

Dokąd zmierza PSP?

15-lecie Państwowej Straży Pożarnej, kontynuatorki zawodowej straży pożarnej, zmusza do refleksji nad tym, jaką służbą chcemy i możemy być, co nas ogranicza, co nam zagraża i jakie problemy musimy rozwiązać.

DARIUSZ MARCZYŃSKI

Gotowość operacyjna PSP, w szczególności dyspozycyjność i wyposażenie w sprzęt ratowniczy, pozwalające w trybie pilnym dysponować siłą i środkami ratowniczymi według kryterium obszaru chronionego, to jeden z najsilniejszych atutów naszej służby. Polskie rozwiązania w budowaniu krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego stały się na tyle istotne dla bezpieczeństwa, że część państw Unii Europejskiej, takich jak np. Niemcy czy Francja, mimo własnych znaczących zasobów w ratownictwie, dokonuje istotnych zmian w krajowych systemach ratowniczych, korzystając z polskich rozwiązań. Te osiągnięcia to wielki sukces oparty na ciężkiej pracy ratowników i determinacji twórców PSP oraz na przyjętej strategii kierownictwa i konsekwencji w realizacji założonych celów. Jednym ze skutków tych działań jest fakt, że za wód strażaka cieszy się dziś największym prestiżem i zaufaniem w społeczeństwie.

Osiągnięcia nie mogą jednak przesłonić konieczności przygotowania się do zwalczania coraz to nowych niebezpieczeństw. W celu stworzenia systemu wczesnego przeciwdziałania kryzysom potrzebna jest dyskusja zarówno o zagrożeniach, jak i o efektywnych sposobach ich zapobiegania i reagowania na nie.

Powszechny system ratowniczy

Nie sposób nie wspomnieć o zagrożeniach dla naszej formacji, które wynikają nie z sił przyrody, ale z braków organizacyjnych służby. Od ponad 10 lat mówi się o powszechnym systemie ratowniczym i albo wciąż nie ma dobrego klimatu politycznego do wzmocnienia tej części bezpieczeństwa państwa, albo starania PSP na rzecz



