

mgr Izabela Magdalena Kucharska

Tytuł rozprawy doktorskiej: „Analiza funkcjonalności wojewódzkich planów działań na wypadek wystąpienia epidemii. Identyfikacja dobrych praktyk i modelowych rozwiązań”

Promotor rozprawy: dr hab. n. med. Leszek Markuszewski, prof. UTH w Radomiu

Promotor pomocniczy: dr n. med. Przemysław Rzodkiewicz

STRESZCZENIE

Obowiązek opracowania wojewódzkiego planu na wypadek wystąpienia epidemii w celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi wynika wprost z przepisów ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* i spoczywa na wojewodzie. Plany te operacjonalizują Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, który wytycza kierunki zabezpieczenia kraju.

Na poziomie centralnym w kraju przygotowano szereg przepisów prawa, dokumentów planistycznych i operacyjnych w obszarze zarządzania kryzysowego, w tym odnoszących się do zagrożeń epidemicznych, w tym Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Pozwalają one służbom reagować w warunkach zagrożenia zgodnie z przepisami i procedurami. Są to jednak jedynie dokumenty wyjściowe w procesie planowania cywilnego na każdym szczeblu organizacji państwa. Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* wskazuje, że zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego, a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej.

Nie ma jednak określonego jednolitego schematu planu, na podstawie którego plany wojewódzkie mogłyby zachować zarówno spójność jak i funkcjonalność. Przepisy zostawiają wojewodom dowolność w kwestii konstrukcji wojewódzkiego planu na wypadek wystąpienia epidemii.

Celem pracy było dokonanie analizy 16 wojewódzkich planów działania na wypadek wystąpienia epidemii, zidentyfikowanie i charakterystyka elementów działań krytycznych i zaproponowanie schematu planu modelowego, który mógłby stanowić

bazę wyjściową do ujednoczenia planów wojewódzkich z zapewnieniem ich funkcjonalności.

Na podstawie wybranych przepisów prawa i dokumentów przeanalizowano system zarządzania kryzysowego w Polsce, poddano analizie funkcjonujące w 16 województwach plany przeciwepidemiczne identyfikując mocne i słabe strony tych planów. Zbadano opinię użytkowników - wojewodów i państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, odnośnie do funkcjonalności planów i systemu zarządzania kryzysowego w województwie. Opracowano projekt schematu modelowego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii, z uwzględnieniem elementów niezbędnych do zapewnienia jego użyteczności i przydatności w realnym działaniu.

Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi w części badawczej pracy były: autorska ankieta ekspercka, na podstawie której plany zarządzania kryzysowego zostały ocenione przez trzech ekspertów, autorski kwestionariusz ankiety, na podstawie którego zbadano opinie użytkowników planów - wojewodów oraz państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych - co do funkcjonalności tych planów oraz metaanaliza aktów prawnych i dokumentów planistycznych szczebla centralnego w obszarze działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Analiza wojewódzkich planów na wypadek wystąpienia epidemii wykazała ich niepełną przydatność w realizacji zabezpieczenia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w przypadku sytuacji kryzysowej przekraczającej swoim rozmiarem rutynowe zdolności podmiotów. Rzutuje to negatywnie działania podejmowane w wymiarze międzywojewódzkim tym bardziej, że plany nie mają oparcia w żadnym dokumencie, który mógłby je jakkolwiek ujednoczyć.

Istnieją duże rozbieżności zarówno w konstrukcji wojewódzkich planów działania na wypadek wystąpienia epidemii jak i w ich treści. Treść planów jest niedopracowana, niepełna, nieaktualna, hasłowa lub zbyt rozbudowana i nie stanowi podstawy w realizacji celów przeciwepidemicznych.

Niefunkcjonalność planów o różnym nasileniu i charakterze, dotyczyła wszystkich 16 wojewódzkich planów działania na wypadek wystąpienia epidemii.

Należy podjąć zintegrowany wysiłek na szczeblu centralnym i regionalnym, gruntownej nowelizacji zarówno Krajowego jak i wojewódzkich planów działania na

wypadek wystąpienia epidemii. Użytkownicy planów mają pełną świadomość potrzeby ich doskonalenia.

Merytoryczne założenia spisu rzeczy modelowego planu postępowania na wypadek zagrożeń biologicznych opracowane w niniejszej rozprawie są zaledwie próbą podjęcia dyskusji nad planem wzorcowym. Plan modelowy wymagać będzie wszechstronnego audytu funkcjonalności w trakcie dalszych wieloresortowych dyskusji. Postulatem niezbędnym jest więc konieczność przygotowania nowych, całościowych planów i poddawania ich regularnie okresowemu procesowi walidowania.

