

WITOLD SKOMRA

Edukacja jako element zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe składa się z czterech powiązanych ze sobą wzajemnie części, są to: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Istotnym elementem składowym całego zarządzania kryzysowego jest edukacja ludności, indywidualna i grupowa, zwłaszcza społeczności lokalnych. Edukacja społeczeństwa powinna stanowić formę długofalowej, permanentnie prowadzonej działalności, której efektem powinna być redukcja ryzyka i ograniczenie skutków niekorzystnych zdarzeń. Wobec tak postawionych zadań, wysiłki edukacyjne w tym zakresie powinny być efektem wspólnych działań sektora ubezpieczeń z administracją państwową.

Do tej pory w Polsce nie były realizowane programy edukacyjne w zakresie zagrożenia ryzykiem katastroficznym. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały podjęte przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które przygotowując się do wprowadzenia takiego programu, opracowało projekt edukacyjny oraz propozycje modułów tematycznych odpowiadających obszarom bezpieczeństwa. Miejmy nadzieję, że efekty podjętych działań będą już niebawem widoczne w postaci konsekwentnie i szeroko realizowanych programów szkoleniowych, skierowanych do ludności w poszczególnych przedziałach wiekowych w całej Polsce.

Wprowadzenie

Zarządzanie kryzysowe to cykl działań mających na celu unikanie skutków sytuacji kryzysowych. Jednym z jego istotnych elementów są szeroko zakrojone działania edukacyjne w społeczeństwie. Działania te nie mogą być prowadzone doraźnie bądź dorywczo, muszą być stałym elementem edukacji społeczeństwa w każdej kategorii wiekowej. Dlatego też potrzebne jest opracowanie całego zespołu działań zmierzających do wprowadzenia takiego systemu w życie. Państwo polskie jest na etapie wstępnych prac przygotowujących podwaliny pod taki system.

Celem artykułu jest przedstawienie działań podejmowanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w zakresie szerzenia edukacji społecznej dotyczącej bezpieczeństwa publicznego.

1. Etapy zarządzania kryzysowego

W ujęciu całościowym cykl zarządzania kryzysowego składa się z czterech wykonywanych kolejno faz. Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym fazy te obejmują następujące działania:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- odbudowa.¹

Poglądowo kolejność wykonywania poszczególnych faz przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Cykl zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Podstawowe zadania w poszczególnych fazach przedstawiają się następująco:

Zapobieganie

- analiza [kategoryzacja] zagrożeń,
- ocena wrażliwości społeczeństwa na zagrożenia,
- regulacje prawne,
- gospodarowanie budżetem,
- określenie priorytetów i planu działań zapobiegawczych.

Przygotowanie

- opracowanie planu zarządzania kryzysowego,
- określenie procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania,
- określenie zasad stosowania przymusu prawnego w stosunku do ludności, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego,
- edukacja społeczeństwa,
- doskonalenie służb,
- akceptacja społeczna poniesionych kosztów,
- uaktualnianie elementów przygotowania.

Reagowanie

- uruchomienie procesu ciągłej informacji [zarządzanie informacją],
- uruchomienie systemów ostrzegania i alarmowania,

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Dz. U. Nr 89, poz. 590].

- uruchomienie procedur i służb,
- uruchomienie procesu ewakuacji,
- neutralizowanie ognisk zagrożeń,
- wsparcie działań przez siły zbrojne,
- udział organizacji społecznych i humanitarnych,
- uruchomienie ochrony psychologicznej ofiar,
- stworzenie doraźnych warunków do przetrwania osób poszkodowanych.

Odbudowa

- szacowanie szkód,
- zapewnienie pomocy ludności,
- leczenie i rehabilitacja,
- wypłacanie odszkodowań poszkodowanym,
- odtwarzanie i uzupełnianie zapasów i gotowości służb,
- przywrócenie równowagi i bezpieczeństwa,
- odbudowa i przywrócenie sprawności infrastruktury,
- realizacja zobowiązań – rozliczenie kosztów działań.

2. Współpraca instytucjonalna w zakresie zarządzania kryzysowego

Analizując przedstawiony cykl zarządzania kryzysowego i podstawowe zadania realizowane w jego ramach, można by założyć, że współpraca administracji publicznej (należy przez to rozumieć zarówno administrację rządową, jak i samorządową) z sektorem ubezpieczeń ogranicza się do fazy odbudowy i polega na ułatwianiu działań zmierzających do szybkiego oszacowania strat i wypłaty środków pochodzących z polis ubezpieczeniowych bądź pomocy społecznej.

Takie założenie nie jest zasadne, bowiem zakres współdziałania powinien być znacznie szerszy. Aby właściwie zdecydować o zakresie działania administracji publicznej i podmiotów ubezpieczeniowych, udzielić należy odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy administracja publiczna powinna zapobiegać przyszłym skutkom zagrożeń (np. powodzi) wspólnie z ubezpieczycielami?
- Jak przygotowywać się do wspólnych działań podczas usuwania skutków?
- Jak współpracować podczas fazy reagowania, aby możliwie skrócić fazę odbudowy?
- Jak prowadzić fazę odbudowy, aby ograniczyć przyszłe ryzyka?

