

Urszula Kąkol*

Marek Kisilowski**

Grzegorz Kunikowski***

Anna Uklańska****

5. STAN PLANOWANIA CYWILNEGO W POLSCE

Streszczenie

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzaniem kryzysowym, które obejmuje zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Dotyczy przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego w tym współpracy z Siłami Zbrojnymi. Nasuwa się pytanie o praktyczną realizację obowiązków zapisanych w prawie, szczególnie w zakresie przygotowania administracji do zarządzania kryzysowego. Rodział jest próbą odpowiedzi na pytanie o stan planowania cywilnego w Polsce. Na podstawie analizy źródeł pierwotnych i wtórnych sformułowano ocenę stanu obecnego w konwencji analizy SWOT, w przekrojach oceny wewnętrznej (słabych i mocnych stron) oraz oceny zewnętrznej (szans i zagrożeń). Jako ważny element poprawy procesów planistycznych wskazano możliwości zastosowania technologii informatycznych, szczególnie jako narzędzi umożliwiających szybkie dostosowywanie planów do zmieniającego się otoczenia oraz umożliwiające utrzymanie spójności planów zarządzania kryzysowego i wspomagających je planów operacyjnych. Opracowanie prezentuje rezultaty badań przeprowadzonych przez zespół autorów w opisanym zakresie i jest pochodną projektu „Wysokospecjalistyczna platforma wspomagająca planowanie cywilne i ratownictwo w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz w jednostkach organizacyjnych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” realizowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Umowa nr DOB-BIO7/11/02/2015).

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, planowanie cywilne, plany zarządzania kryzysowego, dokumentacja zarządzania kryzysowego

Wstęp

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzaniem kryzysowym, na które we współczesnym modelowym ujęciu składają się cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Planowanie cywilne określa się jako „całościowy przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji pu-

* Mgr inż. Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, u.kakol@wz.pw.edu.pl.

** Doc. dr inż. Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechnika Warszawska, pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, m.kisilowski@ans.pw.edu.pl.

*** Dr inż., Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, g.kunikowski@wz.pw.edu.pl.

**** Mgr inż., Wydział Zarządzania Politechnika Warszawska, ul. Narbutta 85, 02-524 Warszawa, a.uklanska@wz.pw.edu.pl.

blicznej do zarządzania kryzysowego oraz planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego” (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, oznaczana dalej jako u.z.k., art. 3, pkt. 4). Szersza definicja prawna wynika nie tylko z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ale także innych aktów prawa powszechnie obowiązującego w obszarze bezpieczeństwa publicznego, jak również przepisów wykonawczych do ustawy.

Uwzględniając zaangażowane instytucje, zarządzanie kryzysowe jest jednym z zadań administracji publicznej, stanowiącym element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega ono na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (Kosieradzka i Zawiła-Niedźwiecki 2016, s. 371).

W literaturze krajowej i zagranicznej podkreślany jest militarny charakter obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, który na przestrzeni lat ewoluował na rzecz zwiększania roli administracji publicznej. Zmiany, jakie zachodziły na Zachodzie (Gołębiowski 2015, s. 10) ujmuje się w głównych aspektach: odejście od planowania o charakterze militarnym na rzecz podejścia uniwersalnego uwzględniającego wszystkie zagrożenia; otwarcie się zarządzania kryzysowego na administrację cywilną i społeczeństwo. Zmiany widoczne są również w Polsce, gdzie plany zarządzania kryzysowego uwzględniają szereg różnorodnych zagrożeń, głównie niemilitarnych i są sporządzane przez organy jednostek administracji terytorialnej.

Rozdział jest próbą odpowiedzi na pytanie o stan planowania cywilnego w Polsce. Prowadzone badania oparte zostały o analizę źródeł pierwotnych – akty prawne, dokumenty w tym gminne, powiatowe i wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego oraz o analizę źródeł wtórnych – literatura przedmiotu, Raport Najwyższej Izby Kontroli „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi” (Najwyższa Izba Kontroli 2013).

