

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

DEPARTAMENT BEZPIECZEŃSTWA POWSZECHNEGO

Raport o zarządzaniu kryzysowym w Polsce

Projekt: Zarządzanie Sytuacją Kryzysową 2000

POZIOM WOJEWÓDZKI

Zarządzanie kryzysowe w Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i USA¹

Struktury odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym

W **Holandii** każde z ministerstw jest odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe w ramach zakresu swoich kompetencji. Jednakże funkcje koordynujące w procesie zarządzania kryzysowego pełni Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w ramach, którego działa w trybie ciągłym Narodowe Centrum Koordynacyjne (National Coordination Center). Centrum zajmuje się zbieraniem i wymianą informacji, koordynacją działań pomiędzy poszczególnymi ministerstwami oraz przedstawicielami władzy lokalnej. W ramach MSW funkcjonuje także Narodowe Centrum Informacyjne, którego zadaniem jest prowadzenie polityki informacyjnej. W momencie pojawienia się kryzysu ośrodkiem decyzyjnym staje się ministerstwo odpowiedzialne za dziedzinę związaną z kryzysem. Premier, gdy uzna to za stosowne, może włączyć do prac w ramach struktury podejmującej decyzje także innych ministrów. W tym momencie w pełni uruchomione zostaje Narodowe Centrum Koordynacyjne.

W **Szwecji** za obronę cywilną i wojskową odpowiadają trzy departamenty: spraw cywilnych, wojskowych i bezpieczeństwa oraz spraw międzynarodowych znajdujące się w Ministerstwie Obrony. Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym realizuje część z około stu agend rządowych. Główną rolę odgrywa tu Szwedzka Agencja Planowania Cywilnego (ÖCB). Kieruje ona i koordynuje prace związane z planowaniem kryzysowym. Szwedzki system zarządzania kryzysowego posiada dwa wymiary: pionowy i poziomy. Wymiar pionowy określa podział odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe na poszczególnych szczeblach władzy, wymiar poziomy natomiast obszary zarządzania kryzysowego, takie jak ochrona zdrowia, telekomunikacja, transport, wsparcie finansowe, dostawy żywności i inne (w sumie jest ich 18). Za dane obszary odpowiedzialne są specjalistyczne instytucje.

W **Wielkiej Brytanii** odpowiedzialność za planowanie kryzysowe spoczywa na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (the Home Office) i funkcjonującym w jego ramach Departamencie Planowania Kryzysowego (Emergency Planning Division). Rząd centralny podejmuje funkcje koordynacyjne w sferze zarządzania kryzysowego jedynie wtedy, gdy władze lokalne nie mogą samodzielnie opanować kryzysu. W wypadku takich kryzysów jeden z departamentów wskazany zostaje jako departament wiodący, którego zadaniem jest zapewnienie pełnej obsługi rządu poprzez dostarczanie bieżących informacji, przedstawianie opinii ekspertów, informowanie mediów i opinii publicznej o rozwoju wypadków. Równocześnie powołany zostaje Cywilny Komitet ds. Zdarzeń Nadzwyczajnych (Civil Contingencies Committee), składający się ministrów, pracujący pod kierownictwem Sekretarza MSW.

W **Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej** organem odpowiedzialnym za politykę zarządzania kryzysowego jest prezydent, który większość swoich uprawnień delegował na Federalną Agencję Zarządzania Kryzysowego (Federal Emergency Management Agency) - niezależną, założoną w 1979 roku, agencją rządu federalnego, odpowiedzialną bezpośrednio przed nim. Struktura organizacyjna FEMA poprzez podział na odpowiednie departamenty odzwierciedla funkcje cyklu zarządzania kryzysowego: łagodzenie (zapobieganie), przygotowanie, reagowanie i odbudowę. W jej skład wchodzi także Administracja Pożarowa Stanów Zjednoczonych (U.S Fire Administration), która wspiera Straż Pożarną na poziomie narodowym oraz Federalna Administracja Ubezpieczeniowa (Federal Insurance Administration),

¹ Na podstawie: International CEP Handbook 1999-2000. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC countries. (2000). The Swedish Agency for Civil Emergency Planning, Partnership for Peace.

która zapewnia ubezpieczenia powodziowe właścicielom w całym kraju. Administrowanie Narodowym Programem Ubezpieczeń Powodziowych i partnerstwo z prywatnymi firmami ubezpieczeniowymi sprawia, że polisy obejmujące wydarzenia nie pokrywane przez tradycyjne formy ubezpieczeń są dostępne dla wielu osób, które w przeciwnym wypadku nie byłyby chronione. Podobnie jak w wypadku Szwecji w systemie zarządzania kryzysowego wyznaczone są agencje, odpowiedzialne za właściwe im obszary, takie jak żywność, niebezpieczne materiały, pożarnictwo, komunikacja. W sumie jest 12 takich obszarów tematycznych.

Struktury odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym

We wszystkich opisywanych krajach ciężar odpowiedzialności za podjęcie pierwszych działań w momencie zaistnienia kryzysu spoczywa na władzy lokalnej.

W Holandii, gdy władza lokalna nie potrafi poradzić sobie z zagrożeniem, powinna zwrócić się o pomoc do wyższego szczebla administracyjnego. W takim wypadku wyższy szczebel przejmuje kierownictwo operacyjne.

W Wielkiej Brytanii władze lokalne mają bardzo dużą swobodę w kształtowaniu polityki zarządzania kryzysowego. Rząd centralny nie dysponuje centralną agendą przygotowującą i określającą standardy planów reagowania kryzysowego. Poza wskazaniem ogólnych priorytetów w dziedzinie zarządzania kryzysowego, nie ingeruje on w rozwiązania lokalne. Sytuacja taka wynika w dużej części z tradycji i ogólnych rozwiązań administracyjno-prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii.

W USA na poziomie stanów odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest gubernator. W chwili pojawienia się kryzysu ocenia on stopień zagrożenia i określa, której społeczności lokalnej potrzebna jest niezbędna pomoc, inicjując akcję. Gubernator ma prawo do ogłoszenia stanu nadzwyczajnego (state of emergency), wprowadzenie w życie planu reagowania na zagrożenie, a także użycia Gwardii Narodowej.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie województwa – aktualny stan prawny

Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej w województwie

Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 roku), wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie oraz zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej². Z racji pełnienia tych funkcji wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa³, a w szczególności:

- kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów⁴,
- kontroluje wykonywanie przez organ samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustaw lub porozumienia z organami administracji rządowej⁵,
- wykonuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw⁶.

W sytuacjach nadzwyczajnych obowiązkiem wojewody jest zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymaniu porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków⁷. W sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego⁸. Przysługuje mu również prawo do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespolonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa⁹. Jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju, bezpieczeństwa publicznego wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących¹⁰.

Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej:

² art. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

³ art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁴ art. 15 pkt. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁵ art. 15 pkt. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁶ art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁷ art. 15 pkt. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁸ art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

⁹ art. 19 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

¹⁰ art. 40 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

- kieruje nią i koordynuje jej działalność,
- zapewnia warunki do skutecznego jej działania,
- ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania¹¹,
- powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego PSP, którzy są powoływani za jego zgodą¹²,

Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. nr 81, poz. 351 z póź. zm.¹³) **wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej** odpowiednio na obszarze województwa lub powiatu określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁴, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych - zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska, kieruje tym systemem¹⁵. Wojewoda wykonuje swoje zadania w tym zakresie przy pomocy **zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa**¹⁶. W przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu ww. zespół przekształca się w zespół reagowania kryzysowego¹⁷. Szczegółowe zasady działania, składu i trybu powoływania zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa określa rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 31 grudnia 1998 r.). Przy Wojewodzie powinno działać **kolegium doradcze**, w składzie: wicewojewodowie, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego, komendant wojewódzki Policji, komendant wojewódzki PSP oraz inne osoby zapraszane przez wojewodę, w szczególności kierownicy zespolonych służb, inspekcji, straży wojewódzkich oraz dyrektorów wydziałów¹⁸.

Wojewoda jako Szef Obrony Cywilnej Województwa

Na mocy przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP wojewoda jest **Szefem Obrony Cywilnej Województwa**¹⁹. Do jego obowiązków w tym zakresie należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na administrowanym przez siebie terenie, dotyczących w szczególności, [wybór – od.aut.]:

- planowania działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej,
- ustalania zadań w zakresie obrony cywilnej dla organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych,

¹¹ art. 23 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

¹² art. 31 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

¹³ Podstawę zmian stanowią przypisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa oraz przepisy ustawy z 13 października 1998 r. wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

¹⁴ Przez krajowy system ratowniczo - gaśniczy należy rozumieć integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie zgodziły się współdziałać w akcjach pożarniczych (art. 2, pkt 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej)

¹⁵ art. 14 ust 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz. U. Nr 81, poz 351 z póź. zm.)

¹⁶ art. 14 ust 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz. U. Nr 81, poz 351 z póź. zm.)

¹⁷ art. 14 ust 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz. U. Nr 81, poz 351 z póź. zm.)

¹⁸ art. 38 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. z póź. zm.)

