

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE A KOMUNIKACJA, CZYLI JAK I KIEDY INFORMOWAĆ LUDZI

CRISIS MANAGEMENT AND COMMUNICATION, THAT IS,
HOW AND WHEN TO INFORM PEOPLE

TOMASZ OLEJNIK
Akademia Sztuki Wojennej

ABSTRAKT

W artykule zostały poruszone kwestie zarządzania kryzysowego oraz komunikacji. Jak służby i organy uczestniczące w reagowaniu kryzysowym powinny przekazywać informacje dla ludności w różnych sytuacjach, począwszy od braku zagrożeń do sytuacji po wystąpieniu zagrożenia. Aby skutecznie zapobiegać i działać podejmowane są odpowiednie czynności, mające na celu zmniejszanie skutków występujących zagrożeń. Rzetelnie przedstawione informacje w określonym czasie regulują kwestie dobrej komunikacji ze społeczeństwem oraz służbami współpracującymi ze sobą podczas działań ratowniczych.

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie kryzysowe, komunikacja, informacja, zagrożenie

ABSTRACT

The article raised issues of crisis management and communication. As departments and bodies involved in the crisis response should provide information to the public in a variety of situations, ranging from lack of threats to the situation after the threat. In order to effectively prevent and act are

taken appropriate steps aimed at reducing the impact of existing threats. Fairly presented the information in a specified time govern good communication with the public and departments cooperating with each other during rescue operations.

KEYWORDS:

crisis management, communication, information, threat

Jedną z ważniejszych funkcji współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, które mogą im zagrażać. Zagrożenia takie mogą być źródłem sytuacji kryzysowych, które definiowane są jako „sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”¹. Warto nawiązać do nieograniczoności zbioru zagrożeń, na które należy w odpowiednim czasie reagować podejmując odpowiednie działania². Skuteczne zarządzanie kryzysowe to umiejętne wykorzystanie zasobów ludzkich, procedur i posiadanych technologii, jakie są w dyspozycji danej jednostki. Przepisy prawne dostarczają nam narzędzi, którymi są system, struktury, procedury i instrumenty zarządzania kryzysowego.³ Pozwalają skoordynować podejmowane działania, a ich zastosowanie umożliwia podjąć skuteczne działania we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, które wynikają z definicji ustawowej „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 **odtworzeniu** zasobów i infrastruktury krytycznej”⁴. Sytuacje kryzysowe są zjawiskami

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Art.3ust.1.

² K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał*, BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 82.

³ J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, Praktyka, Konteksty, Badania*, WSPol, Szczytno 2011, s. 5.

⁴ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. Dz. U. 2012 poz. 951 Art. 2.

nieoczekiwanymi, nagłymi, destabilizującymi bezpieczeństwo ludności. Z tego względu konieczne jest wcześniejsze przygotowanie procedur i organizacja wszelkich podejmowanych działań. Teza K. Kaniastego że: „Klęski i katastrofy rozbijają w pył poczucie bezpieczeństwa, wiarę w sprawiedliwy świat oraz często towarzyszące im poczucie własnej wartości, optymistyczną postawę wobec przyszłości i zaufanie we własne siły”⁵ trafnie ujmuje skutki zdarzeń o negatywnym oddziaływaniu na ludzi i ich otoczenie. Zapobieganie im i efektywne działanie w obliczu zagrożenia jako sytuacji kryzysowej, a później wysiłek do powrotu stanu z przed zdarzenia, mogą trwać bardzo długo i pociągać za sobą ludzkie cierpienia i dotkliwe straty materialne. W sytuacjach, gdy dochodzi do tragicznych w skutkach zdarzeń, a ludzie doświadczają traumatycznych przeżyć kwestia sprawnego i zrozumiałego komunikowania jest istotnym elementem, aby minimalizować i zapobiegać stratom. Skuteczne oraz sprawne zarządzanie kryzysowe wymaga podejmowania decyzji na danym poziomie zarządzania przez organ właściwy zarządzania kryzysowego (jednoosobowe kierownictwo) i jego zwierzchnictwa nad pozostałymi jednostkami administracyjnymi⁶. Weryfikacja wielu informacji niezbędnych do prowadzenia sprawnych działań oraz przygotowanie obywateli na zagrożenie wymaga koordynacji i współpracy. Kontakty służb działających w sytuacjach kryzysowych ze społeczeństwem oraz przekazywanie między sobą informacji to niezwykle ważny aspekt zarządzania kryzysowego. Od tego, jak przygotowane są służby do przekazywania informacji w toku sytuacji kryzysowej, zależy często sprawność i skuteczność różnych działań ratowniczych, jak również przebieg samej sytuacji kryzysowej⁷. Właściwe, z punktu widzenia dobrego radzenia sobie w sytuacji kryzysowej komunikowanie ze społeczeństwem wymaga wielu różnorodnych działań, które powinny być prowadzone w etapach: przed wystąpieniem sytuacji, podczas alarmu, akcji ratunkowej oraz po wydarzeniach kryzysowych. Niezbędne jest stworzenie sformalizowanych procedur działań i zaangażowanie wszystkich podmiotów państwowych w działania antykryzysowe. Czynniki te wraz z ciągłym podnoszeniem kwalifikacji administracji publicznej i doskona-

