



Wytyczne EASO dotyczące  
planowania i zarządzania  
sytuacjami kryzysowymi  
w kontekście zapewnienia  
pomocy socjalnej dla osób  
ubiegających się o ochronę  
międzynarodową

*EASO Practical Guides Series*

2018





Wytyczne EASO dotyczące  
planowania i zarządzania  
sytuacjami kryzysowymi  
w kontekście zapewnienia  
pomocy socjalnej dla osób  
ubiegających się o ochronę  
międzynarodową

*EASO Practical Guides Series*

2018

*Original manuscript completed in March 2018*

Ani European Asylum Support Office, ani żadna osoba działająca w imieniu European Asylum Support Office nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2018

Print ISBN 978-92-9476-242-9 doi:10.2847/153650 BZ-05-17-114-PL-C  
PDF ISBN 978-92-9476-244-3 doi:10.2847/810105 BZ-05-17-114-PL-N

© European Asylum Support Office, 2018

Kopiowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których UE nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

## Wykaz skrótów

APD	Dyrektywa w sprawie procedur azylowych Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej
CSO	Organizacje społeczeństwa obywatelskiego – organizacje pozarządowe oraz instytucje działające w interesie obywateli poza sektorem rządowym lub sektorem organizacji nastawionych na zysk
DK	Dyrektywa w sprawie kwalifikowania DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona)
DRec	Dyrektywa recepcyjna DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona).
EASO	Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
FAMI	Fundusz Azylu, Migracji i Integracji UE
ICT	Technologia informacyjno-komunikacyjna
IOM	Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji
KE	Komisja Europejska
LGBT	Lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe
MCK	Międzynarodowy Czerwony Krzyż
OP	Organizacja pozarządowa
Państwa UE+	Państwa członkowskie UE oraz Norwegia i Szwajcaria
PCz	państwa członkowskie
PU	Protokół ustaleń
Rozporządzenie Dublin III	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca
SG	Siedziba główna
SGP	Pakt stabilności i wzrostu
SOP	Obowiązująca procedura działania
UAM	Małoletni bez opieki
UE	Unia Europejska
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
WESA	Wspólny europejski system azylowy



## Spis treści

Wykaz skrótów .....	3
Spis treści .....	5
A. Wprowadzenie .....	9
1. Kontekst.....	9
2. Cel i zakres wytycznych .....	10
3. Zasady przewodnie .....	10
4. Struktura i format wytycznych .....	11
B. Zintegrowane podejście do planowania kryzysowego: .....	12
1. Etap przygotowania i opracowania .....	12
Aktywna gotowość .....	13
Opracowanie scenariuszy i założenia w zakresie planowania .....	13
Opracowanie planu kryzysowego.....	13
2. Etap reakcji i realizacji.....	13
Wdrażanie planu.....	14
Reakcja na zwiększony napływ ludności i prowadzenie działań.....	14
3. Etap przeglądu i dostosowania .....	14
Ocena planu i reakcji.....	14
Pozyskiwanie informacji zwrotnych i wykorzystanie wyciągniętych wniosków .....	14
Dostosowanie .....	15
C. Monitorowanie i ocena.....	16
D. Analiza ryzyka .....	18
E. Zarządzanie i proces decyzyjny.....	20
1. Wprowadzenie .....	20
2. Etap przygotowania i opracowania .....	20
Ustalanie strategii.....	20
Role i uprawnienia .....	21
Zatwierdzenie .....	21
Proces decyzyjny .....	21
Uruchomienie wewnętrznego mechanizmu koordynacji .....	21
3. Etap reakcji i realizacji.....	22
4. Etap przeglądu i dostosowania .....	22
F. Zarządzanie informacjami i komunikacja.....	23
1. Wprowadzenie .....	23
2. Podstawowe zasady skutecznego zarządzania informacjami.....	23
Etap przygotowania i opracowania .....	23
Etap reakcji i realizacji.....	23
Etap przeglądu i dostosowania .....	24

3.	Komunikacja wewnętrzna.....	24
	Etap przygotowania i opracowania .....	24
	Etap reakcji i realizacji.....	24
	Etap przeglądu i dostosowania .....	24
4.	Komunikacja z wnioskodawcami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej .....	24
	Etap przygotowania i opracowania .....	24
	Etap reakcji i realizacji.....	24
	Etap przeglądu i dostosowania .....	25
5.	Komunikacja zewnętrzna ze społeczeństwem i mediami.....	25
	Etap przygotowania i opracowania .....	25
	Etap reakcji i realizacji.....	26
	Etap przeglądu i dostosowania .....	26
G.	Koordinacja zewnętrzna.....	27
1.	Wprowadzenie.....	27
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	28
	Organy rozstrzygające i władze migracyjne .....	28
	Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych.....	28
	Społeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze .....	30
3.	Etap reakcji i realizacji.....	31
	Organy rozstrzygające i władze migracyjne .....	31
	Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych.....	31
	Społeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze .....	32
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	32
	Organy rozstrzygające i władze migracyjne .....	32
	Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych.....	33
	Społeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze .....	33
H.	Zarządzanie budżetem i zasoby finansowe.....	34
1.	Wprowadzenie.....	34
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	34
	Budżetowanie w oparciu o scenariusz.....	34
	Przewidywanie elastyczności budżetowej.....	35
	Przygotowanie skutecznych strategii .....	35
	Identyfikacja dostępnych europejskich lub narodowych funduszy pomocy .....	36
3.	Etap reakcji i realizacji.....	36
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	37
I.	Zasoby mieszkaniowe .....	38
1.	Wprowadzenie.....	38
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	38
	Zapewnienie bieżącej rejestracji dostępnych zasobów mieszkaniowych .....	39
	Określenie zapotrzebowania na dodatkowe zasoby mieszkaniowe i związanych z nimi wymogów .....	39
	Tworzenie dodatkowych zasobów mieszkaniowych .....	40
	Dodatkowe zasoby mieszkaniowe – zarządzanie i planowanie .....	40
	Przygotowanie do nabycia nowych zasobów mieszkaniowych.....	41



3.	Etap reakcji i realizacji.....	41
4.	Etap przeglądu i dostosowania.....	43
J.	Zarządzanie zasobami.....	44
1.	Wprowadzenie.....	44
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	44
	Procedura udzielenia zamówień.....	44
	Logistyka i transport.....	45
	Zarządzanie zapasami i dostawami .....	46
3.	Etap reakcji i realizacji.....	47
	Procedura udzielenia zamówień.....	47
	<b>Logistyka i transport</b> .....	47
	Zarządzanie zapasami i dostawami .....	48
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	48
	Procedura udzielenia zamówień.....	48
	Logistyka i transport.....	48
	Zarządzanie zapasami i dostawami .....	48
K.	Zasoby ludzkie.....	49
1.	Wprowadzenie.....	49
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	49
	Skuteczne zarządzanie istniejącymi zasobami ludzkimi .....	49
	Rekrutacja dodatkowych zasobów ludzkich .....	50
	Szkolenie i coaching nowych pracowników.....	51
	Szkolenie dla personelu w zakresie planowania kryzysowego.....	51
3.	Etap reakcji i realizacji.....	51
	Rekrutacja i szkolenie nowego personelu .....	51
	Zarządzanie presją, pod którą pracuje personel .....	53
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	53
L.	Zarządzanie w odniesieniu do zapewniania warunków recepcyjnych w sytuacji występowania zwiększonego napływu ludności.....	54
1.	Wprowadzenie.....	54
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	54
3.	Etap reakcji i realizacji.....	55
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	56
M.	Ochrona/zapobieganie i bezpieczeństwo .....	57
1.	Wprowadzenie.....	57
2.	Etap przygotowania i opracowania .....	57
3.	Etap reakcji i realizacji.....	59
4.	Etap przeglądu i dostosowania .....	60
	Załącznik	
	Listy kontrolne .....	61



## A. Wprowadzenie

### 1. Kontekst

Każdego roku miliony ludzi doświadczają konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych lub próbują uniknąć ubóstwa. Czynniki te mogą wywołać masowy przepływ osób poszukujących bezpieczeństwa oraz schronienia w Europie. Migracja jest zjawiskiem bardzo dynamicznym i złożonym, które jest podatne na szybkie i nieoczekiwane zmiany.

Masowy napływ ludności w latach 2015 i 2016 wykazał, że państwa UE+ potrzebują skutecznego i efektywnego systemu recepcyjnego dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Systemy takie muszą być w stanie zapewnić warunki recepcyjne zgodne z dyrektywą recepcyjną (RCD) i innymi powiązаныmi instrumentami prawnymi, nawet w sytuacjach, gdy system recepcyjny jest bardzo obciążony. Istotne jest, aby wiarygodny i skuteczny system udzielania ochrony międzynarodowej zapewniał wystarczające i godne warunki recepcyjne w całej UE oraz aby zapewniał przestrzeganie norm dotyczących recepcji. W latach 2015 i 2016 sytuacja dużego napływu ludności ujawniła ponadto potrzebę lepszego przygotowania państw UE+ do radzenia sobie z nieproporcjonalnie dużą liczbą migrantów poszukujących schronienia. Oczywiście stało się zatem, że organy recepcyjne muszą zwiększyć swoją zdolność radzenia sobie z nieoczekiwanymi sytuacjami, które mogą sprawić, że systemy recepcyjne poszczególnych krajów znajdą się pod dużą presją.

Zasadnicze znaczenie ma zwiększenie gotowości organów recepcyjnych i ich umiejętność radzenia sobie z sytuacjami, które powodują obciążenie organizacyjne. Niezależnie od tego, czy powodem są występujące w ostatnim czasie w Europie zwiększone napływy ludności, czy też inne czynniki (np. pożar, epidemia, trzęsienie ziemi), niezbędną jest natychmiastowa, skoordynowana i zaplanowana reakcja.

Planowanie wyjątkowe zapewnia szybką, zamierzoną i przemyślaną odpowiedź na możliwą sytuację wyjątkową lub zdarzenie, które wymaga podjęcia specjalnych działań. A zatem planowanie kryzysowe należy podejmować zawsze, gdy występuje wysokie prawdopodobieństwo lub ryzyko wystąpienia sytuacji, w których może mieć miejsce duży napływ ludności.

W tym kontekście Komisja Europejska przedstawiła kilka propozycji dostosowania WESA i zmiany ram prawnych. Wniosek dotyczy przekształcenia wszystkich dyrektyw dotyczących ochrony międzynarodowej w rozporządzenia – oprócz dyrektywy recepcyjnej, która pozostanie dyrektywą, lecz zostanie znowelizowana. Zgodnie z wnioskiem w sprawie wersji przekształconej dyrektywy recepcyjnej państwa UE+ mają obowiązek posiadać plany kryzysowe, aby lepiej przygotować się na wypadek nagłego dużego napływu ludności. Należy zauważyć, że w momencie opracowania niniejszego dokumentu ostateczne wersje znowelizowanej dyrektywy oraz rozporządzeń pozostają przedmiotem negocjacji.

Plany kryzysowe muszą być praktyczne, realistyczne i elastyczne. Po ich wdrożeniu powinny one łatwo przekładać się na plan reagowania operacyjnego. Plan powinien być bardziej szczegółowy niż ogólny i oparty na podejściu procesowym. Planowanie pozwala zainteresowanym stronom przemyśleć i rozwiązać kilka podstawowych kwestii, w tym:

- Co może się wydarzyć i jakie mogą być tego skutki?
- Jakie działania i zasoby byłyby wymagane?
- Co można zrobić, aby umożliwić lepszą gotowość?

## 2. Cel i zakres wytycznych

Wytyczne te mają służyć wielu celom. Wytyczne same w sobie:

Mają służyć jako pomoc w szczegółowym planowaniu i zarządzaniu różnymi podmiotami w sytuacji dużego napływu ludności oraz ułatwić wczesne podejmowanie działań zapobiegających potencjalnie poważnej sytuacji.

owinny także służyć jako narzędzie pomagające w radzeniu sobie z niepewnościami w przyszłości poprzez uprzednie opracowywanie sposobu reagowania, gdy istnieje wysokie ryzyko lub prawdopodobieństwo wystąpienia dużych napływów ludności.

Pomogą one organom recepcyjnym przewidywać i rozwiązywać problemy pojawiające się w sytuacjach, w których szybki rozwój wymaga natychmiastowej reakcji.

Celem niniejszego dokumentu jest dostarczenie wskazówek na temat planowania kryzysowego w zakresie recepcji. Treść niniejszego dokumentu sama w sobie nie stanowi jednak planu kryzysowego i dlatego nie należy jej bezpośrednio powielać jako takiego. Ponadto struktura organów recepcyjnych, proces decyzyjny, zakres obowiązków itp. różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co oznacza, że nie jest możliwe opracowanie uniwersalnego podejścia. Treść niniejszych wytycznych może jednak pomóc państwom członkowskim, które w razie potrzeby mogą wykorzystać różne ich części w opracowaniu krajowych planów kryzysowych. Podczas gdy planowanie kryzysowe może być potrzebne w wielu możliwych sytuacjach nadzwyczajnych, niniejsze wytyczne koncentrują się głównie na sytuacjach, w których jest ono wymagane ze względu na duży napływ osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, który spowodował ograniczenia zasobów w systemie recepcyjnym.

**Należy zauważyć, że recepcja jest częścią systemu ochrony międzynarodowej oraz jest współzależna od rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wszelkie zmiany w dyrektywie w sprawie procedur ochrony międzynarodowej i w dyrektywie w sprawie kwalifikowania będą automatycznie odzwierciedlać zmiany w systemach recepcyjnych.**

Niniejsze wytyczne dotyczące planowania kryzysowego skupiają się na organach recepcyjnych i napisano je z myślą o personelu recepcyjnym. Niektóre elementy mają jednak zastosowanie do szerokiego grona pracowników, bez względu na ich pozycję w odpowiednich organach państw UE+. Niniejszy dokument ma na celu przekazanie wytycznych organom recepcyjnym państw UE+ w celu zapewnienia zdolności szybkiego radzenia sobie z wszelkiego rodzaju sytuacjami nadzwyczajnymi, które mają lub mogą mieć wpływ na systemy recepcyjne poszczególnych państw. Zasadniczo, stanowi on ramy planowania kryzysowego obejmującego wytyczne oraz wymianę najlepszych praktyk w celu zwiększenia gotowości na sytuacje nadzwyczajne i pozyskania mechanizmów skoordynowanego i skutecznego reagowania.

Narzędzie to stworzono, aby pomóc decydentom w podejmowaniu świadomych decyzji dotyczących działań, które mogą mieć trwały wpływ na systemy recepcyjne poszczególnych organów oraz aby poradzić sobie z niepewnościami mogącymi wystąpić w przyszłości, poprzez opracowywanie odpowiednich i skutecznych reakcji na różne scenariusze sytuacji nadzwyczajnych.

## 3. Zasady przewodnie

Niniejsze wytyczne dotyczące planowania kryzysowego opierają się na następujących zasadach przewodnich:

- Każda istota ludzka jest ceniona i szanowana, niezależnie od sytuacji nadzwyczajnej. Stosowanie niniejszych wytycznych powinno się odbywać zgodnie z **Powszechną Deklaracją Praw Człowieka** Organizacji Narodów Zjednoczonych i **Kartą Praw Podstawowych** Unii Europejskiej, dyrektywą recepcyjną oraz z uwzględnieniem wytycznych EASO dotyczących warunków recepcyjnych.
- Niezależnie od sytuacji należy szanować ogólne **prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową** oraz prawa osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, zgodnie z prawem międzynarodowym i **Kartą Praw Podstawowych** Unii Europejskiej. Należy zapewnić szybki dostęp do rejestracji oraz zgodność z gwarancjami proceduralnymi, a także szybki dostęp do warunków recepcyjnych.

- **Przejrzystość i odpowiedzialność.** Stosowanie niniejszych wytycznych powinno być oparte na przejrzystych i sprawiedliwych zasadach i procedurach decyzyjnych. Nie umniejszając roli i znaczenia dodatkowych podmiotów zaangażowanych w realizację konkretnych zadań w krajowych systemach recepcyjnych, całkowita odpowiedzialność za osiągnięcie najwyższego poziomu przejrzystości i odpowiedzialności spoczywa na właściwym organie recepcyjnym.
- **Uczestnictwo.** Planowanie kryzysowe jest najskuteczniejsze, gdy odbywa się w ramach kompleksowego procesu zapewniającego szerokie uczestnictwo zaangażowanych podmiotów. Współpraca zgodnie z właściwością i uprawnieniami, opracowywanie celów i strategii z innymi organami – w szczególności z organem rozstrzygającym – oraz zainteresowanymi stronami znacznie poprawi wynik reagowania w sytuacjach kryzysowych.

#### 4. Struktura i format wytycznych

Niniejszy dokument jest podzielony na 13 rozdziałów. Poniższy rozdział B – Zintegrowane podejście do planowania kryzysowego – ma na celu przedstawienie ogólnego podejścia do planowania kryzysowego osobom zaangażowanym w jego opracowanie. W kolejnych rozdziałach skoncentrowano się na konkretnych aspektach związanych z planowaniem kryzysowym, które w większym stopniu skupiać się będą na wyspecjalizowanym personelu pracującym nad jednym z aspektów wymienionych poniżej:



## B. Zintegrowane podejście do planowania kryzysowego:

Wytyczne te wskazują, na co należy być przygotowanym oraz, w jaki sposób należy planować, aby plan reagowania był bardziej skuteczny. Aby osiągnąć ten cel, zastosowano podejście cykliczne, które obejmuje sześć aspektów uwzględnionych na poniższym rysunku. Aspekty te są ze sobą wzajemnie powiązane i razem tworzą systematyczne, spójne i całościowe podejście do planowania kryzysowego, mające ułatwić skuteczne reagowanie systemu recepcyjnego na sytuacje zwiększonego napływu ludności. Działania te są następujące:



W niniejszych wytycznych opisano, co można zrobić w danej sytuacji, oraz przedstawiono działania, które należy podjąć przed wystąpieniem sytuacji zwiększonego napływu ludności, podczas takiej sytuacji i po jej zakończeniu. Zaleca się, aby podczas opracowywania planu kryzysowego odpowiednie organy recepcyjne opracowały wszechstronny zestaw narzędzi zawierający szablony, usystematyzowane działania na rzecz zapewnienia gotowości, standardowe procedury operacyjne oraz szereg innych środków i zaleceń pozwalających poradzić sobie z przewidywanymi zagrożeniami i umożliwiającymi uzyskanie skutecznych i pewnych wyników. W poniższych sekcjach zawarto odniesienia do aspektów, w których wspomniane szablony i standardowe procedury operacyjne będą szczególnie przydatne. Mimo że zakres niniejszych wytycznych obejmuje recepcję, to ochrona międzynarodowa jest systemem wzajemnie połączonym, który obejmuje organy rozstrzygające, organy imigracyjne oraz organy recepcyjne, a wszelkie działania należy postrzegać w tym kontekście.

Sugestie zawarte w niniejszym dokumencie stanowią odzwierciedlenie praktyk stosowanych wcześniej w państwach UE+. W zależności od przewidywanego ryzyka, kluczowe znaczenie ma ustalenie priorytetów i wdrożenie zaplanowanych wcześniej działań. Istotne jest również monitorowanie wskaźników wczesnego ostrzeżenia pod kątem wystąpienia wydarzeń, które mogą wywołać reakcję i przekształcić wcześniejsze plany w działanie.

### 1. Etap przygotowania i opracowania

Pierwszy etap planowania kryzysowego ma na celu zapewnienie gotowości. Planowanie rozpoczyna się od oceny sytuacji. Analiza gromadzenia danych wywiadowczych i ocena ryzyka są podstawą planowania kryzysowego. Ważne jest zatem, aby powiązać plan z analizą ryzyka i monitorowaniem, tak aby odzwierciedlał on konkretne informacje.

Głównym celem jest umożliwienie organom recepcyjnym wypracowania niezbędnego poziomu gotowości, który zapewni odpowiednią reakcję na potencjalną sytuację zwiększonego napływu ludności. Istnieje wiele działań na rzecz zapewnienia gotowości, które można określić oraz procesów, które można ustalić z wyprzedzeniem, zanim taka sytuacja wystąpi.

W niniejszym rozdziale zbadano, w jaki sposób można wdrożyć określone części planu, przewidując potencjalną sytuację zwiększonego napływu ludności. Przedstawione w nim informacje należy traktować jako zalecenia dotyczące tego, jak zaangażować się w proces planowania mający na celu opracowanie strategii i środków zaradczych w odniesieniu do prawdopodobnych skutków. Osoby opracowujące plan kryzysowy zachęca się do tego, by

podczas przygotowywania planu przeanalizowały w szerokim kontekście relacje między organami administracji oraz by nie ograniczały planowania wyłącznie do organu recepcyjnego.

Ponadto przy opracowywaniu planu kryzysowego istotne jest sformułowanie realistycznych scenariuszy i opracowanie skutecznych planów reagowania, które stanowią podstawę planu kryzysowego. W niniejszym rozdziale określono również kluczowe elementy, które mają znaczenie dla osiągnięcia celu operacyjnego. W sytuacji nadzwyczajnej ogromne znaczenie ma podejmowanie właściwych działań we właściwym czasie. Pożądanym efektem jest podejmowanie szybkich działań, jednocześnie minimalizując błędy.

- **Aktywna gotowość**

Pojęcie to odnosi się do proaktywnego podejścia w okresie przygotowawczym. Może ono oznaczać przygotowanie wykazów wszelkich zasobów rezerwowych, takich jak dodatkowe miejsca i zaopatrzenie, a także spisywanie i regularna aktualizacja informacji, takich jak rejestry, wykazy, ilość zapasów oraz spisy pracowników i ich potencjału. Odnosi się to również do aktywnej identyfikacji wszystkich właściwych podmiotów, w tym z sektora prywatnego, oraz do zbadania ich możliwości.

- **Opracowanie scenariuszy i założeń w zakresie planowania**

Proces planowania oparty na scenariuszach umożliwia planowanie z wyprzedzeniem w celu stworzenia skoordynowanego planu reagowania. Opracowanie scenariuszy przewidywanych sytuacji pomoże twórcom planu kryzysowego przeanalizować możliwe konsekwencje dla systemu recepcyjnego. Próba przewidywania rozwoju sytuacji sprawi, że każda strategia reagowania będzie bardziej skuteczna. Formułując możliwe do przyjęcia scenariusze, organy recepcyjne mogą zaplanować strategię reagowania i określić jego skalę. Należy zawsze koncentrować się na kwestiach operacyjnych. Należy jasno określić założenia planowania oraz to, jakie przewidywane lub prawdopodobne scenariusze mogą wystąpić. Czynniki wyzwalające i wskaźniki wczesnego ostrzegania należy określić na etapie opracowywania scenariuszy (np. wskaźnik zakwaterowania, napływ i odpływ, czas potrzebny na wydanie decyzji). Tworzenie progów i skali poziomów alarmowych będzie pomocne w określeniu, kiedy sytuacja przechodzi na kolejny poziom. Istotne jest rozróżnienie czynników, które wpływają na zmianę poziomu alarmowego. Monitorowanie rozwoju w oparciu o progę pozwala lepiej określić poziom nasilenia.