Postulatem jest także opracowanie rozwiązań prawnych wskazujących przede wszystkim źródła finansowania poszczególnych zadań na etapie planowania, realizacji i odbudowy, uszczegółwiających zakres zadań w kontekście ich realizacji przez podmioty i służby zaangażowane w działania przeciwepidemiczne, ze wskazaniem koordynatora tych działań.

Potencjalna przydatność na przyszłość poczynionych w niniejszej pracy wniosków, ale i propozycji konkretnego schematu wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii, stanowi przesłankę do jej ewentualnego studyjnego wykorzystania przez odnośne władze, w szczególności na poziomie regionalnym.

ABSTRACT

The obligation to develop a regional plan for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks to ensure effectiveness of measures to protect public health against infections and infectious diseases derives directly from the provisions of the Act on Prevention and Control of Infections and Infectious Diseases in Humans and it is the competence of the regional governor. These plans operationalise the National Crisis Management Plan, which sets out directions for securing the country.

At the central level in the country, a number of laws, planning and operational documents have been prepared in the area of crisis management, taking into account those related to epidemic threats, including the National Crisis Management Plan. These measures allow the services to respond under emergency conditions in accordance with regulations and procedures. However, they are only starting documents in the civil planning process at each level of the state organisation. The Crisis Management Act indicates that civil planning tasks include ensuring consistency between crisis management plans and other plans drawn up in this regard by the relevant public administration bodies.

However, there is no defined uniform plan scheme on the basis of which regional plans can maintain both consistency and functionality. The legislation leaves the regional governors free to construct the regional plan for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks.

The aim of this study was to perform a analysis of 16 regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks, to identify and characterise critical action items and to propose a model plan scheme that could provide a baseline for standardising and ensuring functionality of regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks.

On the basis of selected legal regulations and documents, the crisis management system in Poland was analysed, and the anti-epidemic plans operating in all 16 regions (voivodeships) were analysed, identifying the strengths and weaknesses of these plans. The opinions of users – regional governors and state voivodeship (regional) sanitary inspectors - were examined regarding the functionality of the plans and the crisis management system in the regions (voivodeships). A draft scheme of a model epidemic

plan was developed, including the elements necessary to ensure its usefulness and relevance in real-life operations.

The basic tools used in the research part of the study were: the author's expert questionnaire, on the basis of which the crisis management plans were evaluated by three experts; the author's survey questionnaire, on the basis of which the opinions of the users of the plans – regional governors and state regional (voivodeship) sanitary inspectors - were examined as to the functionality of these plans; and a meta-analysis of legal acts and planning documents of the central level in the area of activities aimed at ensuring state security.

The analysis of regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks showed their incomplete usefulness in the implementation of securing sanitary and epidemiological safety in the event of a crisis situation which would exceed the routine capacity of entities. This has a negative impact on interregional activities, all the more so as the plans are not underpinned by any document that could harmonise them.

There are major discrepancies in both the construction of the regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks (of different regions-voivodeships) and in their content. The content of the plans is underdeveloped, incomplete, outdated, buzzword-like or overly elaborate and does not provide a basis in achieving anti-epidemic objectives.

The non-functionality of the plans of varying severity and nature concerned all 16 regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks.

An integrated efforts should be made at central and regional level, a thorough revision of both the National Crisis Management Plans, but also the plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks. Users of plans are fully aware of the need to improve them.

The substantive assumptions of the inventory of elements of the model biohazard plan developed in this dissertation are merely an attempt to undertake a discussion of the model plan. The model plan will require a comprehensive audit of functionality in further multi-sectoral discussions.

A necessary postulate is therefore the need to prepare new comprehensive plans and subject them to a periodic validation process on a regular basis.

It is also a postulate to develop legal solutions indicating, in particular, sources of funding for individual tasks in the planning, implementation and reconstruction phases, detailing the scope of tasks in the context of their implementation by entities and services involved in any-epidemic activities, with an indication of the coordinator of these tasks.

The potential usefulness for the future of the conclusions made in this study, but also of the proposal of a concrete scheme for a regional plans for epidemic preparedness and response to communicable disease outbreaks in the event of an epidemic outbreak, is a premise for possible use of the study by the relevant authorities, especially at the regional level.