⁵ K. Kaniasty, *Klęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 199.

⁶ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej Warszawa 2010, s. 37.

⁷ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 102.

leniem działań jednostek wykonawczych stwarzają możliwości eliminacji podstawowych obszarów problemowych w zarządzaniu kryzysowym.

Czynnikiem wpływającym na mobilność systemu zarządzania kryzysowego jest komunikacja poprzez prawidłowe komunikowanie się. *Komunikowanie* to „rodzaj kontaktu między dwoma osobami, w których nadawca stara się przekazać odbiorcy treści poznawcze odnoszące się do jego stanów psychicznych bądź rzeczywistości zewnętrznej [...] za pomocą specjalnie przystosowanych do tego typu narzędzi – środków komunikowania”⁸. Definicja ukazuje podstawowe elementy struktury komunikowania się nadawca —przekaz — kanał — odbiorca. Niezbędnym elementem komunikacji są uczestnicy, oprócz których musi wystąpić odpowiedni kontekst sytuacyjny, towarzyszący odbiorcy. Kontekst stanowi zespół warunków w jakich odbywa się komunikowanie. Podstawą komunikacji w zarządzaniu kryzysowym jest wymiana informacji między podmiotami biorącymi udział w reagowaniu na powstałe zagrożenie oraz informowanie ludności o zagrożeniach. Dostęp do informacji, rzetelność, sposób generowania i przekazywania ma zasadniczy wpływ na trafność podejmowanych decyzji. System przekazywania informacji opiera się na strukturze organizacyjnej, w którym informacje powinny docierać przede wszystkim do organów dowodzenia sytuacją kryzysową, które w danej chwili są odpowiedzialne za eliminację zagrożenia.

Istotnym elementem komunikacji w sytuacjach kryzysowych ze społeczeństwem w okresie przed sytuacją kryzysową są działania poprzedzające wystąpienie niebezpieczeństwa. Jest to rodzaj komunikacji, który realizowany jest zanim wystąpi zagrożenie⁹. Dopóki nie wystąpi zagrożenie, ludzie nie widzą potrzeby rozmawiania o nim. Taka postawa dotyczy zarówno członków społeczności lokalnych, jak też przedstawicieli służb inspekcji i organizacji. Konieczne jest przełamywanie tego typu postaw oraz uświadamianie wszystkim konieczności właściwie zorganizowanej komunikacji na linii służby – społeczeństwo.

Do zadań, jakie mogłyby być zaliczone w obszarze kontaktów ze społeczeństwem przed zdarzeniami kryzysowymi wyróżnimy takie, które kształtują świadomość o zagrożeniach mogących wystąpić na zamieszkiwanym terenie. Realizowane przedsięwzięcia z tego rodzaju powinny

⁸ A. Koziowska, *Oddziaływanie mass mediów*, SGH, Warszawa 2006, s. 25.