Celem opracowania skali poziomów alarmowych jest także kontrola działań realizowanych na poziomie wewnętrznym oraz podejmowanych w odniesieniu do innych podmiotów, jak również zapewnienie jednolitej nomenklatury. Podnoszenie poziomu alarmowego jest aktywnym środkiem, który można zastosować w sytuacji, gdy istnieje zwiększone ryzyko, że organ recepcyjny nie będzie w stanie wypełniać swoich zadań, oraz kiedy należy ustalić priorytety dla wykorzystywania zasobów. Każde zwiększenie lub zmniejszenie poziomu alarmowego wywołuje konsekwencje dla organu recepcyjnego oraz zaangażowanych podmiotów, dlatego kluczowe znaczenie ma skuteczne przekazywanie każdej decyzji.

- **Opracowanie planu kryzysowego**

Analiza przewidywanego ryzyka oznacza dążenie do uniknięcia ewentualnych skutków lub ich łagodzenia. Plan reagowania będzie zależał od poziomu gotowości władz oraz od planowania. Należy podjąć dalsze działania na rzecz określenia potrzebnych zdolności i zasobów, ewentualnych braków oraz właściwych środków zaradczych, które można wdrożyć w celu ograniczenia skali wpływu oraz podjęcia skutecznych działań w zakresie reagowania. Ważne jest również, aby określić praktyczne procedury i potencjalne ograniczenia operacyjne, z których należy korzystać podczas opracowywania planu reagowania. Doprowadzenie scenariusza do końca jest kluczowym krokiem pozwalającym na osiągnięcie sukcesu operacyjnego.

## 2. Etap reakcji i realizacji

Plan kryzysowy powinien zawierać wytyczne dotyczące sposobu wdrażania planu działania, a także określać wykonawcę działań oraz czas i miejsce reakcji. Praca oparta na poszukiwaniu rozwiązań i otwarte podejście zwiększą szanse na sukces operacyjny. Ustanowienie jasnego podziału ról, obowiązków oraz uprawnień jest kluczowe dla przełożenia planu w skuteczne działanie.

- **Wdrażanie planu**

Umiejętność określenia właściwego *czasu* reakcji jest niemal tak samo ważna jak wiedza na temat *sposobu* reakcji. Pozwoli to na sprawną realizację działania. Należy odpowiednio zdefiniować czynniki wyzwalające i progi oraz jasno określić wskaźniki, aby umożliwić terminowe podejmowanie działań. Zaleca się, aby, w ramach systemu wczesnego ostrzegania określić na poziomie krajowym liczbę osób, o jakiej mowa w przypadku terminu „zwiększony napływ ludności”. Możliwe progi są następujące: określony wzrost liczby osób przybyłych w danym czasie, przekroczenie wstępnie zdefiniowanego obciążenia na dany okres, (który oznacza spadek poziomu warunków recepcyjnych z powodu nakładu pracy), wzrost liczby osób posiadających specjalne potrzeby itd. Czynniki wyzwalające i wskaźniki należy ponadto dostosować do kontekstu powstającego zagrożenia. Należy wcześniej ustalić uprawnienia dotyczące wdrażania planu.

- **Reakcja na zwiększony napływ ludności i prowadzenie działań**

Skuteczna i efektywna reakcja wymaga podjęcia wspólnego działania. Odpowiednie prowadzenie i koordynowanie ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia zdolności do podołania sytuacji nadzwyczajnej. Należy podjąć odpowiednie środki i decyzje w celu rozdziału obowiązków oraz ustalenia stosowanych harmonogramów działań. Należy zapewnić, aby były one uzgodnione między stronami. Ważne jest, aby korzystać z już istniejących struktur współpracy między władzami i odpowiednimi podmiotami. Zabezpieczenie ciągłości operacyjnej i skutecznych struktur koordynacyjnych zapewnia spójność i skuteczność podjętych środków. Czas reakcji i realizacji powinien trwać jak najkrócej.

### 3. Etap przeglądu i dostosowania

Należy regularnie przeprowadzać ocenę wdrażania niniejszych wytycznych. Planowanie kryzysowe jest procesem ciągłym, a regularne i zaplanowane ewaluacje oraz aktualizacje zapewniają adekwatność planu. Niezależnie od tego, czy masowy napływ cudzoziemców jest związany z szybkim wzrostem i gwałtownym spadkiem, czy też nie przewiduje się nagłego spadku, organ recepcyjny powinien opracować, poza planem kryzysowym, plan dotyczący dostosowania się do sytuacji przez całą organizację. Jeżeli chodzi o stałe monitorowanie, należy wykonać i opracować plan, w którym określony zostanie skuteczny sposób dostosowania się organizacji do nowej sytuacji, aby organ recepcyjny mógł skutecznie dostosować się do nowych warunków, w których działa. Zazwyczaj podjęcie działań w odpowiedzi na sytuację wiąże się z ograniczeniem skali problemu; w takiej sytuacji należy stopniowo ograniczać wdrażanie środków kryzysowych. Konieczna może być również intensyfikacja działań, jeżeli monitorowanie nie wskazuje, że podjęte środki są wystarczające by zapewnić skuteczną reakcję.

- **Ocena planu i reakcji**

Ocena jest ważnym mechanizmem odpowiedzialności. Po zakończeniu działań należy przeprowadzić ich kompleksową ocenę, co pozwoli określić, na ile wdrożono właściwe i zrównoważone środki oraz czy sytuacja została złagodzona zgodnie z planem.

Należy właściwie dokumentować decyzje i działania oraz wykonywać je zgodnie z wcześniej ustanowionym porządkiem. Przejrzystość i odpowiedzialność mają nadrzędne znaczenie w procesie oceny; należy także pamiętać, że istnieje możliwość przeprowadzenia audytu zewnętrznego. Ponadto wszystkie przypadki niezgodności z prawem lub procedurami powinny być niezwłocznie dokumentowane i analizowane w momencie, w którym się pojawiają.

- **Pozyskiwanie informacji zwrotnych i wykorzystanie wyciągniętych wniosków**

Należy przekazywać zainteresowanym stronom i innym partnerom wyniki ewaluacji i wyciągnięte wnioski. Ważne jest dołożenie starań, aby wszystkie zaangażowane strony, w tym beneficjenci, przekazali informacje zwrotne i sugestie dotyczące ulepszeń i zmian. Planowanie kryzysowe jest procesem, dlatego należy spodziewać się, że plan będzie się zmieniał w miarę uwzględniania w procesie planowania nowych doświadczeń i spostrzeżeń.

Określenie, zebranie i analiza informacji ma duże znaczenie dla rozpowszechnienia wiedzy na temat wyciągniętych wniosków i wypracowywania najlepszych praktyk. Pomoże to zwiększyć efektywność poprzez wzmocnienie przyszłych reakcji i instytucjonalizację wiedzy fachowej, a także usprawni integrację organizacyjną. Ocena odgrywa



ważną rolę w dążeniu do ciągłego doskonalenia i niewątpliwie wpłynie pozytywnie na wyniki zbliżających się działań; należy przeprowadzić ją na wszystkich poziomach organizacji.

- **Dostosowanie**

Planowanie kryzysowe jest wynikiem oceny ryzyk. Należy zatem dostosować plan kryzysowy do sytuacji, kiedy ryzyko znacząco się zmienia. Inne czynniki, takie jak zmiany w prawie, także mogą powodować konieczność aktualizacji planu. Zaleca się przegląd planu w poszukiwaniu elementów, które nie mogą być dłużej stosowane lub które należy na bieżąco poddawać ocenie.

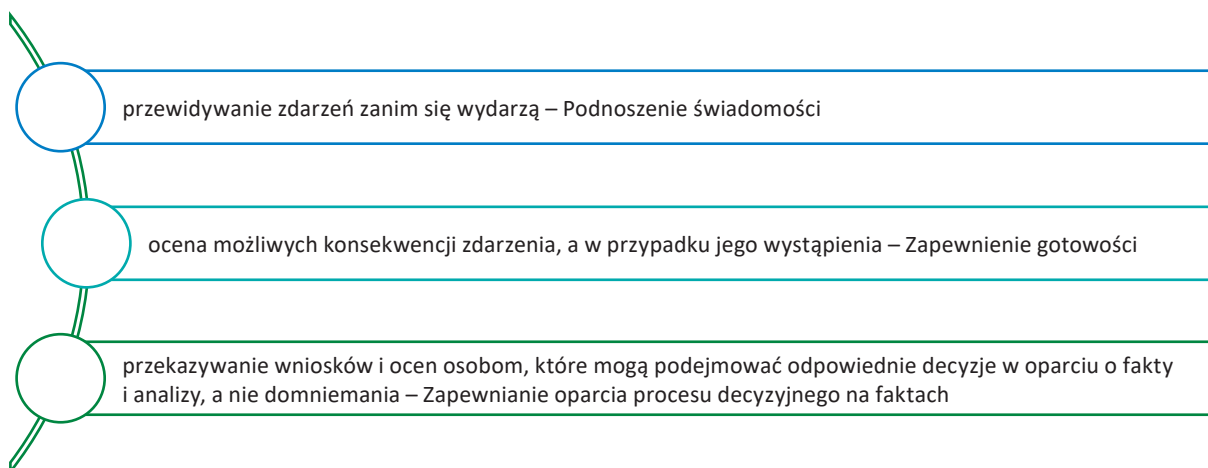
Podczas wprowadzania korekt należy wziąć pod uwagę zdolność do zmiany. Zmiany muszą być przyjmowane na wszystkich poziomach i wdrażane przez wszystkie podmioty. Ma to znaczenie zwłaszcza w przypadku, gdy plan organu recepcyjnego opiera się na współpracy z innymi organami. Aktualizację planu należy zatem przeprowadzić w sposób, który nie wpłynie negatywnie na gotowość organu recepcyjnego do działania.

## C. Monitorowanie i ocena

Podczas procesu planowania należy wyodrębnić poszczególne działania na rzecz zapewnienia gotowości lub określić kwestie wymagające uzupełnienia. Planowanie kryzysowe stanowi nieodłączną część trwającego procesu planowania i nie należy go postrzegać jako działania wyjątkowego. Jest to także proces stałego monitorowania postępów w adaptacji celów do nowych realiów, ponieważ sytuacja stale się rozwija i występują nowe zdarzenia.

### Jaki jest cel systemów wczesnego ostrzeżenia?

System wczesnego ostrzeżenia spełnia szereg funkcji, takich jak:

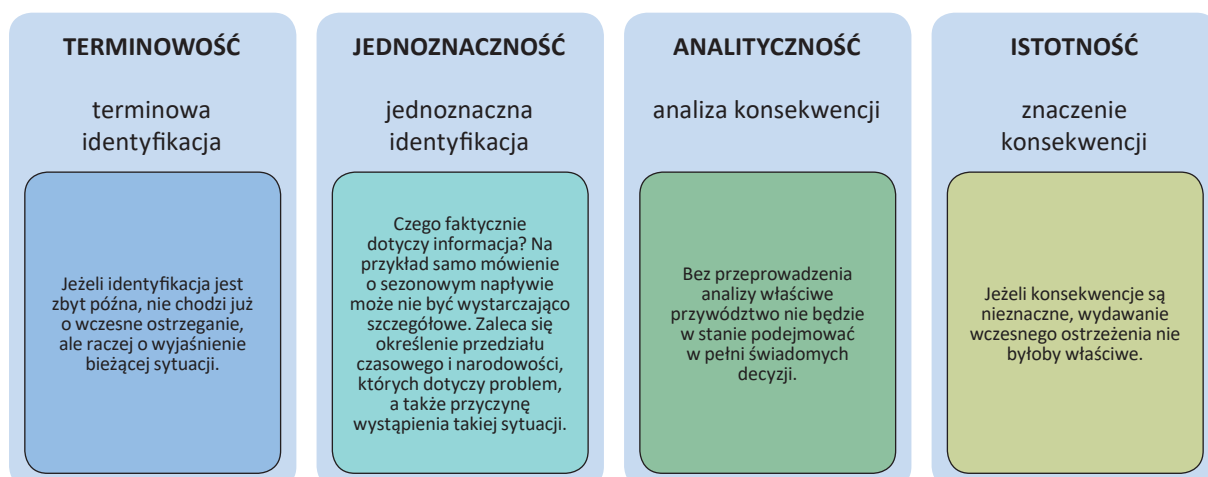


Celem jest dostarczenie informacji potrzebnych do podjęcia decyzji na czas, aby uniknąć sytuacji, w której może być za późno na reakcję, ponieważ zdarzenia już się rozgrywają. Chodzi zatem o planowanie i podejmowanie stosownych środków ostrożności. System wczesnego ostrzeżenia, który nie pasuje do powyższego opisu, nie jest zbyt pomocny. System wczesnego ostrzeżenia odgrywa także znaczącą rolę w planowaniu gotowości. W tym przypadku można podjąć skoordynowane działania z innymi krajowymi i międzynarodowymi podmiotami (np. UE, UNHCR, IOM, Międzynarodowy Czerwony Krzyż), bazując na informacjach i analizach zawartych we wczesnym ostrzeżeniu. Zaleca się wykorzystanie istniejących dokumentów i narzędzi, takich jak system wczesnego ostrzeżenia i gotowości, oraz bazy danych czynników zachęcających i zniechęcających.

### Kiedy wydaje się wczesne ostrzeżenie?

Ostrzeżenie należy wydać, kiedy zdolność recepcyjna nie jest elastyczna lub nie jest wystarczająca do przyjęcia napływającej ludności. Działanie to powinno zapewnić organom recepcyjnym wystarczająco dużo czasu na podjęcie działań. Organ recepcyjny powinien wcześniej określić, ile czasu potrzeba na np. utworzenie dodatkowych miejsc kwaterek lub stworzenie specjalnych miejsc dla dzieci i osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

System wczesnego ostrzeżenia musi charakteryzować się poniższymi cechami, aby móc zostać wydane:



Im więcej istotnych informacji zawiera ostrzeżenie, tym lepiej. Ważne jest także wydanie ostrzeżenia w odpowiednim momencie. Często trudno jest sprecyzować konsekwencje w obliczu dramatycznego zdarzenia.

**Wczesne ostrzeżenie musi charakteryzować się poniższymi cechami, aby móc zostać wydane:  
Dobre praktyki model analityczny wdrożony przez organ recepcyjny państwa UE+**

Jednym z podejść przyjętych przez państwo członkowskie UE+ w odniesieniu do wdrażania systemu wczesnego ostrzegania było utworzenie jednostki wywiadowczej ds. migracji. System ten włączono do modelu analitycznego jednostki. Obecnie jednostka opracowuje materiały wywiadowcze i przeprowadza analizy na potrzeby trzech głównych produktów – czterech prognoz rocznych, sprawozdań miesięcznych i tygodniowych. Produkty dotyczą różnych okresów i w związku z tym przedstawiają różne podejścia do wczesnego ostrzegania.

Sprawozdanie tygodniowe dotyczy głównie materiałów analitycznych i jest bardziej opisowe niż sprawozdanie analityczne. W sprawozdaniu miesięcznym, które ma wymiar bardziej analityczny, przeprowadza się ocenę liczby osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, których przybycia oczekuje się w ciągu najbliższych trzech miesięcy. W prognozie przedstawia się głównie liczbę osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w roku bieżącym oraz w przyszłych latach. W prognozie określa się szereg kluczowych czynników – czynniki, które mogą mieć wpływ na liczbę osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w zależności od przebiegu zdarzeń. Są to oczywiście zdarzenia możliwe, lecz znane – scenariusze możliwe do zidentyfikowania.

Sprawozdanie miesięczne ma na celu oszacowanie najbardziej prawdopodobnego rozwoju sytuacji dotyczącej osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w krótkim czasie (1-3 miesięcy). Dotyczy ono także innych możliwych wariantów rozwoju sytuacji. Następnie w sprawozdaniu określa się wskaźniki, które sygnalizują, że zmiana sytuacji powoduje zmianę liczby osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej w kraju. Chodzi głównie o określenie wskaźników, które wskazują na rozwój sytuacji w innym kierunku.

Materiał wywiadowczy wykorzystywany w sprawozdaniu tygodniowym gromadzi się w oparciu o te wskaźniki. Na podstawie zgromadzonych danych przeprowadza się ewaluację ocen zawartych w poprzednim sprawozdaniu miesięcznym i na podstawie procesu analitycznego opracowuje się nowe wskaźniki. Jakość wskaźników ma kluczowe znaczenie dla systemu wczesnego ostrzegania. Wskaźniki muszą mieć szczególny związek z określonym zdarzeniem, a dostęp do zaktualizowanych informacji dotyczących wskaźnika musi być łatwy. Uznaje się, że lepszy jest wskaźnik w postaci liczbowej lub taki, który jest przynajmniej policzalny. W sprawozdaniach tygodniowych regularnie reaguje na dane liczbowe i wskaźniki monitorowania. Sprawozdania te poruszają także szereg innych kwestii. Sprawozdanie ma również na celu określenie nowych wzorców, na przykład dotyczących nagłego napływu osób określonej narodowości – oraz przedstawienie ogólnego wyjaśnienia dotyczącego liczby napływających osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ma to na celu zabezpieczenie się przed konsekwencjami nieznanymi zdarzeń, które wpływają na liczbę osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podczas gdy trudno jest określić zdarzenia, które powodują zmiany w liczbie osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej, określenie skutku jest możliwe na dość wczesnym etapie procesu.

Równie ważne jest zgromadzenie szerokiego zakresu materiałów wywiadowczych. Danych wywiadowczych nie gromadzi się wyłącznie na potrzeby konkretnego wykorzystania w jednym z produktów lub wyłącznie na potrzeby określonego wskaźnika – wręcz przeciwnie. Większość zebranych danych wywiadowczych nie zostaje uwzględniona w produkcie lub nie pasuje do systemu analizy wskaźników. Chodzi o zgromadzenie jak najszerszego zakresu danych, ponieważ nie można przewidzieć, co będzie istotne w następnym tygodniu lub miesiącu. Tę część poszukiwania w odniesieniu do wczesnych ostrzeżeń częściowo prowadzi się w oparciu o niewiadome.

## D. Analiza ryzyka

Ponieważ niemożliwe jest przygotowanie się na każdą ewentualność, analizy ryzyka pomogą zidentyfikować i zrozumieć potencjalne problemy oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Możliwe jest zatem rozwiązanie tych problemów i ograniczenie ich skutków. Informacje pochodzące z analizy ryzyka wraz z informacjami pochodzącymi z systemu wczesnego ostrzegania tworzą bazę informacji, na podstawie której można ustalić, które ryzyko będzie priorytetowo ściślej monitorowane. Ważne jest posiadanie szybkiego i skutecznego mechanizmu oceny ryzyka, który pozwoli na zwiększenie gotowości.

Ciężko przecenić rolę, jaką odgrywa zapobieganie; oznacza to postawę proaktywną. Sytuacje, w których występuje zwiększony napływ ludności, mogą stanowić zagrożenie dla zdolności organów recepcyjnych do zapewnienia warunków recepcji. W każdym innym działaniu przeciw potencjalnym zagrożeniom główny nacisk należy położyć na zapobieganie. Organy recepcyjne powinny ocenić wpływ np. na czas trwania pobytu wnioskodawców, budżet, potrzeby w zakresie zasobów ludzkich, zapobieganie wypadkom, analizę wpływu na dzieci itd. Możliwe zagrożenia można umieścić we właściwej kategorii zgodnie z prawdopodobieństwem wystąpienia i zakresem powodowanych szkód:

Prawdopodobieństwo wystąpienia	Niskie	Średnie	Wysokie	Bardzo wysokie
Spowodowane szkody				
Małe				
Średnie				
Duże				
Bardzo duże				

Należy stosować ogólne zasady zarządzania ryzykiem; na przykład zagrożenie przypisane do czerwonej kategorii należy traktować priorytetowo.

Ważne jest wybranie właściwej reakcji na ryzyko, którą może być na przykład:

### Unikanie

- ta strategia zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa, ale polega na wstrzymaniu się od ryzykownych działań i ogranicza tym samym uprawnienia operacyjne.

### Kontrola

- ta strategia pozwala na działanie, ale wymaga przeznaczenia większych zasobów na nadzwyczajne środki bezpieczeństwa.

### Łagodzenie

- jest to strategia odpowiednia dla zagrożeń, których wystąpienie jest bardzo prawdopodobne, a które powodują małe szkody. Akceptujemy szkodę i łagodzimy jej skutki.

### Akceptacja

- strategia przeprowadzania działań niezależnie od zagrożeń, z powodu małego prawdopodobieństwa ich wystąpienia i niewielkich szkód, które mogą powodować.

### Przenoszenie

- oznacza przenoszenie ryzyka na inną jednostkę – np. firmy ubezpieczeniowe.

## Środki łagodzące

Aby wybrać właściwy środek, niezbędne jest określenie poziomu danego zagrożenia (np. poprzez wykorzystanie powyższej tabeli analizy ryzyka) oraz połączenie go z odpowiednią reakcją na ryzyko. Należy pamiętać o przeprowadzeniu dogłębnej analizy każdego ryzyka w poszukiwaniu różnych aspektów mających wpływ na prawdopodobieństwo jego wystąpienia i jego skutki. Do wskazania czynników każdego zagrożenia i określenia ich poziomu można wykorzystać zarówno założenia *a priori*, jak i długoletnie doświadczenie.

Na etapie przygotowania i opracowania można organizować symulacje i ćwiczenia symulacyjne, aby lepiej zidentyfikować ryzyko i związane z nim środki łagodzące.

**Przykład: ryzyko przemocy w ośrodkach, spowodowane na przykład przez wspólne zakwaterowanie różnych grup etnicznych. Możliwe reakcje na zagrożenia są następujące:**

- Unikanie – podejmowanie wszelkich wysiłków, aby rozdzielić te dwie grupy, nawet jeżeli prowadzi to do zmniejszenia zdolności do zakwaterowania, przeznaczenia o wiele większych zasobów itd.
- Kontrola – ochrona, monitorowanie za pomocą kamer itd.
- Łagodzenie – mediacja między grupami, których dotyczy konflikt, jeśli występuje przemoc.
- Akceptacja – założenie, że z powodu bardzo ograniczonych zasobów nie ma możliwości zapobiegania przemocy, wezwanie policji i podjęcie czynności prawnych w przypadku naruszenia prawa.

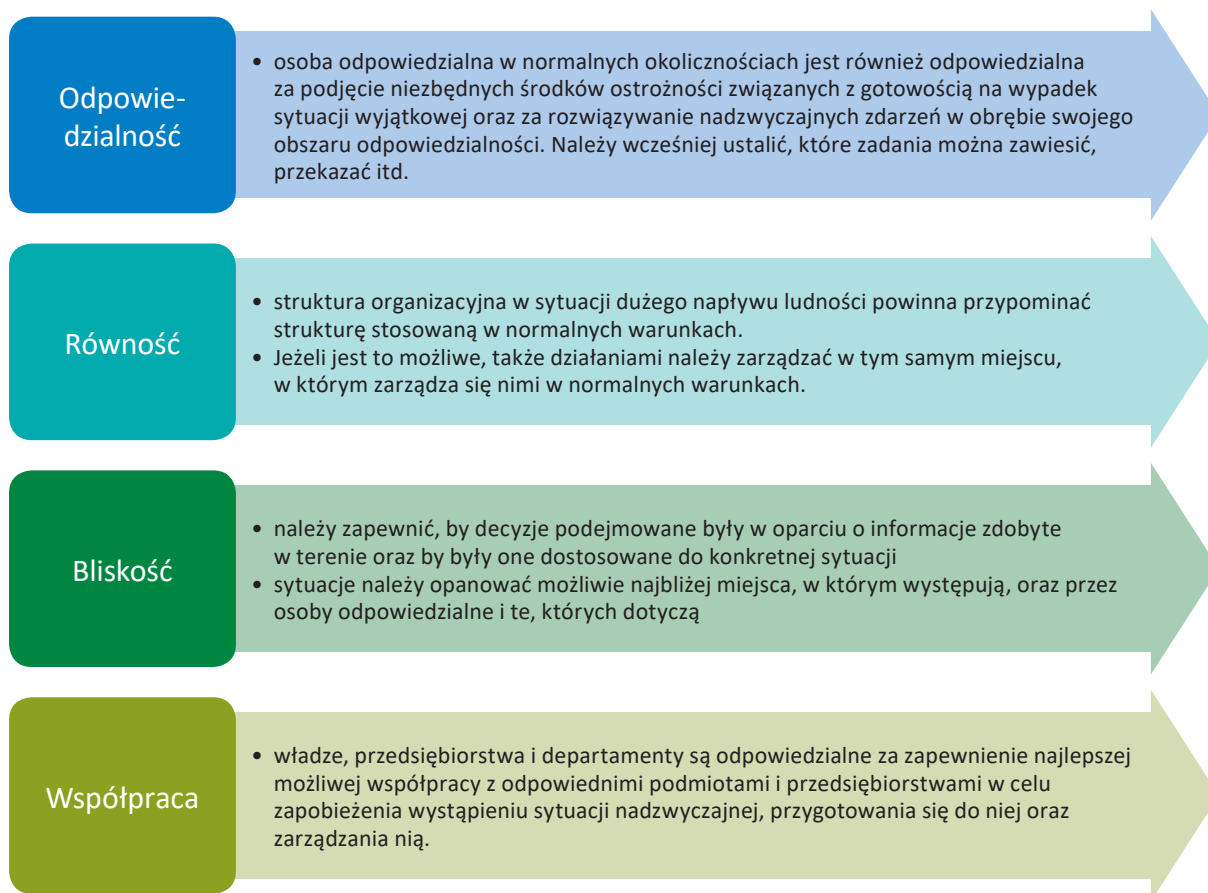
## E. Zarządzanie i proces decyzyjny

### 1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział ma pomóc w ustanowieniu sprawnych procesów decyzyjnych w sytuacji zwiększonego napływu ludności. Aby osiągnąć ten cel, należy zapewnić jasną strukturę, w ramach której wyznaczona zostanie osoba upoważniona do uruchomienia planu kryzysowego, oraz upewnić się, że wszyscy zostali o tym poinformowani. Procesy te powinny być zrozumiałe na poziomie krajowym lub niższym, w zależności od struktury systemu recepcyjnego i skutków sytuacji zwiększonego napływu ludności.

Kluczowe znaczenie mają dobrze zdefiniowane obowiązki i uprawnienia, a także identyfikacja i ustanowienie sprawnych procesów decyzyjnych, które przyczynią się do przejrzystości tych procesów w przyszłości. Opis poziomów zarządzania sytuacją kryzysową powinien być dostępny i znany w obrębie całej organizacji.

W dążeniu do osiągnięcia możliwie najlepszego planowania kryzysowego i możliwie najlepszej reakcji zaleca się postępowanie zgodnie z poniższymi zasadami:



### 2. Etap przygotowania i opracowania

- Ustalanie strategii**

Kluczowe znaczenie ma jednoznaczne określenie ogólnego celu planowania kryzysowego, co pomoże zdefiniować cele i założenia reakcji. Jest to konieczne, aby zapewnić przeprowadzenie odpowiednich działań oraz podjęcie wspólnego wysiłku zmierzającego do osiągnięcia tego samego celu. Osoby opracowujące plany kryzysowe powinny upewnić się, że istnieje zorganizowany proces podejmowania działań następczych, aby wybrane działania wspierały osiągnięcie ogólnego celu.

- **Role i uprawnienia**

Należy zdefiniować własność i uprawnienia na wszystkich poziomach organizacji. Kierownictwo powinno zapewnić, by decyzje były podejmowane na poziomie strategicznym, a także ponosić odpowiedzialność za planowanie długoterminowe. Ponadto kierownictwo zapewnia aktywne poszukiwanie rozwiązań i wykonywanie zadań we współpracy ze wszystkimi zaangażowanymi podmiotami. W sytuacji, gdy organ recepcyjny lub któraś z jego części znajduje się pod presją, szczególnie ważne jest pokazanie, że przywództwo jest zapewnione, aby udzielić właściwego wsparcia. Należy także jednoznacznie określić, kto jest uprawniony do decydowania o zmianie poziomu alertu.

- **Zatwierdzenie**

Zatwierdzenie jest nie tylko procedurą formalną, ale ma także kluczowe znaczenie, ponieważ wpływa na instytucje, dla których plan jest wiążący. Poziom zatwierdzania powinien zatem być spójny oraz wystarczająco wysoko zhierarchizowany, aby swym zakresem obejmować wszystkie organy, które przewidziano w planie do wykonywania określonych zadań. Im większy jest zakres, tym więcej czasu potrzeba na zatwierdzenie lub późniejszą aktualizację planu. Uwzględnianie jak największej liczby instytucji nie zawsze jest zatem dobrym rozwiązaniem. Należy wziąć pod uwagę, które organy są naprawdę istotne dla skutecznego osiągnięcia celów planu oraz które podmioty będące w planie nie muszą być konsultowane.

- **Proces decyzyjny**

Proces decyzyjny powinien ułatwiać sprawne i terminowe podejmowanie przejrzystych decyzji. Ważne jest wdrożenie procesu pozwalającego odpowiedniej jednostce organu na otrzymywanie zarządzeń i zadań oraz ich skutecznie wykonywanie. Na każdym etapie należy analizować zdolność organu recepcyjnego do podejmowania szybkich i skutecznych decyzji.

**Należy zachować istniejące struktury organizacyjne na ile to możliwe**, zamiast tworzyć nowe lub równoległe. Pozwoli to zapewnić, w największym możliwym zakresie, aby działanie pozostawiono osobom, które pracują w danej dziedzinie i znają procedury, ograniczenia i wyzwania.

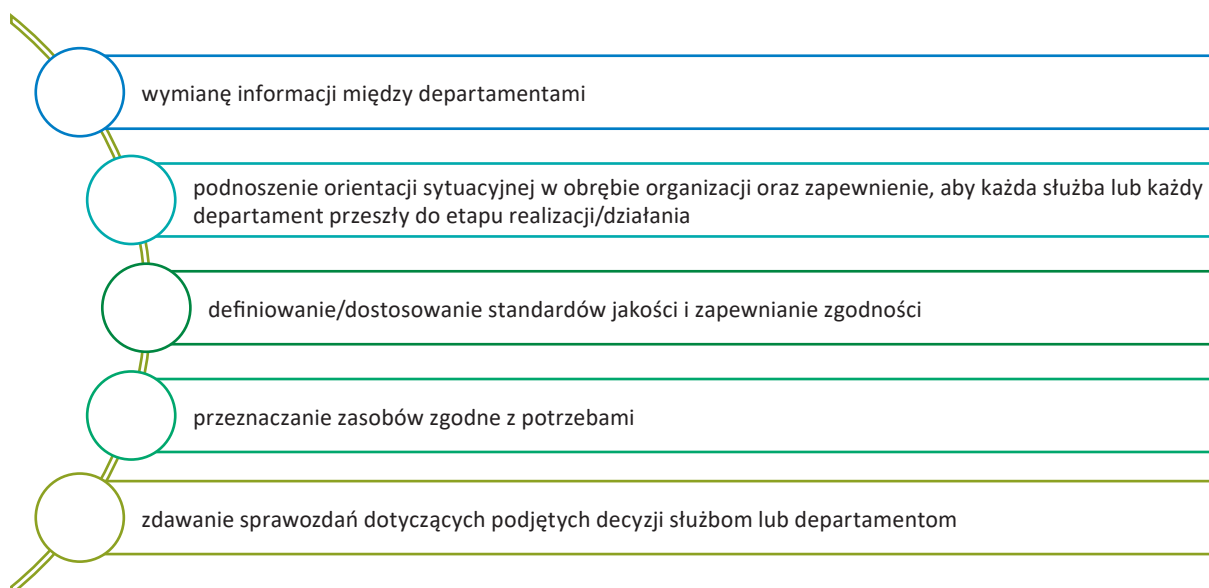
W sytuacji, w której występuje zwiększony napływ ludności, zazwyczaj nie ma wystarczająco dużo **czasu** na przygotowanie i działanie. Wcześniejsze podjęcie decyzji dotyczącej kolejności działań jest zatem kluczowe. Warto na początku ustalić, które działania zależą od innych, a następnie utworzyć ciąg działań. Pomoże to określić podstawowe przyczyny wyzwań i priorytety. Podczas procesu decyzyjnego kluczowe jest ustalenie priorytetu działań w oparciu o takie czynniki, jak: czas, prawdopodobieństwo i dostępność zasobów, w celu ich skutecznego wykorzystania.

Ustalanie priorytetów na podstawie skuteczności wymaga zatem pogłębionej analizy przepisów warunków recepcyjnych oraz stanowi część wyboru właściwej metody osiągnięcia celu, jakim jest świadczenie każdej usługi.

- **Uruchomienie wewnętrznego mechanizmu koordynacji**

Sposobem na ułatwienie skutecznego procesu decyzyjnego bez zastępowania istniejących struktur w sytuacji zwiększonego napływu ludności, jest uruchomienie wewnętrznego mechanizmu koordynacji, którym jest wewnętrznie ustalony zespół.

Niezbędne jest **jednoznaczne określenie uprawnień zespołu koordynacyjnego** przed wystąpieniem sytuacji zwiększonego napływu ludności, aby członkowie zespołu wiedzieli, co robić i czego oczekiwać. Uprawnienia zespołu koordynacyjnego powinny zawsze obejmować następujące elementy:



Przedstawiciele wchodzący w skład zespołu mogą stanowić punkty kontaktowe każdej właściwej służby lub funkcji w ramach organu recepcyjnego, które są niezbędne, aby zapewnić odpowiednie uwzględnienie aspektów zawartych w tym dokumencie. Skład tego zespołu powinien w największym możliwym stopniu przypominać strukturę zarządzania z etapu przygotowania i opracowania oraz powinien zostać określony przed wystąpieniem sytuacji zwiększonego napływu ludności (na etapie reakcji i realizacji). W idealnych warunkach mechanizm można uruchomić w każdej sytuacji z „trybu alarmowego”, np. poprzez regularne spotkania, które mają na celu zapewnienie, aby wszyscy posiadali jednakowe informacje dotyczące presji migracyjnej w kraju. Ci sami przedstawiciele powinni następnie aktywnie uczestniczyć we wdrażaniu planu kryzysowego na etapie reakcji i realizacji. Można to osiągnąć poprzez częstsze spotkania (np. zastąpienie comiesięcznych spotkań spotkaniami codziennymi).

### Dobre praktyki

Jako dobrą praktykę uznaje się przeprowadzanie próbnych ćwiczeń z uczestnikami spotkań koordynacyjnych w sytuacjach niekryzysowych. Należy zapewnić, aby skład personelu pozostał taki sam. Szkolenie personelu w zakresie sytuacji kryzysowych. Zapewnienie systemu wymiany pozwalającego uniknąć zmęczenia członków zespołu koordynacyjnego w przypadku przedłużającej się sytuacji kryzysowej.

## 3. Etap reakcji i realizacji

Na etapie reakcji i realizacji uruchamia się wewnętrzny mechanizm koordynacji lub zespół koordynacyjny, a spotkania odbywają się częściej. W razie potrzeby podejmuje się działania następcze w związku z tymi działaniami lub dokonuje się ich przeglądu. Przedstawiciel wewnętrznego mechanizmu koordynacji zdaje sprawozdania na wszystkich szczeblach organizacji. Należy ustanowić ustrukturyzowane scenariusze sytuacyjne i opracować wytyczne dotyczące priorytetów w oparciu o różne przewidywane scenariusze oraz o możliwy rozwój sytuacji. Należy także przygotować plan dostosowania, aby móc go zastosować w odpowiednim momencie.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

Najszybciej jak to możliwe należy powrócić do stanu niższej gotowości lub normalnego funkcjonowania. Działania wykraczające poza plan kryzysowy mogą być istotne i należy je zaplanować w porozumieniu z innymi zainteresowanymi stronami. Powinien istnieć plan dostosowania organizacji do nowych warunków, na wypadek gdyby organ recepcyjny dalej znajdował się pod silną presją. Po wdrożeniu planu kryzysowego należy podjąć działania następcze w związku z wydarzeniem i podjętymi środkami oraz dokonać ich przeglądu. Może to posłużyć za podstawę do pracy nad stałą poprawą, którą należy prowadzić na wszystkich poziomach organizacyjnych. Jest to także szansa na usprawnienie procesu decyzyjnego, wyciągnięcia wniosków z elementów, które odpowiednio nie funkcjonowały, oraz na wprowadzenie zmian dotyczących standardowych procesów decyzyjnych i struktur.



## F. Zarządzanie informacjami i komunikacja

### 1. Wprowadzenie

Komunikacja oznacza każdy przepływ informacji pomiędzy różnymi organizacjami oraz równymi i zróżnicowanymi poziomami hierarchii. Niezależnie od wystąpienia sytuacji zwiększonego napływu ludności, ważne jest ustanowienie różnych warstw komunikacji oraz prowadzenie spójnej komunikacji strategicznej dostosowanej do każdego kanału komunikacyjnego. Należy wprowadzić rozróżnienie między oświadczeniami politycznymi a komunikatem organu recepcyjnego, jednak muszą one być zgodne. Bez uszczerbku dla znaczenia skutecznej komunikacji z podmiotami zewnętrznymi komunikacja wewnętrzna z personelem jest równie istotna, aby zapewnić wysoką jakość i skuteczność przed reakcją na sytuację zwiększonego napływu ludności, podczas takiej reakcji oraz po jej zakończeniu.

### 2. Podstawowe zasady skutecznego zarządzania informacjami

- **Etap przygotowania i opracowania**

Wymiana informacji jest warunkiem wstępnym skutecznej koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami i należy położyć nacisk na określanie przepisów jej dotyczących w procesie planowania. Należy określić różne zainteresowane strony i podmioty. Dotyczy to przeglądu ich uprawnień, poziomów organizacji, właściwych punktów kontaktowych i istniejących kanałów komunikacyjnych.

Wymianę informacji można prowadzić za pośrednictwem kilku rodzajów kanałów komunikacyjnych: komunikacji bezpośredniej, wiadomości e-mail, rozmów telefonicznych, transmisji, przekazywania informacji za pośrednictwem łączników. Różne kanały są dopasowane do różnego typu treści i sytuacji. W planowaniu kryzysowym należy określić typy kanałów, które zaleca się dla różnych celów. Należy uwzględnić również wcześniej określone fora lub spotkania dotyczące wymiany informacji i udziału. Zaleca się ustalenie zakresu zadań każdego forum (cele, częstotliwość, moderator, zaangażowane podmioty, uprawnienia itd.), aby z góry wskazać jednoznacznie, na jaki temat można podejmować decyzje.

Forma informacji udostępnianych w sytuacji zwiększonego napływu ludności często jest powtarzalna; są to na przykład wykazy osób lub zasobów, statystyki, uprawnienia lub opisy zadań. Można wskazać powtarzające się rodzaje informacji i przygotować wcześniej formularze, za pomocą których będą opisywane. Należy również uwzględnić wytyczne dotyczące tego, jakie informacje można legalnie udostępniać oraz jak można je rozpowszechniać w sposób zgodny z prawem i przepisami krajowymi, aby zapewnić poufność i podstawowe zasady wiedzy koniecznej.

- **Etap reakcji i realizacji**

Skuteczna komunikacja w sytuacji zwiększonego napływu ludności obejmuje szybkie i aktywne udostępnianie odpowiednich informacji właściwym zainteresowanym stronom (np. organom krajowym, partnerom ds. recepcyjnych, wykonawcom). Należy sprawdzać, czy nie przekazano informacji, które są nieprawidłowe lub wprowadzające w błąd. Zaleca się zatem położenie nacisku na sprawdzenie, czy podczas komunikacji z różnymi zainteresowanymi stronami i podmiotami informacja została odebrana i zrozumiana, oraz poświęcanie specjalnej uwagi dokładności i spójności przekazu.

Różne typy informacji przekazuje się za pośrednictwem różnych poziomów organizacji. W zależności od tego, kto przekazuje informacje, ma to wpływ na jej interpretację. Zaleca się zatem zawarcie w planowaniu kryzysowym szczegółowych zapisów dotyczących typów informacji, które mogą być przekazywane przez różne poziomy i funkcje w obrębie organizacji, oraz zadbanie o przestrzeganie ustanowionych procedur i wytycznych podczas komunikacji dotyczącej działań. Nie powinno to jednak zakłócać koniecznej wymiany informacji na niższym poziomie i szczeblu operacyjnym (np. codzienne briefingi lub wiadomości e-mail).

- **Etap przeglądu i dostosowania**

Zaleca się, aby organy recepcyjne przeprowadzały rutynowe oceny działań komunikacyjnych z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i podmiotami. Należy dołożyć starań, aby ocenić, czy wykorzystuje się najbardziej skuteczne kanały, czy zapewnia się, aby różna treść informacji była przekazana i otrzymana pomiędzy odpowiednimi poziomami oraz czy obowiązują ustalenia w zakresie przekazywania niezbędnych informacji zwrotnych pozwalające na rozpoznanie i wyjaśnienie nieporozumień.

### 3. Komunikacja wewnętrzna

- **Etap przygotowania i opracowania**

Komunikacja wewnętrzna dotycząca możliwego zwiększonego napływu ludności powinna zacząć się na bardzo wczesnym etapie. Wszystkie szczeble organizacji należy informować na bieżąco o kontekście migracyjnym, w którym działają. Należy położyć nacisk, obok ogólnych wytycznych, na aspektach, które mogą pojawić się w sytuacjach zwiększonego napływu ludności.

- **Etap reakcji i realizacji**

Na tym kluczowym etapie priorytetem jest stałe informowanie personelu i minimalizowanie wewnętrznych pogłosek oraz nieprawdziwych doniesień w mediach społecznościowych lub w innych miejscach. W tym kontekście można posłużyć się codziennymi sprawozdaniami informującymi personel o obecnej sytuacji oraz postępach w zarządzaniu planem kryzysowym lub w jego wdrażaniu. Sprawozdaniom powinny towarzyszyć ciągłe działania wyrażające uznanie dla wysiłku pracowników i jakości ich pracy oraz doceniające je.

- **Etap przeglądu i dostosowania**

Docenianie wysiłków i wyników personelu oraz wyrażanie dla nich uznania nabiera jeszcze większego znaczenia niż na poprzednim etapie. Ponadto kluczowe na tym etapie jest udzielanie personelowi informacji zwrotnych oraz uzyskiwanie takich informacji od personelu, aby otrzymać informacje na temat pozytywnych i negatywnych aspektów zarządzania sytuacją zwiększonego napływu ludności, oraz przeprowadzanie niezbędnych korekt.

### 4. Komunikacja z wnioskodawcami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej

- **Etap przygotowania i opracowania**

Organy recepcyjne powinny rozważyć, w jaki sposób dostosować skuteczne metody i kanały, aby informacje docierały do większej liczby wnioskodawców zgodnie z art. 5 dyrektywy recepcyjnej. Ponadto należy dodać strategię dotyczącą sposobu prostego powtarzania informacji, biorąc pod uwagę fakt, że wnioskodawcy się mogą być przenoszeni z krótkim opóźnieniem.

#### Dobre praktyki

Komunikacja z wnioskodawcami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej za pośrednictwem mediów społecznościowych i rozwijających się platform komunikacji jest dobrym sposobem na przekazanie informacji i wiadomości, które należy rozpowszechnić. Należy stworzyć aplikację mobilną, która pozwoli z łatwością dotrzeć do znacznej liczby osób, uwzględniając przy tym zasady dotyczące ochrony informacji i prywatności.

- **Etap reakcji i realizacji**

Regularne udzielanie informacji wszystkim beneficjentom recepcji oraz dialog z nimi należy dostosować z odpowiednim wyprzedzeniem przed wystąpieniem sytuacji zwiększonego napływu ludności. W szczególności chodzi

o informacje na temat środków kryzysowych mających wpływ na ich życie codzienne, jak na przykład brak bezpośredniego dostępu do ośrodka recepcyjnego na pobyt długoterminowy, wzrost wykorzystania ośrodków, przewiezienie do innych ośrodków lub długi okres oczekiwania na decyzję w sprawie ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Celem jest uniknięcie frustracji i błędnych interpretacji; postawa proaktywna jest skuteczniejsza. Takie działania informacyjne powinny być ściśle skoordynowane z organem rozstrzygającym.

### Dobre praktyki

- Należy opracować i regularnie aktualizować często zadawane pytania i odpowiedzi, które można wykorzystać przed wystąpieniem sytuacji zwiększonego napływu ludności, ale zwłaszcza podczas ich występowania.
- Należy organizować regularne spotkania beneficjentów recepcji z personelem.

- **Etap przeglądu i dostosowania**

Zaleca się wzmocnienie relacji z beneficjentami recepcji i przeprowadzenie ankiety wśród wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w celu sprawdzenia, które elementy odebrano jako pozytywne, a które jako mniej pozytywne w sytuacji zwiększonego napływu ludności. To działanie mogłoby następnie uzupełnić proces ogólnej analizy wyciągniętych wniosków.

## 5. Komunikacja zewnętrzna ze społeczeństwem i mediami

- **Etap przygotowania i opracowania**

W okresie zwiększonego napływu ludności należy przygotować i wdrożyć specjalnie dostosowany **plan komunikacji**, oparty na regularnej strategii komunikacji, w którym należy skupić się na przedstawionych poniżej aspektach.

### Aspekty wymagające uwzględnienia w planie komunikacji dostosowanym do sytuacji dużego napływu ludności:

- określenie celu komunikacji
- podkreślenie kluczowych informacji, które należy przekazać zainteresowanym stronom zewnętrznym
- wyjaśnienie procedur dotyczących sposobu zajmowania się prośbami mediów, w tym wyznaczenie rzeczników.
- poruszenie newralgicznych aspektów, które mogą powodować krytykę lub napięcia oraz przekazanie wytycznych dotyczących tych aspektów
- przekazanie wytycznych na temat sposobu zajmowania się informacjami dotyczącymi pracy agencji recepcyjnej w mediach społecznościowych.

W planie komunikacji należy wyraźnie określić podstawowy cel komunikacji w danej sytuacji zwiększonego napływu ludności. Należy zachować pozytywną i wyważoną wizję organizacji, a także jej roli i mandatu. Wiąże się to z przygotowaniem pewnych aspektów, które są szczególnie związane z kontekstem zwiększonego napływu ludności i przewidywaniem krytyki lub napięć mogących pojawić się w mediach, a także systemu reagowania na nie. Każdy plan komunikacji powinien uwzględniać informacje opublikowane w mediach społecznościowych przez organ recepcyjny i inne podmioty.

W ramach planu komunikacji należy zdefiniować **kluczowe informacje**, które muszą być przekazane mediom. Informacje te powinny być zrozumiałe i krótkie, aby dotrzeć do odbiorców, którzy mogą nie znać oficjalnej polityki i interesów na poziomie wystarczającym do ich pełnego zrozumienia. Opracowanie planu komunikacji powinno obejmować politykę działania i uwzględniać zaangażowanie właściwych rzeczników w kontekście prośb mediów. Osoba ta powinna być

przeszkolona w zakresie komunikacji medialnej (*por. rozdział K – Zasoby ludzkie*). Jedynie **upoważnieni rzecznicy** powinni wypowiadać się i przekazywać informacje na temat sytuacji zwiększonego napływu ludności. Na etapie reakcji i realizacji planu wstępnie ustala się wytyczne oraz kanały komunikacji.

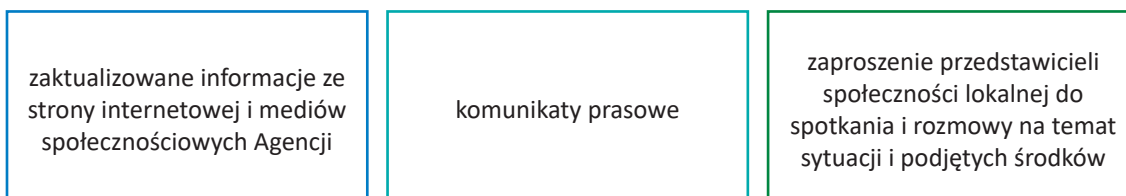
### Dobre praktyki

Przy przetargach publicznych należy zawrzeć klauzulę dotyczącą komunikacji z mediami i społeczeństwem oraz zapewnić podpisanie przez wolontariuszy umowy o komunikacji.

## • Etap reakcji i realizacji

Podstawowe kwestie, które należy wziąć pod uwagę na etapie reakcji i realizacji:

- bezpośrednio po zwiększonym napływie ludności należy przygotować **oświadczenia reaktywne**, w oparciu o wcześniej przeprowadzoną ocenę i rzeczywistość, aby można było je wykorzystać w różnych sytuacjach, na których wystąpienie narażona jest organizacja. Początkowe komentarze ustne i pisemne powinny zostać wstępnie ustalone, aby umożliwić natychmiastową reakcję bez zwłoki oraz aby zachować wyważoną komunikację na temat sytuacji;
- należy prowadzić **ciągłą komunikację** ze społeczeństwem i z mediami: za pośrednictwem różnych kanałów komunikacyjnych, w tym przez:



- należy zachować **spójność** z komunikatami innych organów i zaangażowanych zainteresowanych stron, takich jak organ rozstrzygający lub służby medyczne, poprzez wykorzystanie w razie potrzeby mechanizmów koordynacji (*por. rozdział G – Koordynacja zewnętrzna*);
- należy wyraźnie określić ograniczenia swojej roli i upoważnienia;
- należy zagwarantować informowanie służb **komunikacji wewnętrznej** o obecnej sytuacji i wdrożonych środkach (*por. Komunikacja wewnętrzna*).

### Dobre praktyki

Za dobrą praktykę uznaje się prowadzenie dialogu z lokalną społecznością przed otwarciem nowego ośrodka recepcyjnego (np. spotkania publiczne, biuletyny) oraz inwestowanie w inicjatywy, które uwzględniają sąsiadów, po jego otwarciu. Spotkania informacyjne, na które mogą przyjść okoliczni mieszkańcy, aby wysłuchać informacji na temat ośrodka recepcyjnego i procedury udzielania ochrony międzynarodowej oraz dowiedzieć się więcej na ten temat.

Wizyta mediów przed otwarciem ośrodka jest skutecznym sposobem na przekazanie informacji opinii publicznej.

## • Etap przeglądu i dostosowania

Na tym etapie należy zadać następujące pytania:

- Czy w planie komunikacji brakowało jakiegoś elementu?
- Czy pojawiły się jakiegokolwiek nieprzewidziane wydarzenia związane z komunikacją za pośrednictwem mediów?

Organ recepcyjny powinien w tym samym czasie aktywnie komunikować i podkreślać pozytywne aspekty i osiągnięcia wynikające z okresu napływu w mediach. Zaleca się jednocześnie rozwijanie możliwych pozytywnych stosunków, które nawiązano w trakcie sytuacji zwiększonego napływu ludności, oraz wzmacnianie współpracy i komunikacji z niektórymi przedstawicielami mediów w celu zapewnienia bardziej skutecznego i efektywnego sposobu przekazywania komunikatów w przyszłości.

## G. Koordynacja zewnętrzna

### 1. Wprowadzenie

Termin „koordynacja zewnętrzna” odnosi się do koordynacji organów recepcji z innymi zewnętrznymi podmiotami poprzez realizację planów, wspólne działania, organizowanie, oddziaływanie i kontrolę. Termin „podmioty zewnętrzne” odnosi się w tym kontekście do wszystkich innych podmiotów związanych z recepcją.

W kwestii zarządzania wyjątkowymi sytuacjami w krajowym systemie recepcji organy recepcyjne są zależne od różnych zewnętrznych podmiotów, takich jak organy rozstrzygające i władze migracyjne, organy bezpieczeństwa, władze lokalne i regionalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wolontariusze.

Kluczowe znaczenie dla możliwości zarządzania sytuacjami wyjątkowymi ma koordynacja ze wszystkimi zewnętrznymi podmiotami. Celem koordynacji jest zebranie i wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów, aby pokierować daną sytuacją w możliwie najbardziej efektywny sposób. Zasada współpracy wiąże się z tym, że wszystkie organy i organizacje ponoszą niezależną odpowiedzialność za zapewnienie najlepszej możliwej koordynacji z innymi odpowiednimi podmiotami przy zapobieganiu wystąpieniu możliwej sytuacji nadzwyczajnej lub zarządzaniu taką sytuacją. W tworzenie planu kryzysowego należy zaangażować, w możliwe najszerszym zakresie, wszystkie zainteresowane strony.

Zaangażowany organ polityczny lub administracyjny może określić ogólne ramy współpracy między organami. Bardziej szczegółowe ustalenia oraz zasady współpracy między innymi zainteresowanymi stronami należy opracować wspólnie podczas tworzenia planu kryzysowego. Jeżeli nie istnieje żaden nadrzędny plan, wszystkie ustalenia muszą zostać ustalone przez same zainteresowane organy.

Podczas opracowywania planu zaleca się przeprowadzenie obszernego badania pozwalającego stwierdzić, które instytucje mogą pomóc w jak najskuteczniejszym osiągnięciu określonych celów. Nawet jeżeli na poziomie nadrzędnym, ministerialnym lub krajowym nie istnieje żaden plan, przypadek niespójności między równorzędnymi organami powinien zostać rozwiązany przez zaangażowany organ polityczny lub administracyjny.

W niniejszej sekcji zostanie poruszona kwestia koordynacji z takimi podmiotami, jak:

<p><b>Organy rozstrzygające i władze migracyjne</b></p> <p>wszystkie organy zajmujące się kwestiami związanymi z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym rejestracją, oraz działających w ramach rozporządzenia dublińskiego, dyrektywy w sprawie procedur azylowych i dyrektywy w sprawie kwalifikowania</p>	<p><b>Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych</b></p> <p>wszystkie możliwe podmioty bezpośrednio zaangażowane w działania związane z recepcją. Mogą to być władze na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, spółki prywatne lub organy publiczne i organizacje humanitarne zarządzające ośrodkami recepcyjnymi.</p>	<p><b>Spółeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze</b></p> <p>wszystkie inne podmioty, które mają wpływ na recepcję lub biorą w nim udział i są aktywnie zaangażowane w ten proces.</p>
---	---	--

Celem jest skrócenie łańcuchów komunikacyjnych i decyzyjnych, przy jednoczesnym zapewnieniu szerokiego poparcia i zrozumienia wszystkich podmiotów.

Plany kryzysowe dotyczące postępowania w przypadku sytuacji zwiększonego napływu ludności powinny, na ile to możliwe, wykorzystywać już ustanowione kanały i ustalenia dotyczące koordynacji między organami i organizacjami, na przykład istniejące procedury i ustalenia związane z planami kryzysowymi i ewakuacyjnymi na poziomie krajowym i regionalnym, oraz być z nimi zgodne.

## 2. Etap przygotowania i opracowania

Niezwykle ważne jest, aby wszystkie odpowiednie podmioty z wyprzedzeniem zapoznały się z procesami, przepływem pracy i uprawnieniami w zakresie recepcji. Podmioty te muszą być w pełni świadome wyzwań, które stoją przed systemem recepcyjnym w czasach zwiększonego napływu. Podmioty te mogą stanowić dużą pomoc lub znaczne utrudnienie w walce z tymi wyzwaniami. Dlatego też niezbędne protokoły koordynacji i współpracy oraz protokoły ustaleń należy ustalić z wyprzedzeniem.

- **Organy rozstrzygające i władze migracyjne**

Istnieje wyraźny związek między organami recepcyjnymi i organami rozstrzygającymi. W sytuacjach zwiększonego napływu ludności czas trwania procedury udzielenia ochrony międzynarodowej będzie najprawdopodobniej wydłużony. Od tempa wydawania przez organy rozstrzygające decyzji w sprawie wniosków o ochronę międzynarodową zależy tempo odpływu z sieci recepcji. Ma to wpływ na łączną liczbę potrzebnych ośrodków recepcyjnych i wysokość potrzebnych inwestycji finansowych. Koszt zwiększenia zdolności organów rozstrzygających do podejmowania decyzji jest niższy niż koszt stworzenia nowych miejsc kwaterekowych, w związku z czym zaleca się inwestowanie w środki zwiększające zdolność do podejmowania decyzji poprzez zatrudnianie personelu i inwestowanie w szkolenia, co pozwoli utrzymać wysoką jakość pod względem zdolności do podejmowania decyzji. Wyzwanie dla koordynacji stanowi niezależność organów rozstrzygających, a w szczególności organów odwoławczych.

Szereg środków umożliwi powiązanie planowania kryzysowego dotyczącego udzielenia ochrony międzynarodowej z planowaniem kryzysowym dotyczącym recepcji, choć należy pamiętać, że niezależnie od sytuacji należy zapewnić wysoką jakość procedury udzielenia ochrony międzynarodowej. W celu oceny potrzebnej zdolności recepcyjnej należy prowadzić stałą, uporządkowaną i wzajemną wymianę danych na temat oczekiwanych i rzeczywistych napływów i odpływów, a także danych na temat średniego czasu podejmowania decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wspólna baza danych dla organów rozstrzygających, władz migracyjnych i organów recepcyjnych może znacznie ułatwić proces monitorowania. Należy stworzyć strukturę doradczą wspólną dla organów recepcyjnych i organów rozstrzygających, która ostatecznie zostanie uzupełniona o inne odpowiednie podmioty, takie jak podmioty prowadzące działalność w zakresie kształcenia, zakwaterowania i integracji, którą w razie potrzeby będzie można szybko uruchomić. Różne organy mogą zostać przeniesione do tej samej lokalizacji, jeśli jest to możliwe.

Należy skupić się nie tylko na zwiększeniu zdolności recepcji i zdolności do podejmowania decyzji; ważna jest także praca nad innymi etapami procedury udzielania ochrony międzynarodowej dotycząca ułatwienia integracji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, których wnioski rozpatrzono pozytywnie, oraz dobrowolnego i przymusowego powrotu tych osób, którym odmówiono przyznania ochrony międzynarodowej.

Ważne jest, aby do kwestii odpływu odnieść się we współpracy z organem rozstrzygającym i władzami migracyjnymi oraz innymi powiązаныmi służbami lub urzędami, aby przyspieszyć odpływ przy wykorzystaniu procedur przyspieszonych (np. sprawy podlegające pod rozporządzenie dublińskie, ocena wieku dzieci bez opieki) przy uwzględnieniu niezbędnych środków ochronnych. Przedłużony pobyt w ośrodku recepcyjnym może wywierać niekorzystny wpływ na psychikę rezydentów oraz może utrudniać możliwość zarządzania ośrodkiem z powodu napięć lub instytucjonalizacji wnioskodawców.

Zarówno organ recepcyjny, jak i organ rozstrzygający muszą zwracać uwagę na szczególne sytuacje osób o specjalnych potrzebach, np. osób wymagających opieki medycznej, dzieci bez opieki, osób LGBT itd. Proces recepcji, a także proces decyzyjny w sprawie osób o specjalnych potrzebach jest inny niż w przypadku wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej o zwykłych potrzebach. Należy zatem przygotować szczególne środki na wypadek zwiększonego napływu osób o specjalnych potrzebach. Jeżeli napływ rośnie, można spodziewać się zwiększonego napływu takich osób. Ale napływ osób o specjalnych potrzebach może rosnąć także w przypadku, gdy ogólny napływ jest stabilny (np. większa liczba osób wymagających pomocy medycznej z powodu przesiedlenia). Oba scenariusze należy rozważyć i włączyć do planów kryzysowych.

- **Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych**

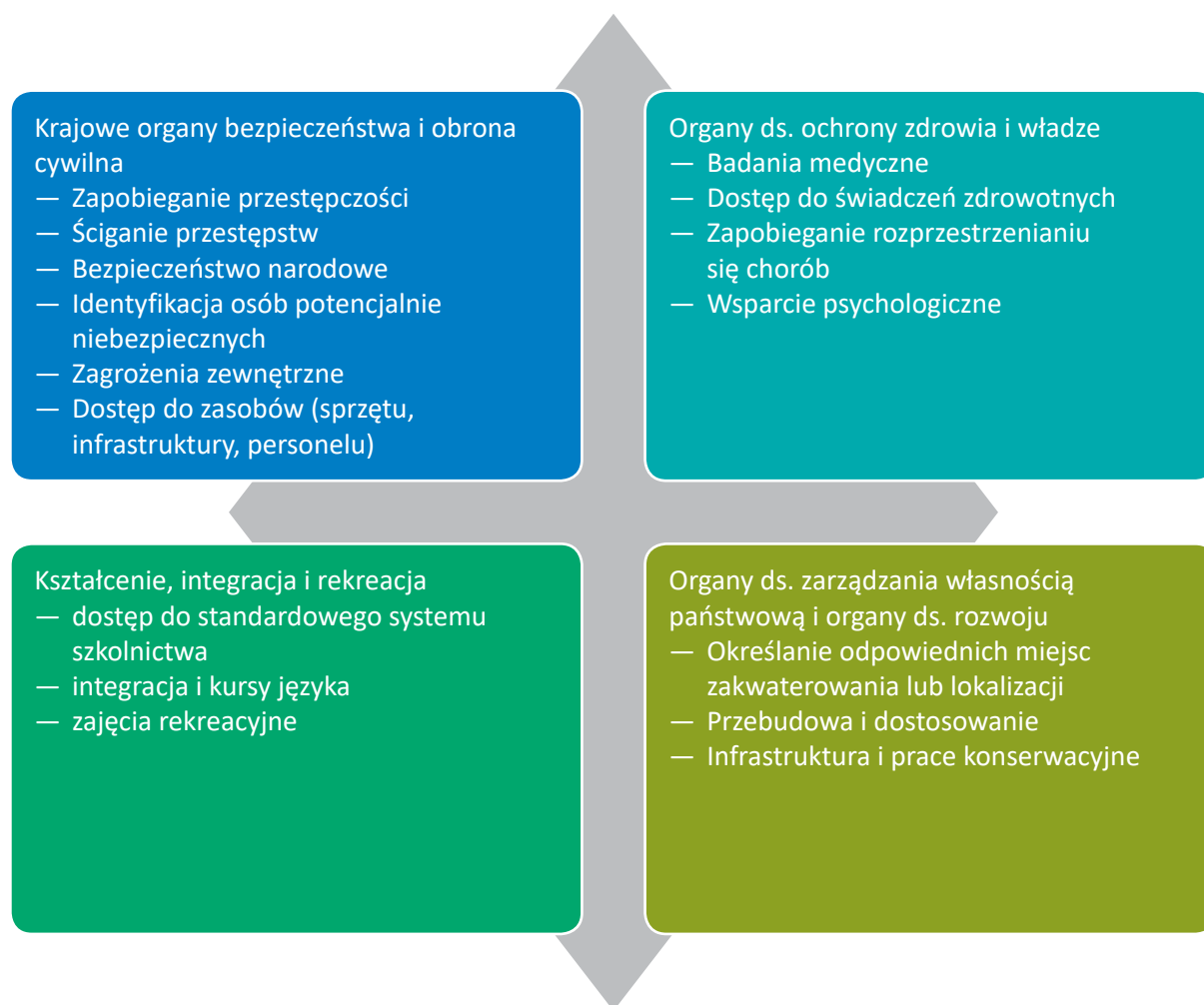
W planowaniu kryzysowym dotyczącym postępowania w sytuacjach zwiększonego napływu ludności należy zawrzeć opis uprawnień odpowiednich zainteresowanych stron, istniejące lub uprzednio uzgodnione punkty kontaktowe, a także informacje o zasobach, jakie mogą wnieść zainteresowane strony w sytuacji kryzysowej.

Plany powinny także zawierać przepisy dotyczące mobilizacji, ustanowienia koordynacji z takimi zainteresowanymi stronami oraz zarządzania nią. W ich ramach należy określić wewnętrzne obowiązki w odniesieniu do zarządzania komunikacją i koordynacją z zewnętrznymi organami i organizacjami.

Należy określić i zaplanować właściwe kanały koordynacji z różnymi zainteresowanymi stronami i podmiotami. Głównymi mechanizmami zorganizowanej koordynacji między organami są: komunikacja pisemna lub ustna, regularne spotkania wyznaczonej grupy osób, wykorzystanie wcześniej ustalonych list dystrybucyjnych w celu rozpowszechniania poszczególnych typów informacji oraz wymiana oficerów łącznikowych między organami.

Zasada bliskości, która określa, że kryzys powinien zostać rozwiązany na najniższym możliwym szczeblu organizacji, powinna zostać przyjęta jako zasada podstawowa każdego planowania kryzysowego. Plany kryzysowe na wypadek sytuacji zwiększonego napływu ludności powinny jednak ustanawiać ramy współpracy i koordynacji między organami, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym, oraz wyraźnie określać, na jakich poziomach należy rozwiązywać poszczególne kwestie.

Niektóre organy oraz organizacje należy koniecznie uwzględnić w planowaniu i koordynacji na poziomie strategicznym. Inne organizacje mają bardziej istotne znaczenie na poziomie operacyjnym. Zaleca się określenie organów, które mają kluczowe znaczenie dla ustanowienia kompleksowej strategii sytuacyjnej, oraz ustanowienie przejrzystych mechanizmów angażowania w formie uprzednio zawartych umów o współpracy i podpisanych protokołów ustaleń. W większości przypadków dotyczy to krajowych organów bezpieczeństwa i krajowej służby zdrowia oraz usług edukacyjnych. Organy obrony cywilnej również odgrywają istotną rolę na tym poziomie i często mogą zapewniać pomoc, zarówno wykorzystując ogólne kompetencje w zakresie radzenia sobie w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i świadcząc ważne usługi operacyjne. Duże znaczenie na tym poziomie mają również podmioty krajowe, które odgrywają rolę w koordynacji między różnymi szczeblami administracji (starostwa itd.).



Gotowość w związku z koordynacją może obejmować, jak wspomniano powyżej, zawarte z wyprzedzeniem umowy o współpracy, które określają, jakie zasoby można udostępnić i kiedy można to zrobić, jak również to, jak ma być koordynowana pomoc (łącznicy itd.). Należy wziąć pod uwagę partnerstwo z podmiotami prywatnymi oraz zakres podwykonawstwa. Aby uniknąć straty czasu na etapie reakcji i realizacji, zaleca się co najmniej przeprowadzenie badania rynku i stworzenie listy potencjalnych przedsiębiorstw, które mogą świadczyć usługi w sytuacji zwiększonego napływu ludności. W kwestii najbardziej kluczowych zasobów należy rozważyć wcześniejsze ustalenie umów ramowych. Porozumienia lub umowy mogą dotyczyć dodatkowych zasobów mieszkaniowych, które będą gotowe do wykorzystania w dokładnie określonych okolicznościach (tj. od momentu wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej). To rozwiązanie zależy od sytuacji w kraju oraz systemów recepcji – obowiązek stosowania procedur przetargowych, możliwości finansowe itd.

Zaleca się także, aby zaangażowanie w planowanie nowych ośrodków recepcyjnych uzyskiwano na jak najwcześniejszym etapie. W działaniu tym powinny uczestniczyć również lokalne organy ścigania, służba zdrowia oraz organizacje działające w społeczności lokalnej.

### Dobre praktyki

Za dobrą praktykę uznaje się korzystanie ze środków ustanowionych przez organy recepcyjne w celu rozwiązania sytuacji zwiększonego napływu ludności, aby zwiększyć ogólne przygotowanie społeczeństwa poprzez zapewnianie środków do opanowania sytuacji nadzwyczajnych, które wymagają rozwiązań w kwestii zakwaterowania dużej liczby osób (ewakuacje itd.). W państwie UE+ korpus obrony cywilnej jest odpowiedzialny za przechowywanie i utrzymywanie namiotów i łóżek przeznaczonych przez organy recepcyjne do zakwaterowania osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej oraz odpowiada za rozstawienie namiotów i, jeżeli zachodzi konieczność, zarządza również obozowiskiem namiotów do czasu przybycia na miejsce właściwego zarządcy. W zamian namioty są udostępniane korpusowi obrony cywilnej do wykorzystania w krajowych sytuacjach wyjątkowych i tym samym do zwiększenia ogólnego krajowego poziomu gotowości. Takie podwójne wykorzystanie i związane z nim korzyści mogą także pomóc legitymizować koszty środków gotowości, które w innym przypadku nie miałyby uzasadnienia.

- **Społeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze**

W kontekście wczesnego zaangażowania należy zwrócić uwagę na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które posiadają uprawnienia w zakresie pomocy humanitarnej i praw obywatelskich. Podczas tworzenia umów kwestią priorytetową powinno być skuteczne zarządzanie dostępem do wnioskodawców ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej poprzez opisanie ról i funkcji, jakie może objąć organizacja, oraz tego, w jaki sposób organ recepcyjny będzie koordynował działanie. Umowy takie powinny także obejmować kwestie kontroli personelu i podpisania kodeksu postępowania przez wszystkie osoby, które mają bezpośredni kontakt z wnioskodawcami ubiegającymi się o przyznanie ochrony międzynarodowej, zwłaszcza dotyczy to dzieci i innych osób o specjalnych potrzebach.

Podczas opracowywania planu kryzysowego bardzo pomocne może być uzyskanie wsparcia od społeczeństwa obywatelskiego (NGO, wolontariusze, grupy mniejszości narodowych itd.). Odpowiednia komunikacja społeczna dotycząca zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w gromadzenie dóbr lub świadczenie usług może w rezultacie prowadzić do stworzenia bazy danych potencjalnych usług wsparcia (tłumaczenia, mediacja kulturowa, mentoring itd.) i zebrania środków (np. ubrania, zabawki, inne darowizny), a także zwiększenia zasobów mieszkaniowych (na przykład kontakt z właścicielami, którzy są skłonni wynająć swoje domy lub wskazanie potencjalnych budynków mieszkalnych). Ważna jest wyważona komunikacja pozwalająca uniknąć przytłaczających darowizn lub wrażeń, że sytuacja wydostała się spod kontroli.

Na tym etapie może powstać lista zainteresowanych stron zawierająca wszystkie potencjalne organizacje (NGO, organy krajowe i samorządy terytorialne, przedsiębiorstwa, wolontariusze itd.), które mogą przyczynić się do zaspokojenia potrzeb w zakresie recepcji.



### 3. Etap reakcji i realizacji

- **Organy rozstrzygające i władze migracyjne**

Przedmiotowy etap przewiduje wdrożenie przygotowanych środków zgodnie z systemem wczesnego ostrzegania. Statystki wydane przez krajowe organy rozstrzygające i władze migracyjne są ważnym źródłem pozwalającym oszacować wymogi w zakresie zdolności recepcji. Ponadto można wykorzystać informacje dostarczone przez instytucje europejskie i inne państwa UE+. W idealnym przypadku wdraża się system w celu monitorowania wartości progowych, który służy za system wczesnego ostrzegania (por. rozdział C) i może wskazywać, czy należy podjąć specjalne środki.

Po uruchomieniu planu kryzysowego należy organizować regularne spotkania z organami ds. udzielania ochrony międzynarodowej i migracji w celu informowania ich o sytuacji w zakresie recepcji i jej oczekiwanym rozwoju. Działanie to tworzy orientację sytuacyjną, zatem zwiększy się prawdopodobieństwo spójnych działań organów recepcyjnych i rozstrzygających oraz władz migracyjnych.

- **Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych**

Należy zainicjować koordynację zewnętrzną na odpowiednim **poziomie**. Zaleca się, aby początkowe spotkania obejmowały wyższe poziomy we właściwych organizacjach; należy także wyraźnie określić uprawnienia działań koordynacyjnych oraz zakres ich działalności.

Należy zadbać, aby miejsca spotkań i inne środki koordynacji zostały wdrożone zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami oraz aby konieczne zmiany w procedurach zostały wyjaśnione na odpowiednich poziomach każdej organizacji.

Zaleca się przeprowadzanie **regularnych spotkań** z udziałem głównych podmiotów zaangażowanych w obsługę procesów związanych z wnioskodawcami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej w sytuacji zwiększonego napływu ludności. Regularne spotkania powinny być organizowane na podstawie takich informacji, jak: ustalona z wyprzedzeniem lista uczestników, stałe punkty porządku obrad, przygotowana i ujednolicona sprawozdawczość w zakresie kluczowych informacji, np. liczby osób nowo przybyłych, narodowości tych osób, liczby rezydentów w ośrodkach recepcyjnych oraz danych na temat czasu rozpatrywania wniosków i rozmiaru zaległości dotyczących działań kluczowych dla procedury udzielania ochrony międzynarodowej. Taki przegląd kluczowych informacji można uzyskać poprzez pozyskiwanie niezbędnych informacji ze wspólnej bazy danych przed spotkaniem, jeżeli jest to możliwe, albo w ramach ustalenia, zgodnie z którym każdy organ dostarcza podczas spotkania kluczowe informacje dotyczące obszaru, za które jest odpowiedzialny.

#### Dobre praktyki

Często zaleca się wymianę łączników między organami, które współpracują na wielu poziomach, ponieważ taki układ zapewnia filtrowanie właściwych informacji oraz zrozumienie ich przez odbiorcę w odpowiednim kontekście. Łącznicy zapewniają również, aby informacje zostały przekazane właściwym osobom na odpowiednich poziomach oraz aby zostały przez nie odebrane.

Koordynację na szczeblu lokalnym i na poziomie operacyjnym należy rozpocząć po przyznaniu przez szczebel centralny jasno określonych uprawnień wszystkim zaangażowanym organom, a wraz z uprawnieniami należy zapewnić właściwe wytyczne dotyczące takiej koordynacji. Zaleca się, aby takie wytyczne pozostawiały konieczne pole manewru i możliwość dostosowania na szczeblu lokalnym.

Należy przyznać wysoki priorytet wczesnemu zaangażowaniu na odpowiednim poziomie innych władz państwowych, które są istotne na **poziomie strategicznym**. Początkowo należy skupić się na ustanowieniu wspólnej orientacji sytuacyjnej oraz określeniu, jak właściwe organy mogą pomóc w rozwiązaniu sytuacji. Strategie dotyczące sytuacji, które wypracowano podczas takiej koordynacji, należy następnie zastosować przy wykorzystaniu ustalonych wcześniej środków koordynacji.

W tym kontekście zaleca się jak najwcześniejsze wdrożenie procedur koordynacji z **lokalnymi organami ścigania** w odniesieniu do ośrodków recepcyjnych, szczególnie w przypadku planowanych lub nowo utworzonych

ośrodków. Należy również poświęcić dużo uwagi współpracy w zakresie oceny zewnętrznych zagrożeń wobec ośrodków recepcyjnych i tymczasowych zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym. Zaleca się przyznanie priorytetowego znaczenia wdrożeniu ustaleń dotyczących stałego informowania odpowiednich **krajowych organów bezpieczeństwa** o nowo przybyłych osobach ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, aby zapewnić zdolność tych organów do analizy struktury grupy przybyłych osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej oraz aby uzyskać informacje na temat osób wymagających uwagi.

- **Spółeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze**

Zaleca się, aby w sytuacji zwiększonego napływu ludności organy recepcyjne zaplanowały najwcześniej jak to możliwe wspólne posiedzenie z udziałem najważniejszych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zaleca się, aby pierwsze spotkanie zostało przeprowadzone na wysokim szczeblu we wszystkich organizacjach oraz aby jego tematem przewodnim była identyfikacja obszarów, w których organizacje humanitarne mogą najskuteczniej pomóc, oraz ustanowienie ogólnych ram dalszej współpracy.

Każde działanie, które organizacje humanitarne wykonują wobec wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, powinno być skoordynowane tak ściśle, jak to możliwe. Problemy związane z pełnioną rolą i funkcjami organizacji należy zidentyfikować możliwie jak najwcześniej, a także należy rozwiązać je za pośrednictwem wcześniej ustalonych środków koordynacji (np. regularne spotkania). Zaleca się poświęcenie specjalnej uwagi monitorowaniu pracowników humanitarnych, którzy mają kontakt z dziećmi i innymi osobami w trudnej sytuacji.

Zaleca się, aby organy recepcyjne, partnerzy operacyjni lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego w sposób aktywny zarządzały dostępem wolontariuszy do osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej znajdujących się w ośrodkach recepcyjnych i tymczasowych, a także regulowały ten dostęp, zwracając uwagę na zachowanie komplementarności i unikanie powielania działań. Ma to szczególne znaczenie w związku z ich dostępem do dzieci i innych grup szczególnie wrażliwych.

Kwestia dostępu wolontariuszy do tych osób może zostać uregulowana przez organy recepcyjne albo w ramach zorganizowanej współpracy z organizacjami humanitarnymi. Jeżeli jest to możliwe w kontekście krajowym, zaleca się stosowanie wariantu obejmującego zarządzanie poprzez zorganizowaną współpracę z odpowiedzialnymi organizacjami humanitarnymi, najlepiej w ramach porozumienia, w którym wolontariuszy kieruje się do takich organizacji. W ramach takiego porozumienia organizacja humanitarna może przeprowadzać szkolenia i instruować na temat ról.

Jeżeli organ recepcyjny korzysta z usług wolontariuszy w sposób bezpośredni, zaleca się, aby specjalnie przeznaczony do tego personel był odpowiedzialny za przedstawienie kodeksu postępowania i przeprowadzenie szkoleń oraz doprecyzowanie zadań, koordynację wkładu wolontariuszy oraz zarządzanie ich dostępem do wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej przebywających w ośrodkach.

Zaleca się, aby na szczeblu centralnym aktywnie monitorować szkolenia i korzystanie z usług wolontariuszy oraz kwestię tego, czy na szczeblu lokalnym zapewniono jasne wytyczne dotyczące korzystania z takich usług.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

- **Organy rozstrzygające i władze migracyjne**

Planowanie kryzysowe powinno obejmować wszystkie kwestie związane z procedurą udzielania ochrony międzynarodowej oraz wychodzić poza bariery między organami. Na tym etapie zaleca się przeprowadzenie przeglądu zarówno z organami rozstrzygającymi, jak i organami recepcyjnymi. Przegląd ma na celu określenie, które środki działały wystarczająco, a które środki należy dostosować, aby być przygotowanym na nową sytuację wyjątkową.

W przypadku ograniczenia zdolności recepcyjnych pozostaje wyraźny związek pomiędzy procesem decyzyjnym a zdolnością recepcyjną. Można dokonać ustaleń mających na celu ułatwienie zamknięcia ośrodków recepcyjnych. Organy rozstrzygające mogą przypisywać priorytetowe znaczenie poszczególnym przypadkom, aby zapewnić odpływ ludności i umożliwić szybkie zamknięcie ośrodków. Ma to na celu uniknięcie niepotrzebnego przemieszczania osób w ramach sieci recepcyjnej.

W kontekście zmiany zdolności recepcji po okresach zwiększonego napływu ludności należy rozważyć wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych przez inne państwo UE+, które nadal potrzebuje dodatkowej zdolności recepcyjnej, zamiast uznać zamknięcie ośrodka recepcyjnego za jedyną możliwość. Można utworzyć wspólne zasoby mieszkaniowe w różnych państwach UE+, aby pozwolić organom krajowym na omówienie kwestii możliwego transgranicznego wykorzystania takich zasobów.

### Dobre praktyki

Państwo UE+ korzysta z ośrodka recepcyjnego w państwie sąsiadującym, aby przyjmować wnioskodawców w czasie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy czym pozostaje w pełni odpowiedzialne za procedurę udzielania ochrony międzynarodowej i finansowanie zakwaterowania w tym czasie.

- **Partnerzy operacyjni ds. recepcyjnych**

Na etapie przeglądu i dostosowania organy recepcyjne powinny podjąć inicjatywę mającą na celu ocenę działań koordynujących z odpowiednimi podmiotami zewnętrznymi, identyfikację kwestii wymagających poprawy oraz współpracę w opracowaniu środków pozwalających na skorygowanie niedociągnięć. Wszystkie kluczowe podmioty rządowe mogą przeprowadzić taką wspólną ocenę dwustronnie lub zbiorowo. Wnioski z takich ocen mogą posłużyć za podstawę do późniejszej weryfikacji planowania kryzysowego w zaangażowanych organach.

Podobnie jak podmioty na szczeblu krajowym, wszystkie podmioty zaangażowane chociaż w najmniejszym stopniu w podejmowanie działań w odpowiedzi na sytuację zwiększonego napływu ludności powinny zostać zaangażowane w proces gromadzenia ogólnych wniosków, który ma na celu zebranie informacji na temat pozytywnych aspektów związanych z wdrażaniem planu kryzysowego, a także na temat kwestii, którym należy poświęcić więcej uwagi w przyszłym planowaniu kryzysowym.

### Dobre praktyki

Wykorzystanie oprogramowania do przeprowadzania badań może znacząco zmniejszyć koszty związane z pozyskiwaniem informacji zwrotnych od wielu podmiotów i zainteresowanych stron. Takie systemy badań mogą także znacznie skrócić czas poświęcony na przetwarzanie, opracowywanie i przedstawianie wyników takiego badania. To samo oprogramowanie można również wykorzystać w następnym kroku, aby uzyskać informacje zwrotne na temat zaproponowanych środków opracowanych w celu skorygowania niedociągnięć i wad.

Przegląd i dostosowanie planu kryzysowego można następnie przeprowadzić w ramach konsultacji z tymi wszystkimi podmiotami, których dotyczy sytuacja, przy czym podmioty te należy odpowiednio poinformować o działaniach, jakich będzie się od nich oczekiwać w przyszłości, w sytuacjach, w których wymagane będzie wdrożenie planu kryzysowego.

- **Spółeczeństwo obywatelskie, inne organy i wolontariusze**

Po opanowaniu sytuacji zwiększonego napływu ludności organy recepcyjne powinny ocenić wartość pracy wolontariuszy. W ocenie należy wskazać słabe strony związane z korzystaniem z usług wolontariuszy oraz odpowiednie środki zapewniające, aby w przyszłości mogli oni wnieść odpowiedni wkład, jak również należy odpowiednio dostosować plan kryzysowy. OrganY recepcyjne mogą także rozważyć wykorzystanie ankiet, aby otrzymać informacje zwrotne bezpośrednio od wolontariuszy, lub rozważyć pozyskiwanie informacji zwrotnych od wolontariuszy poprzez właściwe organizacje humanitarne, z którymi byli oni związani.

## H. Zarządzanie budżetem i zasoby finansowe

### 1. Wprowadzenie

Wszystkie organy recepcyjne państw UE+ mają do dyspozycji budżet przygotowany na podstawie prognozy na nadchodzący okres. Dokładność prognozy dotyczącej napływu, odpływu, liczby zajętych miejsc w ośrodkach recepcyjnych i wymaganego wykorzystania określa dokładność wymaganego budżetu.

W planowaniu kryzysowym organy recepcyjne przygotowują się jednak na sytuację, które zwykle nie zostały przewidziane. Jeżeli sytuacja ta ma wpływ na cały system recepcyjny lub na większość okresu budżetowego, prognozowany budżet najprawdopodobniej nie odpowiada potrzebom finansowym w zakresie zorganizowania wymaganej zdolności recepcyjnej.

Budżet, lub raczej jego brak, może stanowić główną przeszkodę uniemożliwiającą organom recepcyjnym wykonanie planu kryzysowego. Podmioty zarówno na rynku prywatnym, jak i publicznym nie będą oferować swoich dóbr lub usług, jeżeli nie mają gwarancji płatności w rozsądnym czasie.

Można podjąć różne środki umożliwiające likwidację potencjalnych przeszkód przed wystąpieniem nieprzewidzianej sytuacji.

### 2. Etap przygotowania i opracowania

- **Budżetowanie w oparciu o scenariusz**

Większość organów publicznych lub spółek prywatnych uważa, że budżetowanie stanowi ogromne wyzwanie nawet w stabilnych warunkach. W **warunkach niestabilnych**, kiedy prognozy zmieniają się z tygodnia na tydzień, opracowanie rzetelnego budżetu na dłuższy okres w przyszłości (np. następny rok budżetowy) jest bardzo trudne. Takie niestabilne warunki dotyczą organów recepcyjnych z powodu problemu z przewidzeniem przyszłego napływu ludzi. Zaawansowane monitorowanie i analizy odpowiednich napływających danych mogą zwiększać wiarygodność przewidywań i prognoz budżetowych, jednak osiągnięcie całkowitej pewności nie jest możliwe.

Jedną z możliwości radzenia sobie z niepewnością jest wyznaczenie budżetu w oparciu o **najbardziej pesymistyczny scenariusz**. Oznacza to, że należy wziąć pod uwagę pewien **marginę błędów** na pokrycie kosztów nieoczekiwanego zdarzenia. Z drugiej strony, budżetowanie oparte na **najlepszym możliwym scenariuszu** jest bardziej ryzykowne.

Ostatecznie chodzi o zapewnienie sobie **odpowiedniego zabezpieczenia na wypadek nieoczekiwanego zdarzenia**. Tak jak osoby fizyczne na co dzień ubezpieczają się od ryzyka wystąpienia zdarzeń nieprzewidzianych, organ recepcyjny może ubezpieczyć się od ryzyka zwiększonego napływu. Najważniejszą kwestią w tym przypadku jest to, jaką kwotę organ recepcyjny jest skłonny zapłacić, aby uchronić się przed ryzykiem zwiększonego napływu. Zależy to w dużej mierze od prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, które różni się znacząco w poszczególnych państwach. Ponadto zależy to również od pożądanego stopnia ochrony – całkowitego lub częściowego – jaki organ chce uzyskać, który zależy z kolei w dużym stopniu od dostępnego budżetu danego państwa. Ponieważ środki w budżecie nie są nieograniczone, organ recepcyjny nie powinien być nadmiernie ubezpieczony, czyli posiadać tzw. nadmiernego ubezpieczenia, przy uwzględnieniu zasady, że rząd powinien wykorzystywać pieniądze podatników w rozsądny sposób.

### Dobre praktyki

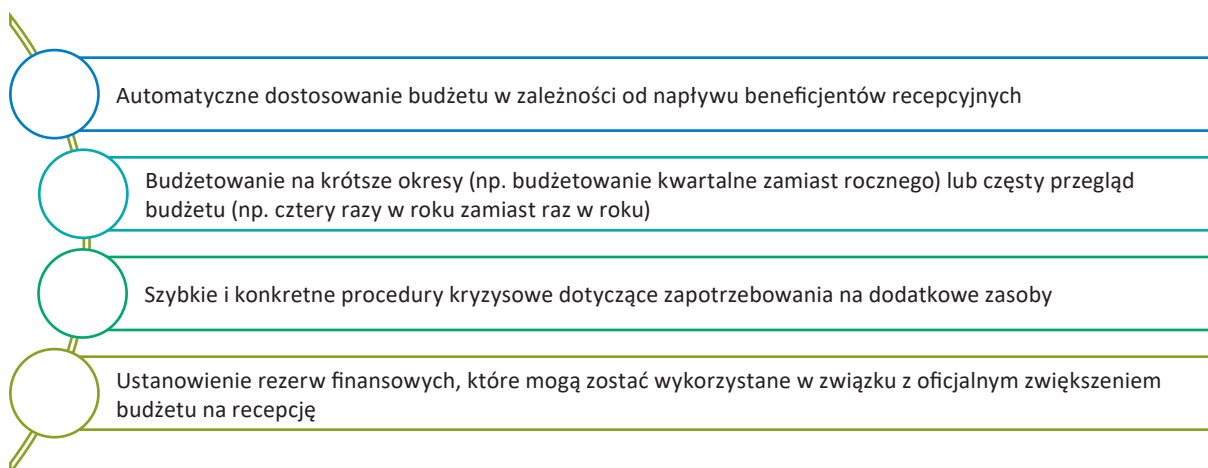
Utrzymywanie wysokiego wskaźnika przyjęcia bez posiadania mechanizmu, który pozwala szybko zwiększyć zasoby mieszkaniowe w ujęciu ogólnym, jest bardzo ryzykowne.

Biorąc to pod uwagę, z punktu widzenia ubezpieczeń względnie dobre i skuteczne zabezpieczenie przez ryzykiem zwiększonego napływu stanowią **dotatkowe miejsca, które nie są wykorzystywane, ale mogą zostać szybko udostępnione** (por. rozdział I – Zasoby mieszkaniowe). Miejsca te są tańsze niż miejsca, które są ciągle wykorzystywane, lecz dają niemal takie same gwarancje (pod warunkiem, że istnieją wystarczające elastyczne mechanizmy pozwalające szybko dostosować budżet po tym, jak miejsca zostaną udostępnione i zaczną funkcjonować).

**Utrzymanie większej liczby personelu lub rezerw rekrutacyjnych do obsługi spraw** w przypadku nagłego wzrostu napływu jest często skuteczniejsze niż utrzymanie zdolności recepcyjnej, ponieważ jej koszt jest na ogół wyższy niż koszt obsługi spraw (szczególnie na etapie reakcji i realizacji). Ten typ ubezpieczenia zapewnia także dodatkową korzyść, jaką jest możliwość utrzymania zdolności recepcyjnej na bardziej stabilnym poziomie, dzięki czemu jest możliwe bardziej zrównoważone inwestowanie w infrastrukturę (np. prace renowacyjne na rzecz podniesienia jakości budynku) i personel (np. szkolenia). Znaczne wahania zdolności recepcyjnej oznaczają stratę wielu tych zasobów materialnych i niematerialnych.

- **Przewidywanie elastyczności budżetowej**

Uwzględniając trudność tworzenia prognoz budżetowych w dziedzinie recepcji, stosowanie tradycyjnej procedury budżetowej może być bezproduktywne. Zaleca się zatem przewidzenie wystarczająco elastycznych mechanizmów pozwalających na dostosowanie budżetu do nowych okoliczności. Tymi mechanizmami mogą być:



Ryzykiem braku takich mechanizmów elastyczności jest niezdolność organów recepcyjnych do podjęcia zobowiązań prawnych wobec partnerów, którzy prowadzą ośrodki recepcyjne lub organizują recepcję. Może to doprowadzić do straty cennego czasu, chyba że partnerzy są w stanie płacić z góry na własne ryzyko lub na podstawie zobowiązania.

- **Przygotowanie skutecznych strategii**

Na etapie przygotowania i opracowania organy recepcyjne powinny uwzględniać takie strategie, aby oszczędzić środki pieniężne na etapie reakcji i realizacji. Z punktu widzenia gotowości lepiej jest dostosowywać rozmiar ośrodków recepcyjnych niż budować nowe ośrodki lub likwidować je, ponieważ w tym przypadku wydatki są wyższe.

Prawo podaży i popytu ma zastosowanie także do recepcji. Jeżeli popyt jest znacznie wyższy niż podaż, ceny szybko wzrosną lub wydłuży się czas dostawy. W okresie zwiększonego napływu w UE w 2015 r. różne państwa UE+ zmagaly się z niedoborami kontenerów, łóżek, materaców itd. Spowodowało to wzrost cen i wydłużenie czasu dostawy.

Jedną z możliwych strategii działania może być zgromadzenie rezerw strategicznych potrzebnych produktów. Oczywiście powinno się zestawić koszt zarządzania zapasami (magazynowanie, zabezpieczenie, kontrola itd.) z możliwymi korzyściami.

Inną skuteczną strategią jest szukanie korzyści „skali” poprzez współdzielenie zapasów z innymi podmiotami publicznymi lub prywatnymi, które potrzebują tych samych produktów (na przykład współdzielenie zapasów produktów podstawowej potrzeby, takich jak łóżka i koce, z organizacjami humanitarnymi, które udzielają pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych).

- **Identyfikacja dostępnych europejskich lub narodowych funduszy pomocy**

Użyteczne może być przeprowadzenie kwerendy na temat różnych funduszy na poziomie narodowym i europejskim, które udzielają pomocy finansowej w sytuacjach wyjątkowych, oraz stworzenie wykazu takich funduszy, jak również opracowanie procedur otrzymywania tej pomocy finansowej, by oszczędzić czas na etapie reakcji i realizacji.

Jednymi z ważniejszych europejskich instrumentów finansowania oraz wsparcia są:

- Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI),
- Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, finansowy instrument wspierania w zakresie granic zewnętrznych i wiz (Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy),
- instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych,
- Unijny Mechanizm Ochrony Ludności.

Więcej informacji można znaleźć pod adresem: [https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en)

### 3. Etap reakcji i realizacji

Opracowanie prognozy budżetowej dotyczącej przyjmowania uchodźców jest trudne nawet w normalnych okolicznościach, a staje się jeszcze bardziej skomplikowane w czasie zwiększonego napływu ludności. W związku z tym przydatne może być zwiększenie częstotliwości opracowywania prognoz budżetowych.

Należałoby wprowadzić **skuteczny mechanizm monitorowania** w celu monitorowania wydatków oraz potrzeb finansowych w czasie rzeczywistym, jak również po to, aby mierzyć wpływ wdrażania planu kryzysowego na budżet.

Takie analizy finansowe można wykorzystać, by motywować i uzasadniać dodatkowe wymagania budżetowe dla organów recepcyjnych oraz by motywować i uzasadniać użycie mechanizmów elastyczności budżetowej istniejących w państwach UE+, których dotyczy sytuacja.

Wydatki nadzwyczajne na recepcję mogą mieć znaczący wpływ na budżet państwa oraz na spełnienie wymogów **paktu stabilności i wzrostu** przez państwa UE+. Pakt stabilności i wzrostu ma na celu zapobieganie nadmiernemu deficytowi budżetowemu lub nadmiernym obciążeniom dla długu publicznego oraz ich korygowanie. W ostatnim okresie zwiększonego napływu ludności Komisja Europejska (KE) zobowiązała się do zapewnienia w ramach paktu odpowiedniej swobody działania, aby odnieść się do „nadzwyczajnych zdarzeń pozostających poza kontrolą państw UE+”, które mają znaczący wpływ na ich finanse publiczne. Państwa UE+ mogą przedłożyć **Komisji specjalny wniosek** o uwzględnienie nadzwyczajnych środków dodatkowych przeznaczonych na udzielenie pomocy wnioskodawcom.

Na etapie reakcji i realizacji kluczowa jest szybkość. Aby otrzymać niezbędne zasoby w odpowiednim czasie, tempo zawierania umów musi być dużo szybsze niż w normalnych okolicznościach. W tych okolicznościach istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia błędów i omyłek w procedurze. Ze względów związanych z kontrolą finansową oraz audytem bardzo ważne jest, aby śledzić nieprawidłowości proceduralne i finansowe występujące w zamówieniach na usługi i dostawy (zob. również sekcja H dotycząca zamówień) oraz zapewnić odpowiedni czas po zakończeniu kryzysu na korektę tych błędów administracyjnych.

#### 4. Etap przeglądu i dostosowania

Ten etap należy wykorzystać na **ocenę** oraz niekiedy na **dostosowanie** prognozowania budżetowego, istniejących mechanizmów elastyczności, jak również na podjęcie decyzji w sprawie nowej równowagi w polityce ubezpieczeniowej.

Należy go także wykorzystać na **usunięcie nieprawidłowości proceduralnych i finansowych**, które wykryto na etapie wdrażania i które nie mogły być usunięte natychmiast.

Zaleca się powiązanie budżetu recepcyjnego z szacowanym czasem rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz z profilami i potrzebami beneficjentów recepcyjnych.

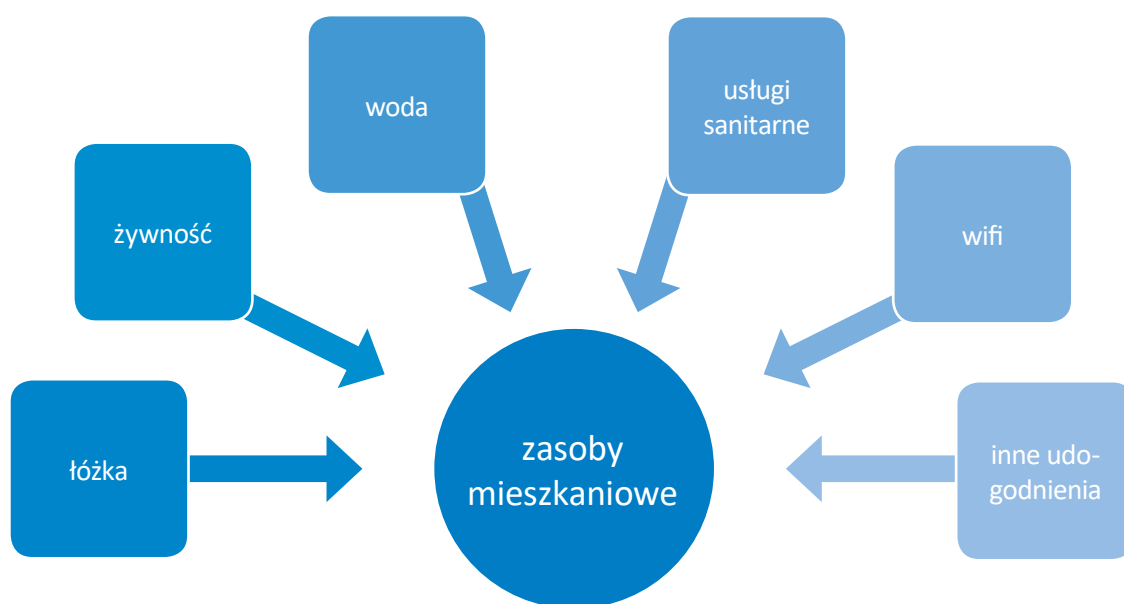
## I. Zasoby mieszkaniowe

### 1. Wprowadzenie

Zakwaterowanie wnioskodawców stanowi jedno z największych wyzwań z zakresu planowania kryzysowego. W przypadku nagłego wystąpienia dodatkowego zapotrzebowania na zakwaterowanie znalezienie wystarczającej liczby miejsc, których jakość będzie akceptowalna, jest trudne i zwykle droższe. Istotne jest zatem, aby być przygotowanym.

#### Definicje:

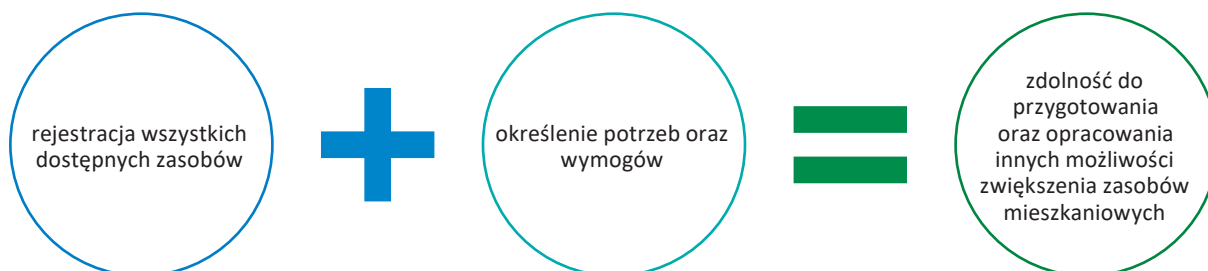
W niniejszej sekcji termin **zasoby mieszkaniowe** oznacza więcej niż sam budynek, co ilustruje poniższy schemat (więcej o logistyce w rozdziale J – Zarządzanie zasobami).



**Dodatkowe zasoby mieszkaniowe** oznaczają wolne zasoby mieszkaniowe – które albo są zasobami własnymi, albo można je pozyskać poprzez zaangażowanie usługodawcy zewnętrznego – jakie organy recepcyjne mogą mieć do swojej dyspozycji w krótkim czasie.

### 2. Etap przygotowania i opracowania

Na tym etapie organ recepcyjny może przygotować się na działania konieczne, aby szybko **zwiększyć** zasoby poprzez kompleksowy system **rejestracji** wszystkich dostępnych zasobów mieszkaniowych, jak również przez jednoznaczne **określenie** zdolności reagowania przez system recepcyjny.





- **Zapewnienie bieżącej rejestracji dostępnych zasobów mieszkaniowych**

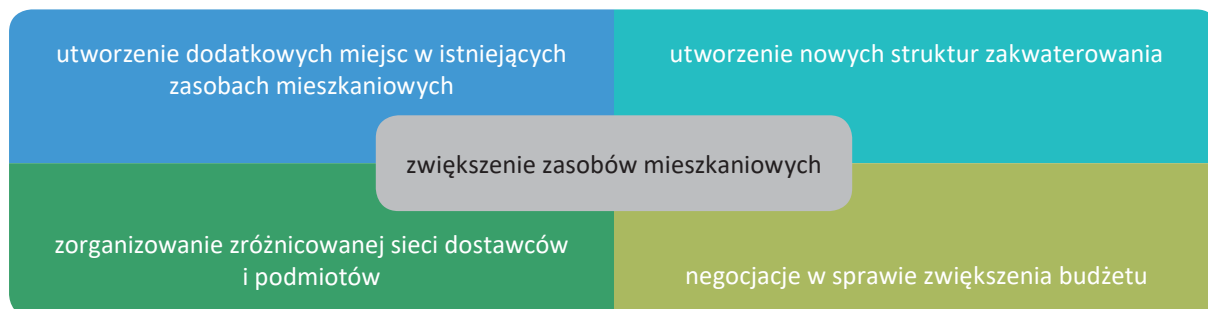
Rejestracja dostępnych zasobów mieszkaniowych i obłożenia jest niezbędna dla efektywnego wykorzystania istniejących zasobów, planowania dodatkowych zasobów mieszkaniowych oraz zaspokojenia potrzeb osób o szczególnych potrzebach w zakresie recepcji. W czasie zwiększonego napływu ludności ważne jest, by każda osoba w systemie recepcyjnym została zarejestrowana, najlepiej w dostępnym systemie scentralizowanym lub zdecentralizowanym. Byłby on przydatny również, aby ułatwić przeprowadzanie rozmów z osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową (zob. rozdział G pkt 2 dotyczący koordynacji z organem rozstrzygającym). W celu utrzymania możliwości rejestracji w czasie zwiększonego napływu ludności mogą być potrzebne dodatkowe zasoby ludzkie (zob. także rozdział K – Zasoby ludzkie). Poświęcenie dodatkowej uwagi w procesie identyfikacji i rejestracji na początku napływu procentuje w późniejszym czasie.

- **Określenie zapotrzebowania na dodatkowe zasoby mieszkaniowe i związanych z nimi wymogów**

**Określenie zapotrzebowania** na dodatkowe zasoby mieszkaniowe jest wynikiem oceny dynamiki napływu i odpływu ludności:

- kiedy napływ zwiększa się, a odpływ jest stabilny, potrzeba większych zasobów mieszkaniowych i *vice versa*;
- kiedy podjęcie decyzji w kwestii procedury ochrony międzynarodowej zajmuje więcej czasu, wnioskodawcy przebywają dłużej w ośrodku recepcyjnym (zob. rozdział G pkt 2 na temat koordynacji zewnętrznej / organów rozstrzygających i władz migracyjnych);
- czas potrzebny na znalezienie innych rozwiązań mających na celu zwiększenie zasobów mieszkaniowych.

Na podstawie dostępnych zasobów mieszkaniowych oraz określonej zdolności do reagowania celem tego etapu jest rozwinięcie różnych **możliwości**, aby zwiększyć zasoby mieszkaniowe.



**Liczba** możliwych do utworzenia dodatkowych zasobów mieszkaniowych zależy od:

- dostępnych środków budżetowych;
- kosztów dodatkowych zasobów mieszkaniowych.

✓ Należy pomyśleć o możliwości natychmiastowego wykorzystania i pewności posiadanych dodatkowych zasobów mieszkaniowych i na tej podstawie opracować portfolio.

Niektóre środki pozwalają na **pewne i natychmiastowe** zwiększenie zasobów mieszkaniowych; takim środkiem jest na przykład zwiększenie zasobów w ramach istniejącego ośrodka recepcyjnego, gdy inne środki mogą być zostać uruchomione dopiero w dłuższej perspektywie lub mogą być mniej pewne. Poleca się zastosowanie połączenia dostępnych środków pewnych i mniej pewnych, jak również środków natychmiastowych i mniej pilnych.

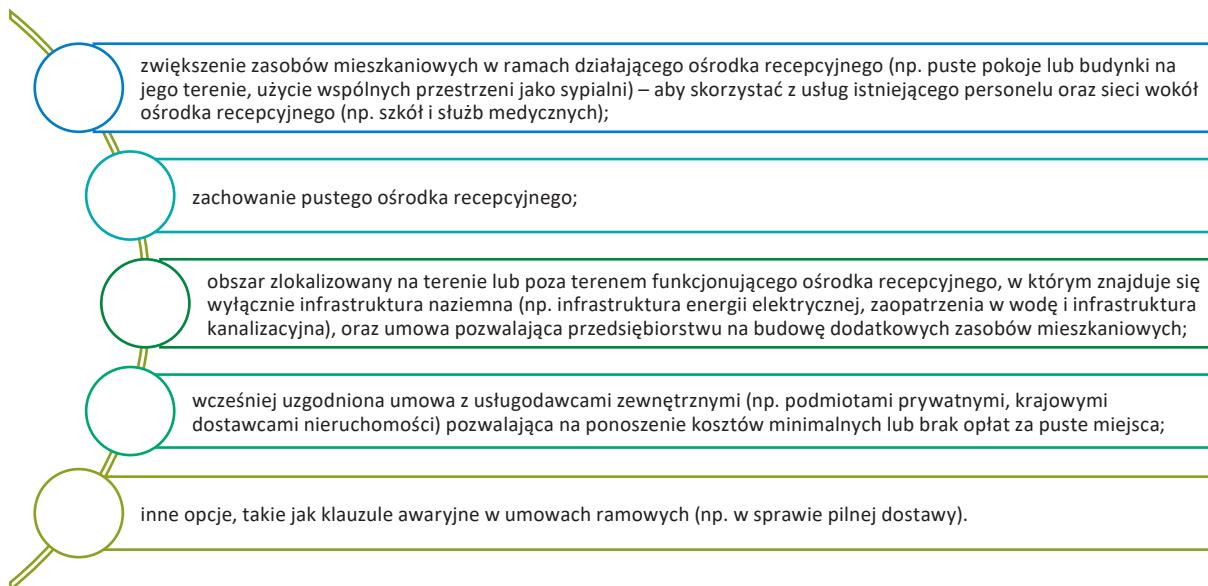
W ramach dodatkowych zasobów mieszkaniowych należy zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia dodatkowych lub specjalnych zasobów mieszkaniowych wnioskodawcom o **szczególnych potrzebach**. Istnieje prawdopodobieństwo, że kiedy na przykład rośnie ogólny napływ ludności, zwiększa się również napływ osób o szczególnych potrzebach.

W zależności od sytuacji w państwie UE+ należy również rozważyć **rozmieszczenie geograficzne** dodatkowych zasobów mieszkaniowych. W przypadku niektórych państw UE+ korzystne może być zorganizowanie dodatkowych zasobów mieszkaniowych w pobliżu granic; w przypadku innych – zorganizowanie dodatkowych zasobów

mieszkaniowych w pobliżu miejsc, gdzie przeprowadza się procedurę ochrony międzynarodowej, a w przypadku jeszcze innych – istotne jest zrównoważone rozmieszczenie geograficzne. Jak wspomniano powyżej, warto przeanalizować możliwość wymiany zasobów mieszkaniowych między państwami UE+.

- **Tworzenie dodatkowych zasobów mieszkaniowych**

Jak określono we wprowadzeniu, dodatkowe zasoby mieszkaniowe mogą przybierać różne **formy**:



### Dobre praktyki

W celu założenia ośrodków recepcyjnych należy przygotować niezbędne zezwolenia na uruchomienie nowych zasobów mieszkaniowych, aby zaoszczędzić czas lub uzgodnić ogólny wyjątek w przypadku wystąpienia sytuacji zwiększonego napływu ludności.

Należy upewnić się, aby (publiczni i prywatni) usługodawcy (np. szkoły, catering, służby medyczne, policja itd.) z najbliższej okolicy zostali poinformowani o możliwości wykorzystania dodatkowych zasobów mieszkaniowych i przygotowani na taką ewentualność.

- **Dodatkowe zasoby mieszkaniowe – zarządzanie i planowanie**

Zaleca się ustanowienie dynamicznego **systemu zarządzania** dostępnymi dodatkowymi zasobami mieszkaniowymi **oraz monitorowania** tych zasobów (np. rejestru wszystkich lokalizacji pod względem konkretnych elementów: dostępności, ceny, liczby osób, które można zakwaterować, jakości, przydatności pod względem szczególnych potrzeb w zakresie recepcji).

✓ **Kwestię potencjału do zwiększenia lub zmniejszenia zasobów należy wziąć pod uwagę na etapie otwarcia.**

Należy **wyznaczyć priorytety** w odniesieniu do możliwości zwiększenia lub zmniejszenia skali zakwaterowania. W ramach planowania kryzysowego należy z wyprzedzeniem poinformować podmioty o działaniach, które będą musiały wykonać, oraz o tym, kiedy będą musiały to zrobić. W zależności od liczby miejsc, na jakie jest zapotrzebowanie, oraz tempa, w jakim te miejsca są potrzebne, środki można zastosować jeden po drugim lub jednocześnie.

- **Przygotowanie do nabycia nowych zasobów mieszkaniowych**

### Procedura

#### Narzędzia służące przygotowaniu do szybkiego nabycia nowych zasobów mieszkaniowych:

- listy kontrolne na potrzeby nabywania nowych ośrodków (standardy jakości, odpowiednie kryteria bezpieczeństwa, infrastruktura oraz dostępność usług)
- przejrzysta procedura służąca zatwierdzeniu nowych lokalizacji
- umowy standardowe.

W przypadku, gdy przygotowane dodatkowe zasoby mieszkaniowe nie wystarczają, prawdopodobnie konieczne będzie ich zwiększenie poprzez nabycie nowych lokalizacji. Aby w razie potrzeby **działać szybko**, zaleca się wcześniejsze przygotowanie: list kontrolnych do nabywania nowych obiektów (np. standardy jakości, kryteria bezpieczeństwa, infrastruktura, dostępność usług itd.) i dostępnych umów standardowych oraz posiadanie przejrzystej procedury służącej zatwierdzeniu nowej lokalizacji.

### Ustanowienie sieci dostawców i innych podmiotów

Posiadanie dobrej sieci dostawców zasobów mieszkaniowych może pomóc przyspieszyć nabycie nowej kwatery. Oznacza to, że – nawet w czasie stosunkowo niewielkich wahań obciążenia – sieć dostawców trzeba informować o sytuacji i oczekiwaniach, tak aby w razie potrzeby mogli działać szybko. Oczekiwania te mogą być już uporządkowane w postaci umów w sprawie zamówień publicznych (przetargowych) (por. rozdział H pkt 2 ppkt 1).

## 3. Etap reakcji i realizacji

Na tym etapie pojawia się nagle potrzeba dodatkowych zasobów mieszkaniowych. W niniejszej sekcji omówiono **możliwości zwiększenia** zasobów mieszkaniowych oraz możliwości **zmniejszenia zapotrzebowania na zasoby mieszkaniowe**. Niektóre z możliwych środków wymieniono poniżej.

#### Podwyższenie wskaźnika zakwaterowania w systemie recepcyjnym

- Należy poinformować podmioty o sytuacji zwiększonego napływu ludności i pilnym zapotrzebowaniu na zasoby mieszkaniowe.
- Należy poczynić niezbędne ustalenia z podmiotami, aby umożliwić zwiększenie wskaźnika zakwaterowania (np. wstrzymanie prac renowacyjnych, ograniczenia „straconych łóżek”, które są wynikiem niedopasowania).

#### Wykorzystanie przygotowanych dodatkowych zasobów mieszkaniowych

- Przygotowane dodatkowe zasoby mieszkaniowe można wykorzystać. W zależności od rodzaju dodatkowych zasobów mieszkaniowych zainteresowane strony z najbliższej okolicy muszą podjąć się realizacji różnego rodzaju działań.

#### Zwiększenie zasobów mieszkaniowych w lokalizacjach, które są już używane

- Zwiększenie zasobów mieszkaniowych w lokalizacjach, które są już używane, ma tę zaletę, że aktywna jest tam już sieć zainteresowanych stron i niezbędnych partnerów i wystarczy ją „tylko” rozszerzyć. Można to zrobić za pomocą umów opracowanych na etapie przygotowywania, który może obejmować zamówienia publiczne. Można rozważyć możliwość wykorzystania obiektów ruchomych.

#### Zwiększenie zasobów mieszkaniowych poprzez nabycie nowych lokalizacji

- W kontekście krajowym państwa EU+ nabywanie nowych lokalizacji będzie przebiegało w różny sposób, również w zależności od obowiązków organu recepcyjnego. Nowe lokalizacje mogą być budynkami, z których korzystały (inne) ministerstwa, takie jak koszary wojskowe, dawne szpitale, budynki biurowe itd. Inną możliwością stanowi zorganizowanie zakwaterowania przez inne podmioty (publiczne), takie jak organizacje pozarządowe lub gminy lub przez zamówienia publiczne na rynku prywatnym.

#### Ułatwienie zastosowania środków umożliwiających wnioskodawcom pozostanie poza ośrodkami recepcyjnymi

- W dyrektywie recepcyjnej przewidziano możliwość zapewniania wnioskodawcom przez państwa EU+ świadczeń materialnych w ramach recepcji, w tym zakwaterowania, za pomocą świadczeń pieniężnych, a nie w naturze (w zależności od możliwości znalezienia odpowiedniego zakwaterowania). W ten sposób osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej pozostaje wewnątrz systemu recepcyjnego, ale nie potrzebuje zakwaterowania – takie osoby nadal posiadają prawa przysługujące na mocy dyrektywy recepcyjnej.

#### Propagowanie działań na rzecz odpływu ludności

- Należy propagować działania na rzecz odpływu ludności, aby zapobiegać przepełnieniu systemu recepcyjnego. Zmiana liczby osób zakwaterowanych jest wynikiem napływu ludności pomniejszonego o odpływ. Możliwe działania mające na rzecz odpływu ludności:
  1. przyspieszenie odpływu osób, którym udzielono zezwolenia, do gmin;
  2. przyspieszenie odpływu wnioskodawców z wnioskiem dublińskim;
  3. przyspieszenie odpływu osób nieuprawnionych do recepcji.

### Dobre praktyki

W czasie nagłego wzrostu liczby osób zakwaterowanych i zwiększenia zasobów mieszkaniowych pojawia się dodatkowa potrzeba koordynacji. Koordynacja polega na podejmowaniu decyzji w kwestii tego, które ośrodki recepcyjne należy otworzyć oraz do których ośrodków należy skierować konkretne osoby (np. ze szczególnymi potrzebami w zakresie recepcji). Taką koordynację (upoważnienia, hierarchię, utrzymywanie kontaktu, upoważnienia finansowe, spotkania itd.) należy uzgodnić wcześniej; wcześniej należy również przypisać osobom ich funkcje, a także ustalić, jak będą wykonywać swoje codzienne zadania.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

Na etapie przeglądu i dostosowania działalność gospodarcza dostosowuje się do nowej sytuacji. Może to doprowadzić do dwóch sytuacji:

- i. organizacja **dostosowała się do nowej sytuacji** i nowej rzeczywistości. W tej sytuacji można poświęcić czas na ponowne utworzenie dodatkowych zasobów mieszkaniowych oraz na skoncentrowanie się na jakości i kosztach tych zasobów;
- ii. nagłe zapotrzebowanie na dodatkowe zasoby mieszkaniowe już minęło. W tej sytuacji należy wybrać lokalizacje lub ośrodki, które są ważne w kontekście zarządzania operacyjnego pod względem finansowym, geograficznym, wartości dla łańcucha procesów, lokalnych i politycznych fundacji, jakości itd. Ta wiedza pomaga w **zmniejszeniu skali** zakwaterowania i w zdecydowaniu, które lokalizacje organizacja recepcyjna chce zatrzymać, a które można zamknąć. Zmniejszenie skali zakwaterowania to idealny moment na utworzenie pewnego rodzaju dodatkowych zasobów mieszkaniowych i wybranie ośrodków lepszej jakości, żeby być lepiej przygotowanym na następną sytuację zwiększonego napływu ludności.

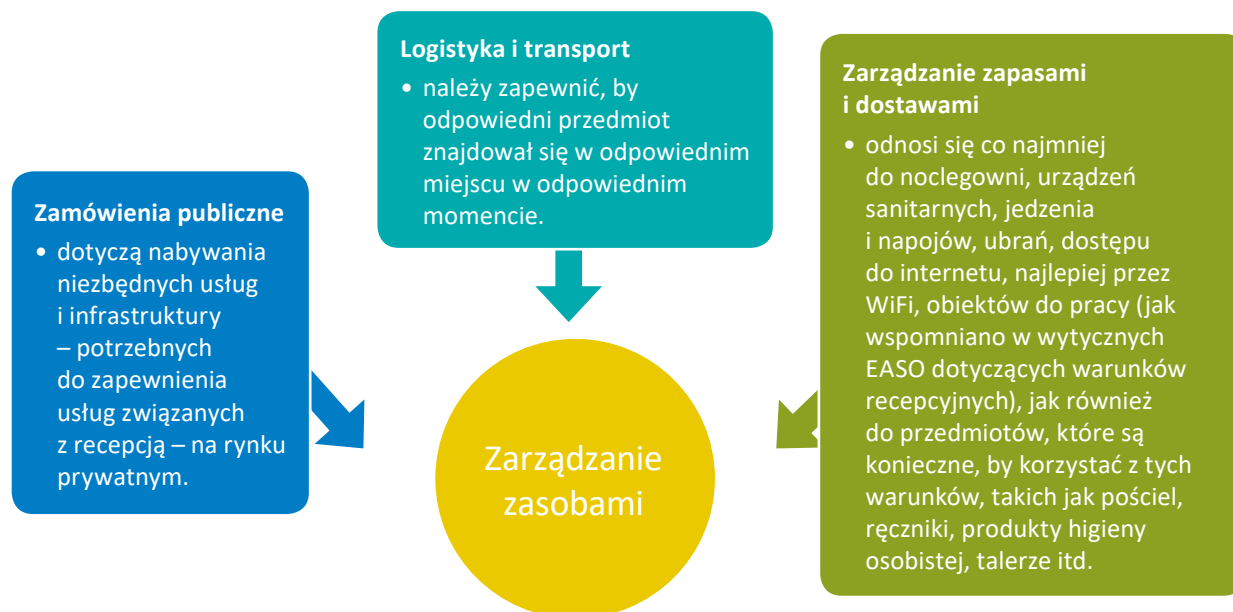
Konieczne jest przyjrzenie się etapowi, na którym nastąpił zwiększony napływ ludności, tak żeby wyciągnięte wnioski posłużyły organizacji do lepszego przygotowania się na możliwy nowy zwiększony napływ ludności.

Pytania/tematy do omówienia na etapie przeglądu i dostosowania:
<input type="checkbox"/> Zakwaterowanie i harmonogram: Czy portfolio było zgodne z wymaganym zakwaterowaniem i czy harmonogram został dobrze zaplanowany?
<input type="checkbox"/> Partnerzy: Którzy partnerzy byli najskuteczniejsi (pod względem jakości, opłacalności, elastyczności)?
<input type="checkbox"/> Których umów nie dotrzymano i z jakiego powodu? Czy istnieje możliwość podjęcia kroków prawnych?
<input type="checkbox"/> Czy wypełniono zobowiązania umowne?
<input type="checkbox"/> Proces: Który proces (część procesu) mający zwiększyć zasoby mieszkaniowe wymaga dostosowania?
<input type="checkbox"/> Ocena portfolio obiektów recepcyjnych (pod względem jakości, opłacalności, itd.): Które kwatery można zatrzymać jako (przyszłe) dodatkowe zasoby mieszkaniowe?

## J. Zarządzanie zasobami

### 1. Wprowadzenie

Kwestie pozyskiwania nowych zasobów, zarządzania szeroką gamą zasobów i szukania alternatywnych rozwiązań dla zasobów mogą stanowić wyzwanie w czasie zwiększonego napływu ludności. Należy zapewnić dostęp do różnego rodzaju zasobów w odpowiednim czasie i odpowiednim miejscu. W niniejszej sekcji skoncentrowano się na 1) zamówieniach publicznych, 2) logistyce i transporcie oraz 3) zarządzaniu zapasami i dostawami (w tym narzędziami informatycznymi).



### 2. Etap przygotowania i opracowania

Etap ten ma na celu **przygotowanie wszystkich procesów**, aby zapewnić skuteczne działanie całego systemu w sytuacjach zwiększonego napływu ludności, kiedy potrzeba zwiększyć tempo działań. Należy upewnić się, czy w odniesieniu do każdej podsekcji opracowano **listy kontrolne**, aby organy recepcyjne mogły być lepiej przygotowane na sytuacje zwiększonego napływu ludności.

- **Procedura udzielenia zamówień**

Wyzwanie polega na znalezieniu sposobu nabycia potrzebnych środków za pomocą procedur, które są skuteczne pod względem czasu i kosztów, jak również zgodne z prawem. Podczas opracowywania specyfikacji zamówienia organ recepcyjny powinien wziąć pod uwagę, że napływ i odpływ wnioskodawców jest wartością niestabilną i bardzo trudną do przewidzenia. W tym kontekście zapotrzebowanie na pewne dostawy, produkty lub usługi będzie się odpowiednio zmieniać. Istotne może być odniesienie się do komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2015) 454 final w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem uchodźczym, w którym opisano bardziej precyzyjne i przydatne wytyczne dotyczące przygotowywania zamówień (umowy ramowe, procedury w sytuacjach nadzwyczajnych itd.) zgodnie z prawem. Należy promować współpracę między państwami członkowskimi UE w zakresie wspólnych zamówień, jako że wszystkie te państwa mają takie same potrzeby.

#### Dobre praktyki

Dobrym sposobem na utrzymanie dobrej sieci dostawców tych zasobów mieszkaniowych jest organizacja ich w ramach zamówień publicznych. Nie jest to procedura łatwa do przeprowadzenia w czasie zwiększonego napływu ludności. Należy ją przeprowadzić z wyprzedzeniem.

Kroki przygotowawcze z perspektywy zamówienia publicznego:
<input type="checkbox"/> dokonanie oceny zapotrzebowania na zamówienie i procedurę przetargową na usługi i dostawy na wypadek zwiększonego napływu ludności;
<input type="checkbox"/> dokonanie identyfikacji możliwych dostawców kluczowych środków i ich hierarchizacja;
<input type="checkbox"/> opracowanie specyfikacji zamówień oraz wzorów umów na potrzeby przetargów dotyczących potrzebnych usług i dostaw;
<input type="checkbox"/> ustanowienie jasnych procedur i mechanizmów aktywujących, które można uruchomić w sytuacji zwiększonego napływu ludności;
<input type="checkbox"/> udzielenie zamówienia publicznego wcześniej, na przykład przy użyciu umów ramowych.

Termin **dostawy** w sytuacji zwiększonego napływu ludności może różnić się od terminu dostawy w normalnych okolicznościach. Europejskie zasady udzielania zamówień pozwalają na przeprowadzenie *dynamicznej procedury przetargowej*, stosowanej zwykle w przypadku gotowych produktów, robót lub usług dostępnych w ogólnej sprzedaży. Przygotowanie takiej procedury będzie pomocne w czasie zwiększonego napływu ludności.

Zawarcie umowy na dany produkt z różnymi dostawcami sprawia, że państwo UE+ jest bardziej elastyczne i mniej zależne od jednego dostawcy.

Ogólnie rzecz biorąc, jeśli wymagany **czas** realizacji dostawy jest krótki, partner handlowy może być zmuszony do przechowywania dostaw w magazynie, co może podnieść cenę produktu.

Organ recepcyjny może rozważyć typ umowy „dokładnie na czas” (ang. *just in time*) – produkty są dostarczane w momencie, kiedy są potrzebne, a zatem organ recepcyjny nie musi ich magazynować.

- **Logistyka i transport**

Kroki przygotowawcze z perspektywy logistyki i transportu:
<input type="checkbox"/> przeprowadzenie oceny systemu logistycznego i systemu transportu w celu sprawdzenia, czy będą potrzebne dodatkowe środki w sytuacji zwiększonego napływu ludności;
<input type="checkbox"/> stworzenie listy umów (por. rozdział E – Koordynacja zewnętrzna); ta lista powinna być aktualna;
<input type="checkbox"/> planowanie logistyki i transportu dóbr i osób do nowych, bardziej oddalonych lokalizacji;
<input type="checkbox"/> organizacja transportu dla wnioskodawców o szczególnych potrzebach (np. taksówki, karetki pogotowia ratunkowego);
<input type="checkbox"/> uwzględnienie czasu potrzebnego na logistykę i transport;
<input type="checkbox"/> zawarcie umów z firmami transportowymi lub innymi organami rządowymi świadczącymi usługi z zakresu transportu i logistyki.

- **Zarządzanie zapasami i dostawami**

Kroki przygotowawcze z perspektywy zarządzania zapasami i dostawami:
<input type="checkbox"/> przeprowadzenie oceny rodzaju oraz ilości potrzebnych dostaw;
<input type="checkbox"/> przygotowanie sieci dostawców i zapewnienie co najmniej jednego dostawcy na każdy produkt;
<input type="checkbox"/> dokonanie analizy porównawczej wariantu obejmującego magazynowanie z wariantem obejmującym zawarcie umów typu <i>just in time</i> , w zależności od zdolności firm do szybkiej dostawy oraz od ilości potrzebnych dodatkowych dostaw. Ilości magazynowane zależą od tego, w jakim czasie firmy mogą dostarczyć te produkty. Należy aktualizować spis inwentarza, tak aby dostawy mogły być efektywnie zamawiane (należy unikać nadwyżki lub niedoboru zapasów).

W zależności od rodzaju dodatkowych zasobów mieszkaniowych, należy przemyśleć kwestię **pożywienia** i jego przygotowania. Istnieją 3 możliwości:

- zawarcie umowy z przedsiębiorstwem gastronomicznym, które przygotowuje posiłki poza ośrodkiem recepcyjnym,
- przygotowywanie posiłków na terenie obiektu (np. baraki wojskowe),
- samodzielne przygotowywanie posiłków przez wnioskodawców.

**ICT** (środki łączności, sprzęt i narzędzia IT) są również istotne dla personelu i wnioskodawców:

- dla personelu: istnieją dwa rodzaje komunikacji:
  - 1) w zależności od rozmiaru ośrodka recepcyjnego może być konieczne posiadanie odpowiednich środków łączności na terenie obiektu, np. walkie-talkie, ze względu na bezpieczeństwo personelu i na efektywność;
  - 2) łączność z siedzibą główną i jednostką planowania jest istotna dla zarządzania przepływami, zatem personel potrzebuje środków łączności. W zależności od sytuacji w państwie UE+ narzędziami mogą być komputery, laptopy itd. Aby uruchomić nowy ośrodek, może wystarczyć nawet jedno urządzenie, ale należy zwiększyć tę liczbę stosownie do potrzeb. Powinno się przeprowadzić szkolenie personelu z zakresu użycia nowych narzędzi komunikacji;
- dla wnioskodawców: na pierwszym etapie istotne jest, by mogli się oni komunikować ze swoimi krewnymi, jednak jeśli pozostają w ośrodku przez dłuższy czas, ważne jest także, by mogli komunikować się z innymi osobami, np. prawnikami itd. Łączność z krewnymi odbywa się obecnie za pośrednictwem telefonów komórkowych, smartfonów oraz przez internet. Smartfony są komputerami wnioskodawców, więc zaleca się zapewnienie dostępu do internetu.

Infrastruktura informatyczna w istniejących ośrodkach powinna być w stanie poradzić sobie z nagłym wzrostem zapotrzebowania i powinna być szybko tworzona w nowych ośrodkach. Narzędzie do zarządzania systemem recepcyjnym i monitorowania go powinno być skonstruowane tak, by istniała możliwość jego rozwijania. Narzędzie powinno być dostępne z różnych miejsc zgodnie z polityką ochrony danych.

### Dobre praktyki

Wspólne korzystanie z magazynów oraz dostaw może być opłacalne. Współpraca z wojskiem, organizacjami pozarządowymi itd. może być korzystna, aby kupować, magazynować, transportować i montować łóżka, namioty itd. Opcjonalnie można nawet upoważnić wojsko, aby było odpowiedzialne za zamówienia tych wspólnych zapasów i dostaw.



### 3. Etap reakcji i realizacji

- **Procedura udzielenia zamówień**

Zamówienie mogło być dokonane już przed nagłym napływem ludności. Zapotrzebowanie na pewne produkty, dostawy lub usługi może jednak być w rzeczywistości wyższe niż oczekiwano. W takiej sytuacji **europejskie zasady udzielania zamówień** pozwalają na kilka możliwości. Można przeprowadzić:

- *procedurę awaryjną*: procedura ta przypomina zwykłą procedurę zamówienia publicznego, tyle że czas jej trwania jest dużo krótszy;
- *wymuszoną procedurę awaryjną*: procedura ta umożliwia rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy z dostawcą w trybie natychmiastowym. Można ją przeprowadzić jedynie w przypadku katastrofy, której nie dało się przewidzieć. W ścisłym rozumieniu, kiedy zastosuje się tę procedurę, trudno będzie uznać przyszłą sytuację związaną ze zwiększonym napływem ludności za „nieprzewidzianą”. Organizacja powinna była wyciągnąć wnioski z doświadczenia (mimo wszystko sytuacje zwiększonego napływu ludności są częścią przyjmowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) i przygotować się.

#### Dobre praktyki

W sytuacjach zwiększonego napływu ludności decyzje trzeba niekiedy podejmować szybko, w związku z czym zasady udzielania zamówień publicznych nie zawsze są ściśle przestrzegane. W takim wypadku należy upewnić się, aby oceny i decyzje, które są podstawą do wyboru procedury, były na bieżąco śledzone, by móc w późniejszym czasie wyjaśnić wybór procedury komisji kontrolnej.

- **Logistyka i transport**

Kluczowym elementem w czasie zwiększonego napływu ludności jest sprawne działanie logistyki oraz transportu osób i dóbr.

Jeżeli nastąpił zwiększony napływ ludności i ludzi należy przemieścić, na przykład z miejsca wprowadzenia do miejsca, w którym mogą pozostać przez jakiś czas, należy zastosować **dodatkowe środki** logistyczne i środki transportu, aby umożliwić przemieszczanie ludzi i towarów. W przypadkach zwiększonego napływu ludności osoby ze **szczególnymi potrzebami w zakresie recepcji** wymagają dodatkowej uwagi – możliwe, że niektórych będzie trzeba przenieść do szpitala lub specjalnego ośrodka (receptyjnego).

#### Dobre praktyki

Jeżeli przewozi się ludzi np. z miejsca wprowadzenia do miejsca, w którym mogą spać, zaleca się przesłanie listy nazwisk osób przewożonych z miejsca odjazdu do miejsca przyjazdu. W ten sposób osoby z punktu odbioru transportu będą dokładnie wiedziały, ile osób powinno być w autobusie, oraz znały nazwiska tych osób. W niektórych przypadkach zaleca się obecność personelu także w pojeździe.

- **Zarządzanie zapasami i dostawami**

Przy otwieraniu nowych ośrodków recepcyjnych należy wydobyc z magazynów i wykorzystać dodatkowe łóżka i inne zapasy. W momencie wykorzystania zapasów należy wydać nowe zalecenia w celu **ponownego zapełnienia magazynów**, żeby przygotować się na kolejne napływy ludności.

W okresach zwiększonych napływów ludności trzeba szybko wykorzystać **narzędzia i urządzenia informatyczne**. W przypadku *personelu* środki łączności są ważnym warunkiem umożliwiającym pracę i zarządzanie przepływem ludności oraz w pewnym stopniu zapewniającym bezpieczeństwo. W przypadku *wnioskodawców* zaleca się, by mieli dostęp do internetu i energii elektrycznej w celu kontaktowania się z krewnymi. Ważne jest, aby przed otwarciem nowych ośrodków znajdowały się w tych ośrodkach – oprócz urządzeń przenośnych – środki łączności ze światem zewnętrznym (np. w celu kontaktowania się z krewnymi lub służbami ratunkowymi).

W celu zapewnienia i utrzymania wsparcia można rozważyć złożenie dodatkowego zamówienia u zewnętrznego konsultanta na usługi oferowane przez **centra informacyjne** (zob. również rozdział I o zasobach ludzkich).

### Dobre praktyki

W przypadku krótkich okresów zaleca się rozważenie zlecenia usług informatycznych na zewnątrz.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

- **Procedura udzielenia zamówień**

Organ recepcyjny powinien ocenić umowy, działalność dostawców (szybkość reakcji, jakość, skuteczność itd.) i sprawdzić, czy umowy wystarczyły do poradzenia sobie z sytuacją zwiększonego napływu ludności. Wynik takiej oceny zapewnia informacje pomocne przy zawieraniu kolejnych umów.

- **Logistyka i transport**

Można zrezygnować z dodatkowych środków logistycznych i środków transportu, a wtedy transport odbywa się ponownie za pomocą zwykłych środków transportu. Na tym etapie należy dokonać oceny procesów i dostępności środków transportu oraz sprawdzić, czy dobrze zaplanowano harmonogram. Informacje te można wykorzystać do poprawy na następnym etapie przygotowania i opracowania.

- **Zarządzanie zapasami i dostawami**

W momencie zamykania ośrodków recepcyjnych dodatkowe zapasy można odesłać z powrotem do magazynów lub – jeżeli były wypożyczone – do właścicieli. W niektórych przypadkach należy ponownie zapełnić magazyny. Należy przeprowadzić ocenę jakości w celu upewnienia się, że organ recepcyjny zachowa najbardziej racjonalne dostawy. Zaleca się sprawdzenie, czy możliwa jest poprawa sytuacji w działających obiektach recepcyjnych dzięki zwróconym zapasom i dostawom. Zaleca się ocenienie, czy zapasy i umowy typu „dokładnie na czas” okazały się wystarczające, czy też należy je dostosować w ramach przygotowań na kolejny zwiększony napływ ludności.

## K. Zasoby ludzkie

### 1. Wprowadzenie

Personel stanowi najcenniejszy zasób potrzebny do zarządzania zwiększonym napływem ludności. Wcześniejsze planowanie i zatrudnianie personelu jest również źródłem największych trudności. W planowaniu kryzysowym należy skoncentrować się nie tylko na personelu z ośrodków recepcyjnych, ale także na służbach pomocniczych (np. w siedzibie).

### 2. Etap przygotowania i opracowania

- **Skuteczne zarządzanie istniejącymi zasobami ludzkimi**

Z uwagi na fakt, że zatrudnienie nowego personelu wymaga czasu, w przypadku zwiększonego napływu ludności największy ciężar związany z zasobami ludzkimi początkowo spoczywa na istniejącym już personelu. Z tego względu personel ten powinien być jak najlepiej przygotowany na odegranie szczególnej roli w przypadku zwiększonego napływu ludności. Zaleca się systematyczne uwzględnianie wszystkich profili w ramach obecnej siły roboczej. **Należy uwzględnić opis zadań i funkcji, które personel będzie musiał wykonać i pełnić w czasie nagłego zwiększenia napływu ludności.** W celu zapewnienia mobilności personelu należy aktualizować identyfikację dostępnego personelu. Identyfikacja zapewnia, że informacje na temat tego, kogo można zatrudnić, w którym miejscu i do wykonywania jakich zadań, będą zawsze dostępne.

Kroki przygotowawcze w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi:
<input type="checkbox"/> w odniesieniu do wszystkich profili obecnej siły roboczej należy sporządzić opis zadań/funkcji podejmowanych w czasie nagłego zwiększonego napływu ludności;
<input type="checkbox"/> należy zapewnić równowagę między starym/doświadczonym a nowym personelem;
<input type="checkbox"/> należy przeszkolić personel, który będzie musiał podjąć się nowych zadań w sytuacji zwiększonego napływu ludności (założenie „zespołów mobilnych”);
<input type="checkbox"/> należy wcześniej ustalić priorytety zadań wykonywanych przez personel;
<input type="checkbox"/> należy wspierać działania związane z mobilnością personelu.

Członkowie personelu, którzy podejmują się nowych zadań w przypadku nagłego napływu ludności, powinni zostać wcześniej przeszkoleni w zakresie tych zadań (np. zastępca dyrektora przyjmujący rolę dyrektora, logistyk, który będzie pomagał przy rachunkowości itd.). Rozwiązaniem może być utworzenie – na etapie przygotowania i opracowania – wysoce mobilnych zespołów, które można łatwo wykorzystać do założenia nowego ośrodka na etapie wdrażania. Pozostały personel będzie musiał skuteczniej rozdzielić między siebie zadania, by również utrzymać funkcjonowanie istniejących ośrodków. Oznacza to również, że należy **wcześniej określić, które zadania można wstrzymać lub realizować w ograniczonym zakresie**, aby zarządzać ośrodkiem, czekając na wsparcie.

