

PLANOWANIE CYWILNE W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO. WNIOSKI Z BADAŃ

CIVIL PLANNING IN THE SYSTEM OF THE CRISIS MANAGEMENT. CONCLUSIONS FROM EXAMINATIONS

Streszczenie: Pojawiające się nowe wyzwania i zagrożenia wymagają wciąż nowego podejścia do tzw. planowania cywilnego. Potencjał wykorzystywany do realizacji zadań tego obszaru jest ograniczony, zatem zadania te muszą być adekwatne do posiadanych możliwości i generowanych nakładów. Nie oznacza to sptyczenia problematyki planowania cywilnego, ale wymaga przede wszystkim adekwatnego wykorzystania zasobów osobowych oraz maksymalnego łączenia celów i zadań, które powinny koncentrować się na zapewnieniu szeroko pojętego bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: *zarządzanie kryzysowe, administracja publiczna, planowanie cywilne*

Abstract: Appearing new challenges and threats require the new approach still for the so - called civil planning. The potential used for the execution of tasks of this area is limited, and so these tasks must be appropriate to had possibilities and generating the expenditure. It doesn't mean oversimplifying issues of the civil planning, but requires appropriate using personal resources and the maximum join of purposes and tasks which should concentrate on ensuring the widely comprehended national security above all.

Keywords: *crisis management, the civil service, the civil planning*

Wprowadzenie

Problematyka zarządzania kryzysowego jest ściśle powiązana z obszarem dotyczącym bezpieczeństwa narodowego, a wręcz jest jego nieodłączną częścią. Współczesne zarządzanie kryzysowe jest szczególną formą zarządzania elementami systemu bezpieczeństwa narodowego, które wyraża się wypracowaniem w państwie mechanizmów skutecznego zapobiegania możliwości powstania różnych sytuacji kryzysowych, przygotowania się do sprawnego reagowania i skutecznego działania, aby powrócić do równowagi funkcjonowania w razie ich zaistnienia.

Obecnie coraz wyraźniej akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który zdolny byłby do obniżenia ryzyka związanego z istniejącymi zagrożeniami

i powstaniem sytuacji kryzysowej. W Rzeczypospolitej Polskiej taką rolę spełnia system zarządzania kryzysowego, którego głównym założeniem funkcjonowania jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań i sprawne reagowanie w razie ich wystąpienia oraz odbudowa i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa.

Plany zarządzania kryzysowego

Przygotowanie i wdrożenie skutecznego planu zarządzania kryzysowego wymaga dokonania analizy ryzyka dotyczącego zagrożeń mogących być źródłem zarządzania kryzysowego, *a następnie, adekwatnie do przeprowadzonej oceny ryzyka, przyjęcie różnych procedur działania. Różnorodność rodzaju i skali zagrożeń wymusza tworzenie różnych scenariuszy działania. W celu uproszczenia przygotowywanych planów działania należy przeprowadzić szczegółową analizę poszczególnych scenariuszy w celu wyodrębnienia wspólnych przedsięwzięć. Ten zabieg pozwoli na zbudowanie modułowego planu działania, który jest znacznie łatwiejszy do realizacji w trudnych warunkach zagrożenia¹.*

Rzetelnie przygotowana analiza ryzyka, która obejmuje wszystkie zagrożenia występujące na danym terenie, powinna być podstawą do opracowania planów zarządzania kryzysowego. Taki dokument powinien być jeden dla wszystkich zagrożeń, gdyż zintegrowany plan jest bardziej elastyczny niż suma planów dla poszczególnych zagrożeń.

Ważne jest by podczas opracowywania planu zarządzania kryzysowego przestrzegać kilku zasad, tj.:

- organizacja zadań zarządzania kryzysowego powinna w maksymalnym stopniu pokrywać się z organizacją codziennej działalności danej społeczności. Czyli aby w czasie kryzysu ludzie i organizacje wykonywali te same zadania (lub bardzo podobne) jak wykonywane na co dzień – wtedy zadania wykonywane będą dobrze;
- sytuacje kryzysowe winny być „obsługiwane” na najniższym i najbliższym zdarzenia poziomie zarządzania (organów władzy). Plany powinny przewidywać uzupełnienie lokalnej reakcji przez wyższy poziom zarządzania kryzysowego, w razie takiej potrzeby;
- należy wykorzystywać i doceniać pomoc wolontariatu, organizacji pozarządowych, a także pomoc sektora prywatnego. Partnerstwo w zarządzaniu

¹ J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, *Kryzys i zarządzanie*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 134.

kryzysowym jest ważne na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego i we wszystkich jego fazach².