¹⁹ art. 17 ust 6 i 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 4, poz. 16 z 1992 r. z późniejszymi zmianami)

- dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej
- opracowywanie planów obrony cywilnej województwa oraz nadzór nad opracowywaniem planów cywilnych gmin i zakładów pracy,
- organizowanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej,
- przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności oraz prowadzenie akcji ratunkowych,
- koordynowanie przedsięwzięć w zakresie integracji sił obrony cywilnej do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków żywiołowych zagrożeń środowiska²⁰

Wojewoda jako Szef Obrony Cywilnej Województwa koordynuje i nadzoruje działalność szefów obrony cywilnej gmin oraz ustala dla nich okresowo zasady realizacji zadań obrony cywilnej.²¹

Do obowiązków wojewody należy również organizowanie stosownie do potrzeb ośrodków szkolenia obrony cywilnej oraz magazynów sprzętu obrony cywilnej²².

Wydział Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i obrony cywilnej obywateli wojewoda realizuje przy pomocy wojewódzkich **Wydziałów Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych**, które wpisane zostały do tymczasowych statutów wojewódzkich. Do zadań tych wydziałów należy m.in.:

- kierowanie i koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć ochrony cywilnej na terenie województwa,
- opracowywanie i realizacja wojewódzkiego planu ochrony cywilnej,
- nadzór nad opracowaniem planów ochrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego,
- współpraca z właściwymi organami w zakresie ochrony bezpieczeństwa porządku publicznego,
- dokonywanie analiz i ocen stanu bezpieczeństwa województwa,
- organizacja szkolenia w zakresie obrony cywilnej i obronności oraz sprawowanie nadzoru nad szkoleniami prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego, instytucje i podmioty gospodarcze,
- organizacja systemu ostrzegania i alarmowania ludności,
- organizowanie systemu łączności dla potrzeb wojewody w sytuacjach kryzysowych,
- opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego oraz infrastruktury technicznej w zakresie wymogów Obrony Cywilnej,
- koordynacja zadań z zakresu ochrony cywilnej realizowanych przez administrację zespoloną i inne podmioty,
- zapewnienie współdziałania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom.

²⁰ § 5 ust 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. z dnia 4 października 1993 r.)

²¹ § 5 ust 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. z dnia 4 października 1993 r.)

²² § 41 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. z dnia 4 października 1993 r.)

W skład WZKOLiSO wchodzi **Centra Zarządzania Kryzysowego**, realizujące zadania w zakresie:

- zapewnienia warunków służących koordynacji działań w razie zdarzeń kryzysowych, w tym koordynacji prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego,
- gromadzenia i uaktualniania odpowiednich baz danych,
- współdziałania z właściwymi komórkami administracji samorządowej zajmującymi się reagowaniem w sytuacjach kryzysowych,
- współpraca z instytucjami realizującymi stały monitoring środowiska,
- współpraca z właściwymi instytucjami w zakresie tworzenia warunków do koordynacji działań w zakresie udzielania i odbioru pomocy humanitarnej,
- przygotowanie wstępnej analizy zagrożeń i uczestnictwa w przygotowaniu analizy kompleksowej,
- organizacji oraz nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania,
- prowadzeniu służby dyżurnej wojewody.

Ze względu na regulaminowy zakres zadań Centra Zarządzania Kryzysowego powinny być tak zorganizowane, aby przy ich pomocy wojewoda mógł koordynować współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych działających na terenie województwa w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych, miał zapewniony kontakt z sąsiednimi województwami, a także szczeblem centralnym oraz dysponował pełnym przeglądem sytuacji, dającym możliwość uchwycenia w początkowej fazie stanu zagrożenia.

Wojewoda jako Przewodniczący Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 roku w sprawie ochrony przed powodzią (Dz. U. z dnia 31 marca 1977 r.) powierza wojewodzie przewodniczenie i kierowanie pracami **Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego**, który sprawuje bezpośrednią ochronę przed powodzią. Na mocy tego rozporządzenia wojewoda powołuje (w drodze zarządzenia) i koordynuje działalność gminnych i zakładowych oraz powoływanych w uzasadnionych przypadkach rejonowych komitetów przeciwpowodziowych; ogłasza i odwołuje stan pogotowia przeciwpowodziowego oraz stan alarmu powodziowego na terenie województwa.

Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy

Do zakresu działania wojewódzkiego komitetu przeciwpowodziowego należy, m.in. (§ 7):

- opiniowanie rocznych i wieloletnich planów rozwoju gospodarki wodnej województwa w zakresie ochrony, przed powodzią,
- opracowywanie planów operacyjnych bezpośredniej ochrony przed powodzią,
- kierowanie akcją przeciwpowodziową,
- wydawanie jednostkom organizacyjnym uczestniczącym w bezpośredniej ochronie przed powodzią wytycznych w sprawie przygotowania organizacyjnego i środków niezbędnych do przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowych,
- kierowanie ewakuacją ludności z terenów bezpośrednio zagrożonych powodzią oraz kierowanie akcją ratowania życia i mienia ludności na terenach dotkniętych powodzią
- ocenianie stanu ochrony przeciwpowodziowej województwa,
- inicjowanie i niesienie pomocy ludności dotkniętej powodzią.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie wojewódzkim – organizacja, struktury, procedury

Wstęp

Zrealizowany przez Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA w okresie kwiecień-lipiec 2000 r. projekt ZSK 2000 (Zarządzanie Sytuacją Kryzysową 2000) ma na celu dostarczenie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji merytorycznych argumentów do dyskusji nad systemem zarządzania kryzysowego w Polsce oraz nad przyjętą przez Radę Ministrów i skierowaną pod obrady Sejmu ustawą o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju. Niniejszy, końcowy raport z przeprowadzonych badań może posłużyć także do przedstawienia na forum publicznym diagnozy obecnego stanu systemu planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego w Polsce.

W ramach projektu ZSK 2000 Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA rozesłał do wszystkich Urzędów Wojewódzkich i za ich pośrednictwem do wszystkich powiatów szczegółowe ankiety oraz symulacje dotyczące struktur i funkcjonowania Wojewódzkich Wydziałów Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych oraz wojewódzkich i powiatowych centrów zarządzania kryzysowego. Projekt, zrealizowany został przez Departament Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA w ramach swoich statutowych zadań, do których należy między innymi: *sporządzanie analiz i prognoz stanu bezpieczeństwa powszechnego, opracowywanie analiz stanu przygotowania oraz sprawności systemów ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz innym zagrożeniom bezpieczeństwa powszechnego.*

Metodologia zbierania danych

W trakcie realizacji projektu ZSK 2000 korzystano z dwóch technik pomiaru. Pierwszą, stanowiła ankieta (ZAŁĄCZNIK 1). Miała ona charakter ilościowy. Jej celem było dostarczenie ogólnych informacji statystycznych, takich jak wydatki na zarządzanie kryzysowe, lokalizacja centrum zarządzania kryzysowego, dysponowanie środkami łączności, planami reagowania kryzysowego. Ostatnie punkty ankiety pozwalały ponadto określić czy struktura reagowania kryzysowego była już wykorzystywana w praktyce, a także czy istnieją ustalenia dotyczące alarmowania i informowania o zagrożeniach i sytuacjach kryzysowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim a mediami²³.

Druuga technika miała charakter jakościowy i polegała na przedstawieniu opisu pewnego hipotetycznego zdarzenia kryzysowego, które mogłoby się wydarzyć na terenie każdego województwa (ZAŁĄCZNIK 2). Zadaniem respondentów było przedstawienie procesu reagowania na zaistniałe zagrożenie, w zakresie stosowania odpowiednich procedur i środków. Technika ta pozwoliła częściowo na analizę, nie tyle struktury czy zaplecza zarządzania kryzysowego, ale też sposobu działania osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w województwie²⁴.

²³ Ankiety przeznaczone dla województw i powiatów posiadały taką samą konstrukcję i szatę graficzną, z tym że ankiety wojewódzkie były nieco bardziej rozbudowane - zawierały kilka dodatkowych pytań m.in. o plany ewakuacji CZK, awaryjny system zasilania urządzeń elektro-energetycznych.

²⁴ Przed rozesłaniem ankiet, dniami 20-26 kwietnia 2000 r. pracownicy Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA wizytowali pięć powiatów (Legionowo, Ząbkowice Śląskie, Kłodzko, Pisz, Radom -grodzki) w celu przeprowadzenia badań pilotażowych.

Ankiety nadesłano ze wszystkich – 16 województw, wszystkie przygotowane zostały przez pracowników wojewódzkich Wydziałów Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (WZKOLiSO)²⁵.

Wyniki

1. Infrastruktura

Dane dotyczące kwoty przeznaczonej z budżetu województwa na planowanie cywilne i zarządzanie kryzysowe a także wysokości budżetu województwa pozwoliły określić:

- po pierwsze, średnią ilość środków finansowych przeznaczaną na planowanie cywilne i zarządzanie kryzysowe w województwach,
- po drugie, średni procent budżetu przeznaczony na planowanie cywilne i zarządzanie kryzysowe w województwach.

