojennych (w celu odparcia zbrojnej napaści bądź ze względu na wiążącą Polskę umowę międzynarodową) jest podwyższanie stanów gotowości obronnej państwa (a w ramach tego uruchamianie zadań z PRORP) oraz wykorzystanie regulacji prawnych dotyczących stanu wyjątkowego czy stanu wojennego.

W Polsce ramy funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym określa *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2007 r. jako

³ Powyższe obszary wyodrębniono na podstawie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978).

dokument koncepcyjny, a tworzą akty prawne, takie jak Konstytucja RP⁴; *ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁵, jak również akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy⁶; *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*⁷; *ustawa o Radzie Ministrów*⁸ oraz *ustawa o działach administracji rządowej*⁹. W województwie taką rolę spełniają przepisy regulujące zasady funkcjonowania wojewody, jako przedstawiciela administracji rządowej w terenie oraz dotyczące problematyki funkcjonowania organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli¹⁰.

Szczegółowo problematykę dotyczącą kierowania bezpieczeństwem narodowym normuje *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*¹¹.

Dokumenty te wyznaczyły ramy systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w Polsce. Wpływ na jego kształt miały także inne unormowania, ujęte w aktach prawnych dotyczących: stanów nadzwyczajnych¹², kompetencji i zadań „służb mundurowych”,¹³ funkcjonowania kluczowych sektorów go-

⁴ Zapisy dotyczące kompetencji Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, jak również prawotwórczej roli parlamentu – odpowiednio art. 126, 146 oraz 95 Konstytucji RP.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

⁶ Chodzi o art. 4a–6 ustawy oraz o rozporządzenia wydane na podstawie art. 6 ust. 2. Poza *rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978) są to w szczególności: *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz. U. z 2004 r. Nr 180, poz. 1855) *rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218) oraz *rozporządzenie Rady Ministrów 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). Rozporządzenie dotyczące gotowości obronnej państwa reguluje m.in. kwestię funkcjonowania systemu stałego dyżuru, rozporządzenie dotyczące przygotowań obronnych – m.in. problematykę pozamilitarnego planowania operacyjnego, w tym Plan Reagowania Obronnego RP.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

¹⁰ *Ustawa o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), *ustawa o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.), *ustawa o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 978 z późn. zm.

¹² Problematykę stanów nadzwyczajnych regulują trzy ustawy: *ustawa o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), *ustawa o stanie wyjątkowym* (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.), *ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 z późn. zm.).

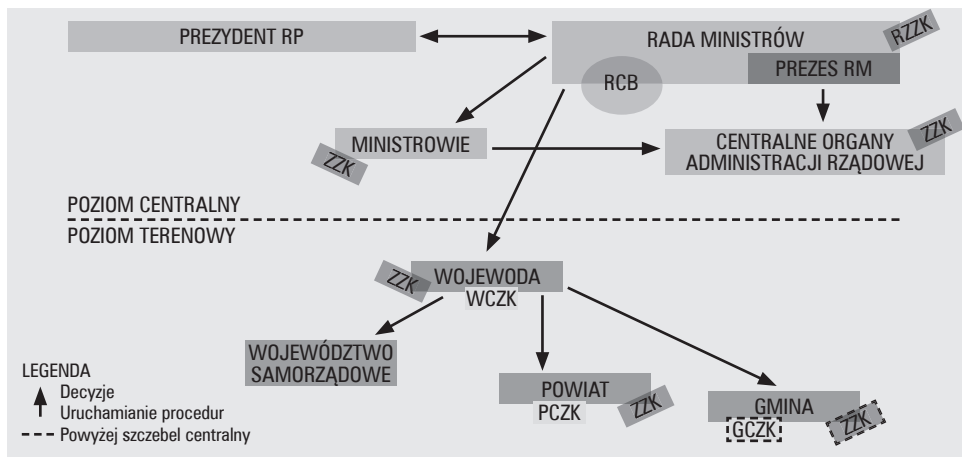
¹³ W szczególności: *ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593 z późn. zm.), *ustawa o Policji* (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.), *ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709 z późn. zm.), *ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 z późn. zm.), *ustawa o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 z późn. zm.), *ustawa o ochronie granicy państwowej* (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997), *ustawa o Biurze Ochrony Rządu* (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 z późn. zm.), *ustawa o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.), *ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.), *ustawa o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117 z późn. zm.).