1. Planowanie cywilne w ujęciu prawnym

Planowanie cywilne ściśle wiąże się z zarządzaniem kryzysowym, czego wyrazem są plany zarządzania kryzysowego opracowywane na wszystkich poziomach administracyjnych kraju. Szukając odpowiedzi o stan planowania cywilnego należy również wziąć pod uwagę kontekst prawny i procedury opracowywania planów, a poszukując dobrych praktyk, poddać analizie stosowane i dostępne narzędzia informatyczne wspomagające pracę planistów.

Bardzo ważnym elementem, zapewniającym prawidłowe i skuteczne planowanie cywilne, jest dobrze skonstruowany system prawny. Trzeba podkreślić, że stan prawny prezentowanej problematyki jest zróżnicowany i pochodzi z różnych okresów historycznych. Wynika to między innymi z faktu, że problematyka ta leży w gestii różnych naczelnych i centralnych organów administracji publicznej oraz terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu lokalnego (Kisilowski i in. 2016).

Prawidłowy system prawny powinien uwzględniać analizę funkcjonalną, badającą skuteczność rozwiązań. Należy porównywać przede wszystkim zadania i sposoby

ich realizacji oraz dobre praktyki. Nie powinno się natomiast sztucznie przenosić rozwiązań prawnych. Należy wziąć pod uwagę specyfikę polskich uwarunkowań, a proponowane rozwiązania dostosować i adaptować do polskiego systemu prawnego. Szczegółowe rozwiązania muszą stanowić koherentną część całościowego systemu prawnego, który wynika z wielu elementów, m.in.: historycznych, kulturowych, społecznych, ekonomicznych i religijnych.

W prezentowanej sytuacji należałoby skorzystać z funkcjonalizmu prawniczego – nurtu badawczego, którego zwolennicy zajmują stanowisko, że interpretacja prawa bądź poszukiwanie sposobów jego ulepszenia musi opierać się na analizie funkcji, jakie to prawo ma spełniać w społeczeństwie. Szerzej na ten temat (Sylwestrzak 2015, s. 346-356).

Obecny stan planowania cywilnego w Polsce jest skutkiem zarówno spuścizny po przynależności kraju do „państw bloku wschodniego”, latach „zimnej wojny” i transformacji systemowej, jak i obecnego potencjału oraz rozwoju kraju wg wzorców świata zachodniego.

Spśród różnic i potrzeb (nie wszystkie można i należy nazwać brakami) warto podkreślić:

- administracyjną rutynę i nienadążanie za aktualnymi, współczesnymi zagrożeniami (przygotowywanie się do tych zagrożeń, które są znane),
- różnice w podejściu do kwalifikacji kadr (więcej urzędników, mniej menedżerów i branżowych specjalistów),
- braki we współpracy administracji publicznej z właścicielami i operatorami obiektów Infrastruktury Krytycznej.

2. Oceny stanu planowania cywilnego w literaturze

Mając na uwadze przytoczoną we wprowadzeniu definicję planowania cywilnego, nasuwa się pytanie o praktyczną realizację obowiązków zapisanych w prawie, szczególnie w zakresie przygotowania administracji do zarządzania kryzysowego.

Uwagę zwracają rozbudowane obowiązki planistyczne związane z bezpieczeństwem nałożone na administrację publiczną. „Tworzenie planów zarządzania kryzysowego nie zwalnia od planowania związanego z innymi dziedzinami bezpieczeństwa sfery cywilnej, ze względu na mnogość planów określoną do realizacji w unormowaniach prawnych” (Kosowski 2013, s. 59). Podnoszony jest także problem jawności danych: „Występuje powtarzalność danych (analiza obszaru, analiza ryzyka, siły i środki itp.) w różnych planach, odnoszących się do tego samego terenu (szczebla zarządzania państwem), przy czym jedne z planów to dokumenty jawne, inne natomiast o stosownej klauzuli tajności” (Kosowski 2013, s. 59).

Inny autor postuluje (Dynak 2013, s. 105), że „mając na uwadze mnogość dokumentów planistycznych, które funkcjonują obecnie w powiecie, gminie (47 planów), zasadne jest scalenie i stworzenie jednego, kompleksowego dokumentu operacyjnego w postaci: Powiatowego, Gminnego planu zarządzania bezpieczeństwem na czas pokoju, kryzysu i wojny”.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) bezpośrednio podnosi problem planowania: „nie planujemy konkretnie, plany zawierają elementy wymagane ustawą, ale brakuje w nich praktycznych rozwiązań”. Wskazywana jest ogólnikowość procedur i brak odpowiedzi na pytania, co zrobić, jak zabraknie sił i środków itp. Plany zarządzania kryzysowego i raporty opracowywane są tylko przez administrację

publiczną, zazwyczaj bez włączania operatorów IK, organizacji pozarządowych, innych istotnych podmiotów. Wiele z nich, jako dokumenty niejawnie, znane są tylko administracji. Natomiast w UE coraz silniej akcentuje się potrzebę uczestnictwa w procesie oceny ryzyka i planowania podmiotów spoza administracji (RCB 2014, s. 10-11).

Warto również przytoczyć oceny Najwyższej Izby Kontroli dotyczące obrony cywilnej i ochrony ludności. W 2012 r. opublikowano raport z kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”, rok później – raport „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”. W pierwszej kontroli negatywnie oceniono przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji zadań ustawowych, wskazując błędy systemowe, np. „regulacje⁵ niedostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców”. Skrytykowano też przygotowanie jednostek terenowych, wskazując m.in. na braki w wyposażeniu i finansowaniu, braki osobowe, niewyznaczenie normatywów, przestarzałe plany i in. (Najwyższa Izba Kontroli 2012, s. 11). W informacji prasowej NIK mówi wprost, że „obrona cywilna w Polsce funkcjonuje tylko na papierze” (Najwyższa Izba Kontroli 2016). Podczas drugiej kontroli stwierdzono przede wszystkim opóźnienia w realizacji działań planistycznych i niedociągnięcia organizacyjno-proceduralne (Najwyższa Izba Kontroli 2013).

Przytoczone krytyczne oceny potwierdzają aktualność pytania o stan planowania cywilnego.

3. Analiza SWOT planowania cywilnego w Polsce

Posługując się prawną definicją planowania cywilnego, które określa się jako „całokształt przedsięwzięć organizacyjnych”, należy wziąć pod uwagę: 1) przygotowanie administracji publicznej; 2) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych RP; 3) wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Planowanie cywilne jest zagadnieniem interdyscyplinarnym. W praktyce funkcjonowania państwa stosowane są procedury okresowego raportowania oraz kontrole, natomiast przygotowanie weryfikowane jest poprzez ćwiczenia, a oceny prowadzone są w formie oceny *ex post* zaistniałych zdarzeń i prowadzonych działań. Na potrzeby badawcze nie można dobrać i zastosować uniwersalnej metody analitycznej, która pozwoli ocenić stan i sformułować diagnozę planowania cywilnego. Metody opracowywane są na potrzeby danego projektu, z uwzględnieniem krajowej specyfiki (takie podejście stosowano w projekcie „System bezpieczeństwa narodowego RP” realizowanym w Akademii Obrony Narodowej⁶).

Zakres planowania cywilnego, który wynika z ustawy o zarządzaniu kryzysowym (przytoczony we wprowadzeniu) wskazuje, że na planowanie cywilne trzeba patrzeć w wymiarze przygotowania (zapobieganie i planowanie) i działania (reago-

⁵ Ustawy: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej.

⁶ System Bezpieczeństwa Narodowego RP – projekt rozwojowy na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa finansowany ze środków NCBiR, umowa NR DOBR/0076/R/ID1/2012/03, w latach 2012-2014 w konsorcjum kierowanym przez AON.

wanie i odbudowa), a ocena stanu i postawienie diagnozy dla Polski powinno uwzględniać pełne ramy wymagań ustawowych. Istotnymi źródłami pierwotnymi do analizy stanu obecnego w Polsce są opracowywane na wszystkich poziomach administracyjnych plany zarządzania kryzysowego oraz sprawozdania instytucji centralnych (np. RCB, KG PSP, Szefa Obrony Cywilnej Kraju). Do źródeł wtórnych należą pokontrolne raporty NIK i raporty z projektów badawczych.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania i dostępne opracowania, przyjęto metodę analizy źródeł pierwotnych i wtórnych mając na celu zidentyfikowanie uchybień i nieścisłości, zarówno w procedurach opracowywania planów zarządzania kryzysowego, jak i ich treści. Sformułowanie oceny stanu planowania cywilnego dla całego kraju (szczegółowo analizowane były plany dla wybranych gmin, powiatów i województw) zostało wykonane w konwencji analizy SWOT, w dwóch przekrojach – oceny wewnętrznej słabych i mocnych stron oraz oceny zewnętrznych szans i zagrożeń. Szczegółowy opis zastosowanej metody i źródeł poddanych analizie zawiera raport (Kunikowski i in. 2016).

Zadania z zakresu planowania cywilnego zdefiniowane są w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej u.z.k.) i obejmują: przygotowanie planów zarządzania kryzysowego; przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych; przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego; przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej; 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.

W ramach przeprowadzonych badań analizie poddano wybrane plany zarządzania kryzysowego: wojewódzkie, gminne i powiatowe. Szczegółowa analiza wybranych planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracyjnych Polski pozwoliła zidentyfikować szereg nieścisłości. Należy zaznaczyć, że plany zarządzania kryzysowego są dokumentami okresowo aktualizowanymi i uzupełnianymi, dlatego ich jakość jest stale doskonalona.

Istotnym spostrzeżeniem są występujące duże różnice szczegółowości planów w zależności od danego poziomu administracyjnego, najbardziej rozbudowane i kompletne plany występują na poziomie wojewódzkim.

Głównymi nieścisłościami w planach zarządzania kryzysowego są: brak ogólnego opisu obszaru, dla którego sporządzany jest plan, brak pełnej informacji o ocenie ryzyka, brak informacji o poziomach akceptowalności ryzyka, nieprawidłowe opracowanie scenariuszy zagrożeń, brak uwzględnienia faz zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, brak standaryzacji opracowań – duża różnorodność w sposobie sporządzanych zestawień.

Szczegółowe oceny przykładowych planów są zawarte w raporcie (Kunikowski i in. 2016).

Analiza SWOT stanu planowania cywilnego w Polsce, wykonana na podstawie analizy istniejących dokumentów i literatury, umożliwi sformułowanie oceny w skali całego kraju w dwóch przekrojach – oceny wewnętrznej słabych i mocnych stron (tabela 4) oraz oceny zewnętrznej szans i zagrożeń (tabela 5).

Tabela 4. Mocne i słabe strony planowania cywilnego w Polsce

Przekrój	Mocne strony	Słabe strony
Zasoby organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> - uporządkowane struktury organizacyjne w skali całego kraju, np. KSRG, - powołane zespoły zarządzania kryzysowego, - działanie systemów ratownictwa (KSRG, ratownictwo medyczne, system powiadamiania). 	<ul style="list-style-type: none"> - nakładające się obowiązki i uprawnienia, finansowanie zadań w czterech fazach zarządzania kryzysowego, - przeciążenie zadaniami KSRG w fazie reagowania (straży pożarnej), - zbyt słabe umocowanie szczebla gminnego na poziomie struktury organizacyjnej szczeblowej.
Zasoby ludzkie	<ul style="list-style-type: none"> - wykwalifikowana kadra zawodowa w sferze reagowania (straż pożarna, medycy). 	<ul style="list-style-type: none"> - kompetencje członków zespołów zarządzania kryzysowego (łączenie stanowisk), braki ćwiczeń/szkoleń.
Zasoby rzeczowe	<ul style="list-style-type: none"> - posiadane wyposażenie. 	<ul style="list-style-type: none"> - ilość i jakość wyposażenia, szczególnie w zakresie zasobów obrony cywilnej.
Zasoby finansowe	<ul style="list-style-type: none"> - lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów, - trafniejsze zakupy nowego wyposażenia. 	<ul style="list-style-type: none"> - brak lub ograniczenie środków finansowych na zakupy sprzętu, - działania doraźne, korzystanie z rezerw.
System planowania	<ul style="list-style-type: none"> - istniejące procedury, opracowane plany. 	<ul style="list-style-type: none"> - mnogość planów i ich jakość (użyteczność), rutyna administracyjna, - brak analizy scenariuszy zagrożeń, określających możliwy zasięg rozprzestrzeniania się danego scenariusza w powiązaniu z analizą możliwości reagowania na dane zagrożenie, - zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych w charakterze wykazu, - brak powiązań między zagrożeniami a zestawieniem sił i środków, - brak analizy, czy w ramach konkretnej sytuacji kryzysowej jednostka posiada odpowiedni sprzęt do reagowania.
Koordinacja	<ul style="list-style-type: none"> - aktywna rola państwa jako koordynatora, - wspieranie angażowania szerszego grona interesariuszy, z uwzględnieniem operatorów IK. 	<ul style="list-style-type: none"> - państwo jako czynnik biurokratyczny wymuszający tworzenie planów.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Szanse i zagrożenia planowania cywilnego w Polsce

Przekrój	Szanse	Zagrożenia
Technika i technologie	<ul style="list-style-type: none"> - korzystanie z technologii teleinformatycznych, umożliwiających gromadzenie i współdzielenie informacji. 	<ul style="list-style-type: none"> - pozostanie na poziomie realizacji obowiązku planistycznego.
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> - możliwość uczenia się od innych, wykorzystywanie technik zarządzania przenoszonych z gruntu biznesu (np. zarządzanie ryzykiem, utrzymanie ciągłości działania, metody kreatywnego myślenia), - wprowadzanie edukacji, praktycznych technik (takich jak udzielanie pierwszej pomocy) do szkół. 	<ul style="list-style-type: none"> - ograniczona aktywność międzynarodowa. - ograniczanie środków na finansowanie edukacji.
Regulacje międzynarodowe	<ul style="list-style-type: none"> - możliwość korzystania z najlepszych zagranicznych praktyk w zakresie planowania. 	<ul style="list-style-type: none"> - szybko zmieniające się wymagania prawne.

Źródło: opracowanie własne.

Ocena wewnętrzna dotyczy jednostek organizacyjnych realizujących planowanie cywilne, zaliczanych w strukturę systemu zarządzania kryzysowego (jednostki administracji terytorialnej) oraz im podległe, np. jednostki KSRG. Ocena zewnętrzna dotyczy czynników związanych z otoczeniem, w którym funkcjonują jednostki organizacyjne realizujące planowanie cywilne.

Analiza SWOT pozwoliła na zidentyfikowanie słabych stron planowania cywilnego w Polsce, gdzie głównym problemem jest zbyt słabe umocowanie szczebla gminnego na poziomie struktury organizacyjnej zarządzania kryzysowego i spełniającej kluczową rolę pierwszego ogniwa reagującego na wystąpienie zagrożenia. Widoczna jest też potrzeba szkoleń z zakresu czterech faz zarządzania kryzysowego. Autorzy badań upatrują dużą szansę w szerokim stosowaniu technologii teleinformatycznych, umożliwiających gromadzenie i współdzielenie informacji. Umożliwi ona wspieranie procesów planistycznych, dzięki wykorzystaniu narzędzi informatycznych, które gwarantują m.in. stosowanie ujednoliconej terminologii.

4. Wspomaganie procesów planowania

Uzasadnieniem informatycznego wsparcia procesów planowania jest zarówno dostępność i powszechność stosowania technologii informatycznych oraz dokładniejsze i aktualniejsze dane, jak również korzyści w postaci ujednolicenia struktury planów i stosowanej terminologii. Przykładem może być wdrażany ogólnokrajowy „Informatyczny System Osłony Kraju”, z którego dane mogą być wykorzystywane lokalnie, a wyrazem potrzeb wsparcia – projekt Akademii Obrony Narodowej „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne” oraz projekt „Zintegrowany System Budowy Planów Zarządzania Kryzysowego w Oparciu o Nowoczesne Technologie Informatyczne” realizowany w konsorcjum kierowanym przez Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy im. Józefa Tuliszkowskiego. W „Strategii Sprawne Państwo 2020” (Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii "Sprawne Państwo 2020") zdefiniowano konieczność rozwoju systemu powiadamiania ratunkowego, wspomaganego technologiami teleinformatycznymi. Definiowane rozwiązania zostały wdrożone do praktyki ratownictwa⁷. W obszarze zarządzania operacyjnego można również podać przykład ogólnopolskiej Centralnej Aplikacji Raportującej, która wspiera Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁸ (szerzej o technologiach wspiera-

