

mł. bryg. dr inż. **Dariusz WRÓBLEWSKI**

## **JAKA STRAŻ POŻARNA? PAŃSTWOWA, OCHOTNICZA CZY SAMORZĄDOWA?**

### **Streszczenie**

W niniejszym artykule została podjęta próba przedstawienia wizji straży pożarnych w perspektywie roku 2020. Artykuł składa się z diagnozy stanu istniejącego, a także opisu wybranych czynników, które autor zakłada, że będą miały w przyszłości wpływ na rozwój straży pożarnych z jednoczesną identyfikacją związanych z nimi zagrożeń. Artykuł kończą konkluzje mające otwarty charakter.

### **Summary**

In the article author is trying to show the vision of Fire Services till the year 2020.

He is trying to give a diagnosis of existing condition and describes selected factors which will be decisive for development of fire services in future simultaneously identifies menaces connected with them.

The author is ending article with open conclusion.

### **Diagnoza**

Poszukując odpowiedzi na wyżej postawione pytanie: **Jaka straż pożarna? Państwowa, ochotnicza czy samorządowa?** większość osób rozważa, jaka straż pożarna jest u naszych sąsiadów, jaka straż jest w Europie i na świecie. Otóż wiadomo z literatury przedmiotu a także z własnych doświadczeń zdobytych podczas kontaktów z przedstawicielami zagranicznych straży pożarnych, że nasz model Państwowej Straży Pożarnej i Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest niepowtarzalny i zadziwiający wszystkich, którzy go poznają.

Z tego właśnie względu, że zarówno straż państwowa jak i system ratowniczy całkowicie są odmienne od rozwiązań przyjętych nawet w Unii Europejskiej, rodzi się pytanie o zasadność utrzymania w takiej postaci służby i systemu.

W związku z tym teza, iż straż pożarna wzorem innych państw europejskich powinna być samorządowa i ochotnicza wydaje się być słuszną i opartą na solidnych przesłankach.

Należy jednak rozważyć, w jakich uwarunkowaniach kształtowała się zachodnia straż pożarna.

Otóż była ona budowana w oparciu o model gospodarki tworzonej przez zakłady przemysłowe wokół których koncentrowały się lokalne społeczności. Niejednokrotnie było zasadne, aby te zakłady same tworzyły i utrzymywały straże pożarne. Z uwagi na to, iż mobilność ludzi była znacznie mniejsza niż obecnie, ludzie poszukiwali pracy w bezpośredniej okolicy. Te warunki sprzyjały kształtowaniu modelu straży pożarnych zakładowych, ochotniczych i samorządowych. Było to również uzasadnione z punktu widzenia oszczędzania środków publicznych (budżetów poszczególnych Państw). Państwo rozkładało odpowiedzialność za ratownictwo i koszty ratownictwa na samorządy. One zaś tworzyły ratownictwo adekwatnie do własnych potrzeb i możliwości finansowych.

Wynika z tego, że model straży pożarnych innych państw europejskich był determinowany specyfiką środowiska społeczno-ekonomicznego. Prowadząc dalsze rozważania należy dodać, że to środowisko stało się już historią.

Można przyjąć, że przy obecnym tempie zmian już 5 lat jest historią, dlatego modelując system ratowniczy i podmioty ratownicze konieczne jest budowanie wizji społeczno-ekonomicznej przyszłości i budowanie scenariuszy rozwoju straży pożarnej i systemu ratowniczego z uwzględnieniem tych wizji przyszłości – czyli otoczenia, w jakim będą musiały działać. Niewystarczające jest oparcie założenia przemodelowania służb ratowniczych jedynie na badaniach historycznych bez uwzględnienia kierunków rozwoju społeczno-ekonomicznego. Występuje, bowiem, niebezpieczeństwo, iż zostanie zbudowany idealny system ratowniczy i idealna służba ratownicza na lata już minione i w ogóle niedostosowana do przyszłych i zarazem nowych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i potrzeb ratowniczych.

## **Rozwój teleinformatyki a kryzys ochotniczych straży pożarnych**

Obecnie jesteśmy w okresie społeczeństwa postindustrialnego, które cechuje się odejściem od produkcji dóbr trwałych a koncentracją na wytwarzaniu i przetwarzaniu informacji. W ostatnich latach nastąpił gwałtowny rozwój technologii teleinformatycznych wraz ze zwiększeniem szybkości przesyłania danych. Dzięki temu możemy mieć ciągły dostęp do baz danych: instytucji, urzędów, szkół, ośrodków naukowych, biznesu itd. Ponadto każdy ma dostęp do światowych zasobów Internetu. Szacuje się, że około 10% tych zasobów jest wartościowa. Taka łatwość dostępu do różnych źródeł i zasobów informacji, nawet bez konieczności wychodzenia z domu sprawił, iż wiele prac można wykonywać w miejscu zamieszkania.