spodarki (w tym energetyki, finansów, budownictwa, transportu i łączności, zdrowia, finansów)¹⁴. Dopiero całość ujętych w tych dokumentach kompetencji i powiązań poszczególnych organów w pełni tworzy zintegrowany system kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Z dokumentów tych wynika, że struktura organizacyjna systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym jest hierarchiczna. Decyzje w tym systemie zawsze są podejmowane przez władze szczebla centralnego, a następnie przekazywane „w dół” na poszczególnych ministrów, terenową administrację rządową, a następnie wszystkim lub określonym podmiotom samorządu terytorialnego oraz innym jednostkom organizacyjnym włączonym w system kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Każdy poziom władzy publicznej funkcjonuje w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Na szczeblu centralnym tworzą go Prezydent RP, Rada Ministrów, ministrowie i centralne organy administracji rządowej. Na szczeblu województwa punkt odniesienia stanowią wojewodowie jako naczelne organy administracji rządowej na administrowanym przez siebie terenie, którym w tym zakresie podporządkowano samorząd terytorialny – województwo samorządowe (marszałek województwa), powiat (starosta, prezydent miasta na prawach powiatu) oraz gmina (wójt, burmistrz, prezydent miasta). To te organy w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa narodowego odpowiadają za realizację zadań, przepływ informacji i dysponowanie zasobami na najniższym szczeblu wykonawczym, przy uwzględnieniu ograniczeń stwarzanych przez odrębne przepisy (Rys.1).

Rysunek 1. System kierowania bezpieczeństwem narodowym.



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁴ M.in. *ustawa Prawo telekomunikacyjne* (Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.), *ustawa Prawo wodne* (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019), *ustawa Prawo energetyczne* (Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.), *ustawa Prawo budowlane* (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), *ustawa Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi* (Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 z późn. zm.) czy choćby *ustawa o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 932 z późn. zm.).

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym to proces ciągły, obejmujący zarówno działania podejmowane w czasie pokoju lub względnego braku zagrożeń, jak również podejmowane w momencie wystąpienia określonego zagrożenia (w tym w czasie wojny). Niemniej zasadnicze działania organizacyjne (przygotowanie infrastruktury, procedur, ludzi) powinny być podjęte, zanim określone zagrożenia się zmaterializują. Proces tego kierowania powinien być ciągle doskonalony, a jego funkcjonowanie poddawane okresowemu sprawdzaniu, pozwalającemu wychwytywać i eliminować jego słabości.

Istotne znaczenie ma w tym kontekście przygotowanie do współdziałania w kierowaniu organów, zgodnie z ich właściwością oraz obsługujących je urzędów. W zakres tych działań wchodzi: przygotowanie przepisów prawa materialnego, opracowanie procedur postępowania, szkolenie osób funkcyjnych (organów) i ich personelu, a także przygotowanie warunków zapewniających funkcjonowanie tych organów w czasie wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Temu służy także przygotowanie dla określonych organów stanowisk kierowania (w stałej siedzibie organu i w zapasowym miejscu pracy), a w odniesieniu do części z nich również zapasowych stanowisk kierowania. Infrastruktura systemu kierowania obejmuje obiekty i instalacje tworzące te stanowiska oraz bezpieczny system łączności i obiegu informacji, wsparcie logistyczne, ich ochronę, obronę itp. Obiekty budowlane wykorzystywane na potrzeby stanowisk kierowania podzielone zostały na dwie kategorie. Pierwszą tworzą

obiekty o ogólnym przeznaczeniu, drugą obiekty, których wyposażenie funkcjonuje niezależnie od infrastruktury ogólnej.