Wydatki na planowanie cywilne i zarządzanie kryzysowe w województwach (inwestycje i płace) w 2000 roku wahają się pomiędzy **459 tys. zł** a **3 464 tys. zł**. Średnio we wszystkich województwach na zarządzanie kryzysowe (inwestycje i płace) przeznaczono **1 879,4 tys. zł**.²⁶ Na same inwestycje przeznaczano od **781 tys. zł** do **2 668 tys. zł** – średnio **1 344,8 tys. zł**.²⁷ Procentowy udział płac w wydatkach na zarządzanie kryzysowe waha się natomiast pomiędzy **31,71%** a **76,63%** - średnio **48,14%**.²⁸

Po uwzględnieniu wysokości wydatków budżetowych województw można zaobserwować, że wydatki na zarządzanie kryzysowe stanowią od **0,074%** do **0,855%** budżetu województwa. Średnio we wszystkich województwach na ww. sferę (inwestycje i płace) przeznaczono **0,220%**.²⁹ W przeliczeniu na jednego mieszkańca przeznaczono od 0,32 zł do 3,07 zł – średnio 0,89³⁰.

Centra Zarządzania Kryzysowego funkcjonują już w 16 województwach (w momencie przeprowadzania ankiety CZK nie istniało tylko w województwie lubuskim). Wszystkie zlokalizowane są w budynkach Urzędów Wojewódzkich, 14 spośród nich pracuje w całodobowym systemie pracy. Awaryjne zasilanie urzędów elektromagnetycznych posiada 11 CZK (73,3%), natomiast awaryjne plany ewakuacji i funkcjonowania centrum w miejscu zastępczym 7 CZK (46,7%).

²⁵ Dyrektor WZKOLiSO (4)

Z-ca Dyrektora WZKOLiSO (4)

Kierownik Oddziału Analiz Planowania i Ochrony Ludności WZKOLiSO (2)

Kierownik Oddziału Planowania i Szkolenia WZKOLiSO (1)

Kierownik Centrum Zarządzania Kryzysowego (1)

Kierownik Oddziału Centrum Zarządzania Kryzysowego (1)

Starszy inspektor ds. planowania cywilnego (1)

Główny specjalista CZK (2)

²⁶ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 1152,58.

²⁷ Dane z 8 województw; odchylenie standardowe 644,68

²⁸ Dane z 8 województw; odchylenie standardowe 16,53.

²⁹ Dane z 14 województw; odchylenie standardowe 0,20.

³⁰ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 0,71.

Rodzaje łączności między centrami zarządzania kryzysowego a inspekcjami i strażami przedstawiają się następująco:

Pogotowie energetyczne.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	5	33,33
Łączność radiowa	0	0,00
Łączność wydzielona/specjalna	2	13,33
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	0	0,00
Brak danych ³¹	1	

Pogotowie gazowe.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	5	33,33
Łączność radiowa	0	0,00
Łączność wydzielona/specjalna	1	6,67
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	0	0,00
Brak danych	1	

Pogotowie ratunkowe.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	14	100,00
Telefonia komórkowa	5	35,71
Łączność radiowa	7	50,00
Łączność wydzielona/specjalna	2	14,29
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	1	7,14
Brak danych	2	

Pogotowie wodociągowe.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	14	100,00
Telefonia komórkowa	4	28,57
Łączność radiowa	1	7,14
Łączność wydzielona/specjalna	0	0,00
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	0	0,00
Brak danych	2	

³¹ Kategoria - brak danych - dotyczy województwa lubuskiego, w którym CZK znajdowało się dopiero w fazie organizacji (otwarto je w listopadzie br.).

Policja.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	14	100,00
Telefonia komórkowa	9	60,00
Łączność radiowa	8	53,33
Łączność wydzielona/specjalna	11	73,33
Sieć komputerowa	2	13,33
Inne	2	13,33
Brak danych	1	

Służby oczyszczania.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	3	20,00
Łączność radiowa	1	6,67
Łączność wydzielona/specjalna	0	0,00
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	0	0,00
Brak danych	1	

Straż miejska.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	6	40,00
Łączność radiowa	5	33,33
Łączność wydzielona/specjalna	2	13,33
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	1	6,67
Brak danych	1	

Straż Pożarna.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	11	73,33
Łączność radiowa	10	66,67
Łączność wydzielona/specjalna	11	73,33
Sieć komputerowa	4	6,67
Inne	3	20
Brak danych	1	

Szpitala.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	2	13,33
Łączność radiowa	0	0,00
Łączność wydzielona/specjalna	0	0,00
Sieć komputerowa	0	0,00
Inne	0	0,00
Brak danych	1	

Urzędy powiatowe³².

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	8	53,33
Łączność radiowa	11	73,33
Łączność wydzielona/specjalna	0	0,00
Sieć komputerowa	3	20,00
Inne	1	6,67
Brak danych	1	

Urzędy gminne.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	15	100,00
Telefonia komórkowa	5	33,33
Łączność radiowa	9	60,00
Łączność wydzielona/specjalna	1	6,67
Sieć komputerowa	1	6,67
Inne	1	6,67
Brak danych	1	

Inne³³.

Środki łączności	Liczba obserwacji	%
Telefonia przewodowa	10	100,00
Telefonia komórkowa	4	40,00
Łączność radiowa	4	40,00
Łączność wydzielona/specjalna	5	50,00
Sieć komputerowa	2	20,00
Inne	1	10,00
Brak danych	6	

³² W skali całego kraju wojewódzkie CZK (brak danych z woj. lubuskiego) dysponują połączeniami: za pomocą telefonii przewodowej z 359 powiatami (99,71% wszystkich powiatów), telefonii komórkowej z 185 powiatami (51,39%), telefonii radiowej z 174 powiatami (48,32%).

³³ Kategoria – inne - dotyczy: osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, a w szczególności przedsiębiorców, organizacji społecznych i środków masowego przekazu przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych.

W 15 województwach przewidywane są zmiany w systemie łączności. Mają one polegać m.in. na zainstalowaniu nowego systemu łączności radiotelefonicznej w sieci zarządzania wojewody, stworzeniu sieci radiowej ze starostwami i gminami, stworzeniu łączności z PKP i Dyrekcją Lasów Państwowych, doposażeniu gmin w środki łączności radiowej.

2. Planowanie kryzysowe

We wszystkich województwach strukturą odpowiedzialną za planowanie kryzysowe są Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych Urzędów Wojewódzkich.

Kierownikami WZKOLiSO są:

- Pracownicy cywilni (4),
- Funkcjonariusze PSP (1),
- Funkcjonariusze (żołnierze) MSWiA/MON (10),
- Wakat (1).

Stan zatrudnienia w strukturach odpowiedzialnych za planowanie kryzysowe przedstawia się następująco:

- Pracownicy cywilni – od 4 do 66; średnia **28,86**³⁴,
- Funkcjonariusze PSP – od 0 (12 przypadków) do 4; średnia **0,56**³⁵,
- Funkcjonariusze (żołnierze) MSWiA/MON – od 0 (3 przypadki) do 25; średnia **6,00**³⁶,
- Inni (Policja) od 0 (13 przypadków) do 4; średnia **0,38**³⁷,
- Wakaty – od 1 do 17; średnia **4,98**³⁸,

Biorąc pod uwagę wszystkich pracowników, w strukturach urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za planowanie kryzysowe pracuje od 4 do 72 osób - średnia **35,8**³⁹. W trzech województwach pracuje 70 lub więcej osób, a w trzech innych pracuje poniżej dziesięciu osób.

³⁴ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 18,64.

³⁵ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 1,21.

³⁶ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 6,42.

³⁷ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 1,02.

³⁸ Dane z 14 województw; odchylenie standardowe 4,35.

³⁹ Dane z 16 województw; odchylenie standardowe 22,99.

W ramach działań planistycznych WZKOLiSO przygotowały plany reagowania kryzysowego na wypadek wystąpienia następujących (zaproponowanych w ankiecie) zagrożeń:

Lp.	Rodzaj zdarzenia	Liczba planów na 16 woj.	%
1.	powódzie	14	87,5
2.	wielkie pożary	12	75,0
3.	anomalie pogodowe	12	75,0
4.	zamieszki uliczne	11	68,8
5.	masowe manifestacje	11	68,8
6.	blokady dróg	11	68,8
7.	okupacja urzędów	10	62,5
8.	akty terroryzmu	11	68,8
9.	paraliż komunikacyjny	11	68,8
10.	katastrofa kolejowa	10	62,5
11.	katastrofa lotnicza	9	56,3
12.	katastrofa budowlana	10	62,5
13.	osunięcia gruntu	9	56,3
14.	epidemia wśród ludzi	11	68,8
15.	epidemia wśród zwierząt	10	62,5
16.	skażenie chemiczne	11	68,8
17.	skażenie biologiczne	10	62,5
18.	skażenie promieniotwórcze	10	62,5
19.	migracje	7	43,8
20.	przerwy w dostawach wody	7	43,8
21.	przerwy w dostawach gazu	7	43,8
22.	przerwy w dostawach prądu	7	43,8
23.	przerwy w dostawach paliw	6	37,5
24.	brak łączności	7	43,8
25.	paraliż sieci komputerowych	7	43,8
26.	inne ⁴⁰	1	6,3

Ankieta dostarczyła także informacji na temat podmiotów odpowiedzialnych za kierowanie/koordynowanie działań w wypadku zaistnienia jednej z 25 zaprezentowanych sytuacji kryzysowych.

