



KOZMINSKI UNIVERSITY

***Multilevel governance w zarządzaniu kryzysem
uchodźczym w Polsce. Perspektywa władz
lokalnych***

dr hab. Dominika Wojtowicz, Prof. ALK





MULTILEVEL GOVERNANCE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

- Kryzys jest powszechnie identyfikowany jako nadzwyczajna sytuacja, która prowadzi do tymczasowej niestabilności i niepewności w porównaniu z wcześniejszym status quo (Sahin-Mencutek i in., 2022).
- W czasie kryzysu, stosunki w ramach MLG stają się szczególnie ważne, ponieważ różne poziomy rządów są zmuszone do współpracy często w ramach hybrydowych form zarządzania (Liu i in., 2021; Eckhard i in., 2021).
- Decyzyjność w sytuacjach awaryjnych niemal nieuchronnie zakłóci istniejące relacje, otwierając możliwość interwencji ze strony centralnej lub inicjatywy ze strony samorządu lokalnego.
- Stopień scentralizowania lub decentralizacji w zarządzaniu kryzysowym może się różnić w zależności od rodzaju kryzysu, kulturowych i instytucjonalnych czynników specyficznych dla danego kraju oraz struktur zarządzania.



CELE BADANIA

(1) Określenie zakresu, dynamiki, potencjalnych konfliktów w relacjach między poszczególnymi szczeblami władzy (w ramach 3 typów IGR w sytuacjach kryzysowych)

(2) Ocena skuteczności działań podejmowanych na wyższych szczeblach władzy (perspektywa lokalna) zgodnie ze zdefiniowanymi obszarami:

- Przywództwo
- Elastyczność
- Komunikacja i dzielenie się informacją
- Włączenie



RAMY TEORETYCZNE (CEL 1)

3 typy stosunków między poszczególnymi szczeblami władzy w sytuacjach kryzysowych (Bergström i in. 2022)

typ 1: wielopoziomowe procesy polityczne, ograniczony konflikt między szczeblami władzy

typ 2: scentralizowane procesy polityczne, dominacja rządu centralnego, przy jednoczesnym wykluczeniu władz niższych szczebli z uczestnictwa w decyzjach, sztywna hierarchia, tłumienie konfliktów przez rząd centralny

typ 3: skonfliktowane procesy polityczne, występowanie rozbieżnych poglądów, spornych zasad gry i trudności komunikacyjnych między rządem centralnym a niższymi szczeblami władzy, nieefektywność prowadzonych działań

+ **literatura dotycząca zarządzania kryzysem** (emergency management; crisis management in public administration)



RAMY TEORETYCZNE (CEL 2): SKŁADOWE SKUTECZNEGO ZARZĄDZANIA KRYZYSEM

(Boin et al. 2005;
Bowers et al., 2017)

- bezpośrednia odpowiedzialność za koordynację wszystkich działań
- dyrektywne, transakcyjne, poznawcze i transformacyjne

PRZYWÓDZTWO

- zdolność do adaptacji do zmieniających się warunków
- adaptive management

ELASTYCZNOŚĆ

(Comfort, 2002;
Wise, 2006 Forst,
2021)

(Coombs,
1999; Ansell,
Boin, and
Keller, 2010,
Blum &
Kuhlmann,
2021; Siefken
&
Hünermund,
2021))

- znaczenie słuchania komunikatów z różnych źródeł i bycia świadomym pojawiających się potrzeb
- gotowość do dzielenia się informacją
- efektywna komunikacja

KOMUNIKACJA I
DZIELENIE SIĘ
INFORMACJĄ

- zapewnienie partycypacji różnych interesariuszy i aktorów
- Collaborative Crisis Management
- budowanie poczucia wspólnego celu

WŁĄCZEINE

(Forst, 2021;
Boin i in., 2005;
Kapucu, 2006;
Waugh i Streib,
2006; Ansell i
Gash, 2008;
Ansell i in.,
2010;
Hermansson,
2019).)





PYTANIA BADAWCZE

CEL 1:

- (1) Czy istniejące procesy umożliwiały czy blokowały efektywne zaangażowanie niższych poziomów administracyjnych w proces decyzyjny?
- (2) Jakie były obszary napięć i konfliktów w ramach MLG podczas kryzysu uchodźczego?
- (3) W jakim stopniu inne organizacje świadczyły usługi lub nawet stały się decydentami w systemie zarządzania sieciowego w ramach MLG?

