



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Regionalne sieci adaptacji

Katarzyna Baran
Dagmir Długosz
Hubert Guz
Jolanta Itrich-Drabarek
Rafał Lisiakiewicz
Stanisław Mazur
Ambroży Mituś
Michał Żabiński

Kraków, czerwiec 2020

Spis treści

WPROWADZENIE	3
SYNTEZA RAPORTU: SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO WOBEC PANDEMII COVID-19.....	4
ROZDZIAŁ 1. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE – ZAŁOŻENIA, STRUKTURA, DYSFUNKCJONALNOŚCI	7
1.1. ZAŁOŻENIA	7
1.2. STRUKTURA	8
1.3. DYSFUNKCJONALNOŚCI	13
1.4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE COVID-19	14
ROZDZIAŁ 2. ROZWIĄZANIA ZAGRANICZNE W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA ŚWIECIE W KONTEKŚCIE POTRZEB USIECIOWIENIA	16
2.1. WSTĘP	16
2.2. WNIOSKI Z DOŚWIADCZEŃ FUNKCJONOWANIA MIĘDZYNARODOWYCH SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO PRZED EPIDEMIĄ COVID-19	16
2.3. POSTULOWANE ROZWIĄZANIA.....	19
2.4. DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE WALKI Z COVID-19 DLA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO.....	27
ROZDZIAŁ 3. REGIONALNE SIECI ADAPTACJI – KONCEPTUALIZACJA	33
3.1. KONTEKST POWSTANIA RSA	33
3.2. DEFINICJA RSA I JEJ PODSTAWY PRAWNO-ORGANIZACYJNE	34
3.3. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO A RSA	34
3.4. WARTOŚCI/CELE RSA.....	37
3.5. AKTORZY RSA.....	37
3.6. FUNKCJE RSA	38
3.7. MODEL POSTĘPOWANIA RSA	40
3.8. KOMPONENTY/ZARZĄDZANIE	41
3.9. WNIOSKI KOŃCOWE	45
ROZDZIAŁ 4. ANALIZA POTENCJAŁU REGIONALNEGO/LOKALNEGO PARTNERÓW RSA.....	49
4.1. ZAŁOŻENIA ANALIZY	49
4.2. POTENCJAŁ PARTNERÓW RSA	53
4.3. ANALIZY SZCZEGÓŁOWE	61
ROZDZIAŁ 5. REGIONALNA SIEĆ ADAPTACJI – IMPLEMENTACJA.....	64
5.1. ZAŁOŻENIA	64
5.2. ŚCIEŻKA URUCHOMIENIA RSA	67
5.3. NIWELOWANIE POTENCJALNYCH SPORÓW PARTNERÓW RSA.....	72
5.3. ZALETY RSA	74
5.4. KONKLUZJE.....	76
ZAŁĄCZNIKI	78
ZAŁĄCZNIK 1. ANALIZA POTENCJAŁU REGIONALNEGO/LOKALNEGO PARTNERÓW RSA	78
ZAŁĄCZNIK 2. DOBRE PRAKTYKI – PRZYKŁADY DZIAŁAŃ KRAJOWYCH.....	113
ZAŁĄCZNIK 3. DOBRE PRAKTYKI – PRZYKŁADY DZIAŁAŃ ZAGRANICZNYCH	120

Sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju i na świecie związana z pandemią, której doświadczamy, uzmysławia nam złożoność wyzwań, przed którymi stoi państwo i społeczeństwo, a zarazem konieczność ścisłej współpracy partnerów posiadających różne zasoby, niezbędne do skutecznego na nie reagowania. Okazuje się, że skomplikowane, sformalizowane systemy zarządzania kryzysowego nierzadko są zawodne lub niewystarczająco sprawne. Brakuje im bowiem tego, co jest niezwykle ważne w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia obywateli, mianowicie aktualnej informacji o sytuacji w lokalnych społecznościach, rozeznania bieżących potrzeb, jak i dostarczenia odpowiedniego, szybkiego wsparcia tym, którzy go najbardziej potrzebują. Ponadto ich zdolność takich systemów do inicjowania lokalnych, obywatelskich lub sąsiedzkich, form samoorganizacji i pomocy okazuje się znikoma. Oznacza to, że państwowy system zarządzania kryzysowego, aby w sposób skuteczny i efektywny wypełniał przypisane mu funkcje wymaga, w naszej opinii, wsparcia w postaci Regionalnej Sieci Adaptacji (RSA).

RSA ma niwelować mankamenty rządowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (SZK) poprzez wzmocnienie jego elastyczności, zdolności reagowania na cechujące się wysoką dynamiką i zmiennością stany zagrożeń i sytuacje kryzysowe. Zarazem służy on mobilizowaniu aktywności obywatelskiej, integracji wiedzy lokalnej, uruchamianiu współdziałania między podmiotami z różnych sektorów, w imię troski o życie i dobrostan mieszkańców i wspólnot lokalnych.

Opracowanie składa się z Wprowadzenia, syntezy, pięciu rozdziałów oraz załączników, w tym przykładów dobrych praktyk krajowych i międzynarodowych. W pierwszym z tych rozdziałów scharakteryzowano System Zarządzania Kryzysowego (SZK) w Polsce, wskazując jego podstawowe elementy, jak również analizując jego dysfunkcję. W kolejnym rozdziale przedstawiono założenia koncepcyjne Regionalnego Systemu Adaptacji, jego cele, funkcje, mechanizmy koordynacji oraz jego relacje z SZK. W części kolejnej zaprezentowano oryginalną metodologię analizy potencjału regionalnych i lokalnych podmiotów RSA. Następnie przedstawiono praktyczne wskazówki dotyczącego uwarunkowań i mechanizmów wdrożenia RSA, w tym odniesiono się do potencjalnych barier implementacyjnych.

Autorami opracowania jest zespół badaczy o zróżnicowanych a zarazem komplementarnych kompetencjach i doświadczeniach zawodowych. Zespół autorski tworzą Katarzyna Baran (doktorantka UEK), Dagmir Długosz (Urzędnik Służby Cywilnej), dr Hubert Guz (ekspert, samorządowiec), prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabek (UW), dr Rafał Lisiakiewicz (UEK), prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur (UEK), prof. UEK dr hab. Ambroży Mituś (UEK), dr Michał Żabinski (UEK).

Zarządzanie kryzysowe to działalność państwa w ramach kierowania bezpieczeństwem narodowym, która obejmuje m.in. zapobieganie sytuacjom kryzysowym, reagowanie na nie i usuwanie ich skutków. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r. wprowadza stosowne mechanizmy i zasady, które mają na celu eliminację/ograniczenie zagrożeń i ich skutków. System zarządzania kryzysowego tworzą organy rządowe (rząd i wojewodowie) i samorządowe (starostowie oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), a także siły zbrojne oraz podmioty tzw. infrastruktury krytycznej.

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając z perspektywy dziesięciu lat funkcjonowanie tego systemu, w „Informacji o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej” z 2018 r. wskazuje na szereg problemów, z których najważniejsze to nadmierna dominacja administracji rządowej i formalizm mechanizmów systemu na poziomie samorządu.

Dotychczas w zarządzaniu kryzysowym zasadniczo mieliśmy do czynienia z powodziami, nawałnicami i pożarami. To powoduje, że siły i zasoby oraz cała uwaga kierowane są na ten typ zagrożeń. W tym kontekście, z różnych stron płyną głosy krytyki pod adresem zarządzania kryzysowego związanego z nowym typem kryzysu wywołanego COVID-19. Tymczasem pandemia to nowe wyzwanie cywilizacyjne, wymagające wykorzystania częściowo odmiennych zasobów. Istnieje konieczność wprowadzenia komplementarnych rozwiązań, które uzupełnią system zarządzania kryzysowego i wpłyną na jego funkcjonowanie. Będą to także rozwiązania zastosowane w krajach o większych niż Polska doświadczeniach przechodzenia poważnych kryzysów (USA, Rosja, Chiny, Japonia, Kanada, Brazylia) o różnym charakterze (katastrofy naturalne, techniczne, epidemie itp.).

Szczegółowo przedstawione w raporcie zagraniczne doświadczenia zarządzania kryzysowego wskazują, że najistotniejsze kwestie to informacja i jej przepływ, skuteczne przywództwo rządowe i koordynacja działań przez państwo, struktura organizacji działań antykryzysowych oraz usieciowienie powiązań podmiotów działań, w tym włączenie podmiotów niepublicznych.

Istotne są zatem właściwa polityka informacyjna, horyzontalne i wertykalne przepływy informacji oraz dzielenie się informacjami między różnymi poziomami. Doświadczenia zagraniczne wskazują, że czynnikiem powodującym niepewność i strach były nieadekwatne informacje. Kluczowe w sytuacjach zagrożeń media były krytykowane za błędy w informowaniu o zagrożeniach (nadmierna sensacyjność, niespójność, chaos).

Innym ważnym problemem jest skuteczne przywództwo rządowe i koordynacja działań państwowych w reagowaniu na katastrofy i w czasie likwidowania ich skutków. Podkreśla się, że model wyłącznie hierarchiczny jest niezgodny ze złożonością kryzysów i ich skutków. Rekomenduje się raczej koordynację niż odgórne dowodzenie, za pośrednictwem sieci współpracy czy rozwoju wspólnych potencjałów różnych podmiotów. Należy skoordynować współpracę jednostek poczynając od wojskowych, poprzez administrację, do cywilów i sektora

niepublicznego. Z kolei samorządy lokalne powinny „krzyżować się” zarówno z partnerami rządowymi, jak i ze społecznościami lokalnymi.

Inicjatywy obywatelskie i pozarządowe mogą korygować błędy administracji i znacząco wzmacniać potencjał reagowania antykryzysowego. W przypadku organizacji pozarządowych, problematyczne mogą być takie kwestie, jak: niewydolność organizacyjna, partykularyzm, paternalizm i amatorstwo, brak współdziałania ze władzami, a także brak dysponowania sankcjami prawnymi i przymusem.

Na podstawie pierwszych ocen reagowania na kryzys pandemiczny oraz czerpiąc z doświadczeń zagranicznych, w raporcie wskazano, że istnieje potrzeba utworzenia Regionalnych Sieci Adaptacji (RSA), jako elementu stanowiącego uzupełnienia Systemu Zarządzania Kryzysowego w walce z sytuacjami kryzysowymi (SZK). RSA to mechanizm współpracy lokalnych i regionalnych partnerów samorządowych, gospodarczych, pozarządowych, naukowych i medialnych, a także tych terenowych jednostek rządowych, które formalnie nie są częścią systemu zarządzania kryzysowego, a mogą wzmacniać jego potencjał.

RSA to konstrukcja zaprojektowana w celu identyfikacji zagrożeń, programowania działań, koordynacji procesu ich realizacji poprzez animowanie, integrowanie i optymalne wykorzystanie lokalnych aktorów. W tym modelu SZK można uznać za system podstawowy, a RSA ma być systemem wspierającym i aktywizującym jego działania. Tak jak przywództwo w systemie zarządzania kryzysowego właściwe jest administracji rządowej, tak w modelu RSA przywództwo ulokowane jest po stronie samorządu terytorialnego. Jest to propozycja wsparcia systemu działania w postaci tzw. drugiego filaru w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych.

Wartościami, tworzącymi podstawy RSA są zasady: subsydiarności, decentralizacji, dialogiczności, współzarządzania, inkluzyjności aktorów społecznych. Cechą RSA jest jego otwartość i inkorporacyjność, zatem grono jego uczestników nie jest zamknięte a sieć w ramach rozwoju (uczenia się) powinna się poszerzać.

Możliwe są także inne podejścia niż model RSA, nazwane w raporcie „Modelem przywództwa samorządowego” oraz „Modelem Społecznym”. W dokumencie przedstawiono ich istotę i zalety, ale także słabości. Analiza ta skłania Autorów do rekomendowania RSA wskazując jednak pod jakimi warunkami model RSA będzie skuteczny.

W RSA ważną rolę pełnią aktorzy RSA. Ich role to (1) bezpośredni udział w działaniach antykryzysowych, (2) wsparcie grup dotkniętych kryzysem, (3) zaangażowanie w ograniczanie skutków kryzysu, oraz (4) inne działania wspierające. RSA opiera się na współpracy podmiotów reprezentujących różne sektory, zasoby i systemy zarządzania. Dlatego też, fundamentalnym elementem RSA jest szeroko rozumiana komunikacja – stąd powstał postulat m.in. powołania Centrum Informacji i Komunikacji RSA, czy stworzenie wspólnej bazy wiedzy. Kluczem do powodzenia jest budowa wzajemnego zaufania i poczucia sprawczości. Samorząd jako koordynator RSA powinien odpowiadać za wyznaczanie kierunków działań oraz koordynację zasobów lokalnych. Koordynacja jest więc mechanizmem, który ma scalać wszystkie podejmowane działania.

Zdolność do reagowania antykrzysowego RSA tworzy jego potencjał. Do wykonania analizy potencjału RSA wykorzystano wybrane metody zarządzania strategicznego i kreatywnego myślenia takie jak analiza interesariuszy, burza mózgów, analiza Pareto/analiza ABC, ocena czynników potencjału oraz analiza SWOT.

W analizie potencjału, pierwszym krokiem jest stworzenie mapy aktorów RSA. Punktami „orientacyjnymi” na mapie jest siedem „funkcjonalnych sektorów” partnerów RSA. Są to: (1) Terenowe jednostki administracji rządowej oraz terenowe jednostki organów państwowych i inne podmioty publiczne niebędące częścią administracji rządowej lub samorządowej. (2) Administracja samorządowa oraz organy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym. (3) Samorządy zawodowe. (4) Sektor obywatelski (podmioty działające w poszczególnych sferach pożytku publicznego, jak stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, regionalne porozumienia NGO; niesformalizowane inicjatywy społeczne). (5) Przedsiębiorcy i ich partnerzy. (6) Nauka, edukacja i eksperci. (7) Informacja i komunikacja.

Po określeniu mapy potencjału RSA oraz podsumowaniu potencjału każdego z sektorów (BILANS sektora) proponujemy analizę potencjału całej RSA, a nie jej sektorów czy pojedynczych aktorów RSA. Celem jest identyfikacja kluczowych zasobów całej sieci.

Ocena czynników potencjału RSA zawierać będzie: ustalenie zasobów RSA, ocenę tych zasobów, ustalenie silnych i słabych stron RSA. W opracowaniu przedstawiono ogólne mapy potencjału poszczególnych grup partnerów RSA – są one narzędziem do wykorzystania w procesie mapowania potencjału regionalnego i/lub lokalnego. Dla swej skuteczności RSA powinien generalnie przewidzieć także sposoby „zarządzania kwestiami problemowymi” takimi jak niespójność działań, niski stopień kooperacji czy spory w sieci. Najistotniejszym czynnikiem jest ryzyko konfliktów – w opracowaniu zaproponowano metody zarządzania potencjalnymi sporami w ramach RSA.

Wdrożenie RSA nie wymaga zmian przepisów prawa co jest jego atutem i umożliwia szybkie rozpoczęcie działań poprzez nadanie im formy sieci. Ewentualne zmiany prawne powinny zostać poprzedzone analizą efektów działania RSA. Ścieżka uruchomienia RSA obejmuje m.in. promocję inicjatywy wśród partnerów, ujęcie RSA w systemie zarządzania kryzysowego (zespoły, dokumenty, działania), działania „sieciowe”.

W wyniku powyżej opisanej ścieżki uruchomienia RSA, możliwe jest szybkie poszerzenie istniejących mechanizmów zarządzania kryzysowego o drugi filar w postaci podmiotów sektora społecznego i gospodarczego współdziałających w formule RSA.

Opracowanie wzbogacone jest o dobre praktyki – przykłady działań krajowych i zagranicznych przydatne dla uruchomienia i funkcjonowania RSA. Są to przykłady z województwa małopolskiego, z krajów takich jak USA, Rosja, Japonia oraz z organizacji i sieci międzynarodowych (NATO, międzynarodowe NGO itp.).

Rozdział 1. System zarządzania kryzysowego w Polsce – założenia, struktura, dysfunkcjonalności

1.1. Założenia

System zarządzania kryzysowego w Polsce opiera się na ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1398 z późn. zm.), dalej jako: u.z.k. W myśl jej art. 2, zarządzanie kryzysowe, to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na:

- a) zapobieganiu sytuacjom kryzysowym,
- b) przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań,
- c) reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych,
- d) usuwaniu ich skutków oraz
- e) odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, choć jest regulacją stosunkowo ogólną, z zadaniami odpowiadającymi pozycji organu lub jednostki w strukturze podmiotów publicznych, zawiera wiele niezbędnych i odpowiednich rozwiązań i mechanizmów, m.in. wydawanie zaleceń, zatwierdzanie planów itp. Jest to regulacja, która jako pierwsza dość kompleksowo reguluje problematykę zarządzania kryzysowego. Przed jej uchwaleniem była ona szczątkowo i wybiórczo ujęta w wielu ustawach.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym konstituuje system działań na wypadek wystąpienia różnorodnych zagrożeń, które wymagają podjęcia ponadstandardowych działań, a które nie kwalifikują się do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (tj. stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, czy też stanu wojennego) [1]. Aby wprowadzone rozwiązania przyniosły zakładane rezultaty, ustawa nakłada na organy i jednostki administracji publicznej określone zadania oraz wprowadza stosowne mechanizmy i zasady działania.

Nałożone zadania zobowiązują przede wszystkim do:

- przygotowania planów zarządzania kryzysowego;
- przygotowania struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planach;
- zapewnienia spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzonymi w tym zakresie (art. 4 ust. 1 u.z.k.).

Jednym z zasadniczych instrumentów sprawnego funkcjonowania SZK są plany reagowania kryzysowego, tworzone na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Każdy plan składa się z (art. 5 ust. 2 u.z.k.):

1. części głównej, zawierającej charakterystykę zagrożeń wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego oraz zestawienie sił i środków;

2. zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych polegających na określeniu zadań w zakresie monitorowania zagrożeń, procedur reagowania kryzysowego, trybu uruchamiania niezbędnych sił i środków oraz zasad współdziałania między siłami;
3. załączników zawierających m.in. procedury realizacji zadań, organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności, organizację ewakuacji, ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego.

Oprócz planowania oraz opiniowania i zatwierdzania planów ustawa przewiduje szereg mechanizmów, instrumentów i rozwiązań, do których możemy zaliczyć:

- przygotowanie i utrzymywanie niezbędnych zasobów do wykonania zadań,
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń,
- monitorowanie, planowanie oraz reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń,
- informowanie,
- koordynację i współpracę pomiędzy organami.

Dzięki właściwemu przygotowaniu, w przypadku wystąpienia zagrożenia wdrażane są stosowne procedury i mechanizmy, które mają na celu eliminację zagrożenia lub co najmniej ograniczenie jego skutków.

1.2. Struktura

System zarządzania kryzysowego to stosowna struktura organów i jednostek kompetentnych w działaniu w obszarze zarządzania kryzysowego. Organizacyjnie system ten tworzą organy administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie, a w terenie wojewodowie) i samorządowej (starostowie oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), a także siły zbrojne oraz właściciele lub posiadacze tzw. infrastruktury krytycznej. Na poziomie centralnym przy **Radzie Ministrów**, posiadającej uprawnienia stanowiące, funkcjonuje **Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego** jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Powołano także **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa** będące międzyresortową komórką właściwą w sprawach zarządzania kryzysowego podległą **Prezesowi Rady Ministrów**.

Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na poziomie regionalnym i lokalnym są: wojewoda – na terenie województwa; starosta – na obszarze powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) – na terenie gminy.

Do zadań **wojewody** jako organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa należy m.in. (art. 14 ust. 2 u.z.k.):

1. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
2. wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego i zatwierdzanie tych planów;
3. przygotowanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;
4. realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego;
5. zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
6. wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP oraz doraźnych zgrupowań zadaniowych;
7. wnioskowanie o użycie Policji, Straży Granicznej lub Państwowej Straży Pożarnej;
8. organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Organem pomocniczym wojewody w zakresie wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego**, do którego należy w szczególności (art. 14 ust. 8 u.z.k.):

1. ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
2. przygotowywanie propozycji działań;
3. przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
4. opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

W skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzi wojewoda, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim oraz inne osoby, w tym obligatoryjnie przedstawiciel samorządu województwa.

Ponadto funkcjonują **wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego**, do zadań których należy (art. 16 ust. 2 u.z.k.):

1. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
2. współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
3. nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
4. współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
5. współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
6. realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Dla właściwej realizacji zadań na poziomie województwa w urzędach wojewódzkich są wyodrębnione **komórki organizacyjne** ds. zarządzania kryzysowego, których zadaniem jest w szczególności (art. 14 ust. 6 u.z.k.):

1. gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa;
2. monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa;
3. dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego;
4. współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego;
5. zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego;
6. realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa;
7. opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;
8. przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego;
9. opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego;
10. gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa;
11. planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego;
12. planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP;
13. planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań sił zbrojnych RP.

Podobna struktura organizacyjna została powielona na poziomie samorządu powiatu i gminy. Na poziomie powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest **starosta**, do którego zadań należy w szczególności (art. 17 ust. 2 u.z.k.):

1. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
2. opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego i realizacja wskazanych do nich zaleceń;
3. wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego i ich zatwierdzanie;
4. wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu.

Starosta wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu, a przede wszystkim przy pomocy **powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego**. Dla zapewnienia m.in. przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego tworzy się **powiatowe centra zarządzania kryzysowego**. Rola i zadania tych organów i jednostek jest taka sama jak na poziomie województwa. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu,

na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 4 u.z.k.).

Na szczeblu gminnym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest **wójt (burmistrz, prezydenta miasta)**, do którego zadań należy w szczególności (art. 19 ust. 2 u.z.k.):

1. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
2. realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego;
3. opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
4. wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje zadania przy pomocy **komórki organizacyjnej** urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **gminny zespół zarządzania kryzysowego**, który wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

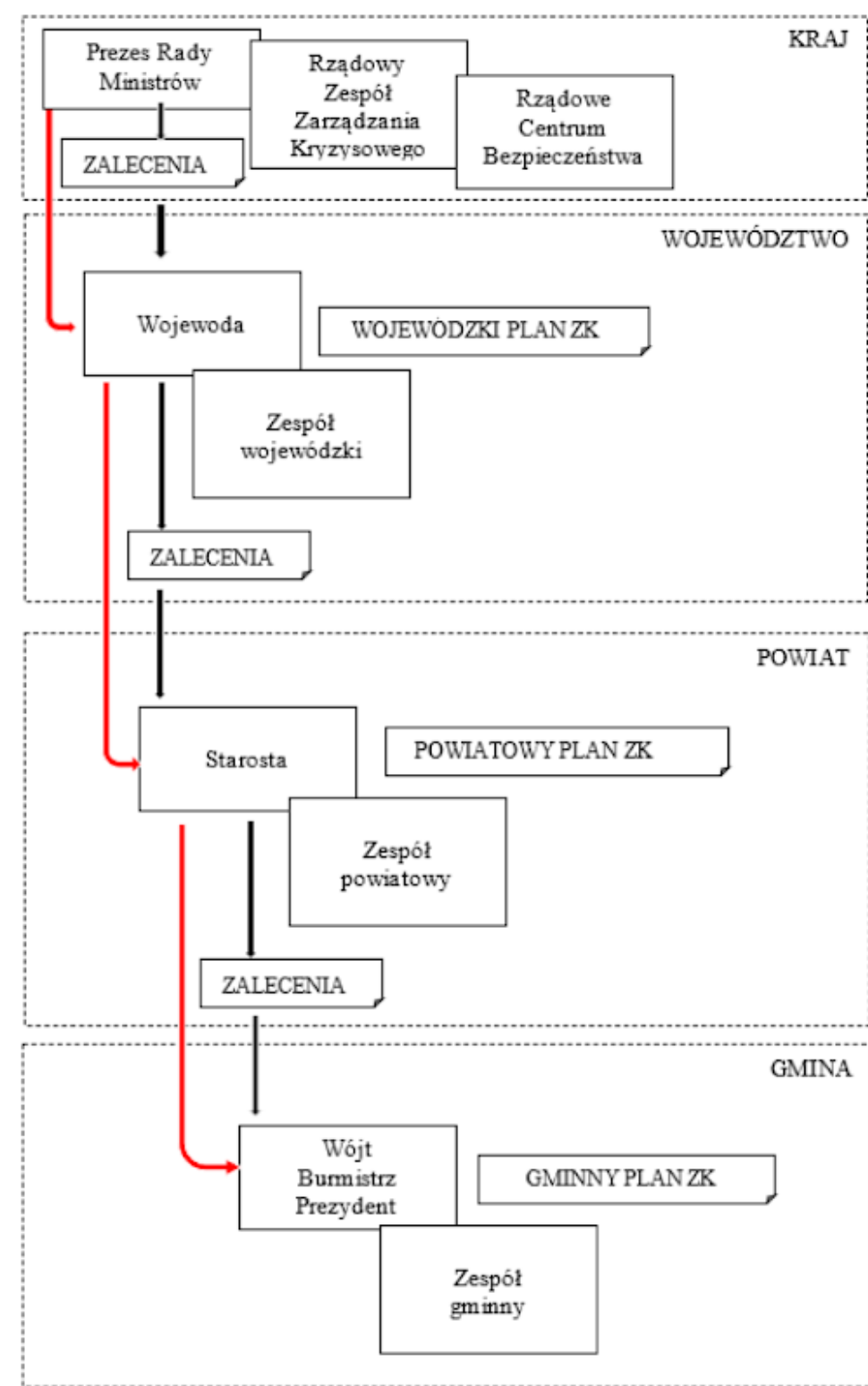
Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań (art. 20 ust. 1 u.z.k.):

1. całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowy dyżur w celu przepływu informacji;
2. współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
3. nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
4. współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
5. współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
6. realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W celu realizacji zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć **gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego**.

W związku z zagrożeniem COVID-19, do ustawy wprowadzono art. 21b, na mocy którego na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wójt, burmistrz lub prezydent miasta określają szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Sporządza on wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz informuje mieszkańców o możliwości ich uwzględnienia w wykazie, co następuje na wniosek osoby wymagającej wsparcia lub jej opiekuna prawnego.

Rys. 1. Schemat systemu zarządzania kryzysowego



1.3. Dysfunkcjonalności

Pomimo że ramy prawne systemu zarządzania kryzysowego zostały odpowiednio zaprojektowane, to jednak Najwyższa Izba Kontroli w dokumencie „*Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*” [2] wskazuje na szereg nieprawidłowości, wręcz dysfunkcjonalności, w tym na:

- **systemowy charakter dysfunkcji / nieprawidłowości.** NIK stwierdza, że skala i istotność nieprawidłowości wskazuje na konieczność budowy sprawnego, skutecznego i zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego (s. 9); nieprawidłowości zidentyfikowano na szczeblu rządowym i samorządowym, przy czym największa skala i istotność tych nieprawidłowości (wręcz dysfunkcji) była w samorządzie powiatowym i gminnym, stwarzając poważne ryzyko co najmniej niewłaściwej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (s. 9).
- **nieprawidłowości w zakresie planowania i brak przygotowania odpowiednich planów.** NIK zwrócił uwagę na: niewłaściwą realizację procesu opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego (s. 45); brak kompletności i rzetelności w przygotowaniu planów (s. 44), gdzie przygotowanie takich planów było najczęściej traktowane jako wypełnienie obowiązku ustawowego (tzn. posiadanie takiego dokumentu), nie służąc stworzeniu funkcjonalnych narzędzi i rozwiązań zarządzania kryzysowego (s. 47); opracowywanie planów niezgodnie z wymaganiami zawartymi w ustawie, z wytycznymi i zaleceniami organu zarządzania wyższego szczebla (s. 46); niezapewnienie spójności planów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach (s. 48); nieaktualność, nieadekwatność do potrzeb i realiów danej jednostki oraz uwarunkowań lokalnych (s. 12 i 38).
- **brak adekwatnych struktur** oraz ich niezwoływanie w ogóle lub niewłaściwe zwoływanie. Zdaniem NIK organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nie stworzyły adekwatnych do zagrożeń struktur (s. 9), a ponadto zidentyfikowane nieprawidłowości i dysfunkcje mogą świadczyć o niskiej ocenie ich przydatności ze strony osób, których działania mają one wspierać (s. 15); niewłaściwe przygotowanie urzędów gmin do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego polegające na przydzieleniu zadań jednej osobie, nierzadko w ramach części etatu, jako dodatek do innych zadań, np. do księgowości (s. 32).
- **brak wykwalifikowanych kadr** na szczeblu powiatowym i gminnym. NIK wskazał: niewłaściwe przygotowanie organizacyjne jednostek do realizacji zadań, w tym w zakresie kwalifikacji merytorycznych pracowników (s. 10), gdzie obsługę zapewniają komórki i pracownicy słabo przygotowani merytorycznie i niezwiązani z zarządzaniem kryzysowym.
- **brak niezbędnych zasobów** umożliwiających właściwe zarządzanie. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego nie zapewniły niezbędnych zasobów umożliwiających właściwe zarządzanie m.in. w przypadku sytuacji kryzysowych (s. 9); brak porozumień z przedsiębiorcami dotyczących pozyskiwania sprzętu oraz brak pewności co do możliwości wykorzystania tego sprzętu (s. 87).

- **niezapewnienie warunków do odpowiedniej koordynacji działań** i znikomy zakres współpracy, w tym bieżącej wymiany informacji (s. 9). NIK zwrócił uwagę na brak bezpośredniej komunikacji pomiędzy wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego; nieefektywne rozwiązania w zakresie powiadamiania o sytuacjach kryzysowych; niezapewnienie obligatoryjnej dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów (s. 10).
- **brak przepływu informacji** w układzie pionowym i poziomym. NIK stwierdził m.in. brak przepływu informacji pomiędzy szczeblami zarządzania kryzysowego (s. 50) oraz brak przekazywania pełnych i istotnych informacji dla procesu podejmowania decyzji.
- **nietrafność decyzji.** Stwierdzono przypadki podejmowania decyzji nierealnych i nieprzystających do rzeczywistych możliwości (s. 19).

Mając na uwadze zadania i kompetencje poszczególnych podmiotów i jednostek w systemie zarządzania kryzysowego oraz zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości, można przyjąć następujące wnioski:

1. system zarządzania kryzysowego jest silnie scentralizowany, hierarchiczny, w którym dominującą rolę odgrywa administracja rządowa. W takim układzie administracja samorządowa może mieć poczucie braku wpływu na decyzje w sytuacji faktycznego zagrożenia;
2. organy i jednostki będące najniżej w strukturze, a zarazem najbliższe zagrożeniom, postrzegają zarządzanie kryzysowe jako rozwiązanie wymagane prawnie (zarządzanie kryzysowe w dokumentach), a nie jako przynoszące realne korzyści (zarządzanie kryzysowe w działaniu, zarządzanie kryzysowe funkcjonalne). Może to wynikać z wielu przyczyn; może być wyrazem pewnej niemocy i konieczności realizacji wielu innych, ich zdaniem ważniejszych zadań;
3. wobec licznych i zasadniczo systemowych dysfunkcji systemu zarządzania kryzysowego, istnieje konieczność wprowadzenia co najmniej komplementarnych rozwiązań, które będą go uzupełniały i stymulująco wpływały na jego funkcjonowanie.

1.4. Zarządzanie kryzysowe COVID-19

System zarządzania kryzysowego jest pewną ogólną ramą „wypełnianą” adekwatnymi do zagrożenia działaniami, przy zachowaniu reguł zarządzania kryzysowego. Istotnym elementem zarządzania kryzysowego jest analiza ryzyka określonych zagrożeń. W kontekście pandemii, związanej z COVID-19 należy w tym obszarze szukać odpowiedzi na pytania o skuteczność systemu i stan przygotowań do tego rodzaju zagrożenia. *A priori* można powiedzieć, że o ile przewidywano zagrożenie epidemiologiczne i określono jego ryzyko, to wydaje się, że Polska takie ryzyko lokowała dość nisko. Do przyczyn takiego stanu należy brak występowania w państwach europejskich takiego zagrożenia na taką skalę, wiara w europejską medycynę, dotychczasowe doświadczenia oraz to, że w Polsce zasadniczo mieliśmy do czynienia z powodziami, nawałnicami i pożarami. To powoduje, że siły i zasoby

oraz uwaga kierowane były głównie na najczęściej występujący typ zagrożeń, w którym ryzyko jego wystąpienia jest największe. Powyższy stan rzeczy może powodować brak opracowania zawczasu (w sytuacji zwykłej) stosownych procedur, które zapewnią metodyczne działanie i zostaną w odpowiednim momencie wdrożone. Oczywiście, brak występowania określonych zagrożeń nie może być usprawiedliwieniem dla nieprzygotowania stosownych w tym zakresie procedur. Moment zaistnienia sytuacji kryzysowej nie jest czasem skupienia na przygotowywaniu procedur, lecz czasem na ich skuteczne wdrażanie i uruchamianie adekwatnych sił i zasobów, począwszy od reagowania na zagrożenie, a kończąc na usuwaniu skutków tego zagrożenia (kryzysu). Ponadto należy zauważyć, że same procedury nie wystarczą, konieczne jest także zaopatrzenie się w stosowne zasoby (np. maski i inny sprzęt medyczny w kontekście COVID-19).

W takich uwarunkowaniach, od samego początku z różnych stron płyną głosy krytyki pod adresem zarządzania kryzysowego związanego z COVID-19. Podnoszą je medycy, praktycy-znawcy problematyki zarządzania kryzysowego czy też przedstawiciele nauki. Wskazują oni na popełniane błędy w polityce państwa w czasach przedkryzysowych, m.in. poprzez sprowadzenie bezpieczeństwa narodowego jedynie do bezpieczeństwa państwa, marginalizację ochrony ludności i roli ratownictwa poprzez ograniczanie wysokości wydatków; rozbudowę Obrony Terytorialnej a zmniejszenie znaczenia Ochotniczych Straży Pożarnych.

W czasie bezpośredniego zagrożenia pandemią zarzuca się przedstawicielom rządu, że błędnie zdefiniowali istotę kryzysu, a poprzez to nastąpiła zbyt spóźniona i nie do końca właściwa reakcja władz. Podkreśla się, że stworzono równoległe systemy zarządzania kryzysowego – z jednej strony system oparty na relacjach: Rada Ministrów-RCB-Minister Spraw Wewnętrznych-wojewoda; z drugiej zaś: Prezes Rady Ministrów-centrum kryzysowe-minister zdrowia-wojewoda, co nie wpłynęło dobrze na ich efektywność. Brak spójnych i efektywnych procedur na wypadek kryzysu epidemiologicznego, błędne decyzje dotyczące ograniczeń i kwarantanny oraz problem niezaangażowania się części pracowników ochrony zdrowia w walce z COVID-19 to kolejne zarzuty stawiane przez ekspertów [3].

Mając na uwadze powyższe wydaje się, że przynajmniej część tych uwag może być kierowana do działań podejmowanych przez władze wielu państw europejskich, nie mających dotychczas doświadczenia z tego typu zagrożeniem.

[1] Zob.: Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 770, 27-06-2006), s. 1.

[2] <https://wyborcza.pl/7,75968,25915731,epidemia-zdemaskowala-stan-bezpieczenstwa-narodowego-polski.html> (Gazeta Wyborcza, 3 maja 2020)

[3] <https://silesia24.pl/artykuly/szczegoly/rozmowa-z-prof-michalem-kaczmarczykiem-oblany-egzamin-z-kryzysu-12081> (wywiad z dnia 10 kwietnia 2020).

[4] Kubisiak P., Jak Tajwan zwycięża z koronawirusem?, www.ican.pl/b/jak-tajwan-zwycieza-z-koronawirusem/PE5r4MFwP.

Rozdział 2. Rozwiązania zagraniczne w zakresie zarządzania kryzysowego na świecie w kontekście potrzeb usieciowienia

2.1. Wstęp

Międzynarodowe doświadczenia adaptacji do wyzwań związanych z różnego rodzaju sytuacjami kryzysowymi skłaniają do skoncentrowania się przede wszystkim na kilku podstawowych aspektach jak:

- informacja i jej przepływ;
- struktura organizacji działań antykryzysowych;
- usieciowienie powiązań podmiotów działań antykryzysowych, w tym włączenie podmiotów niepublicznych.

Wnioski płynące z obserwacji międzynarodowych przedstawiono poniżej, wyszczególniając najpierw same doświadczenia działań w okresach kryzysów (ze szczególnym naciskiem na zidentyfikowane dysfunkcje), a następnie proponowane rozwiązania antykryzysowe.

2.2. Wnioski z doświadczeń funkcjonowania międzynarodowych systemów zarządzania kryzysowego przed epidemią COVID-19

2.2.1. Informacja i jej przepływ

Analiza międzynarodowych działań antykryzysowych wskazywała na ogromną rolę informacji i jej przepływu w trakcie kryzysów. Niektóre kraje, zdawałoby się bardzo dobrze przygotowane na zagrożenia naturalne i niestandardowe, okazywały się często zaskakująco źle reagować podczas realnych kryzysów. Przykładem tego były np. Stany Zjednoczone podczas huraganu Katrina w 2005 r., gdzie zauważono szereg problemów z przepływami informacji, zwłaszcza ze strony agencji odpowiedzialnych za walkę z zagrożeniem. Notowano, że agencje nie informowały o zagrożeniu lub informowały o nim z opóźnieniem, nie udzielały adekwatnej informacji na temat działań antykryzysowych lub informowały błędnie o zagrożeniu. Podobnie miała się sprawa z wiedzą na temat zasobów i potrzeb instytucji antykryzysowych [1].