Możliwość ta daje wymierne korzyści w relacjach pracodawca-pracownik. Pracodawcą może być każdy, kto ma do zlecenia pracę i może za nią zapłacić, zaś pracownikiem może być każdy, kto zechce ją wykonać za określone wynagrodzenie. Warto podkreślić, że pracownikiem będzie tylko w okresie wykonywania tej pracy. W związku z tym dla pracodawcy nie ma znaczenia, komu jest zlecana praca: liczy się terminowość, jakość wykonania i niskie koszty wytworzenia. Z kolei pracownik może podjąć zlecenia z całego świata, pracować w miejscu zamieszkania i w trybie przez siebie ustalonym, jeżeli tylko będzie w stanie wykonać pracę i otrzyma za jej wykonanie satysfakcjonujące wynagrodzenie.

Widzimy, że obecne bezpośrednie relacje pomiędzy pracodawcą i pracownikiem zostaną zastąpione relacjami na odległość – pracownicy będą świadczyli pracę (wytwarzanie informacji) w miejscach zamieszkania dla odległych pracodawców wykorzystując technologie teleinformatyczne do komunikowania się z nimi i przekazywania im efektów swojej pracy – wytworzonych informacji.

Z wymienionych względów można założyć, że dla tych pracowników pojęcie ośmiogodzinnego dnia pracy straci swoją ważność, ponieważ osoby podejmujące pracę u różnych pracodawców będą same organizowały i ustalały tryb swojej pracy i odpoczynku, adekwatnie do potrzeb przyjętego zlecenia i własnych możliwości. W tych okolicznościach nie będzie ważny normatyw czasu pracy a dotrzymanie terminu i jakości jej wykonania.

Oznacza to, że świadczenie pracy zleconej, które zleceniobiorca zobowiąże się wykonać w określonym czasie, pomimo świadczenia w domu, nie będzie sprzyjać angażowaniu się w działalność ochotniczą. Potencjalny pracownik będący równocześnie „swoim szefem” i członkiem ochotniczej straży pożarnej będzie dokonywać wyboru pomiędzy udziałem w akcji ratowniczej a dotrzymaniem terminu realizacji zlecenia i uzyskaniem niepomniejszonego dochodu. Takie pomniejszenie dochodu może wynikać na przykład z kar spowodowanych opóźnieniem wykonania zlecenia bądź obniżenia jakości wykonania z powodu braku czasu (poświęconego na akcję ratowniczą). Innym przykładowym wyborem będzie udział w akcji ratowniczej albo przyjęcie kolejnego zlecenia i powiększenie rocznego dochodu.

Wymienione przyczyny będą istotnymi przeszkodami w działalności na rzecz ochotniczych straży pożarnych.

## **Łatwość i szybkość przemieszczania się a kryzys ochotniczych straży pożarnych**

W ostatnich latach zwiększyły się możliwości szybkiego i taniego przemieszczania się na duże odległości dzięki rozbudowie autostrad, szybkich kolei i tanich linii lotniczych. Wszystko to sprawiło, że zmienił się model pracownika. Pracownik stał się bardziej mobilny i przemieszcza się w poszukiwaniu pracy. Mieszkańcy terenów wiejskich i miast dotychczas związani z miejscem swego zamieszkania uzyskali możliwość łatwego przemieszczania się i podjęcia pracy w miejscach odległych od ich miejsc zamieszkania. Przemieszczeniu się ludności służy również możliwość swobodnego przekraczania granic państw i podejmowania legalnej i atrakcyjnej pod względem płacowym pracy poza granicami kraju. Szansa taka już powstała dzięki otwarciu rynków pracy państw Unii Europejskiej dla obywateli państw członkowskich. Można założyć, że w przyszłości proces ten będzie nasilać się i typowe będą częste zmiany miejsc zamieszkania i miejsc pracy nie tylko w obrębie powiatu, województwa czy kraju, ale również w wymiarze międzynarodowym.

Oznacza to, że przyszły mieszkaniec samorządu terytorialnego i potencjalny członek ochotniczych straży pożarnych będzie mieszkańcem „chwilowym”, który będzie przebywać w miejscu zamieszkania tylko podczas noclegu a może podczas weekendów a może będzie bywał wyłącznie podczas urlopów. W związku z tym ochotnicze straże pożarne zostaną w znacznym stopniu osłabione.