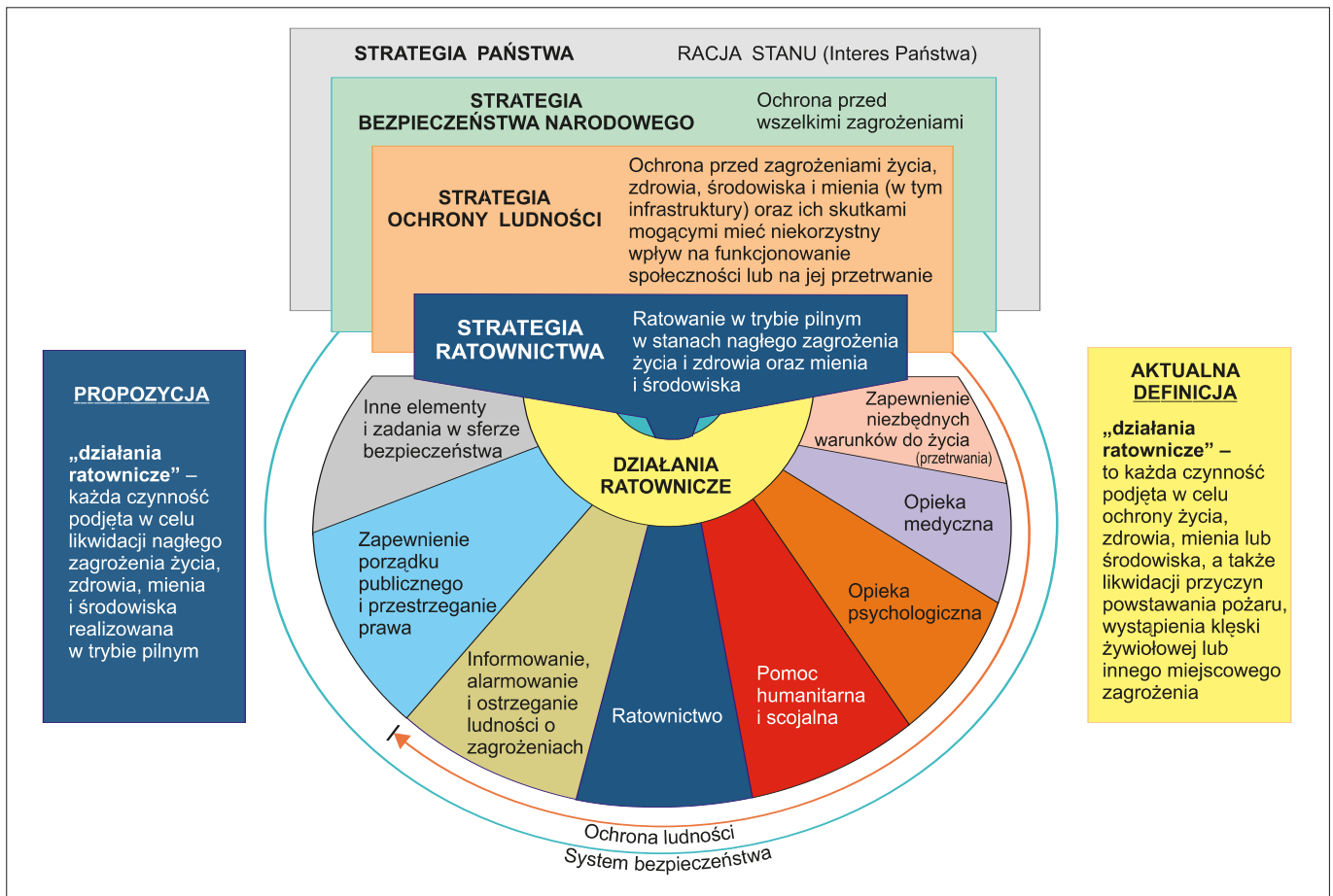
jego stworzenia są niewystarczające. Może jedno i drugie. Tymczasem brak systemu ratowniczego, integrującego wszystkie dziedziny ratownictwa, organów władzy i podmioty ratownicze w ramach jednego celu bynajmniej nie służy poszkodowanym. A to przecież dla nich, szczególnie w obliczu zdarzeń złożonych, masowych czy katastrof buduje się system ratowniczy, a nie dla wygody służb i podmiotów. Brak czytelnych zobowiązań i uprawnień poszczególnych organów władzy samorządowej i rządowej oraz brak wspólnego przygotowania podmiotów ratowniczych do prowadzenia działań powoduje, że siły i środki różnych podmiotów działają nieoptymalnie, często nie zapewniając ciągłości procesu ratowania. Tak dzieje się podczas współpracy KSRG i Państwowego Ratownictwa Medycznego przy akcjach na akwenach śródlądowych, na morzu, na styku wody i lodu, a zwłaszcza podczas katastrof i zdarzeń masowych, kiedy zasobów ratowniczych jest zawsze za mało. Gdy dochodzi do wspólnej analizy akcji ratowniczej, okazuje się, że służby i podmioty ratownicze nie zawsze tworzyły jedną drużynę, mimo że wszyscy mieli wspólny cel ratowniczy – niesienie pomocy po-

szkodowanym. Wszyscy uczestnicy pomocy mówią wówczas o zdarzeniu, bazując na faktach, ale każdy mówi innym językiem, używając odmiennych pojęć i różnie interpretując proces organizowania i prowadzenia działań ratowniczych. Taka sytuacja może być dla PSP szczególnie niebezpieczna podczas katastrof, gdyż nasze zasoby koordynatorów ratownictwa medycznego oraz interwentów kryzysowych i psychologów, a także rzeczników prasowych, wspomagających ratowników i dowódców, zmniejszają się.

Trzeba też pamiętać, że w dobie Internetu i żywo reagujących mediów, a także telefonów komórkowych (z funkcją zdjęć i filmów), społeczeństwo na bieżąco obserwuje pracę PSP. To może powodować, że część opinii publicznej odniesie, czasami uzasadnione, wrażenie, że jakiś fragment akcji ratowniczej jest realizowany nieprawidłowo, bądź każda ze służb działa odrębnie, w sposób niespójny.

Polityka kadrowa

Drogą do budowy silnej służby jest zwiększanie zarówno zasobów sprzętowych, jak i ludzkich. PSP musi sobie odpowiedzieć na pytanie, czy



▶ chce budować swój największy kapitał, jakim są zasoby ludzkie tylko w oparciu o osoby noszące mundur czy też skorzysta z wiedzy osób o innych, przydatnych służbie kwalifikacjach?