CEL 2:

- (1) Jak jednostki niższych szczebli oceniają skuteczność zarządzania kryzysem?





METODYKA BADANIA

- EKSPLORACYJNE STUDIUM PRZYPADKU
- WYWIADY BEZPOŚRENIE Z PRZESTAWICIELAMI WŁADZ LOKALNYCH (BURMISTRZOWIE, WÓJTOWIE, DYREKTORZY CZK) (n=23), CZERWIEC-SIERPIEŃ 2022
- ZASIĘG TERYTORIALNY: WOJEWODZTWO LUBELSKIE, JST ZLOKALIZOWANE W PROMIENIU DO 100 KM OD PRZEJŚĆ GRANICZNYCH W ZOSINIE, DOŁHOBYCZOWIE, HREBENNEM I DOROHUSKU
- ANALIZA KLUCZOWYCH DOKUMENTÓW (LOKALNE I REGIONALNE PLANY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO, WYTYCZNE, ROZPORZĄDZENIA)
- ANALIZA ZAWARTOŚCI STRON INTERNETOWYCH JST ORAZ LOKANYCH PORTALI INFORMACYJNYCH
- DEDUKCYJNA ANALIZA TREŚCI (MAXQDA).



SZERSZY KONTEKST KRYZYSU UCHODŹCZEGO 2022

- przyjęcie ponad 2,5 miliona uchodźców w ciągu pierwszych miesięcy wojny.
- „inkluzywny” model pomocy, wyróżniający się na tle doświadczeń innych krajów i UNHCR (Firlit-Fesnak, 2022: 4 cechy wyróżniające kryzys 2022)
- brak doświadczenia w zarządzaniu kryzysem związanym z nadzwyczajnym napływem migrantów
- braku praktyk współpracy między rządem centralnym, regionalnym i lokalnym w radzeniu sobie z tego typu kryzysem
- brak polityki migracyjnej
- system „zarządzania” uchodźcami oparty na dwóch instytucjach, zlokalizowanych w różnych ministerstwach
- Polska - homogeniczna pod względem narodowości, kultury i religii; wroga postawa wobec uchodźców
- stosunkowo mała liczba osób ubiegających się o azyl, przy stosunkowo wysokim odsetku odmów.
- polityka wobec uchodźców na granicy polsko-białoruskiej
- trudne relacje rząd – samorządy (niektóre) wobec: reformy fiskalnej, systematyczna centralizacja władzy, wykluczenie z konsultacji nowych ustaw



ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE

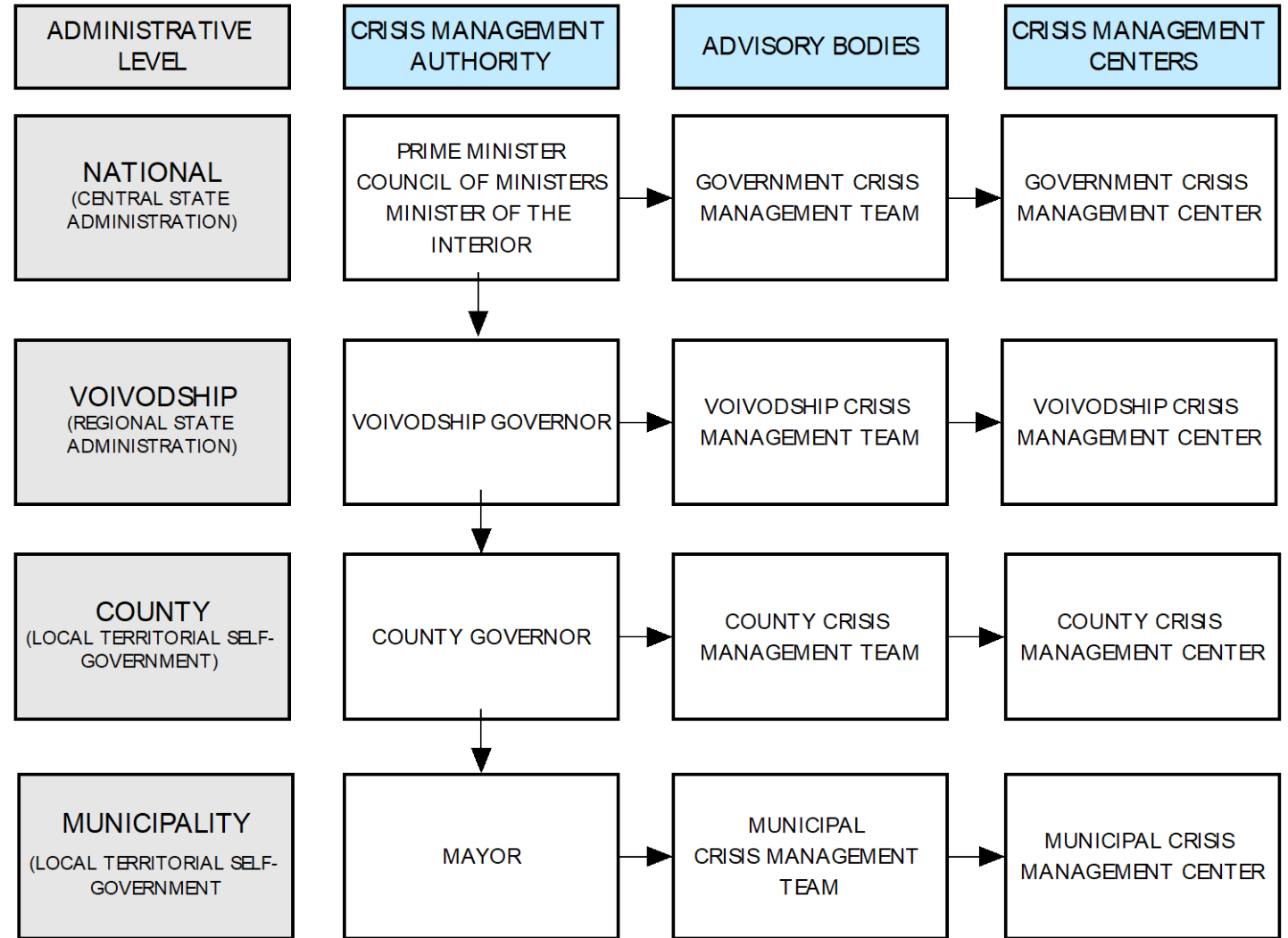
Wielopoziomowy, scentralizowany system zarządzania kryzysowego: rząd centralny zapewnia ważne decyzje strategiczne, ogólną koordynację i wskazówki, podczas gdy niższe poziomy administracyjne są odpowiedzialne za wdrażanie lokalnych działań reagowania, tam gdzie jest to potrzebne.

Hipotezy:

- Z jednej strony, taki hierarchiczny typ organizacji systemu działa efektywnie tylko wtedy, gdy **możliwe jest szybkie podejmowanie decyzji pomimo istniejącego podziału zadań na różne poziomy administracyjne** (Schneider, 1992; Waugh, 1994).
- Z drugiej strony, taki hierarchiczny, wielopoziomowy system może być podatny na **dysfunkcje biurokratyczne** - zamieszanie z powodu słabo określonych i nakładających się kompetencji, trudności w podejmowaniu decyzji i gromadzeniu informacji wynikających z nieprzewidzianych sytuacji. W konsekwencji, w ramach MLG mogą pojawiać się napięcia i konflikty (Rourke, 1992; Elazar, 1997; Bier, 2006; Congleton, 2006; Rubin, 2007; Bryson i in., 2015).



System zarządzania kryzysem regulowany przez **Ustawę z 2007 roku**.
 Art.1 : role i obowiązki zarządzania kryzysowego przypisane określonym organom administracji publicznej (prewencyjne zapobiegania potencjalnym kryzysom, aktywną odpowiedź podczas kryzysu, łagodzenie bezpośrednich następstw i długoterminowe odbudowywanie zasobów oraz krytycznej infrastruktury).





ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji posiada wszystkie kompetencje i uprawnienia dotyczące wykorzystania niezbędnych sił i środków.

Na poziomie województwa tę scentralizowaną rolę decyzyjną pełni wojewoda: nadzoruje zarówno administrację zespoloną (policja, straż pożarna), jak i niezespoloną (straż graniczna i inspektorzy sanitarni).

W ramach województwa, zadania są delegowane zarówno do obu typów organów administracyjnych (AZ i ANZ), jak i do samorządów lokalnych.