Odpowiedź na pierwsze pytanie wydaje się oczywista. Po stronie administracji konieczność zapobiegania przyszłym skutkom katastrof jest zadaniem zarówno Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (planowanie ochrony), właściwych wojewódzkich zarządów melioracji i urzędzeń wodnych (wykonawstwo prac), jak i samorządów gminnych (eliminacja z użytkowania terenów o wysokim ryzyku powodziowym poprzez odpowiednie zapisy w planach zagospodarowania przestrzennego). Instytucje ubezpieczeniowe również powinny być zainteresowane podejmowaniem działań redukujących ryzyko katastrof. Skoro tak, to konieczność współpracy w pozostałych obszarach też nie powinna budzić wątpliwości. Dodatkowo przedstawione pytania odpowiadają kolejnym etapom przedstawionego na wstępie cyklu, co wskazuje na konieczność ściślejszego i wielostronnego współdziałania wymienionych podmiotów we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego.

Rozwijając zakres możliwej współpracy, można wyszczególnić następujące zadania, które powinny być realizowane wspólnie:

- szacowanie ryzyka związanego z zagrożeniami lokalnymi i transgranicznymi (casus powodzi w Bogatyni, gdzie zdarzenie w Polsce miało wpływ na wysokość strat w Niemczech), i informowanie obywateli o poziomie tego ryzyka, tak by mogli świadomie podejmować swoje decyzje inwestycyjne,
- edukacja obywateli i społeczności lokalnych,
- wdrożenie powszechnego ubezpieczenia przed skutkami klęsk żywiołowych,
- zapewnienie reasekuracji ze strony budżetu państwa na wypadek nieprzewidzianych wydatków związanych z klęskami żywiołowymi,
- szacowanie szkód i zapewnienie wstępnej wypłaty odszkodowań już w fazie reagowania kryzysowego,
- połączenie odbudowy z modernizacją infrastruktury, tak aby uniknąć podobnych strat w przyszłości [wielokrotnie zdarzało się, że zarówno infrastruktura lokalna samorządowa, jak i ponadlokalna, były odbudowywane bez uwzględnienia zagrożeń, jakie spowodowały ich uszkodzenie, w efekcie czego np. po kolejnej powodzi konieczna jest ponowna odbudowa tych samych dróg, budynków itd.].

Integralną częścią zarządzania kryzysowego jest edukacja ludności, i to zarówno indywidualna, jak i prowadzona z udziałem społeczności lokalnych. Edukacja to jedna z najlepszych, jeśli nie najlepsza forma długofalowej redukcji ryzyk i ograniczania skutków niekorzystnych zdarzeń. Z tego względu dalsza część artykułu będzie dotyczyć tego właśnie elementu możliwych wspólnych działań sektora ubezpieczeń z administracją.

Edukacja, zwłaszcza ta kierowana do najmłodszych, przynosi korzyści w wielu wymiarach. Po pierwsze, poprzez naukę właściwych zachowań redukuje się ilość wypadków, w szczególności tych związanych z komunikacją i użytkowaniem urządzeń domowych. Po drugie, wyrobione nawyki polegające na umiejętności chronienia własnego życia i życia najbliższych pozwalają zredukować liczbę ofiar, nawet jeśli dojdzie do niekorzystnego zdarzenia. I wreszcie po trzecie, wiedza przekazywana dzieciom w szkole często jest przez nie przekazywana rodzicom, przez co można wpłynąć również na zachowania osób dorosłych.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest edukowanie lokalnych społeczności w zakresie przygotowania się na wypadek wystąpienia zagrożenia. Dotychczas obowiązek szerokiego włączenia zagrożonej społeczności lokalnej do działań służb ratowniczych i administracji, celem minimalizacji późniejszych strat, wprowadzono wyłącznie w odniesieniu do obszarów dużego ryzyka wystąpienia awarii przemysłowej. Wydaje się, że takie podejście należałoby zastosować również w odniesieniu do innych zagrożeń. Ponadto odpowiedzialność za życie i zdrowie nie tylko własnej rodziny, ale również sąsiadów, to jeden z elementów budowania społeczeństwa obywatelskiego, co może być szeroko wykorzystywane przez administrację do budowania więzi społecznych.

3. Projekt edukacyjny RCB

Po wzięciu pod uwagę wszystkich tych aspektów, w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w roku 2011 został opracowany projekt edukacyjny pt. „Potrafię zadbać o swoje bezpieczeństwo. Umieć udzielić pomocy”.

U podstaw projektu leży potrzeby, którymi są:

- wymierne straty wskutek niskiej świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa,
- wysokie koszty świadczeń związanych z usuwaniem skutków zdarzeń (w przypadku powodzi 2010 r. dla branży ubezpieczeniowej wyniosły one wg KNF ok. 670 mln zł),
- włączenie do działalności ubezpieczeniowej elementów społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR),
- niezadowolająca ocena dotychczasowych działań edukacyjnych.