Przygotowanie organów władzy publicznej wynika z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, a szczegółowe zadania w tym zakresie ujęte są we wszystkich planach operacyjnych ich funkcjonowania (sporządzanych zarówno przez struktury rządowe, jak i samorządowe). Ponadto, w ramach prowadzonych działań przygotowawczych i w kontekście wspomnianego już PRORP-u, na potrzeby kierowania bezpieczeństwem narodowym utworzono system stałych dyżurów, który zapewnia efektywne przekazywanie decyzji „w dół” i informacji „w górę”. W razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa, przy jego wykorzystaniu przekazywane są decyzje uruchamiające wybrane zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej wybranych struktur państwa oraz informacje dotyczące stanu ich realizacji (monitoring).

W efekcie na modelowy system kierowania bezpieczeństwem narodowym mają wpływ: system prawny, plany i procedury działania podmiotów tworzących system kierowania oraz infrastruktura przygotowywana na jego potrzeby. Warto zwrócić uwagę na te komponenty. System prawny obejmuje zapisy określające organy państwowe i samorządowe tworzące system kierowania oraz zakres ich kompetencji. Jednocześnie, wyposaża te organy w instrumenty prawne umożliwiające realizację zadań. Ponadto akty prawne regulują zasady finansowania systemu

kierowania oraz zasady szkolenia kadr. Szczególnie trudny jest proces przygotowania infrastruktury niezbędnej do zapewnienia warunków funkcjonowania organów w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym. Wynika to ze szczególnych wymagań prawnych stawianych w tym zakresie przez przepisy, nie do końca odwzorowujące faktyczne możliwości państwa.

Plany i procedury działania podmiotów wchodzących w skład systemu kierowania, przewidują możliwość wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń (scenariusze), dla których przygotowane są różne procedury postępowania (warianty), stosownie do rodzaju i skali konkretnego zagrożenia. Inaczej bowiem funkcjonuje administracja rządowa w województwie, w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej wymuszającej uruchomienie procedur wynikających z *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*¹⁵, a inaczej w wypadku wprowadzenia w danym województwie stanu wyjątkowego czy stanu wojennego.

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie kierowania bezpieczeństwem narodowym (bezpieczeństwo zewnętrzne) powodują, że jego struktury na wszystkich poziomach zazębiają się ze strukturami funkcjonującymi na potrzeby zarządzania kryzysowego (bezpieczeństwo wewnętrzne). Oba procesy mają charakter działań ciągłych i wzajemnie się uzupełniających.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W KIEROWANIU BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM

Pojęcie zarządzanie (kierowanie) najprościej można opisać jako sztukę rozumnego osiągania wyznaczonych celów za pomocą posiadanych środków. Współcześnie definiowane jest ono jako działanie kierownicze, obejmujące takie obszary aktywności jak: planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie, nadzór i kontrola.

Takie rozumienie pojęcia zarządzania uzmysławia bogactwo płaszczyzn i form, w których przemyślane działania będą zbliżać nas do sukcesu oraz pokazuje, jak głęboko ingeruje ono w sferę spraw zwykłych i nadrzędnych. Zarządzamy swoim zdrowiem poprzez okresowe badania profilaktyczne, władze spółki akcyjnej zarządzają bezpieczeństwem informacyjnym w celu utrzymania pozycji na rynku, a instytucje publiczne zarządzają ochroną informacji niejawną organizując jej obieg i pracę kancelarii tajnej. Wreszcie, pojęcie zarządzania wpisane jest w działalność podejmowaną przez organy władzy publicznej na rzecz bezpieczeństwa narodowego, w tym poprzez zarządzanie kryzysowe.