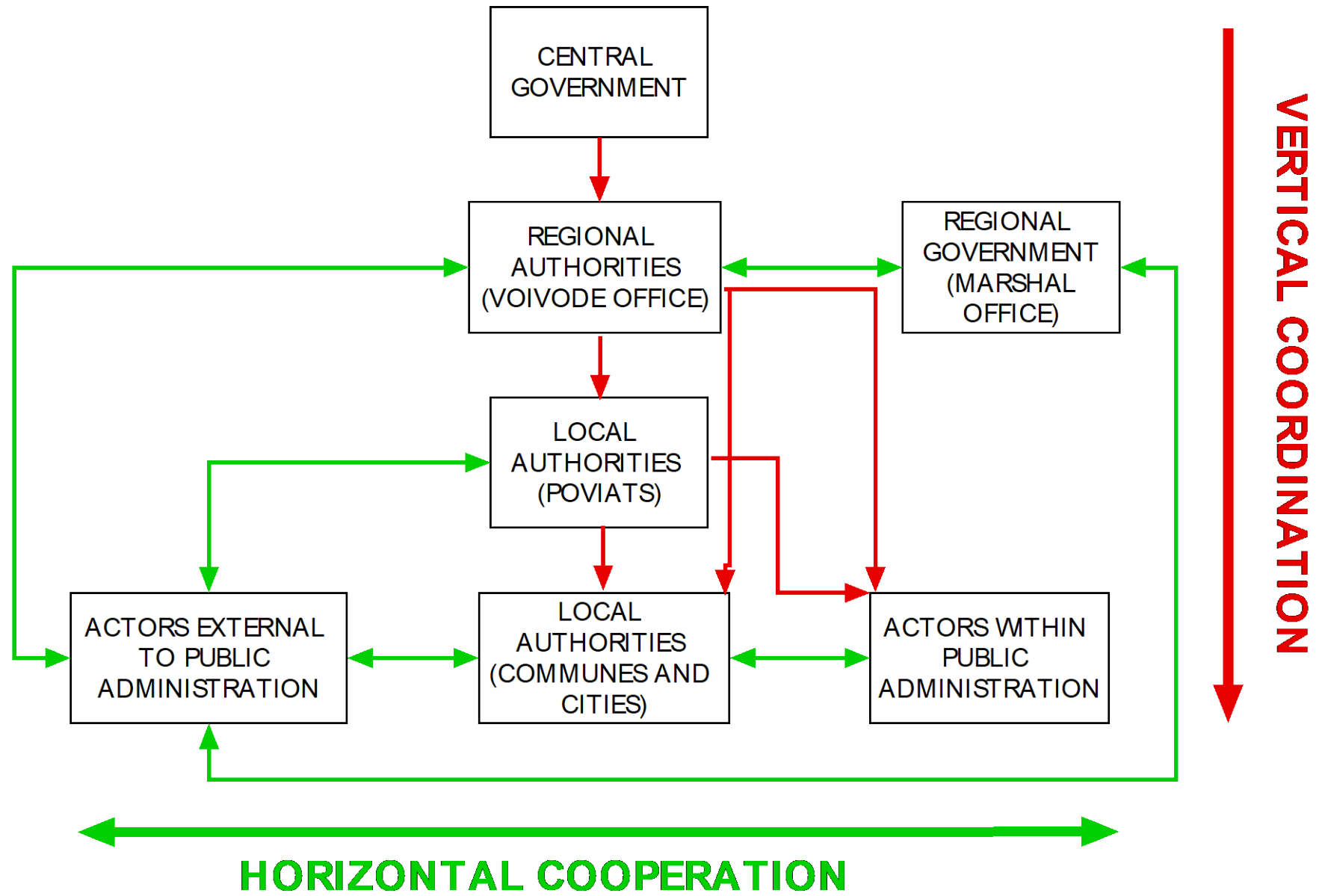
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE

System zarządzania kryzysowego w Polsce posiada jednak wiele płaszczyzn potencjalnych napięć i konfliktów:

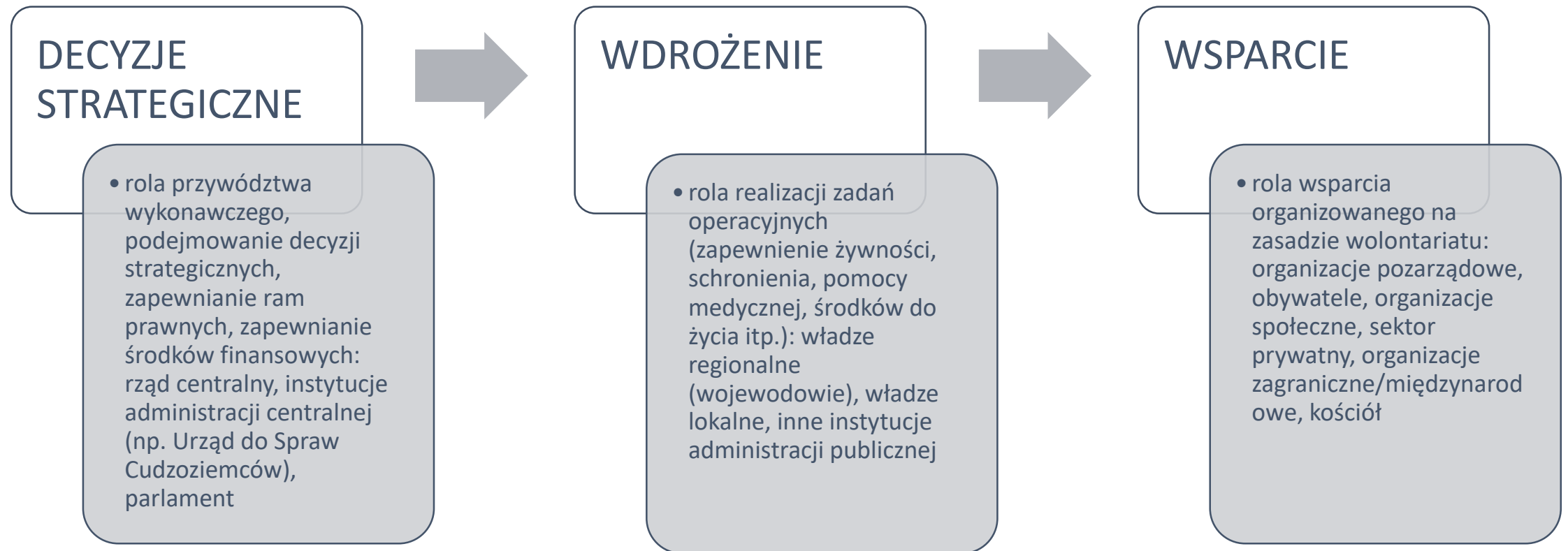
- zbytnia centralizacja na szczeblu ministerialnym i upolitycznienie oraz nieskuteczność w przypadku klęsk żywiołowych (Piwowarski i Rozwadowski, 2016).
- zadania przypisane strukturom zarządzania kryzysowego i formacjom obrony cywilnej pokrywają się, a ich kompetencje często się dublują, brakuje zasobów niezbędnych do właściwego zarządzania kryzysowego, a dostępny sprzęt jest przestarzały i niekompletny. (NIK 2013; 2018)
- brak praktyki we wdrażaniu SOP-10 NPZK.



KOORDYNACJA I WSPÓŁPRACA W TRAKCIE KRYZYSU



PODZIAŁ KOMPETENCJI (1)



PODZIAŁ KOMPENETCJI (2)

WOJEWODOWIE

- koordynacja punktów recepcyjnych w gminach
- organizacja własnych punktów recepcyjnych
- organizacja punktów informacyjnych
- darmowy transport (drogowy i kolejowy)
- koordynacja tworzenia sieci stałych miejsc zakwaterowania
- koordynacja standaryzacji pobytu uchodźców
- organizacja i koordynacja zbiórki darowizn

WŁADZE POWIATÓW I GMIN

- organizacja ciepłych posiłków, napojów i podstawowych potrzeb
- organizacja punktów recepcyjnych
- koordynacja zakwaterowania oferowanego przez mieszkańców
- koordynacja zbiórek i darowizn
- organizacja punktów informacyjnych
- pomoc psychologiczna
- organizacja transportu darów na granicę polsko-ukraińską
- darmowy transport miejski
- organizacja transportu dla uchodźców do danej gminy
- współpraca z miastami partnerskimi na Ukrainie



(1) Początkowa odpowiedź: nakładające się role i zadania w zarządzaniu kryzysem

Rada Ministrów:

- 24/02/22 - rozpoczęcie procedury postępowania z sytuacją kryzysową
- 3/03/22 aktualizacja KPZK
- organizacja punktów recepcyjnych i infrastruktury zakwaterowania

Władze lokalne:

- inicjowanie działań „na własną rękę”, świadome wychodzenie poza ustalone procedury zarządzania kryzysowego: organizacja punktów recepcyjnych (wyposażenie), organizacja zbiórek darów, pomoc na granicy
- koordynacja zakwaterowania oferowanego przez osoby prywatne
- Poczucie chaosu, braku wystarczającej informacji od władz wyższego szczebla

Pierwszy okres charakteryzował się największymi napięciami i konfliktami między władzami lokalnymi a

„My [przedstawiciele samorządu lokalnego] byliśmy jak zespół szybkiej reakcji, ponieważ reagowaliśmy znacznie szybciej niż jakiekolwiek agencje rządowe. W pierwszych chwilach kryzysu byliśmy niezastąpieni. Dopiero później do akcji wkroczyły inne instytucje i służby.” (IDI 16)

„Na jednym z przejść granicznych nie było pomocy medycznej (...). Był apel komendanta punktu przejścia granicznego, abyśmy pomogli, i nasza karetka i Ochotnicza Straż Pożarna pełniły dyżur przez dwa miesiące na przejściu granicznym (...). Dopiero później, po jakichś rozmowach z administracją rządową, dostarczono te karetki.” (IDI 5)

„Pierwsze wyposażenie dostaliśmy od gmin, z którymi współpracowaliśmy przed wojną. Bez żadnego zaangażowania władz powiatowych czy wojewody”. (IDI 10)

„(...) na własną rękę, dzwoniąc, dowiadując się, zamieszczając ogłoszenia na Facebooku i naszej stronie internetowej, odwożąc ich z powrotem lub kontaktując się z tymi osobami, które miały możliwość przyjęcia uchodźców w domu. Staraliśmy się wykorzystać to, co oferowali nam mieszkańcy, właściciele ośrodków wypoczynkowych i turystycznych zakwaterowań. I w tej pierwszej fazie, do końca marca, znaleźliśmy takie zakwaterowanie dla prawie 500 osób.” (IDI 15).

„Było tyle osób, że próbowaliśmy także znaleźć dla nich miejsca gdzieś dalej w Polsce. Na przykład: dowiedzieliśmy się, że duży punkt recepcyjny otwarto w Nadarzynie koło Warszawy. Ktoś, chyba jakiś wolontariusz, znał kogoś tam, więc zadzwoniliśmy mówiąc, że wysyłamy im dwa autokary z uchodźcami.” (IDI 12)





(2) “Spięcia budżetowe”: problemy z rozliczeniami

Rada Ministrów:

- 26/02 zapewnienie, że wydatki będą refundowane
- 1/03 komunikat KRIO, pozwalający samorządom na wykorzystanie środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe na wydatki związane z kryzysem uchodźczym
- 12/03 uruchomienie Funduszu Pomocy
- zmiana stawek przewidzianych na zakwaterowanie uchochodźcy

Władze lokalne:

- ponoszenie wydatków z rezerwy ogólnej i kryzysowej (0.5% wydatków JST)
- pewność, choć niejasność zasad refundacji (mała elastyczność kategorii wydatków, zmiany w stawkach na zakwaterowanie)
- kwestie sporne: finansowanie transportów z granicy

Napięcia „budżetowe” w relacjach między władzami lokalnymi a centralnymi wystąpiły w pierwszych dwóch tygodniach wybuchu kryzysu.



„Powiedziałbym to z punktu widzenia samorządu pierwszej linii: w miastach takich jak nasze, gdzie uruchomiono punkty recepcji, otrzymaliśmy rządowe fundusze z rezerwy wojewody niemal natychmiast. Więc nie możemy narzekać na brak pieniędzy.” (IDI 11)

„Nie chodzi o [stawki] pomocy [dla uchodźców], bo jakoś sobie poradziliśmy z pomocą naszych organizacji, ale chodzi o to niepotrzebne zamieszanie. Po co mówić jedno, a potem inne.” (IDI 2)

„Tylko Państwowa Straż Pożarna była uprawniona do transportowania uchodźców, i to oni ich przewozili swoimi pojazdami. Niestety, nie czekaliśmy na te procedury rządowe i sami zabraliśmy tych ludzi z granicy. A teraz ponosimy takie konsekwencje, że mamy koszty około 200 tysięcy złotych na paliwo i za pracę strażaków i nikt nie może nam tego zwrócić, bo podobno nie działaliśmy zgodnie z procedurą.” (IDI 4)



(3) Od chaosu do efektywnej współpracy

Rada Ministrów:


- prawo do darmowej podróży i opieki medycznej
- 12/03 specustawa: prawne i finansowe podstawy skutecznego świadczenia pomocy przez wszystkie szczeble administracji
- zapewnienie sprawnej komunikacji

Władze lokalne:

- „normalizacja” sytuacji
- raportowanie do wojewody sytuacji z uchodźcami
- organizacja dalszej pomocy (i integracji)

Pozytywna ocena działań władz wyższego szczebla, po okresie chaosu.





„Moim zdaniem, ci decydenci od wojewody nie mieli informacji o tym, co dzieje się na granicy w początkowym okresie (...) skupiali szczególną uwagę na kwestiach formalnych, a niestety sytuacja była zupełnie inna i mieliśmy tu spory dotyczące wykonywania niektórych zadań. Mówię: 'Panie wojewodo, widzi pan, co się dzieje na przejściach granicznych?' Gdybyśmy działali zgodnie z procedurami, byłyby tam sceny dantejskie." (IDI 16)

„Nie można powiedzieć, że rząd zawiódł albo, że mamy do nich jakieś pretensje. To była sytuacja bez precedensu i my wszyscy przyjęliśmy strategię wszystkie ręce na pokład.” (IDI 20)

„Myślę, że oni [rząd] nie mieli za dużo do roboty – wszystko było organizowane tu, na miejscu przez nas. Dobrze, że w miarę szybko ogarnęli tę ustawę, bo to nam wiązało ręce.” (IDI 7)

„Jak już mieliśmy ustawę i te spotkania z wojewodami, to byliśmy bardziej spokojni (...) o refundację kosztów i w ogóle o to, że nie działamy na „nielegalu” w różnych kwestiach”. (IDI

WNIOSKI KOŃCOWE (CEL 1)

Przewaga cech wskazujących na Typ 1: Multilayer Policy Processes (wieloszczeblowy proces polityki)

- Pomimo scentralizowanego charakteru polskiego systemu zarządzania politycznego i kryzysowego, relacje MLG przejawiały się przede wszystkim jako **kooperacyjne, wielopoziomowe interakcje** z władzą centralną odgrywającą kluczową, ale nie hegemoniczną rolę.
- Stanowi to kontrast w stosunku do Typu 2: scentralizowany proces polityczny, w którym podmioty niższego szczebla są w dużej mierze marginalizowane. Drobne konflikty, które się pojawiły, zostały rozwiązane.



WNIOSKI KOŃCOWE (CEL 1)

- działania podejmowane przez samorzady lokalne i służby rządowe centralne, z nielicznymi wyjątkami, nie nakładały się na siebie, ale raczej się uzupełniały.
- zaskakująco pozytywna ocena szybkości i skuteczności działań podejmowanych przez administrację rządową centralną (wcześniej krytykowana za upolitycznienie i niekompetencję).
- uruchomieniu rezerw, utworzeniu funduszu, towarzyszyło sprawne podpisywanie umów i zwrot kosztów poniesionych przez samorzady.
- stosunkowo wysoki poziom zaufania i brak wyraźnych konfliktów między rządem centralnym a samorządami lokalnymi.
- ogromna rola współpracy horyzontalnej (sieciowej), aktorów zewnętrznych (w pierwszej fazie kryzysu)



WNIOSKI KOŃCOWE (CEL 2)

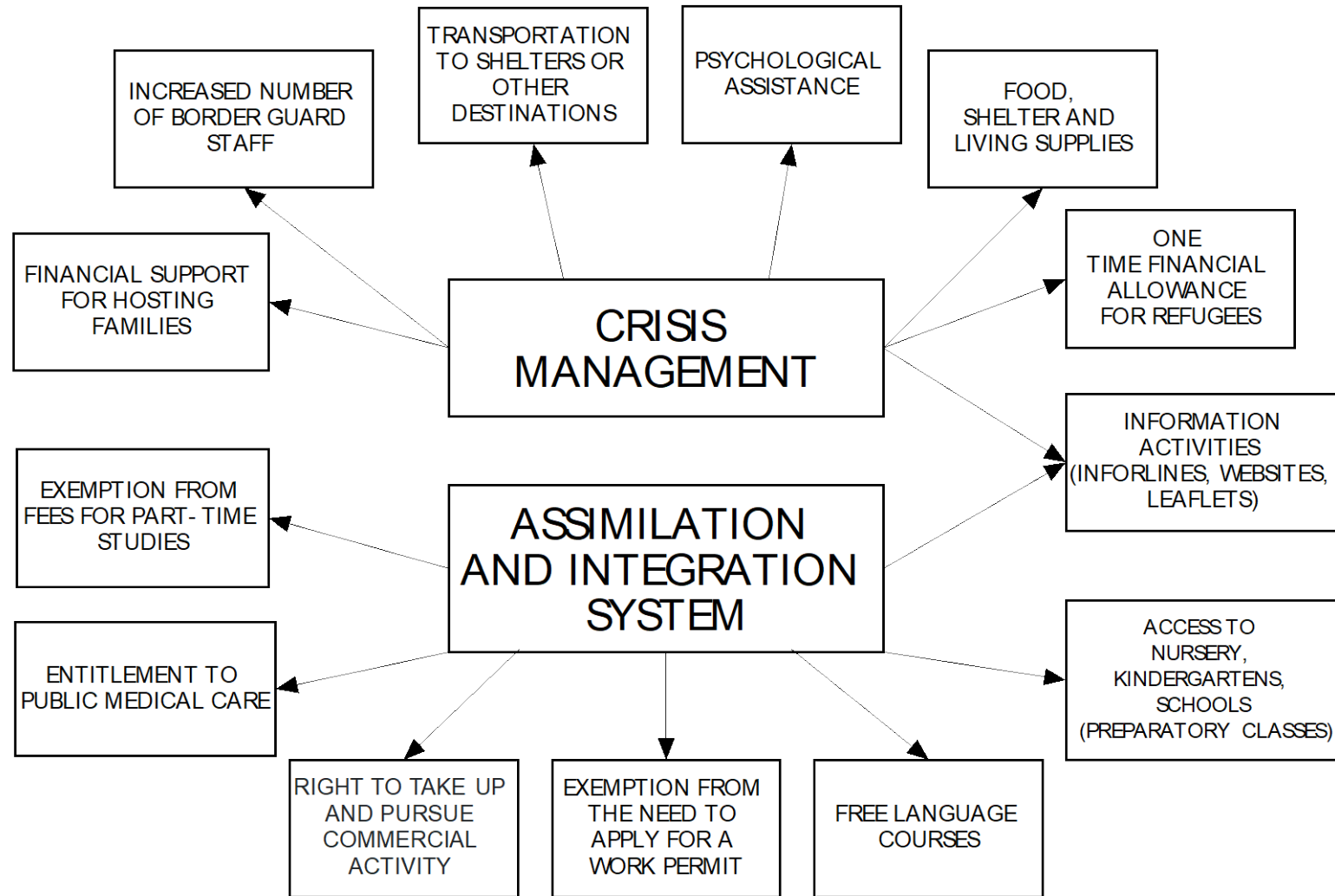
PRZYWÓDZTWO, KOMUNIKACJA, WŁĄCZENIE, ELASTYCZNOŚĆ

- Rola Rządu i administracji centralnej (również terenowej): (1) “regulator”, (2) “łącznik”, (3) “bankier”, (4) “instytucje do zadań specjalnych”
- Poczucie ogromnej pracy wykonanej na poziomie lokalnym (bez wyraźnego przywództwa centralnego).
- Efektywna komunikacja dwukierunkowa + pozioma, otwartość na dzielenie się danymi.
- Poczucie wysłuchania i ograniczonego wpływu na decyzje podejmowane na poziomie centralnym.
- Elastyczność postrzegana jako responsywność na kolejne fazy kryzysu (z wyjątkiem niektórych kwestii) oceniana bardzo pozytywnie



I CO DALEJ?

BADANIA 12 NAJWIĘKSZYM POLSKICH MIAST POD KĄTEM ODPOWIEDZI NA KRYZYS MIGRACYJNY I KONIECZNOŚĆ INTEGRACJI UCHODźCÓW



DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ!