Truizmem jest stwierdzenie, że każda zmiana w formacji tak dużej jak PSP wymaga nie tylko dokładnego jej przygotowania, wdrażania i czasu, ale również dużych nakładów finansowych i zrozumienia celu wprowadzanych zmian na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Tymczasem widoczny gołym okiem odpływ części doświadczonej kadry, ograniczone środki finansowe, brak konsekwencji w sposobie wdrażania zmian powodują, że maleje zarówno zaufanie strażaków do kadry dowódczej, jak i wiara w sens zmian na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Brak ciągłości przy podejmowaniu strategicznych decyzji, częste zmiany sposobu zarządzania PSP, niedostateczny przepływ informacji w komunikacji góry z dołem także nie sprzyjają efektywnym zmianom. Decyzje kadrowe o przesuwaniu strażaków z administracji do JRG mają sens, ale tylko wówczas, kiedy dokonana zostanie analiza potrzeb w zakresie zasobów ludzkich, uwarunkowanych liczbą i rodzajem zadań realizowanych na wszystkich poziomach funkcjonowania PSP. W przeciwnym wypadku wielu odważnych i doświadczonych w akcjach ratowniczych oficerów wytraci swą energię i pomysły na drodze awansu do administracji.

Zasadnicze pytania

Nie zapominajmy również o tym, że ustawowe definicje krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, miejscowego zagrożenia i działań ratowniczych odnoszą się nie tylko do ratownictwa, ale do o wiele większego obszaru – ochrony ludności. Tymczasem sprawa bezpieczeństwa obywateli, które jest największą wartością dla każdego państwa, nie doczekała się dotychczas odpowiedzi na wiele ważnych pytań: jak ma być zorganizowana ochrona ludności na wypadek zdarzenia o charakterze masowym z dużą

Od ponad 10 lat mówi się o powszechnym systemie ratowniczym i albo wciąż nie ma dobrego klimatu politycznego do wzmocnienia tej części bezpieczeństwa państwa, albo starania PSP na rzecz jego stworzenia są niewystarczające. Może jedno i drugie. Tymczasem brak systemu ratowniczego, integrującego wszystkie dziedziny ratownictwa, organy władzy i podmioty ratownicze w ramach jednego celu bynajmniej nie służy poszkodowanym.

liczba poszkodowanych; w jakim zakresie PSP chce być służbą ochrony ludności: czy wiodącą jedynie w organizacji i realizacji zadań ratowniczych, czy też służbą realizującą cały pakiet zadaniowy, z usuwaniem skutków zdarzeń łącznie?

Obowiązująca od wielu lat, mało precyzyjna definicja działań ratowniczych, rozumianych jako „każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska,

a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia” jasno jednak określa, że PSP ma obowiązek realizować zadania z szeroko rozumianej ochrony ludności, wraz z usuwaniem skutków zdarzeń. Tymczasem dalsze angażowanie PSP w usuwanie podtopień i skutków powodzi, oczyszczanie dróg po wypadkach drogowych, usuwanie skutków emisji substancji niebezpiecznych, w tym powstałych z zagrożeń biologicznych np. w wyniku ptasiej grypy, odbijać się będzie negatywnie na jej gotowości

ratowniczej. Osłabiona zostanie także motywacja ratowników, którzy w procesie edukacji są przygotowani do ratowania życia i zdrowia, a potem – podczas służby, występują w roli tragarzy czy zamiataaczy. Ponadto dysponowanie ratowników w ramach tzw. zagranicznej misji ratowniczej po czterech dobach od zdarzenia, czyli na tyle późno, że szanse na uratowanie

ludzi zblizają się do zera, znacząco wpływa na psychikę strażaków i osłabia morale. Dlaczego PSP, mając silne poparcie społeczne, nie odniosła dotychczas sukcesu w tworzeniu powszechnego systemu ratowniczego, a nawet systemu ochrony ludności, a równolegle wytracała energię na próby organizacji zarządzania tzw. systemem kryzysowym, który z założenia znajduje się w obszarze zadań organów administracji publicznej? Czy nowelizując ustawę

o ochronie przeciwpożarowej nie można było zmienić chociaż definicji działań ratowniczych, aby bardziej odpowiadała ratownictwu, a nie była studnią bez dna?