Chiny, stosując bardzo surowe procedury walki z zagrożeniem epidemią SARS w 2003 r., używając m.in. wojska, nie prowadziły skutecznej polityki informacyjnej i edukacyjnej o zagrożeniu, co skutkowało poczuciem zagrożenia i niepewności wśród społeczeństwa. Tymczasem Singapur, spośród krajów najbardziej dotkniętych epidemią SARS, wskazywany był jako przykład stosunkowo najlepszej koordynacji działań nakierowanych na przeciwdziałanie epidemii w powiązaniu z właściwą polityką informacyjną i edukacyjną skierowaną do społeczeństwa [2]. Pomimo popełnionych błędów, Singapur, w odróżnieniu od innych krajów, postawił także na współdziałanie sektora publicznego i międzynarodowych organizacji, co przyczyniło się do skuteczniejszej walki z zagrożeniem [3].

Na podstawie minionych kryzysów zdiagnozowano dysfunkcje w przepływie informacji. Zwrócono uwagę na horyzontalne i wertykalne przepływy informacji. Horyzontalny przepływ informacji odbywa się między organizacjami na tym samym poziomie, na przykład między instytutami badawczymi lub zespołami ratowniczymi. Pionowy przepływ informacji odbywa się między różnymi szczeblami instytucji, na przykład między różnymi poziomami wewnątrz danej organizacji lub między krajowymi instytutami badawczymi a lokalnymi oddziałami ratunkowymi. Eksperci zauważyli, że problemy związane z budowaniem sieci przepływu informacji nie były raczej związane z horyzontalnymi układami dzielenia się informacjami. Zauważono, że praktyka wskazywała na konieczność lepszego dzielenia się informacjami między różnymi poziomami instytucji antykryzysowych. Wskazano także na szereg krytycznych zjawisk zachodzących pomiędzy zróżnicowanymi podmiotami w przepływie informacji, zwłaszcza na różnych poziomach komunikacji krajowej. Na podstawie globalnego kryzys finansowego z lat 2008–2009 wskazywano także na dysfunkcje wynikające z rozbieżnych interesów stron oraz z braku szerszej współpracy i wymiany informacji. Eksperci badający problematykę zarządzania kryzysowego w czasie epidemii zadeklarowali potrzebę zidentyfikowania i wdrożenia większej jednorodności przepływu informacji wśród podmiotów i instytucji, w celu stworzenia skutecznego i wydajnego środowiska przeciwdziałania kryzysom. Zwiększoną jednorodność można osiągnąć poprzez zastosowanie nowoczesnych narzędzi technologicznych, ekonomicznych i psychologicznych [4].

2.2.2. Organizacja i przywództwo

Problem przywództwa i często z nim związane wyzwania komunikacyjno-informacyjne jest jednym z zagadnień kluczowych – tak wskazują np. doświadczenia kanadyjskie w związku z zagrożeniem SARS. Kanadyjczycy w czasie walki z SARS w 2003 r. identyfikowali poważne sprzeczności pomiędzy różnymi jednostkami publicznymi, które w różny sposób zarządzały walką z zagrożeniem i informowały o stanie wyzwań z nim związanych. Na przykład, gdy przedstawiciele władz miejskich Toronto informowali o zakończeniu stanu zagrożenia, to komisarz ds. zdrowia prowincji Ontario uznał taki komunikat za niedorzeczny i szkodliwy [5]. Podobne wnioski wyciągnęli autorzy analizujący działanie instytucji rządowych w USA w związku z katastrofą związaną z huraganem Katrina. Wskazywano na nieprzygotowanie urzędników, chaos i nieadekwatność reakcji do zaistniałej sytuacji [6]. W związku z Katriną w publikacjach wymieniano całą listę zaniedbań i błędów popełnionych przez różne szczeble administracji publicznej w USA. W szczególności zwracano uwagę na brak przygotowania planów współpracy władz federalnych, stanowych i lokalnych, a także sektora prywatnego i organizacji non-profit [7]. Organizacje pozarządowe odnotowały ogromną skalę chaosu organizacyjnego działań antykryzysowych podczas huraganu Katrina. Negatywna ocena działań w związku z Katriną wynikała najprawdopodobniej z faktu, że w porównaniu z zamachami na World Center z 2001 r., huragan nie był wydarzeniem incydentalnym, miejscowym i zarówno sam kataklizm jak i jego skutki miały znaczny horyzont czasowy [8]. Chaos organizacyjny podczas huraganu Katrina wynikał w dużej mierze z braku centrum koordynacyjno-decyzyjnego oraz z braku jasnej i przejrzystej struktury systemu

antykryzysowego, w tym dostosowania go do uwarunkowań lokalnych i charakteru katastrofy. Dostrzegano całkowity brak koordynacji zarządzania działaniami jednostek państwowych oraz wsparcia dla zaangażowania obywateli i organizacji NGO [9].

Obserwacje międzynarodowych przypadków epidemii, takich jak SARS, także wskazywały na szereg dysfunkcji działań antykryzysowych. Instytucje państwowe odpowiedzialne za skuteczne działanie w sytuacji kryzysowej bardzo rzadko wykazywały się przygotowaniem do zadań, do których były stworzone oraz umiejętnościami adekwatnego reagowania [10]. W doświadczeniach walki z SARS wskazywano także na potrzeby wymiany międzynarodowych doświadczeń, np. w postaci małych grup epidemiologów, którzy mieli swoją wiedzę wspierać kraje o mniejszym doświadczeniu [11].

Bardzo ważnymi spostrzeżeniami dla przyszłych planów działań antykryzysowych i włączania w nie podmiotów niepublicznych stanowią wnioski płynące z aktywności obywatelskiej w USA w obliczu katastrof. Zauważono bowiem szereg niepowodzeń wolontariackiego, filantropijnego zaangażowania się poszczególnych jednostek i grup ludzi, wynikających z niewydolności organizacyjnej, partykularyzmu, paternalizmu i amatorstwa. Okazało się, że instytucje obywatelskie i pozarządowe pozostawione same sobie mogą zawodzić podczas kryzysu, ponieważ zazwyczaj posiadają one niewystarczające zasoby do walki z nim; mają tendencję skupianie się na określonych i ważnych dla nich podgrupach populacji i obszarach geograficznych, co prowadzi do luk i/lub powielania efektów. Może to ostatecznie prowadzić do marnowania zasobów, bez większej korzyści publicznej. Podstawowy problem organizacji non-profit i organizacji pozarządowych to ich dobrowolność oraz brak dysponowania sankcjami prawnymi i stosowaniem przymusu, co uniemożliwia im oddziaływanie długoterminowe wobec głęboko zakorzenionych problemów. W efekcie sprzyja to tworzeniu sytuacji kryzysowych w czasie katastrof [12]. Ta wskazywana słabość instytucji niepublicznych uzmysłowiła potrzebę ich współdziałania z lokalnymi strukturami władzy i ich wyższymi szczeblami. Autorzy opracowań na temat doświadczeń z zarządzaniem kryzysowym zwracali uwagę, że struktura zarządzania odgórnego (typu top- down) jest niewystarczająca, z uwagi na fakt, iż poziom lokalny najwcześniej doświadcza skutków sytuacji kryzysowej i musi najwcześniej podjąć działania [13].

2.2.3. Wiedza na temat zagrożenia/empatia

Problem niewłaściwego informowania o charakterze zagrożenia w okresie epidemii SARS i innych zagrożeniach kryzysowych prowadził także do szeregu wtórnych negatywnych skutków, jak stygmatyzacja pielęgniarek, lekarzy, osób objętych kwarantanną i wyleczonych. Podobnie miała się sprawa z obszarami objętymi epidemią, które doznały powszechnego napiętnowania i poniosły ekonomiczne straty (poprzez zmniejszony ruch turystyczny, a w konsekwencji upadek lokalnych restauracji, hoteli, imprez masowych). Jeden z głównymi czynników powodującymi niepewność i strach były przesadzone i nieadekwatne informacje, trafiające do społeczeństwa, co spowodowało społeczne wzmocnienie efektu tego ryzyka [14]. Podobne zjawiska notowane były w okresie pandemii COVID-19.

2.3. Postulowane rozwiązania

2.3.1. Przepływ informacji

Jednym z często powtarzanych postulatów wzmocnienia rozwiązań zarządzania kryzysowego była kwestia samej informacji i jej przepływu. Zwrócono uwagę na problem wzmocnienia systemu informowania o zagrożeniach poprzez media, w tym media lokalne [28]. Wskazywano nawet, że informacja to krew płynąca przez system, zapewniająca życie, aktywność i innowacje. Nie tylko zapewnia życie w ramach jednej organizacji, ale także ustanawia łączność z innymi systemami, co często jest kluczowe w zarządzaniu kryzysowym [29].

Komunikacja pozostaje istotnym zagadnieniem w zakresie zarządzania kryzysowego między dwoma różnymi elementami operacyjnymi – zagadnień bezpieczeństwa o charakterze wojskowym jako dowodzenie, kontrola, nowoczesny sprzęt, komunikacja i wywiad oraz niewojskowym – jako dziedzina humanitarno-cywilna, skupiająca się na współpracy, koordynacji, konsensusie, komunikacji i ocenie zagrożeń. Dobre zarządzanie katastrofami i kryzysami wymaga dokładnych informacji i musi być powiązane z gromadzeniem danych, ich analizą i włączeniem w proces decyzyjny.

Innym istotnym zagadnieniem jest określenie i osiągnięcie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jest ściśle związane z komunikacją (gromadzenie, przechowywanie, rozpowszechnianie itp.). Bezpieczeństwo dla wojska oznacza używanie siły we wszystkim, co robi. Bezpieczeństwo dla interwenientów cywilnych stanowi uzasadnienie działania w sposób humanitarny, który stwarza chęć zaangażowania się w sytuację o charakterze humanitarnym.

Powyższe aspekty muszą być brane pod uwagę w zarządzaniu kryzysowym, w którym należy skoordynować współpracę różnego typu jednostek, od wojskowych, poprzez administrację (przyzwyczajone są działań związanych z wydawaniem i egzekwowaniem poleceń), do cywilów i sektora niepublicznego (nienawykłych lub nawet uprzedzonych do stosowania się do poleceń czy przymusu). Zwraca się uwagę, że organizacje publiczne, niepubliczne wypracowały inne mechanizmy działań, odpowiadające ich specyfikom i skuteczności. Znaczenie koordynacji między tymi podmiotami jest nadal podkreślane w wielu współczesnych opracowaniach na temat zarządzania kryzysowego. Podobnie ma się sprawa z adekwatnością ram prawnych dla działań poszczególnych elementów zarządzania kryzysowego, w tym także poszczególnych obywateli [30].

Kluczowym elementem zarządzania kryzysowego jest dostęp do właściwej informacji przez wymienione podmioty, co stanowi podstawę do ich skutecznego reagowania [31]. Na ten aspekt zwraca się baczna uwaga w planach zarządzania kryzysowego w Japonii, gdzie uważa się, że dostęp do właściwej informacji jest kluczowy dla animowania i wspierania działań jednostek i społeczności lokalnych na rzecz samoorganizowania się i samopomocy podczas kryzysu [32]. Właściwe ukierunkowanie komunikacji służyć ma złagodzeniu nastrojów społecznych i wykorzystaniu potencjału społecznego do ograniczenia skutków sytuacji kryzysowej [33].

Wnioski z doświadczeń poprzednich kryzysów skłaniały do postulatów prowadzenia szkoleń dla regionalnych liderów w zakresie wiedzy na temat wyzwań sytuacji kryzysowych

i organizacji działań antykrzysowych [34]. W tym zakresie jako podstawowe kwestie definiowano: edukację w zakresie gotowości do działań, zapobieganie, wykrywanie i nadzór, diagnozę i charakterystykę czynnika biologicznego oraz odpowiednią komunikację. Po to, by system był skuteczny, zintegrowany program szkoleniowy musi obejmować ćwiczenia w zakresie katastrof, a także uwzględniać plany zarządzania i plany reagowania, aby zapewnić podstawowe kompetencje w zakresie gotowości obrony zdrowia publicznego [35].

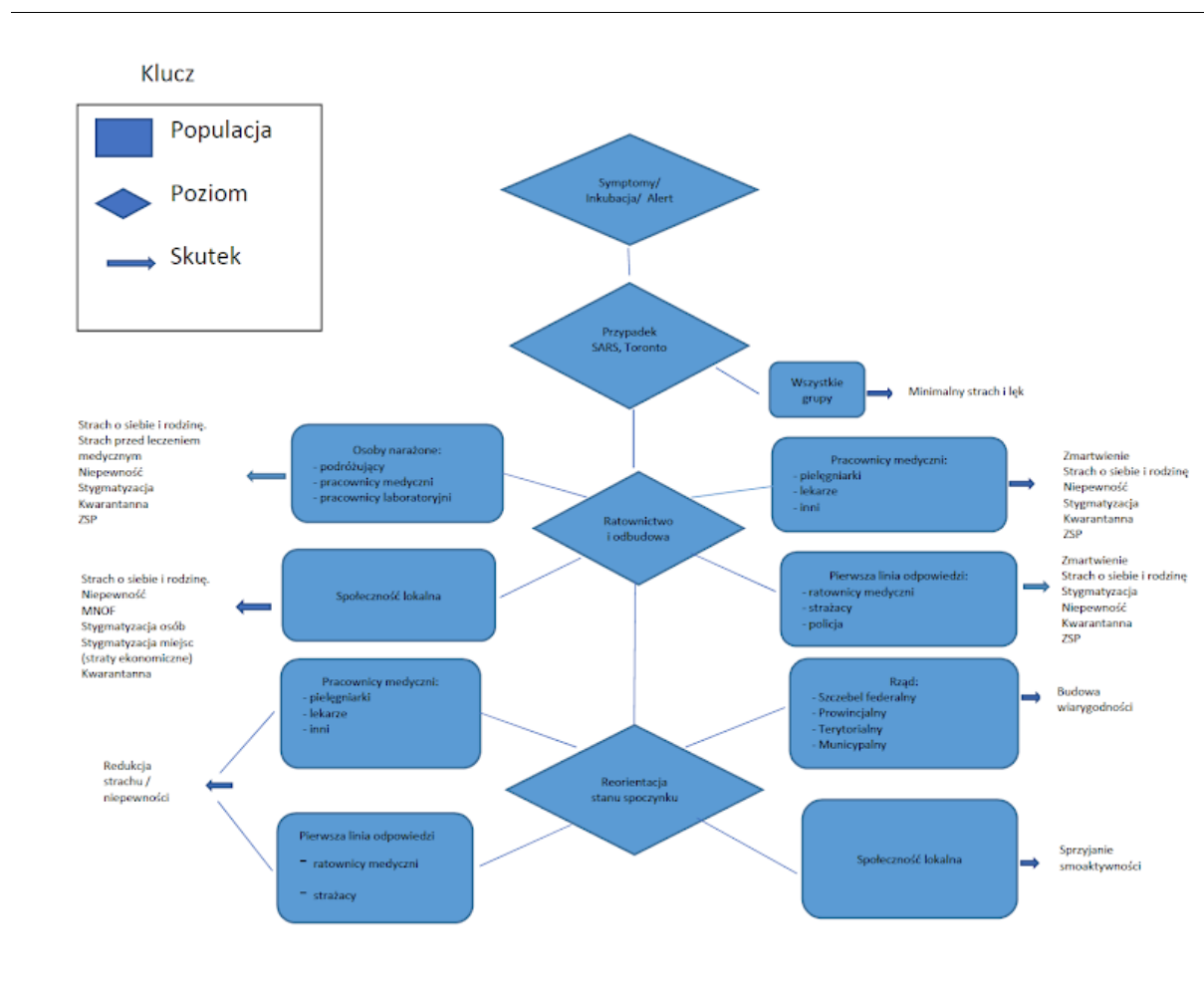
Badania doświadczeń walki z SARS wskazywały na istotność szybkiej informacji o wystąpieniu epidemii i informacji o koniecznych działaniach ochronnych. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów znacząco dotkniętych epidemią SARS na początku XXI w., wskazywano na konieczność rozpowszechniania wiedzy i przejrzystości informacji oraz bieżącą komunikację o rozwoju zagrożenia i sposobów radzenia sobie z epidemiami. Aspekt ten był różnie traktowany w krajach dotkniętych zagrożeniem, co raportowała m.in. WHO [36].

Na poziomie lokalnym, postulowano na przykład wzmocnienie roli mediów w przepływie informacji podczas kryzysu. Media odgrywają ważną rolę w przekazywaniu informacji na temat ryzyka związanego z różnymi zagrożeniami dla społeczeństwa oraz sposobów odpowiedzi na zagrożenia. Przykładem były przypadki walki z epidemiami. Mimo podkreślania ich roli, media były krytykowane z uwagi na szereg ograniczeń i błędów w informowaniu o zagrożeniach. Błędami takimi były także stroniczne raporty, które miały tendencję do podkreślania kryzysu i dramatów z nim związanych, licznych niekonsekwencji i różnic w przekazach eksperckich, co sprzyjało niepewności i chaosowi informacyjnemu [37].

2.3.2. Struktura zarządzania i koordynacja

W schematach działań w okresie kryzysu epidemicznego w różnych jego fazach wskazywano na konieczność samoorganizacji na poziomie lokalnym i równoczesnej koordynacji działań na wyższych szczeblach administracji państwowej, co miało budować poczucie zaufania i opanowywać chaos. Szczególna rola w tego typu działaniach winna przypadać lokalnym liderom społecznym [15]. Eksperci podkreślali, że globalna walka z czynnikiem biologicznym wymaga wysiłków w wielu obszarach, w tym zaostrożonych kontroli granicznych, lepszej koordynacji między wieloma agencjami rządowymi na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Wymaga zintegrowanych planów, szkoleń i ćwiczeń, aby zapewnić podstawowe kompetencje w zakresie gotowości do ochrony zdrowia publicznego [16].

Rys. 2. Przykład etapów działań kryzysowych i wyzwań z nimi związanych w okresie epidemii SARS w Kanadzie



ZSP – Zespołu stresu pourazowego

MNOF – Medycznie niewyjaśnione objawy fizyczne

Strzałka w dół ↓ wskazuje, że w przypadku choroby zakaźnej pracownicy opieki zdrowotnej biorą odpowiedzialność za działania na pierwszej linii powstrzymywania i leczenia.

Źródło: Tyshenko i Paterson 2010, s. 268.

W powstałym na skutek doświadczeń walki z SARS Ontario Health Pandemic Influenza Plan [Plan Zdrowotny Ontario na wypadek Pandemii Grypy], zwrócono uwagę na problem właściwej koordynacji działań różnych szczebli administracji publicznej. Plan regionalny został także wpisany w ogólnokrajowy plan działań walki z zagrożeniem pandemią grypy. W modelu podkreślono rolę koordynacji różnych organów służby zdrowia oraz instytucji państwowych, informacji oraz przygotowanie społeczeństwa na sytuacje kryzysowe [17].

Doświadczenia niemieckie wskazywały, że rządowe i pozarządowe instytucje winny pracować razem i tworzyć sieć powiązań. Wspólne wykorzystywać kompetencje, poprzez wspólne szkolenia i dalszą edukację. Postulowano zarządzanie transgraniczne, transgraniczne ćwiczenia zarządzania kryzysowego, ćwiczenia na wypadek katastrof (interdyscyplinarne) szkolenie personelu. Za tymi wszystkimi postulatami stało przekonanie o znaczeniu wspólnego podejścia w radzeniu sobie z sytuacjami nietypowymi. Postulaty zawierały także hasła

o konieczności włączania społeczności lokalnych w przygotowywanie planów działań antykrzysowych [18].

W międzynarodowych doświadczeniach działań antykrzysowych bardzo istotne znaczenie mają instytucje rządowe ds. walki z kryzysami. Wielokrotnie powtarzano, że istnieje potrzeba przywództwa rządowego w reagowaniu na katastrofy i w czasie likwidowania ich skutków [19]. Wielu autorów nawoływało nawet do większej centralizacji systemu dowodzenia. Tym niemniej, przeważająca część ekspertów zauważała, że taki hierarchiczny model jest niezgodny ze złożonością reagowania kryzysowego. Rekomendowano zatem potrzebę większej koordynacji działań przez organy centralne niż stricte centralnego, zarządzania odgórnego. W takie skoordynowane działania winny być włączone sieci współpracy rządowej i nierządowej. Apelowano także o ciągłą interakcję między podmiotami zarządzania kryzysowego oraz z podmiotami spoza struktur zarządzania kryzysowego, co miałoby prowadzić do większej aktywizacji i rozwoju wspólnych potencjałów oraz pobudzania innych celem lepszego przygotowania się na ewentualne przyszłe katastrofy. Zauważono bowiem, że obywatele i organizacje niepubliczne w przeszłości różnie reagowali na kryzysy, za wiedzą i zgodą rządu lub bez niej. Dodatkowo instytucjami, które okazały się zawodne były często agencje rządowe i to one prowadziły do dysfunkcji podczas katastrof [20]. Zatem przymusowa koordynacja ze strony agend rządowych mogłaby doprowadzić do błędów działań antykrzysowych. Natomiast inicjatywy obywatelskie i pozarządowe często były wskazywane jako te, które mogą korygować błędy administracji publicznej.

Rekomendowano zatem, aby nie odrzucać wiodącej roli rządu w odpowiadaniu na katastrofy. Jednak miałyby ona przybrać formę koordynacji działań przez centrum rządowe, z uwzględnieniem i włączeniem w zarządzanie kryzysowe działalności podmiotów niepublicznych. Sugerowano model, który równoważyłby napięcia między koordynowaniem działań organizacji niepublicznych a pozwalaniem im na swobodne reagowanie według ich percepcji na wyzwania okazania pomocy [21]. Zapisy o niezależności inicjatyw obywatelskich znalazły się np. w materiałach amerykańskiej Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego [22]. Podkreślano równocześnie kluczową rolę samorządów lokalnych w strukturze organizacyjnej państw, tak aby mogły wchodzić w reakcję zarówno z partnerami rządowymi, jak i społecznościami lokalnymi [23].

2.3.3. Usieciowienie – modele rozwiązań

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że wykorzystanie potencjału społecznego w minimalizowaniu skutków kryzysu jest niezwykle istotne. W tym względzie na uwagę zasługują te podmioty i grupy niepubliczne, które cechują się odpowiednimi zdolnościami adaptacyjnymi, posiadają wiedzę, doświadczenie i strategię oraz tworzą sieci społeczne umożliwiające komunikację wewnątrz istniejących struktur organizacyjnych. Pozwala to na szybką reakcję i organizowanie się, szczególnie w sytuacji niepełnej informacji [24]. Zapisy o konieczności budowy społecznych powiązań sieciowych znalazły się m.in. w Planie walki z zagrożeniem pandemią grypy w prowincji Ontario [25].

Konferencje NATO dotyczące sytuacji kryzysowych wskazywały na multidyscyplinarność i transdyscyplinarność zagadnień zarządzania kryzysowego. Podkreślano konieczność łączenia form międzynarodowej współpracy i dialogu w ramach kooperacji cywilnej i wojskowej z teoretycznym i praktycznym podejściem w terenie, które mogłyby stać się kluczowymi elementami globalnej reakcji w przypadku katastrofy i eksponować pluralizm aktorów uczestniczących w tym zarządzaniu. Wskazywano także na konieczność stałego aktualizowania wyzwań i przygotowania na nie społeczeństwa. Przykładem tego podejścia była propozycja utworzenia w 2008 r. stowarzyszenia Networked Information Sharing in Disasters and Global Threats [Udostępnianie Informacji w Sieci w Przypadku Katastrof i Globalnych Zagrożeń] – NISHADA, w celu poprawy skuteczności i wydajności przeciwdziałania katastrofom, w postaci koncepcji usieciowienia międzynarodowej współpracy cywilnej i wojskowej w zakresie technologii informatycznych, bezpieczeństwa zdrowotnego informacji, reagowania na katastrofy oraz badań i zarządzania zdrowiem publicznym [26].

Postulowany przez badaczy problematyki reagowania kryzysowego sieciowy charakter modeli reagowania kryzysowego miał zapewniać z jednej strony trwałość relacji między instytucjami rządowymi, menedżerami, naukowcami, organizacjami pozarządowymi i ogółem społeczeństwa, a z drugiej zachowanie pewnego stopnia nieformalności tych relacji, co miało zapewnić otwarty i stały horyzontalny przepływ informacji między różnymi organizacjami i jednostkami [27].

2.3.3.1. Rozwiązania działań antykryzysowych i włączania niepublicznych podmiotów

W nowoczesnych modelach walki z zagrożeniami społecznymi, takimi jak choroby zakaźne, propaguje się aktywne włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, gdyż tego typu aktywność jest kluczem do zwiększania świadomości społecznej i oddolnej walki z zagrożeniami. Organizacje obywatelskie są włączane w systemy ochronne, przede wszystkim na szczeblu lokalnym i do działania bezpośredniego [38].

W koncepcjach wspierania modeli zarządzania kryzysowego jednym z powtarzających się haseł jest budowanie sieci i komunikowania poprzez Internet, który stanowi potężne i niedroge narzędzie do poprawy wiedzy na temat zdrowia oraz ochrony przed katastrofami. Dzięki komunikacji elektronicznej w łatwy sposób można przesyłać wiele pojemnych treściowo informacji do dużej liczby osób przy niewielkim obciążeniu zastosowanego systemu [39].

Interesujące są amerykańskie doświadczenia włączania organizacji pozarządowych w programy działań antykryzysowych. Zwrócono uwagę na większą efektywność i doświadczenie dużych organizacji międzynarodowych. Międzynarodowe NGOsy dysponowały często dużo większymi zasobami i wiedzą na temat prowadzonych działań. Zauważono, że duże NGOsy mogą oferować wsparcie i przekazywać doświadczenia mniejszym lokalnym organizacjom non-profit. W raportach rządu USA po huraganie Katrina znalazło się podkreślenie wagi współpracy z NGOsami różnych szczebli w działaniach antykryzysowych. Stwierdzono, że „władze stanowe i lokalne muszą zaangażować organizacje pozarządowe w procesie planowania i zapewnić im także niezbędne wsparcie w postaci odpowiednich zasobów dla wspólnego reagowania” [40]. Federal Emergency Management Agency [Federalna Agencja

Zarządzania Kryzysowego] – FEMA wskazywała, że gwarancją sukcesu działań antykryzysowych i pokryzysowych jest współpraca jednostek publicznych i prywatnych oraz samorządu lokalnego i jego koordynacja pracy z wolontariuszami, którzy pomagają potrzebującym na miejscu [41].

Niektórzy autorzy postulowali, aby w system zarządzania kryzysowego lub w jego sieć wpisać wszystkie możliwe podmioty, od instytucji publicznych po rodziny, wraz z uwzględnieniem ich szkolenia i informowania [42]. Władze Japonii włączają także przedsiębiorstwa, które uczestniczą w wypracowywaniu planów działań na rzecz ciągłości działalności produkcyjnej, do swoich planów zarządzania kryzysowego i przeciwdziałania skutkom katastrof i kryzysów. W plany te są wpisane również działania na rzecz utrzymywania relacji z partnerami zagranicznymi [43].

2.3.4. Wybrane innowacyjne przykłady rozwiązań działań antykryzysowych zakładające usieciowienie

W celu zbudowania systemu działań antykryzysowych postuluje się wdrożenie systemów wymiany informacji. Przykładem tego jest amerykański projekt zainicjowany po zamachu z 11 września 2001 r., **The Implementation Plan for the Information Sharing Environment** [Plan Wdrożenia Środowiska Wymiany Informacji] – **ISE** – zmierzający do budowy współpracy między wszystkimi szczeblami rządowymi w Stanach Zjednoczonych, z sektorem prywatnym i zagranicznymi partnerami, „w celu wykrywania, zapobiegania, zakłócania, zapobiegania i łagodzenia skutków terroryzmu na terytorium Stanów Zjednoczonych, wobec ich obywateli i wbrew ich interesom, poprzez skuteczne i wydajne dzielenie się informacjami na temat terroryzmu i bezpieczeństwa wewnętrznego”. Podkreślono, że ISE nie polega na budowie nowego systemu informacyjnego. Jego celem jest raczej dostosowanie i wykorzystanie istniejących polityk wymiany informacji, procesów biznesowych, technologii, systemów oraz promowanie kultury wymiany informacji poprzez ściślejszą współpracę [44].

Innym z amerykańskich projektów jest, **The National Information Exchange Model** [Model Krajowej Wymiany Informacji] – **NIEM** – partnerski projekt Departamentów Sprawiedliwości oraz Bezpieczeństwa Narodowego. Jego celem jest opracowywanie, rozpowszechnianie i wspieranie standardów i procesów wymiany informacji w całym systemie, które umożliwią strukturom administracyjnym skuteczne dzielenie się informacjami w sytuacjach kryzysowych, a także będą wspierać działania agencji w całym kraju [45].

The National Center for Crisis Control [Narodowe Centrum Kontroli Kryzysowej] – **NCCC** – powstał w Federacji Rosyjskiej w Ministerstwie ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Koncentruje się na wytworzeniu środowiska informacyjnego i planuje stworzyć specjalistyczny zautomatyzowany system informacji i reagowania. NCCC wspiera także interakcję informacyjną z centrami kryzysowymi w innych krajach. U podstaw decyzji o utworzeniu NCCC znalazły się postulaty rozszerzenia zakresu działalności Ministerstwa Sytuacji Nadzwyczajnych Rosji oraz konieczność wdrożenia nowych technologii i dążenia do wzrostu efektywności współpracy międzyagencyjnej. W oparciu o informacje terenowe (w tym zdjęcia i materiały

wideo) oraz na podstawie szybko sporządzanych prognoz, przygotowuje się ocenę rozwoju sytuacji kryzysowej w celu podjęcia odpowiednich decyzji. Przygotowywane są specjalne scenariusze polegające na modelowaniu różnych stanów w celu „rozegrania” różnych opcji decyzji sytuacjach kryzysu [46]. Z uwagi na federalną strukturę Rosji, NCCC usiłuje łączyć strukturę federalną z regionalną i włączać w nią także obronę obywatelską na poziomie lokalnym [47]. Warto podkreślić, że Ministerstwo Sytuacji Nadzwyczajnych ma swoje regionalne oddziały, które oddają specyfikę lokalnych systemów bezpieczeństwa i tworzą podsystemy regionalne.

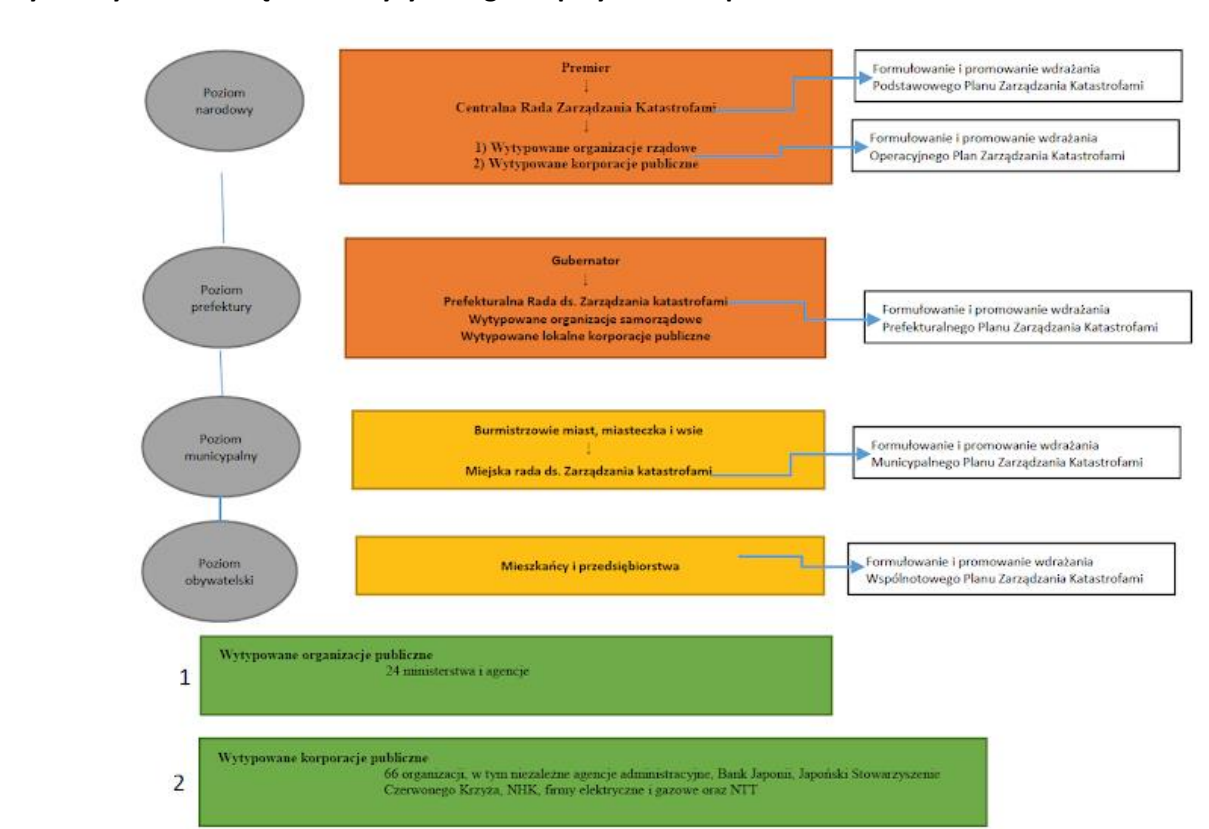
Program NATO Science for Peace and Security [Nauka dla Pokoju i Bezpieczeństwa] – SPS. Program ma przyczynić się do bezpieczeństwa, stabilności i solidarności między narodami, poprzez dostosowanie do rozwiązywania problemów najnowszej wiedzy technicznej. Współpraca, tworzenie sieci i budowanie zdolności są środkami stosowanymi do osiągnięcia tego celu. Program deklaruje m.in. sieciową współpracę rządu z biznesem i nauką [48].

LEFIS Network (Legal Framework for the Information Society) [Sieć LEFIS – Ramy prawne społeczeństwa informacyjnego]. LEFIS utworzyło 126 instytucji, które znajdują się w 44 krajach w Europie, Ameryce Południowej, Rosji, USA, Chinach i Indiach. Działania sieci są ukierunkowane na proponowanie rządowi, wymiarowi sprawiedliwości, przedsiębiorstwom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mechanizmów technicznych oraz infrastruktury komunikacyjnej, które pozwalają realizować inicjatywy zgodne z zasadami praworządności charakterystycznymi dla państwa demokratycznego. Projekt skoncentrowany jest na realizacji projektów badawczo-rozwojowych, a w szczególności na działaniach związanych z uczeniem się przez całe życie. Sieć LEFIS zmierza do tworzenia wirtualnej społeczności [49], która może działać i współpracować sieciowo również w czasie kryzysów.

Central Disaster Management Council [Centralna Rada Zarządzania podczas Katastrof] w Japonii. Rada tworzy interesującą strukturę uwzględniającą najważniejsze instytucje polityczne na szczeblu centralnym i pozostałych szczeblach administracji terenowej, takich jak prefektury, miasta i administrację lokalną. W skład tej instytucji wchodzi organizacje publiczne, NGOsy oraz podmioty reprezentujące przedsiębiorców. W ramach systemu zarządzania kryzysowego opracowuje się sektorowe plany kryzysowe, w tym plan dla społeczności lokalnych – Community Disaster Management Plan [Wspólnotowy Plan Zarządzania podczas Katastrof], opracowany przez mieszkańców, biznes i wolontariuszy [50]. Krytycy japońskiego systemu zarządzania kryzysowego zwracają jednak uwagę, że jest on obciążony tradycyjnymi dla tego kraju dysfunkcjami w postaci nadmiernego biurokratyzowania i wydłużenia procesu decyzyjnego [51].

Poniżej przedstawiono uproszczony schemat systemu zarządzania kryzysowego w Japonii, który uwzględnia uczestnictwo podmiotów niepublicznych. Japonia może być ciekawym punktem odniesienia z uwagi na problem różnego rodzaju sytuacji kryzysowych z którymi się boryka. Pomimo tradycyjnej biurokratyzowanej i zhierarchizowanej kultury organizacyjnej dostrzeżono tam potrzebę partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu kryzysowym.

Rys. 3. Systemu zarządzania kryzysowego na przykładzie Japonii



Źródło: *Disaster Management in Japan 2015*, s. 8.

Church Agencies Network Disaster Operations [Kościelna Sieć Agencji Działań podczas Katastrof]. Organizacje religijne i kościoły także mogą być włączone w walkę z COVID-19. Podkreśla się rolę tego typu sieci w przekazywaniu informacji oraz ich możliwości organizacyjne. Podmioty tego typu mogą mobilizować społeczności, poprzez wykorzystywanie własnych kanałów informacyjnych, mogą pośredniczyć w budowaniu zaufania pomiędzy rządem a społeczeństwem, mobilizować wolontariuszy oraz posiadają zaplecze do wykorzystania w razie zagrożenia (często personel przeszkolony ratowniczo, np. pielęgniarki-zakonnice), mogą zapewniać opiekę psychologiczną oraz łagodzić napięcia społeczne [52].

Connecting Business Initiative [Inicjatywa Łączenia Biznesu]. Sieć powiązań biznesu sektora prywatnego. Utworzona podczas Światowego Szczytu Humanitarnego w maju 2016 r. i nastawiona na budowanie sieci między podmiotami sektora prywatnego na wypadek sytuacji kryzysowych. Wspiera przygotowania do reagowania na katastrofy i przeciwdziałania ich skutkom poprzez integrację prywatnych sektorów i międzynarodowych mechanizmów zarządzania katastrofami. Sieć w ramach walki z COVID-19 wspierała regionalne i lokalne działania poprzez wsparcie dla NGO, informację, produkcję i dostawy sprzętu medycznego, dystrybucję materiałów pierwszej potrzeby i spożywczych (np. dzięki wykorzystywaniu supermarketów) [53].

2.4. Doświadczenia międzynarodowe walki z COVID-19 dla systemu zarządzania kryzysowego

2.4.1. Wzmocnienie centralizacji zarządzania kryzysowego z podkreśleniem roli struktur lokalnych

Większość doświadczeń międzynarodowych walki z COVID-19 wskazywało na potrzebę koordynacji działań kryzysowych na szczeblu centralnym, które miały być kluczowe w walce z zagrożeniem, co udowodniły działania Chin czy Australii. W Niemczech główny ciężar zarządzania kryzysowego i ochrony ludności podczas epidemii spoczywa na krajach związkowych. Do ich kompetencji należy reakcja na stan klęski żywiołowej zarówno w sferze egzekutywy, jak i prawodawstwa. Możliwość wprowadzenia stanu nadzwyczajnego uregulowana jest odrębnie dla każdego landu w ustawach krajowych. Różne tempo wprowadzania ograniczeń kontaktów społecznych (przede wszystkim zamykania szkół, zakazu organizowania imprez oraz ograniczania poruszania się w przestrzeni publicznej) przez kraje związkowe zintensyfikowało debatę o potrzebie zwiększenia kompetencji centrum federalnego kosztem landów w zakresie zarządzania kryzysowego. Rozważania o konieczności większej centralizacji w systemie federalnym Niemiec trwają od dłuższego czasu, ale dotychczas ograniczały się głównie do systemu szkolnictwa oraz postulatów zwiększenia uprawnień federacji w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego. Postulowane rozwiązania napotkają jednak na opór landów [54].

OECD wskazywało, że rządy szczebla niższego niż krajowy odgrywały kluczową rolę w mobilizowaniu narzędzi cyfrowych w celu skuteczniejszego śledzenia pandemii i testowania oraz informowania o podejmowaniu decyzji na wszystkich poziomach. Skoordynowana reakcja wszystkich szczebli administracji może zminimalizować błędy w zarządzaniu kryzysowym [55].

2.4.2. Przejrzystość informacji jako źródło skutecznych działań

Generalnie w wymiarze ogólnego przygotowania do działań kryzysowych w przestrzeni międzynarodowej podkreślano zaskoczenie i ogólne nieprzygotowanie informacyjne na wypadek pandemii, będące brakiem ogólnej świadomości skali zagrożenia. W tym kontekście w porównaniu z Unią Europejską dużo lepiej wyglądały działania Chin, które były w stanie szybko reagować i np. wybudować modułowe szpitale na kilka tysięcy pacjentów [56]. Widać to doskonale porównując również działania europejskie z działaniami władz Tajwanu, które mając doświadczenia z SARS powołały Narodowe Centrum Zarządzania Zdrowiem, jako wyspecjalizowaną jednostkę w ramach organizacji odpowiedzialnej za zarządzanie klęskami żywiołowymi. Ich działania były natychmiastowe i kompleksowe, m.in. w zakresie zbierania i analizy danych, czy też działań bardziej spektakularnych. Przykładem takiego działania była reakcja tajwańskich służb, które zaraz po ogłoszeniu przez WHO informacji o powszechnym zapaleniu płuc o nieznanym przyczynie w Wuhan, udały się tam i już na pokładach samolotów zbierały dane i oceniały stan zdrowia pasażerów [57].

Przykład działań antykryzysowych wobec COVID-19 w Niemczech wskazuje, że przejrzystość i właściwe informowanie społeczeństwa często decyduje o skuteczności działań

antykryzysowych. Transparentność działań i procesu informacyjnego buduje zaufanie do systemu działań antykryzysowych i jego poszczególnych elementów [58]. Bardzo wiele organizacji międzynarodowych podkreślało wagę wymiany informacji o zagrożeniu i modelach walki z nim w wymiarze regionalnym i międzynarodowym oraz lokalnym. Wielostronna i wielopoziomowa wymiana rzetelnych informacji pomiędzy różnego typu podmiotami zaangażowanymi w kryzys epidemiologiczny przyczynia się do poszukiwania i wypracowywania optymalnych rozwiązań w zakresie ograniczania i niwelacji zagrożenia [59]. Błędy popełnione w związku z brakami takiej współpracy w tym aspekcie były często jednym z głównych przedmiotów krytyki i nie budowały zaufania do władz, czego przykładem były kuriozalne wypowiedzi prezydenta USA o tym jak walczyć z zakażeniami [60].

Jednocześnie wskazywano na rolę społeczeństwa obywatelskiego wobec dezinformacji w okresie pandemii i prób wykorzystywania tego kryzysu dla wzmocnienia kontroli obywateli przez rządy. Przykłady takie były notowane np. na Węgrzech (nowe prawo karzące za dezinformację), Brazylii i innych krajach. W Polsce NGOsy informowały o rozwijających się wśród społeczeństwa teoriach spiskowych na temat źródeł COVID-19 [61].

2.4.3. Elastyczność i kompleksowość działań

Kolejnym elementem zapewniającym skuteczność działań antykryzysowych było zbudowanie mechanizmów elastycznej współpracy pomiędzy elementami systemu antykryzysowego oraz implementacja uniwersalnych, wystandaryzowanych rozwiązań [62]. Zwracano uwagę, że kraje, w których społeczeństwa poddawały się zarządzeniom ogólnym były bardziej zdyscyplinowane, zdawały się radzić sobie lepiej z zagrożeniem pandemią [63]. Przykładem dobrego systemu komunikowania zagrożeń, monitorowania ich i podejmowania adekwatnych i elastycznych działań (od surowych obostrzeń do ich stopniowego znoszenia) była Nowa Zelandia [64].

Eksperci z różnych dyscyplin naukowych zwracali uwagę na możliwe zmiany w życiu społecznym w wymiarze regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Wskazywano m.in., że pandemia wymusi zmiany w kierunku mniejszego indywidualizmu na rzecz rozwiązań solidarnościowych. Uświadomiła bowiem skalę powiązań społecznych i wzajemną zależność różnego rodzaju podmiotów. Uświadomiła także znaczenie większej integracji społecznej i roli różnych elementów i podmiotów społecznych oraz powiązań między nimi. Jedni eksperci wskazywali na znaczenie roli struktur centralnych w walce z zagrożeniem, inni na odnowienie znaczenia inicjatyw oddolnych, sieci powiązań społecznych i komunitaryzmu [65].

2.4.4. Aktywizacja obywatelska i wolontariacka

Walka z zagrożeniem COVID-19 wskazuje na kluczową rolę aktywizacji obywatelskiej i działań wolontariuszy, czego przykładem tego może być akcja szycia maseczek i produkcji innych potrzebnych materiałów Polsce. Organizacja Narodów Zjednoczonych podkreślała, że zapotrzebowanie na wykwalifikowanych specjalistów i obywatelskie zaangażowanie w reakcję na zagrożenia jest kluczowe w każdym kryzysie [66]. Carnegie Endowment for International Peace [Fundacja Carnegie na Rzecz Pokoju Międzynarodowego] w swym raporcie zauważała

m.in., że pandemia oprócz negatywnych skutków, katalizuje także nowe formy mobilizacji obywatelskiej. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w wielu krajach, zarówno demokratyczne, jak i niedemokratyczne, występują wobec pandemii w bardziej lub mniej kompleksowy sposób. Wypełniają one luki pozostawione przez rządy, aby zapewnić niezbędne usługi, rozpowszechniać informacje o wirusie i chronić grupy marginalizowane. W niektórych obszarach współpracują one z przedsiębiorstwami i władzami publicznymi w celu wspierania lokalnych społeczności i tworzą nowe koalicje wobec częstych zaniechań ze strony rządów [67]. Wskazuje się także na znaczenie pobudzenia aktywności lokalnej dla budowy i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i możliwości wykorzystania tego ożywienia dla wzmocnienia społecznego zaangażowania w sprawy państwa [68]. Na podobne kwestie zwraca uwagę wiele organizacji, jak np. Open Government Partnership [Otwarte Partnerstwo Rządowe], dodając, że skuteczna walka z COVID-19 opiera się na budowaniu kanałów komunikacji i zaufania pomiędzy strukturami rządowymi, społeczeństwem obywatelskim, obywatelami i sektorem prywatnym [69].

Jednocześnie w wielu informacjach międzynarodowych pojawiały się tezy o wzroście negatywnych zjawisk społecznych podczas pandemii COVID-19. Przykłady współpracy, opieki i zbiorowego zaangażowania są mniej widoczne w historii pandemii niż przykłady egoizmu, strachu i indywidualizmu. Jednak te zjawiska jeszcze bardziej unaoczniały potrzebę odpowiedniego przygotowania społeczeństw [70]. AGE Platform Europe – europejska sieć organizacji non profit, na podstawie pandemii COVID-19 wskazywała na konieczność wzmacniania solidarności społecznej w dobie kryzysu i promocji dobrych praktyk, np. aktywizacji społeczności sąsiedzkich, wolontariatu, rozwoju sieci kontaktów na portalach społecznościowych [71].

[1] Eikenberry A.M., Arroyave V., Cooper T., *Administrative Failure and the International NGO Response to Hurricane Katrina*, "Public Administration Review", December 2007, Special Issue, s. 165.

[2] Tyshenko M.G., Paterson C., *SARS Unmasked: Risk Communication of Pandemics and Influenza in Canada*. Montreal [Que.]: MQUP; 2010.

[3] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 306.

[4] Galindo F., Guidotti M., Gulevich V., Gursky E., Kolesnikov S., Koptilov S., LaPorte R., Linkov F., Ranghieri M., Rossodivita A., Shubnikov E., Stikova E., Trufanov A., Vynograd N., *Information Sharing in Knowledge Society*, [in:] Trufanov A.A., Rossodivita A., Guidotti M., *Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats*. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 18.

[5] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 262.

[6] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 160.

[7] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 161.

[8] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 164.

[9] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 165.

[10] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 267.

[11] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 302.

[12] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 166.

- [13] Young-McLeary K., Mazzuchi T.A., Sarkani S., *Large-Scale Disaster Response Management: Social Media and Homeland Security*, [in:] *Social Media and the Transformation of Interaction in Society*, J.P. Sahlin ed., The George Washington University 2015, s. 96.
- [14] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 263.
- [15] AL KM 27.01.2009 Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland, <https://feuerwehr.reutlingen.de/ceasy/resource/?id=17345-0&download=1>
- [16] Galindo i in. (2010), op.cit., s. 17.
- [17] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 359.
- [18] Geckeler A., *Warum länderübergreifendes Katastrophen- und Krisenmanagement so wichtig ist*, "Crisis Prevention" 4/2018, <https://crisis-prevention.de/innere-sicherheit/warum-laenderuebergreifendes-katastrophen-krisenmanagement-so-wichtig-ist.html>
- [19] Hanfling D., Altevogt B.M., Viswanathan K., Gostin L.O., Editors, *Crisis Standards of Care A Systems Framework for Catastrophic Disaster Response*, Volume 2: State and Local Government, The National Academy Press, Washington 2001, s. 9.
- [20] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 167.
- [21] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 168.
- [22] Unit Two: How Communities and States Deal with Emergencies and Disasters, FEMA, s. 5, https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is7unit_2.pdf
- [23] Hanfling i in. 2001, op.cit., s. 11-12.
- [24] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 267.
- [25] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 359.
- [26] Rossodivita A., Trufanov A., *The Need of Preparing Regional Leaders with the Knowledge, Training and Instruments for Information Sharing and Decision-Making against Biological Threats and Pandemics. Preparing for the Next Pandemic*, [in:] Trufanov AA, Rossodivita A, Guidotti M. *Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats*. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 9.
- [27] Brody S., *Ecosystem Planning in Florida: Solving Regional Problems Through Local Decision-Making*. Farnham: Routledge; 2008, s. 34.
- [28] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 128.
- [29] Brody 2008, op.cit., s. 35.
- [30] Rossodivita i Trufanov 2010, op.cit., s. 7.
- [31] Rossodivita i Trufanov 2010, op.cit., s. 7.
- [32] White Paper on Disaster Management 2019, Chapter 1 Current Disaster Risk Management Policies, Disaster Management in Japan, s. 64, www.bousai.go.jp/en/documentation/white_paper/pdf/PI1-1.pdf.
- [33] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 267.
- [34] Rossodivita i Trufanov 2010, op.cit., s. 3.
- [35] Rossodivita i Trufanov 2010, op.cit., s. 5.
- [36] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. 277.
- [37] Tyshenko i Paterson 2010, op.cit., s. s. 128.
- [38] Thomson N., Riley D., Bergenstrom A., Carpenter J., Zelitchenko A., *From conflict to partnership: growing collaboration between police and NGOs in countries with concentrated epidemics among key populations*, "Journal of the International AIDS Society", 2016, 19 (Issue 3), s. 3.
- [39] Shubnikov E., Linkov F., Trufanov A., LaPorte R., *The Supercourse: Former Soviet Union Countries Practice* [in:] Trufanov A.A., Rossodivita A., Guidotti M., *Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary*

Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 160.

[40] Eikenberry, Arroyave i Cooper 2007, op.cit., s. 166.

[41] Unit Two: How Communities and States Deal with Emergencies and Disasters, FEMA, s. 1, https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is7unit_2.pdf

[42] Young-McLeary, Mazzuchi i Sarkani 2015, op.cit., s. 96.

[43] *Disaster Management in Japan*, Cabinet Office of Japan, 2015, s. 43, www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf

[44] Galindo i in. (2010), op.cit., s. 19.

[45] Galindo i in. (2010), op.cit., s. 19.

[46] Galindo i in. (2010), op.cit., s. 19.

[47] Цели и задачи ЦУКС, <https://52.mchs.gov.ru/glavnoe-upravlenie/sily-i-sredstva/centr-upravleniya-v-krizisnyh-situaciyah/celi-i-zadachi-cuks>

[48] Galindo i in. (2010), op.cit., s. 20.

[49] Galindo F., *Governance in Counteracting Natural and Man-Made Disasters: the LEFIS Network as Example* [in:] Trufanov AA, Rossodivita A, Guidotti M. *Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats*. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 42-45.

[50] *Disaster Management in Japan* 2015, op.cit., s. 9.

[51] Sakaki A., Lukner K., *Introduction to Special Issue. Japan's Crisis Management amid Growing Complexity: In Search of New Approaches*, "Japanese Journal of Political Science, 14 (2), 2013, s. 160.

[52] Church Agencies and Local Faith Actors in COVID 19 Humanitarian Response, Can Do, April 2020, www.icvanetwork.org/system/files/versions/200401%20Role%20of%20Churches%20and%20FBOs%20in%20COVID%20response_FINAL%5B2%5D.pdf

[53] COVID-19 response by CBI supported networks, Connecting Business Initiative, 22.04.2020, www.connectingbusiness.org/CBinetworks-response-COVID-19

[54] Frymark K., *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, Analizy OSW, 25.03.2020, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii

[55] *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Policy Responses to Coronavirus (Covid-19), www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government/

[56] Herszenhorn D.M., Wheaton S., *How Europe failed the coronavirus test. Contagion's spread is a story of complacency, overconfidence and lack of preparation*, "Politico", 7.04.2020, www.politico.eu/article/coronavirus-europe-failed-the-test/

[57] P. Kubisiak, Jak Tajwan zwycięża z koronawirusem?, www.ican.pl/b/jak-tajwan-zwycieza-z-koronawirusem/PE5r4MFwP

[58] Goßner Ch., How Germany's 'black sheep' became a model for its COVID-19 response, Euractiv 23.04.2020, www.euractiv.com/section/coronavirus/news/how-germanys-black-sheep-became-a-model-for-its-covid-19-response/

[59] Np.: Covid-19: Making data and models open is part of the fight against it – governments must act now, Open Data Institute 16.03.2020, <https://theodi.org/article/covid-19-making-data-and-models-open-is-part-of-the-fight-against-it-governments-must-act-now/>

[60] Forgey Q., 'Maybe our best work': Trump praises his coronavirus response, "Politico", 6.05.2020, www.politico.eu/article/maybe-our-best-work-donald-trump-praises-us-coronavirus-pandemic-response/

- [61] Brechenmacher S., Carothers T., Youngs R., *Civil Society and the Coronavirus. Dynamism Despite Disruption*, Carnegie Endowment for International Peace, 21.04.2020, <https://carnegieendowment.org/2020/04/21/civil-society-and-coronavirus-dynamism-despite-disruption-pub-81592>
- [62] Goßner 2020, op.cit.
- [63] Pacewicz P., *Polska-Czechy-Rumunia. Identyczne wykresy. Koronawirus nie radzi sobie z postkomuną*, OKO Press 11.04.2020, <https://oko.press/polska-czechy-rumunia-identyczne-wykresy-koronawirus-nie-radzi-sobie-z-postkomuna/>
- [64] Morris R., *What COVID-19 is Teaching Us About Crisis Management*, Palladium May 06 2020, <https://thepalladiumgroup.com/news/What-COVID-19-is-Teaching-Us-About-Crisis-Management>
- [65] Coronavirus Will Change the World Permanently. Here's How. A crisis on this scale can reorder society in dramatic ways, for better or worse. Here are 34 big thinkers' predictions for what's to come, Politico 19.03.2020, www.politico.com/news/magazine/2020/03/19/coronavirus-effect-economy-life-society-analysis-covid-135579
- [66] UN Volunteers join COVID-19 response, UN Volunteers 1.04.2020, <https://www.unv.org/News/UN-Volunteers-join-COVID-19-response>
- [67] Brechenmacher, Carothers i Youngs, 2020, op.cit.
- [68] Brechenmacher, Carothers i Youngs, 2020, op.cit.
- [69] Collecting Open Government Approaches to COVID-19, Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/
- [70] Khan S., *Pandemics act on social fault lines: lessons for COVID-19 from HIV and AIDS*, The Conversation, 23.03.2020, <https://theconversation.com/pandemics-act-on-social-fault-lines-lessons-for-covid-19-from-hiv-and-aids-134251>
- [71] COVID-19: good practices/initiatives, AGE Platform Europe, 2.04.2020, www.age-platform.eu/age-news/covid-19-good-practices-initiatives

Rozdział 3. Regionalne Sieci Adaptacji – konceptualizacja

3.1. Kontekst powstania RSA

Rolą administracji publicznej, działającej w imieniu władz publicznych (samorządowych, rządowych i państwowych), jest świadczenie usług publicznych na rzecz społeczeństwa, jego wspomaganie w rozwiązywaniu napotkanych problemów, oraz zapewnienie mu poczucia bezpieczeństwa. To ostatnie nabiera szczególne znaczenia w czasach pandemii. W sytuacji tak wielowymiarowego kryzysu bez pełnej mobilizacji struktur państwa i aktywności społecznej sprostanie wyzwaniom z niego wynikającym byłoby niemożliwe. Z tego powodu istnieje potrzeba utworzenia Regionalnych Sieci Adaptacji (RSA), jako elementu stanowiącego uzupełnienia Systemu Zarządzania Kryzysowego (SZK). RSA to mechanizm współpracy lokalnych i regionalnych partnerów samorządowych, gospodarczych, pozarządowych, naukowych i medialnych, a także tych terenowych jednostek rządowych (urzędów, agencji, funduszy itp.), które formalnie nie są częścią systemu zarządzania kryzysowego, a mogą istotnie wzmacniać jego potencjał.

Potencjały, którymi dysponują sektor gospodarczy oraz sektor organizacji pozarządowych (wiedza, kompetencje, zasoby, zaangażowanie, sieci kontaktów) są komplementarne względem systemu zarządzania kryzysowego. Działania podejmowane w sytuacjach kryzysowych wykazały, że sąsiedzka pomoc, inicjatywy mieszkańców, przedsięwzięcia organizacji pozarządowych, spontaniczne działania biznesu, zaangażowanie ekspertów i jednostek naukowych oraz mediów stanowią istotne uzupełnienie działań sektora publicznego. Mogą one także znacząco ograniczyć jego dysfunkcje. Dzięki lokalnemu, a jednocześnie sieciowemu i otwartemu charakterowi umożliwiają one szybkie reagowanie, trafniejszej diagnozowanie potrzeb, oraz innowacyjne rozwiązania.

Stworzenie struktury RSA dostosowanej do różnych partnerów oraz do specyfiki warunków sytuacji nadzwyczajnej, wymagającej szybkich i skutecznych mechanizmów działania, w oparciu o lokalnie i regionalne zasoby przyczyni się do wzmocnienia formalnych struktur systemu zarządzania kryzysowego. Przedstawiony w tym opracowaniu model RSA może posłużyć jako podstawa do implementacji jego założeń w konkretnych warunkach lokalnych i regionalnych.

Mając na uwadze dysfunkcje obecnego systemu zarządzania kryzysowego proponuje się wprowadzenia rozwiązania wobec niego komplementarnego, jakim będzie RSA. W ten sposób możliwe będzie wyeliminowanie ograniczeń SZK poprzez wykorzystanie potencjału tkwiącego w RSA.

3.2. Definicja RSA i jej podstawy prawno-organizacyjne

Regionalne Sieci Adaptacji w sensie formalnym to konstrukcja zaprojektowana w celu wzmocnienia Systemu Zarządzania Kryzysowego, wspomagająca jego funkcjonowanie w zakresie identyfikacji zagrożeń, programowania działań, koordynacji procesu ich realizacji poprzez animowanie, integrowanie i optymalne wykorzystanie zasobów lokalnych.

Regionalne Sieci Adaptacji w sensie praktycznym to uzupełnienie i wsparcie Systemu Zarządzania Kryzysowego o mechanizmy właściwej koordynacji działań lokalnych aktorów publicznych, społecznych i gospodarczych oraz integrację posiadanych przez nich zasobów celem skuteczniejszego, efektywniejszego i bardziej elastycznego zarządzania potencjałem w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych, w tym zwiększania jego zdolności adaptacyjnych.

U podstaw RSA znajdują się dwojakiego rodzaju regulacje prawne. Pierwsze z nich dotyczą działania podmiotów i instytucji w wyodrębnionych siedmiu sektorach modelu RSA. Są to regulacje określające ich naturę prawną (zadania i kompetencje, prawa i obowiązki itd.); Drugą grupę przepisów stanowią regulacje, które wychodzą poza wyodrębnione w modelu RSA sektory i dotyczą relacji pomiędzy aktorami RSA lokującymi się w trzech sektorach: a) publicznym, b) gospodarczym, c) pozarządowym.

Mając na uwadze powyższe, nie jest konieczne ani celowe wskazywanie rozwiązań prawnych konstytuujących funkcjonowanie poszczególnych aktorów modelu RSA (wyżej wymieniona pierwsza grupa przepisów). Nie zajmujemy się także tymi rozwiązaniami, które są wykorzystywane w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Przedmiotem zainteresowania tego opracowania są natomiast rozwiązania, dzięki którym można integrować i wzmacniać potencjał aktorów działających w poszczególnych sektorach, tworząc różnego rodzaju powiązania sieciowe, celem wsparcia struktur państwa w walce z sytuacjami kryzysowymi.

Wielość i różnorodność podmiotów występujących w modelu RSA powodują, że przywołane podstawy prawne są tylko pewnymi wskazówkami kierunkowymi. Regulacjami prawnymi, które w sposób zasadniczy determinują określone sposoby i formy współpracy, są przede wszystkim te dotyczące zlecania, realizacji i finansowania zadań publicznych, w tym z zakresu zamówień publicznych, działalności organizacji pozarządowych czy finansów publicznych.

3. 3. System Zarządzania Kryzysowego a RSA

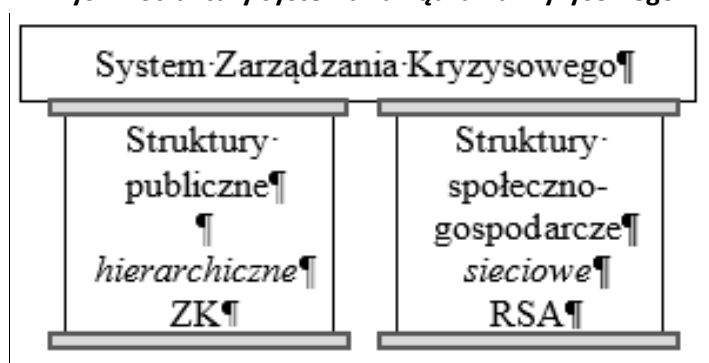
Regionalna Sieć Adaptacji to komplementarne wsparcie Systemu Zarządzania Kryzysowego mająca na celu wzrost efektywności, skuteczności i większej responsywności tego ostatniego. SZK jest systemem zhierarchizowanym, którego funkcjonowanie opiera się na administracyjnych relacjach nadrzędności – podległości. Funkcjonowanie SZK i jego poszczególnych elementów bazuje na wskazanych ustawowo podmiotach i przypisanym im w tym zakresie zadaniach i kompetencjach. Powoduje to, że system ten jawi się jako sztywny i biurokratyzowany, oparty na ustawowych i odgórnych nakazach. Z kolei RSA opiera się na lokalnej, często spontanicznej inicjatywie. Dlatego, tak jak SZK można uznać za system podstawowy (formalno-organizacyjne ramy współpracy), tak RSA ma być systemem

wspierającym i aktywizującym jego działania. Jego funkcjonowanie zasadniczo opierać się będzie na aktywności społecznej, na wykorzystaniu potencjału różnych podmiotów i instytucji, lokalnie zakorzenionych, nie będących w systemie SZK.

Zasadnicza różnica między SZK i RSA przejawia się w sposobie ich konstrukcji. SZK to struktura formalnoprawna z precyzyjnie określonymi funkcjami i zależnościami, natomiast RSA to sieć wielowymiarowych powiązań. Wykorzystanie potencjału podmiotów RSA niesie za sobą korzyść zarówno dla podmiotów włączonych w SZK (wsparcie w realizacji nałożonych na nich ustawowych zadań i kompetencji), jak i dla samych podmiotów RSA (w znacznej mierze reprezentujących czynnik społeczny/obywatelski), które będą mogły aktywnie i świadomie włączyć się i uczestniczyć w działaniach. Podmioty RSA będą zainteresowane sprawnym i efektywnym reagowaniem na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe, niejednokrotnie minimalizując w ten sposób swoje własne straty. To może wymuszać na podmiotach administracji publicznej, a zwłaszcza na podmiotach lokalnych, odpowiednie przygotowanie i reagowanie „w chwili próby”.

Wykorzystanie struktur SZK jako szkieletu, na którym zostaną zbudowane RSA, ułatwi również proces wdrożeniowy. W założeniu model RSA ma być uzupełnieniem i wsparciem dla istniejącego SZK. W modelu RSA koordynacja lokowana jest po stronie samorządu terytorialnego. Mandat wyborczy, formalne uprawnienia i dostęp do zasobów predysponują go, do rozpoczęcia procesu tworzenia RSA. Z kolei inicjatywa oddolna sektora społeczno-gospodarczego będzie szczególnie cenna jako wyraz zaangażowania i chęci współpracy społeczeństwa. Zasadniczo jest on oparty na formach dwustronnego współdziałania angażującego potencjały różnych aktorów (publicznych, społecznych i gospodarczych). RSA nie jest systemem konkurencyjnym i oddzielnym od SZK. Jest to propozycja swobodnego drugiego filaru, na którym powinien opierać się sprawny i skuteczny system działania w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych.

Rys. 4. Struktury systemu zarządzania kryzysowego

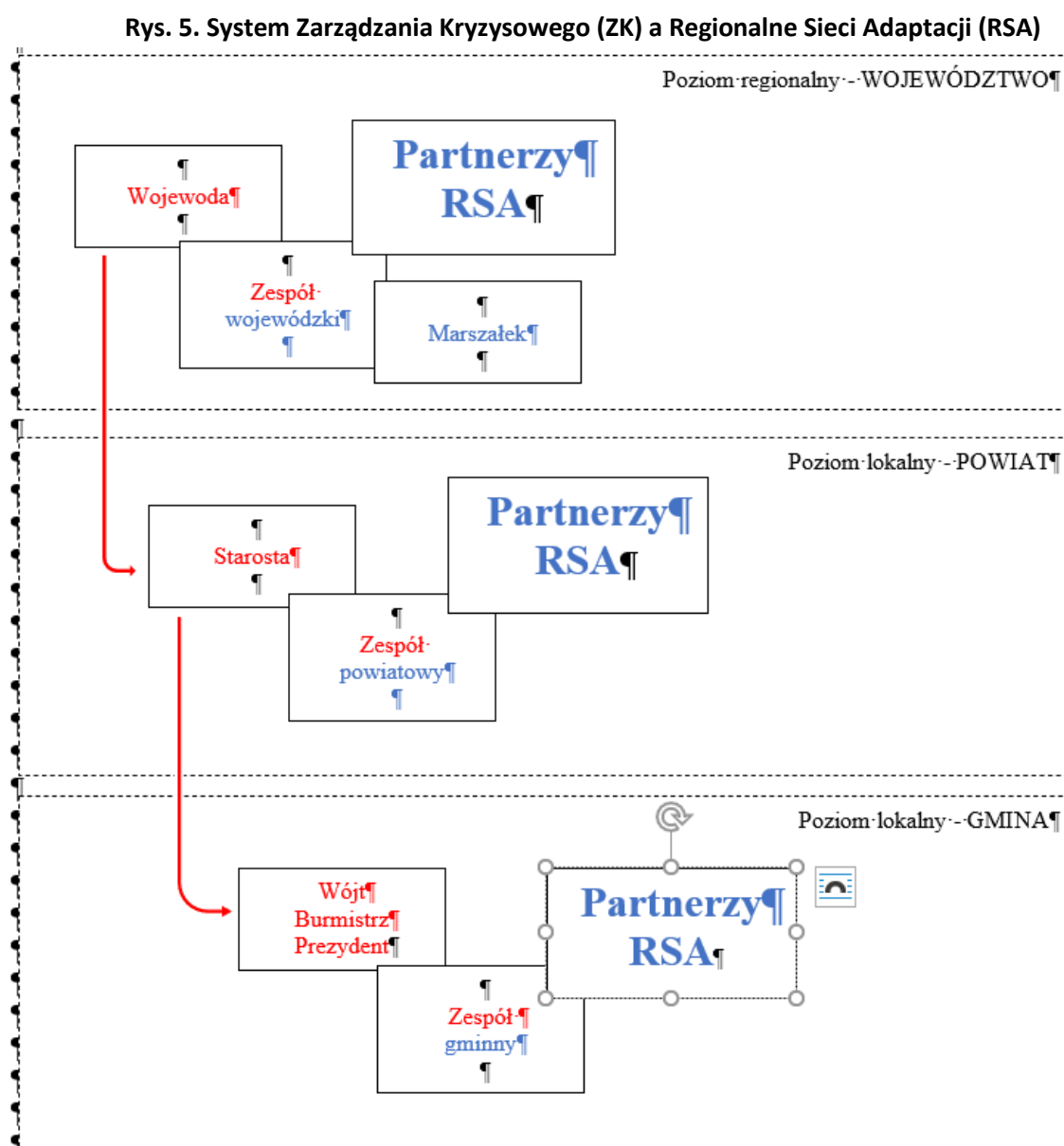


Dla sprawności działania RSA konieczne jest czytelne rozdzielenie jego różnych funkcji i ich powiązanie z SZK:

1. poziom regionalny – programowanie, konsultacje,
2. poziom powiatowy – koordynacja/wdrażanie,
3. poziom gminny – wdrażanie.

Zgodnie z tą logiką, działania strategiczno-programowe RSA (angażujące partnerów o regionalnym oddziaływaniu) powinny być zlokalizowane na poziomie województwa, jako wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego. Działania koordynacyjne powinny być domeną zespołów powiatowych, a wdrożeniowe zespołów gminnych. Zważywszy jednak na różne rodzaje sytuacji kryzysowych oraz zróżnicowany potencjał ośrodków gminnych – w części przypadków to na poziomie powiatowym powinny być wdrażane najważniejsze działania. Przemawia za tym znacznie większe doświadczenie powiatów (w porównaniu do gmin) w SZK.

Poniższy schemat obrazuje relacje podmiotowe pomiędzy aktorami Systemu Zarządzania Kryzysowego a partnerami Regionalnej Sieci Adaptacji, na poziomach regionalnym (województwa) i lokalnym (powiaty i gminy).



3.4. Wartości/cele RSA

Podstawowymi wartościami, tworzącymi podstawy normatywne RSA, są zasady:

1. **subsydiarności** pojmowanej jako aktywizacja i integracja zasobów partnerów lokalnych o zróżnicowanych zasobach, stanowiących wartościowe uzupełnienie działań na rzecz ograniczania negatywnych konsekwencji sytuacji kryzysowych;
2. **decentralizacji** rozumianej jako włączanie partnerów lokalnych w realizację zadań publicznych z zakresu reagowania na sytuacje kryzysowe;
3. **dialogiczności** traktowanej jako forma współpracy podmiotów konstytuujących KSZ i RSA w oparciu o zaufanie i podzielane rozumienie interesu publicznego;
4. **współzarządzania** rozumianego jako mechanizm horyzontalnego i wertykalnego uzgadniania i współdziałania aktorów o różnych zasobach i statusach formalnych w celu budowania potencjału adaptacji wspólnot lokalnych i regionalnych w sytuacjach kryzysowych;
5. **inkluzywności** czyli możliwość włączenia w RSA nowych aktorów respektujących wartości i reguły działania RSA przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii.

Działania RSA mają służyć:

- **określeniu lokalnych standardów działania** w zależności od natury i stopnia zagrożenia, rozluźniania lub zaostrzania restrykcji, w tym przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonywania zadań publicznych;
- **zapewnieniu przepływu informacji**, zarówno wewnątrz struktur zarządzania kryzysowego, jak i w obrębie społeczności lokalnych/regionalnych, w tym gromadzenie i utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- **informowaniu o sytuacjach wymagających szybkiej reakcji** i niezwłocznego podejmowania decyzji;
- **wdrożeniu modelu organizacji uczącej się** celem aktualizowania założeń i doskonalenia mechanizmów działania RSA;
- **monitorowaniu, analizowaniu i prognozowaniu** rozwoju zagrożeń na obszarze gminy/powiatu/regionu;
- **wymianie doświadczeń** z innymi RSA.

3.5. Aktorzy RSA

Aktorami RSA są:

1. terenowe jednostki administracji rządowej oraz terenowe jednostki organów państwowych, a także inne podmioty i instytucje publiczne nie będące częścią administracji rządowej lub samorządowej (zaliczamy do nich m.in.: urzędy wojewódzkie, administracja zespolona i niezespolona, państwowe osoby prawne, oddziały terenowe agencji rządowych, rządowe fundusze celowe w terenie; oddziały Narodowego Banku Polskiego, delegatury Najwyższej Izby Kontroli, okręgowe inspektoraty Państwowej

Inspekcji Pracy, biura pełnomocników terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich, administracja sądowa).

2. Administracja samorządowa oraz organy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym (zaliczamy do nich samorządy wojewódzkie, powiatowe, gminne i ich związki; samorządowe jednostki organizacyjne; sołtysi; stowarzyszenia i fora samorządowe; Regionalne Izby Obrachunkowe; Samorządowe Kolegia Odwoławcze).
3. Samorządy zawodowe (samorządy zawodowe *sensu stricto*; regionalne/krajowe fora, zrzeszenia samorządów zawodowych).
4. Sektor obywatelski (podmioty działające w poszczególnych sferach pożytku publicznego, jak stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, regionalne porozumienia NGO, niesformalizowane inicjatywy społeczne).
5. Przedsiębiorcy i ich partnerzy (przedsiębiorcy – kluczowe podmioty z danego sektora gospodarki, organizacje gospodarcze, organizacje pracodawców, związki zawodowe).
6. Nauka, edukacja i eksperci (uczelnie; regionalne i lokalne think tanki, szkoły i firmy szkoleniowe, eksperckie organizacje branżowe, biblioteki itp.).
7. Informacja i komunikacja (media, w tym media społecznościowe, portale, sektor reklamy itp.).

RSA ze względu na swój sieciowy charakter powinien angażować szerokie grono aktorów. Sieci mają służyć przede wszystkim mieszkańcom, rozumianym jako lokalne i regionalne społeczności, poprzez przyczynienie się do skuteczniejszej walki z kryzysem i jego następstwami. Rola aktorów sieci będzie znacząco zróżnicowana w zależności od sytuacji kryzysowej, jak i specyfiki samych aktorów. Od (1) bezpośredniego udziału w działaniach antykryzysowych, poprzez (2) wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem, (3) zaangażowanie w ograniczanie skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, czy też (4) inne działania wspierające.

Ze względu na zróżnicowane i znaczące konsekwencje sytuacji kryzysowych oraz szerokie grono partnerów RSA, wskazane jest aby w ramach działania sieci (walka z kryzysem i/lub jego skutkami) dokonywać analizy interesariuszy z wykorzystaniem macierzy RACI. Zdiagnozowanie takich zmiennych jak: zainteresowanie i wpływ aktorów na daną sytuację oraz możliwość wpływu RSA na aktora – pozwoli wyznaczyć i przypisać właściwe role poszczególnym grupom (Realizatorzy, Odpowiedzialni, Konsultowani, Informowani). Będzie o tym mowa w dalszej części opracowania.

3.6. Funkcje RSA

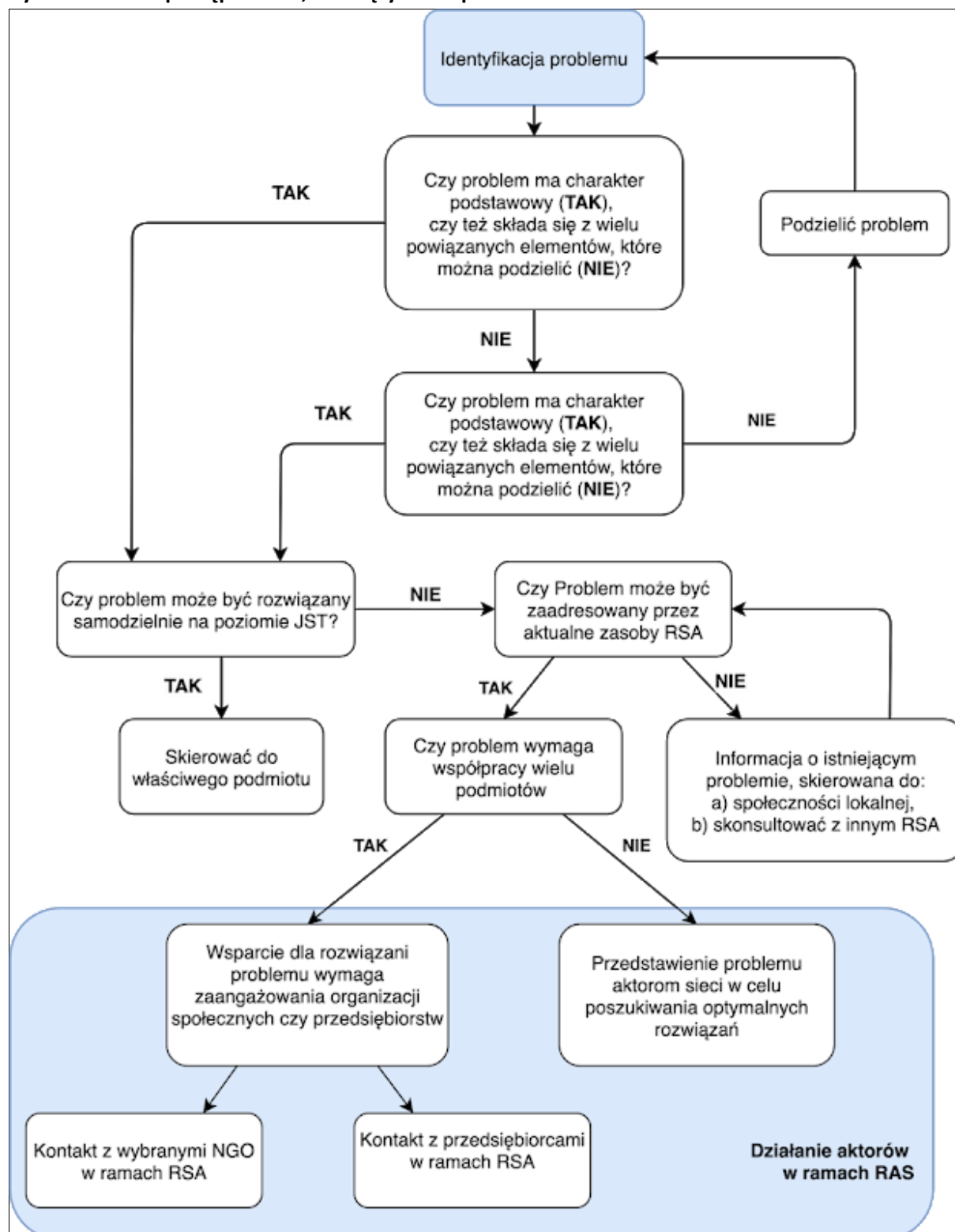
Immanentną cechą RSA jest ich otwartość i inkluzywność, zatem grono ich aktorów nie jest zamknięte, sieć w ramach rozwoju (uczenia się) powinna się poszerzać. Jednocześnie RSA są kompatybilne i komplementarne w stosunku do Krajowego Systemu Zarządzania. Samorząd lokalny, jako koordynator RSA z powodu posiadanych przez siebie zasobów, powinien odpowiadać za wyznaczanie kierunków działań oraz koordynację form wykorzystywania

pozostałych zasobów lokalnych. Rola władz regionalnych powinna natomiast być subsydiarna, wspierająca skuteczność i efektywność działań gmin i powiatów. W ocenie Autorów sytuacje kryzysowe wymagają liderów o dużym zaangażowaniu, autorytecie społecznym i znajomości obszaru/branży. Stąd też możliwe jest, że w zależności od specyfiki działań liderami będą różni członkowie zespołu zarządzania kryzysowego lub osoby spoza zespołu (przywództwo kontekstowe), czy też stosowane będą inne formuły: przywództwo kolektywne, rotacyjne itp. Model RSA ma służyć wypełnianiu następujących funkcji:

1. **Projektująco-konsultacyjnej:** służąca zapewnieniu wpływu RSA na procesy planowania i decyzje strategiczne podejmowane w ramach SZK na poziomie regionalnym, celem efektywniejszego wykorzystania lokalnych zasobów dla walki z sytuacjami kryzysowymi.
2. **Koordynacyjno-zarządczej:** polegająca na określeniu katalogu działań partnerów lokalnych (identyfikacja zagrożeń, oceny ryzyk, podział zadań i obowiązków) oraz ustanowienie procedur ich współdziałania w ramach RSA.
3. **Motywacyjno-integracyjnej:** mająca na celu aktywizację środowisk lokalnych i wyzwolenia w nich przekonania o zasadności ich włączenia się w działania RSA z powodu wynikających z tego korzyści tak dla indywidualnych mieszkańców, jak i społeczności lokalnej. Ważnym elementem tych działań jest także integracja zasobów przynależnych aktorom lokalnym dla potrzeb wykonywania funkcji RSA.
4. **Informacyjno-komunikacyjnej:** pozwala nie tylko przekazywać informacje wszystkim zainteresowanym aktorom, ściśle wiążąc RSA z obszarem lokalnym, ale i zbudować skuteczniejsze kanały wymiany informacji oraz zwiększać poziom zaufania i zaangażowania społecznego, jak również przeciwdziałać dezinformacji. Umożliwia efektywniejsze i kompleksowe wykorzystanie zasobów lokalnych poprzez wsparcie instytucjonalne.
5. **Funkcja stabilizacyjno-zabezpieczająca:** wzbudza poczucie solidarności społecznej i bezpieczeństwa, wzmacniania kontekstowe zaufanie obywateli do lokalnych systemów zarządzania, łagodzi napięcia społeczne, buduje klimat sprzyjający współpracy.

3.7. Model postępowania RSA

Rys. 6. Schemat postępowania, rozwiązywania problemów w ramach RSA



5.8. Komponenty/zarządzanie

RSA opierają się na kooperacji i współpracy podmiotów/aktorów reprezentujących różne sektory, zasoby i systemy zarządzania. Dlatego też fundamentalnym, bazowym elementem RSA jest szeroko rozumiana komunikacja.

Rolą RSA jest stworzenie sieci, w ramach której partnerzy będą mieli szansę na poznanie się, wymianę pomysłów, inspirację, inicjatywę, diagnozę dostępnych potencjałów, szkolenie (budowanie kompetencji), analizę zagrożeń i potrzeb, wdrożenie działań, monitoring i ocenę podjętych działań i doskonalenie. Funkcjonalnie synergiczny system adaptacyjny wymaga spójnej, inkluzyjnej i pozytywnej narracji, która uzasadnia i motywuje działania wspólne. Warunkiem powodzenia jest bowiem budowanie wzajemnego zaufania i poczucia celowości i sprawczości działań.

Zagadnienie komunikacji w ramach RSA należy podzielić na dwa zasadnicze komponenty:

1. Komponent komunikacyjny.
2. Komponent koordynacyjny.

Ad. 1 Na podstawie analiz minionych kryzysów zdiagnozowano jako element krytyczny, problem dysfunkcji w przepływie informacji. Skuteczna komunikacja wymaga ustanowienia stabilnych kanałów przepływu informacji w układach horyzontalnym i wertykalnym. Horyzontalny przepływ informacji odbywa się między organizacjami na tym samym poziomie. Pionowy przepływ informacji odbywa się między podmiotami na różnym szczeblu sieci. O ile przepływ horyzontalny może bazować, w dominującej części, na istniejących rozwiązaniach w ramach SZK, to ważnym wyzwaniem jest zbudowanie horyzontalnej sieci przepływu i dzielenia się informacjami. Komunikacja w ramach RSA ma cztery podstawowe wymiary:

1. **Animowanie RSA** – tworzenie płaszczyzny koordynacji zadań w ramach RSA oraz budowanie zaufania między aktorami sieci.
2. **Centrum informacyjne** – agregowanie, selekcjonowanie i przepływy informacji (Lokalne i Regionalne Centrum Informacji i Komunikacji RSA), obejmujące:
 - a. przekazywanie informacji;
 - b. identyfikację problemów;
 - c. usprawnianie działań;
 - d. wspieranie inicjatyw.
3. **Baza wiedzy** – budowanie wiedzy o problemach i rozwiązaniach.
4. **Wzmacnianie potencjału** – wspieranie inicjatyw oddolnych zarówno w wymiarze funkcjonalnym, jak i promocyjnym.

Animowanie RSA to szereg działań, które odnoszą się do wszystkich faz tworzenia i funkcjonowania RSA. Działanie to początkowo koncentruje się na promocji i rekrutacji partnerów RSA, by z czasem skoncentrować się budowaniu relacji partnerskich i współdziałaniu podmiotów w ramach RSA, które mają umożliwić powstanie hubu informacyjnego w postaci Lokalnego i Regionalnego Centrum Informacji i Komunikacji.

Informacja jest zasobem o krytycznym znaczeniu. Powołanie **Lokalnego i Regionalnego Centrum Informacji i Komunikacji (L/R-CIK) RSA** na poziomie gminy i samorządu województwa ma kluczowe znaczenie dla sprawnego działania i właściwego zarządzania wewnętrzną i zewnętrzną polityką informacyjną oraz zapewnienia efektywnej realizacji obu komponentów komunikacyjnych we wszystkich ich wymiarach. Centrum to powinno łączyć wykorzystanie formalnych kanałów administracyjnych z istniejącymi lokalnymi i regionalnymi formalnymi kanałami współpracy z podmiotami drugiego i trzeciego sektora, jak również aktywność w media społecznych, stanowiące naturalny kanał komunikacji dla tworzenia i rozwoju inicjatyw społecznych. Za koordynację działań L/R-CIK powinna odpowiadać osoba odpowiedzialna, w ramach JST za bezpieczeństwo. L/R-CIK obejmują działania polegające na zbieraniu informacji, przetwarzaniu informacji oraz przekazywaniu jej zarówno mieszkańcom, jak i różnym szczeblom SZK. Na jego potencjał składają się zasoby ludzkie (np. dziennikarze, informatycy, wolontariusze zbierający informacje), media lokalne (prasa, radio, telewizja), technologie informacyjno-komunikacyjne ICT (Internet, telefonia komórkowa, telefonia stacjonarna, satelitarna), media społecznościowe.

Baza wiedzy i wzmacnianie potencjału to obszary, których celem jest budowanie kompetencji, wymiana doświadczeń pomiędzy partnerami sieci. Wspieranie inicjatyw oddolnych poprzez stworzenie możliwości operacyjno-technicznych przekazania informacji, wymiany doświadczeń, interakcji pomiędzy podmiotami wchodzącymi w skład RSA oraz mieszkańcami regionu.

Ad. 2 Komponent koordynacyjny warunkuje współpracę pomiędzy podmiotami RSA oraz pomiędzy RSA a SZK. Koordynacja w ramach RSA odnosi się do podziału zadań, współpracy, tworzenia i budowania rozwiązań, wsparcia i integrowania podejmowanych działań. Koordynacja jest więc mechanizmem synergicznym, w ramach którego RSA ma scalać wszystkie podejmowane działania. Dzięki temu możliwe będzie maksymalizowanie efektów oraz minimalizowanie strat związanych z dublowaniem działań lub wycofywaniem się podmiotów zniechęconych brakiem wsparcia i współpracy. W ramach realizacji pięciu funkcji RSA (dwóch na poziomie regionalnym i trzech lokalnym – patrz Rys. 7) konieczne jest zapewnienie:

- skutecznej koordynacji – rozumianej jako efektywne gospodarowanie zasobami będącymi w dyspozycji aktorów sieci, budując jej integralność i trwałość. Koordynacja określa podmioty, zasady, czas i kolejność współpracy, zapewnia aktorom sieci skuteczną interakcję. W przypadku dużej liczby aktorów będących członkami sieci wzrasta potrzeba koordynacji działań.
- obiegu informacji, zarówno wewnątrz sieci jak i z jej otoczeniem, poprzez tworzenie stabilnych, wiarygodnych i dwustronnych kanałów komunikacji.

Zapewnienie koordynacji spełniającej powyższe warunki pozwoli na funkcjonowanie RSA w ramach długofalowych planów na poziomie JST, które dotyczą nie tylko pandemii, ale też problemu konsekwencji ekonomicznych z jakimi borykać muszą się samorządy.

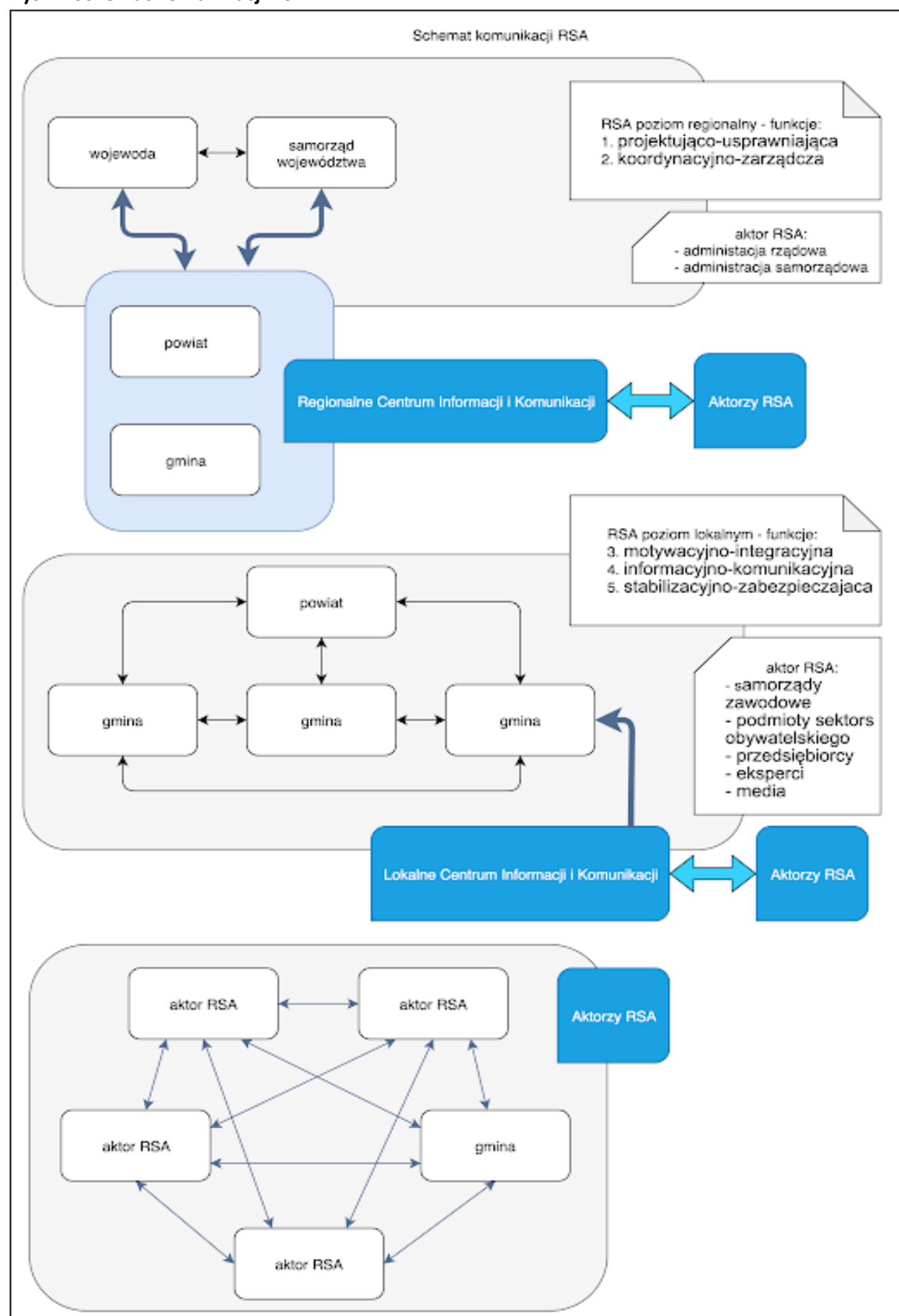
Naturalnym procesem jest obserwowany obecnie wzrost aktywności społecznej pod presją czasu. Jednak taka motywacja ma charakter krótkotrwały, więc stabilna struktura RSA w przyszłości pozwoli efektywniej wykorzystać moment zrywu oraz podtrzyma poziom zaangażowania obywateli.

W sytuacjach bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia obywateli, dla podjęcia skutecznych działań angażujących aktorów spoza SZK niezbędne jest funkcjonowanie rozpoznawalnych i wiarygodnych kanałów komunikacji, zapewniających przekazywanie aktualnej informacji na poziomie społeczności lokalnych, rozeznania najbardziej pilnych potrzeb, jak i dostarczenia odpowiedniego, szybkiego wsparcia dla tych, którzy tego najbardziej potrzebują.

Zakres koordynacji działań pomiędzy RSA a SZK, uzależniony jest od powiązań funkcjonalnych i strukturalnych. Na poziomie województwa RAS stanowi wsparcie dla samorządu w jego funkcji programowania, ponieważ przekazuje informacje dotyczące sektora pozarządowego i sektora przedsiębiorstw, które stanowią potencjalny zasób dla działań antykrzysowych. Na poziomie powiatu RSA wspiera system zarządzania kryzysowego w zakresie koordynacji działań poprzez gromadzenie i przekazywanie informacji pojawiających się między lokalnymi podmiotami RSA oraz SZK, a ponadto odpowiada za komunikację ze społecznością lokalną (powiat i gmina). Z kolei na poziomie gminy RSA włącza się w realizację zadań związanych z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym poprzez pozyskiwanie i mobilizowanie zasobów lokalnych i inicjowanie działań, które nie mogą być realizowane wyłącznie z wykorzystaniem narzędzi i zasobów istniejących w ramach SZK.

Obie wyżej wskazane funkcje realizowane powinny być w oparciu o Lokalne i Regionalne Centra Informacji i Komunikacji RSA. Ten system węzłów sieci – w postaci centrów koordynacyjno-decyzyjnych, pozwoli na uniknięcie chaosu organizacyjnego.

Rys. 7. Schemat komunikacji RSA



3.9. Wnioski końcowe

Wdrożenie RSA może nieść za sobą szereg wymiernych korzyści. Począwszy od lepszej identyfikacji zagrożeń, poprzez bardziej trafnie zaadresowane działania, a skończywszy na pełniejszym wykorzystaniu zasobów przynależących do aktorów lokalnych (samorządowych, gospodarczych, pozarządowych) dla walki z negatywnymi konsekwencjami sytuacji kryzysowych. Znaczącą korzyścią społeczną, wynikająca z funkcjonowania RSA, będzie także rozwój współpracy międzysektorowej, wzrost aktywności mieszkańców oraz wzmocnienie ważnego dla rewitalizacji społeczeństwa obywatelskiego, zaufania i poczucia wpływu na sprawę lokalne.

Wdrożenie RSA nie wymaga zmian przepisów prawa, co jest jego niepodważalnym atutem. Jego konstrukcja umożliwia szybkie rozpoczęcie działań poprzez nadanie im postaci sieci. Być może w przyszłości zmiany legislacyjne będą uzasadnione. Powinny zostać one jednak poprzedzone wnikliwą analizą efektów działania RSA i respektowanie reguł prowadzenia polityk publicznych opartych na dowodach.

Regionalne Sieci Adaptacji stanowią uzupełnienie Systemu Zarządzania Kryzysowego, ich celem jest uelastycznienie tego systemu oraz wzbogacenie go o mechanizm koordynacji działań oddolnych. Stan zagrożenia pandemicznego to wyzwanie o charakterze cywilizacyjnym, wymagające integracji i wykorzystania wszelkich możliwych zasobów. Co więcej, zapewniona jest komplementarność RSA wobec SZK według poziomów funkcjonalnych i strukturalnych, co stanowi o unikalności i jest ważnym walorem tej koncepcji.

Podstawowy walor RSA to jego zdolność do integrowania zasobów różnych sektorów i wypełnianie funkcji komplementarnej wobec SZK w zakresach, które wymagają lokalnej wiedzy, innowacji, kreatywności i elastyczności. Szczególnie ważna jest sieciowa natura RSA, jego inkluzywność i dialogiczność, tworzące przestrzeń do współdziałania aktorów o różnych statusach formalnych i odmiennych zasobach (wolontariusze, informacje, infrastruktura techniczna, zasoby finansowe, zdolność wytwarzania niezbędnych dóbr służących ochronie zdrowia i życia). Wskazać należy też na partycypacyjny charakter RSA umożliwiający animowanie oddolnych inicjatyw, w sposób respektujący autonomię i podmiotowość osób i środowisk, które je podejmują.

Prezentowany model integracji zasobów umożliwia sprawne i efektywne zarządzanie sytuacją kryzysową, poprzez jasny i klarowny podział obowiązków i odpowiedzialności usprawniający procesy decyzyjne oraz szybkość reakcji. Prowadzi on również do budowy unikalnej bazy wiedzy, doświadczeń i kompetencji, które mogą okazać się przydatne zarówno w przypadku podobnych kryzysów, jak również w procesach reformowania państwa i jego instytucji.

Zalety modelu RSA można zobrazować za pomocą poniższej tabeli.

Tabela 1. Zalety modelu RSA

Model przywództwa samorządowego	Model Regionalnych Sieci Adaptacji	Model społeczny
Istota modelu		
Model skrajny oparty na mobilizowaniu zasobów znajdujących się w zarządzie lidera (wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka, sołtys).	Model oparty o sieć wszystkich mobilnych aktorów występujących w środowisku lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem przywództwa liderów lokalnych (wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka)	Model skrajny oparty o aktywności aktorów lokalnych (organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, sąsiedzi, parafie, rady osiedla, wolontariusze).
Podstawa modelu		
Model oparty na formalnych strukturach samorządowych: gmina, powiat, województwo, dzielnica, sołectwo, osiedle.	Model oparty na regionalnych systemach adaptacji – współpracy horyzontalnej (między JST tego samego szczebla) i wertykalnej (między jednostkami różnych szczebli JST), związków międzygminnych, powiatowych, oraz mieszkańców zorganizowanych w sposób formalny i nieformalny.	Model oparty na organizacjach pozarządowych, przedsiębiorcach, sąsiadach, parafiach, radach osiedla, wolontariuszach.
Główne cele		
Model opiera się na dotychczasowych rozwiązaniach prawnych oraz wykorzystaniu zasobów będących bezpośrednio w dyspozycji JST.	Model wykorzystuje zasoby formalno-prawne będące w dyspozycji JST oraz zagospodarowuje różne formy aktywności mieszkańców w celu elastycznego reagowania w sytuacji kryzysowej	Aktorzy lokalni samoorganizują się w celu obrony przed zagrożeniem/kryzysem
Główni aktorzy		
Liderzy samorządowi – wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek, sołtys, radni	Opiera się na liderach samorządowych (wójt, burmistrz, prezydent) wraz z miejscowym zasobem społecznym (organizacje pożytku publicznego, przedsiębiorcy, lokalne grupy działania, sąsiedzi, parafie, rady osiedla, Młodzieżowe Rady Miasta, Rady Seniorów, wolontariusze)	Organizacje pozarządowe (ZHP, OSP, Koła Gospodyń Wiejskich i in.), przedsiębiorcy, sąsiedzi, parafie, rady osiedla, wolontariusze

Model przywództwa samorządowego	Model Regionalnych Sieci Adaptacji	Model społeczny
Kluczowe wyznaczniki modelu		
Model ten oparty jest o racjonalność działania JST, ale może w nim wystąpić sytuacja, w której JST będą nie reagowały lub zbyt późno reagowały na zaistniałą sytuację kryzysową, lub oczekiwały w wielu sprawach na decyzję władz centralnych lub nie umiały zagospodarować różnych form aktywności mieszkańców	Model ten łączy element racjonalności z elementem mobilności społecznej. Pozwala na efektywne wykorzystanie istniejących zasobów będących w dyspozycji JST oraz wzmacnia ich zasięg oddziaływania	Model ten jest oparty na przekonaniu, że podjęte działania skierowane są do wąsko ukierunkowanych podmiotów, często utrwała negatywne postrzeganie struktur samorządowych, jako zbyt mało efektywnych i zniekształcających pierwotny cel samoorganizacji
Ochrona zdrowia		
Oparty na zakazach i nakazach z elementami wspierającymi system ochrony zdrowia i mieszkańców	Polityka mająca na celu pobudzenie mobilności mieszkańców w celu wsparcia instytucji samorządowych w zakresie ochrony zdrowia mieszkańców	Oparty głównie na intuicyjnym poszukiwaniu rozwiązań wspierających zdrowie członków organizacji, rodzin, sąsiadów
Polityka informacyjna		
Model oparty na systemie wykorzystania tradycyjnych środków informacji (prasa lokalna, biuletyn informacji publicznej, radio lokalne, elektroniczne środki komunikacji) oraz środków kontroli elektronicznej	Aktywna polityka informacyjna oparta na efektywnym wykorzystaniu technologii informacyjnych, zbieranie, monitorowanie i przekazywanie informacji w oparciu o powstałe centra informacji lokalnej. Zbudowanie transparentnej, aktualizowanej strony internetowej odpowiadającej na szereg pytań i wątpliwości mieszkańców. Centrum informacji ma kluczowe znaczenie w sytuacji kryzysowej.	Model oparty na mediach społecznościowych (Facebook, Messenger, Whatsapp)
Edukacja		
Model oparty na formalnej organizacji zdalnego nauczania, wsparcia informatycznego nauczycieli i uczniów, organizacji powrotu do szkoły	Rozpoznanie rzeczywistych potrzeb nauczycieli i uczniów w ramach nauczania zdalnego, zaangażowanie wolontariuszy wspierających nauczycieli i dzieci w nauczaniu on-line i organizacji czasu wolnego on-line dla dzieci	Oparty głównie na intuicyjnym, niepowszechnym wsparciu osób nieradzących sobie z nauczaniem on-line

Model przywództwa samorządowego	Model Regionalnych Sieci Adaptacji	Model społeczny
Sektor prywatny		
Model oparty na nakazach i zakazach z elementami wspierającymi przedsiębiorców	Model wspierający i pobudzający przedsiębiorców i firmy prywatne do aktywności w zakresie przepływu pracowników, informacji i aktywów w celu ochrony zasobów	Organizowanie wsparcia dla osób najbardziej potrzebujących pomocy materialnej, wsparcie dla osób zatrudnionych w ochronie zdrowia
Dobre praktyki – lokalne plany reakcji		
Część liderów lokalnych często podejmuje wyzwania związane z sytuacją kryzysową i wprowadzają szereg rozwiązań mających na celu poprawę sytuacji	Regionalne Centrum Systemu Zarządzania Kryzysowego zajmujące się specjalistycznymi poradami od ekspertów w dziedzinie zdrowia, przedsiębiorczości oraz aktywnego dzielenia się obszarami dobrych praktyk. Efekt synergii – łączenie formalnych (JST) i nieformalnych (czynnik społeczny) działań w celu powrotu do sytuacji sprzed kryzysu	Szereg różnych inicjatyw społecznych opartych na energii i pomysłach pojedynczych osób lub organizacji.
Bariery i ograniczenia		
Ograniczenia prawne Bariery ekonomiczne Bariera biurokratyczna Bariera techniczna Bariera finansowa	Ograniczenia prawne Bariera finansowa Problem koordynacji	Ograniczenia prawne Bariery mobilności społecznej – nierównomierna aktywność społeczna Bariery komunikacyjne

Rozdział 4. Analiza potencjału regionalnego/lokalnego partnerów RSA

4.1. Założenia analizy

Do wykonania analizy potencjału Regionalnej Sieci Adaptacji (RSA) proponujemy wykorzystanie wybranych metod zarządzania strategicznego i kreatywnego myślenia takich, jak: analiza interesariuszy, burza mózgów, analiza Pareto, ocena czynników potencjału, analiza SWOT. Wybór tych metod wynika z tego, że są stosunkowo proste, powszechnie znane i intuicyjne, co w związku z koniecznością pilnego i skutecznego działania w warunkach sytuacji nadzwyczajnej ma dodatkowy walor. Jest jednak możliwe, aby w trakcie prac, w konkretnych społecznościach lokalnych i regionalnych, eksperci i aktorzy RSA wykorzystali inne metody (lub ich modyfikacje) takie jak: metoda refleksji strategicznej, analiza kluczowych czynników sukcesu, PEST (analiza otoczenia organizacji) czy planowanie scenariuszowe [1]. Instrumentarium metod analizy potencjału RSA jakim dysponuje nauka o zarządzaniu strategicznym jest na tyle bogate, że można je elastycznie wykorzystać do analizy konkretnej społeczności, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia planistyczne, zasoby eksperckie, czas itp.

W analizie potencjału lokalnego/regionalnego partnerów reagowania na skutki sytuacji nadzwyczajnych RSA, pierwszym krokiem jest stworzenie mapy aktorów RSA, którzy mogą być zaangażowani w tworzenie i działanie RSA. W tym miejscu proponujemy pewien wzorcowy jej „szkielet”.

Punktami „orientacyjnymi” mapy jest siedem „sektorów funkcjonalnych” – grup partnerów RSA, które zostały wyróżnione na trojakić podstawie: (1) prawnoinstytucjonalnej, (2) roli sektora/grupy w systemie politycznym i społeczno-gospodarczym oraz (3) roli w sytuacji nadzwyczajnej. Żadna z podstaw samodzielnie zastosowana nie umożliwia zdaniem autorów pełnego przyporządkowania partnerów. Należy zauważyć, że na podstawie pewnych kryteriów, poszczególne podmioty zaliczane są do tych samych grup, a na podstawie innych kryteriów do grup odmiennych. Brak takiego podejścia powodowałby, że opis potencjału reagowania byłby niepełny – nie uwzględniający istotnych zasobów. Przykładem może być sektor mediów i informacji. Funkcjonalnie kryterium komunikacji jest tu bardzo istotne, choć podmioty, które tę funkcję wypełniają obecne są zarówno w formalno-własnościowo wyodrębnionych sektorach przedsiębiorców, administracji (media samorządowe, portale rządowe) jak i organizacji pozarządowych.

Grupy partnerów RSA to: (1) Terenowe jednostki administracji rządowej oraz terenowe jednostki organów państwowych i inne podmioty publiczne niebędące częścią administracji rządowej lub samorządowej; (2) Administracja samorządowa oraz organy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym; (3) Samorządy zawodowe; (4) Sektor obywatelski (podmioty działające w poszczególnych sferach pożytku publicznego, jak stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, regionalne porozumienia NGO; niesformalizowane inicjatywy społeczne); (5) Przedsiębiorcy i ich partnerzy (przedsiębiorcy; (6) Nauka, edukacja i eksperci (7) Informacja i komunikacja.

Kolejnym krokiem następującym po stworzeniu mapy jest próba określenia szczegółowej roli, którą dany sektor może wypełniać w realiach sytuacji nadzwyczajnej – proponujemy przyjęcie czterech modelowych ról, które w praktyce pojawiają się w realnych sytuacjach kryzysowych (1-bezpośrednie działania antykryzysowe, 2-bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem, 3-potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, 4-inne działania wspierające).

W realiach lokalnych i regionalnych możliwy będzie także kolejny krok – „zważenie” potencjału oraz określenie jego dostępności – będą to dwa kluczowe wymiary jego zastosowania.

W Załączniku nr 1 dla każdej grupy partnerów RSA: wyróżniono główne podmioty/grupy/obszary (kolumna nr 1), wskazano kluczowy potencjał tych podmiotów/grup/obszarów (kolumna nr 2), wstępnie określono charakter potencjału – regionalny/lokalny (kolumna nr 3), wstępnie określono rolę potencjału 1/2/3/4 (1 – bezpośrednie działania antykryzysowe, 2 – bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem, 3 – potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, 4 – potencjał wsparcia ról 1-3 i innych działań) (kolumna nr 4),

Analiza potencjału reagowania partnerów RSA powinna uwzględniać, przynajmniej takie czynniki: (1) Przyznane prawem możliwości i instrumenty działania, (2) Ilość zasobów ludzkich, tj. pozostających w dyspozycji pracowników / współpracowników organizacji, wolontariuszy, gotowych do pracy, przekwalifikowania lub przemieszczenia, (3) Jakość zasobów ludzkich, tj. kompetencje, umiejętności i postawy, (4) Kapitał społeczny organizacji/środowiska i jej członków, tj. zaufanie, wizerunek, rozróżnialność społeczna, zakorzenienie społeczne, jakość relacji, (5) Materialne środki działania takie jak sprzęt, wyposażenie, środki transportu, narzędzia pracy, budynki, grunty, (6) Finansowe środki działania, możliwości pozyskiwania środków finansowych i dóbr, (7) Zasoby informacyjne, tj. bazy danych, statystyki, dostęp do wiedzy własnej i eksperckiej, (8) Doświadczenie, utrwalone sposoby efektywnego działania organizacji, znajomość środowiska i problemów lokalnych, regionalnych, sektorowych, (9) Kreatywność, generowanie innowacji, zarządzanie wiedzą, (10) Zdolność do korzystania z zasobów innych jednostek poprzez sieci współpracy, umowy, porozumienia i kontakty nieformalne.

Szczegółowa ocena potencjału w konkretnej sytuacji (w tym ocena charakteru, roli, wagi i dostępności) powinna uwzględniać: charakter sytuacji kryzysowej, uwarunkowania prawne współpracy z danym podmiotem/grupą, możliwości angażowania pracowników i wolontariuszy biorąc pod uwagę ich inne role w sytuacji kryzysu (pracownicy, rodzice, opiekunowie, pacjenci, poborowi itp.), dostępność materialnych i finansowych środków działania w danej sytuacji, możliwość zapewnienia bezpieczeństwa zaangażowanym osobom.

Głębsza ocena potencjału reagowania RSA może wykorzystać rozmaite metody oceny strategicznej – poniżej autorzy proponują korzystanie z takich metod oceny jak: metoda 20/80 (Pareto), punktowa ocena czynników potencjału RSA oraz analiza SWOT.

Po określeniu mapy potencjału RSA, czyli po sporządzeniu tabel dla siedmiu sektorów RSA oraz podsumowaniu potencjału każdego z sektorów (punkt BILANS sektora),

proponujemy przeprowadzenie analizy całego, a nie sektorowego (grupowego) potencjału – w tym kroku analizujemy potencjał całej Regionalnej Sieci Adaptacji (RSA), a nie jej sektorów czy pojedynczych interesariuszy (aktorów RSA) [2].

Proponujemy dokonanie oceny czynników potencjału całej RSA [3]. Jej celem jest identyfikacja kluczowych zasobów sieci. Przy dokonywaniu tego kroku proponujemy uwzględnienie analizy Pareto, inaczej zwaną analizą 80/20; także dlatego, że metoda ta pozwoli na selekcję tego co najważniejsze dla RSA, która z racji obejmowania siedmiu sektorów jest rozległa, a liczne „niezważone” jej zasoby mogłyby być trudne do precyzyjnego zbilansowania. Wykorzystanie analizy Pareto [4] przy ocenie czynników potencjału RSA proponujemy dlatego, że jest ona stosunkowo prostą metodą, którą rekomenduje się do analiz, mających na celu m.in.: analizę rozkładu przyczyn zjawiska, skoncentrowanie się na najważniejszych aspektach zagadnienia, podjęcie decyzji o priorytetach działania, kierunkach doskonalenia, rozdziale zasobów, przewidywaniu efektywności i poprawy jakości, wykorzystanie do wychwycenia słabych stron organizacji, strat, nieefektywności itp.

Ocena czynników potencjału RSA zawierać będzie:

1. Ustalenie zasobów RSA.
2. Ocenę tych zasobów.
3. Ustalenie silnych i słabych stron RSA.

W przypadku potencjału RSA rekomendowane podejście funkcjonalne (ocena podstawowych funkcji organizacji) oznacza:

1. Identyfikację – ustalenie zasobów całego RSA w czterech podstawowych wymiarach (bezpośrednie działania antykrzysowe, wsparcie bezpośrednie poszkodowanych, działania na rzecz ograniczania skutków społeczno-gospodarczych, wsparcie pośrednie tych 3 typów działań). Narzędziem, które będzie wspomagało ten proces jest macierz roli potencjału;
2. Ocenę, zarówno ilościową, jak i jakościową, poszczególnych zasobów (dane statystyczne, opinie ekspertów, uczestników RSA) w kilku kluczowych grupach takich jak uprawnienia formalne, infrastruktura materialna, zasoby organizacyjne, ludzkie, finansowe, zasoby informacyjne, zasoby „miękkie” takie jak zaufanie, doświadczenie, z uwzględnieniem analizy Pareto;
3. Ustalenie silnych i słabych stron, zarówno w każdym sektorze RSA, jak i całego systemu RSA.

Analiza Pareto ma na celu identyfikację 20% kluczowych czynników (zasobów) wpływających na 80% skuteczności RSA. Zgodnie z zasadą Pareto [5] wśród czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych, czy organizacyjnych w wielu przypadkach (choć są od tego wyjątki) istnieje około 20 procent czynników, które są kluczowe dla około 80 procent pożądanych efektów [6]. Zmodyfikowaną formą zasady 80/20 jest metoda ABC czyli identyfikacji kluczowych czynników (A), czynników drugorzędnych (B) i czynników z marginalnym lub bez znaczenia (C).

Wytyczną, która proponowana jest w niniejszym opracowaniu jest poszukiwanie 20% kluczowych czynników lokalnych i regionalnych potencjałów politycznych, ekonomicznych, społecznych i organizacyjnych. Trafnie zidentyfikowane (ważna rola procesu prowadzącego do identyfikacji czynników łączącego wiedzę ekspercką z angażowaniem miejscowych aktorów RSA) pozwolą na zmaksymalizowanie szans na funkcjonowanie RSA.

Proponowany model ująć powinien te umowne 20% czynników, które są decydujące. Jest to jednak podejście modelowe, które może nie być w pełni dostosowane do lokalnych, szczególnych warunków, które w kilku „umownych” punktach procentowych mogą się różnić. Dlatego autorzy, przedstawiając ich zdaniem kluczowe 20% umownych czynników, nie zamykają tej listy i wskazują także inne czynniki, które należy rozważyć przed stworzeniem lokalnej listy kluczowych czynników potencjału regionalnej sieci adaptacji.

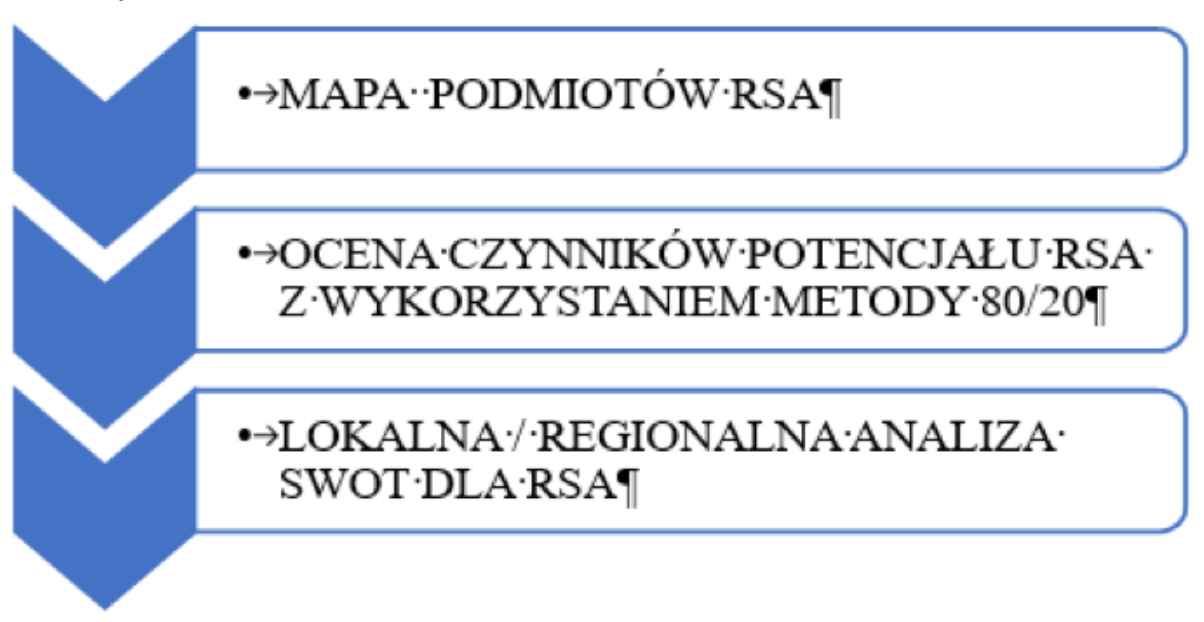
W przypadku analizy czynników potencjału Regionalnych Sieci Adaptacji proponujemy przyjęcie następującej procedury:

1. Zidentyfikowanie maksymalnej listy czynników potencjału, przez aktorów RSA lub ekspertów, które mogą mieć wpływ na lokalny potencjał reagowania w sytuacji nadzwyczajnej w skali siły – oddziaływania od 0 do 10 (min – max), jednak bez ich wartościowania w tej fazie (burza mózgów).
2. Doprecyzowanie czynników poprzez ich zakwalifikowanie do jednej uzgodnionej zbiorczej kategorii, która zawierać będzie w sobie czynniki bardzo zbliżone, pokrewne lub czynniki te same, ale określone synonimem lub pojęciem pokrewnym (np. sprawna organizacja zawierać będzie wskazane na etapie burzy mózgów cechy: dobra organizacja pracy, sprawne struktury organizacyjne itp.).
3. Przeprowadzenie oceny punktowej każdego ze zidentyfikowanych czynników (punktacja 9-10, 7-8, 5-6, 3-4, 0-2) – do grupy 9-10 powinny zostać zakwalifikowane te czynniki, które zdaniem biorących udział w ocenie, wpływają w decydujący sposób na zdolność potencjału lokalnego do reagowania w sytuacji kryzysowej.
4. Dyskusja nad punktacjami granicznymi 9-10 / 7-8, 7-8 / 5-6 tak, aby głębiej przedyskutować poprawną ocenę i ew. weryfikacja przypisania czynników do punktacji.
5. Pogrupowanie czynników potencjału w 3 grupach:
 - § A: 9-10 pkt – kluczowe czynniki potencjału reagowania
 - § B: 6-8 pkt – czynniki wpływające na potencjał reagowania
 - § C: 0-5 – czynniki mniej istotne lub nieistotne.

Po identyfikacji kluczowych czynników potencjału proponujemy przeprowadzenie zmodyfikowanej analizy SWOT. Sama metoda jest dobrze znana w Polsce i stosowana powszechnie zarówno w sektorze gospodarczym, publicznym i pozarządowym oraz w społecznościach lokalnych i regionalnych. Jedynie należy zaznaczyć, że w szczególności ocena szans i ryzyk będzie bardzo silnie zależała od zróżnicowanego, lokalnego i regionalnego potencjału – inna będzie dla małych gmin wiejskich, inna dla metropolii, a jeszcze inna dla województwa samorządowego.

Podsumowując: metodę przyjętą do analizy potencjału reagowania Regionalnej Sieci Adaptacji w sytuacji nadzwyczajnej opisuje następujący schemat:

Rys. 8.



4.2. Potencjał partnerów RSA

Szczegółowe dane o potencjale siedmiu sektorów zostały zamieszczone w Załączniku nr 1 w formie tabelarycznej. Poniżej ujęto kluczowe podmioty/grupy/obszary w każdym sektorze oraz ich najważniejsze lub specyficzne potencjały.

4.2.1. Terenowe jednostki administracji rządowej oraz terenowe jednostki organów państwowych i inne podmioty publiczne niebędące częścią administracji rządowej lub samorządowej

Obecność podmiotów zależnych od Rady Ministrów i ministrów w terenie jest znacząca. Są to zarówno urzędy terenowej administracji rządowej jako aparat obsługi organów administracji rządowej (urząd wojewódzki – wojewoda, izba skarbową – naczelnik izby skarbowej itd.), jak i liczne podmioty o różnym statusie prawnym zależne własnościowo od rządu (skarb państwa, państwowe osoby prawne, spółki), podległe i nadzorowane przez rząd. Te ostatnie wykonują przede wszystkim zadania społeczno-gospodarcze, w tym z zakresu poboru należności publicznych i finansowania usług społecznych i polityk rządu (oddziały ZUS, NFZ, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, agencje rolne), agencje – spółki (np. rozwoju przemysłu), przedsiębiorstwa państwowe jak Lasy Państwowe czy Poczta Polska. Ich udział w RSA będzie szczególnie istotny i pożądaný, jeżeli chodzi o zwalczanie skutków społeczno-gospodarczych sytuacji nadzwyczajnych.

Dla potrzeb RSA, terenowa administracja rządowa może być podzielona na dwie podstawowe grupy. Pierwsza, to grupa tych instytucji terenowej administracji rządowej, która na mocy obowiązującego prawa jest częścią systemu zarządzania kryzysowego, za który

w terenie odpowiada wojewoda. Do tej grupy należą przede wszystkim policja, straż pożarna oraz zespolona administracja rządowa, tj. wyspecjalizowane policje administracyjne określane w Polsce mianem inspekcji i straży. Ich udział w zwalczaniu kryzysu będzie dotyczył bezpośredniego udziału w działaniach antykryzysowych i ratowniczych. Skala zaangażowania będzie zależała od charakteru kryzysu i jego zasięgu terytorialnego, na terenie lokalnym czy wojewódzkim (powódź, zjawiska pogodowe, epidemia / gmina, powiat, województwo lub ich część). Potencjał tej grupy podmiotów to przede wszystkim zdolność materialna, organizacyjna i ludzka do bezpośredniego oddziaływania na przedmiot sytuacji kryzysowej.

Administracja rządowa jest jednak tylko częścią sformalizowanego systemu zarządzania kryzysowego. Wiele jednostek, zarówno w urzędzie wojewódzkim, jak i administracji niezespolonej, wykonuje inne zadania z zakresu polityki rządu w terenie, nadzoru nad samorządem terytorialnym, przestrzegania prawa (ABW, CBA, Straż Leśna, prokuratura), zadań planistycznych, statystycznych itp. W tym miejscu należy także wspomnieć o delegaturach urzędów wojewódzkich.

To co charakteryzuje terenową administrację rządową to przede wszystkim wykonywanie polityki rządu w terenie, którą wojewoda, zgodnie z prawem, dostosowuje do miejscowych warunków, kolejne to kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego; integrująca i kierownicza rola wojewody w stosunku do wszystkich agend rządu na swoim terenie; linie komunikacji z ministrami i szefami agend rządowych w Warszawie; prawo stosowania przymusu w określonych sytuacjach (służby policyjne i wojsko, kontrola skarbową, prokuratura).

Ze względu na zróżnicowanie terenowej administracji rządowej jej potencjał jest znaczący i wszechstronny, może też być szybko uruchomiony ze względu na rolę wojewody. Jednocześnie nie można wykluczyć problemów wykorzystania tego potencjału wynikających z różnic politycznych czy programowych w odniesieniu do zwalczania sytuacji kryzysowej przez rząd i jednostki samorządu terytorialnego.

Do zestawienia dotyczącego sektora administracji rządowej w terenie (urzędy i inne formy jednostek organizacyjno-prawnych zależnych od Rady Ministrów lub ministrów) itp. włączono terenowe jednostki centralnych organów państwowych niebędące częścią sektora rządowego. Są to terytorialne agendy podmiotów władzy publicznej, których nie można zaliczyć do sektora rządowego lub samorządowego. Są to samodzielne podmioty władzy państwowej wymienione w Konstytucji RP, częściowo powiązane z parlamentem (powołanie, nadzór itp.), którym prawo powierza najczęściej funkcję kontroli, w tym nad administracją rządową i samorządową (w nawiasach liczba jednostek terenowych). Będą to oddziały okręgowe Narodowego Banku Polskiego (16), delegatury Najwyższej Izby Kontroli (16), okręgowe inspektoraty Państwowej Inspekcji Pracy (16), biura terytorialne pełnomocników Rzecznika Praw Obywatelskich (3). Włączając te instytucje do zestawienia kierowano się trzema przesłankami: po pierwsze podobnie jak jednostki administracji rządowej swoje centralne urzędy (jednostki) posiadają w Warszawie, po drugie liczebność tej grupy nie jest duża w stosunku do innych sektorów, a po trzecie ich rola w potencjale reagowania RSA jest specyficzna i uwarunkowana przedmiotem działania. Na przykład PIP może mieć istotne

znaczenie w momencie, gdy sytuacja nadzwyczajna jest związana z ryzykiem naruszania praw pracowniczych. PIP może też pełnić rolę doradcy partnerów społecznych poszukujących niestandardowych rozwiązań na lokalnych rynkach pracy i w firmach.

Jednostki te stanowią element potencjału państwa, a poprzez obecność w strukturach terytorialnych mogą być uwzględniane jako elementy terytorialnych potencjałów reagowania kryzysowego, z zachowaniem swojej specyfiki i uwzględnieniem szczególnej kompetencji. Ich potencjał poza infrastrukturą materialną i zasobami ludzkimi, to przede wszystkim wiedza, szczegółowa ekspertyza prawna, finansowa i ekonomiczna, związana z wykonywanymi zadaniami publicznymi.

W prezentowanej w tym miejscu części zestawienia uwzględniono także administrację sądów, przede wszystkim powszechnych (sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych) oraz administracyjnych (wojewódzkich). Administracja sądów traktowana jest odrębnie od władzy sądowniczej (orzekającej), administracyjnie, materialnie i finansowo zależna jest częściowo od ministra sprawiedliwości – organu administracji rządowej. W niektórych sytuacjach jej potencjał materialny i ludzki może być także brany pod uwagę w analizach terytorialnego potencjału RSA, pamiętając o jej zasadniczej roli jako obsługującej pracę niezależnej władzy sądowniczej.

4.2.2. Administracja samorządowa oraz organy kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym

Samorząd terytorialny to kluczowy sektor z punktu widzenia funkcji, które pełni na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Mandat demokratyczny (w przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pochodzący z bezpośrednich wyborów), wsparty instytucjami, strukturami administracyjnymi i odpowiednimi zasobami stanowi fundament funkcjonowania sfery publicznej w terenie i jej bezpośrednich relacji z obywatelami. Wokół gmin i powiatów integrują się społeczności lokalne, a województwa starają się budować wspólnotę regionalną. Szereg funkcji pełnionych przez poszczególne szczeble samorządu, szerokie spektrum potencjałów, zaufanie społeczne oraz doświadczenie w systemie zarządzania kryzysowego sprawiają, że sektor ten może stanowić szkielet RSA.

W skład samorządu terytorialnego wchodzi trzy szczeble (regionalny, powiatowy i gminny) oraz sołtysi (w Warszawie burmistrzowie dzielnic – szczególna regulacja ustroju stolicy). Szczebel regionalny obejmuje: marszałka, zarząd województwa, sejmik, urząd marszałkowski podległe mu jednostki organizacyjne (np. Zarząd Dróg Wojewódzkich, Wojewódzki Urząd Pracy, jednostki odpowiedzialne za wdrażanie programów europejskich), szpitale wojewódzkie, instytucje kultury, agencje rozwoju, fundusze rozwojowe, pożyczkowe, spółki wojewódzkie oraz inne podmioty związane z województwem.

Kluczowy potencjał samorządu regionalnego to możliwość kreowania (w zakresie posiadanych kompetencji) porządku prawnego, zarządzanie częścią infrastruktury technicznej (w tym infrastruktury krytycznej), zasoby materialne i ludzkie. Szczególne znaczenie ma koordynacyjna i animacyjna rola samorządu regionalnego wyrażana przez prowadzenie ciał o charakterze konsultacyjnym (pomiędzy sektorem publicznym a sektorami społecznym

i gospodarczym) lub przez opracowanie strategii i realizację projektów o oddziaływaniu horyzontalnym. Rozbudowane relacje z pozostałymi poziomami samorządu, znajomość mechanizmów partycypacyjnych, doświadczenie w zarządzaniu przez rezultaty i zarządzaniu projektami mogą znacząco ułatwić koordynacyjne działania RSA.

Szczebel powiatowy obejmuje: starostę, zarząd, radę powiatu, starostwo powiatowe i podległe mu jednostki, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, Domy Pomocy Społecznej, Powiatowe Urzędy Pracy, szpitale powiatowe, szkoły ponadpodstawowe, Zarządy Dróg Wojewódzkich dodatkowo jednostki realizujące zadania państwa np. Powiatowe Komendy Policji, Straży Pożarnej, Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne. Ten szczebel samorządu posiada doświadczenie w zarządzaniu kryzysowym oraz wyszkolone i wyposażone służby. Jego specyficznym potencjałem jest dysponowanie szczegółowymi danymi z rejestrów publicznych.

Szczebel gminny obejmuje: wójta/burmistrza/prezydenta miasta, radę, urząd gminy/urząd miasta podległe mu jednostki, żłobki, przedszkola, szkoły, ośrodki kultury sportu i rekreacji, turystyki, ośrodki pomocy społecznej, zakłady budżetowe i spółki komunalne działające w obszarach: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków, odpady, gaz, energetyka, energetyka ciepła, odnawialne źródła energii oraz inne jednostki związane z gminą.

Zasadniczym potencjałem samorządu gminnego jest najlepsza znajomość lokalnych uwarunkowań, możliwość stanowienia lokalnego prawa, zaufanie społeczne, personalne przywództwo i wynikające z niego sieci kontaktów, zarządzanie lokalną infrastrukturą oraz doświadczenie w zarządzaniu kryzysowym. Rola gospodarza terenu, a także rola zwornika wielu środowisk jaką często pełni samorząd czynią z niego kluczowego aktora w terenie.

Dodatkowym szczeblem jest poziom sołectw wraz z funkcją sołtysa (obszary wiejskie) oraz poziom dzielnic (miasta). Sołtysi dzięki bezpośredniemu osadzeniu w społeczności lokalnej (na poziomie konkretnej wsi) najlepiej znają potrzeby i problemy mieszkańców i jednocześnie często cieszą się dużym zaufaniem społecznym i pełnią rolę liderów.

Uzupełnieniem struktury samorządowej są związki samorządów oraz ich stowarzyszenia np.: Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów. Organizacje te zapewniają sprawne kanały informacyjne, często pełnią też rolę zaplecza eksperckiego samorządów, a poprzez członkostwo w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego umożliwiają korzystanie z kanału komunikacji i konsultacji ze strukturami centralnymi rządu.

Do zestawienia dotyczącego sektora administracji samorządowej (urzędy i inne formy jednostek organizacyjno-prawnych zależnych od jednostek samorządu terytorialnego) itp. włączono terenowe organy nadzoru nad samorządem terytorialnym: samorządowe kolegia odwoławcze (organy wyższego stopnia w postępowaniach administracyjnych w sprawach własnych jst) oraz regionalne izby obrachunkowe, jako organy nadzoru nad finansami jednostek samorządu terytorialnego. Włączając je do zestawienia kierowano się dwoma przesłankami: po pierwsze ich kompetencja w ścisły sposób dotyczy samorządu

terytorialnego, po drugie ich liczebność jest znikoma w stosunku do innych sektorów tak, aby wyróżniać je jako odrębną grupę.

Jednostki te stanowią element potencjału państwa, a poprzez obecność strukturach terytorialnych mogą być także uwzględniane jako elementy terytorialnych potencjałów reagowania kryzysowego, oczywiście z zachowaniem ich specyfiki i uwzględnieniem szczególnej kompetencji. Ich potencjał poza infrastrukturą materialną i zasobami ludzkimi to przede wszystkim wiedza, szczegółowa ekspertyza prawna, finansowa i ekonomiczna, związana z ich zadaniami publicznymi. Na przykład RIO pełnią określoną rolę dotyczącą finansów samorządowych i budżetów jst, które są istotnym instrumentem działania jst.

Administracja samorządu terytorialnego dysponuje strukturą instytucjonalną, szerokim zakresem możliwości działania (uwarunkowania prawne), może także wpływać na porządek prawny na swoim obszarze. Urzędy, ich jednostki, spółki dysponują potężnymi zasobami ludzkimi (o zróżnicowanych kompetencjach), kapitałem społecznym, kreatywności i standardach działania. Administracja ma dostęp do znaczących zasobów materialnych i finansowych, a także informacyjnych (rejestry publiczne). Dzięki znajomości lokalnych uwarunkowań, bezpośrednim kontaktom z mieszkańcami samorządy gminne i powiatowe (gospodarze) predestynowane są w ramach RSA do działania w terenie. Natomiast na poziomie regionalnym (samorządy wojewódzkie) istnieje załączek potencjału programowania i koordynacji działań RSA.

4.2.3. Samorządy zawodowe

Grupa ta obejmuje następujące samorządy zawodowe: lekarzy i lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, fizjoterapeutów, diagnostów laboratoryjnych, aptekarzy, psychologów, lekarzy weterynarii, radców prawnych adwokatów, kuratorów sądowych, notariuszy, komorników, rzeczników patentowych, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, inżynierów budownictwa, architektów, urbanistów. Dodatkowo funkcjonują regionalne i krajowe fora, zrzeszenia samorządów zawodowych.

Kluczowy potencjał tych organizacji to wiedza ekspercka, kompetencje, kanały informacji, możliwość wpływu na członków, wysokie zaufanie społeczne, ustalone standardy działania.

4.2.4. Sektor obywatelski, w tym inicjatywy społeczne

Do sektora obywatelskiego należą podmioty, których nie zaliczamy ani do sektora rządowego, samorządowego, ani do sfery przedsiębiorstw działających dla zysku. Ich podstawowym obszarem działalności jest działalność nie dla zysku w obszarze, który w Polsce (na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) określa się mianem sfery pożytku publicznego.

Określenie tego sektora ma dwojaki; podmiotowo-przedmiotowy charakter. Podmiotowo będą zaliczają się do niego wyodrębnione w polskim systemie prawnym zrzeszenia, takie jak stowarzyszenia (zwykłe i zarejestrowane oraz stowarzyszenia JST), kościelne osoby prawne i związki wyznaniowe oraz ich jednostki organizacyjne (np. parafie),

izby gospodarcze nie działające dla zysku, organizacje pracodawców, organizacje działające na mocy odrębnych ustaw, takie jak społeczno-zawodowe organizacje rolników, ochotnicze straże pożarne czy lokalne grupy działania. Będą to także fundacje oparte o wyodrębniony na rzecz celu społecznie użytecznego majątek, skupiające pracowników i wolontariuszy wokół tego celu. Część tych organizacji może posiadać status szczególny – organizacji pożytku publicznego umożliwiające szersze działania, choć nakładające także większą odpowiedzialność.

Od strony przedmiotowej najważniejszym kryterium jest określenie sfery pożytku publicznego w jakiej wyżej wymienione podmioty działają. To kryterium pozwala na określenie w jakiej dziedzinie organizacje obywatelskie mogą przyczyniać się do zwalczania skutków sytuacji nadzwyczajnych.

Potencjał tej grupy podmiotów jest zróżnicowany; będą to zarówno małe, lokalne (nawet dzielnicowe i sąsiedzkie) organizacje, jak i takie działające w całym regionie, a nawet kraju (np. ZHP, OSP). Część takich organizacji posiada istotne zasoby materialne (sprzęt, nieruchomości) i ludzkie (kadra, członkowie, wolontariusze), a także doświadczenie, część z nich opiera swoją działalność głównie na aktywności członków i wolontariuszy.

W ramach sektora obywatelskiego (4) proponujemy wyróżnienie podsektora „nieformalnego” lub „spontanicznego” (4.1), czyli tych inicjatyw społecznych, które rodzą się „żywiotowo” w sytuacji nadzwyczajnej, w sąsiedzkich, środowiskowych, dzielnicowych, lokalnych czy ponadlokalnych społecznościach doświadczających kryzysu i jego skutków. Inicjatywy te są albo całkowicie nowe, wyłaniając nowe grupy ludzi aktywnych w sytuacji nadzwyczajnej, w której więź współpracy zorientowanej na cel dopiero się tworzy, albo oparte są o istniejące struktury społeczne lub gospodarcze, ale nie będące ich formalną częścią, np. aktywizując ludzi dotychczas niezaangażowanych. Mogą to być np. spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, kluby sportowe, nieformalne i półformalne sieci zawodowe czy hobbystyczne, czy media społecznościowe.

Chociaż sektor „spontanicznych” inicjatyw różni się od organizacji obywatelskich, to ich cechą wspólną jest oparcie działania o aktywność ludzi, często wolontariuszy, jak i podobny przedmiotowo obszar działalności. Dlatego też proponujemy, aby do stworzenia mapy sektora „nieformalnego” zastosować tę samą siatkę pojęciową dotyczącą przedmiotu działalności w sferze pożytku publicznego, pamiętając jednocześnie o wyodrębnieniu tej części sektora obywatelskiego.

Niezależnie od rzeczywistego potencjału całego sektora obywatelskiego na poziomie lokalnym, trzeba podkreślić, że krajowe i międzynarodowe doświadczenia wskazują, że w sytuacjach nadzwyczajnych, niezależnie od ich skali, sektor ten odgrywa zawsze istotną rolę wspierającą administrację publiczną.

4.2.5. Przedsiębiorcy i ich partnerzy

Wyodrębnienie przedsiębiorców jako jednej z grup potencjału w RSA jest wynikiem tego, że jest to grupa niezbędna do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju państwa wraz z jego instytucjami. Do tej grupy potencjału zaliczamy przedsiębiorców, którzy są niezależni od

organów władzy publicznej. Przedsiębiorcy powiązani z nimi funkcjonalnie i kapitałowo zostali zakwalifikowali jak potencjał terenowej administracji rządowej oraz administracji samorządu terytorialnego.

Potencjał przedsiębiorców jest bardzo zróżnicowany zarówno pod względem jego rodzaju (pracownicy, budynki, maszyny itp.), jak i wielkości oraz możliwości wykorzystania w określonej sytuacji kryzysowej; inna grupa przedsiębiorców będzie miała kluczowe znaczenie w sytuacji pandemii, a inna w przypadku powodzi. W grupie tej tkwią wielorakie możliwości (różnorodne potencjały). Przedsiębiorcy dysponują pracownikami o wysokich kwalifikacjach w określonym rodzaju działalności; znają też lokalne i regionalne uwarunkowania oraz utożsamiają się z lokalnym społeczeństwem i regionem, będąc skłonni aktywniej włączyć się w działania związane z reagowaniem na sytuację kryzysową. Przedsiębiorca, angażując się w ograniczanie lub usuwanie skutków zagrożenia, buduje także wizerunek firmy jako podmiotu działającego także w interesie społecznym /dla dobra wspólnego. Przykładowo przedsiębiorcy mogą: udostępnić drukarki 3D; oddać lub sprzedać po kosztach poleasingowych sprzęt komputerowy; przekazać zbędne zasoby; dostarczać posiłki (restauracje i bary) po kosztach, co pozwoli im „przetrwać”, a jednocześnie może być wsparciem dla służb kryzysowych lub wsparciem dla dotkniętych sytuacją kryzysową; mogą udostępniać pomieszczenia (hotele) na tzw. izolatoria; udostępniać infrastrukturę np. na szpitale polowe; udostępnić korzystanie z narzędzi do realizacji wspólnych projektów społecznych (pracownie, fablab, hackerspace, makerspace itp.). W gronie tego potencjału mogą być także podmioty prywatne odpowiedzialne za kluczowe dostawy i infrastrukturę krytyczną (żywność, energia, Internet itp.).

Analizując potencjał tej grupy w konkretnym przypadku należy wziąć pod uwagę przede wszystkim adekwatność potencjału do danej sytuacji kryzysowej oraz ich zainteresowanie działaniem w interesie społecznym.

Wpływ na potencjał grupy „Przedsiębiorcy i ich partnerzy” mają takie czynniki jak: liczba, wielkość i zakres działalności; przedmiot działalności (np.: transport, nieruchomości, infrastruktura B+R, zabezpieczenie porządkowe, działalność w obszarze ochrony środowiska); zasoby niematerialne (pracownicy i ich kwalifikacje, kultura organizacji, sprawność, innowacyjność) i materialne (nieruchomości, posiadane technologie, kapitał, surowce); dotychczasowe obroty i dynamika rozwoju, dotychczasowa współpraca z administracją rządową i samorządową itp. W sytuacji kryzysowej wpływ na potencjał danego przedsiębiorstwa będą mieć: a) jego zdolności do dostosowania się do zaistniałej sytuacji (warunków) oraz b) jego zasoby, które pozwolą mu realizować określone zadania i przedsięwzięcia.

W grupie tej lokujemy także partnerów przedsiębiorców, takich jak organizacje gospodarcze, izby gospodarcze, organizacje pracodawców czy związki zawodowe, które oddziałują na przedsiębiorców i pracowników. Potencjał organizacji gospodarczych, izb gospodarczych, organizacji pracodawców, związków zawodowych itp. w sytuacji kryzysowej przejawia się zasadniczo w pełnieniu funkcji integrującej, zrzeszającej. Ponadto dysponują one dużym potencjałem eksperckim.

Poza tą grupą znalazły się podmioty zajmujące się m.in. przekazywaniem informacji, działalnością naukową i techniczną, ze względu na ujęcie ich w innych grupach potencjału.

4.2.6. Nauka, edukacja i eksperci

Do tej grupy potencjału zaliczamy szkolnictwo wszystkich szczebli, uczelnie wyższe i inne jednostki naukowo-badawcze, podmioty eksperckie oraz instytucje finansujące badania naukowe i rozwojowe. Zaliczenie tych ostatnich, tj. instytucji finansujących wynika z faktu, że mogą one wpływać, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, stymulując i aktywizując na działania jednostek naukowych i innych podmiotów eksperckich, poprzez ogłaszanie grantów na badania (np. na testy i szczepionki COVID-19). Do grupy tej zaliczyć można także lokalne i regionalne firmy szkoleniowe, które posiadają potencjał materialny (np. nieruchomości, sprzęt szkoleniowy), jak i wiedzę (eksperti, wykładowcy) oraz kontakty. Rola takich firm może być znacząca, np. jako instrumentu szkolenia z nowych przepisów, instrumentów finansowych, zasad higieny itp.

Przedmiotowa grupa dysponuje pracownikami o wysokich (eksperskich) kwalifikacjach, posiadających różnorodną i szczegółową wiedzę oraz potrafiących ją przekształcać w użyteczne rozwiązania i wytwory. Wpływ na potencjał grupy „Nauka, edukacja i eksperci” mają takie czynniki jak: liczba jednostek naukowych z podziałem na przedmiot prowadzonych badań/dyscyplin naukowych; zdolność przekształcania wiedzy w użyteczne wytwory (wdrożone rozwiązania); pozycja jednostki naukowej w rankingach krajowych; ocena parametryczna/ewaluacja: kategoria jednostki (poziom naukowy prowadzonej działalności, wpływ działalności naukowej na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki) itp.

Potencjał grupy „Nauka, edukacja i eksperci” jest możliwy do wykorzystania zarówno na poziomie centralnym, jak i w regionalnych sieciach współpracy. Wykorzystanie tego potencjału i jego oddziaływanie w konkretnym przypadku jest uzależnione przede wszystkim od specyfiki podmiotu (dyscyplin naukowych w których prowadzone są badania).

Należy zauważyć, że oprócz zasobów niematerialnych, które są podstawowym zasobem tej grup, podmioty te posiadają także stosowną infrastrukturę (budynki, laboratoria, akademiki, hale sportowe, specjalistyczne urządzenia np. do wykonywania badań itp.).

4.2.7. Informacja i komunikacja

Do grupy tej zaliczamy media publiczne, media lokalne, prasę drukowaną, portale podmiotów administracji publicznej i organizacji pozarządowych, portale tematyczne oraz *social media* (serwisy społecznościowe, komunikatory, blogi). Odgrywają one kluczową rolę w informowaniu oraz komunikacji dwustronnej umożliwiając również badanie i kształtowanie nastrojów społecznych. Wyodrębnienie tej grupy opiera się na kryterium przedmiotowym, tzn. zaliczamy do niej te podmioty, które zajmują się przekazywaniem informacji lub udostępniają narzędzia i platformy komunikacyjne.

Media posiadają walor edukacyjny; mogą być komplementarną albo alternatywną formą dokształcania oraz kształtowania zachowań w stanie zagrożenia. Korzystanie z potencjału mediów, zwłaszcza społecznościowych jest możliwe zarówno na poziomie

centralnym, jak i regionalnym. Media społecznościowe są istotnym narzędziem dwustronnej komunikacji i skutecznym kanałem informacyjnym także na poziomie lokalnym. Duże znaczenie mogą odegrać inicjatywy indywidualne wykorzystujące potencjał mediów lokalnych lub społecznościowych (np. zbiórka karmy dla zwierząt ze schroniska). Instrumentem integrującym potencjał lokalny może być platforma zawierająca określenie np. zasobów, procedur działania itp.

Wpływ na potencjał grupy „Informacja i komunikacja” mają takie czynniki jak: zasięg medium, rodzaj odbiorców, forma i sposób komunikacji, odporność w prowadzeniu działalności w sytuacjach kryzysowych itp.

4.3. Analizy szczegółowe

Zamieszczone w załączniku nr 1 tabele stanowią ogólne mapy potencjału poszczególnych grup partnerów RSA a jednocześnie są narzędziem do wykorzystania w procesie mapowania potencjału regionalnego i/lub lokalnego.

Szczegółowa ocena potencjału (zwłaszcza lokalnego) musi odnosić się do konkretnych regionalnych/lokalnych podmiotów i środowisk, uwzględniać charakter danej sytuacji kryzysowej, uwarunkowania prawne, społeczne, gospodarcze, możliwości współpracy pomiędzy partnerami, dostępność zasobów ludzkich oraz materialnych i finansowych środków działania. Wtedy dopiero możliwe będzie stworzenie użytecznej mapy potencjałów uwzględniającej ich charakter, rolę, wagę i dostępność w danym miejscu i czasie a następnie przeprowadzenie kompleksowej analizy potencjału całej RSA.

Zamieszczone poniżej macierze będą pomocnym instrumentem w trakcie analizowania potencjału całego RSA. Pozwalają one zobrazować to, którzy partnerzy RSA dysponują poszczególnymi potencjałami oraz jakie są kluczowe role tych potencjałów. Ta wiedza umożliwi ocenę kompletności i komplementarności całej RSA.

Tabela 2. Macierz potencjałów

Potencjały \ Sektory	Terenowa administracja rządowa	Administracja samorządu terytorialnego	Samorządy zawodowe	Sektor obywatelski	Przedsiębiorcy i ich partnerzy	Nauka, edukacja i eksperci	Informacja i komunikacja
(1) Przyznane prawem możliwości i instrumenty działania.							
(2) Ilość zasobów ludzkich tj. pozostających w dyspozycji pracowników/współpracowników, wolontariuszy, gotowych do pracy, przekwalifikowania lub przemieszczenia.							
(3) Jakość zasobów ludzkich tj. kompetencje, umiejętności i postawy.							
(4) Kapitał społeczny organizacji/środowiska i jej członków tj. zaufanie, wizerunek, rozróżnialność społeczna, zakorzenienie społeczne, jakość relacji							
(5) Materialne środki działania takie jak sprzęt, wyposażenie, środki transportu, narzędzia pracy, budynki, tereny.							
(6) Finansowe środki działania, możliwości pozyskiwania środków finansowych i dóbr.							
(7) Zasoby informacyjne tj. bazy danych, statystyki, dostęp do wiedzy własnej i eksperckiej.							
(8) Doświadczenie, utrwalone sposoby efektywnego działania organizacji, znajomość środowiska i problemów: lokalnych, regionalnych, sektorowych.							
(9) Kreatywność, generowanie innowacji, zarządzanie wiedzą.							
(10) Zdolność do korzystania z zasobów innych jednostek poprzez sieci współpracy, umowy, porozumienia i kontakty nieformalne.							
SUMA WSKAZAN 0/1/2/3							

0-potencjał o nieistotnym znaczeniu, 1-niskim znaczeniu, 2-średnim znaczeniu, 3-wysokim znaczeniu

Sektory							
Rola potencjału	Terenowa administracja rządowa	Administracja samorządu terytorialnego	Samorządy zawodowe	Sektor obywatelski	Przedsiębiorcy i ich partnerzy	Nauka, edukacja i eksperci	Informacja i komunikacja
1-bezpośrednie działania antykrzysowe							
2-bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem							
3-potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu							
4-potencjał wsparcia ról 1- 3 i innych działań							
SUMA PKT.							

[1] Omówienie tych metod i przykłady ich zastosowania można znaleźć m.in w następujących opracowaniach: Lisiński M., Metody planowania strategicznego. Warszawa 2004; Szymańska K. (red.), Kompendium metod i technik zarządzania, Warszawa 2018; Czerska M., Szpitter A.A. (red.), Koncepcje zarządzania. Podręcznik akademicki, Warszawa 2010; a także w internetowej Encyklopedii Zarządzania.

[2] Do dalszych analiz potencjałów w każdym z 7 sektorów RSA można będzie stosować także specyficznie dla tych sektorów metody analiz strategicznej jak np. macierz BCG, diament M. E. Portera czy jego metoda łańcucha wartości dla środowiska biznesu, zarządzanie przez cele i metoda SMART czy strategiczna karta wyników (Balance Score Card) dla organizacji niekomercyjnych (administracja, organizacje pozarządowe, sektor edukacji).

[3] Lisiński M., Metody planowania strategicznego, s. 168-171.

[4] W życiu społecznym, gospodarczym czy w organizacjach jak wynika z badań statystycznych często około 20% zidentyfikowanych kluczowych przyczyn powoduje około 80% pozytywnych czy negatywnych skutków. Na przykład 20% kluczowej wiedzy znajduje się w 20% publikacji naukowych, 20% stanu osobowego wypracowuje 80% zysku, 20% kluczowych błędów skutkuje 80% przyczyn wypadków lotniczych. W około 20 % największych miast zamieszkuje około 80% populacji, większość firm 80% zysku pozyskuje od ok. 1/5 klientów itd. Procenty 20 i 80 są do pewnego stopnia umowne a nie dokładne (czasem jest to 20-70, 16-80, 20-90, ale jak podają badania naukowe, zasada koncentracji nielicznych kluczowych przyczyn i licznych skutków sprawdza się.

[5] Zasadę 80/20 opisał amerykański teoretyk zarządzania Joseph Juran, kierując się wnioskami z badań włoskiego socjologa i ekonomisty Vilfreda Pareto dotyczących dystrybucji bogactwa. J. Juran nazywał tę zasadę zasadą „kluczowych nielicznych i błahych licznych” i zaznaczał, że nazwa zasady jako zasady Pareto jest umowna, bo wielu naukowców zwróciło uwagę na tę zasadę. Szerzej o metodzie: Ćwiklicki M., Obora H., Metody TQM w zarządzaniu firmą, Warszawa 2009, s. 66-71.

[6] W rozkładzie statystycznym ma miejsce silna koncentracja statystyczna. Analiza 80/20 może przyjąć także wymiar ilościowy, kształt tzw. wykresu Pareto. W zarządzaniu zasadę 80/20 w analizie i rekomenduje się dla prac dot. strategii, jakości, podejmowania decyzji, zarządzania projektami, poprawie obsługi. Zasada 80/20 jest przydatna w analizie, bo pozwala ustalić priorytety, organizację i zarządzanie przedsięwzięciami itp.

Rozdział 5. Regionalna Sieć Adaptacji – implementacja

5.1. Założenia

RSA to propozycja komplementarnego mechanizmu, który może w znaczący sposób zwiększyć potencjał Systemu Zarządzania Kryzysowego. RSA, bazując na pełnej otwartości i zaangażowaniu, zakłada podejmowanie inicjatyw i dobrowolne zaangażowanie się przedstawicieli sektorów niepublicznych, którzy są gotowi wykorzystać własne potencjały celem wsparcia sektora publicznego. RSA nie jest hierarchicznym systemem obligującym aktorów do określonych działań (te funkcje pełni SZK), ale sieciową i zdecentralizowaną strukturą działania cechującą się wysoką zdolnością do innowacji i działań nowatorskich. System ten ma charakter elastyczny, umożliwiający inicjowanie i utrzymywanie działań wykraczających poza standardowe możliwości aparatu administracyjnego oraz włączanie zasobów istniejących w społeczności lokalnej, a nie będących w dyspozycji administracji samorządowej czy rządowej. Przekłada się to na szybszy, lepiej dopasowany i adekwatny, do sytuacji, dobór środków, proporcjonalny do rozwoju sytuacji.

RSA wdrożone jako systemowe rozwiązanie niesie ze sobą wiele korzyści w tym: znaczne zwiększenie możliwości walki z kryzysem i jego skutkami, lepsze (synergiczne) wykorzystanie istniejących potencjałów, rozwój współpracy międzysektorowej, zaangażowanie mieszkańców, integracja lokalnych społeczności (poczucie identyfikacji i własności procesów), wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, sprawna wymiana wiarygodnych informacji.

Wdrożenie RSA to przedsięwzięcie kompleksowe, którego uruchomienie powinien poprzedzić wnikliwy namysł, w tym także w zakresie potencjalnych ryzyk implementacyjnych. Ich rodzaje obrazuje zamieszczone poniżej zestawienie.

Tabela 3. Potencjalne ryzyka implementacyjne

Poziomy	Podmioty zaangażowane i ich rodzaj wpływu	Obszar zadań	Zagrożenia
poziom strategiczny	<u>bezpośrednie działanie antykrzysowe:</u> a) terenowe jednostki rządowe oraz terenowe jednostki innych organów państwowych, niebędących częścią sektora rządowego lub samorządowego bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem: b) administracja samorządowa (samorząd województwa) i jednostki terytorialne organów nadzoru nad samorządem terytorialnym potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu: c) samorządy zawodowe bezpośrednie działanie antykrzysowe, bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem, potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, inne działania wspierające: d) komunikacja społeczna	1. Integrowanie Systemu Zarządzania Kryzysowego z Regionalnymi Sieciami Adaptacji 2. Zapewnienie wysokiej skuteczności i efektywności działań RSA i z Systemem Zarządzania Kryzysowego 3. Zapewnienie wysokiej jakości komunikacji z powiatowymi i miejskimi centrami zarządzania kryzysowego oraz reprezentantami administracji rządowej w terenie 4. Powołanie Centrum Informacji i Komunikacji RSA 5. Analiza potencjalnych związków i porozumień oraz innych sposobów konsolidacji lokalnej i regionalnej 6. Określenie skutków kryzysu oraz opracowanie długookresowego lokalnego planu reakcji i aktualizacji planu zarządzania kryzysowego 7. Zapewnienie legalności działania RSA oraz spójności działań RSA z planami nadrzędnych organów administracji publicznej	1. Spory kompetencyjne i polityczne 2. Brak woli współpracy ze strony podmiotów nadrzędnych w ramach województwa i poza jego granicami (ryzyko utraty władzy) 3. Brak podstawy prawnej działania RSA 4. Brak wymaganych zasobów finansowych, organizacyjnych i kadrowych do uruchomienia RSA 5. Niskie poczucie konieczności powołania RSA wśród decydentów publicznych 6. Niska świadomość społeczna na temat istoty RSA oraz korzyści związanych z ich powstaniem
poziom koordynacyjny	<u>bezpośrednie działanie antykrzysowe:</u> a) administracja samorządowa (samorząd powiatu) i jednostki terytorialne organów nadzoru nad samorządem terytorialnym <u>bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem:</u> b) samorządy zawodowe c) komunikacja społeczna	1. Sformułowanie Zespołu RSA, w tym przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonywania wyznaczonych zadań 2. Określenie zestawu działań kryzysowych, w tym racjonalne gospodarowanie zasobami i środkami lokalnymi	1. Niechęć do współpracy osób na stanowiskach kierowniczych 2. Awersja do podziału zadań i kompetencji 3. Brak spójności działań na poziomie lokalnym i regionalnym 4. Brak lub pozorna niedostępność zasobów wymaganych do koordynacji prac RSA

		3. Wyznaczenie struktur organizacyjnych, komunikacyjnych i finansowych współdziałania Partnerów RSA 4. Stałe monitorowanie zagrożeń i ich raportowanie, 5. Analiza dobrych praktyk 6. Wyznaczanie kolejnych prognoz rozwoju 7. Gromadzenie i przetwarzanie danych 8. Współpraca z powiatowymi i miejskimi centrami zarządzania kryzysowego	5. Mnogość aktorów powodująca problemy w zarządzaniu strukturą RSA
poziom operacyjny	<u>bezpośrednie działanie antykryzysowe:</u> a) przedsiębiorcy i ich partnerzy b) nauka, edukacja i ich eksperci c) komunikacja społeczna <u>bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem:</u> d) administracja samorządowa (samorząd gminy) i jednostki terytorialne organów nadzoru nad samorządem terytorialnym <u>potencjał do ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, inne działania wspierające:</u> e) samorządy zawodowe	1. Realizacja zadań mających na celu optymalne zarządzanie zasobami lokalnymi (finansowanie, produkcja, redystrybucja) 2. Aktywne włączenie się w działania informacyjne RSA 3. Przekazywanie informacji zwrotnych do wyższych poziomów funkcjonowania RSA w zakresie doskonalenia wypracowanych rozwiązań 4. Prowadzenie konsultacji ze społecznościami lokalnymi, w tym stały kontakt z opinią publiczną	1. Niechęć do koordynowania systemu RSA ze strony wójta/burmistrza/prezydenta lub brak odpowiedniej osoby posiadającej legitymizację społeczną 2. Brak większościowego poparcia dla Planu zarządzania kryzysowego 3. Awersja do współdziałania (niski poziom solidarności, niechęć dzielenia się zasobami), 4. Brak poczucia sprawczości działania i jego legalności 5. Brak potencjałów na poziomie operacyjnym 6. Osłabienie autonomii lokalnych grup działania, chaos 7. Wielość aktorów powodująca wydłużenie procesu decyzyjnego 8. Rozbieżność w interesach zaangażowanych stron

Zważywszy na powyższe proponowana struktura i mechanizmy działania RSA umożliwiają sprawną koordynację działań między lokalnym systemem partycypacji społecznej a jednostkami sektora publicznego, zwiększając ich elastyczność i mobilności w rozwiązywaniu złożonych problemów. Kiedy chodzi o **informację i jej przepływ**, RSA bazuje na dwukierunkowej interakcji w podawaniu wiarygodnych informacji, poprzez sprawny system informowania mieszkańców, jak i uzyskiwania informacji o nastrojach, oczekiwaniach i podejmowanych działaniach przez władze lokalne i regionalne, minimalizując jednocześnie ryzyko rozpowszechniania *fake newsów*. W przypadku **usieciowienia powiązań podmiotów działań antykrzysowych, w tym włączenia podmiotów niepublicznych**, system posiada zdolność skutecznego działania w sytuacji faktycznego zagrożenia poprzez nieustanną interakcję między podmiotami (formalnymi i nieformalnymi) zarządzania kryzysowego, prowadzącą do rozwoju ich wspólnych potencjałów z wykorzystaniem podejścia typu top-down.

5.2. Ścieżka uruchomienia RSA

Funkcjonalnie, szybkim sposobem zainicjowania RSA jest zaproszenie do współpracy (przez wojewodów, starostów, wójtów/burmistrzów/prezydentów) funkcjonujących w ramach istniejących już zespołów zarządzania kryzysowego, przedstawicieli sektora społeczno-gospodarczego (lokalnych i regionalnych liderów). Działanie to będzie inicjacją dialogu, a docelowo szerokiej współpracy, która spowoduje otwarcie się SZK na spontaniczne działania wolontariuszy, inicjatywy pojedynczych osób, przedsiębiorców, obywateli. Tym samym na poziomie regionalnym i lokalnym rozpocznie się proces budowy i rozwoju RSA.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wskazuje na konieczność opracowywania na poziomach: województw, powiatów i gmin Planów Zarządzania Kryzysowego. Plany gminne zatwierdza starosta, plany powiatowe – wojewoda, plany wojewódzkie – minister właściwy do spraw administracji publicznej. Jednostki zatwierdzające przygotowują zalecenia do opracowania poszczególnych planów. Na tych trzech poziomach powoływane są również zespoły zarządzania kryzysowego. Członkami zespołów, poza gronem wynikającym z ustawy, mogą być osoby zaproszone przez wojewodę, starostę, wójta/burmistrza/prezydenta. Stwarza to możliwość poszerzenia ich składu o przedstawicieli pozostałych sektorów.

Doświadczenia kryzysu epidemiologicznego i walki z jego skutkami wskazują na konieczność aktualizacji planów zarządzania kryzysowego. Prace te, są naturalną okazją do rozpoczęcia wspomnianego dialogu, a docelowo współpracy pomiędzy sektorami. Proponowana ścieżka uruchomienia RSA zakłada w kolejności sekwencyjnej:

1. Promocja inicjatywy RSA wśród przedstawicieli wszystkich sektorów na poziomie lokalnym i regionalnym.
2. Opracowanie zaleceń (wytycznych) do aktualizacji planów zarządzania kryzysowego (ujęcie w nich RSA jako modelu komplementarnego) na poziomie regionalnym i lokalnym. Zalecenia (wytyczne) powinny być opracowane w formule dialogu z partnerami społeczno-

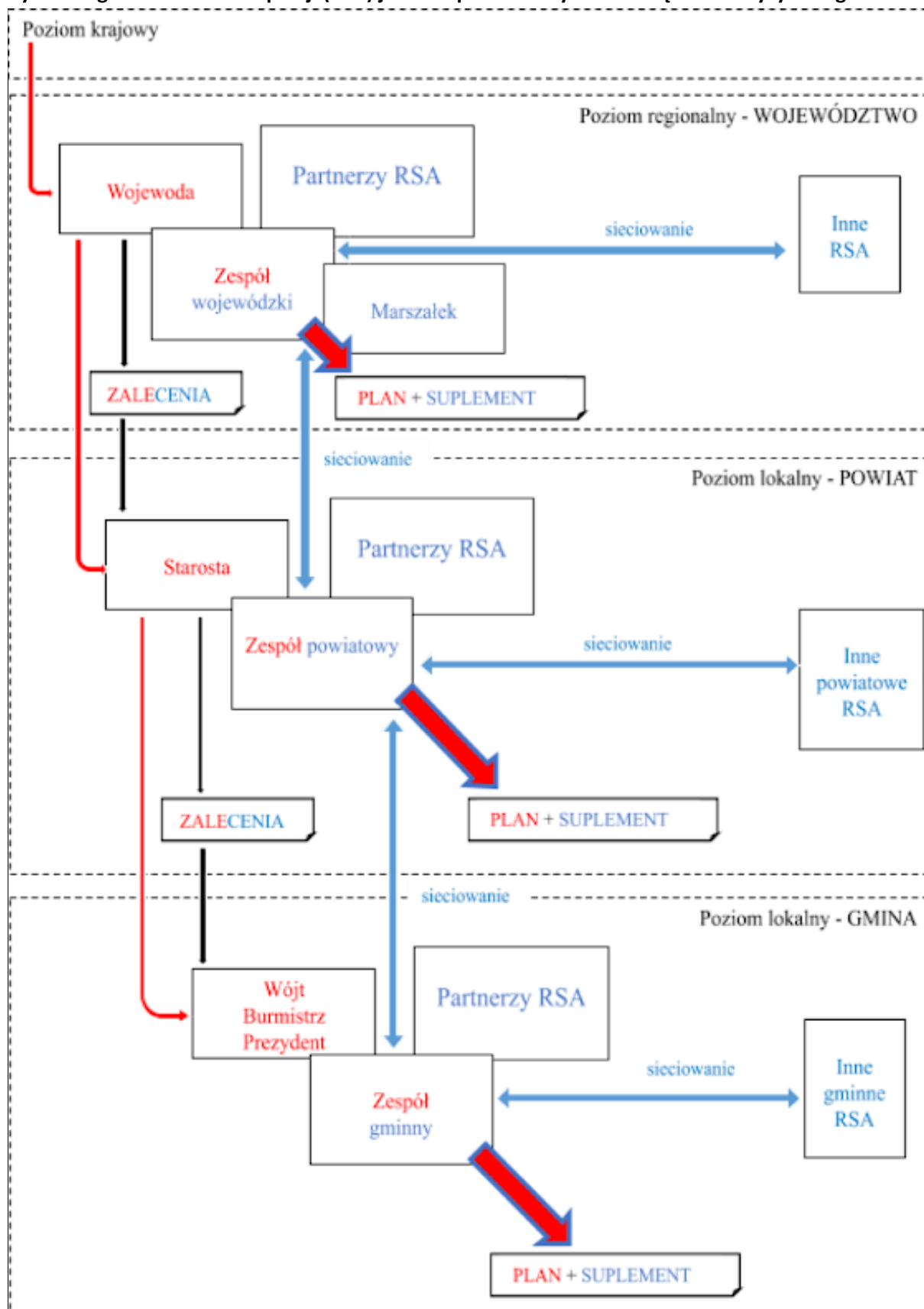
gospodarczymi (poziom regionalny). Forma suplementu, tj. załącznika do planu ZK, uchroni przed rewolucyjnymi, a tym samym długotrwałymi zmianami planów.

3. Inicjacja procesu integrowania RSA przez zespoły zarządzania kryzysowego – zaproszenie do zespołów przedstawicieli poszczególnych sektorów.
4. I/lub „wprośnienie” się lokalnych liderów do SZK.
5. Wsparcie aktorów RSA ze strony SZK.
6. Prace zespołu SZK, poszerzonego o partnerów z RSA nad Suplementem do Planu Zarządzania Kryzysowego – wymiana pomysłów, diagnoza lokalnych grup problemowych wraz z ich potrzebami, identyfikacja i dopasowanie dostępnych lokalnie podmiotów RSA, obejmująca rekomendacje w zakresie współpracy aktorów w ramach RSA z JST, w tym:
 - opracowanie mapy aktorów RSA,
 - przeprowadzenie analizy potencjału RSA,
 - dokonanie oceny czynników potencjału RSA,
 - przeprowadzenie analizy SWOT dla RSA,
 - opracowanie systemu wymiany informacji, uwzględniającego komponent komunikacji i koordynacji,
 - przyjęcie schematu podejmowania decyzji,
 - powołanie Lokalnego i Regionalnego Centrum Informacji i Komunikacji,
 - wykorzystanie jako formalnej podstawy współpracy pomiędzy partnerami RSA: utartych praktyk administracyjnych, zwyczajów, deklaracji współpracy, listów intencyjnych, ewentualna formalizacja w postaci porozumień, umów ramowych itp.
7. RSA jako „sieć ucząca się” – budowanie kompetencji, poprzez wymianę doświadczeń, wzajemne inspirowanie i motywowanie.
8. Realizacja działań – walka z sytuacją kryzysową, łagodzenie jej skutków, działania zapobiegawcze.
9. Monitoring, przegląd i ocena realizowanych działań/planów, doskonalenie.
10. Sieciowanie, upowszechnianie dobrych praktyk.

Powyższe kroki postępowania, dają szansę na ewolucyjne wprowadzanie RSA do obecnych systemów i struktur, na jego promocję wśród lokalnych społeczności i partnerów społeczno-gospodarczych, a przede wszystkim na zainicjowanie dialogu na poziomie regionalnym i lokalnym. Tym samym, system może zapewnić (już w początkowym okresie) wielostronny przepływ wiarygodnych informacji – kluczowy w sytuacji zagrożenia.

Poniższy schemat obrazuje podmiotową strukturę konieczną do uruchomienia i funkcjonowania RSA wpisanego w istniejący SZK. Na poziomie regionalnym są to wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego kierowane przez wojewodów, a na poziomie lokalnym zespoły powiatowe (starostowie) i gminne (wójtowie/burmistrzowie/prezydenci). Schemat obrazuje także przepływ dokumentów, tj. zaleceń do opracowania planów oraz samych planów zarządzania kryzysowego. Jako integralną część planów zarządzania kryzysowego wskazano (opracowane przez zespoły) Suplementy określające rolę RSA, potencjał poszczególnych partnerów RSA i zasady współpracy pomiędzy nimi.

Rys. 9. Regionalne Sieci Adaptacji (RSA) jako uzupełnienie System Zarządzania Kryzysowego



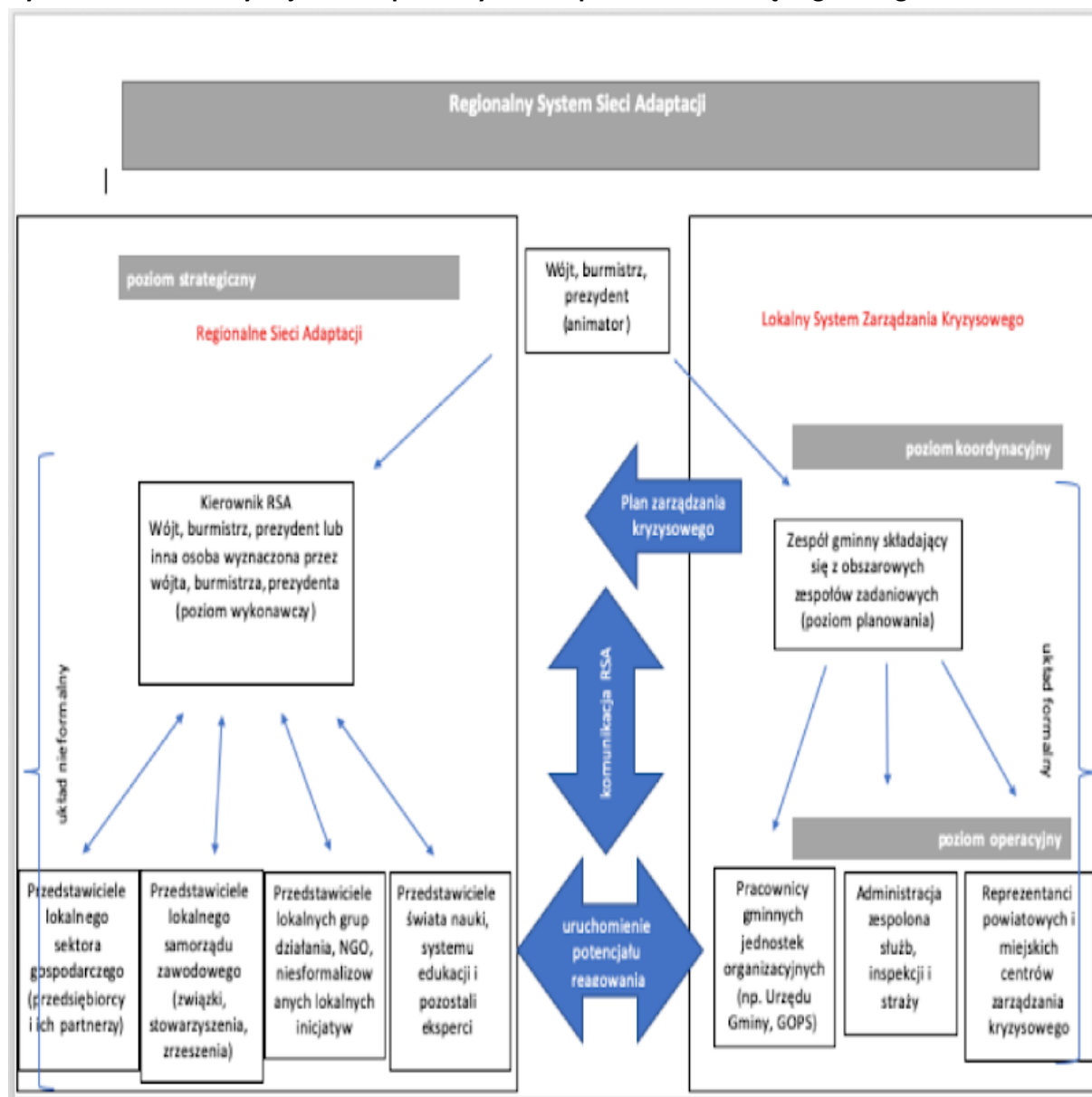
W wyniku powyżej opisanej ścieżki uruchomienia RSA możliwe jest szybkie poszerzenie istniejących mechanizmów zarządzania kryzysowego o drugi filar w postaci podmiotów

sektora społecznego i gospodarczego współdziałających w formule RSA. Pozwoli to na stworzenie załączka struktur lokalnych i regionalnych, które będą w stanie reagować na zróżnicowane sytuacje kryzysowe, wykorzystując dostępne potencjały. Jednocześnie, otwarty charakter RSA, swoiste miejsce dialogu i zdolność uczenia się umożliwią rozwój sieci dopasowany do regionalnych/lokalnych potrzeb. Pozwala to na wykorzystanie efektu synergii poprzez łączenie, wzajemnie uzupełniających się systemów, z poszanowaniem ich autonomii, odmienności i indywidualnej tożsamości.

Regionalne Sieci Adaptacji dla sprawnego i efektywnego działania zakładają funkcjonowanie trzech poziomów zarządzania, tj. poziom strategiczny, koordynacyjny i operacyjny. Biorąc pod uwagę specyfikę występującego w Polsce podziału terytorialnego, rekomendowane jest aby za poziom strategiczny odpowiadał samorząd województwa, który posiada szerokie kompetencje zarządcze oraz wysoką zdolność decydowania. W przypadku poziomu koordynacyjnego mającego zasadniczy wpływ na jakość współpracy między partnerami RSA, jego zakres powinien obejmować działania władz powiatowych. W szczególności uwzględnia się ich rozbudowane sieci powiązań oraz posiadane zasoby organizacyjne, kadrowe i finansowe. Z kolei samorząd gminny odpowiada za wdrożenie wypracowanych na pozostałych szczeblach rozwiązań. Przyporządkowanie obszaru tych działań wynika przede wszystkim z możliwości gmin do szybkiego reagowania, dostosowania metod i narzędzi podejmowanych inicjatyw do lokalnych uwarunkowań i oczekiwań, a także z silnej akceptacji i zaufania do działań gminy ze strony jej mieszkańców.

Należy podkreślić, że przedstawiony podział zarządzania wraz z podmiotami odpowiedzialnymi za ich realizację jest modelem sugerowanym. Co istotne, Regionalne Systemy Adaptacji nie tyle zezwalają co zachęcają do indywidualnych modyfikacji opracowywanych struktur, podkreślając ich elastyczność oraz wysoką adaptacyjność RSA do realiów sytuacji kryzysowych. Warto przy tym dodać, że wymienione poziomy zarządzania mogą występować również wewnątrz poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego, czego zobrazowaniem jest poniższy schemat.

Rys. 10. Schemat instytucjonalno-społeczny RSA na poziomie samorządu gminnego



Analizując RSA na poziomie lokalnym trzeba dostrzec, że aktywności w ramach tego systemu będą koncentrować się na planowaniu i zarządzaniu strategicznym dostępnymi zasobami, przy udziale reprezentantów lokalnych struktur społeczno-gospodarczych. W tym wymiarze zadaniem RSA jest przede wszystkim koordynacja działań umożliwiająca osiągnięcie efektu skali oraz skuteczność działań, z poszanowaniem zasad samoorganizowania się społeczeństwa oraz autonomii lokalnych grup działania. Istotne jest, aby zaproponowana struktura zarządcza nie budziła wątpliwości w zakresie podziału obowiązków i przypisywania odpowiedzialności między dostawcami usług publicznych i zabezpieczenia społecznego oraz pozostałymi podmiotami RSA, usprawniając tym samym procesy decyzyjne w obrębie funkcjonującego systemu. Na poziomie operacyjnym – lokalnym, RSA zakłada współpracę z liderami środowiskowymi i ekspertami, angażując ich i/lub wchodząc z nimi w relacje zgodnie z rzeczywistymi potrzebami, tworząc wsparcie dla nieformalnych (utworzonych *ad hoc*) inicjatyw społecznych.

W przypadku samorządu gminnego zakłada się wyznaczenie lokalnych koordynatorów, którzy na terenie gmin będą odpowiadać za określenie i implementację regionalnych standardów zachowania, w tym kierowanie, monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie negatywnych skutków kryzysu. Koordynatorem RSA powinien być wójt/ burmistrz/ prezydent jako naturalny lokalny lider (rozwiązanie bazowe), lub inna osoba, formalnie powołana do pełnienia funkcji przez organ wykonawczy gminy. Istotne znaczenie ma przyznanie koordynatorowi RSA stosownych do realizacji tego zadania kompetencji zarządczych.

5.3. Niwelowanie potencjalnych sporów partnerów RSA

Zaproponowane w niniejszym opracowaniu Regionalne Systemy Adaptacji (RSA) oparte są o założenie zaangażowania we współpracę międzysektorową, lokalną i regionalną, możliwe licznej grupy podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych. Liczba i zróżnicowanie podmiotów, ich kompetencje i zasoby są oczywiście istotnym walorem takiej współpracy, ale niosą za sobą także pewne ryzyka, jak np. różnice interesów.

Aby osiągnąć większą skuteczność RSA powinny generalnie przewidzieć sposoby „zarządzania kwestiami problemowymi” takimi jak niespójność działań, niski stopień kooperacji czy spory w sieci. Obok sporów kompetencyjnych, które stanowią kluczową barierę dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania RSA, w tym obszarze występują także inne zagrożenia, na przykład niski poziom kooperacji czy mnogość partnerów RSA przejawiająca się nadmierną złożonością procesów decyzyjnych w ramach sieci. Ilość oraz charakter tych utrudnień może rodzić poważne, negatywne konsekwencje dla działania RSA, wśród których należy wymienić chaos, dezinformację, ujawnienie słabego przywództwa, nieadekwatność reakcji, zagrożenie dysfunkcyjności, powielanie zadań, niewykorzystanie i/lub marnowanie zasobów, niestabilność sieci, brak zaufania, czy niepewność oraz wzrost napięć wśród interesariuszy RSA.

Jednym z najważniejszych problemów jest ryzyko konfliktów. Konflikt oznacza sytuację, gdy dwie lub więcej grupy postrzegają niemożliwe do pogodzenia różnice swych interesów, niemożność zdobycia przez nie ważnych zasobów, niemożność wzajemnej realizacji przez siebie istotnych potrzeb i/lub wartości i podejmują działania, aby sytuację tę zmienić z korzyścią dla siebie. Od tego jakie to będą działania (agresywne, kooperacyjne) zależą dalsze losy konfliktu. Może on ulec eskalacji, złagodzeniu lub rozwiązaniu.

Konflikty te mogą być rzeczywiste np. o kompetencje czy zasoby lub fałszywe, zastępcze, ukryte, przypadkowe, oparte na złej wierze. Nie wchodząc w tym miejscu w rozważania teoretyczne o naturze rodzajów konfliktu należy podkreślić, że od rozpoznania ich charakteru zależy skuteczność ich rozwiązywania, a także sposoby zarządzania nimi.

W ramach RSA konflikty mogą przebiegać na linii administracja – podmioty niepubliczne, administracja rządowa – administracja samorządowa, jednostka samorządu terytorialnego – inna jst; mogą się także tworzyć „negatywne” koalicje zagrażające spójności

RSA. Mogą się także tworzyć szersze „negatywne” koalicje zagrażające spójności RSA i jej istnieniu.

W przypadku, gdy konflikt nabierze negatywnego zabarwienia emocjonalnego (np. wrogie wypowiedzi publiczne, stereotypizacja drugiej strony, podejmowanie działań szkodzących stronie) najważniejszym pierwszym krokiem jest tzw. „deeskalacja” sporu czy obniżenie napięcia między stronami. Najlepszym sposobem jest wzajemne wykonanie gestów dobrej woli, publicznie albo wprost wobec drugiej strony, wzajemne drobne usługi czy ustępstwa. Charakter tych gestów, ich kolejność, sposoby odwzajemniania mogą być przedmiotem działań mediatora lub „misji dobrych usług”. Ten etap przewyciężenia sporu ma na celu stworzenie warunków do pracy nad konfliktem w sposób konstruktywny (negocjacje, wspólne rozwiązanie problemu, ustępstwa, konsensus itp.), prowadzący do sytuacji „win – win”.

Od początku tworzenia i funkcjonowania RSA warto myśleć o stałym mechanizmie zapobiegania i przewyciężania sporów na wczesnym etapie. Możliwe rozwiązania do zastosowania to m.in.:

1. Określenie „pro-kooperatywnych” zasad współpracy (np. w preambule porozumienia o RSA) takich, jak dobra wola, dobra wiara, dialog, poszanowanie partnerów, nadrzędny interes całości RSA itp.
2. Stały, złożony z przedstawicieli wszystkich stron RSA, zespół ds. dialogu RSA.
3. Aktywizowany, w sytuacji zgłoszenia przez stronę RSA problemu o charakterze konfliktu, zespół koncyliacyjny RSA proponujący rozwiązanie stronom sporu (eksperti, przedstawiciele stron RSA).
4. Zaplanowanie funkcji gwaranta porozumienia RSA np. w postaci komitetu sterującego RSA, złożonego z lokalnych autorytetów.
5. Wyznaczenie funkcji mediatora, facylitatora lub grupy/ambasadora/wysłannika ds. dobrych usług w procesie współpracy w RSA – na stałe lub *ad hoc*.
6. Opracowanie procedury zgłaszania i załatwiania spraw spornych, a także checklisty spraw w sytuacji sporu.
7. Analiza ryzyka wystąpienia sporów i zaplanowanie sposobów reagowania.

Niezależnie od przyjętego rozwiązania najważniejsze kroki to:

1. Deeskalacja sporu i odwzajemnianie się pozytywnymi sygnałami/gestami przez strony.
2. Przewyciężenie ostrej polaryzacji w sporze poprzez próbę asertywnego zrozumienia stanowiska drugiej strony („rozumiem, że możesz tak myśleć i masz do tego prawo), co nie oznacza jego przyjęcia).
3. Rozpoznanie podstawowych faktów i interesów dotyczących sporu (tzw. *fact finding*) i odróżnienie ich od warstwy emocjonalnej sporu (stereotypy, działania symboliczne, zachowanie twarzy przez strony).
4. „Posadzenie” stron sporu przy wspólnym stole.
5. Przejście do fazy wspólnego rozwiązywania problemu przez strony, jaki leży u podstaw konfliktu.

Dla spraw szczególnie trudnych, złożonych lub „pozornie bez wyjścia” warto rozważyć zaangażowanie osoby (osób) mającej autorytet w lokalnym/regionalnym życiu publicznym. Mogącej pełnić rolę mediatora, facylitatora lub „dobrych usług”. Mogą to być np. takie osoby jak:

1. Przedstawiciele świata nauki, instytucji badawczych i instytucji kultury – rektorzy, dziekani, szefowie regionalnych think tanków,
2. Znaczący w regionie liderzy organizacji biznesu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, organizacji samorządowych, związków sportowych czy kościołów (w tym liderzy wojewódzkiej komisji dialogu społecznego),
3. Znaczący w regionie politycy krajowi i regionalni pełniący funkcje wykonawcze (w przeszłości i obecnie) – byli premierzy, ministrowie, wojewodowie, marszałkowie wojewódzcy, prezydenci miast itp.,
4. Znaczący w regionie politycy krajowi i regionalni pełniący funkcje wybieralne (w przeszłości i obecnie) np. posłowie, senatorowie (reprezentujący de facto województwo), przewodniczący sejmików itp.
5. Inne akceptowane przez strony osoby np. lokalny człowiek roku, redaktor naczelny regionalnej gazety, mediator sądowy.

Wybór takiej osoby i jej charakter powinien zależeć od lokalnych warunków i możliwości, a najważniejsze jest, aby taka osoba (osoby) cieszyła się dużym autorytetem i posiadała zdolności mediacyjne i koncyliacyjne. Regionalne znaczenie i autorytet takich osób powinien „skłaniać” strony sporu do koncyliacyjnego stanowiska i konstruktywnych zachowań. Ich silna pozycja powinna być swoistym „środkiem silnej perswazji” na strony sporu w kierunku szukania porozumienia. Są to kluczowe czynniki, a przynależność do którejś z wyżej wymienionych grup będzie wtórna.

Powyższe propozycje stanowią otwarty katalog rozwiązań mających zastosowanie zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. Dobór narzędzi i mechanizmów dla ich skutecznej realizacji musi być uzależniony do miejscowych uwarunkowań, które mogą ten katalog poszerzać lub zawężać. Ich przydatność występuje również we wszystkich wymiarach funkcjonowania RSA, tj. strategicznym, koordynacyjnym i operacyjnym. Co istotne, przedstawione kroki oraz wyszczególnienie funkcji mediatora ma zastosowanie nie tylko w przypadku sporów kompetencyjnych, ale innych wymienionych wyżej barier ograniczających efektywne wdrażanie RSA.

5.3. Zalety RSA

Odnosząc się do praktycznego wymiaru RSA należy zwrócić uwagę na jego pozytywny wpływ w zakresie niwelowania dysfunkcji SZK, w tym RSA:

- służy identyfikacji **nieprawidłowości w zakresie planowania i braku przygotowania odpowiednich planów** SZK, w sposób naturalny uzupełnia luki i wzmacnia zdolność tego

ostatniego do adaptacji na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego w zależności od natury i intensywności kryzysu.

- odpowiada za integrowanie struktur instytucjonalnych z lokalnym systemem samoorganizowania się społeczeństwa poprzez wkomponowanie nieformalnych podmiotów w proces zarządzania kryzysowego (instytucjonalizacja działań).
- ogranicza luki w zakresie specjalistycznej wiedzy pracowników instytucji publicznych przez włączenie w proces analizy i decyzji przedstawicieli branż/sektorów, ekspertów i naukowców z różnych dziedzin oraz wolontariuszy posiadających różnorodne kwalifikacje (od pracy fizycznej do wiedzy specjalistycznej).
- oferuje mechanizm multiplikowania zasobów poprzez ich właściwe rozpoznanie, odpowiednią i integrację, co w konsekwencji wywołuje efekt skali oraz właściwe wykorzystując posiadane potencjały bez marnowania zasobów czy powielania rozwiązań.
- umożliwia efektywny system zarządzania w oparciu o wymianę informacji, komunikację, współdziałanie i synergiczne podejście.
- zapewnia transfer pełnych i rzetelnych informacji, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym, z wykorzystaniem portali społecznościowych oraz stałą aktualizacją wiedzy o dobrych praktykach na temat realizacji oddolnych inicjatyw oraz budowania strategicznych związków i porozumień.
- zwiększa trafność decyzji i eksponuje kluczową rolę lokalnego systemu społeczno-gospodarczego, który najpełniej potrafi zdiagnozować sytuację, zidentyfikować problem i dobrać odpowiednie mechanizmy dostosowawcze.

Podstawą funkcjonowania modelu jest właściwa diagnoza potrzeb mieszkańców regionu oraz możliwości działania podmiotów RSA. **Konieczne jest odpowiednie dopasowanie do nich lokalnych zasobów społecznych, finansowych, wytwórczych i dystrybucyjnych.** Dzięki regionalnemu/lokalnemu charakterowi RSA przyczynią się do wzrostu identyfikacji lokalnych społeczności wraz z podejmowanymi przez nie działaniami (większa akceptowalność społeczna).