⁴⁰ Kategoria – inne – dotyczy zdarzeń kryzysowych z obszaru morskiego – podanych przez WZKOLiSO Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

Podmioty kierujące/koordynujące uwzględnione w planach reagowania kryzysowego w poszczególnych zdarzeniach

Powodzie

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	12	85,71
PSP	2	14,29
Brak danych	2	

Wielkie pożary

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	16,67
PSP	10	83,33
Brak danych	4	

Anomalie pogodowe

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	7	58,33
PSP	5	41,67
Brak danych	4	

Zamieszki uliczne

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	9,09
Policja	10	90,91
Brak danych	5	

Masowe manifestacje

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	9,09
Policja	10	90,91
Brak danych	5	

Blokady dróg

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	9,09
Policja	9	81,82
Brak danych	5	

Okupacje urzędów

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	10,00
Policja	9	90,00
Brak danych	6	

Akty terroryzmu

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	9,09
Policja	10	90,91
Brak danych	5	

Paraliż komunikacyjny

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	5	45,45
PSP	1	9,09
Policja	4	36,36
Inne	1	9,09
Brak danych	5	

Katastrofa kolejowa

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	18,18
PSP	7	63,64
Policja	1	9,09
Brak danych	6	

Katastrofa lotnicza

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	22,22
PSP	5	55,56
Policja	2	22,22
Brak danych	7	

Katastrofa budowlana

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	10,00
PSP	3	30,00
Policja	1	10,00
Nadzór budowlany	4	40,00
Inne	1	10,00
Brak danych	6	

Osunięcia gruntu

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	22,22
PSP	3	33,33
Policja	1	11,11
Nadzór budowlany	2	22,22
Inne	1	11,11
Brak danych	7	

Epidemia wśród ludzi

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	9,09
Służby sanitarne	10	90,91
Brak danych	5	

Epidemia wśród zwierząt

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	10,00
Służby weterynaryjne	9	90,00
Brak danych	6	

Skażenie chemiczne

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	3	27,27
PSP	7	63,64
Policja	1	9,09
Brak danych	5	

Skażenie biologiczne

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	3	30,00
PSP	1	10,00
Służby sanitarne	5	50,00
Inne	1	10,00
Brak danych	6	

Skażenie promieniotwórcze

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	5	50,00
PSP	1	10,00
Służby sanitarne	3	30,00
Inne	1	10,00
Brak danych	6	

Niekontrolowane migracje ludności

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	28,57
Policja	3	42,86
Inne	2	28,57
Brak danych	9	

Przerwy w dostawach wody

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	2	28,57
PSP	1	14,29
Inne	4	57,14
Brak danych	9	

Przerwy w dostawach gazu

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	4	57,14
PSP	1	14,29
Inne	2	28,57
Brak danych	9	

Przerwy w dostawach prądu

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	4	66,67
PSP	1	16,67
Inne	1	16,67
Brak danych	10	

Przerwy w dostawach paliw

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	5	83,33
PSP	1	16,67
Brak danych	10	

Brak łączności

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	5	71,43
PSP	1	14,29
Inne	1	14,29
Brak danych	9	

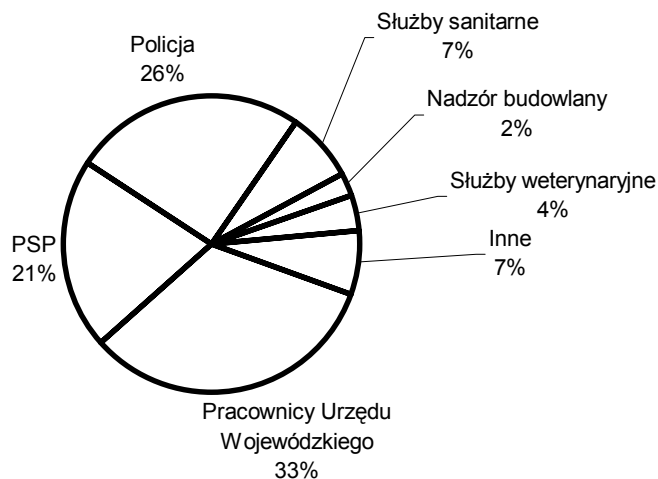
Paraliż sieci komputerowych

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	5	71,43
Inne	2	28,57
Brak danych	9	

Inne

Podmiot koordynujący:	Liczba obserwacji	%
Pracownicy Urzędu Wojewódzkiego	1	100,00
Brak danych	15	

**Udział procentowy podmiotów koordynujących zarządzanie kryzysowe
(po uwzględnieniu wszystkich zdarzeń)**



Poza administracją zespoloną, w planach zarządzania kryzysowego uwzględnione zostały także inne podmioty, należące do trzech kategorii: osoby fizyczne, osoby prawne/przedsiębiorcy oraz organizacje społeczne.

Osoby fizyczne

Pojawiły się tylko w dwóch przypadkach - wskazano w nich ekspertów jako osoby wspomagające zarządzanie kryzysowe.

Osoby prawne/przedsiębiorcy

Wskazane zostały w większości planów, a ich rola dotyczyła głównie tzw. dziedzin wspomagających:

Charakter wsparcia	Liczba obserwacji	%
Transport	10	62,5
Telekomunikacja	12	75,0
Media	9	56,3
Usługi medyczne	3	18,8
Energetyka	13	81,3
Gaz	11	68,8
Usługi wodno-kanalizacyjne	9	56,3
Służby Oczyszczania	1	6,3
Lokale dla ewakuowanych	2	12,5
Inne ⁴¹	11	68,8

⁴¹ Kategoria – inne – dotyczy: Dyrekcji Lasów Państwowych, Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, Oddziałów Straży Granicznej, producentów żywności, oddziałów Agencji Rynku Rolnego, Urzędów Celnych,

Organizacje społeczne

Uwzględnione zostały w prawie wszystkich wojewódzkich planach reagowania kryzysowego.

Organizacja	Liczba obserwacji	%
PCK	16	100,0
Organizacje harcerskie	13	81,3
OSP ⁴²	4	25,0
LOK	6	37,5
WOPR	13	81,3
GOPR/TOPR	0	0
Organizacje humanitarne (w tym kościelne)	13	81,3
Organizacje krótkofalowców	6	37,5
Aerokluby	13	81,3
Inne ⁴³	9	56,3

Ćwiczenia i Szkolenia

Ćwiczenia uwzględniające założenia wojewódzkich planów reagowania przeprowadzone zostały w 11 województwach. Szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego przeprowadziło 15 województw. Objęły one od 58 do 2520 osób – średnio **479,14⁴⁴**, w tym kadre kierowniczą Urzędów Wojewódzkich, kierowników jednostek administracji zespolonej, starostów powiatów, wójtów, burmistrzów, prezydentów, pracowników wykonawczych ds. zarządzania kryzysowego.

Rola sejmików wojewódzkich

Sejmik wojewódzki uczestniczył w procesie planowania kryzysowego w 10 województwach (62,5%).

Zmiany w strukturach planowania

Zmiany w strukturach planowania są przewidywane w pięciu województwach (31,3%) i dotyczą przede wszystkim stworzenia nowych wydziałów – np. analiz, standaryzacji i kontroli, bezpieczeństwa publicznego.

3. Reagowanie kryzysowe

We wszystkich województwach zapleczem organizacyjnym struktur reagowania kryzysowego są Urzędy Wojewódzkie. Strukturą odpowiedzialną za reagowanie kryzysowe są (w nawiasach podano liczbę przypadków):

- Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (2),
- Zespół Reagowania Kryzysowego (4),
- Centrum Zarządzania Kryzysowego (8),
- Zespół ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa (2).

Kierownikami ww. struktur są (dane z 12 województw, w nawiasach podano liczbę przypadków):

- Pracownicy cywilni (5),
- Funkcjonariusze PSP (2),

⁴² Mało znaczące miejsce OSP w planach reagowania kryzysowego wynika najprawdopodobniej z faktu realizacji większości zadań tej organizacji w ramach KSRG.

⁴³ Kategoria – inne – dotyczy organizacji ratowniczych oraz np. Polskiego Związku Łowieckiego.

⁴⁴ Dane z 14 województw; odchylenie standardowe 629,66.

- Funkcjonariusze (żołnierze) MSWiA/MON (5).

Stan zatrudnienia w strukturach reagowania kryzysowego przedstawia się następująco:

- Pracownicy cywilni – od 3 do 24; średnia **8,19**⁴⁵,
- Funkcjonariusze PSP – od 0 (9 przypadków) do 2; średnia **0,38**⁴⁶,
- Funkcjonariusze (żołnierze) MSWiA/MON – od 0 (1 przypadek) do 5; średnia **2,15**⁴⁷,
- Inni (Policja) od 0 (10 przypadków) do 2; średnia **0,31**⁴⁸,
- Wakaty – od 0 do 4; średnia **1,58**⁴⁹,

Zmiany w strukturach reagowania są przewidywane w siedmiu województwach (43,8%) i dotyczą m.in. tworzenia „ruchomych” stanowisk kierowania, komputerowych baz danych, map cyfrowych, systemów łączności radiowej z powiatami i gminami.

4. Użycie CZK

Struktury reagowania kryzysowego używano dotychczas średnio 5,21 razy⁵⁰, od 0(3 przypadki) do 20, głównie w sytuacjach: zagrożenia powodzią, blokadami rolniczymi (protestami innych grup zawodowych), PR-2000 oraz pożarami np. szpitali (woj. zachodniopomorskie), awariami gazociągów (województwo świętokrzyskie), itp.

⁴⁵ Dane z 13 województw; odchylenie standardowe 6,28.

⁴⁶ Dane z 13 województw; odchylenie standardowe 0,65.

⁴⁷ Dane z 13 województw; odchylenie standardowe 1,46.