Zagrożenia wewnętrzne

Dla osiągnięcia celu nie wystarczy powiedzieć, że PSP jest wiodącą siłą w ratownictwie. Najważniejszy sukces PSP wywodzi się z ratownictwa, a prestiż służby codziennie strażacy potwierdzają ratowaniem życia i zdrowia poszkodowanych, ale zagrożenie może przyjść także z samego ratownictwa, zwłaszcza z tych zagrożeń, w których PSP nie określiła jednoznacznie zakresu zadaniowego, np. zagrożeń biologicznych, radiologicznych, niekontrolowanej aktywności zwierząt, w tym owadów, zdarzeń na akwenach i w górach. Nie zostały również jasno ustalone zasady współdziałania z innymi służbami i podmiotami ratowniczymi, np. z Państwowym Ratownictwem Medycznym, Morską Służbą Poszukiwawczo-Ratowniczą lub Siłami Zbrojnymi RP. Straż pożarna ma czytelny zakres czynności tylko w pięciu dziedzinach ratownictwa: medycznym, chemicznym, ekologicznym, technicznym i w gaszeniu pożarów. Tymczasem definicje ustawowe krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, miejscowego zagrożenia i działań ratowniczych nakładają wręcz nieograniczony obowiązek wykonywania każdej czynności w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska na PSP, jako służbę publiczną i państwową, której obszarem chronionym jest całe terytorium Polski. Brak czytelnego zakresu czynności w poszczególnych dziedzinach ratownictwa i obszarach nowych zagrożeń oraz brak rozdziału zadań podstawowych od specjalistycznych nie pozwala na rzetelne przygotowanie programów i standardów szkolenia (w tym na poligonach), określenie standardów sprzętowych, ochrony osobistej oraz narzędzi teleinformatycznych, a także przygotowanie procedur ratowniczych. Ograniczona jest możliwość wprowadzania mechanizmów nadzoru jakości w działaniach jednostek organizacyjnych PSP, w szczególności analizowania działań i ćwiczeń ratowniczych oraz bieżącej gotowości operacyjnej.

Jeśli na pierwszym miejscu stawiamy bezpieczeństwo poszkodowanego, to należy szukać dróg porozumienia z Państwowym Ratownictwem Medycznym, pamiętając jednak, że z rozmieszczenia sieci jednostek ochrony przeciwpożarowej i prostej logiki wynika, że w proces ratowniczy trzeba włączyć strażaków, ponieważ o życiu i zdrowiu decydują sekundy i milimetry.

Jednostki ratownicze?

Od 2001 roku wyraźnie zmienia się specyfika działań PSP – pożary to mniejszość zdarzeń, a prognozy na najbliższe lata wskazują, że mo-

gą one stanowić jedynie jedną trzecią wszystkich naszych interwencji. Gaszenie pożarów też jest ratownictwem, ale kiedy zdecydujemy się zmienić nazwę jednostek z „ratowniczo-gaśniczych” na „ratownicze”, będzie to już nowy jakościowo poziom rozwoju służby. Ten kierunek przekształcania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zintegrowany system ratowniczy został uzgodniony i przyjęty w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, a PSP aspiruje do roli organizatora administracyjno-operacyjnego tego systemu.

Trzeba być przygotowanym do nowych zadań, a do tego konieczne jest m. in. określenie podstawowego minimum interwencyjnego jednostek ratowniczo-gaśniczych do realizacji zadań podstawowych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa. Następnie do tej bazy należy dodać minimum wyjazdowe do realizacji zadań specjalistycznych oraz rezerwę na potrzeby or-

Dlaczego wciąż jesteśmy zwolennikami organizowania pokazów, a nie ćwiczeń? Przecież to te same lub zbliżone koszty, a tymczasem każde ćwiczenia muszą mieć scenariusz, sprawdzenie gotowości w warunkach rzeczywistych, analizę i ocenę ćwiczeń przez rozjemców, podsumowanie i wnioski, podczas gdy pokazy nie mają tych elementów, a więc są praktycznie bezużyteczne, a często równie niebezpieczne. Skoro nie wyciąga się wniosków, to nie wiadomo, co poprawić. Tym bardziej, że w pięciu istniejących szkołach PSP trwa dyskusja o pięciu różnych taktykach ratowniczych.