⁹ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 106.

być już omawiane od poziomu przedszkola poprzez szkołę. Kształtowanie wrażliwości na sygnały świadczące o zagrożeniu oraz umiejętności rozpoznawania zagrożeń winny być rozwijane od najmłodszych lat. Kształtowanie postaw i umiejętności obniżających możliwość wystąpienia zachowań ryzykownych, zagrażających bezpieczeństwu oraz przekazywanie wiedzy na temat zachowania w razie wypadków i zdarzeń kryzysowych różnego typu, powoduje zwiększanie świadomości człowieka na kwestie jego bezpieczeństwa. Przekazywanie wiedzy o sposobach i zasadach alarmowego komunikowania się poprzez naukę, jak również znajomość znaczenia znaków informacyjnych i ostrzegawczych jest niezwykle istotna. Wiedza o elementach systemu ratowniczego działających służb na terenie buduje poczucie bezpieczeństwa wynikającego z faktu stałej świadomości, że służby są w stanie ciągłej gotowości do działania oraz ciągłego przygotowania.

Cel, jakim jest komunikacja ze społeczeństwem, można osiągnąć poprzez różnego rodzaju działania podejmowane przez służby zaangażowane w radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych¹⁰. Działania podejmowane są również w kooperacji z innymi służbami społecznymi, jak też bezpośrednio ze społecznością lokalną. Szkolne działania profilaktyczne i prewencyjne prowadzone na terenie szkół mają duże znaczenie w procesie budowania wiedzy, umiejętności i postaw radzenia sobie w sytuacji kryzysowej. Działania podejmowane w szkołach wykraczają mogą poza pracę z dziećmi i mogą być adresowane do rodziców. Szkoła staje się tu naturalnym i efektywnym obszarem uczenia się społeczności lokalnej. Działania profilaktyczne skierowane do społeczności lokalnej prowadzone we współpracy z różnymi instytucjami, takimi jak parafie, spółdzielnie, zakłady pracy, kluby osiedlowe i środowiskowe, domy kultury, domy opieki, koła gospodyń, stowarzyszenia, itp. Poszukiwanie i budowanie rejestru aktywnych uczestników życia lokalnego oraz docieranie poprzez nich z informacją jest niezwykle ważnym elementem działań. Ćwiczenia, pokazy i próbne alarmy – są okazją zarówno do zaprezentowania gotowości i aktywności służb, jak też, a może przede wszystkim, okazją do przekazania społeczeństwu informacji i wyrobienia umiejętności działania w sytuacjach kryzysowych. Informacje w mediach – dobra współpraca z mediami i stałe przekazywanie informacji o zachowaniu w sytuacjach kryzysowych i informacji o nich do obiegu medialnego pozwala utrwaląć problematykę

¹⁰ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 108.

w świadomości społecznej. Publikacja materiałów informacyjnych i ostrzegawczych, nieustanne opracowywanie ciągle aktualizowanych materiałów to kolejny sposób komunikacji ze społeczeństwem. Ulotki, naklejki, słupy ogłoszeniowe, informatory i broszury oraz inne materiały powinny być profesjonalnie przygotowane i stale obecne w świadomości społecznej, poprzez ich eksponowanie w punktach do tego przeznaczonych i miejscach najczęściej uczęszczanych. Prowadząc w okresie przed sytuacją kryzysową te różnorodne działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne, powinniśmy kierować się Zasadą minimum koniecznej informacji. Głównym zadaniem mediów jest informowanie społeczeństwa o zagrożeniach¹¹.

Komunikacja ze społeczeństwem tuż przed sytuacją kryzysową i w sytuacji alarmowej to sytuacja, w której rozpoczyna się jakieś zdarzenie kryzysowe lub właśnie się wydarzyło, jest niezwykle trudnym momentem dla uczestniczących w nim ludzi. Nagły skok adrenaliny przygotowujący człowieka do działania powoduje też trudne do kontrolowania reakcje emocjonalne i zachowania. Mogą one potęgować trudności spowodowane sytuacją kryzysową i utrudniać radzenie sobie z nią. Niezwykle ważnym aspektem w relacjach władz i służb zaangażowanych w sytuację kryzysową ze społeczeństwem staje się zatem umiejętne komunikowanie się. Powinno ono pomagać w opanowaniu emocji ludzi i w skierowaniu ich aktywności w taką stronę, by służyła ona konstruktywnie procesowi radzenia sobie z sytuacją trudną. By osiągnąć taki cel, musimy kierować się w fazie alarmowej kilkoma podstawowymi zasadami¹². Komunikacja musi być natychmiastowa, wcześniej przygotowane urzędnicy i ludzie powinni zadziałać tak szybko, jak tylko to jest możliwe. Sytuacja alarmowa nie znosi pustki – jeśli nie pojawi się jasny przekaz zorganizowany przez służby, to miejsce to wypełni natychmiast plotka i panika. Komunikacja musi być precyzyjna i czytelna. Ludzie muszą usłyszeć jasno i krótko, co im zagraża, jak i gdzie mogą się ewakuować, jeśli zachodzi taka potrzeba, gdzie i po co są potrzebni, jeśli są potrzebni. Przekaz informacji musi być spójny i pochodzić z jednego źródła¹³. Jeśli nawet różne źródła i służby wysyłają informację alarmową, to powinna ona być uzgodniona. Przekazywane in-