Z powyższego wynika, że jedynymi stałymi mieszkańcami samorządów będą osoby w wieku emerytalnym, ale pod warunkiem, iż zostanie dla nich zagwarantowany odpowiedni poziom bezpieczeństwa i ewentualnego dostępu do pomocy medycznej.

W przyszłości będzie się nasilało również dążenie do obcowania z przyrodą wyrażające się masowym przeprowadzaniem się mieszkańców miast na tereny podmiejskie i wiejskie przy jednoczesnym zachowaniu pracy w tych miastach. Można by przypuszczać, że staną się oni potencjalnymi członkami ochotniczych straży pożarnych. Jednak będą to głównie urzędnicy, kadra menedżerska i pracownicy sfery usług zainteresowani obcowaniem z naturą, ale bez konieczności angażowania się w lokalne inicjatywy społeczne takie jak uczestnictwo w akcjach ratowniczych. Ponadto obecnie członkostwo w ochotniczych strażach pożarnych jest tradycją rodzinną i dumą przekazywaną z ojca na syna, a tego nie będą mieli nowi mieszkańcy tych terenów.

Oznacza to, że wybór modelu straży pożarnej opartego na mieszkańcach będących członkami straży ochotniczych, może być rozwiązaniem ryzykownym i niegwarantującym

przeprowadzenia działań ratowniczych na odpowiednim poziomie. Problemem będą, bowiem częste zmiany miejsca zamieszkania i pracy potencjalnych członków ochotniczych straży pożarnych.

W związku z tym wystąpią problemy z zapewnieniem wymaganych stanów osobowych a także wyszkoleniem członków tych straży.

### **Ochotnicze straże pożarne w przyszłości**

Obecnie ochotnicze straże pożarne najsilniejsze są na terenach wiejskich i podmiejskich. Migracja mieszkańców tych obszarów w poszukiwaniu pracy i pozostanie na tych terenach osób, które będą musiały dokonywać ciągłych wyborów pomiędzy utratą przychodów a udziałem w akcjach ratowniczych sprawi, że część samorządów, w których przestanie funkcjonować ochotnicza straż pożarna będzie pozbawiona możliwości prowadzenia działań ratowniczych. W związku z tym usługa ratownicza dla tych samorządów będzie musiała być kupowana od innych samorządów albo od prywatnych podmiotów ratowniczych. Taka transformacja wymagać będzie okresu przejściowego, aby wypracować mechanizmy zapewnienia usług ratowniczych w nowych warunkach bez obniżenia poziomu bezpieczeństwa.

Tu należy sformułować pytanie czy wszystkie samorzady i/lub ich mieszkańcy będą w stanie zapłacić za usługę ratowniczą. Ponadto, w jaki sposób zapewnić usługę ratowniczą dla osób podróżujących, turystów i transportu towarów. Kto zapłaci za akcję ratowniczą z ich udziałem?

Warto zaznaczyć, że w podobnej sytuacji znajdują się nie tylko ochotnicze straże pożarne, ale również inne ochotnicze organizacje ratownicze.

W świetle powyższych rozważań wynika, że obecny paradygmat oparcia bezpieczeństwa o organizacje społeczne należy poddać gruntownej weryfikacji ze względu na niebezpieczeństwo utraty dyspozycyjności, bądź utraty członków tych organizacji na skutek ich przemieszczania się albo zmiany charakteru świadczenia pracy i relacji pracodawca-pracownik.

### **Samorządowe straże pożarne w przyszłości**

W świetle powyższych rozważań można założyć, że samorzady będą utrzymywać straże pożarne zdolne do prowadzenia działań ratowniczych w miejscach gdzie obecnie działają sprawne ochotnicze straże pożarne a w przyszłości ich funkcjonowanie będzie

zagrożone. Zakładając również, że ochotnicze straże pożarne będą zagrożone to samorządy podejmą utrzymanie straży zawodowych.