⁴⁸ Dane z 13 województw; odchylenie standardowe 0,63.

⁴⁹ Dane z 12 województw; odchylenie standardowe 1,44.

⁵⁰ Dane z 14 województw; odchylenie standardowe 5,07.

5. Monitorowanie

Zakres tematyczny oraz częstotliwość monitorowania zjawisk (w różnym zakresie) przedstawia się następująco:

Zakres monitorowania	Instytucje prowadzące monitorowanie	Liczba obserwacji	Częstotliwość przekazywania informacji do Urzędu Wojewódzkiego		
			Wg potrzeb	Codziennie lub częściej	Raz na tydzień lub rzadziej
Zagrożenie pożarowe	PSP, OSP, CZK, Lasy Państwowe	14	2	10	2
Zagrożenie powodziowe	IMiGW, CZK, Zarząd Gosp. Wod. Woj. Insp. San.	14	4	8	2
Bezpieczeństwo/ porządek publiczny	Policja, CZK	13	2	9	2
Epidemie	Stacje San.-Epid., CZK, Woj. Insp. San., Insp. Weter.	7	6	0	1
Zagrożenie skażenia środowiska	Woj. Insp. Ochr. Środ., CZK, PSP, ImiGW, Stacje San.-Epid	14	8	6	0
Zagrożenie promieniotwórcze	CZK, Pań. Ag. Atom., WZKOLiSO, Stacje San.-Epid	9	2	7	0
Transport i przechowywanie TŚP	Policja, CZK, Woj. Insp. Ochr. Środ, Zakłady przemysłowe	4	2	2	0
Katastrofy drogowe	Policja, Dyrekcja Dróg Publicznych	4	2	2	0
Inne	Straż Graniczna, GOPR, Policja, IMiGW	11	7	3	1

Interpretacja wyników i wnioski

Budżet

Jednym z podstawowych warunków prawidłowego funkcjonowania struktury zajmującej się zarządzaniem kryzysowym (planowaniem oraz reagowaniem) jest zapewnienie jej wystarczających środków finansowych, a także zaplecza technicznego, przede wszystkim w postaci niezawodnej sieci łączności. Analizując wysokość wydatków na planowanie cywilne i zarządzanie zaobserwować można dużą rozpiętość pomiędzy poszczególnymi województwami. Nie wynika ona z wysokości budżetów poszczególnych województw, związanych np. z liczbą ludności. Wydatki na ten cel stanowią, bowiem różny procent całości budżetu, także w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Związek pomiędzy wysokością budżetu a procentem przeznaczanym na zarządzanie kryzysowe ma charakter negatywny (współczynnik korelacji 0,29) – tzn. województwa posiadające duży budżet przeznaczają na zarządzanie kryzysowe jego mniejszy procent niż województwa dysponujące mniejszym budżetem (kwotowo sytuacja wygląda jednak odwrotnie – tzn. województwa dysponujące ogólnie większymi środkami finansowymi przeznaczają, w rzeczywistości większą ilość pieniędzy także i na zarządzanie

kryzysowe - współczynnik korelacji 0,57). Zależność ta wynika m.in. z konieczności utrzymywania bardziej rozbudowanych struktur odpowiedzialnych za planowanie cywilne i reagowanie kryzysowe, w związku z szerszym wachlarzem zagrożeń występującym np. na terenach silniej zurbanizowanych.

Średnio 0,22% budżetu przeznaczanego w województwach na zarządzanie kryzysowe jest z pewnością kwotą niewystarczającą, biorąc pod uwagę skalę potrzeb. Godny podkreślenia w tej sytuacji jest jednak fakt przeznaczania na inwestycje prawie 52% wszystkich wydatków wyasygnowanych na tę sferę bezpieczeństwa wewnętrznego województwa. Pozostawienie pełnej dowolności w określaniu budżetu na ww. cel może jednak prowadzić, przy znanych kłopotach finansowych struktur terenowych, do marginalizacji potrzeb związanych zwłaszcza z planowaniem cywilnym (problem ten dotyczy przede wszystkim terenów, które w ostatnich latach nie miały „bolesnych” doświadczeń kryzysowych – np. z powodziami, i w których świadomość konieczności odpowiedniego przygotowania się, jeszcze przed ich wystąpieniem jest niestety nadal ograniczona).

Niepokój budzi też bardzo późne rozpoczęcie funkcjonowania przez centrum zarządzania kryzysowego w jednym z województw (lubuskim), pomimo stosownych zapisów w zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 87 z 24.12.1998 r. o nadaniu tymczasowego statutu Lubuskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu (potwierdzonych następnie w zarządzeniu wojewody nr 95 z 30.06.1999 r.).

Awaryjne zasilanie

Wart podkreślenia jest także brak, w ponad **26% istniejących CZK** awaryjnego zasilania urządzeń elektromagnetycznych, co w wypadku zaistnienia np. awarii w lokalnej elektrowni, czy też zerwania linii energetycznych, może spowodować znaczne utrudnienia w ich funkcjonowaniu.

Plany ewakuacji

Jeszcze mniej, **bo tylko 46% CZK**, posiada awaryjne plany ewakuacji oraz plany funkcjonowania centrów w miejscu zastępczym. Ich brak może skutkować całkowitym paraliżem pracy ww. struktur m.in. w wypadku zaistnienia powodzi, katastrofy budowlanej, czy też blokady urzędu.

Łączność

Potencjalne problemy w zarządzaniu kryzysowym mogą zaistnieć także w związku z prawie niezróżnicowanym systemem łączności pomiędzy centrami a innymi podmiotami. Łączność z pogotowiem energetycznym, gazowym, ratunkowym, wodociągowym, służbami oczyszczania, szpitalami oparta jest, bowiem w większości przypadków na łączności przewodowej (87,5-93,8%), w niewielkim tylko stopniu wspartej łącznością komórkową (12,5-31,3% przypadków). Stwarza to realne niebezpieczeństwo (w wypadku zerwania linii telefonicznych) utraty komunikacji pomiędzy organem koordynującym działania a podmiotami w nich uczestniczącymi⁵¹.

Znacznie lepsza sytuacja w systemie łączności CZK dotyczy połączeń z urzędami gminnymi i powiatowymi, opartych w 93,8% na telefonii przewodowej, komórkowej - 31,3-50,0% oraz połączeniach radiowych (56,3-68,8% przypadków). Bardziej zróżnicowana, a tym samym gwarantująca większą niezawodność, łączność występuje również pomiędzy centrami a policją i strażą pożarną. W tym przypadku, obok telefonii przewodowej i komórkowej funkcjonuje także łączność radiowa (50,0-62,5%) i wydzielona/specjalna (68,8%). Podobny

⁵¹ W momencie wystąpienia kryzysu brak łączności radiowej i słabą łączność komórkową, przy zerwaniu łączności przewodowej z pogotowiami energetycznym, gazowym, ratunkowym, wodociągowym, służbami oczyszczania, szpitalami, można zrekompensować poprzez zorganizowanie kurierów pomiędzy centrum a wspomnianymi jednostkami. Posunięcie takie będzie miało szansę powodzenia jedynie wtedy, gdy zasięg kryzysu ograniczy się do miasta, w którym znajduje się centrum.

charakter ma także łączność ze strażą miejską, chociaż łączność radiowa i wydzielona/specjalna nie są tu tak powszechne (odpowiednio 31,3% i 12,5% przypadków).

Analizując problem modelu łączności funkcjonującego w centrach zarządzania kryzysowego, warto podkreślić niepokojąco słabo rozwiniętą sieć połączeń z pogotowiem ratunkowym oraz szpitalami. Brak ten jest szczególnie istotny, z uwagi na stałe uczestnictwo obydwu podmiotów we wszystkich akcjach antykryzysowych (ratowniczych). Pewnym wytłumaczeniem tej sytuacji jest oparcie dotychczasowego systemu łączności z ww. podmiotami na straży pożarnej oraz policji. Rozwiązanie takie - funkcjonalne w przypadku reagowania na zdarzenia o ograniczonym zakresie (wypadki drogowe, niewielkie pożary), w ramach, których nie są uruchomione centra, może jednak w sytuacjach zaistnienia kryzysu o znacznym wymiarze utrudnić właściwą koordynację działań ze strony powołanych do tego struktur w urzędach wojewódzkich.

Ześrodkowanie systemu łączności na połączeniach ze strażą pożarną oraz policją, przy zaniedbywaniu łączności z pogotowiem ratunkowym i szpitalami, stwarza wreszcie wrażenie, zbytnej koncentracji uwagi, na uznawanej dotychczas za najważniejszą w zarządzaniu kryzysowym częścią fazy reagowania, polegającą na odseparowaniu poszkodowanych od źródeł bezpośredniego zagrożenia lub też likwidacji takiego zagrożenia (np. ewakuacja poszkodowanych z miejsc niebezpiecznych, przywracanie porządku publicznego). Tymczasem o skuteczności działań decydują wszystkie fazy reagowania obejmujące nie tylko zapewnienie poszkodowanym pierwszej pomocy, ale także dostarczenie ich do specjalistycznym ośrodków i wreszcie fachową pomoc lekarską.