Problematyka zarządzania kryzysowego została unormowana w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*¹⁶. Określa ona organy właściwe w tym

¹⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

¹⁶ *Ibidem*.

zakresie oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także warunki finansowania wykonywanych zadań. Ustawa ta definiuje pojęcie zarządzania kryzysowego jako funkcję (element) wielowymiarowego kierowania bezpieczeństwem narodowym¹⁷. Celem ustawy jest tworzenie warunków (ciągłości) do zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego.

W uzasadnieniu do projektu podnoszono, że *ustawa o zarządzaniu kryzysowym* ma dać podstawy do stworzenia systemu, działającego efektywnie w przypadku wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia przez organy administracji publicznej działań niestandardowych oraz wsparcia tych działań przez Siły Zbrojne RP. W założeniu dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy brak jeszcze przesłanek do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego czy stanu wojennego). W porządku prawnym, obowiązującym przed uchwaleniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przewidziane były sposoby funkcjonowania organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w sytuacjach normalnych (standardowych) oraz przewidzianych w Konstytucji RP stanach nadzwyczajnych. Zdecydowanie brakowało rozwiązań dotyczących funkcjonowania tych podmiotów w sytuacji występowania (narastania) zagrożeń. Realizacja wyżej postawionego celu wymagała wdrożenia specjalnych mechanizmów, mają-

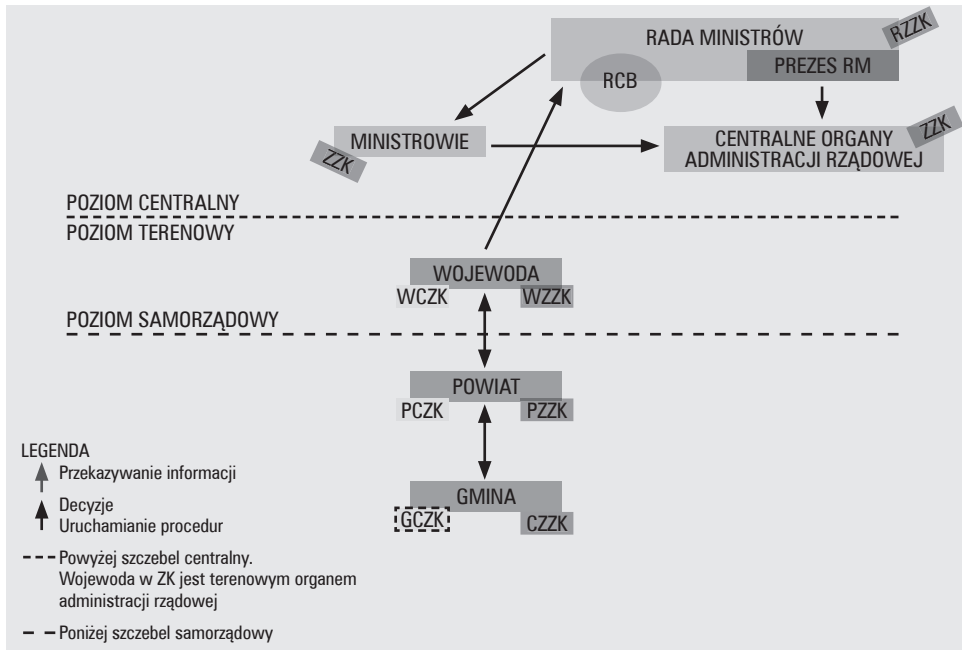
cych na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich neutralizacji lub znacznego ograniczenia. Dlatego właśnie należałoby przyjąć, że *ratio legis* ustawy o zarządzaniu kryzysowym było uzupełnienie istniejącego już systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym o zasady przygotowania struktur państwa w zakresie nieuregulowanym w stanach nadzwyczajnych.

Warto zaznaczyć, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia zarządzanie kryzysowe sprawowane (uruchamiane) jest niejako oddolnie, na najniższym możliwym szczeblu administracyjnym pokrywającym obszar występowania zagrożeń, z zachowaniem hierarchicznego podziału w obrębie tej administracji – od najniższego szczebla samorządowego, którym jest gmina, poprzez powiat i województwo, do szczebla centralnego, na którym zadania realizowane są przez poszczególne urzędy centralne, ministerstwa, Radę Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów (Rys. 2).