Planowanie zarządzania kryzysowego jest priorytetowym działaniem w drugiej fazie (faza planowania), w ramach której, obok innych, niemniej ważnych, głównym zadaniem poszczególnych struktur i poziomów jest opracowanie planu zarządzania kryzysowego. Plan taki powinien spełniać funkcje, takie jak:

- ujednoczenie procedury prowadzenia działań ratowniczych przez różne rodzaje służb;
- określenie zasad współdziałania oraz sposobów i okoliczności zwracania się o pomoc do szczebla nadrzędnego w zależności od zakresu powstałego zagrożenia;
- określenie niezbędnej dokumentacji planistycznej w organach administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotach odpowiedzialnych za prowadzenie działań w sytuacjach kryzysowych³.

Niezbędne jest, aby pamiętać, że zarządzanie w sytuacjach kryzysowych będzie realizowane w sposób skoordynowany wtedy, gdy plany realizacji poszczególnych funkcji nie będą tworzone w izolacji od pozostałych. Plany te powinny wynikać z planu głównego, który ustala organizację zarządzania kryzysowego i sposób jej koordynacji. Plan zarządzania kryzysowego, opracowany przy podejściu funkcjonalnym, składa się z planu głównego, aneksów funkcjonalnych oraz dodatków dla specyficznych zagrożeń. Plan główny ustala sposoby działania w sytuacjach kryzysowych, podaje podstawę prawną, określa ogólną koncepcję działania oraz przydziela obowiązki w zakresie realizacji różnych funkcji i opracowania planów ich realizacji. Aneksy funkcjonalne koncentrują się na jednej z funkcji kryzysowych. Liczba i rodzaj aneksów funkcjonalnych włączonych do planu zarządzania kryzysowego zależy od potrzeb, możliwości i sposobu organizacji zarządzania⁴.

Organy zarządzania kryzysowego dysponują planami zarządzania kryzysowego, które są konsekwencją obowiązującego porządku prawnego, przewidywanych zagrożeń oraz potencjału będącego w dyspozycji organu, który może zostać użyty w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowych⁵. Plany zarządzania kryzysowego sporządzane

² A. Sosnowski, Z. Zamiar, *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2001, s. 192.

³ R. Dynak, *System reagowania kryzysowego w powiecie pułuskim. Materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN – 1”*, praca studyjna, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 25.

⁴ J. Prońko, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek *Kryzys i zarządzanie*, dz. cyt., s. 147.

⁵ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

są na każdym szczeblu administracji publicznej i są przekazywane do akceptacji odpowiednim władzom. Artykuł 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nakazuje stworzenie takich dokumentów, począwszy od Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego poprzez „resortowe”, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Plany zarządzania kryzysowego powinny zapewnić systemowość, skoordynowane i efektywne reagowanie na zdarzenia, które mogą być przyczyną kryzysu, oraz zawierać trzy zasadnicze części składowe, tj.:

- plan główny, a w nim: charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym: zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji zadań na wypadek sytuacji kryzysowej;
- załączniki funkcjonalne planu głównego, określające: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej; organizację łączności; organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania; zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń; organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych; organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej; organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru; wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego; zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód; procedury uruchamiania rezerw państwowych; wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu i gminy objętej planem zarządzania kryzysowego; priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej⁶.

Należy jeszcze wspomnieć, że ustawodawca nakładając na organy zarządzania kryzysowego obowiązek sporządzania planów zarządzania kryzysowego, dodatkowo

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

zobowiązał je do sporządzania raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Składowe takiego raportu to:

- wskazania dotyczące najważniejszych zagrożeń, celów strategicznych oraz sił i środków potrzebnych do ich osiągnięcia;
- programy dotyczące poprawy bezpieczeństwa;
- wnioski zawierające listę zadań do osiągnięcia celów strategicznych⁷.

Wnioski wskazane powyżej stają się integralną częścią Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Przy planowaniu należy wziąć pod uwagę szereg uwarunkowań. W sposób bardzo syntetyczny warunki takie wskazał Dariusz Majchrzak. Uszeregował on je w pewien logiczny ciąg⁸:

- 1) Planowanie powinno, dla osób wdrażających plany, stać się metodą (systemem działania) przeznaczoną do prawidłowego sterowania procesami zachodzącymi w organizacji, mającymi na celu zrealizowanie wyznaczonych wcześniej zadań w aspekcie zmian zachodzących w otoczeniu tego podmiotu.
- 2) Strategia działania w zakresie zarządzania kryzysowego to w głównej mierze określenie: kto, co, kiedy, gdzie i w jakim celu oraz z kim ma realizować poszczególne zadania, a także ustalenie zależności kierowania i współdziałania pomiędzy instytucjami i pokazanie, jak działania reagowania będą koordynowane oraz opisanie, jak ludzie i ich mienie oraz elementy infrastruktury krytycznej będą chronione w czasie sytuacji kryzysowej.
- 3) Plany zarządzania kryzysowego powinny zapewnić całościową i skoordynowaną, a w niektórych przypadkach wręcz zsynchronizowaną możliwość działania we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.
- 4) Istotną funkcją planu zarządzania kryzysowego jest ujednocianie procedur prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego przez powołane do tego celu organy i instytucje, określanie zasad współdziałania oraz wskazanie sposobu przepływu informacji pomiędzy szczeblami, organami i elementami wewnętrznymi.
- 5) Plany zarządzania kryzysowego powinny spełniać podstawowe wymogi: kompleksowości, funkcjonalności, użytkowości.
- 6) Realizując proces opracowywania planu zarządzania kryzysowego, należy pamiętać o przestrzeganiu zasad warunkujących planowanie, do których zalicza się

⁷ Tamże, art. 5a ust. 3.

⁸ D. Majchrzak, *Metodyka opracowania planów zarządzania kryzysowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, D. Wróblewski (red.), CNBOP - PIB, Józefów 2014, s. 122-134.

przede wszystkim: celowość, realność, terminowość, kompletność, hierarchizację zadań, elastyczność, perspektywy.

- 7) Struktura planu zarządzania kryzysowego odpowiada logicznym fazom procesu podejmowania decyzji (ustalenie położenia, ocena sytuacji, opracowanie wariantów działania, ich rozważenie i porównanie (planowanie doraźne), podjęcie decyzji i kontrola).
- 8) Plany zarządzania kryzysowego wszystkich poziomów są zbiorem dokumentów: analiz, tabel, opracowań, wytycznych, zestawień, poleceń czy scenariuszy, które są opracowywane w chronologicznym porządku, tworząc spójną całość.
- 9) Główną funkcją planów zarządzania kryzysowego jest zapewnienie skoordynowanego działania wszelkich możliwych elementów występujących na danym obszarze w procesie zarządzania kryzysowego, głównie jednak w fazie reagowania.
- 10) Treści zawarte w poszczególnych planach będą odmienne z powodu różnych zagrożeń mogących wystąpić na określonych obszarach poziomu, a co za tym idzie dysponowaniem odpowiednią ilością sił i środków.
- 11) Pomimo różnic w treściach planów zarządzania kryzysowego oraz różnych podmiotów wydających wytyczne, opracowujących plany, czy też je zatwierdzających, można przyjąć, że metodyka postępowania organów odpowiedzialnych w zakresie opracowania i uaktualniania planów zarządzania kryzysowego powinna być podobna.
- 12) Zgodnie z zasadami zorganizowanego działania, każde przedsięwzięcie cechuje się kolejnością wykonywanych czynności, zorganizowanych tak, aby czynność kolejna wynikała i była rezultatem czynności poprzedniej, stąd też plany zarządzania kryzysowego muszą być opracowywane przy użyciu odpowiedniej kolejności postępowania, następujących po sobie sekwencji, które wynikają jedna z drugiej.

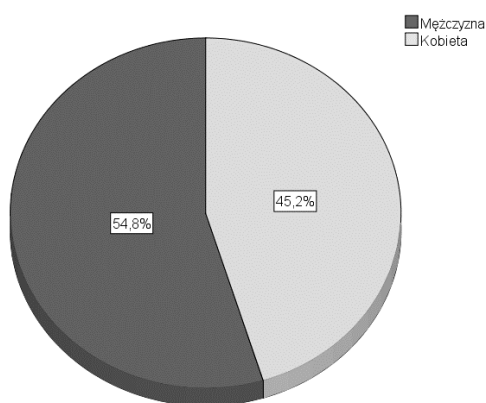
Wyniki badań

Określenie i ocena współczesnych problemów, wyzwań i zagrożeń związanych z systemem zarządzania kryzysowego w Polsce było poddane badaniom empirycznym. Zastosowano w tym celu metodę sondażu diagnostycznego, przeprowadzając rozbudowane badania ankietowe. Wykorzystując ankietę badawczą na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, zwrócono się do 354 wybranych respondentów. Łącznie uzyskano odpowiedzi od 225 podmiotów: 200 z samorządów terytorialnych (gmina, powiat, miasto, województwo samorządowe), 10 z urzędów wojewódzkich, 8 z jednostek różnych szczebli Państwowej Straży Pożarnej, 7 z terenowych organów administracji wojskowej (WSzW i WKU). Istotność różnic pomiędzy dwiema wartościami średnimi

sprawdzano za pomocą testu t Studenta dla prób niezależnych. Korelacje pomiędzy zmiennymi ilościowymi sprawdzono za pomocą współczynnika korelacji rang Spearmana. Współczynnik ten przyjmuje wartości od +1 (silna korelacja dodatnia, wraz ze wzrostem jednej zmiennej następuje wzrost drugiej zmiennej), poprzez 0 (brak korelacji) do -1 (silna korelacja ujemna, wzrost wartości jednej zmiennej powodował spadek wartości drugiej zmiennej). Rzetelność tworzonych skal zmierzono za pomocą współczynnika alfa Cronbacha. W analizach statystycznych przyjęto poziom istotności $p = 0,05$. Analiz dokonywano za pomocą programu SPSS.