Funkcjonujący obecnie system łączności centrów nie jest optymalny. Stąd też prawie wszystkie województwa planują w nim zmiany. Należy mieć nadzieję, że zmiany te będą zapewniały pewny kontakt ze wszystkimi podmiotami zarządzania kryzysowego. Warunkiem takiej pewności są m.in. różnorodność połączeń (nie opieranie się na jednym modelu łączności), awaryjne zabezpieczenie zasilania, kompatybilność systemów łączności poszczególnych podmiotów (także na poziomie międzywojewódzkim).

Planowanie kryzysowe

Zadania z zakresu planowania cywilnego realizowane są na poziomie województw w Wydziałach Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (wynika to ze statutów urzędów wojewódzkich). Na nich to spoczywa obowiązek przygotowywania planów reagowania na wypadek zaistnienia zdarzeń kryzysowych – wg. przyjętej wcześniej siatki zagrożeń. Strukturę powyższych planów oraz procedurę zatwierdzania przez właściwego wojewodę określają wytyczne szefa OCK z dn. 18.03.2000 r. (po uzgodnieniu z UZKiOL są one zatwierdzane przez wojewodę). Jak wynika z przesłanych informacji najwięcej planów opracowanych zostało przez ww. wydziały na wypadek powodzi (87,5% przypadków), następnie zaś wielkich pożarów i anomalii pogodowych (75,0% przypadków), zamieszek ulicznych, masowych manifestacji, blokad dróg (68,8% przypadków). Założyć można, że im większa liczba planów przygotowanych na dane zagrożenie, tym zdarzeniu takiemu przypisuje się większe znaczenie, to znaczy albo przewiduje się, że będzie ono występować często, albo też jego ewentualne skutki okażą się poważne. Zgodnie z takim rozumowaniem można przyjąć, że najważniejszym zagrożeniem są powodzie. W rzeczywistości koncentracja uwagi, w działalności planistycznej, na kilku wybranych typach zdarzeń wynika głównie z doświadczeń ostatnich lat w czasie, których powodzie, pożary oraz blokady dróg były najważniejszymi przypadkami kryzysów angażującymi pracę ww. jednostek organizacyjnych urzędów wojewódzkich.

Pomimo szerokiego wachlarza zdarzeń, ujętych w planach reagowania kryzysowego, ich liczba w ramach danych kategorii nie jest jednak rozłożona równomiernie (pośrednio świadczy to mniejszym znaczeniu, jakie przypisuje się pewnym zdarzeniom). Zjawisko to jest tym bardziej niepokojące, że dotyczy sytuacji o dużym prawdopodobieństwie powstania: przerw w dostawach wody, gazu, prądu, braku łączności, czy też paraliżu sieci komputerowych (43,8% przypadków), przerw w dostawach paliw (37,5% przypadków). Niska liczba wspomnianych planów wynika

najprawdopodobniej z braku pełnej świadomości płynących stąd zagrożeń oraz przeświadczenia o ich lokalnym lub też branżowym charakterze⁵².

Koordynatorzy działań

W ramach przygotowanych planów reagowania kryzysowego najczęściej wskazywanymi podmiotami mającymi za zadanie koordynację działań byli urzędnicy administracji publicznej (województwie lub też dyrektorzy WZKOLiSO), w dalszej kolejności funkcjonariusze Policji i PSP oraz kierownicy innych inspekcji, służb i straży. Pierwszoplanowa pozycja przedstawicieli administracji rządowej wynika nie tylko z zakresu ich ustawowych kompetencji, ale także z konieczności przewidywania i reagowania na różnorodne zdarzenia, wymagające współdziałania wielu specjalistycznych służb, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, przygotowanych do działań jedynie w zakresie swoich własnych pragmatyk⁵³.

Wojewoda i delegowani przez niego urzędnicy odpowiedzialni są przede wszystkim za zarządzanie kryzysowe na poziomie strategicznym. Pozostałe podmioty odpowiadają za zarządzanie na poziomie taktycznym i operacyjnym. Podział taki pozwala na właściwe wykorzystanie specjalistycznych służb, przy jednoczesnym pozostawieniu im swobody w sposobie reagowania. Rola wojewody i jego urzędu polega na wskazywaniu priorytetów działania i zapewnianiu współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Przekazanie zarządzania kryzysowego na poziomie strategicznym innemu niż administracja wojewódzka podmiotowi oznaczać będzie automatyczne umniejszenie roli pozostałych. Konsekwencją takiego posunięcia może być chaos kompetencyjny oraz współzawodnictwo w osiągnięciu wiodącej roli przez którąś z równoprawnych służb.

Inne podmioty

Większość województw uwzględniła w planach reagowania kryzysowego dużą liczbę różnorodnych podmiotów: osób prawnych, fizycznych, organizacji społecznych⁵⁴. Świadczy to kompleksowym postrzeganiu przez WZKOLiSO problematyki planowania kryzysowego.

Organizacje społeczne

Organizacje pozarządowe uczestniczą obecnie w dwóch fazach zarządzania kryzysowego: planowaniu oraz reagowaniu. Ich udział w działaniach przewidują wszystkie wojewódzkie plany reagowania kryzysowego (Dolnośląski UW umieścił w planach reagowania kryzysowego 8 organizacji, Kujawsko-Pomorski UW – 6, Łódzki UW – 6, Lubelski UW – 10, Lubuski UW – 12, Małopolski UW – 7, Mazowiecki UW – 8, Opolski UW – 6, Podkarpacki UW – 9, Podlaski UW – 7, Pomorski UW – 7, Śląski UW – 4, Świętokrzyski UW – 6, Warmińsko-Mazurski UW – 8, Wielkopolski UW - 6, Zachodniopomorski UW – 7 organizacji społecznych). Angażuje się je przede wszystkim w akcjach ratowniczych oraz humanitarnych. Udzielają one opieki i pomocy medycznej, przedmedycznej, społecznej i socjalnej, zajmują się organizowaniem zbiorów darów rzeczowych i pieniężnych. Podczas ewakuacji organizują tymczasowe miejsca zakwaterowania.

Ogólnie, organizacje biorące udział w reagowaniu kryzysowym, z uwagi na obszar ich aktywności podzielić można na następujące kategorie:

- organizacje ratownicze, zapewniające pomoc specjalistyczną, związaną z wykorzystaniem sprzętu ratowniczego, udziałem przeszkolonych ratowników, tj.

⁵² O istnieniu takiego przeświadczenia można wnioskować na podstawie wskazań kierowników firm lub służb specjalistycznych, jako koordynatorów działań w wypadku powstania określonych zdarzeń.

⁵³ Dominującą rolę administracji rządowej w procesie reagowania kryzysowego potwierdza zestawienie /aneks 1/ poszerzone o wskazania podmiotów koordynujących poszczególne działania, nie posiadających jednak oparcia w przygotowanych uprzednio planach. W ramach kategorii: powódzie, wielkie pożary, anomalie pogodowe liczba wskazań na pracowników urzędu wojewódzkiego wzrasta odpowiednio – z 12 do 13, z 2 do 3 oraz z 7 do 8.

⁵⁴ W ramach kategorii - osoby prawne, najliczniejszą grupę stanowią przedsiębiorstwa energetyczne, gazowe, telekomunikacyjne, transportowe, wśród organizacji społecznych natomiast: PCK, organizacje harcerskie, WOPR, organizacje humanitarne i aerokluby.

WOPR, GOPR, TOPR, Grupy Ratownictwa Drogowego i Młodzieżowe Zespoły Ratownicze PCK, OSP,

- organizacje pomocy humanitarnej, koncentrujące swoją działalność na różnych formach pomocy socjalnej, należą do nich: PCK, organizacje harcerskie⁵⁵, organizacje stowarzyszone z kościołami i związkami wyznaniowymi⁵⁶, Komitety i Zespoły Pomocy Społecznej oraz wolontariat,
- organizacje hobbistyczne, angażujące w akcjach ratowniczych posiadane przez siebie umiejętności i urządzenia, (wśród nich główną rolę pełnią aerokluby i organizacje łącznościowe⁵⁷) oraz specjalistyczne kluby LOK, oferujące pomoc w zakresie prowadzonej działalności.

Jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej uwzględniane są w planach reagowania kryzysowego w niewielkiej liczbie województw, głównie jak należy sądzić z powodu postrzegania tej organizacji jako struktury zintegrowanej z PSP w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego.

Jedyną organizacją, która wyszczególniona została we wszystkich planach wojewódzkich jest Polski Czerwony Krzyż. W trzynastu województwach uwzględnione zostały organizacje harcerskie, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, aerokluby i szeroko ujęte organizacje humanitarne. Organizacjami rzadziej uwzględnianymi w planach reagowania kryzysowego są: Liga Obrony Kraju, organizacje łącznościowe skupiające krótkofalowców i CB-Radio, kluby hobbistyczne, inicjatywy społeczno-obywatelskie oraz niezrzeszeni wolontariusze. Komitety i Zespoły Pomocy Społecznej zostały uwzględnione w planach przez 11 województw.

Sześć województw: lubelskie, małopolskie, mazowieckie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, współpracuje z organizacjami społecznymi, głównie z PCK, OSP oraz Caritas w zakresie monitorowania zagrożeń. Ich rola polega na wspomaganiu systemu ostrzegania i alarmowania.

Pomimo powszechnego uwzględnienia organizacji pozarządowych i społecznych w planach reagowania kryzysowego, żaden z urzędów wojewódzkich nie umieścił ich, jako instytucji, z którymi posiada stałą łączność. Może wskazywać to na ściśle teoretyczne i powierzchowne traktowanie udziału tych organizacji w reagowaniu kryzysowym. Jednym z rozwiązaniem w tej sytuacji mogłoby być utworzenie w każdym CZK np. banków informacji, opisujących ww. organizacje pod względem ich wielkości, mobilności i potencjału oraz form komunikowania się z nimi.