Udziałowcami projektu badawczego w myśl założeń powinni być:

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – nadzór merytoryczny,
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – zamówienie i zarządzanie projektem,
- Sektor ubezpieczeniowy – finansowanie projektu (w dłuższej perspektywie czasowej uzyskuje on realne korzyści, wynikające ze wzrostu wiarygodności społecznej oraz zmniejszenia wysokości wypłacanych świadczeń).

Koncepcja zakłada, że zadanie będzie realizowane poprzez konkurs na projekt badawczy zamawiany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Konkurs ma obejmować metodykę procesu edukacyjnego oraz propozycje modułów tematycznych, odpowiadających obszarom bezpieczeństwa. Moduły mogłyby być realizowane kolejno lub równocześnie, w okresie od 2 do 6 lat. Natomiast finansowanie realizacji poszczególnych modułów, w myśl założeń, byłoby realizowane przez ubezpieczycieli.

Grupami docelowymi projektu są:

- uczniowie szkół w systemie oświaty:
 - nauczanie początkowe (prawidłowe zachowania przy typowych zagrożeniach),
 - gimnazjum (przynoszenie dobrych praktyk do domu),
 - szkoły ponadgimnazjalne (udzielanie pomocy innym),
- rodzice (oddziaływanie poprzez dzieci),
- nauczyciele i instruktorzy spoza systemu oświaty.

Cele proponowanego cyklu edukacyjnego to:

- budowa odpowiedzialności społecznej w zakresie bezpieczeństwa,
- wykształcenie u dzieci i młodzieży właściwych nawyków i sposobów postępowania,
- ograniczenie negatywnych skutków wypadków wśród dzieci i młodzieży,
- przygotowanie trenerów dla systemu edukacji.

Przewidywane produkty projektu to:

- metodologia i metodyka kształcenia w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa,
- profesjonalny pakiet edukacyjny dla nauczycieli, instruktorów i organizacji pozarządowych,
- cykl poradników „Jak się ustrzec przed...” oraz „Co zrobić, gdy...”,
- aktywna platforma internetowa (baza wiedzy, poradniki, gry, multimedia).

Wstępny zakres modułów tematycznych obejmuje następujące zagadnienia:

- bezpieczeństwo pożarowe (w tym promocja europejskiego numeru alarmowego 112),
- wychowanie komunikacyjne (przygotowanie do egzaminu na kartę rowerową/motorowerową),
- pierwsza pomoc medyczna,
- bezpieczeństwo nad wodą i w górach,
- zasady przygotowania oraz postępowania w przypadku wystąpienia powodzi, huraganu itp.,
- profilaktyka wypadków i urazów w domu, w gospodarstwie, niebezpieczne zwierzęta,
- bezpieczeństwo w sieci internetowej.

Podsumowanie

Przedstawiony w opracowaniu projekt edukacyjny jest jedną z wielu form niezbędnej współpracy sektora ubezpieczeń z administracją rządową. Edukacja jest tym zadaniem, które może przynieść najtrwalsze efekty, dlatego od nauczania powinno się rozpocząć zmianę dotychczasowego modelu działania. Dotychczas firmy oferujące ubezpieczenia nie były traktowane z należytą powagą, jako podmioty zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Pożądana jest także współpraca z odpowiednimi służbami publicznymi z innych państw (np. kraje skandynawskie, Wielka Brytania), gdzie edukacja w zakresie zarządzania kryzysowego jest mocno zaawansowana i przynosi wymierne korzyści w sytuacjach zagrożenia.

Bibliografia

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. Nr 62, poz. 627).

Projekt edukacyjny „Potrafię zadbać o swoje bezpieczeństwo. Umieć udzielić pomocy”, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2011 – materiał niepublikowany.

Education as an element of crisis management

Crisis management consists of four intertwined elements: prevention, readiness, response and recovery. An important constituent element of the whole crisis management is both individual and group education of people, in particular local communities. Education of society should constitute a form of long-term and permanent activity, which should result in risk reduction and limitation of negative consequences of certain events. In view of such tasks, educational efforts in this respect should be the result of joint actions taken by the insurance sector and public administration.

Up to now, no educational programmes on the natural catastrophe risk have been conducted in Poland. The first steps in this directions were made by the Government Security Centre, which, while getting prepared for introduction of such a programme, announced in 2010 a competition for methodology of the educational process and proposals of thematic modules in line with the security areas. Let's hope that the results of these actions will be soon visible in the form of consistent and widely implemented training programmes aimed at people from the individual age groups throughout Poland.

DR INŻ. WITOLD SKOMRA – doradca w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, od stycznia 2010 dodatkowo p.o. Szefa Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania RCB, pracownik naukowy Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego, p.o. Kierownika Katedry Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, pełnił funkcje: Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz zastępcy Szefa Obrony Cywilnej Kraju.