Rozpatrzmy, więc zawodową samorządową straż pożarną. Utrzymywanie i rozwój straży pożarnych będzie związane z ponoszeniem kosztów na ich funkcjonowanie. Koszty będą obejmowały koszty stałe związane z jej utrzymaniem (wynagrodzeniem, energią, utrzymaniem strażnic, sprzętu ratowniczego itd.) i koszty zmienne ponoszone w toku interwencji ratowniczych i udziału w długotrwałych akcjach ratowniczych. Można założyć, że dążąc do minimalizacji kosztów utrzymania straży, samorządy będą podejmowały działania zmierzające do racjonalizacji kosztów stałych i ograniczania kosztów zmiennych tylko do koniecznych. Dlatego działania ratownicze generujące głównie koszty zmienne i trudne do wcześniejszego oszacowania, będą podejmowane w sytuacjach koniecznych i w powiązaniu z uzasadnieniem ekonomicznym. Można przypuszczać, że wszystkie działania będą poprzedzane rachunkiem kosztów prowadzenia akcji i potencjalnych strat powstałych w wyniku zdarzenia niekorzystnego. Być może częścią kosztów za te interwencje zostaną obciążeni sprawcy a może pokryją ubezpieczyciele. Podobny rachunek będzie towarzyszył prowadzeniu działań ratowniczych poza terenem samorządu. Oznacza to, że jeśli taka potrzeba wystąpi to ktoś będzie zobowiązany pokryć te koszty. Trudno określić, kto pokryje koszty czy samorząd, czy sprawca, czy ubezpieczyciel, czy państwo, ponieważ nie ma systemu (ratowniczego, prawnego i finansowego) na taką okoliczność – gdyż mówimy o przyszłości.

Wydaje się jednak, że najpoważniejszy problem przyszłości to: ponadgminne, ponadpowiatowe i ponadwojewódzkie działania ratownicze. Ich specyfika polega na konieczności przeprowadzenia i skoordynowania długotrwałych akcji, na wykorzystaniu znacznych sił i środków ratowniczych zwykle przekraczających możliwości pojedynczych samorządów (bez względu na szczebel). Przykładem są działania podejmowane w związku z klęską żywiołową lub katastrofą.

Warto również rozważyć konflikt interesów, polegający na tym, że: jeżeli jeden samorząd w normalnych warunkach dostarczałby usługi ratowniczej również dla samorządów sąsiednich, to czy w warunkach klęski żywiołowej w równej mierze i adekwatnie do (obiektywnych) potrzeb będzie chronił zarówno swój teren jak i teren innych samorządów, czy wystąpi konflikt interesów i nastąpi przedłożenie bezpieczeństwa własnego samorządu i jego mieszkańców nad interesy pozostałych?

Kolejnym problemem są zdarzenia o charakterze masowym takie jak: koncerty, festiwale, olimpiady, mistrzostwa o randze i charakterze międzynarodowym. Czy samorządy

posiadające jedynie własne służby ratownicze i ochotnicze organizacje ratownicze będą zdolne do zabezpieczenia tych wydarzeń pod względem operacyjnym? Wiemy, że na takie przedsięwzięcie przygotowują się całe państwa, niekiedy prosząc również o pomoc zagraniczną (przykładem były minione mistrzostwa w Niemczech, na które kierowano zagraniczne siły porządkowe).

Kolejną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest współpraca międzynarodowa, jeżeli wyżej wymienione przedsięwzięcie współorganizuje kilka państw.

W związku z wyżej zdefiniowanymi problemami należy sformułować pytanie: czy model służb samorządowych i opartych na organizacjach ochotniczych w nowych, przyszłych warunkach społeczno-ekonomicznych (wyżej zdefiniowanych) będzie wystarczający do przeprowadzenia skutecznych i sprawnych działań ratowniczych i tym samym do dostarczenia pomocy w odpowiednim miejscu i czasie?

## **Konkluzje końcowe**

Moim zdaniem **w przyszłości Europa stanie przed koniecznością rozważenia modelu straży pożarnej jako służby państwowej** świadczącej usługi ratownicze na terenie całego kraju i współdziałającej w ramach wspólnoty europejskiej.

Nie można jednoznacznie stwierdzić, iż będzie to jedyny model, gdyż najprawdopodobniej będzie zachowany również obecnie funkcjonujący model straży pożarnej ochotniczej i samorządowej w szczególności na terenach gdzie występuje silna tradycja a młodzież nie opuści tych terenów.

Z wymienionych powodów wydaje się, że powinniśmy zachować obecny model straży pożarnej jako służby państwowej, ale jednocześnie dla zapewnienia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i racjonalizacji jego kosztów powinniśmy wzmocnić ochotnicze straże pożarne (które są kluczowym podmiotem ratowniczym w obecnie funkcjonującym KSRG) oraz wspierać rozwój samorządowych straży pożarnych. Gdyż w razie osłabienia ochotniczych straży pożarnych i problemów związanych z dysponowaniem jednostek samorządowych poza terytorium samorządu będzie istniała służba zdolna do ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska bez względu na miejsce jego wystąpienia, a także w czasie i w zakresie koniecznym do jego likwidacji.