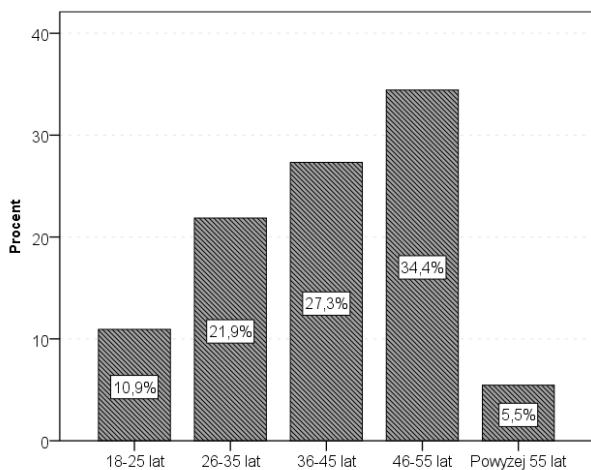
Analiza grupy badawczej

W badaniu ankietowym wzięło udział 225 osób, z czego blisko 55% respondentów to mężczyźni, a 45% to kobiety (wykres 1). Najwięcej ankietowanych było w wieku: od 46 do 55 lat (34%), od 18 do 25 lat – 11% respondentów, od 26 do 35 lat – 22%, od 36 do 45 lat – 27%. Grupę badawczą uzupełniały osoby w wieku powyżej 55 lat (6%) (wykres 2). Większość pracowała w zawodzie powyżej 8 lat (62%), staż pracy do 3 lat posiadało 8% ankietowanych, od 4 do 6 lat – 15%, od 6 do 8 lat – 15% (wykres 3). Zdecydowana większość ankietowanych posiadała wykształcenie wyższe (78%), pozostali posiadali wykształcenie średnie (22%) (wykres 4). Większość osób pracowała na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego (64%), duży odsetek pracował na stanowisku ds. OC, obronnych (25%). Pozostali ankietowani pracowali na stanowisku ds. łączności (5%), byli kierownikami oddziału (3%), dyrektorami (2%) lub pracowali na stanowisku ds. informatyki (2%) (wykres 5).



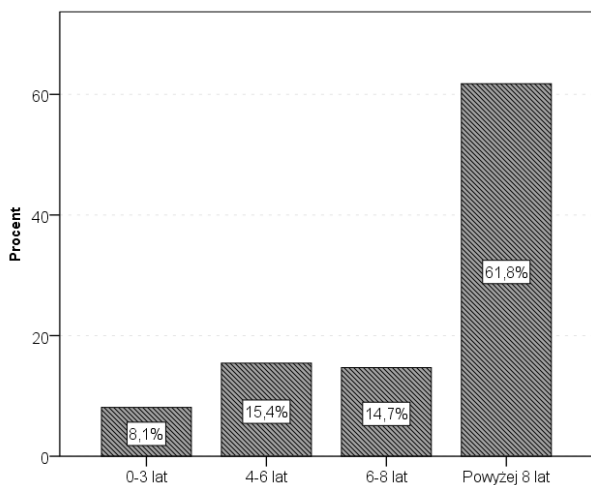
Wykres 1. Płeć ankietowanego

Źródło: opracowanie własne.



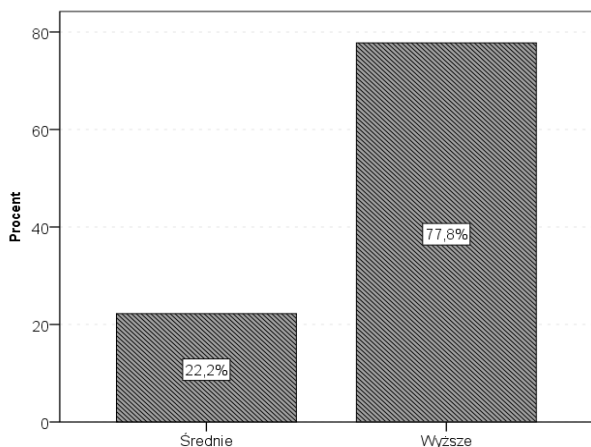
Wykres 2. Wiek ankietywanego

Źródło: opracowanie własne.