Z chwilą wzrostu skali zagrożenia i utratą możliwości przejmowania kontroli nad zagrożeniem, sprawowanie zarządzania kryzysowego (podejmowanie decyzji) będzie przekazywane organom o większym potencjale, nie powodując przy tym automatycznego uruchamiania kosztownej krajowej machiny zarządzania. Dzięki decentralizacji zadań z tego zakresu, polegającej na przekazaniu w dół struktury administracyjnej

¹⁷ Na podstawie art. 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

Rysunek 2. System zarządzania kryzysowego



Źródło: Opracowanie własne.

zadań adekwatnie do ich możliwości organizacyjnych i proporcjonalnie do skali zagrożenia, zrationalizowano m.in. proces planowania użycia sił i środków. Zwiększono tym samym elastyczność działania administracji kryzysowej, co siłą rzeczy nie pozostało bez wpływu na ekonomikę postępowania w sprawach zarządzania kryzysowego (generując oszczędności), a także skróciło czas podejmowania decyzji.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce na szczeblu centralnym sprawuje Rada Ministrów, a w sytuacjach szczególnych minister właściwy do spraw wewnętrznych, z wykorzystaniem Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W ramach terenowej administracji rządowej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego sprawują wojewodowie,

wspierani przez wojewódzkie zespoły i centra zarządzania kryzysowego. Na szczeblu samorządowym organami zarządzania kryzysowego są odpowiednio starosta oraz wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wraz z ich aparatem pomocniczym, jakim są powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego.

Sprawowanie zarządzania kryzysowego to ogół władczych działań decyzyjnych, organizacyjnych, planistycznych, nadzorczych i kontrolnych zmierzających do realizacji celów stawianych w tym zakresie. Chodzi o stworzenie takich warunków do kierowania strukturami rządowymi i samorządu terytorialnego, których rezultatem będzie kompleksowe działanie w czterech fazach zarządzania kryzysowego: zapobiegania powstawaniu zagrożeń,

przygotowania do prowadzenia działań, reagowania w sytuacji kryzysowej i usuwania skutków wywołanych tymi sytuacjami.

W fazie zapobiegania powstawaniu zagrożeń wykonywanie zadań skupione jest nie tylko na percepcji zjawisk mogących stanowić zagrożenia, ale przede wszystkim rozumnym określeniu w ramach planowania kierunków ich ewolucji tak, aby w porę można było podjąć środki zaradcze. Podstawowym zadaniem realizowanym w fazie zapobiegania jest monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zdarzeń pod kątem możliwości występowania zagrożeń w danym miejscu i czasie. Zarządzanie kryzysowe w fazie zapobiegania wykonywane jest w trybie ciągłym na szczeblu samorządowym, wojewódzkim i centralnym. Komórkami¹⁸ realizującymi te zadania są centra zarządzania kryzysowego, tworzone obligatoryjnie¹⁹ (z wyłączeniem szczebla gminy), przyporządkowane strukturom odpowiednich szczebli, pełniące całodobowy dyżur zarówno na potrzeby zarządzania kryzysowego, jak i zadań w zakresie podwyższania gotowości obronnej państwa. Tak skonstruowany system zapewnia efektywne przekazywanie informacji o zagrożeniu zarówno na wyższe, jak i niższe szczeble administracji, stwarzając warunki do pod-

jęcia decyzji i uruchomienia procedur reagowania właściwych ze względu na charakter zagrożenia. Cele zarządzania kryzysowego w tej fazie pokrywają się z celami stawianymi systemowi kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zarówno w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym*, jak i w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*²⁰ jest mowa o potrzebie realizacji zadań w zakresie monitorowania *źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń*²¹. Elementem dodatkowo wzmacniającym więź organizacyjną w zakresie zarządzania kryzysowego i systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym są wspomniane wyżej centra zarządzania kryzysowego.

Druga faza zarządzania kryzysowego to ogół przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do prowadzenia działań w sytuacji kryzysowej (reagowania). Podstawowym celem do realizacji zadań w tej fazie jest osiągnięcie gotowości do skutecznego działania w sytuacji zagrożenia za pomocą posiadanych sił i środków. Osiągnięcie przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych realizowane jest w ramach przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych w ustawie jako „planowanie cywilne”.

¹⁸ Komórkami właściwymi w sprawie zarządzania kryzysowego są: na szczeblu centralnym – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; ministerialnym – centra zarządzania kryzysowego resortów bądź urzędów centralnych; wojewódzkim – wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego; powiatowym – powiatowe centra zarządzania kryzysowego, gminnym – gminne centra zarządzania kryzysowego.

¹⁹ Na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organy wykonawcze samorządu gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) mogą, choć nie są do tego zobowiązane, utworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

²⁰ Patrz przypis 12.

²¹ § 3 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia.

Planowanie w zarządzaniu kryzysowym jest hierarchiczne, uwzględniające oddolny charakter podejmowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego. Plany zarządzania kryzysowego tworzone są w górę, poczynając od najniższego szczebla administracyjnego podziału kraju, składając się finalnie na *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*. Dzięki informacjom zawartym w planach cząstkowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) właściwe organy uzyskują przekrojową wiedzę, m.in. o skali zagrożeń, zadaniach uczestników zarządzania kryzysowego (siatka bezpieczeństwa) czy siłach i środkach planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych. To z kolei umożliwia określenie m.in. przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego, trybu uruchamiania sił i środków koniecznych do sprostania sytuacji kryzysowej, procedur zarządzania kryzysowego oraz zasad przygotowania ochrony infrastruktury krytycznej.

Istotne modyfikacje w zakresie tworzenia *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego* zostały ostatnio wprowadzone nowelizacją²² *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*. Na potrzeby przygotowania *Planu Krajowego* trwają prace nad nowym instrumentem, *Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, w którym zagrożenia będą sklasyfikowane poprzez wskazanie tych najważniejszych, a także określenie priorytetów w reagowaniu na nie. Ponadto w dokumencie tym

określone będą cele strategiczne²³, przewidywane do osiągnięcia w planowaniu realizowanym na poziomie krajowym, jak też skorelowane z realizacją tych celów niezbędne siły i środki. Biorąc pod uwagę to, że Raport będzie dokumentem wspomagającym tworzenie Planu Krajowego, zadanie jego sporządzenia powierzono właściwym ministrom, odpowiedzialnym za poszczególne działy administracji rządowej, kierownikom urzędów centralnych oraz wojewodom.

We wspomnianej nowelizacji wprowadzono również zmiany nadające szczególną rangę problematyce ochrony infrastruktury krytycznej poprzez stworzenie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. W Programie tym zostaną wyodrębnione obiekty oraz usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a także zapewniające sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. Ponadto zostaną zdefiniowane priorytety, cele i wymagania służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz zasady realizacji ochrony tej infrastruktury. Wprowadzenie Programu wymusiło rezygnację z tworzenia odrębnych planów ochrony infrastruktury krytycznej. Jednocześnie pewne części tych planów zostały przeniesione do planów zarządzania kryzysowego.

Trzecią fazą zarządzania kryzysowego jest reagowanie w sytuacji

²² *Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2009 r., Nr 1031, poz. 1076).