¹¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr7,art. 1poz. 34 z późn. zm.).

¹² A. Kurkiewicz, *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 105.

¹³ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 104.

formacje muszą docierać do wszystkich zawierając najważniejsze rzeczowe informacje przekazywane w sposób spokojny i opanowany.

Znaczenie ma metoda przekazania informacji, która powinna być zaplanowana przed sytuacją kryzysową. Formy przekazu są różnorodne poprzez ogłoszenia ustne, syreny alarmowe, megafony, media, ulotki i plakaty. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.), redaktorzy naczelni są obowiązani opublikować nieodpłatnie komunikaty przekazywane przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie sytuacji kryzysowych. W związku z tym, redaktorzy naczelni gazet, stacji radiowych i telewizyjnych są zobowiązani opublikować nieodpłatnie, w miejscu i w czasie właściwym ze względu na tematykę i na charakter publikacji, komunikaty urzędowe wydawane przez organy administracji rządowej oraz samorządowej, jeżeli został nadesłany przez rzecznika prasowego Urzędu Wojewódzkiego ze wskazaniem, że publikacja jest obowiązkowa¹⁴. Ludność województwa informowana jest poprzez opublikowanie obwieszczeń, uchwał lub zarządzeń pochodzących od organów administracji rządowej w województwie, w formie zwięzłych komunikatów, ogłoszenia w dzienniku lub czasopiśmie na terenie jego działania. Komunikaty mogą być przekazywane również przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie sytuacji kryzysowych, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.). Informowanie ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania odbywa się w dwóch wariantach, obligatoryjnym tzn. takim, który wynika jednoznacznie z przepisów prawa (wojewoda musi w określonych sytuacjach informować społeczeństwo o zagrożeniach) oraz w wariantcie uznaniowym, który wynika z decyzji wojewody o konieczności podjęcia działań informowania.

KOMUNIKACJA ZE SPOŁECZEŃSTWEM W TRAKCIE AKCJI RATUNKOWEJ

Zarówno analiza zagrożeń, jak i planowanie wymagają ścisłej współpracy i sprawności komunikacyjnej między organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego a jednostkami wykonawczymi i interwencyjnymi. Jednostki takie mają najszerszą wiedzę na temat rzeczywistych zagrożeń w kategoriach, które należą do zakresu ich kompetencji. Podstawowym problemem jest tutaj określenie zasad

¹⁴ Plan zarządzania kryzysowego województwa opolskiego, Opole 2011, s. 423.

współpracy w zakresie wymiany doświadczeń oraz ujednoczenie reguł identyfikacji i oceny zagrożeń¹⁵. Usystematyzowanie tych zasad sprawi efektywniejszy przekaz informacji dla społeczeństwa. W czasie wystąpienia zagrożenia to właśnie te jednostki informują społeczeństwo o przebiegu i realizacji zadań związanych z działaniami mającymi na celu ratowanie życia, mienia i środowiska. Najbardziej pożądanymi informacjami, jakie społeczeństwo powinno uzyskać są podstawowe informacje o zdarzeniu. Do podstawowych informacji należą przede wszystkim:

- ilość ofiar zdarzenia,
- rozmiar,
- przewidywane zakłócenia mogące wystąpić przy okazji sytuacji kryzysowej,
- informacja o działaniu służb.