Weryfikacja planów - ćwiczenia

Spośród opracowanych przez WZKOLiSO planów jedynie 68,8% (w 11 województwach) zostało w praktyce zweryfikowanych, w ramach przeprowadzonych wcześniej ćwiczeń. Jest to odsetek niepokojący, biorąc pod uwagę dynamikę zdarzeń w czasie kryzysu oraz prawdopodobieństwo niefunkcjonalności istniejących jedynie „na papierze” dokumentów.

Szkolenia

Szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego przeprowadziło 15 województw, co jest wynikiem zadowalającym. Podobnie jak w przypadku wydatków na zarządzanie kryzysowe, także i tu występują duże różnicowania pomiędzy województwami, tym razem w liczbie osób

⁵⁵ W raporcie posłużono się ogólnym stwierdzeniem „organizacje harcerskie”, łącząc obie organizacje, ZHP i ZHR, działające na terenie powiatu. Wynika to z sposobu sformułowania odpowiedzi przez respondentów, bez rozróżnienia tych dwóch organizacji

⁵⁶ Wśród organizacji stowarzyszonych z kościołami i związkami wyznaniowymi najważniejszą organizacją okazał się Caritas, który współpracuje z Urzędem Wojewódzkim w 13 województwach.

⁵⁷ Organizacje łącznościowe to przede wszystkim Polski Związek Krótkofalowców, kluby krótkofalowców oraz CB-Radio.

przeszkolonych, wynikające jak się wydaje głównie z doświadczeń kryzysowych na danym terenie.

Udział sejmików wojewódzkich

Pomimo posiadania przez sejmiki wojewódzkie kompetencji z zakresu zarządzania kryzysowego (dysponują one m.in. na podstawie ustawy prawo wodne – art. 65 ust. 2 – magazynami przeciwpowodziowymi), ich udział w fazie planowania cywilnego jest niewielki. Dotyczy on zaledwie 10 województw. Świadczyć może to zarówno o niedostrzeganiu roli podmiotów samorządowych w opracowywaniu planów reagowania kryzysowego na tym poziomie podziału administracyjnego, jak i braku zainteresowania z ich strony udziałem w przygotowaniu ww. dokumentów.

Reagowanie kryzysowe

W przeciwieństwie do jednolitego układu w fazie planowania cywilnego, (w której odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na WZKOLiSO) jako struktury odpowiedzialne za reagowanie kryzysowe wskazanych zostało wiele podmiotów: Wydziały Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, Zespoły Reagowania Kryzysowego, Centra Zarządzania Kryzysowego, Zespoły ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa. Różnorodność odpowiedzi, wskazujących jako wiodące obok siebie struktury organizacyjne urzędów oraz ciała doradcze, świadczy o braku jasności, co do obecnego podziału kompetencji w tym zakresie oraz o konieczności wypracowania nowych rozwiązań precyzyjnie określających podział zadań i odpowiedzialności⁵⁸.

Użycie CZK

Większość z funkcjonujących w urzędach wojewódzkich CZK była dotychczas wykorzystywana tylko kilkakrotnie. Z tego też powodu trafne wydaje się określenie miejsca CZK w modelu zarządzania kryzysowego jako struktur okresowych – rozwijających działalność dopiero w momencie zaistnienia kryzysu (z wyłączeniem sytuacji, kiedy pełnią one funkcję służb dyżurnych wojewody).

Monitorowanie

Monitorowanie zagrożeń prowadzone jest na bieżąco przez wszystkie służby, inspekcje i straże oraz szereg instytucji, w zakresie ich właściwości. Obejmuje ono bardzo szeroki wachlarz zdarzeń (zagrożeń pożarowych, powodziowych, porządku publicznego, zagrożeń epidemiologicznych, katastrof drogowych i innych). Problemy pojawiają się jednak w momencie przesyłania tych informacji do urzędów wojewódzkich. Jak wynika z dostarczonych informacji brak jakichkolwiek standardów w tym zakresie powoduje powstanie stanu pełnej dowolności, a kategoria – „wg potrzeb” – wskazująca wyraźnie na brak ciągłości w zbieraniu informacji – jest nadal jednym z często obowiązujących modeli⁵⁹. Obowiązkiwanie podobnych rozwiązań na szczeblu wojewódzkim skutkuje w efekcie na jakości informacji docierających do rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, (które podobnie jak jego wojewódzkie odpowiedniki do tej pory nie posiada wypracowanego – mającego postawy prawne - modelu pozyskiwania informacji).

⁵⁸ W zasadzie wszystkie wymienione podmioty mogą uczestniczyć równocześnie w reagowaniu kryzysowym, z tym, że na WZKOLiSO oraz wchodzących w ich skład CZK spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie efektywnego zaplecza techniczno – organizacyjnego.

⁵⁹ Spośród danych dostarczonych przez 14 województw - stały – codzienny monitoring obejmujący np. zagrożenia pożarowe, powodziowe, czy też porządek publiczny prowadzony był kolejno tylko w 10, 8 i 9 województwach /tj w około 50 – 70% przypadków/, w pozostałych – dotyczących zagrożeń epidemiologicznych oraz skażenia środowiska obejmował wręcz 90% przypadków. Przykładem odosobnionym, wynikającym jednak z odrębnych przepisów jest monitoring zagrożeń promieniotwórczych prowadzony w 80% przypadków.

Zarządzanie kryzysowe – struktura procesu decyzyjnego (na podstawie badań sytuacyjnych)

Analizując nadesłane materiały (z 16 województw) zwrócono szczególną uwagę na uwzględnienie przez odpowiednie struktury czterech faz zarządzania kryzysowego, a więc zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Ze względu na specyfikę zaproponowanej metody badawczej, podczas analizy skoncentrowano się na fazie reagowania, najlepiej weryfikującej stopień przygotowania badanej struktury do zarządzania kryzysowego. W tym celu 16 pytań sytuacyjnych podzielonych zostało na trzy grupy:

1. Grupa pytań dotyczących trzech pierwszych faz zarządzania kryzysowego ze szczególnym uwzględnieniem fazy reagowania sensu stricto (pytania 1 – 7);
2. Grupa pytań dotyczących funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe, ich roli i zadań, a także przepływu informacji oraz współpracy na różnych poziomach administracji rządowej i samorządowej, (pytania 8 – 15);
3. Pytanie 16 dotyczące wskazanych przez respondentów podstawowych problemów dotyczących sfery zarządzania kryzysowego.

W ankiecie wykorzystano metodę pytań otwartych, tak by nie zawężać pola ich odpowiedzi. Konsekwencją tego jest pewna ogólność materiału nadesłanego przez urzędy wojewódzkie, pozwalająca jednak na uchwycenie istotnych prawidłowości. Badając procedury postępowania, a także zadania i role poszczególnych uczestników zdarzenia, można na ich podstawie stworzyć typ modelu postępowania w podobnych przypadkach.

Ad. 1. Procedury postępowania opisane w pierwszej grupie pytań (punkty od 1 do 7) w poszczególnych ankietach wykazują dużą zbieżność.

Podmiotami inicjującymi proces reagowania (powiadamiającymi o powstaniu zagrożenia) we wszystkich przypadkach wskazane zostały – prowadzące stały monitoring: komendy policji, straży pożarnej, dyspozytorzy pogotowia ratunkowego, służby dyżurne, powiatowe centra powiadamiania ratunkowego, a także inne podmioty⁶⁰. Pierwszym odbiorcą ich informacji o zdarzeniu są służby dyżurne Urzędu Wojewódzkiego (najczęściej pracownicy CZK), którzy przekazują ją wojewodzie lub też osobie przez niego upoważnionej. W początkowej fazie reagowania podejmuje on/ona następujące działania:

- prowadzi rozpoznanie sytuacji,
- poszerza działalność Centrum Zarządzania Kryzysowego o kierowników odpowiednich służb,
- uruchamia działania odpowiednich służb,
- określa politykę informacyjną.

Kolejnymi posunięciami realizowanymi przez CZK są:

- przekazanie informacji o zdarzeniu organom centralnym odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe,
- przygotowanie planów potrzebnych do fazy odbudowy.

Oprócz struktur odpowiedzialnych regulaminowo lub ustawowo za realizację zadań związanych z fazą planowania cywilnego (np. WZKOLiSO) i reagowania (PSP, Policja, służby miejskie) do działań włączone zostają także inne jednostki organizacyjne Urzędu Wojewódzkiego

⁶⁰ Oprócz instytucji, które z racji pełnionych przez siebie funkcji, są zobligowane do informowania służb wojewódzkich w odpowiedziach pojawiały się: media, osoby prywatne (świadkowie zdarzenia lub jego uczestnicy), województwa ościennie. W trzech przypadkach procedury te zostały opisane w rozporządzeniach wojewody lub zarządzeniach szefa OC. W jednym województwie nie ma określonych procedur postępowania. Wynika to z faktu braku jego uzgodnienia z Komendą Wojewódzką PSP.

w zakresie swoich kompetencji i pragmatyk regulaminowych. W przypadku opisywanego zdarzenia są to m. in.:

- Wydział Polityki Społecznej.
- Wydział Spraw Obywatelskich.
- Wydział Rozwoju Gospodarczego i Przekształceń Własnościowych.
- Wydział Rolnictwa.
- Wydział Ochrony Środowiska.
- Wydział Architektury, Budownictwa i Infrastruktury Technicznej.
- Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ad. 2.