²³ Realizacji celów strategicznych służyć będzie również formułowanie przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów wniosków zawierających hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

kryzysowej. Reagowanie należy rozumieć jako bezzwłoczne uczestnictwo w realizowaniu zaplanowanych uprzednio działań, oparte na znajomości procedur skorelowanych w fazie planowania z zadaniami stawianymi siłom reagowania. Celem reagowania kryzysowego jest neutralizacja (eliminacja) zagrożenia bądź takie nim pokierowanie (przyjęcie kontroli nad zagrożeniem), aby znacznie ograniczyć jego skutki. Faza reagowania jest sprawdzianem efektywności realizacji zadań zarządzania kryzysowego wykonanych w fazie przygotowań. W celu prawidłowej realizacji zadań w fazie reagowania niezwykle istotne jest przestrzeganie dyscypliny obiegu informacji, prognozowanie przebiegu zdarzeń czy przewidywanie skutków podejmowanych decyzji. Wszelkie bowiem odstępstwa od procedur, zwłoka w przekazywaniu informacji czy pomyłki, mogą spowodować dalekosiężne skutki. Działaniom tym towarzyszą często spontaniczne reakcje poszkodowanych, dezorganizujące pracę właściwych służb. Dlatego faza reagowania powinna przebiegać na podstawie przygotowanych uprzednio planów działania, obejmujących scenariusze zachowań i metody ich analizowania oraz odpowiednie procedury postępowania.

Unormowana w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym* faza reagowania koresponduje, w zakresie stawianych jej celów, z celami określonymi w przepisach *rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*. W obu przypadkach chodzi o zapobieganie

skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, a także ich usuwanie²⁴.

Usuwanie skutków wystąpienia sytuacji kryzysowych, w tym odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej jest czwartą fazą zarządzania kryzysowego, której cele również zgodne są z celami systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁵. W ramach tej fazy można wyróżnić dwa etapy działań. Pierwszy etap obejmuje działania ratownicze i zapewnienie pomocy dla poszkodowanej ludności tuż po ich zakończeniu. Chodzi o stworzenie przynajmniej minimalnych standardów życia – dostarczenie żywności, lokum, ubrania, wsparcia psychologicznego a następnie zorganizowanie profesjonalnej pomocy, ukierunkowanej na stworzenie poszkodowanym bezpiecznej rzeczywistości. Drugi etap fazy odbudowy koncentruje się na analizie działań podjętych w fazie reagowania, odtworzeniu i uzupełnieniu zasobów (sił i środków) użytych w akcji ratowniczej. Oszacowanie wyrządzonych szkód pozwoli określić rodzaj, dynamikę, skalę i przebieg reakcji człowieka na sytuację traumatyczną i zakres pomocy oraz zaplanować wysiłek odbudowy i zakres prac minimalizujących straty w przyszłości.

WNIOSKI

Cele stawiane w zakresie zarządzania kryzysowego i systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym są zbieżne. Tak w zarządzaniu kryzysowym, jak i w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym przygotowanie

²⁴ § 3 pkt 3.

²⁵ *Ibidem*.

właściwych struktur do skutecznego działania warunkuje ich prawidłowe funkcjonowanie. W obu systemach przygotowanie do działania obejmuje planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć, zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym.

Klasyfikacja czterech faz zarządzania kryzysowego tworzy sekwencję działań przekazanych ustawą do realizacji przez struktury wszystkich szczebli administracji w Polsce, poczynając od gminy do szczebla Rady Ministrów. Analiza celów zarządzania kryzysowego wskazuje, że są one tożsame ze stawianymi systemowi kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zasadnicza różnica dotyczy miejsca powstania i skali zjawisk (zagrożenia zewnętrzne, zagrożenia wewnętrzne), przy których systemy te podejmują działania w zakresie reagowania, jak też poziom organizacji państwa, na którym podejmowane są decyzje.

Państwo jako całość, w tym każdy obywatel, mają prawo oczekiwać, że kierowanie bezpieczeństwem narodowym jest ciągle, sprawne, odporne na różnorodne zakłócenia i nieustannie doskonalone. Realizowane w jego zakresie zarządzanie w sytuacjach kryzysowych także powinno zapewniać odpowiednią ocenę potencjalnych zagrożeń, tworzyć warunki do reagowania na nie, minimalizowania skutków ich wystąpienia, jak też zapewniać zdolności do odtwarzania tego, co dane zdarzenie kryzysowe naruszyło lub zniszczyło.