Nie wszystkie informacje należy podawać społeczeństwu, gdyż niektóre z nich objęte są tajemnicą, bądź ochroną danych. Osoby odpowiadające za relacje z mediami muszą posiadać wiedzę, w jaki sposób kontaktować się z dziennikarzami, aby uniknąć napięć, sensacji, nieporozumień oraz zagwarantować właściwe pokazanie prowadzenia działań. Warto pamiętać, iż stopień zainteresowania mediów jest wprost proporcjonalny do wielkości kryzysu. Im jest on większy, tym ciekawość dziennikarzy wzrasta¹⁶. Nawet w przypadku, kiedy przedstawiciele mediów zachowują się agresywnie, należy traktować ich jak siłę wspomagającą, a nie jak wrogów. To właśnie media mogą w szybki sposób wpłynąć na zdobywanie reputacji, bądź tę reputację zniszczyć. Kolejną ważną rzeczą, o której należy pamiętać przy komunikacji kryzysowej jest rzetelne i stałe informowanie mediów o dynamicznie zmieniającej się sytuacji.

KOMUNIKACJA ZE SPOŁECZEŃSTWEM PO ZAKOŃCZENIU AKCJI RATUNKOWEJ

Zakończenie akcji ratunkowej nie wiąże się z zakończeniem komunikowania ze społeczeństwem. Po zakończeniu działań powinny być przekazywane informacje takie jak:

- Przekazanie informacji o zakończeniu działań ratowniczych,
- Przekazanie wniosków, jakie służby wyciągnęły z przeprowadzonych działań,

¹⁵ *Komunikacja kryzysowa. Zespół i koordynacja*, „Alert Media” nr 7 – grudzień 2002.

¹⁶ K. Kubiak, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych niepewności*, (Red.) Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2012, s. 37.

- Udział społeczeństwa w działaniach,
- Podziękowanie dla osób i służb uczestniczących w działaniach ratowniczych.

W procesie informowania społeczeństwa powinno się wykorzystywać także inne instrukcje, poradniki, ulotki, plakaty i tym podobne publikatory, informujące o zagrożeniach, sposobach zapobiegania im i postępowania w przypadku ich wystąpienia, opracowywane przez organy administracji publicznej, organy służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów realizujących zadania w zakresie ochrony ludności.

Problematyka komunikacji w czasie kryzysów i kierowanie działaniami organizacyjnymi w sytuacjach zagrożeń jest aktualna. Komunikacja to proces złożony i trudny, wybiegający poza prowadzenie działań ratowniczych oraz porozumiewanie się ze służbami. Komunikacja wymaga wiedzy, która w sytuacjach krytycznych może okazać się bezcenną i decydować o życiu ludzi. Proces komunikacji realizowany w sytuacji kryzysowej nakłada na kierujących szczególną odpowiedzialność. Prowadzona prawidłowo może być pozytywnym aspektem działań na rzecz bezpieczeństwa. Z kolei popełnianie istotnych błędów w procesie informowania może skutkować zagrożeniem życia i mienia i przyczynić się do porażki w realizacji celów. Warto wiedzieć, że jest to ważny aspekt utrzymywania bezpieczeństwa. Monitorowanie jej jakości ma sens, gdyż może przyczynić się do uniknięcia wielu błędów z konsekwencjami zarówno bliskimi, jak i odległymi w czasie. Sprawą niezwykle istotną jest prawidłowa obsada stanowisk pracy, związanych z zarządzaniem kryzysowym.

BIBLIOGRAFIA

1. SKRYPT Pn., *Efektywna komunikacja z uwzględnieniem sytuacji kryzysowych*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
4. FICOŃ K., *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał*, BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2011.
5. STAWNICKA J., B. WIŚNIEWSKI, R. SOCHA (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, Praktyka, Konteksty, Badania*, WSPoL, Szczytno 2011.

6. KANIASTY K., *Kłęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.
7. LIDWA W., W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej Warszawa 2010.
8. KURKIEWICZ A., *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie. Podstawy prawne*, Warszawa 2008
9. *Komunikacja kryzysowa. Zespół i koordynacja*, „Alert Media”, nr 7 – grudzień 2002.
10. *Plan zarządzania kryzysowego województwa opolskiego*, Opole 2011.