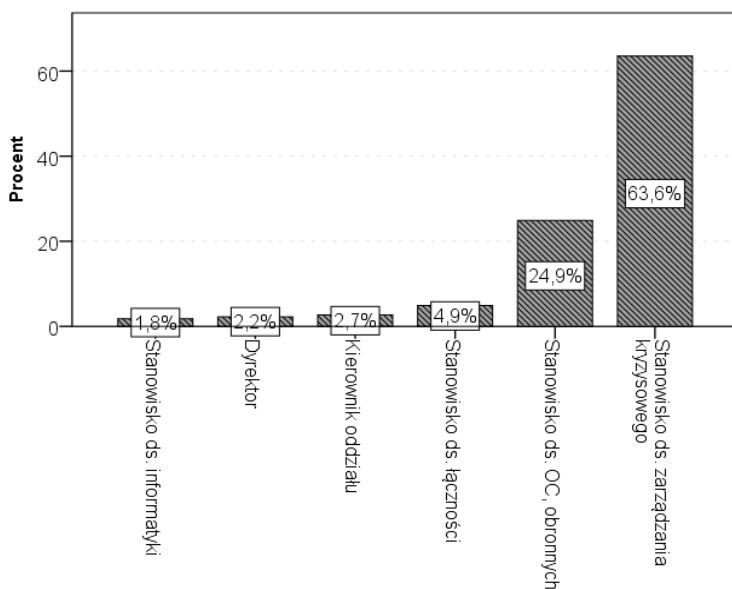
Wykres 3. Okres zatrudnienia ankietywanego

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 4. Wykształcenie ankietowanego

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Zajmowane stanowisko ankietowanego

Źródło: opracowanie własne.

Poprawność procedur w zakresie realizacji zadań planowania cywilnego

Ankietowani za pomocą 5-punktowej skali mieli ocenić poprawność procedur w zakresie realizacji zadań planowania cywilnego, gdzie 1 oznaczało bardzo złą ocenę, 2 – złą, 3 – dostateczną, 4 – dobrą, 5 – bardzo dobrą. Wartości uśredniono i uszeregowano

od najwyższych do najniższych, od procedur najwyżżej ocenianych do procedur ocenianych najniżej.

Najwyżżej oceniono (ponad połowa ankietowanych wystawiła ocenę przynajmniej dobrą): przygotowanie planów zarządzania kryzysowego (4,1), zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń (3,9), przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych (3,9), zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej (3,8), pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych (3,8), racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych (3,8), przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego (3,6), utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego (3,6).

Najniżej oceniano (co najmniej połowa ankietowanych przyznała ocenę 3 lub niższą): przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej (3,4), zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów (3,4), zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej (3,4).

Średnia przyznawana ocena dla całego analizowanego obszaru wynosiła 3,7 przy odchyleniu standardowym wynoszącym 0,78. Najczęściej przyznawaną oceną było 4 (tabela 1).

W celu stworzenia jednolitej skali mierzącej poprawność procedur w zakresie realizacji zadań planowania cywilnego zsumowano wszystkie oceny. Tak stworzona skala przyjmowała wartości od 11 do 55 punktów, a współczynnik rzetelności alfa Cronbacha tak stworzonej skali wynosił 0,85.

Średnia ilość punktów przyznana przez ankietowanych wynosiła 40,6 punktów, przy odchyleniu standardowym wynoszącym 5,15 punktów. Co najmniej połowa respondentów przyznała przynajmniej 42 punkty. Najniższa uzyskana liczba punktów to 25, natomiast najwyższa to 54 punktów (tabela 2, wykres 6).

Tabela 1. Miary tendencji centralnej oraz rozproszenia ocen ankietowanych
(1 – bardzo źle, 2 – źle, 3 – dostatecznie, 4 – dobrze, 5 – bardzo dobrze)

Procedury:	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Me</i>	<i>Mo</i>
Przygotowanie planów zarządzania kryzysowego	4,1	0,71	4	4
Zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń	3,9	0,65	4	4
Przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych	3,9	0,67	4	4
Zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej	3,8	0,69	4	4
Pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych	3,8	0,61	4	4
Racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych	3,8	0,77	4	4
Przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego	3,6	0,76	4	4
Utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego	3,6	0,76	4	4
Przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej	3,4	0,82	3	4
Zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów	3,4	0,86	3	4
Zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej	3,4	0,86	3	4
Podsumowanie ocen dla całego obszaru	3,7	0,78	4	4

Źródło: opracowanie własne.

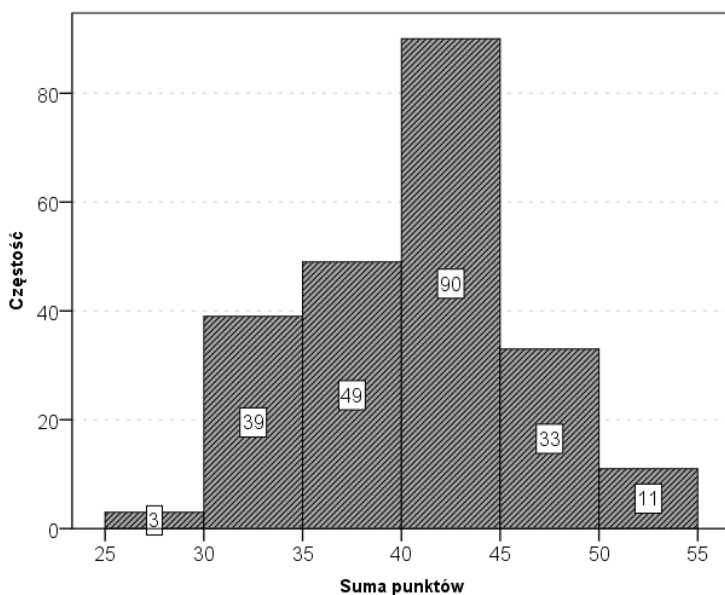
M – średnia, *SD* – odchylenie standardowe, *Me* – mediana, *Mo* – dominanta

Tabela 2. Miary tendencji centralnej oraz rozproszenia. Suma punktów

	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Me</i>	<i>Mo</i>	<i>Min.</i>	<i>Maks.</i>
Suma punktów	40,6	5,15	42,0	44,0	25,0	54,0

Źródło: opracowanie własne.

M – średnia, *SD* – odchylenie standardowe, *Me* – mediana, *Mo* – dominanta, *Min.* – wartość minimalna, *Maks.* – wartość maksymalna



Wykres 6. Suma punktów dla skali mierzącej poprawność procedur w zakresie realizacji zadań planowania cywilnego

Źródło: opracowanie własne.

Opinie ekspertów

W trakcie przeprowadzania tej części badań empirycznych zwrócono się o wyrażenie swych opinii do 26 ekspertów. Byli to teoretycy (9 naukowców) oraz praktycy (17 pracowników komórek ds. zarządzania kryzysowego, w tym z urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych, urzędów gmin, jednostek Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojskowych Komend Uzupelnień, jak też Wojewódzkich Sztabów Wojskowych).

Jako problem badawczy sformułowano pytanie o to, jak powinien być zorganizowany system zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej, aby wypełnił zakładane cele oraz skutecznie realizował ustawowe zadania?

Po zebraniu opinii ekspertów dokonana została ich selekcja, a te, które okazały się najbardziej wartościowymi z punktu widzenia tematu niniejszej monografii, zostały zredagowane, opracowane przez autora i przytoczone poniżej. Wypowiedzi ekspertów były także wskazówką i ewentualnym potwierdzeniem lub zaprzeczeniem wniosków, jakie autor uzyskał w całym procesie badawczym.

Według ekspertów podstawowymi problemami przy tworzeniu planów zarządzania kryzysowego jest brak spójności formy i treści pomiędzy planami zarządzania

kryzysowego na tym samym poziomie administracyjnym, na poziomach województwa, powiatu, gminy. Dodatkowym problemem jest stosowanie różnych metod przy tworzeniu planów oraz utrudniony dostęp do informacji zawartych w planach zarządzania kryzysowego sąsiadujących jednostek administracyjnych.

Potrzebny jest mechanizm skutecznego działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Punktem wyjścia powinien być, oparty na zasadach poprawnego planowania, proces opracowywania planów zarządzania kryzysowego. Jego skuteczność zapewnić może odpowiednia procedura (metodyka) opracowywania planów zarządzania kryzysowego, która w ogólny sposób ujednocila i określa ramy organizacyjne w procesie opracowania tych planów na wszystkich poziomach administracyjnych. Metodyka ta pozwoli praktykom zajmującym się problematyką zarządzania kryzysowego w sposób zorganizowany, etapowy i z zachowaniem wszelkich zasad planowania na zorganizowanie procesu opracowania oraz aktualizacji planów zarządzania kryzysowego.

Biorąc pod uwagę racjonalność planowania cywilnego, trzeba wskazać, że każdy plan zarządzania kryzysowego powinien cechować się przejrzystą strukturą, a jego forma powinna pozwalać na szybkie odnalezienie w nim szukanych kwestii. Celowym jest stworzenie przejrzystej platformy elektronicznej, gdzie wszyscy uczestnicy procesu zarządzania kryzysowego mogliby na bieżąco dokonywać aktualizacji swoich zasobów oraz w łatwy sposób poruszać się pomiędzy częściami planu zarządzania kryzysowego, odnajdując procedury związane z zaistniałą sytuacją kryzysową.

Każdy plan powinien składać się z takich elementów, jak: elementy organizacyjno-prawne (odniesienia, rozdzielnik, arkusze uzgodnień itp.), część główna, która powinna zawierać przede wszystkim charakterystykę i analizę zagrożeń dla obszaru objętego planem, podział sił i środków wraz z ogólnym przydziałem zadań, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, zadania do realizacji związane z innymi aktami prawnymi, opis przedsięwzięć realizowanych w sytuacjach kryzysowych w zakresie monitorowania zagrożeń, uruchamiania procedur oraz współdziałania sił uczestniczących w działaniu podczas sytuacji kryzysowej. Ponadto powinny tam umieszczone zostać informacje uzupełniające, które niejednokrotnie stanowią odrębne plany (plan ewakuacji, plan akcji kurierskiej jako część procedury uruchamiania rezerw strategicznych), wykazy, zestawienia, numery telefonów i inne, które w praktyce umożliwiają wdrożenie wszelkich procedur.

Można stwierdzić (na wysokim poziomie uogólnienia), że plany zarządzania kryzysowego spełniają swoją rolę, brak jest jednak ujednoczenia w zakresie normalizacji sporządzania poszczególnych części planu, co sprawia, że często nie przyczyniają się

do dobrego współdziałania pomiędzy jednostkami administracyjnymi zarówno w pionie, jak i w relacjach poziomych. Procedury zawarte w planach zarządzania kryzysowego w ogólnym znaczeniu spełniają swoją rolę, jednak każda sytuacja kryzysowa cechuje się własną specyfiką, co sprawia, że w większości przypadków w określonej sytuacji kryzysowej plany muszą być korygowane i dostosowywane do rzeczywistych warunków, związanych chociażby z ilością poszkodowanych, porą roku, dnia, warunkami atmosferycznymi, dostępnymi zasobami oraz rodzajem sytuacji kryzysowej. Określony w ustawie o zarządzaniu kryzysowym szkielet planu zarządzania kryzysowego jest wynikiem wytycznych organizacyjnoprawnych oraz teoretyczno-praktycznych stosowanych rozwiązań i oddaje on w pełni zapotrzebowanie na informację adekwatnie do poziomu administracyjnego.

Analiza wielu planów zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego pozwala wskazać, że ogólnie spełniają one zapisy formalnoprawne. Określone części planów zarządzania kryzysowego często wymagają doprecyzowania, np. kryteria, przy pomocy których określa się prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz kwalifikuje ich skutki do określonych poziomów, czy zapisy tworzone w oparciu o mapę zagrożenia powodziowego pochodzące z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Niektóre zapisy wprowadziły modyfikacje, np. zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych zostało oddzielone od planu głównego i opisane w drugiej części planu – wykazie przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej – wraz z trybem uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej.

Wnioski z badań – uogólnienie

Proces przygotowania planów zarządzania kryzysowego jest procesem skomplikowanym i wymaga interdyscyplinarnej wiedzy i umiejętności. Ideą jest, aby plany takie były pomocne podczas sytuacji kryzysowych i stanowiły swoistego rodzaju przewodnik, a nie kolejny obowiązkowy dokument, który musi być opracowany z powodów prawnych i organizacyjnych. Powodem jest to, że nawet profesjonalnie sporządzony plan będzie jedynie dokumentem, jeśli zadania w nim zawarte nie zostaną dostosowane do możliwości posiadanych zasobów i zdolności ich wykonawców. Jest to związane z faktem, że zwykle wiele uwagi poświęca się projektowi danego przedsięwzięcia, nie uwzględniając możliwości praktycznych realizacji zadania.

Bez względu na szczebel organizacyjny ogólny układ planów zarządzania kryzysowego jest podobny. Różnice znaleźć można w zapisach szczegółowych i zastosowanych rozwiązaniach, które pozwalają efektywnie realizować zadania w czasie sytuacji kryzysowych. W teorii organizacji i zarządzania planowanie, jako funkcja, odgrywa bardzo ważną, wręcz pierwszoplanową rolę we wszelkiej działalności danej organizacji. Poprawnie opracowany plan jest podstawowym dokumentem warunkującym sprawne działanie każdej organizacji, w tym organizacji zhierarchizowanych, charakterystycznych dla służb ratowniczych, sił zbrojnych oraz systemu zarządzania kryzysowego⁹.