organizacji odwołów operacyjnych, przy uwzględnieniu wniosków z analizy zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego oraz specyfiki lokalnej. To dopiero określi zakres potrzeb i aktualnych możliwości służby na poziomie JRG. Potem trzeba dokonać bilansu zadaniowego dla komend, uwzględniając ich zobowiązania wobec JRG, obowiązek wypełnienia roli organizatora systemu ratowniczego oraz wypełnienia zadań administracyjnych (PSP realizuje zadania wynikające z ponad 15 ustaw i kilkudziesięciu rozporządzeń). Przyjmowanie nowych zadań powinno być poprzedzone analizą kosztów i własnych możliwości, a także tworzeniem mechanizmów czytelnej współpracy z innymi służbami i podmiotami ratowniczymi. Jeśli bowiem zostaną stworzone silniejsze mechanizmy wpływu samorządów na bezpieczeństwo, zgodnie z zasadą budowania polityki bezpieczeństwa od dołu, to brak dostosowania procedur i standardów do lokalnych potrzeb, może okazać się największą słabością PSP. To nie samorządy są zagrożeniem dla PSP, tylko nierozwiązany problem naszej organizacji. PSP jest zobowiązane do realizowania zadań z zakresu różnych dziedzin ratownictwa, ale jak dziś wygląda problem określenia minimalnego poziomu bezpieczeństwa dla ratowników podczas prowadzenia działań ratowniczych skoro 85 proc. interwencji wymaga zaangażowania co najmniej dwóch zastępów ratowniczych?

Szkolnictwo i ćwiczenia

Dogłębnej zmiany wymaga również organizacja szkolenia, skoro aż 60 proc. kadry instruktorów i wykładowców w ogóle nie ma doświadczenia praktycznego albo ma je niewielkie. W PSP służą doświadczeni podoficerowie, aspiranci i oficerowie, wystarczy tylko wprowadzić właściwe mechanizmy doboru kadry szkoleniowej oraz stworzyć możliwości przekwalifikowania praktyków w dobrych dydaktyków. Dziś najbardziej oczekiwanym poziomem doskonalenia dowódczego jest poziom taktyczny i strategiczny. Nie można również nie dostrzegać potrzeb w zakresie doskonalenia dyspozytorów i dyżurnych operacyjnych. Opracowane procedury ratownicze muszą mieć zastosowanie nie tylko w pionie operacyjnym, ale i szkoleniowym. Powinien istnieć także czytelny mechanizm akceptacji i rekomendacji materiałów dydaktycznych, tak by ich treść

uwzględniała wyniki analiz działań i ćwiczeń ratowniczych. Jeśli takie analizy nie wpływają do podziału bojowego, stwarza się niepotrzebną atmosferę nieufności, zwłaszcza w sytuacji kiedy ginie ratownik. Dlaczego wciąż jesteśmy zwolennikami organizowania pokazów, a nie ćwiczeń? Przecież to te same lub zbliżone koszty, a tymczasem każde ćwiczenia muszą mieć scenariusz, sprawdzenie gotowości w warunkach rzeczywistych,

analizę i ocenę ćwiczeń przez rozjemców, podsumowanie i wnioski, podczas gdy pokazy nie mają tych elementów, a więc są praktycznie bezużyteczne, a często równie niebezpieczne. Skoro nie wyciąga się wniosków, to nie wiadomo, co poprawić. Tym bardziej, że w pięciu istniejących szkołach PSP trwa dyskusja o pięciu różnych taktykach ratowniczych.

Reasumując. Szeroko rozumiana sfera ochrony ludności powoduje, że w zależności od potrzeb obywateli PSP będzie wypełniać wciąż nowe zadania. Aby im podołać, musi wdrożyć strategię działania na okres średnio- i długodystansowy oraz przyjąć wewnętrzne uzgodnienia, jakim rodzajem służby chce być. Identyfikacja nierozwiązanych problemów, będących źródłem zagrożeń dla PSP, powinna być na stałe integralną częścią procesu planowania w służbie w celu ustalenia priorytetów i zorganizowania przedsięwzięć zmierzających do ich realizacji. Ochrona reputacji i prestiżu PSP wymaga przygotowania i wdrożenia mechanizmów wzmacniających słabe ogniwa służby, by eliminować źródła konfliktów, obszarów zapalnych lub sytuacji prowadzących do kryzysu wewnątrz służby. Najsilniejszym mechanizmem w tym obszarze jest stała i powszechna kontrola jakości.

Autor jest zastępcą dyrektora
Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej