

Kamil Galicki
Grzegorz Świszcz

Usprawnienie procesu obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego

Idea jednolitego, wiarygodnego systemu raportowania służbom i instytucjom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski jest wynikiem dotychczasowych doświadczeń związanych z występowaniem sytuacji kryzysowych, w tym przede wszystkim powodzi. Merytoryczny, sprawny, a przede wszystkim skuteczny, obieg informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego pozwala na efektywne wspieranie działań w wielu obszarach – w tym na uzyskiwanie wiedzy o możliwości wystąpienia zagrożeń, przekazywanie danych o ich skutkach, konieczności pozyskiwania wsparcia w zakresie sił i środków czy właściwej ocenie sytuacji przez decydentów. Zgodnie z art. 11 ustawy o zarządzaniu kryzysowym RCB pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Dlatego też w tej instytucji uwidacznia się większość problemów związanych z obiegiem informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami tego systemu w momencie pojawienia się przesłanek o możliwości wystąpienia zagrożeń.

Zespół analityków RCB na podstawie dotychczasowych doświadczeń oraz wiadomości przekazywanych z zewnątrz dokonał przeglądu problemów związanych z obiegiem informacji w systemie zarządzania kryzysowego.

Do najważniejszych zaliczono m.in.:

- konieczność pozyskania przez centra zarządzania kryzysowego danych o wielu aspektach tego samego zdarzenia dla kilku lub nawet kilkunastu instytucji jednocześnie,
- przekazywanie danych o zdarzeniach różnymi środkami komunikacji (telefon, poczta internetowa, fax, sms, systemy niejawne) przy ograniczonej obsadzie stanowisk w centrach zarządzania kryzysowego,
- brak jednolitych form raportów oraz różnicę w zakresie przesyłanych danych dotyczących tego samego rodzaju zdarzeń w różnych województwach, co w praktyce uniemożliwia m.in. przeprowadzenie analizy porównawczej sytuacji w kilku województwach oraz zebranie wszystkich danych dotyczących skutków zdarzenia,
- ocenę poziomu zagrożenia dla poszczególnych zdarzeń – odbiegając od założeń ujętych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK), tj. w jednym z najważniejszych dokumentów strategicznych z zakresu planowania i podejmowania działań na poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego,
- brak jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego,
- brak informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia (szczególnie jeśli ma to już miejsce na terenie sąsiednich jednostek administracyjnych).

Uwzględniając powyższe problemy, przygotowano narzędzie mające na celu ich ograniczenie bądź całkowitą eliminację, tj. **Centralną Aplikację Raportującą (CAR)**. Zgodnie z założeniami przepływ informacji w CAR ma się opierać na zebraniu jedynie minimalnej liczby danych, a następnie, o ile będzie to konieczne, ich poszerzeniu i ujęciu w postaci raportu sytuacyjnego. Zastosowanie CAR ma służyć optymalizacji procesu

wymiany informacji – raz wpisanych danych nie trzeba będzie zamieszczać w kolejnym raporcie. Głównym celem powstania aplikacji jest utworzenie jednolitego i spójnego systemu raportowania o zagrożeniach dla służb i instytucji, które są odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski. CAR ułatwi pracę i uporządkuje proces obiegu danych.

Nad projektem pracują analitycy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, przedstawiciele Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (PUB) oraz eksperci Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC). Całość działań została podzielona na dwa etapy. Celem pierwszego etapu było przeniesienie na platformę CAR dotychczasowego sposobu raportowania z powiatowych centrów zarządzania kryzysowego (PCZK) do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego (WCZK), a następnie z WCZK do RCB.

Dnia 1 sierpnia bieżącego roku rozpoczęto pilotowanie aplikacji w 16 województwach. Przez miesiąc użytkownicy zapoznawali się z systemem oraz przesyłali raporty dobowe i doraźne do RCB dwutorowo: w sposób dotychczasowy oraz poprzez aplikację CAR. Podczas pilotażu przeprowadzano wideokonferencje, na których przedstawiciele województw informowali o postępach we wdrażaniu aplikacji oraz o problemach związanych z jej obsługą. Od 1 września 2013 r. WCZK raportują do RCB tylko i wyłącznie poprzez platformę CAR. Równoległe rozpoczęło się wdrażanie aplikacji na szczeblu powiatowym. Dodatkowo w roli obserwatorów do systemu dołączono przedstawicieli ministerstw: Administracji i Cyfryzacji oraz Spraw Wewnętrznych.

W kwietniu bieżącego roku Wydział Analiz RCB rozpoczął konsultacje dotyczące zakresu informacji, jakie miałyby być zawarte w raportach przekazywanych poprzez CAR. Objęły one m.in.: dziewięć ministerstw, cztery instytucje szczebla centralnego oraz szesnaście województw. Przekazane uwagi pozwoliły stworzyć szablony raportów dotyczących zagrożeń, które będą uwzględnione w drugiej części aplikacji. Raportowanie będzie się odbywać w sposób trójstopniowy. W momencie wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej zostanie sporządzony tzw. raport inicjujący, który będzie zawierał podstawowy zestaw informacji. Zgodnie z art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym sporządzenie takiego raportu będzie spoczywało na instytucji, która jako pierwsza otrzyma informację o wystąpieniu zagrożenia. Już na tym etapie będzie konieczna ocena poziomu zagrożenia zgodnie z założeniami zawartymi w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego. W momencie ukończenia raportu inicjującego informacja na ten temat pojawi się na stronie CAR-u i będzie dostępna dla wszystkich zalogowanych użytkowników w widoku tzw. shoutbox-u¹. Dlatego służby i instytucje z sąsiednich jednostek administracyjnych będą mogły z wyprzedzeniem dowiedzieć się o zbliżającym się zagrożeniu, a co za tym idzie – o konieczności przygotowania właściwych sił i środków. Oprócz tego informacja dotycząca sporządzenia raportu inicjującego wysłana pocztą elektroniczną trafi do właściwych instytucji wyższego szczebla (np. informacja z powiatowego centrum zarządzania kryzysowego do wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego). Następnie będą sporządzane: raport poszerzający, wypełniany w momencie informowania o dalszym przebiegu zdarzenia, oraz raport końcowy, zawierający zestaw informacji o jego skutkach. Każdy z raportów będzie się składał z trzech elementów: z części opisowej, części sparametryzowanej oraz z załączników. Szczególne znaczenie ma część sparametryzo-

¹ Schoutbox ma na celu informowanie o nowo dodanych raportach. Na stronie głównej portalu schoutbox powinien zawierać kilkanaście ostatnio dodanych raportów posegregowanych chronologicznie.

wana, która pozwala na zobrazowanie skali zdarzenia oraz jego skutków (np. liczby poszkodowanych oraz ewakuowanych, liczby alarmów przeciwpowodziowych czy liczby odbiorców pozbawionych dostaw energii) od poziomu powiatu aż po zakres ogólnopolski.

Docelowo w aplikacji mają się znaleźć również moduły mapy Polski oraz statystyczny, które pozwolą na graficzne zobrazowanie powyższych danych.

Każdy użytkownik będzie mógł zamieścić w CAR swoje dane teleadresowe. Będą one podstawą do stworzenia bazy kontaktów służb i instytucji systemu zarządzania kryzysowego.

Dokładne założenia drugiego etapu CAR znalazły się w dokumencie sporządzonym przez Wydział Analiz RCB, zatytułowanym *Funkcjonalności CAR*, przekazanym do PUW w maju bieżącego roku. Obecnie trwają prace programistyczne, które są na bieżąco konsultowane na cotygodniowych wideokonferencjach. Wdrażanie drugiej części CAR-a będzie się odbywać na podobnych zasadach, jak w przypadku części pierwszej.

Po ukończeniu tego procesu jest planowane dołączanie kolejnych użytkowników, przede wszystkim na szczeblu centralnym. Przewidziano dla nich dwa rodzaje kont: w pełni uprawnione do tworzenia raportów oraz drugie, stworzone z myślą o decydentach, tzw. obserwator (pozwalające na monitorowanie sytuacji i generowanie statystyk). Obecnie trwają prace nad dalszym poszerzaniem funkcjonalności systemu poprzez przyłączenie do aplikacji centrów zarządzania kryzysowego ministerstw oraz rozszerzenie zakresu zbieranych informacji. Zakłada się, że CAR będzie jawnym kanałem komunikacji. Z uwagi na fakt, że w katalogu zdarzeń występuje obszerna kategoria dotycząca zagrożeń terrorystycznych, mógłby to być kanał jawnego informowania również o tym zagrożeniu. Podmiotem wiodącym w tym zakresie byłoby Centrum Antyterrorystyczne ABW lub Centrum Zarządzania Kryzysowego ABW.

Równoległe z tworzeniem Centralnej Aplikacji Raportującej trwają prace nad zmianą *Zarządzenia nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*. Konieczność dokonania w nim zmian wynika z dotychczasowej praktyki oraz z wniosków z ćwiczeń, w tym z ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego NATO-CMX. Propozycje RCB dotyczą m.in. stopni alarmowych, tj. wprowadzenia stopni alarmowych dla systemów teleinformatycznych administracji publicznej w przypadku pojawienia się zagrożeń cyberterrorystycznych, oraz nowego załącznika odnośnie do obiegu informacji na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego opisującego sposób realizacji ustawowych obowiązków w zakresie raportowania na potrzeby tego zarządzania przez organy administracji rządowej. Załącznik określa zasady, formy i terminowość przekazywania informacji oraz ustawowe zadania związane z zapewnianiem całodobowej wymiany informacji w odniesieniu do:

- ministrów – członków Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- pozostałych ministrów i centralnych organów administracji rządowej objętych systemem stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,
- wojewodów, jako organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa,
- starostów, jako organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu.

Obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego będzie obejmował następujące formy raportowania:

- raporty cykliczne o stanie bezpieczeństwa (dobowe i tygodniowe),
- raporty cykliczne o stanie zasobów uwzględnionych w planach zarządzania kryzysowego (kwartalne),
- raporty doraźne o stwierdzonych zagrożeniach,
- raporty sytuacyjne o prowadzonych działaniach,
- raporty sytuacyjne o wdrożeniu procedur i przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego.

Raporty te będą przetwarzane na potrzeby realizacji zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego przez wyżej wymienione organy, z uwzględnieniem następujących postanowień:

- organy sporządzające raporty udostępniają uzyskane informacje jednostkom podległym lub nadzorowanym zgodnie ze swoją właściwością rzeczową,
- na potrzeby Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, ministra spraw wewnętrznych oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego raporty agreguje, przetwarza i dystrybuuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa,
- analizy i opracowania sporządzane w RCB na podstawie raportów są udostępniane z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Zakres **raportu cyklicznego o stanie bezpieczeństwa** obejmuje informacje o zdarzeniach i zagrożeniach stwierdzonych w ciągu minionej doby lub minionego tygodnia oraz prognozy na kolejną dobę lub przyszły tydzień. Tego typu raport składają:

- starostowie do wojewodów: raport dobowy (podsumowanie doby i prognoza zagrożeń na kolejną dobę) – na zasadach ustalonych przez wojewodę – oraz raport tygodniowy (podsumowanie tygodnia i prognoza zagrożeń na kolejny tydzień) – w każdy piątek do godziny 12.00,
- wojewodowie do RCB: raport dobowy (podsumowanie doby i prognoza zagrożeń na kolejną dobę) – codziennie, najpóźniej do godz. 6.00 – oraz raport tygodniowy (podsumowanie tygodnia i prognoza zagrożeń na kolejny tydzień) – w każdy piątek do godziny 15.00,
- ministrowie – stali członkowie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministrowie i centralne organy administracji rządowej, którzy tworzą centra zarządzania kryzysowego – do RCB w formie raportu dobowego na zasadach ustalonych indywidualnie z dyrektorem RCB oraz dodatkowo w formie raportu tygodniowego w każdy piątek do godziny 15.00 (podsumowanie tygodnia i prognoza zagrożeń na tydzień kolejny).

Raporty cykliczne o stanie zasobów uwzględnionych w planach zarządzania kryzysowego sporządza się w celu utrzymywania baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego. Zakres takiego raportu obejmuje informacje zaktualizowane na dzień sprawozdawczy, zawarte odpowiednio w powiatowym, wojewódzkim i krajowym planach zarządzania kryzysowego oraz w planach zarządzania kryzysowego opracowywanych przez ministrów kierujących działaniami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych, jeśli te plany zawierają takie informacje. Raporty cykliczne o stanie zasobów uwzględnionych w planach zarządzania kryzysowego składają na ostatni dzień każdego kwartału:

- starostowie do wojewody,
- wojewodowie do dyrektora RCB,
- ministrowie – stali członkowie RZZK do dyrektora RCB.

Raporty doraźne o stwierdzonych zagrożeniach sporządza się w celu realizacji obowiązków związanych z kolejnością podejmowania działań przez organy zarządzania kryzysowego, a jednocześnie w ramach realizacji zadań związanych z zapewnieniem całodobowego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Tego typu raporty są sporządzane, w przypadku gdy w ramach prowadzonego monitoringu zostaje stwierdzone zagrożenie, którego aktualna skala bądź dalszy rozwój mogą skutkować sytuacją kryzysową. Raporty te, niezwłocznie po wykryciu zagrożenia, składają:

- starostowie do wojewody oraz do wójtów, burmistrzów i prezydentów miasta na terenie powiatu,
- wojewodowie do RCB oraz do starostów na terenie województwa i do właściwego ministra, wiodącego w przypadku wystąpienia danego zdarzenia (zagrożenia),
- pozostałe organy do RCB oraz do innych wybranych przez siebie organów lub kierowników urzędów centralnych, zgodnie z ich właściwością rzeczową.

Niezależnie od źródła otrzymanej informacji RCB, po dokonaniu jej analizy, uwzględniając procedury zawarte w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, przesyła raport o stwierdzonym zagrożeniu do podmiotów, w których właściwości leżą działania związane z monitorowaniem i zwalczaniem tego zagrożenia.

Raporty sytuacyjne o prowadzonych działaniach sporządza się w celu zapewnienia ciągłego monitorowania zagrożeń oraz racjonalnego gospodarowania zasobami ujętymi w planach zarządzania kryzysowego i innymi wykorzystywanymi siłami oraz środkami. Procedurę przekazywania raportów sytuacyjnych o prowadzonych działaniach uruchamiają i odwołują odpowiednio:

- dyrektor RCB w stosunku do raportów sporządzanych przez wojewodów, ministrów i kierowników urzędów centralnych wchodzących w skład RZZK,
- wojewoda w stosunku do starostów,
- minister – członek Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jeśli zdarzenie mieści się w jego właściwości rzeczowej.

Raporty sytuacyjne o prowadzonych działaniach składają:

- starostowie do wojewodów, codziennie na godzinę 9.00 oraz na godzinę 16.00,
- wojewodowie oraz ministrowie i organy centralne wchodzące w skład RZZK do RCB na godzinę 10.00 i 17.00,
- pozostałe organy do RCB lub ministra – członka RZZK na godzinę 9.00 i 16.00.

W przypadku uruchomienia procedury przez ministra – członka Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego – raporty są przekazywane równolegle do RCB oraz do CZK tego ministra lub, w przypadku gdy minister nie utworzył CZK, do punktu kontaktowego.

Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest równoznaczne z uruchomieniem procedury przekazywania raportów sytuacyjnych o prowadzonych działaniach.

Raport sytuacyjny o wdrożeniu procedur i przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego zawiera – w związku z wprowadzonym stopniem alarmowym lub stopniem alarmowym CRP (zagrożenie dla cyberprzestrzeni RP)² lub uruchomionym środkiem reagowania kryzysowego:

- informacje dotyczące zakresu i terminu zrealizowania zadań,
- informacje o ewentualnych dodatkowych potrzebach lub zidentyfikowanych problemach mogących uniemożliwić lub opóźnić realizację zadań.

² Definiowane zgodnie z dokumentem pn. *Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*.

Raport sytuacyjny o wdrożeniu procedur i przedsięwzięć systemu zarządzania kryzysowego jest przedkładany przez organ wdrażający do RCB niezwłocznie po podjęciu decyzji co do zakresu nowych zadań, z zachowaniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Wprowadzenie załącznika dotyczącego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego ma usystematyzować i usprawnić przepływ danych pomiędzy podmiotami systemu. Całość prac projektowo-legislacyjnych ma służyć usprawnieniu działań całego systemu zarządzania kryzysowego, w tym prac analitycznych w RCB. Każda otrzymana informacja podlega bowiem analizie i ocenie. Dla analityka Centrum najważniejsza jest umiejętność zweryfikowania informacji. Aby można było tego dokonać, konieczna jest współpraca ze specjalistami z różnych dziedzin, umożliwiającą pozyskanie szczegółowej i rzetelnej wiedzy.

Szybki obieg informacji, z jednej strony pozwalający decydentom skutecznie i właściwie diagnozować sytuacje, a z drugiej pozwalający wyjść ze sprawdzonym i rzetelnym komunikatem medialnym do społeczeństwa, wymaga sprawnego dokonywania analizy zdarzeń oraz właściwego formułowania wniosków i rekomendacji działań. Następuje to jednak zwykle pod presją czasu. Dlatego zadaniem analityka jest potrafić dotrzeć tam, gdzie inni tracą motywację.