RSA służą skuteczniejszemu reagowaniu na sytuacje kryzysowe, poprzez wsparcie systemu zarządzania kryzysowego oraz komunikację ze społeczeństwem. RSA powinny obejmować aktywność na rzecz ograniczania negatywnych konsekwencji stanów kryzysowych. Przede wszystkim chodzi o działania mające na celu przeciwdziałanie społecznym i ekonomicznym konsekwencjom ograniczeń wywołanych przez kryzys, szczególnie w obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie mieści się koordynacja działań służących sprawnemu działaniu gmin i powiatów (realizacji określonych funkcji) oraz ograniczania negatywnych skutków sytuacji kryzysowej (działania dostosowawcze i niwelujące). RSA nie kontestują i nie deprecjonują roli administracji publicznej, w szczególności systemu ZK, aspirując natomiast do jego komplementarnej części, zapewniającej synergię działań.

5.4. Konkluzje

Zespół Autorów Raportu wyraża przekonanie, że zaproponowana koncepcja i metoda wdrożenia Regionalnych Sieci Adaptacji pozwoli wszystkim podmiotom, grupom i osobom (potencjalnym partnerom RSA), którzy czują potrzebę znalezienia nowych rozwiązań na pojawiające się nowe problemy i wyzwanie, jakim stała się pandemia COVID 19, na poszukiwanie sposobów radzenia sobie społeczności lokalnych i regionalnych, przy wykorzystaniu istniejących zasobów.

Autorzy zaproponowali model działania lokalnych i regionalnych partnerów publicznych, społecznych i gospodarczych, opierający się na realnie (tu i teraz) istniejących strukturach instytucjonalnych, zasobach materialnych, finansowych, ludzkich, a także na zakumulowanej w skali lokalnej wiedzy i przede wszystkim działających i możliwych do uruchomienia sieciach społecznej współpracy. Propozycja RSA ma charakter modelu, który w założeniu Autorów ma potencjał bycia uniwersalnym, a jednocześnie na tyle elastycznym, że przy woli współpracy lokalnych partnerów i kreatywnym podejściu do ściśle lokalnych wyzwań, zaadaptować go do potrzeb konkretnej gminy, powiatu czy województwa. Model RSA ma charakter „dobra publicznego”, i mogą nim dysponować wszystkie zainteresowane podmioty.

Autorzy Raportu zapraszają wszystkich zidentyfikowanych w opracowaniu partnerów: administrację rządową i samorządową, organizacje pozarządowe, pracodawców, związki zawodowe, samorządy, przedstawicieli sektora edukacji i badań, reprezentantów społeczności mediów, a także formujących się nieformalnych i oddolnych inicjatyw społecznych, do konsultacji i wdrożenia zaproponowanych rozwiązań.

Zachęcamy do podejmowania prób pilotażowych wdrożenia RSA, testowania jego metod, narzędzi i rozwiązań instytucjonalnych. Intencją Autorów jest, aby partnerzy RSA spróbowali – nie bezkrytycznie – wypróbować w praktyce i w szczegółach zaproponowany model w konkretnych realiach polskich wspólnot terytorialnych.

Chcielibyśmy, aby postulat zainicjowania prac nad powstaniem RSA mógł sformułować każdy podmiot publiczny (np. wojewoda, władze samorządowe, uczelnia), pozarządowy (np. regionalne porozumienie organizacji pozarządowych, izby gospodarcze), gospodarczy (np. kluczowi pracodawcy) czy opiniotwórczo-doradczy (wojewódzka komisja dialogu społecznego, powiatowa rada działalności pożytku publicznego) działający na danym terenie. W szczególności do podjęcia bezpośrednich, konkretnych działań tworzących struktury RSA predestynowany jest samorząd terytorialny posiadający zarówno mandat społeczny, jak i kompetencje oraz zasoby. Dlatego też o modelu RSA będziemy informować przede wszystkim wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, marszałków województw i radnych samorządowych wszystkich szczebli. Będziemy chcieli docierać z informacją o RSA do różnorodnych partnerów społecznych, aby zachęcali i wspierali władze samorządowe w wysiłkach budowania wspólnej odpowiedzi na wyzwania, przed którymi pandemia postawiła społeczeństwo i gospodarkę.

Chcielibyśmy współuczestniczyć w tych próbach w trojaki sposób. Po pierwsze, zachęcamy do kontaktu z zespołem autorskim, do zgłaszania pytań, wątpliwości i pomysłów –

będziemy je rozważać i reagować na nie publicznie. Po drugie, prosimy o informowanie nas o inicjatywach lokalnego działania, których źródłem i inspiracją jest model RSA. Pozwoli to stosunkowo szybko stworzyć dostępną dla wszystkich zainteresowanych bazę wiedzy i dobrych praktyk. Po trzecie, pilotażowe próby wdrożenia RSA będziemy chcieli opisać w kolejnym raporcie, pokazując przebieg tego procesu, jak i wynikające z niego efekty.

Załącznik 1. Analiza potencjału regionalnego/lokalnego partnerów RSA

Wprowadzenie

W analizie potencjału partnerów RSA przyjęto pewną metodę, która zdaniem autorów umożliwia stworzenie mapy podmiotów, które mogą być zaangażowane w tworzenie i działanie RSA. Stworzenie mapy (w tym miejscu proponujemy pewien wzorcowy jej „szkielet”) partnerów jest pierwszym krokiem w procesie określenia potencjału lokalnego/regionalnego reagowania na skutki sytuacji nadzwyczajnych. Punktami „orientacyjnymi” mapy jest 7 „funkcjonalnych sektorów”, które zostały wyróżnione na trojkiej podstawie: prawno-instytucjonalnej, roli sektora w systemie politycznym i społeczno-gospodarczym oraz roli w sytuacji nadzwyczajnej. Żadna z podstaw samodzielnie zastosowana nie umożliwia zdaniem autorów pełnego „zmapowanie” partnerów, także ze względu na to, że różne kryteria zaliczają różne podmioty do tych samych grup, podczas gdy inne kryteria każą je odrębnie wyróżnić bo bez tego potencjał reagowania byłby niepełny. Przykładem może być sektor mediów i informacji, bardzo istotny w każdej sytuacji kryzysowej. Funkcjonalnie kryterium komunikacji jest bardzo istotne, choć podmioty, które tę funkcję wykonują obecne są zarówno w sektorze przedsiębiorców, administracji (media samorządowe, portale rządowe) jak i organizacji pozarządowych.

Kolejnym krokiem po stworzeniu mapy jest próba określenia szczegółowej roli jaką dany sektor może wypełniać w realiach sytuacji nadzwyczajnej – proponujemy tu przyjęcie 4 modelowych ról, które w praktyce będą występowały w wielu realnych sytuacjach kryzysowych (np. bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, pokryzysowe wsparcie ofiar itd.).

W realiach lokalnych i regionalnych możliwy będzie kolejny krok – „zważenie” potencjału oraz określenie jego dostępności – będą to dwa kluczowe wymiary jego zastosowania.

Głębsza ocena potencjału reagowania RSA może skłaniać do wykorzystania rozmaitych metod oceny strategicznej – w tym miejscu Autorzy proponują korzystanie z takich znanych, prostych ale skutecznych metod oceny jak metoda 20/80 (Pareto), punktowa ocena czynników potencjału RSA oraz analiza SWOT.

Dla każdej grupy partnerów RSA:

1. wyróżniono główne podmioty/grupy/obszary (kolumna nr 1),
2. wskazano kluczowy potencjał tych podmiotów/grup/obszarów (kolumna nr 2),
3. wstępnie określono charakter potencjału R/L – regionalny/lokalny (kolumna nr 3),
4. wstępnie określono rolę potencjału 1/2/3/4 – 1-bezpośrednie działania antykryzysowe, 2-bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem, 3-potencjał do

ograniczania skutków społeczno-gospodarczych kryzysu, 4-potencjał wsparcia 1-3 i innych działań (kolumna nr 4),

5. tabela stanowi narzędzie do szczegółowej analizy potencjału, dając możliwość określenia jego wagi (kolumna nr 5) oraz dostępności (kolumna nr 6), a także wskazania dodatkowych podmiotów i obszarów (kolejne wiersze w tabeli).

ad.2 Analiza potencjału reagowania partnerów RSA powinna uwzględniać, co najmniej następujące czynniki:

- (1) Przyznane prawem możliwości i instrumenty działania.
- (2) Ilość zasobów ludzkich tj. pozostających w dyspozycji pracowników/współpracowników organizacji, wolontariuszy, gotowych do pracy, przekwalifikowania lub przemieszczenia.
- (3) Jakość zasobów ludzkich tj. kompetencje, umiejętności i postawy.
- (4) Kapitał społeczny organizacji/środowiska i jej członków tj. zaufanie, wizerunek, rozróżnialność społeczna, zakorzenienie społeczne, jakość relacji.
- (5) Materialne środki działania takie jak sprzęt, wyposażenie, środki transportu, narzędzia pracy, budynki, grunty.
- (6) Finansowe środki działania, możliwości pozyskiwania środków finansowych i dóbr.
- (7) Zasoby informacyjne tj. bazy danych, statystyki, dostęp do wiedzy własnej i eksperckiej.
- (8) Doświadczenie, utrwalone sposoby efektywnego działania organizacji, znajomość środowiska i problemów: lokalnych, regionalnych, sektorowych.
- (9) Kreatywność, generowanie innowacji, zarządzanie wiedzą.
- (10) Zdolność do korzystania z zasobów innych jednostek poprzez sieci współpracy, umowy, porozumienia i kontakty nieformalne.

Szczegółowa ocena potencjału w konkretnej sytuacji (w tym ocena charakteru, roli, wagi i dostępności) powinna uwzględniać: charakter sytuacji kryzysowej, uwarunkowania prawne współpracy z danym podmiotem/grupą, możliwości angażowania pracowników i wolontariuszy biorąc pod uwagę ich inne role w sytuacji kryzysu (pracownicy, rodzice, opiekunowie, pacjenci, poborowi itp.), dostępności materialnych i finansowych środków działania w danej sytuacji, możliwość zapewnienie bezpieczeństwa zaangażowanym osobom.

1. Terenowa administracja rządowa

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Urzędy wojewódzkie – jednostki nie zaangażowane bezpośrednio w zarządzanie sytuacją kryzysową: komórki organizacyjne odpowiedzialne za określone polityki rządowe, komórki wsparcia analitycznego, komórki z zakresu organizacji, komunikacji, służby prawne, a także wszyscy dyspozycyjni pracownicy, którzy na mocy obowiązujących przepisów (ustawa o służbie cywilnej, Kodeks pracy) mogą być kierowani do innych zadań lub, którym można zmienić zakresy obowiązków – lista typowych komórek UW – do rozwinięcia	możliwość stanowienia regionalnego prawa, systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, krytyczna infrastruktura transportowa, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, infrastruktura, grunty, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, instrument koordynacji całej administracji rządowej	R/L	1/2/3/4		
Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2		
Komendant Wojewódzki Policji	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/3		
Kurator Oświaty – sprawy edukacji i wychowania	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Wojewódzki Państwowy Inspektor Sanitarny	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		
Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		
Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	½		
Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3		
Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3		
Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	3/4		
Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3/		
Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Wojewódzki Lekarz Weterynarii	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		
Szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/3		
Dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych	oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, przeszkoleni pracownicy, bazy danych, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, Środki administracyjne	R/L	2/3		
Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, pracownicy, krytyczna infrastruktura, bazy danych, grunty, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2/3		
Dyrektorzy urzędów morskich	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, pracownicy, krytyczna infrastruktura, bazy danych, grunty, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2		
Dyrektorzy urzędów statystycznych	oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, przeszkoleni pracownicy, bazy danych, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, Środki administracyjne	R/L	3/4		
Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, pracownicy, krytyczna infrastruktura, bazy danych, grunty, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2		
Graniczni i powiatowi lekarze weterynarii	wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, infrastruktura, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/4		
Państwowi graniczni inspektorzy sanitarni	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, ochrona zdrowia i życia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		
Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3		
Delegatury ABW	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/4		
Delegatury CBA	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/4		
Terenowe oddziały Urzędu Regulacji Energetyki	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, infrastruktura, wsparcie przedsiębiorców /grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	3/4		
Prokuratury Rejonowe i Okręgowe Podległe Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu	systemy, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/4		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Oddziały NFZ	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, ochrona zdrowia i życia, pomoc psychologiczna, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		
Oddziały ZUS	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, pomoc psychologiczna, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2/3		
Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3		
Oddziały Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, infrastruktura, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3		
Struktury wojewódzkie, powiatowe i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, infrastruktura, grunty, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Oddziały Agencji Rozwoju Przemysłu	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, ochrona zdrowia i życia, infrastruktura, grunty, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3		
Instytut Rozwoju Miast i Regionów (rządowy)	oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, bazy danych, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3/4		
Oddziały terenowe Banku Gospodarstwa Krajowego	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3/4		
Oddziały terenowe NBP	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3/4		
Oddziały Agencji Mienia Wojskowego	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, krytyczna infrastruktura transportowa, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, ochrona zdrowia i życia, infrastruktura, grunty, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, pomoc psychologiczna, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2/3/4		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Wojskowe Oddziały Gospodarcze	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, infrastruktura, grunty, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2/3/4		
Ochotnicze Hufce Pracy	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, infrastruktura, grunty, instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2/3/4		
Oddziały PFRON	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	2/3		
Narodowe instytucje kultury nadzorowane przez MKiDN	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, budynki, bazy danych, ochrona zdrowia i życia, infrastruktura, grunty, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	2/3/4		
Inspektoraty Transportu Drogowego	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, krytyczna infrastruktura transportowa, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	1/2		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Regionalne Dyrekcje Dróg Krajowych i Autostrad	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, ochrona zdrowia i życia, infrastruktura, grunty, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2		
Poczta Polska SA – placówki oddziały	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków RP, możliwość realokowania wsparcia, budynki, bazy danych, ochrona zdrowia i życia, infrastruktura, grunty, wsparcie przedsiębiorców/grup, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2/4		
Przedsiębiorstwo Porty Lotnicze SA – porty lotnicze	systemy, oprogramowanie, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, infrastruktura, grunty, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	1/2		
Straż Ochrony Kolei	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2		
Parki narodowe i Krajowy Zarząd PN	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, grunty i infrastruktura, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne	R/L	3/4		
Straż Parków Narodowych	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2		
Straż Leśna	systemy, oprogramowanie, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby, środki administracyjne, prawo do użycia przymusu	R/L	1/2		

Bilans sektora

MOCNE STRONY:	RYZYKA:
- Wiedza i doświadczenie w odniesieniu do własnego sektora - Zasoby ludzkie i materialne oraz wytworzone mechanizmy działań - Sieci kontaktów i znajomość środowiska lokalnego, bazy danych - Posiadanie środków administracyjnych do działań	- Biurokratyzacja - Mała elastyczność - Mała motywacja do dodatkowych działań - Problem z przepływem informacji i decyzji pomiędzy elementami systemu - Wyzwania odpowiedniej podstawy prawnej do podjęcia współprac międzysektorowej

2. Administracja samorządu terytorialnego

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Samorząd regionalny – 16 województw					
Marszałek, Zarząd, Sejmik	możliwość stanowienia regionalnego prawa, zaufanie społeczne, personalne przywództwo	R	1/2/3		
Urzędy Marszałkowskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za realizację projektów regionalnych o horyzontalnym oddziaływaniu (np. systemy edukacyjne, teleopieka, systemy informacji medycznej, systemy bazodanowe, programy stypendialne, infrastruktura telekomunikacyjna)	infrastruktura, systemy, oprogramowanie, sieci instytucjonalne i personalne wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie	R	3		
Urzędy Marszałkowskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za koordynację planowania przestrzennego	bazy danych	R	4		
Urzędy Marszałkowskie – Jednostki odpowiedzialne za współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych,	sieci kontaktów, kanały informacyjne, znajomość środowiska, znajomość regionalnych i lokalnych liderów	R	4		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Urzędy Marszałkowskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za współpracę międzyregionalną i międzynarodową (członkostwo w organizacjach międzynarodowych)	sieci kontaktów	R	4		
Urzędy Marszałkowskie – Jednostki odpowiedzialne za zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska	zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy	R	1		
Urzędy Marszałkowskie – Rady, komisje i komitety koordynowane przez samorząd województwa (np. Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Dialogu Społecznego, Komisja Wspólna Samorządów Terytorialnych i Gospodarczych, Rada Gospodarcza, Komitet Monitorujący RPO WM)	wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, znajomość środowiska, znajomość regionalnych i lokalnych liderów	R	3		
Struktury odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych UE w ramach Urzędów Marszałkowskich i ich jednostek (projekty infrastrukturalne, projekty przedsiębiorców, projekty społeczne)	wiedza, dostęp do środków UE, możliwość alokowania wsparcia, standardy myślenia projektowego, zarządzania przez rezultaty	R	2/3		
Zarządy Dróg Wojewódzkich	krytyczna infrastruktura transportowa – drogi wojewódzkie, obwodnice, kluczowe ścieżki rowerowe, systemy zarządzania infrastrukturą	R/L	1		
Wojewódzkie Urzędy Pracy	bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, sieci współpracy	R	3		
Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej	bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, sieci współpracy	R	3		
Biura Geodezji, geodeci wojewódzcy	bazy danych, systemy informacji przestrzennej, mapy tematyczne	R	4		
Szpital wojewódzkie	ochrona zdrowia i życia	R/L	1		
Pogotowia Ratunkowe, Kolumna Transportu Sanitarnego	ochrona zdrowia i życia	R/L	1		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Instytucje kultury (muzea, teatry, opery, filharmonie, centra kultury itp.)	infrastruktura, pracownicy, kreatywność, rozbudowane relacje społeczne, wpływ na opinie społeczną	R/L	4		
Zespoły Parków Krajobrazowych	grunty	R/L	4		
Szkoły policealne	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Centra Doskonalenia Nauczycieli	infrastruktura, pracownicy, sieci kontaktów	R	4		
Biblioteki wojewódzkie, biblioteki pedagogiczne	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Parki przemysłowe, technologiczne, naukowe	wiedza, urządzenia, sieci kontaktów, kreatywność	R	3		
Agencje rozwoju regionalnego	instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców, posiadana infrastruktura	R	3		
Fundusze rozwojowe, pożyczkowe, poręczeniowe (przedsiębiorcy, rewitalizacja)	instrumentarium interwencji w regionie, wsparcie przedsiębiorców	R	3		
Ośrodki Ruchu Drogowego	infrastruktura, pracownicy	R	4		
Koleje	infrastruktura, pracownicy	R	4		
Dworce Autobusowe, PKS	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Porty lotnicze	infrastruktura, pracownicy	R	4		
Media regionalne prowadzone przez samorządy województw	kanały informacyjne	R	1/2		
Samorząd powiatowy – 314 powiatów (bez miast na prawach powiatów)					
Starosta, Zarząd, Rada	możliwość stanowienia lokalnego prawa, zaufanie społeczne, personalne przywództwo, personalnie sieci kontaktów	L	1/2/3		
Starostwa powiatowe – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za ewidencję gruntów, geodeci powiatowi	bazy danych, szczegółowe mapy	L	4		
Starostwa powiatowe – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za ewidencję pojazdów i kierowców	bazy danych	L	4		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Starostwa powiatowe – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za ład budowlany	bazy danych	L	4		
Starostwa powiatowe – Zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności	bazy danych	L	4		
Starostwa powiatowe – Jednostki odpowiedzialne za współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych, rady pożytku publicznego, rady seniorów, rady młodzieżowe, pełnomocnicy ds. współpracy z NGO	sieci kontaktów, kanały informacyjne, znajomość środowiska, znajomość lokalnych liderów	L	4		
Starostwa powiatowe – Wydziały Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych	przeszkoleni pracownicy	L	1		
Starostwa powiatowe – Jednostki odpowiedzialne za zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska	zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy	L	1		
Szpitale powiatowe	ochrona zdrowia i życia	L	1		
Szkoły ponadpodstawowe i specjalne	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Ośrodki szkolno-wychowawcze	infrastruktura, pracownicy w tym psychologowie	L	4		
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne	pomoc psychologiczna	L	2/3		
Powiatowe Urzędy Pracy	bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, dostęp do środków finansowych, pracownicy, znajomość uwarunkowań lokalnych	L	2/3		
Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, dysponowanie środkami PEFRON	bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, dostęp do środków finansowych, pracownicy, znajomość uwarunkowań lokalnych	L	2/3		
Domy Pomocy Społecznej	infrastruktura, wykwalifikowany personel	L	2		
Warsztaty Terapii Zajęciowej finansowane z PEFRON	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Ośrodki Interwencji Kryzysowej	infrastruktura, wykwalifikowany personel	L	4		
Zarządy Dróg Powiatowych	krytyczna infrastruktura drogowa	L	1		
Transport zbiorowy	infrastruktura	L	4		
Media lokalne prowadzone przez samorządy powiatowe	kanały informacyjne	L	1		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Komendy Powiatowe Policji	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Powiatowe Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Powiatowe Inspektoraty Weterynarii	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Samorząd gminny – 2 477 gmin, w tym 302 gminy miejskie (wśród nich 66 miast na prawach powiatu), 642 miejsko-wiejskich oraz 1 533 wiejskich					
Wójt/Burmistrz/Prezydent, Rada	możliwość stanowienia lokalnego prawa, zaufanie społeczne, personalne przywództwo, personalnie sieci kontaktów	L	1/2/3		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za planowanie przestrzenne	bazy danych	L	4		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za ochronę środowiska	bazy danych	L	4		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za ewidencję przedsiębiorców, rolników	bazy danych, znajomość specyfiki lokalnej gospodarki, rolnictwa	L	4		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki/zespoły odpowiedzialne za sprawy obywatelskie	bazy danych, znajomość lokalnych uwarunkowań	L	4		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki odpowiedzialne za współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych, rady pożytku publicznego, rady seniorów, rady młodzieżowe, pełnomocnicy ds. współpracy z NGO	sieci kontaktów, kanały informacyjne, znajomość środowiska, znajomość lokalnych liderów	L	4		
Urzędy gminne/miejskie – Pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego	przeszkoleni pracownicy	L	1		
Urzędy gminne/miejskie – Jednostki odpowiedzialne za zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpozarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.	zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy	L	1		
Zarządy Dróg (drogi gminne, ulice, mosty, place, organizacja ruchu drogowego)	krytyczna infrastruktura transportowa	L	1		
Zarządy Transportu publicznego (lokalny transport zbiorowy)	infrastruktura	L	3		
Zarządy zieleni (tereny rekreacyjne, urządzenia sportowe)	infrastruktura, grunty		3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Zakłady opieki zdrowotnej, szpitale miejskie	ochrona zdrowia i życia	L	1		
Przedszkola, żłobki	Infrastruktura, pracownicy	L	2		
Szkoły podstawowe	Infrastruktura, pracownicy	L	2		
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne	Infrastruktura, pracownicy	L	2/3		
Biblioteki	infrastruktura, pracownicy, kreatywność, rozbudowane relacje społeczne, wpływ na opinie społeczną	L	3		
Ośrodki kultury oraz instytucje kultury	infrastruktura, pracownicy, kreatywność, rozbudowane relacje społeczne, wpływ na opinie społeczną	L	3		
Ośrodki sportu i rekreacji, turystyki	infrastruktura, pracownicy, kreatywność, rozbudowane relacje społeczne	L	3		
Ośrodki pomocy społecznej	bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, dostęp do środków finansowych, wykwalifikowani pracownicy, znajomość lokalnego środowiska	L	2		
Domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńcze	Infrastruktura, wykwalifikowany personel	L	2		
Świetlice, domy środowiskowe	Infrastruktura, wykwalifikowany personel	L	2		
Jednostki organizacyjne, zakłady budżetowe, spółki komunalne działające w obszarach: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków, odpady, gaz, energetyka, energetyka ciepła, odnawialne źródła energii.	infrastruktura krytyczna, wyposażenie, pracownicy	L	1/2/3		
Gospodarka mieszkaniowa – mieszkania komunalne	infrastruktura	L	4		
Towarzystwa budownictwa społecznego	infrastruktura	L	4		
Agencje rozwoju	instrumentarium interwencji	L	3		
Targowiska, hale targowe	infrastruktura	L	2/3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Cmentarze komunalne	infrastruktura	L	4		
Straże miejskie	wyszkolone i wyposażone służby	L	1		
Media lokalne prowadzone przez samorządy gminne	kanały informacyjne	L	1/2		
Sołtysi – ponad 40,5 tys.					
Sołtysi – łącznicy pomiędzy organami gminy a mieszkańcami	bezpośredni kontakt z mieszkańcami, znajomość lokalnych uwarunkowań, kanał informacyjny, zaufanie społeczne, personalne przywództwo	L	1/2		
Struktury sieciowe					
Związek Województw RP Związek Powiatów Polskich Związek Gmin Wiejskich RP Związek Miast Polskich Unia Metropolii Polskich Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów fora Wójtów i Burmistrzów, Konwenty Marszałków, Skarbników, Sekretarzy itp.	sieciowe kanały informacyjne, wiedza ekspercka	R	4		

Bilans sektora

MOCNE STRONY	RYZYKA:
- Zasobu ludzkie, materialne, doświadczenie i możliwości instytucjonalne - Sieci kontaktów, także nieformalnych, bazy danych - Znajomość lokalnych uwarunkowań i środowiska - Dostęp do infrastruktury	- Rywalizacja międzyinstytucjonalna i wyzwania koordynacji działań - Wyzwania przepływu informacji i decyzji - Biurokratyzacja - Problem motywacji do działań i odpowiedzialności za nie - Problem ponoszenia kosztów działań - Podstawa prawna do działań

3. Samorządy zawodowe

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Samorządy zawodowe związane z ochroną zdrowia i życia Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów Samorząd zawodowy pielęgniarzek i położnych Samorząd zawodowy fizjoterapeutów Samorząd zawodowy diagnostów laboratoryjnych Samorząd zawodowy aptekarzy Samorząd zawodowy psychologów Samorząd zawodowy lekarzy weterynarii	wiedza ekspercka, kompetencje, kanały informacji, możliwość wpływu na członków, wysokie zaufanie społeczne, ustalone standardy działania	R	1/2		
Samorządy zawodowe związane z porządkiem prawnym Samorząd zawodowy radców prawnych adwokatów Samorząd zawodowy kuratorów sądowych Samorząd zawodowy notariuszy Samorząd zawodowy komorników Samorząd zawodowy rzeczników patentowych	wiedza ekspercka, kompetencje, kanały informacji, możliwość wpływu na członków, zaufanie społeczne, możliwość proponowania, konsultowania rozwiązań prawnych	R	2/3		
Samorządy zawodowe związane z finansami Samorząd zawodowy biegłych rewidentów Samorząd zawodowy doradców podatkowych	wiedza ekspercka, bazy danych, kompetencje analityczne, kanały informacji, możliwość wpływu na członków, zaufanie społeczne	R	2/3		
Samorządy zawodowe związane z budownictwem Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa Samorząd zawodowy architektów Samorząd zawodowy urbanistów	wiedza ekspercka, techniczna, kompetencje, kanały informacji, możliwość wpływu na członków, zaufanie społeczne	R	2/3		
Regionalne/krajowe fora, zrzeszenia samorządów zawodowych	sieciowe kanały informacyjne	R	4		

Bilans sektora

MOCNE STRONY:	RYZYKA:
- Wiedza, kompetencje, mechanizmy działań - Zasoby ludzkie i materialne - Sieci kontaktów i współpracy	- Motywacja do współpracy - Koszty działań - Koordinacja działań

4. Sektor obywatelski

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób	pracownicy i wolontariusze, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3/4		
Działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3/4		
Ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219)	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2/3/4		
Działalności na rzecz osób niepełnosprawnych	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2/3		
Promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3		
Działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska, wyszkolone i wyposażone służby	R/L	3/4		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3/4		
Działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3/		
Działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3		
Nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, przeszkoleni pracownicy, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, przeszkoleni pracownicy, bazy danych, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego	pracownicy i wolontariusze, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, pracownicy, bazy danych, grunty	R/L	1/2/3		
Wspierania i upowszechniania kultury fizycznej	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, przeszkoleni pracownicy, bazy danych, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego	pracownicy i wolontariusze, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, bazy danych, grunty	R/L	2/3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Turystyki i krajoznawstwa	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, kanały informacyjne, zasoby materialne, wypracowane mechanizmy współpracy, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Porządku i bezpieczeństwa publicznego	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, infrastruktura, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2		
Obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, ochrona zdrowia i życia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2		
Upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji	pracownicy i wolontariusze sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, dostęp do środków UE, możliwość realokowania wsparcia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	pracownicy i wolontariusze systemy, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Ratownictwa i ochrony ludności	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2		
Pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą	pracownicy i wolontariusze, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, infrastruktura, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2/3		

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Upowszechniania i ochrony praw konsumentów	pracownicy i wolontariusze, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3		
Promocji i organizacji wolontariatu	pracownicy i wolontariusze sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, pomoc psychologiczna, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych	pracownicy i wolontariusze, sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dzieci	sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, instrumentarium wsparcia systemowego, ochrona zdrowia, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym	sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	2/3		
Rewitalizacja	sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	3		
Działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych powyżej	sieci wytworzone w projektach, wiedza, doświadczenie, zasoby materialne i urządzenia, sieci kontaktów, wypracowane mechanizmy współpracy, kanały informacyjne, bazy danych, grunty, wsparcie grup, znajomość lokalnego środowiska	R/L	1/2/3		

Bilans sektora

MOCNE STRONY:	RYZYKA:
▪ Motywacja do działań, samoorganizacja ▪ Mniejsza formalność działań ▪ Sieci kontaktów, zaufania, wiedzy ▪ Zasoby ludzkie, materialne ▪ Doświadczenie, wiedza	▪ Koordynacja działań sektora i między sektorami ▪ Motywacja do działań wspólnych ▪ „Żywiotowość” obywatelskości ▪ Przepływ informacji pomiędzy elementami sektora

5. Przedsiębiorcy i ich partnerzy

Do tej grupy potencjału zaliczamy przedsiębiorców, którzy są niezależni od organów władzy publicznej. W grupie tej lokujemy także ich partnerów, takich jak organizacje gospodarcze, izby gospodarcze, organizacje pracodawców czy związki zawodowe, które oddziałują na przedsiębiorców i pracowników.

Potencjał przedsiębiorców jest bardzo zróżnicowany zarówno pod względem jego rodzaju (pracownicy, budynki, maszyny itp.), jak i wielkości oraz możliwości wykorzystania w określonej sytuacji kryzysowej; inna grupa przedsiębiorców będzie miała kluczowe znaczenie w sytuacji pandemii, a inna w przypadku powodzi. W grupie tej tkwią wielorakie możliwości (różnorodne potencjały), np. udostępnienie drukarek 3D; oddanie lub sprzedaż po kosztach poleasingowego (np. sprzętu np. komputerowego); przekazanie zbędnych zasobów; dostarczanie przez restauracje i bary posiłków po tzw. kosztach, co pozwoli im „przetrwać”, a jednocześnie może być wsparciem dla służb kryzysowych lub wsparciem dla dotkniętych sytuacją kryzysową (DPS itp.); udostępnianie przez hotele pomieszczeń na tzw. izolatoria; udostępnianie infrastruktury (np. na szpitale polowe); wykorzystanie narzędzi do realizacji wspólnych projektów społecznych (pracownie, fablab, hackerspace, makerspace itp.). W gronie tego potencjału będą także podmioty odpowiedzialne za kluczowe dostawy i infrastrukturę krytyczną (energia, internet itp.). Ponadto należy wziąć pod uwagę, że w sytuacji kryzysowej wpływ na potencjał przedsiębiorstwa będą mieć: a) jego zdolności do dostosowania się do zaistniałej sytuacji (warunków) oraz b) jego zasoby, które pozwolą mu realizować określone zadania i przedsięwzięcia.

Potencjał organizacji gospodarczych, izb gospodarczych, organizacji pracodawców, związków zawodowych itp. w sytuacji kryzysowej przejawia się zasadniczo w pełnieniu funkcji integrującej, zrzeszającej. Ponadto dysponują one dużym potencjałem eksperckim.

Poza tą grupą znaleźli się przedsiębiorcy zajmujący się m.in. przekazywaniem informacji, działalnością naukową i techniczną, ze względu na ujęcie ich w innych grupach potencjału.

Tabelaryczna analiza potencjału

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Przedsiębiorcy / Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	nieprzetworzone produkty żywnościowe, zasoby naturalne, infrastruktura, grunty, pracownicy	R/L	2/3/4		
Przedsiębiorcy / Górnictwo i wydobywanie	surowce, zasoby naturalne, infrastruktura, pracownicy	R	4		
Przedsiębiorcy / Przetwórstwo przemysłowe	gotowe produkty, infrastruktura, pracownicy	R/L	2/4		
Przedsiębiorcy / Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	infrastruktura krytyczna, pracownicy	R/L	2		
Przedsiębiorcy / Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją	kluczowe usługi bytowe	R/L	2		
Przedsiębiorcy / Budownictwo	zasoby sprzętowe, infrastruktura, pracownicy	L	2/3/4		
Przedsiębiorcy / Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle	infrastruktura usługowa, pracownicy	R/L	4		
Przedsiębiorcy / Transport i gospodarka magazynowa	usługi, infrastruktura transportowa, pracownicy	R/L	2/4		
Przedsiębiorcy / Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Przedsiębiorcy / Komunikacja	infrastruktura krytyczna, wiedza, doświadczenie, oprogramowanie, pracownicy	R/L	2/4		
Przedsiębiorcy / Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	infrastruktura usługowa, pracownicy	R	2/3/4		

Przedsiębiorcy / Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości	infrastruktura usługowa, pracownicy	R/L	4		
Przedsiębiorcy / Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca	infrastruktura usługowa, pracownicy	L	4		
Przedsiębiorcy / Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	wiedza, doświadczenie, pracownicy, infrastruktura	L	1/2/4		
Przedsiębiorcy / Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	infrastruktura, pracownicy	R/L	4		
Przedsiębiorcy / Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	pracownicy	L	4		
Struktury sieciowe					
Organizacje gospodarcze (ogólnokrajowe): Business Centre Club, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP), Związek "Polskie Mięso", Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich Związek Rewizyjny	wiedza ekspercka	R	4		
Organizacje pracodawców	wiedza ekspercka	R	4		
Związki zawodowe	wiedza ekspercka	R/L	4		

Bilans potencjału

Mocne strony	Ryzyka / Słabe strony
- posiadanie różnorodnych zasobów i środków, - realizacja działań w sposób profesjonalny, - dysponowanie pracownikami o wysokich kwalifikacjach w określonym rodzaju działalności, - działalność część podmiotów w strategicznych sektorach gospodarki, - znajomość lokalnych/regionalnych uwarunkowań, - podmiot utożsamiający się ze lokalnym społeczeństwem i regionem jest skłonny aktywniej włączyć się w działania związane z reagowaniem na sytuację kryzysową,	- zróżnicowanie potencjału wynikające z profilu podmiotów i ich zakresu działalności, - nieadekwatność potencjału i lokalnych zasobów do danej sytuacji kryzysowej, - brak lub niewielkie zainteresowanie działaniem w interesie społecznym, - niechęć do udziału w realizacji przedsięwzięć związanych z reagowaniem na sytuację kryzysową, zwłaszcza podmiotów nie utożsamiających się z miejscem/regionem,

▪ chęć budowania wizerunku firmy jako podmiotu działającego nie tylko w interesie prywatnym, lecz także w interesie społecznym /dla dobra wspólnego.	▪ niewielka liczba podmiotów z którymi zawarto stosowne umowy/porozumienia w zakresie korzystania z ich sił i zasobów w sytuacji kryzysowej, ▪ wycofanie się podmiotu w sytuacji kryzysowej.
--	---

Analiza kluczowych czynników „80/20”

Wpływ na potencjał grupy „Przedsiębiorcy i ich partnerzy” mają (czynniki): liczba, wielkość i zakres działalności (zakres lokalny, regionalny, krajowy); przedmiot działalności (np.: transport, nieruchomości, infrastruktura B+R, zabezpieczenie porządkowe, działalność w obszarze ochrony środowiska); zasoby niematerialne (pracownicy i ich kwalifikacje, kultura organizacji, sprawność, innowacyjność) i materialne (nieruchomości, posiadane technologie, kapitał, surowce); dotychczasowe obroty i dynamika rozwoju, dotychczasowa współpraca z administracją rządową i samorządową itp.

6. Nauka, edukacja i eksperci

Do tej grupy potencjału zaliczamy szkolnictwo wszystkich szczebli, uczelnie wyższe i inne jednostki naukowo-badawcze, podmioty eksperckie, oraz instytucje finansujące badania naukowe i rozwojowe – potencjały możliwe do wykorzystania zarówno na poziomie centralnym, jak i w regionalnych sieciach współpracy.

Przedmiotowa grupa posiada wysoki potencjał ludzki, ekspercki uzależniony od specyfiki danego podmiotu. Oprócz zasobów niematerialnych, który jest ich podstawowym zasobem, posiadają także odpowiednią infrastrukturę (budynki, laboratoria, akademiki, hale sportowe, specjalistyczne urządzenia np. do wykonywania badań itp.).