⁷ SIPR – System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego; OST 112 – Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 oraz pozostałych numerów alarmowych; PLI CBD – Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych współpracująca z OST 112 i służąca do przekazywania służbom obsługującym numer 112 i pozostałe numery alarmowe danych dotyczących abonenta wzywającego pomocy oraz informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112 albo innego numeru alarmowego.

⁸ Aplikacja, stworzona na potrzeby koordynacyjne, decyzyjne i planistyczne urzędów centralnych została wdrożona w wojewódzkich i powiatowych CZK. Wdrażanie pierwszej wersji, oznaczonej jako CAR 1.0 rozpoczęto w sierpniu 2013 roku. W fazie pilotażowej, która objęła wszystkie województwa, użytkownicy przesyłali raporty dobowe i doraźne poprzez nową aplikację CAR i metodami dotychczas stosowanymi. Po miesięcznym okresie testów Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego korzystały wyłącznie z platformy CAR. Równole-

jących Centra Zarządzania Kryzysowego: Program Zintegrowanej Informatyzacji, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013; Kąkol i in. 2016). Z zagranicznych rozwiązań wpierających służby ratownicze w zarządzaniu kryzysowym warto podać przykład aplikacji Emergency Reporting⁹, czy nowojorskiego systemu zarządzania kryzysowego, który m.in. stosuje rozwiązania mobilne do komunikowania się z ludnością. Wykorzystanie mediów (TV, radio), obok tradycyjnych systemów ostrzegania i alarmowania ludności, jest powszechne także w Polsce, natomiast używanie mediów mobilnych nie jest jeszcze powszechne¹⁰.

Zakończenie

Na obecnym etapie prac badawczych nasuwa się konkluzja, że tradycyjna formuła planowania, opierająca się na przygotowywaniu wymaganych formalnie planów, jest nieadekwatna do zmieniającego się otoczenia (w tym do pojawiania się nowych zagrożeń, dostępności technologicznej z jednej strony oraz opóźnienia w tworzeniu prawa z drugiej strony).

Analiza przeprowadzonej dokumentacji planistycznej oraz obowiązującego systemu planowania cywilnego pozwala określić wnioski i rekomendacje. Otoczenie zmienia się na tyle szybko (co wynika z pojawiania się nowych, wcześniej niewystępujących zagrożeń), że plany mogą być niepełne w momencie ich uchwalenia; oznacza to, że rośnie znaczenie operacyjnych planów i procedur działania oraz systemów teleinformatycznych działających w czasie rzeczywistym. Dodatkowo dostępne są rozwiązania technologiczne (przytoczone przykłady wdrożeń w ratownictwie, projektu Centralnej Aplikacji Raportującej), które umożliwiają tworzenie dynamicznych, stale aktualizowanych systemów wspomagających pracę personelu zajmującego się zarządzaniem kryzysowym, a zbierane dane mogą służyć szczegółowym analizom. W celu ułatwienia przetwarzania informacji należy zadbać o jednolite standardy gromadzenia danych, co wymaga podjęcia działań ogólnych. Większa liczba i różnorodność planów zarządzania kryzysowego utrudnia realizację obowiązku utrzymania spójności, zarówno w administracyjnym układzie hierarchicznym, jak i funkcjonalnym, dlatego technologie teleinformatyczne zintegrowane z bazami danych, procedurami aktualizacji, dostępu i wykorzystania powinny stopniowo uzupełniać statyczne opracowania. W krajowym planowaniu cywilnym najlepiej, pod względem spełniania formalnego wymogu opracowania, wypadają plany zarządzania kryzysowego; sytuacja wygląda gorzej, gdy weźmie się pod uwagę pozostałe funkcje planowania cywilnego, takie jak zapobieganie, opracowywanie planów ochrony IK, czy plany odtwarzania IK.

gle rozpoczęto wdrażanie aplikacji w powiatach (Galicki i Świszcz 2013, s. 3). W kolejnej wersji CAR 2.0 zmieniono procedury raportowania, rozbudowano raporty doraźne, a opracowywane w WCZK raporty sytuacyjne udostępniano powiatom.

⁹ Aplikacja dedykowana jest straży pożarnej i ratownictwu medycznemu. System o modułowej budowie działa w trybie *on-* i *off-line*, umożliwia wykorzystanie urządzeń mobilnych, jest zintegrowany z serwisami społecznościowymi. Ułatwia przygotowywanie dokumentacji, które jest w trybie natychmiastowym weryfikowana pod względem kompletności. Więcej na stronie <https://emergencyreporting.com>.

¹⁰ Centra zarządzania kryzysowego najczęściej korzystają z usługi wysyłania wiadomości ostrzegawczych w formie komunikatów tekstowych sms.

Literatura

- Chmielewska M., Kolińska M. (2014). *Teoretyczny i praktyczny wymiar zarządzania kryzysowego w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, praca naukowa badawcza. Warszawa: Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, AON.
- Dynak R. (2013). Przygotowanie struktur kierowania do działania w sytuacjach kryzysowych na szczeblu lokalnym. (w:) *Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego*. Józefów: CNBOP-PIB, s. 87-108.
- Gołębiewski J. (2015). *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym: teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Kąkol U., Ukłańska A., Marczewski M. (2016). *Analiza systemu zarządzania komunikacją dla Centrów Zarządzania Kryzysowego*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Kisilowski M., Kąkol U., Kunikowski G., Ukłańska A. (2016). *Diagnoza stanu planowania cywilnego w procesie przygotowań obronnych*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Kosieradzka A., Zawila-Niedźwiecki J. (red.) (2016). *Zaawansowana metodyka oceny ryzyka w publicznym zarządzaniu kryzysowym*. Kraków; Legionowo: edu-Libri.
- Kosowski B. (2013). *Planowanie w systemie zarządzania bezpieczeństwem sfery cywilnej*. (w:) *Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego*. Józefów: CNBOP-PIB.
- Kunikowski G., Kąkol U., Kisilowski M., Ukłańska A. (2016). *Diagnoza stanu planowania cywilnego w Polsce i na świecie*. Produkt etapowy projektu NCBiR. Materiał niepublikowany.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013). *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012). *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2013). *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*. Warszawa: NIK.
- Najwyższa Izba Kontroli (2016). NIK o obronie cywilnej – Najwyższa Izba Kontroli. www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-obronie-cywilnej.html (dostęp: 20.07.2016).
- RCB (2014). *Czy planowanie cywilne odpowiada potrzebom zarządzania kryzysowego? Planowanie cywilne w Polsce – stan obecny oraz wyzwania na przyszłość*. Warszawa.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013 poz. 136)
- Sylwestrzak A. (2015). *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Wyd. 10. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590, z późn. zm.).

DIAGNOSIS OF CIVIL PLANNING IN POLAND AND IN THE WORLD

Abstract

Civil planning is closely associated with the crisis management, which includes four phases: prevention, preparation, response and reconstruction. This applies organizational projects aimed at preparing the public administration to crisis management including cooperation with the armed forces. This raises the question of the practical realization of the law obligations, particularly in the preparation of administration to crisis management. Article attempts to answer the question about the condition of civil planning in Poland. Basing on the analysis of primary and secondary sources an assessment of the current situation in the SWOT analysis was presented, including assessment of internal strengths and weaknesses and external evaluation (opportunities and threats). As an important element of planning processes improvement possibility of using information technology was shown, especially as tools allowing rapid adaptation of plans to changing environment, enabling consistency of crisis management plans, and supporting operational plans. Conducted research revealed that traditional idea of planning based on the preparation of the required formal plans, is inadequate to do the changing environment. The paper presents the results of research conducted by a team of authors and is a derivative of the project: Highly specialized platform supporting civil emergency planning and rescue in the Polish public administration and units of the National Fire Fighting and Rescue System, implemented with the funds from the National Centre for Research and Development.

Keywords

crisis management, civil emergency planning, crisis management plans, crisis management documentation.