Zespół Reagowania Kryzysowego zbiera się w trybie alarmowym, w miejscu i czasie określonym przez wojewodę. W pracach zespołu, oprócz osób wchodzących w jego skład z racji pełnionych przez siebie funkcji (szefowie służb, pracownicy UW), mogą brać udział także doradcy. Ich rola sprowadza się do sporządzania niezależnych ekspertyz oraz opiniowania decyzji przed podjęciem ich przez wojewodę.

Centrum Zarządzania Kryzysowego pełni w tym czasie funkcję zaplecza kancelaryjno – biurowego dla prac zespołu. Do jego zadań należy przede wszystkim zarządzanie informacją, obejmujące zarówno jej gromadzenie, jak i dystrybucję, a także praca operacyjna i wykonawcza w stosunku do decyzji wojewody⁶¹.

Polityka informacyjna prowadzona jest przede wszystkim przez rzecznika prasowego wojewody w ścisłym kontakcie z wojewodą⁶². Jest on odpowiedzialny za gromadzenie, przetwarzanie i archiwizację danych. Wszystkie informacje przychodzące i wychodzące z centrum są rejestrowane i archiwizowane w postaci dokumentacji papierowej, a także na nośnikach magnetycznych i serwerach komputerowych. Archiwizacja dotyczy zarówno raportów, analiz, protokołów spotkań, decyzji, jak i np. przeglądów prasy lokalnej i centralnej.

Struktura procesu decyzyjnego w fazie reagowania – kończy się określeniem przez Zespół Reagowania Kryzysowego, działający pod przewodnictwem wojewody (lub osoby przez niego upoważnionej) zadań dla poszczególnych inspekcji, służb i straży.

Ad. 3.

Odnosząc się do zaprezentowanej w ankiecie „symulowanej” sytuacji respondenci (5 ankiet – 31%) wskazali następujące problemy, które, według ich opinii, mogłyby pojawić się w przypadku jej faktycznego zaistnienia:

- ewakuacja ludności (brak miejsc dla ewakuowanych),
- proces odbudowy – osuszanie i przywracanie do stanu używalności budynków, odbudowa uszkodzonych mostów czy naprawa zerwanych linii energetycznych,
- organizacja sprawnego przepływu informacji pomiędzy urzędami gminy, powiatu i województwa,
- zabezpieczenie środków finansowych na przeprowadzenie akcji,
- szacowanie szkód w mieniu osób prywatnych, podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych.

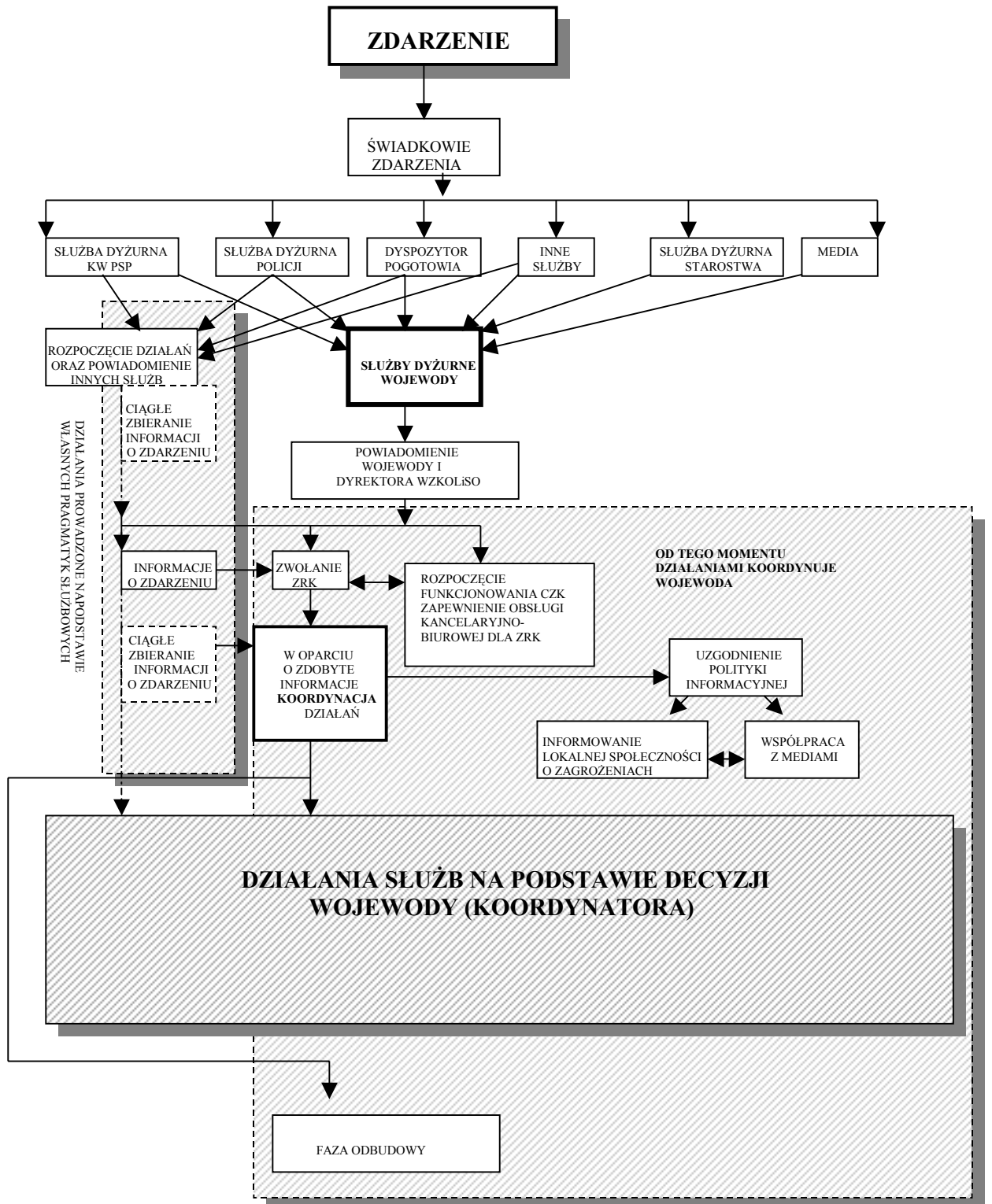
W większości (11 ankiet – 69% odpowiedzi) respondenci wskazywali także na brak całościowych rozwiązań systemowych, określających podział kompetencji oraz zakres odpowiedzialności podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego

⁶¹ Ankieta wykazała słabość struktur samorządu województwa. Respondenci nie byli w stanie określić rzeczywistej roli i zakresu zadań marszałka województwa w sytuacji zaprezentowanej w ankiecie, (posiłowali się w tym przypadku zapisami ustawy o samorządzie wojewódzkim i administracji rządowej w województwie) podnosząc jednocześnie kwestię braku uregulowań prawnych dających marszałkowi rzeczywisty wpływ na działania związane z zarządzaniem kryzysowym.

⁶² W 19% ankiet pojawił się problem przygotowania odpowiedniej strategii informacyjnej oraz sposobu kreowania informacji.

na wszystkich szczeblach administracyjnych. Podnosili ponadto problem braku środków finansowych (tzw. rezerw kryzysowych) w budżetach gmin, powiatów i województw (zwróciło na niego uwagę 7 województw - 44%).

Poniżej przedstawiono schemat działania organów administracji rządowej w wypadku zaistnienia opisywanego ankiecie zdarzenia.



SPIS TREŚCI

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W HOLANDII, SZWECJI, WIELKIEJ BRYTANII I USA.....	1
STRUKTURY ODPOWIEDZIALNE ZA ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE CENTRALNYM.....	2
STRUKTURY ODPOWIEDZIALNE ZA ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE LOKALNYM.....	3
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE WOJEWÓDZTWA – AKTUALNY STAN PRAWNY.....	4
WOJEWODA JAKO ZWIERZCHNIK ZESPOŁONEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE.....	4
WOJEWODA JAKO SZEF OBRONY CYWILNEJ WOJEWÓDZTWA	5
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO OCHRONY LUDNOŚCI I SPRAW OBRONNYCH	6
WOJEWODA JAKO PRZEWODNICZĄCY WOJEWÓDZKIEGO KOMITETU PRZECIWPOWODZIOWEGO	7
WOJEWÓDZKI KOMITET PRZECIWPOWODZIOWY.....	7
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE WOJEWÓDZKIM – ORGANIZACJA, STRUKTURY, PROCEDURY	8
WSTĘP	8
METODOLOGIA ZBIERANIA DANYCH	8
WYNIKI.....	9
1. <i>Infrastruktura</i>	9
2. <i>Planowanie kryzysowe</i>	13
3. <i>Reagowanie kryzysowe</i>	21
4. <i>Użycie CZK</i>	22
5. <i>Monitorowanie</i>	23
INTERPRETACJA WYNIKÓW I WNIOSKI	23
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE – STRUKTURA PROCESU DECYZYJNEGO (NA PODSTAWIE BADAŃ SYTUACYJNYCH).....	29