Tabelaryczna analiza potencjału

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
Uczelnie wyższe (uniwersytety, politechniki, akademie, publiczne uczelnie zawodowe, uczelnie niepubliczne) i inne jednostki naukowo-badawcze (PAN)	wiedza ekspercka, znajomość rozwiązań międzynarodowych, sieci kontaktów, infrastruktura, grunty, doświadczenie, pracownicy	R/L	2/4		
Szkoły średnie, zawodowe i specjalne	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Szkoły podstawowe	infrastruktura, pracownicy	L	4		
Biblioteki naukowe	infrastruktura, pracownicy	R	4		
Regionalne i lokalne <i>think tanki</i>	wiedza ekspercka	R/L	2/4		
Szkoły i firmy szkoleniowe	wiedza ekspercka	L	4		
Ekspertskie organizacje branżowe	wiedza ekspercka	R	4		
1) Centrum Łukasiewicza; 2) Fundacja Zakłady Kórnickie; 3) Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej; 4) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju; 5) Narodowe Centrum Nauki; 6) Ośrodek Przetwarzania Informacji – Państwowy Instytut Badawczy	finansowanie badań, zasoby informacji, bazy	R	4		

Bilans potencjału

Mocne strony	Ryzyka / Słabe strony
- dysponowanie pracownikami o wysokich (eksperskich) kwalifikacjach - posiadanie różnorodnej i szczegółowej wiedzy, - umiejętność przekształcenia wiedzy w użyteczne rozwiązania i wytwory	- zróżnicowanie potencjału w zależności od specyfiki jednostki naukowej (dyscyplin naukowych w których prowadzone są badania) oraz jej pozycji w środowisku nauki

Analiza kluczowych czynników „80/20”

Wpływ na potencjał grupy „Nauka, edukacja i eksperci” mają (czynniki): liczba jednostek naukowych z podziałem na przedmiot prowadzonych badań / dyscyplin naukowych; zdolność przekształcania wiedzy w użyteczne wytwory (wdrożone rozwiązania); pozycja jednostki naukowej w rankingach krajowych; ocena parametryczna / ewaluacja: kategoria jednostki (kryteria dotychczasowe: osiągnięcia naukowe i twórcze, potencjał naukowy, materialne efekty działalności naukowej i pozostałe efekty działalności naukowej / kryteria nowe: poziom naukowy prowadzonej działalności, efekty finansowe badań naukowych i prac rozwojowych, wpływ działalności naukowej na funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki), itp.

7. Informacja i komunikacja

Do grupy tej zaliczamy media publiczne, media lokalne oraz social media (serwisy społecznościowe, blogi). Odgrywają one kluczową rolę w informowaniu oraz komunikacji dwustronnej umożliwiając również badanie nastrojów społecznych.

Media społecznościowe to także narzędzie dwustronnej komunikacji i skuteczny kanał informacyjny na poziomie lokalnym. Posiada również walor edukacyjny; mogą być komplementarną albo alternatywną formą dokształcania oraz kształtowania zachowań w stanie zagrożenia. Korzystanie z potencjału mediów społecznościowych jest możliwe zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym i lokalnym. Duże znaczenie mogą odegrać media lokalne i inicjatywy indywidualne wykorzystujące potencjał mediów społecznościowych (np. zbiórka karmy dla zwierząt ze schroniska).

Instrumentem integrującym potencjał lokalny może być platforma zawierająca określenie np. zasobów, procedur działania itp.

Tabelaryczna analiza potencjału

podmiot/grupa/obszar	kluczowy potencjał	charakter potencjału R/L	rola potencjału 1/2/3/4	waga	dostępność
1	2	3	4	5	6
media publiczne (TV regionalna)	kanał informacyjny, kształtowanie zachowań społecznych	R	2		
media samorządowe (TV lokalna, gazetka samorządowa)	kanał informacyjny i komunikacyjny, kształtowanie zachowań społecznych	L	2		
prasa drukowana	kanał informacyjny, kształtowanie zachowań społecznych	R/L	2/4		
portale podmiotów administracji publicznej (strona WWW gminy itp.)	kanał informacyjny, kształtowanie zachowań społecznych	R/L	2		
portale podmiotów organizacji pozarządowych	kanał informacyjny, kształtowanie zachowań społecznych	R/L	4		
portale tematyczne	kanał informacyjny i edukacyjny	R	4		
działalność podmiotów reklamy i PR	kształtowanie zachowań społecznych	R	4		
media społecznościowe i różnego rodzaju komunikatory	kanał komunikacyjny	R/L	2/4		

Bilans potencjału

Mocne strony	Ryzyka / Słabe strony
- dysponują narzędziami przekazywania i wymiany informacji, - umiejętność kształtowania nastrojów społecznych, - narzędzie kształtowania zachowań w stanie zagrożenia / sytuacji kryzysowej	- brak zaufania społecznego do mediów ukształtowana w zwykłych/normalnych okolicznościach, - ryzyko przekazywania, nawet nieświadomie <i>fake news</i>,

Analiza kluczowych czynników „80/20”

Wpływ na potencjał grupy „Informacja i komunikacja” mają (czynniki): zasięg medium, rodzaj odbiorców, forma i sposób komunikacji, odporność prowadzenia działalności w sytuacjach kryzysowych itp.

Dalsze postępowanie po określeniu mapy potencjału RSA

Po sporządzeniu tabel dla 7 sektorów RSA oraz podsumowaniu potencjału każdego z sektorów (punkt BILANS) proponujemy przeprowadzenie analiz całego a nie sektorowego potencjału – w tym kroku analizujemy potencjał całej Regionalnej Sieci Adaptacji (RSA) a nie jej sektorów czy pojedynczych partnerów (interesariuszy)¹.

Proponujemy wykorzystanie wybranych metod zarządzania strategicznego i kreatywnego myślenia takich jak burza mózgów, analiza Pareto, ocena czynników potencjału, analiza SWOT. Wybór tych metod wynika z tego, że są stosunkowo proste, powszechnie znane i intuicyjne, co w związku z koniecznością pilnego i skutecznego działania w warunkach sytuacji nadzwyczajnej ma dodatkowy walor. Do pokrewnych metod które można zastosować w analizie potencjału należą z pewnością takie jak metoda refleksji strategicznej czy analiza kluczowych czynników sukcesu. Możliwe jest jednak aby w trakcie prac w konkretnych społecznościach lokalnych i regionalnych eksperci i interesariusze wykorzystali inne metody (lub ich modyfikacje) takie jak PEST (analiza otoczenia organizacji) czy planowanie scenariuszowe².

W kolejnym kroku proponujemy dokonanie oceny czynników potencjału RSA³. Jej celem jest identyfikacja kluczowych zasobów sieci. Przy dokonywaniu tego kroku proponujemy także uwzględnienie analizy Pareto inaczej zwaną analizą 80/20.

Ocena czynników potencjału RSA zawierać będzie:

1. Ustalenie zasobów RSA,
2. Ocena tych zasobów
3. Ustalenie silnych i słabych stron RSA.

W przypadku potencjału RSA rekomendowane przez teorię podejście funkcjonalne (ocena podstawowych funkcji organizacji) oznacza:

1. Identyfikację – ustalenie zasobów całego RSA w 4 podstawowych wymiarach (bezpośrednie działania antykrzysowe, wsparcie bezpośrednie poszkodowanych, działania na rzecz ograniczania skutków społeczno-gospodarczych, wsparcie pośrednie tych 3 typów działań);
2. Ocenę zarówno ilościową jak i jakościową poszczególnych zasobów (dane statystyczne, opinie ekspertów, uczestników RSA) w kilku kluczowych grupach takich jak uprawnienia formalne, infrastruktura materialna, zasoby organizacyjne, ludzkie, finansowe, zasoby informacyjne, zasoby „miękkie” takie jak zaufanie, doświadczenie, z uwzględnieniem analizy Pareto;

¹ Do dalszych analiz potencjałów w każdym z 7 sektorów RSA można będzie stosować także specyficznie dla tych sektorów metody analiz strategicznej jak np. macierz BCG, diament M. E. Portera czy jego metoda łańcucha wartości dla środowiska biznesu, zarządzanie przez cele i metoda SMART czy strategiczna karta wyników (Balance Score Card) dla organizacji niekomercyjnych (administracja, organizacje pozarządowe, sektor edukacji).

² Omówienie tych metod i przykłady ich zastosowania można znaleźć m.in w następujących opracowaniach: M. Lisiński: Metody planowania strategicznego. Warszawa 2004, Kompendium metod i technik zarządzania. Red. K. Szymańska, Warszawa 2018, Koncepcje zarządzania. Podręcznik akademicki. Red. M. Czerska, A.A. Szpitter, Warszawa 2010, a także w internetowej Encyklopedii Zarządzania.

³ M. Lisiński: Metody planowania strategicznego, s. 168-171.

3. Ustalenie silnych i słabych stron zarówno w każdym sektorze RSA, jak i całego systemu RSA.

Analiza Pareto ma na celu identyfikację 20% kluczowych czynników (zasobów) wpływających na 80% skuteczności RSA. Zgodnie z zasadą Pareto⁴ wśród czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych, czy organizacyjnych w wielu przypadkach (choć są od tego wyjątki) istnieje około 20 procent czynników, które są kluczowe dla około 80 procent pożądanych efektów⁵. W zarządzaniu zasadę 80/20 w analizie i rekomenduje się dla prac dot. strategii, jakości, podejmowania decyzji, zarządzania projektami, poprawie obsługi. Zasada 80/20 jest przydatna w analizie bo pozwala ustalić priorytety, organizację i zarządzanie przedsięwzięciami itp. Zmodyfikowaną formą zasady 80/20 jest metoda ABC czyli identyfikacji kluczowych czynników (A), czynników drugorzędnych (B) i czynników z marginalnym lub bez znaczenia (C).

Wykorzystanie analizy Pareto⁶ przy ocenie czynników potencjału RSA proponujemy dlatego, że jest ona stosunkowo prostą metodą, którą rekomenduje się do analiz, które mają na celu m.in.:

1. Analizę rozkładu przyczyn zjawiska,
2. Skoncentrowanie się na najważniejszych aspektach zagadnienia,
3. Podjęcie decyzji o priorytetach działania, kierunkach doskonalenia, rozdziale zasobów, przewidywaniu efektywności poprawy jakości,
4. Wykorzystanie do wychwycenia słabych stron organizacji, strat, nieefektywności itp.

Wytyczną, która proponowana jest w niniejszym opracowaniu jest poszukiwanie 20% kluczowych czynników lokalnych i regionalnych potencjałów politycznych, ekonomicznych, społecznych i organizacyjnych. Trafnie zidentyfikowane (ważna rola procesu prowadzącego do identyfikacji czynników łączącego wiedzę ekspercką z angażowaniem miejscowych interesariuszy) pozwolą na zmaksymalizowanie szans na funkcjonowanie RSA.

Proponowany model ująć powinien te umowne 20% czynników, które są decydujące. Jest to jednak ujęcie modelowe, które może nie być w pełni dostosowane do lokalnych, szczególnych warunków, które w kilku „umownych” punktach procentowych z tych 20 mogą się różnić dlatego też autorzy przedstawiając ich zdaniem kluczowe 20% umownych czynników

⁴ Zasadę 80/20 opisał amerykański teoretyk zarządzania Joseph Juran, kierując się wnioskami z badań włoskiego socjologa i ekonomisty Vilfreda Pareto dotyczących dystrybucji bogactwa. J. Juran nazywał tę zasadę zasadą „kluczowych nielicznych i błałych licznych” i zaznaczał, że nazwa zasady jako zasady Pareto jest umowna, bo wielu naukowców zwróciło uwagę na tę zasadę. Szerzej o metodzie: M. Ćwiklicki, H. Obora: Metody TQM w zarządzaniu firmą, Warszawa 2009, s. 66-71.

⁵ Naukowo mówiąc w rozkładzie statystycznym ma miejsce silna koncentracja statystyczna. Analiza 80/20 może przyjąć także wymiar ilościowy, kształt tzw. wykresu Pareto.

⁶ W życiu społecznym, gospodarczym czy w organizacjach jak wynika z badań statystycznych często około 20% zidentyfikowanych kluczowych przyczyn powoduje około 80% pozytywnych czy negatywnych skutków. Na przykład 20% kluczowej wiedzy znajduje się w 20% publikacji naukowych, 20% stanu osobowego wypracowuje 80% zysku, 20% kluczowych błędów skutkuje 80% przyczyn wypadków lotniczych. W około 20% największych miast zamieszkuje około 80% populacji, większość firm 80% zysku pozyskuje od ok. 1/5 klientów itd. Procenty 20 i 80 są do pewnego stopnia oczywiście umowne a nie dokładne (czasem jest to 20-70, 16-80, 20-90, ale zasada koncentracji nielicznych kluczowych przyczyn licznych skutków jak podają badania naukowe sprawdza się).

nie zmykają tej listy i wskazują także inne czynniki, które należy rozważyć przed stworzeniem lokalnej listy kluczowych czynników potencjału regionalnej sieci adaptacji.

W przypadku analizy czynników potencjału Regionalnej Sieci Adaptacji proponujemy przyjęcie następującej procedury:

1. Zidentyfikowanie maksymalnej listy czynników potencjału, przez interesariuszy lub ekspertów, że mogą mieć wpływ na lokalny potencjał reagowania w sytuacji nadzwyczajnej w skali siły –oddziaływania od 0 do 10 (min – max), bez jednak ich wartościowania w tej fazie (burza mózgów).
2. Doprecyzowanie czynników poprzez ich zakwalifikowanie do jednej uzgodnionej zbiorczej kategorii, która zawierać będzie w sobie czynniki bardzo zbliżone, pokrewne lub czynniki te same ale określone synonimem lub pojęciem pokrewnym (np. sprawna organizacja zawierać będzie wskazanie w etapie burzy mózgów czynniki dobra organizacja pracy, sprawna struktury organizacyjne itp.).
3. Przeprowadzenie oceny punktowej każdego z zidentyfikowanych (punktacja 9-10, 7-8, 5-6, 3-4, 0-2) – do grupy 9-10 powinny zostać zakwalifikowane te czynniki, które zdaniem biorących udział w ocenie wpływają w decydujący sposób na zdolność potencjału lokalnego do reagowania w sytuacji kryzysowej.
4. Dyskusja nad punktacjami granicznymi 9-10/7-8, 7-8/ 5-6 tak, aby głębiej przedyskutować poprawną ocenę i ew. weryfikacja przypisania czynników do punktacji
5. Pogrupowanie czynników potencjału w 3 grupach:
 - A: 9-10 pkt – kluczowe czynniki potencjału reagowania
 - B: 6-8 pkt – czynniki wpływające na potencjał reagowania
 - C: 0-5 – czynniki mniej istotne lub nieistotne.

Po identyfikacji kluczowych czynników potencjału proponujemy przeprowadzenie zmodyfikowanej analizy SWOT. Sama metoda jest dobrze znana w Polsce i stosowana powszechnie zarówno w sektorze gospodarczym, publicznym i pozarządowym oraz w społecznościach lokalnych i regionalnych. Zaznaczyć należy jedynie, że w szczególności ocena szans i ryzyk będzie bardzo silnie zależała od zróżnicowanego lokalnego i regionalnego potencjału – inna będzie dla małych gmin wiejskich, inna dla metropolii, a jeszcze inna dla województwa samorządowego.

Podsumowując: metoda przyjęta do analizy potencjału reagowania Regionalnej Sieci Adaptacji w sytuacji nadzwyczajnej jest schematycznie następująca:

KROK 1

- MAPA PODMIOTÓW RSA

KROK 2

- OCENA CZYNNIKÓW POTENCJAŁU RSA
Z WYKORZYSTANIEM METODY 80/20

KROK 3

- LOKALNA / REGIONALNA ANALIZ SWOT DLA RSA

Poniższe narzędzia pozwolą na zobrazowanie wyników analizy potencjałów poszczególnych partnerów RSA zarówno w ujęciu ogólnym, jak i podczas indywidualnych analiz na poziomie regionalnym/lokalnym.

Macierz potencjałów

Potencjały \ Sektory	Terenowa administracja rządowa	Administracja samorządu terytorialnego	Samorządy zawodowe	Sektor obywatelski	Przedsiębiorcy i ich partnerzy	Nauka, edukacja i eksperci	Informacja i komunikacja
(1) Przyznane prawem możliwości i instrumenty działania.							
(2) Ilość zasobów ludzkich tj. pozostających w dyspozycji pracowników/współpracowników organizacji, wolontariuszy, gotowych do pracy, przekwalifikowania lub przemieszczenia.							
(3) Jakość zasobów ludzkich tj. kompetencje, umiejętności i postawy.							
(4) Kapitał społeczny organizacji/środowiska i jej członków tj. zaufanie, wizerunek, rozróżnialność społeczna, zakorzenienie społeczne, jakość relacji							
(5) Materialne środki działania takie jak sprzęt, wyposażenie, środki transportu, narzędzia pracy, budynki, grunty.							
(6) Finansowe środki działania, możliwości pozyskiwania środków finansowych i dóbr.							
(7) Zasoby informacyjne tj. bazy danych, statystyki, dostęp do wiedzy własnej i eksperckiej.							
(8) Doświadczenie, utrwalone sposoby efektywnego działania organizacji, znajomość środowiska i problemów: lokalnych, regionalnych, sektorowych.							
(9) Kreatywność, generowanie innowacji, zarządzanie wiedzą.							
(10) Zdolność do korzystania z zasobów innych jednostek poprzez sieci współpracy, umowy, porozumienia i kontakty nieformalne.							
SUMA PKT.							

Macierz roli potencjału

Sektory Rola potencjału	Terenowa administracja rządowa	Administracja samorządu terytorialnego	Samorządy zawodowe	Sektor obywatelski	Przedsiębiorcy i ich partnerzy	Nauka, edukacja i eksperci	Informacja i komunikacja
1-bezpośrednie działania antykryzysowe							
2-bezpośrednie wsparcie osób, środowisk i grup dotkniętych kryzysem							
3-potencjał do ograniczania skutków społeczno- gospodarczych kryzysu							
4-potencjał wsparcia 1-3 i innych działań							
SUMA PKT.							

Załącznik 2. Dobre praktyki – przykłady działań krajowych

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
Dzieci, młodzież i rodzice	Edukacja	Konkurs grantowy „Zdalna szkoła” oferowany miastom na zakup laptopów i tabletów dla dzieci zagrożonych wykluczeniem cyfrowych	Ministerstwo Rozwoju
		Na wniosek Urzędu Miasta Kraków Ministerstwo Finansów zatwierdziło wprowadzenie zerowej stawki VAT dla darowizn laptopów i tabletów przekazywanych krakowskim szkołom	Ministerstwo Finansów
		Akcja #dajzekompa to inicjatywa podjęta przez krakowskich przedsiębiorców mająca na celu zbiórkę zbędnych laptopów i tabletów oraz dostarczenie ich uczniom krakowskich szkół nieposiadających odpowiednich warunków do zdalnej nauki	Współpraca Urzędu miasta Krakowa i Fundacji Poland Business Run z krakowskimi przedsiębiorstwami oraz firmą kurierską InPost
	Jakość życia	Prowadzanie otwartych kursów online z zajęć artystycznych	Akademia Sztuk Pięknych
		Organizacja konkursów i animacji dla przedszkolaków i dzieci ze szkół podstawowych	Centrum Młodzieży im. dr. Henryka Jordana
		Organizacja zajęć artystycznych, ogólnorozwojowych, sensorycznych, animacyjnych i ruchowych online dla dzieci i ich rodziców	Centrum Kultury Podgórze
		Bank Pomysłów gromadzący sposoby na zabawę i zajęcia dzieci do lat trzech oraz inne porady wychowawcze i rozwojowe	Urząd Miasta Krakowa we współpracy z krakowskimi żłóbkami miejskimi
		Poszerzenie zasobów bibliotecznych dostępnych online	Biblioteka Kraków
		Akcja #zostanwdomu po nowohucku to zestaw atrakcji online kulturalnych i edukacyjnych adresowanych głównie do rodzin z dziećmi	Krakowskie Forum Kultury

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
	Bezpieczeństwo	Opieka na dziećmi uwzględniająca dodatkowe zasiłki, dodatkowe dni opieki	Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej
		Dostarczanie posiłków dla dzieci, które na stałe korzystały z posiłków oferowanych przez szkoły i placówki wychowawcze	Polska Akcja Humanitarna
		Pomoc psychologiczno-pedagogiczna dostępna przez cały dzień dla uczniów i ich rodziców, wśród których domowa izolacja negatywnie wpływa na zdrowie psychiczne	Lokalne poradnie psychologiczno-pedagogiczne
Szpitale i ich pracownicy	Bezpieczeństwo	„Maseczki dla krakowskich medyków” Szycie maseczek, fartuchów i kombinezonów, w tym kursy szycia maski	Lokalni przedsiębiorcy i studenci Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych Członkowie Rady Krakowskich Seniorów Teatr im. Słowackiego, Bagatela Ośrodka Kultury Kraków – Nowa Huta
		Zbiórka funduszy dla krakowskich szpitali oraz innych jednostek medycznych i opiekuńczych	Za pośrednictwem portali fundraisingowych i mediów społecznościowych
		Opracowanie prototypu respiratora	Współpraca politechniki Krakowskiej ze specjalistami Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Krakowie
		Akcja #UJdlaSzpitala polegającej na charytatywnej zbiórce pieniędzy dla Szpitala Uniwersyteckiego w Krakowie, między innymi w drodze aukcji prac przekazanych przez ASP	Współpraca Uniwersytetu Jagiellońskiego z Akademią Sztuk Pięknych

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
		Akcja „Przyłbica dla Medyka -AGH”, w ramach której wolontariusze i studenci AGH produkują przyłbice dla krakowskich szpitali, domów pomocy społecznej, straży miejskiej czy Krakowskiego Pogotowia Ratunkowego. Na zakres akcji składa się także zbiórka pieniędzy na zakup materiałów do produkcji przyłbic	Akademia Górniczo-Hutnicza
		Wolontariusze, studenci, emerytowani lekarze i personel	Collegium Medicum UJ Lokalne związki zawodowe, zrzeszenia i stowarzyszenia
		Wyposażenie dwóch krakowskich szpitali w kamery termowizyjne pozwalających bezpiecznie mierzyć temperaturę na odległość	Politechnika Krakowska
		Uruchomienie specjalnych autobusów przeznaczanych wyłącznie dla medyków, umożliwiających dojazd pracownikom szpitali także z gmin ościennych	Urząd Miasta Krakowa
		Organizacja akcji „hotel dla medyka”, do której dobrowolnie zgłaszają się właściciele hoteli i pensjonatów oferując darmowe pokoje dla osób pracujących w szpitalach	Lokalni przedstawiciele branży hotelarskiej Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
	Jakość życia	Akcja #PosiłkiDlaMedyka, w ramach której dostarczane są posiłki do szpitali współfinansowanych przez darczyńców, którzy mogą wpłacać datki za pomocą portali fundraisingowych	Lokalni punkty gastronomiczne Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
Przedsiębiorcy	Pomoc finansowa	Uruchomienie Programu „Pauza”, będącego zestawem szczególnych form pomocy skierowanych do mieszkańców i przedsiębiorców, których sytuacja finansowa uległa znaczącemu pogorszeniu	Urząd Miasta Krakowa

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
		Ankieta online dla przedsiębiorców służąca bieżącemu monitorowaniu sytuacji krakowskich przedsiębiorstw oraz odpowiednich instrumentów wsparcia	Urząd Miasta Krakowa
	Wsparcie działalności lokalnego biznesu	Program „Bądź turystą w swoim mieście – zwiedzaj Kraków”, mający na celu wsparcie lokalnej gospodarki oraz przywracanie miastu statusu turystycznej stolicy Polski poprzez gromadzenie pod jednym brandingiem ofert sprzedaży i usług oferowanych przez krakowskich przedsiębiorców z zakresu muzyki, filmu, literatury, rzemiosła gastronomii, turystyki, NGO, biznesu i kultury	Urząd Miasta Krakowa
	Wsparcie promocyjne	Opracowanie i zamieszczenie na stronie informacyjnej Miasta Kraków listy lokali gastronomicznych oferujących posiłki z dowozem lub na wynos, która jest na bieżąco aktualizowana	Urząd Miasta Krakowa
	Wsparcie informacyjne	Uruchomienie Punktu Obsługi Przedsiębiorcy, za pośrednictwem którego Urząd Miasta udziela wszelkich przydatnych informacji na temat pomocy dla przedsiębiorców	Urząd Miasta Krakowa
		Uruchomienie specjalnego centrum telefonicznego, w którym przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe mogą uzyskać informacje i wskazówki dotyczące tarcz antykrzysowych	Grodzki Urząd Pracy
Seniorzy i osoby niepełnosprawne	Jakość życia	„Zakupy dla seniora” to akcja oferująca pomoc w dostarczeniu zakupów i leków osobom starszym i niepełnosprawnym	Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
		Akcja #Posiłekdlaseniora Akcja, w ramach której dostarczane są posiłki do osób starszych i niepełnosprawnych współfinansowanych przez darczyńców, którzy mogą wpłacać datki za pomocą portali fundraisingowych	Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej Lokalne punkty gastronomiczne Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
		Wyprowadzanie psów na spacer przez wolontariuszy	Krakowskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami we współpracy z wolontariuszami grupy kibiców piłkarskich "Starzy Bywalcy" Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
		Pomoc finansowa dla osób niepełnosprawnych, które z uwagi na wprowadzane restrykcje zostały pozbawione możliwości korzystania z opieki w placówkach rehabilitacyjnych	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
		Akcje „Uśmiech przez telefon” oraz „TelefonUJ do Seniora” dające możliwość rozmowy z osobą starszą lub niepełnosprawną wymagającą wsparcia drugiej osoby w postaci rozmowy	Ośrodek Kultury Kraków – Nowa Huta Urząd Miasta Krakowa we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim
		Akcja #ćwiczszwoimfizjo pozwala na kontakt online z fizjoterapeutą osób starszych i niepełnosprawnych, w tym wykonywanie ćwiczeń	Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
		Wzbogacanie Centów Aktywności Seniora ofertą online, w tym udzielanie informacji o potrzebach pomocy dla seniorów wśród wolontariuszy	Lokalne Centra Aktywności Seniorów
Społeczeństwo	Bezpieczeństwo	Oferowanie bezpłatnej pomocy kobietom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej związanej ze stosowaniem przemocy w rodzinie	Centrum Praw Kobiet – oddział krakowski

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
		Uruchomienie specjalnych linii telefonicznych dla mieszkańców potrzebujących wsparcia psychologicznego i pomocy psychoterapeuty	Urząd Miasta Krakowa we współpracy z Krakowskim Instytutem Psychoterapii prowadzonym przez Stowarzyszenie „Siemacha” Ośrodek Interwencji Kryzysowej Ośrodek Poradnictwa i Terapii Rodzin Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
		Miasto Kraków zamieściło na swojej stronie internetowej wykaz najważniejszych numerów telefonicznych ze wskazaniem na obszary, o której najczęściej pytają mieszkańcy miasta	Urząd Miasta Krakowa
		Zaangażowanie radnych w pomoc dla osób potrzebujących i medyków, w tym organizacja zbiórki pieniędzy, pomoc w rozwożeniu masek, wsparcie branży gastronomicznej, pomoc w dostarczaniu posiłków, zakupów i leków dla potrzebujących, wsparcie szkół w sprzęt do zdalnego nauczania, bieżące informowanie o sytuacji w mieście	Radni Miasta Krakowa
	Jakość życia	Uruchomienie pakietu „Kultura oporna” zawierającego narzędzia wsparcia adresowane do sektora kultury, w tym indywidualni twórcy i animatorzy, instytucje, NGO oraz przedstawiciele sektorów kreatywnych. Elementem pakietu jest także Koalicja Miast dla Kultury, będąca manifestem kilku polskich miast do władz rządowych o szerszą pomoc w reanimacji miejskiego sektora kultury, czy „Kultura w sieci” oferująca konkursy dla organizacji pozarządowych na realizację inicjatyw dostępnych online	Urząd Miasta Krakowa we współpracy z krakowskimi instytucjami kultury

Grupa docelowa	Obszar	Przykład pomocy	Inicjator
		Uruchomienie rezerw na zarządzanie kryzysowe finansujących m.in. kwarantannę publiczną, zakup testów dla szpitali, zakup środków ochrony osobistej dla szpitali, dezynfekcje i dodatkowe patrole	Urząd Miasta Krakowa
		Tworzenie grup na portalach społecznościowych integrujących społeczności lokalne w zakresie pomocy sąsiedzkiej, wymian/sprzedaży dóbr i usług, pracy oraz wymiany informacji na temat lokalnej sytuacji i form pomocy, np. Widzialna Ręka Kraków	Inicjatywy oddolne przy pomocy portali społecznościowych
	Zarządzanie/koordynacja	Powołanie Komitetu Sterującego ds. Koordynacji Nakładów na Sektor Ochrony Zdrowia –Marszałek Województwa Małopolskiego zaprosił wojewodę do współdecydowania na co wydawać środki UE w sektorze zdrowia	Marszałek Województwa Małopolskiego
		Powołanie pełnomocników i nadanie nowych kompetencji w okresie obowiązywania pandemii oraz usuwania społeczno-gospodarczych skutków kryzysu na terenie Województwa Małopolskiego	Marszałek Województwa Małopolskiego
		Powołanie zespołu zadaniowego ds. koordynacji działań spółek z większościovym udziałem Województwa Małopolskiego w związku z ogłoszeniem stanu epidemii w oraz potrzebą ograniczania jej negatywnych skutków	Marszałek Województwa Małopolskiego
		Powołanie zespół ds. zapobiegania w województwie małopolskim negatywnym skutkom gospodarczym epidemii koronawirusa	Marszałek Województwa Małopolskiego

Załącznik 3. Dobre praktyki – przykłady działań zagranicznych

Identyfikowanie zagrożeń

The National Center for Crisis Control (NCCC) powstały w Federacji Rosyjskiej w Ministerstwie ds. Sytuacji Nadzwyczajnych. Koncentrując się na ustanowieniu środowiska informacyjnego i planuje stworzyć specjalistyczny zautomatyzowany system informacji i reagowania. NCCC wspiera także interakcję informacyjną z centrami kryzysowymi w obcych krajach. Organizacja NCCC była spowodowana obecnym rozszerzeniem zakresu działalności Ministerstwa Sytuacji Nadzwyczajnych FR oraz koniecznością przejścia na nowe technologie i efektywność współpracy międzyagencyjnej. W oparciu o informacje z miejsc w terenie (w tym zdjęcia i materiały wideo) oraz na podstawie szybkich prognoz przewiduje się ocenę dalszego rozwoju sytuacji kryzysowej w celu opracowania odpowiednich decyzji kontrolnych. Przygotowywane są specjalne scenariusze modelowania oprogramowania w celu „rozegrania” różnych opcji decyzji kontrolnych w sytuacjach alarmowych o wysokiej gotowości [1]. Z uwagi na federacyjną strukturę Rosji NCCC w swojej działalności usiłuje łączyć strukturę federalną z regionalną i włączać w nią także obronę obywatelską na lokalnym poziomie [2].

Strona projektu: <https://52.mchs.gov.ru/glavnoe-upravlenie/sily-i-sredstva/centr-upravleniya-v-krizisnyh-situacijah/celi-i-zadachi-cuks>

Dzielnie się informacjami

The Implementation Plan for the Information Sharing Environment (ISE), zmierzający do budowy współpracy między wszystkimi szczeblami rządowymi w Stanach Zjednoczonych, sektorze prywatnym i zagranicznymi partnerami, „w celu wykrywania, zapobiegania, zakłócania, zapobiegania i łagodzenia skutki terroryzmu wobec terytorium, ludzi i interesów Stanów Zjednoczonych poprzez skuteczne i wydajne dzielenie się informacjami na temat terroryzmu i bezpieczeństwa wewnętrznego”. Podkreślono, że ISE nie polega na budowie nowego systemu informacyjnego. Jego celem jest raczej dostosowanie i wykorzystanie istniejących polityk wymiany informacji, procesów biznesowych, technologii, systemów oraz promowanie kultury wymiany informacji poprzez ściślejszą współpracę [3].

Strona projektu: www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/national-security-partnerships/ise/about-the-ise

Koordinacja działań

The National Information Exchange Model (NIEM). Projekt partnerski Departamentu Sprawiedliwości oraz Bezpieczeństwa Narodowego. Jego celem jest opracowywanie, rozpowszechnianie i wspieranie standardów i procesów wymiany informacji w całym systemie, które mogą umożliwić strukturom administracyjnym skuteczne dzielenie się krytycznymi informacjami w sytuacjach kryzysowych, a także wspierać codzienne działania agencji w całym kraju [4].

Strona projektu: www.niem.gov

Central Disaster Management Council w Japonii. Tworzy ciekawą strukturę uwzględniającą najważniejsze instytucje polityczne na szczeblu centralnym oraz kolejne szczeble administracji terenowej, jak prefektury, miasta i administrację lokalną. W skład tej instytucji włączone są organizacje publiczne, NGOsy oraz reprezentujące przedsiębiorców. W ramach systemu zarządzania kryzysowego opracowuje się poszczególne sektorowe plany kryzysowe, w tym plan dla społeczności lokalnych – *Community Disaster Management Plan*, opracowany przez mieszkańców, biznes i wolontariuszy [5].

Strona projektu: www.bousai.go.jp/index-e.html

Connecting Business Initiative. Sieć powiązań biznesu sektora prywatnego. Utworzona podczas Światowego Szczytu Humanitarnego w maju 2016 r. i nastawiona na budowanie sieci pomiędzy sektorem prywatnym na wypadek sytuacji kryzysowych. Wspiera przygotowanie do katastrof, reaguje na nie i przeciwdziała ich skutkom poprzez integrację prywatnych sektorów i międzynarodowych mechanizmów zarządzania katastrofami. Sieć w ramach walki z COVID-19 wspierała regionalne i lokalne działania poprzez wsparcie dla NGOów, informację, produkcję i dostawy sprzętu medycznego, dystrybucję materiałów pierwszej potrzeby i spożywczych (np. dzięki wykorzystywaniu sieci supermarketów) [6].

Strona projektu: www.connectingbusiness.org

Inne

NATOowski program *Science for Peace and Security* (SPS). Program ma przyczynić się do bezpieczeństwa, stabilności i solidarności między narodami poprzez zastosowanie najlepszej wiedzy technicznej do rozwiązywania problemów. Współpraca, tworzenie sieci i budowanie zdolności są środkami stosowanymi do osiągnięcia tego celu. Deklaruje się tutaj m.in. sieciową współpracę rządu z biznesem i nauką [7].

www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm

LEFIS Network. LEFIS utworzyło 126 instytucji, które znajdują się w 44 krajach. Kraje te znajdują się w Europie, Ameryce Południowej, Rosji, USA, Chinach i Indiach. Działania sieci są ukierunkowane na proponowanie rządów, wymiarowi sprawiedliwości, przedsiębiorstwom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, mechanizmów technicznych, infrastruktury komunikacyjnej, które pozwalają realizować inicjatywy zgodne z zasadami praworządności charakterystycznymi dla państwa demokratycznego. Jest to tak bardzo skoncentrowane na realizacji projektów badawczo-rozwojowych, jak, co najważniejsze, na działaniach związanych z uczeniem się przez całe życie. Sieć LEFIS zmierza do tworzenia wirtualnej społeczności [8].

Strona projektu: www.lefis.org

Church Agencies Network Disaster Operations. Sieć kościołów i organizacji religijnych działająca na rzecz walki z katastrofami i jej skutkami. Cele projektu to m.in. mobilizacja społeczności, poprzez wykorzystywanie własnych kanałów informacyjnych (np. tv, radio),

pośredniczenie w budowaniu zaufania pomiędzy rządem a społecznościami, mobilizacja wolontariuszy, udostępnianie zaplecza lokalowego, sprzętu, zasobów ludzkich [9].

Strona projektu: www.churchagenciesnetwork.org.au/can-do-consortium

[1] F. Galindo, M. Guidotti, V. Gulevich, E. Gursky, S. Kolesnikov, S. Koptilov, R. LaPorte, F. Linkov, M. Ranghieri, A. Rossodivita, E. Shubnikov, E. Stikova, A. Trufanov, N. Vynograd, Information Sharing in Knowledge Society, [w:] Trufanov AA, Rossodivita A, Guidotti M. Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 19.

[2] Цели и задачи ЦУКС, <https://52.mchs.gov.ru/glavnoe-upravlenie/sily-i-sredstva/centr-upravleniya-v-krizisnyh-situatsiyah/celi-i-zadachi-cuks>

[3] Galindo i in. 2010, op.cit., s. 19.

[4] Galindo i in. 2010, op.cit., s. 19.

[5] Disaster Management in Japan, Cabinet Office of Japan, 2015, s. 9, www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipamphlet_je.pdf

[6] COVID-19 response by CBI supported networks, Connecting Business Initiative, 22.04.2020, www.connectingbusiness.org/CBINetworks-response-COVID-19

[7] Galindo i in. 2010, op.cit., s. 20.

[8] F. Galindo, Governance in Counteracting Natural and Man-Made Disasters: the LEFIS Network as Example [w:] Trufanov AA, Rossodivita A, Guidotti M. Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats. Amsterdam: IOS Press; 2010, s. 42-45.

[9] Church Agencies and Local Faith Actors in COVID 19 Humanitarian Response, Can Do, April 2020, www.icvanetwork.org/system/files/versions/200401%20Role%20of%20Churches%20and%20FBOs%20in%20COVID%20response_FINAL%5B2%5D.pdf