Ilość różnego rodzaju planów opracowywanych w jednostkach administracji publicznej jest znaczna. Daje się zauważyć pewną prawidłowość, wyrażającą się w spostrzeżeniu, że czym niższy poziom administracyjny, tym trudniej sprostać obowiązkom ustawowym i opracować wszystkie wymagane plany. Jest oczywistym, że związane jest to z ograniczeniami zasobów osobowych, a zwłaszcza finansowych.

Co ważne, można znaleźć opinie ekspertów opowiadających się za zniesieniem obowiązku posiadania planów zarządzania kryzysowego na poziomie gminy. W takim wypadku powinny one korzystać z wyciągów powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Jest to idea warta rozważenia, jednak konieczne byłoby dokonanie zmian legislacyjnych, bo z powodów prawnych takie rozwiązanie w obecnej rzeczywistości nie jest możliwe do zastosowania. Jako wniosek, postulat można wskazać na potrzebę integracji planowania cywilnego w taki sposób, aby nie było ono tylko opracowywaniem kolejnych dokumentów, które w późniejszym etapie nie znajdują swojego zastosowania praktycznego w sytuacjach kryzysowych. Powinien w to miejsce powstać jeden plan, zawierający treści zarówno określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak też wynikające z treści z ustaw o ochronie przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, plan operacyjny obronny, plan akcji kurierskiej i wiele innych niezbędnych dokumentów.

Podsumowanie

Sprawność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce nieustannie wymaga ciągłego rozwoju i doskonalenia. Podejmowane przez państwo działania mają na celu stworzenie jak najbardziej wszechstronnego i efektywnego systemu, który będzie w stanie zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich powstania – skutecznego reagowania. Jednak należy pamiętać, że aby uzyskać taki stan, należy

⁹ Z. Sobiejko, *Struktura, treść oraz sposób opracowania planów zarządzania kryzysowego ze szczególnym uwzględnieniem szczebla gminnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, D. Wróblewski (red.), CNBOP – PIB, Józefów 2014, s. 112.

dokonywać ciągłych modyfikacji w systemie zarządzania kryzysowego, zarówno w kwestiach, które dotyczą jego struktur organizacyjnych i ich skutecznego funkcjonowania, jak również rozwiązań prawnych, zapewniających prawidłowe współdziałanie podmiotów. Należy też pamiętać, że takie przeobrażenia powinny być wprowadzane w sposób ewolucyjny, poprzez dokonywanie ciągłych i systematycznych zmian w istniejącym stanie rzeczy.

Biorąc pod uwagę bardzo istotny obszar zarządzania kryzysowego, jakim jest planowanie cywilne, spośród wielu wypowiedzi teoretyków i praktyków dosyć mocno wybrzmiewa wniosek, że należy rozważyć zniesienie obowiązku posiadania planów zarządzania kryzysowego na poziomie gminy. W takim wypadku samorządy na tym poziomie powinny korzystać z wyciągów powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Warto też wskazać na potrzebę integracji planowania cywilnego w taki sposób, aby nie było ono tylko opracowywaniem kolejnych dokumentów, które w późniejszym etapie nie znajdują swojego zastosowania praktycznego w sytuacjach kryzysowych. Zaproponować można, aby powstał jeden plan, zawierający treści zarówno określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak też treści wynikające z ustaw o ochronie przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej, planie operacyjnym obronnym, planie akcji kurierskiej i wielu innych niezbędnych dokumentów.

Rozważyć należy też działanie mające na celu przyjęcie nowego lub zmianę aktualnego modelu planowania cywilnego, bowiem obecny stan prawny i organizacyjny (planistyczny) w zakresie przygotowań obronnych państwa oraz zarządzania kryzysowego rodzi wiele problemów wykonawczych, związanych przede wszystkim z podejmowaniem stosownych działań przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zaproponować można łączenie funkcjonalności i komplementarności struktur organizacyjnych oraz planistycznych powołanych w urzędach administracji publicznej na potrzeby obronne oraz zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

Dynak R., *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim. Materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN – 1”*, praca studyjna, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.

Majchrzak D., *Metodyka opracowania planów zarządzania kryzysowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, D. Wróblewski (red.), CNBOP – PIB, Józefów 2014.

Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

Sobejko Z., *Struktura, treść oraz sposób opracowania planów zarządzania kryzysowego ze szczególnym uwzględnieniem szerebla gminnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, D. Wróblewski (red.), CNBOP – PIB, Józefów 2014.

Prońko J., Wiśniewski B., Wojtuszek T., *Kryzys i zarządzanie*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.

Sosnowski A., Zamiar Z., *Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem państwa*, Akademia Świętokrzyska, Kielce 2001.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590, z późn. zm.