Zaś dyskusje nad przyszłością straży pożarnej **nie powinny opierać się wyłącznie na wnioskach wynikających z badania przeszłości i w oderwaniu od przyszłych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych**. Koncentrowanie się wyłącznie na przeszłości stworzy niebezpieczeństwo, że zarówno model straży pożarnej jako służby państwowej, ochotniczej

czy samorządowej będzie modelem zbudowanym na niepewnych i niewystarczających przesłankach, których konsekwencją może być obniżenie bezpieczeństwa w ujęciu lokalnym i państwa.

Pytanie: Jaka straż pożarna? Państwowa, ochotnicza czy samorządowa? Nadal pozostają otwarte.

W 1991 roku, kiedy powstała Państwowa Straż Pożarna i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, stworzyliśmy - jako straż pożarna - rozwiązania, które wyprzedziły Europę o 20 – 30 lat.

Dlatego i tym razem straż pożarna stoi przed kolejnym wyzwaniem i zarazem niepowtarzalną szansą stworzenia modelu służby i systemu ratowniczego na kolejne 20-30 lat. Modelem, który zapewni bezpieczeństwo niezbędne do dalszego niezakłóconego i zrównoważonego rozwoju naszego środowiska, gospodarki i społeczeństwa, w którym żyją nasze rodziny i my sami.

## **Literatura**

1. Biała Księga. Wydanie I. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
2. Drucker P. F.: Myśli przewodnie Druckera. MT Biznes, Warszawa 2002.
3. Friedman T. L.: Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku. Wydanie I, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2006.
4. Jankowska A.: Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2005.
5. Kierunki zwiększenia innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki Departament Rozwoju Gospodarki, Warszawa 2006.
6. Młynarczyk D.: Analiza stanu obecnego i perspektywy rozwoju rynku IT. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
7. Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia)
8. Nestorowicz P.: Organizacja na krawędzi chaosu. Konkurencja w warunkach ciągłej zmiany i niepewności. Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2001.
9. Opracowanie zbiorowe pod kierunkiem: Wróblewski D.: w składzie: Klimiuk J., Leszczak M., Małozieć D., Rakowska J., Sulak M., Sural Z., Świetnicki J., Turkiewicz R., Zboina J.: Strategia naukowo-badawcza Centrum Naukowo Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza, kwartalnik CNBOP

- nr 2,3,4/2006, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej, 2006
10. Opracowanie zbiorowe: Internet w Firmie – firma w Internecie. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
  11. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
  12. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
  13. Program Operacyjny Kapitał Ludzki
  14. Sadler P.: Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym. Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1997.
  15. Shapiro C., Varian H. R.: Potęga informacji. Strategiczny przewodnik po gospodarce sieciowej. Harvard Business School Press, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2007.
  16. Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
  17. Wawarczyk A.: E-gospodarka. Poradnik przedsiębiorcy. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003.
  18. Wróblewski D.: Geneza współdziałania straży pożarnej z innymi jednostkami ratowniczymi w zwalczaniu pożarów. Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej - Wydział Wydawniczy, 2001. Nr 4/2001. s. 181-200
  19. Wróblewski D.: Ochrona ludności w wybranych państwach Europy. Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej - Wydział Wydawniczy, 2001. Nr 1/2001. s. 112-131, bibliogr. 22 poz., streszcz w jęz. ang
  20. Wróblewski D.: Partnerstwo dla Innowacyjności Naukowo-Technicznej w Obszarze Bezpieczeństwa – element budowy wyposażenia straży pożarnych w kontekście roku 2020, materiały z sympozjum, IV Międzynarodowe Sympozjum Badania i Certyfikacja w Ochronie Przeciwpożarowej w Krajach Europy Centralnej i Wschodniej, tom II, wydawca Ogólnopolskie Stowarzyszenie Producentów Zabezpieczeń Przeciwpożarowych i Sprzętu Ratowniczego, Józefów, 2006r.
  21. Wróblewski D.: Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpieczeństwa na swoim terenie - stan faktyczny i wizja przyszłości, Referat wygłoszony na konferencji w SGSP, Listopad 2001 r.
  22. Wróblewski D.: Wyposażenie techniczne straży pożarnych w perspektywie roku 2020. Kierunki badań naukowych., Materiały z seminarium, Wydawca Fundacja Edukacja

i Technika Ratownictwa we współpracy Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Częstochowa, 2006.