Przyjęta konstrukcja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

odpowiada aktualnym i przewidywanym zagrożeniom występującym w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, jak też uwzględnia działania sił natury i możliwe konsekwencje wynikające z postępu technologicznego (np. w kontekście budowy na terenie Polski elektrowni atomowej). Jednak nawet perfekcyjnie przygotowany system sam w sobie nie gwarantuje jego sprawności. Należy go na bieżąco i w miarę pojawiania się nowych zagrożeń doskonalić, biorąc także pod uwagę to, że czynnikiem zmieniającym się z dnia na dzień w tym systemie są ludzie (np. zmiany na stanowiskach tworzących system kierowania bezpieczeństwem narodowym) i techniczne możliwości realizacji kierowania.

Szczególnie ważnym elementem, warunkującym osiągnięcie zakładanej organizacji i sprawności systemu jest przejrzysty i stały system jego finansowania, co w konsekwencji prowadzi do minimalizowania negatywnego wpływu zakłóceń, wynikających z sytuacji kryzysowych, na funkcjonowanie państwa i jego gospodarki. W tym kontekście rozwiązaniem sprzyjającym funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego powinno być wprowadzenie w życie budżetu zadaniowego, w którym konkretne pozycje związane z tym systemem wsparte będą konkretnymi środkami do ich realizacji.

Kolejną kwestią o znaczeniu fundamentalnym dla osiągania sprawności kierowania bezpieczeństwem narodowym i jej utrzymywania, jest odpowiednia organizacja systemu szkolenia kadry kierowniczej i pracowników urzędów, a także zachowań społeczeństwa

w tego typu sytuacjach. Problematyka systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jako element przygotowań obronnych państwa, ma swoje miejsce w procesie szkolenia obronnego i wymaga tylko konsekwentnej kontynuacji (realizowana jest w ramach Wyższych Kursów Obronnych oraz w szkoleniu obronnym organizowanym przez ministrów i wojewodów). Podobny system należałoby stworzyć na potrzeby zarządzania kryzysowego, a w perspektywie zmierzać do opracowania jednolitych form i zasad szkolenia na potrzeby bezpieczeństwa narodowego. Jednocześnie powinno się podejmować działania służące wykorzystaniu popularnych kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem narodowym, realizowanych przez uczelnie wyższe, profilując je pod faktyczne potrzeby państwa.

Ogromną rolę w tym zakresie, oprócz systemów edukacyjnych, powinny odgrywać media, które poprzez współpracę z organami decyzyjnymi funkcjonującymi w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, z jednej strony poznałyby lepiej ten system, a z drugiej mogłyby, poprzez szeroki dostęp do społeczeństwa, wspomagać system kierowania w sytuacji zagrożenia bezpie-

czeństwa gminy, powiatu, województwa czy całego państwa.

Nie bez znaczenia jest techniczne i informatyczne oprzyrządowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym na każdym poziomie decyzyjnym (w tym systemu zarządzania kryzysowego), ujednoczenie baz danych i sposobów dostępu do nich, poprawienie systemu monitoringu zagrożeń i narzędzi prognozujących kierunek ich rozwoju, a przede wszystkim systemu ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach.

Można zatem stwierdzić, że działania związane z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i jego składową, zarządzaniem kryzysowym, idą we właściwym kierunku. Należy jednak wskazywać na potrzebę przyspieszenia tych działań i wprowadzania korekt w przyjmowanych rozwiązaniach. Te propozycje muszą być jednak poparte rzeczową analizą skuteczności dotychczasowych rozwiązań, jak też uwzględniać możliwości ekonomiczne państwa, a także adaptacyjne jego struktur oraz społeczeństwa do nowo wprowadzanych zmian, wymagań, procedur itp.