W idealnej sytuacji powinna zawsze panować równowaga pomiędzy liczbą nowych i doświadczonych pracowników, aby uniknąć sytuacji, w której usługa lub ośrodek wsparcia musi polegać wyłącznie na nowym personelu.

#### Dobre praktyki

Doświadczeni pracownicy mogą zarządzać uruchamianiem nowych ośrodków i kierować nowym personelem – takich pracowników określa się często kierownikami rozruchu. Ponadto do ich zadań należy utrzymywanie łączności ze służbami pomocniczymi w siedzibie głównej. Jak się okazało, system mentoringu, w którym istniejące ośrodki kierują nowymi ośrodkami i wspierają te nowe ośrodki, jest bardzo skuteczny, pod warunkiem że dyrektor nowego ośrodka został wyraźnie upoważniony przez dyrektora istniejącego ośrodka do zarządzania swoim personelem, materiałami itd. Zaleca się przeszkolenie personelu, który będzie odgrywał rolę mentora i szkolił nowych pracowników.

- **Rekrutacja dodatkowych zasobów ludzkich**

Aby zaoszczędzić czas przy zatrudnianiu nowego personelu, standardowe **opisy stanowisk pracy** zawierające szczegółowe opisy wymaganych umiejętności i zadań muszą być przez cały czas dostępne i na bieżąco aktualizowane.

Należy przeanalizować **obciążenie administracyjne** występujące podczas pilnej rekrutacji. Należy sprawdzić, czy każdy krok jest konieczny i czy można skrócić proces. W przypadku pilnych procedur można negocjować z osobami lub organizacjami, które muszą wydać oficjalne zezwolenia (np. dyrektorami, inspektorem finansowym itd.).

Kroki przygotowawcze w zakresie rekrutacji:
<input type="checkbox"/> należy przygotować standardowe opisy stanowisk pracy w przypadku wszystkich profili;
<input type="checkbox"/> należy przygotować standardowe schematy organizacyjne wszystkich ośrodków recepcyjnych;
<input type="checkbox"/> należy zminimalizować procedury administracyjne związane z rekrutacją;
<input type="checkbox"/> należy podjąć współpracę z krajowymi/lokalnymi urzędami pracy;
<input type="checkbox"/> należy rozważyć zlecenie rekrutacji agencjom pracy tymczasowej;
<input type="checkbox"/> należy zakładać i utrzymywać rejestry kandydatów do pracy;
<input type="checkbox"/> należy przygotować strategię dotyczącą zatrudniania dodatkowego personelu;
<input type="checkbox"/> należy przygotować promocyjne/ podnoszące świadomość materiały audio/wideo informujące o pracy doradcy rezydenta.

Należy wcześniej przygotować **standardowe opisy stanowisk pracy**, wykaz wakatów, test selekcyjny itd. Należy określić wymagane podstawowe umiejętności nowego personelu, a członków komisji odpowiadającej za procedury naboru można wyznaczyć wcześniej. **Schemat organizacyjny** ośrodka o standardowej wielkości, określający wymagane profile różnych pracowników w danym rodzaju populacji (np. małe dzieci bez opieki, profile medyczne itd.), można opracować i uzgodnić z odpowiednimi usługowcami z wyprzedzeniem. Zaleca się przestrzeganie tego schematu w takim stopniu, w jakim jest to możliwe.

Można stworzyć metody i procedury rekrutacji, jak również protokoły współpracy. Najbardziej oczywistym narzędziem rekrutacyjnym na etapie przygotowania i opracowania jest **założenie i prowadzenie rejestrów kandydatów do pracy**. Rejestry te pełnią istotną funkcję

przy uruchamianiu nowych ośrodków. Ponadto można z wyprzedzeniem skontaktować się z **krajowymi lub lokalnymi urzędami pracy**, żeby uzgodnić kwestie **protokołów dotyczących współpracy**, które to protokoły opisują, jak szybko urzędy te mogą pomóc zatrudnić personel. Można rozważyć również zlecenie rekrutacji lub jej części (np. selekcji wstępnej) **agencjom pracy tymczasowej** lub innym agencjom pracy. Aby zaradzić sytuacji czasowego niedoboru personelu, można zawierać **porozumienia o oddelegowaniu** z organami rządowymi, organizacjami pozarządowymi itd. prowadzącymi podobną działalność (ośrodkami detencyjnymi, schroniskami dla bezdomnych, lokalnymi inicjatywami schroniskowymi itd.). Najlepiej byłoby, gdyby te osoby przeszły wcześniej szkolenie.

Należy z wyprzedzeniem przeanalizować i przygotować efektywną **strategię dotyczącą zatrudniania dodatkowego personelu**. Można nagrać film, na którym będą pokazywane różne role w ośrodkach oraz w służbach wsparcia siedziby. Taki film można wykorzystać podczas **sesji grupowych** w gminach, w których planowane jest uruchomienie nowych ośrodków, na uniwersytetach pod koniec roku akademickiego itd. Sesje grupowe przybliżą zainteresowanym, na czym polega praca, i działają jak pewna forma selekcji wstępnej (*por. rozdział E pkt 7 współpraca z wolontariuszami*).

### Dobre praktyki

Organ recepcyjny powinien rozważyć, jaki rodzaj umowy zaproponować nowemu personelowi, biorąc pod uwagę niestabilną sytuację i niepewność co do czasu trwania sytuacji zwiększonego napływu ludności. W przeciwieństwie do umowy na czas określony, zaproponowanie umowy na czas nieokreślony zawierającej klauzulę stanowiącą, że umowa zakończy się wraz z zamknięciem ośrodka, może być dobrym kompromisem między elastycznością a przyznaniem nowym pracownikom długoterminowej perspektywy pracy.

- **Szkolenie i coaching nowych pracowników**

W czasie zwiększonego napływu ludności istnieje ryzyko skupienia się na rekrutacji bardziej niż na szkoleniu. W celu zagwarantowania recepcji na wysokim poziomie i utrzymania motywacji wśród personelu należy poświęcić dłuższy czas na szkolenie. Podstawowe **pakiety szkoleń** (kodeks postępowania, podstawy profesjonalnego podejścia, pierwsza pomoc, prewencja pożarowa, rozwiązywanie konfliktów, ustawa o udzieleniu ochrony międzynarodowej, procedury wewnętrzne itd.) należy przygotowywać z wyprzedzeniem i na bieżąco aktualizować. Istotne jest także jasne rozróżnienie między szkoleniami, które są niezbędne, a tymi, które dobrze byłoby przeprowadzić.

Kroki przygotowawcze w zakresie szkoleń dla personelu:
<input type="checkbox"/> przygotowanie podstawowych i niezbędnych pakietów szkoleń;
<input type="checkbox"/> wykorzystanie modułów szkoleniowych EASO dotyczących recepcji i tematów z nią związanych;
<input type="checkbox"/> wypracowanie metod szkolenia nowego personelu (uczenie się od innych).

W tym kontekście zaleca się korzystanie z wypracowanych **modułów szkoleniowych EASO** dotyczących recepcji i zapewnienie szkoleń przeznaczonych dla osób prowadzących szkolenia.

Mimo że istnieje oczywista konieczność posiadania wszechstronnie wykwalifikowanego personelu, należy również zachować **równowagę między wszechstronnie wykwalifikowanym a wyspecjalizowanym personelem oraz między personelem nowym a tym doświadczonym**. Równowagę tę można osiągnąć przez ustanowienie **mentoringu** oraz centrów informacyjnych.

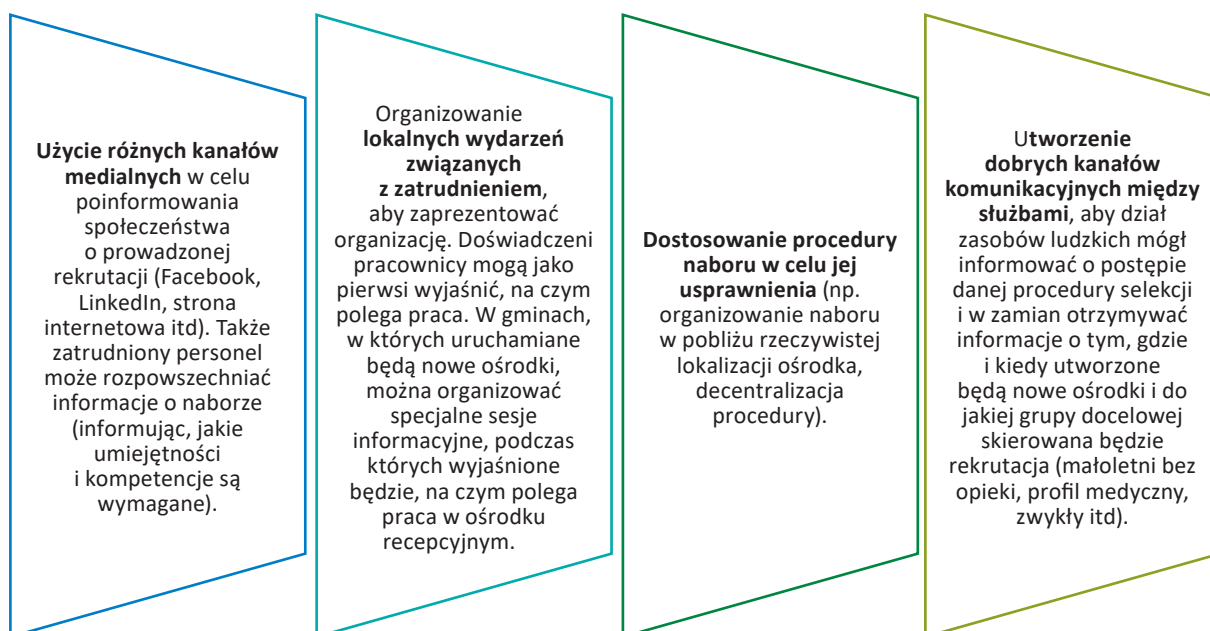
- **Szkolenie dla personelu w zakresie planowania kryzysowego**

Personel powinien przejść gruntowne specjalistyczne szkolenie, aby był dobrze wyszkolony i dobrze przygotowany oraz świadomy działań w sytuacjach kryzysowych. Uczestniczenie w **szkoleniach na bazie scenariuszy** w autentycznym środowisku operacyjnym stwarza możliwość podejmowania decyzji w bardziej realistycznych okolicznościach. Ułatwia skuteczne szkolenie w realistycznych warunkach i jest kluczowe dla zapewnienia, aby personel rozumiał swoją rolę i obowiązki w sytuacjach krytycznych oraz aby był dobrze przygotowany i zdolny do reakcji.

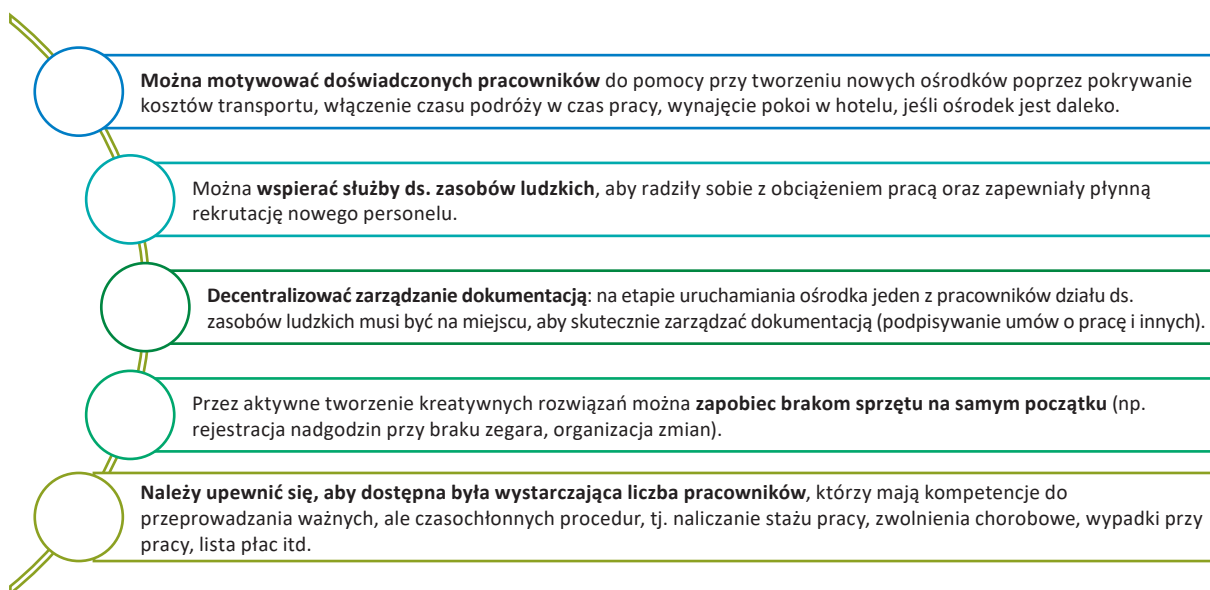
### 3. Etap reakcji i realizacji

- **Rekrutacja i szkolenie nowego personelu**

Podczas rekrutowania nowego personelu zaleca się uwzględnienie następujących aspektów:



Należy wziąć pod uwagę, że wiele może się **zmienić** w ostatnim momencie (np. data rozpoczęcia działalności może zostać przesunięta lub wstrzymana na czas nieokreślony, może zmienić się grupa docelowa). Ta informacja o zmiennym charakterze musi być jasno przekazana nowym i obecnym pracownikom: skoncentrowanie na tymczasowym charakterze i potrzebie elastyczności. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że:



Samo szkolenie podstawowe nie wystarczy, żeby w pełni przygotować nowy personel do pracy. Potrzebny jest również **dotądowy coaching**. Do każdego działu, zespołu lub grupy stanowisk pracy powinien być przypisany przynajmniej jeden doświadczony pracownik, który pomoże nowym pracownikom w rozwiązaniu różnych kwestii (**mentoring**). Takim osobom należy dać potrzebny czas oraz wystarczającą przestrzeń, żeby mogły wypełnić swoje zadania.

### Dobre praktyki

Można utworzyć system centrów informacyjnych, gdzie doświadczeni pracownicy będą mogli na odległość odpowiadać na pytania nowego personelu. Pomoże to rozłożyć obciążenie związane z pomaganiem nowym pracownikom.

- **Zarządzanie presją, pod którą pracuje personel**

W okresie zwiększonego napływu ludności pracownicy wszystkich działów są pod wpływem nieustającej, dużej presji. Wysoki poziom presji może być motywujący. Kiedy jednak staje się nadmierny lub niemożliwy do opanowania, może prowadzić do stresu objawiającego się jako choroba psychiczna lub fizjologiczna. Różne osoby różnie reagują na presję. To, co dla jednej osoby jest stymulujące, może być dla kogoś innego stresujące. Nadmierny stres może mieć wpływ na wydajność, zdrowie oraz relacje międzyludzkie. **Menedżerowie i kierownicy zespołów** powinni stale mieć to na uwadze i **monitorować presję**, pod którą znajdują się pracownicy oraz **zarządzać nią** przy użyciu ustalonych wskaźników (np. zwolnienia chorobowe, odejścia). Należy wdrożyć skuteczną politykę kadrową, aby zapobiegać chorobom wywołanym wysoką presją w pracy. Można wyszkolić i uruchomić kilka grup ds. stresu, które po wypadkach lub innych stresujących zdarzeniach będą prowadzić spotkania mające na celu złagodzenie napięcia emocjonalnego.

Wreszcie najistotniejsze jest stworzenie efektywnej **współpracy między pracownikami i wolontariuszami**, stosownie do ich zaangażowania (zob. rozdział G dotyczący zewnętrznej współpracy z wolontariuszami). Wolontariusze mogą odciążyć personel, jednak jeśli nie będą dobrze zorganizowani, ich działanie może mieć skutki odwrotne do zamierzonych.

**Zarząd powinien motywować swoich pracowników**, doceniając ich pracę i zaangażowanie i okazując to regularnie na różne sposoby (np. poprzez napisanie imiennego listu z podziękowaniem, umieszczenie w sieci filmu z podziękowaniem, zorganizowanie imprezy dla pracowników, przyznanie nagrody finansowej itd.).

Istotne jest również, by zarząd **informował w jasny i realistyczny sposób o możliwym zamknięciu ośrodka**.

#### 4. Etap przeglądu i dostosowania

Ten etap powinien być wykorzystany do **zakończenia szkolenia** nowego personelu.

W przypadku konieczności zmniejszenia zdolności recepcyjnej organ recepcyjny powinien mieć **dobrze przemyślaną strategię dotyczącą zasobów ludzkich** z jasnymi kryteriami zwolnień. Należy rozważyć wewnętrzne i zewnętrzne zastępstwa z udziałem z innych organów, które są związane z organem recepcyjnym, np. organy rozstrzygające i migracyjne.

Zawsze trzeba uwzględnić konieczność pozostania odpowiedniej liczby pracowników do czasu rzeczywistego zamknięcia ośrodka. Można rozważyć zastosowanie jakiejś formy zachęty, np. wynagrodzenie finansowe, aby motywować pracowników, by pozostali do końca.

Należy zdefiniować **strategię informowania** o zamknięciu ośrodków skierowaną do funkcjonariuszy recepcyjnych (czas, sposób zamknięcia, zaangażowanie organizacji itd.).

Należy pamiętać, że sposób zakończenia współpracy z pracownikami tymczasowymi może wpłynąć na to, czy będą mieli pozytywne lub negatywne zdanie na temat danego organu jako pracodawcy. Jeżeli sposób zakończenia współpracy zostanie uznany za poprawny, istnieje większe prawdopodobieństwo, że doświadczony w pewnym stopniu personel tymczasowy rozważy w przyszłości powrót do pracy w danym miejscu.

Należy zapewnić odpowiednią liczbę pracowników zajmujących się procesami administracyjnymi dotyczącymi rozwiązywania umów. Wiąże się to z dużym nakładem pracy i należy to zrobić jak najszybciej.

## L. Zarządzanie w odniesieniu do zapewniania warunków recepcyjnych w sytuacji występowania zwiększonego napływu ludności

### 1. Wprowadzenie

Zapewnianie wnioskodawcom warunków recepcyjnych reguluje dyrektywa recepcyjna, a zatem planowanie kryzysowe powinno być z nią zgodne. W dyrektywie przyznano znaczną swobodę w definiowaniu godnego poziomu życia i określaniu, w jaki sposób można go osiągnąć, dlatego Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu opracował wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych, które zapewniają państwom EU+ bardziej szczegółowe standardy i wskaźniki dotyczące warunków recepcyjnych niezbędnych dla zapewnienia wnioskodawcom godnego poziomu życia. W wytycznych EASO omówiono jednak normalną sytuację, nie uwzględniając dostosowania do sytuacji zwiększonego napływu ludności. Dlatego celem niniejszego rozdziału jest doradzenie państwom UE+, jak zapewniać warunki recepcji w sytuacjach występowania zwiększonego napływu ludności z uwzględnieniem art. 18 ust. 9 lit. b) dyrektywy recepcyjnej.

W celu uszanowania potrzeb wnioskodawców kluczowe jest, żeby pamiętać o przepisach ogólnych z wytycznych EASO dotyczących warunków recepcyjnych: 1) przejrzystość i odpowiedzialność; 2) niedyskryminacja; 3) uwzględnianie szczególnych potrzeb. Jak wyjaśniono powyżej, należy odnosić się do standardów zgodnych z dyrektywą recepcyjną i dotyczących sytuacji, które nie stanowią wyjątku, także w sytuacjach zwiększonego napływu ludności.

Zapewnianie warunków recepcyjnych w sytuacji zwiększonego napływu ludności jest oczywiście trudniejsze niż w sytuacji normalnej. W tej kwestii wiele aspektów zależy od **prawa krajowego** – np. od procedur przetargowych, prawa pracy, komunikacji z gminami itd. – i związanych jest z faktem, że zasoby państwowe nie mają charakteru nieokreślonego. Istnieją ograniczenia w systemach recepcyjnych i w wielu przypadkach niewielkie zasoby, także w odniesieniu do zasobów ludzkich, czasu i energii. Dlatego trudno jest określić jakiegokolwiek ogólne postanowienia, lecz niektóre elementy trzeba wziąć pod uwagę.

### 2. Etap przygotowania i opracowania

Jak wyjaśniono powyżej, normy minimalne powinny stanowić odniesienie także w sytuacjach kryzysowych, chociaż ramy czasowe przewidziane na ich osiągnięcie mogą być wtedy inne niż w okresach, w których nowe ośrodki nie powstają pod presją czasu. W związku z tym można uznać, że osiągnięcie poziomu spełniającego te normy wymaga ciągłej pracy, ale mimo to nadal jest celem ostatecznym.

Należy **jak najszybciej** znaleźć sposób, żeby plan kryzysowy zapewniał warunki recepcyjne zgodne z dyrektywą recepcyjną. Wymaga to przede wszystkim przygotowania się w celu zidentyfikowania alternatywnych sposobów nabywania towarów i usług, a nie zastosowania procedur przetargowych. Jeżeli nie jest to możliwe, rozwiązaniem może być wcześniejsze nabywanie i magazynowanie części zapasów, które można wykorzystać w sytuacji zwiększonego napływu ludności. Innym rozwiązaniem są elastyczne umowy, które pozwalają na nabywanie dodatkowych towarów i usług od przedsiębiorstw wybranych wcześniej w ramach procedury przetargowej lub na dodanie opcji dostawy w ramach umowy typu „dokładnie na czas” w przypadku zamówień publicznych, aby uniknąć magazynowania towarów, ale mieć możliwość dokonania zamówienia w ostatniej chwili (por. rozdziały E. *Proces zarządzania i podejmowania decyzji* i J. *Zarządzanie zasobami*).

Ponadto użyteczne może być **budowanie zdolności społeczeństwa obywatelskiego i sieci wolontariuszy**. Należy postarać się stworzyć skuteczną sieć organizacji pozarządowych i osób indywidualnych, które mogą zapewnić pomoc w różnych aspektach w sytuacji zwiększonego napływu ludności.

Aby móc zarządzać kwestiami dotyczącymi recepcji, konieczne jest staranne monitorowanie liczby wnioskodawców, ich danych osobowych i szczególnych potrzeb.



## Zaplanowanie płynnego przebiegu procesu

### Narzędzia służące przygotowaniu odpowiednich warunków recepcyjnych:

- Należy zaplanować płynny przebieg procesu, w którym wiadomo, kto się czym zajmuje i kiedy, żeby zarejestrować każdego wnioskodawcę zanim zostanie mu przyznane zakwaterowanie.
- Należy prowadzić listę kontrolną w celu zidentyfikowania osób (w widoczny sposób) najbardziej potrzebujących, tak żeby te osoby o szczególnych potrzebach mogły zostać przydzielone do najodpowiedniejszych ośrodków recepcyjnych.
- Należy prowadzić rejestr osób, tak żeby można je było znaleźć.

Przygotowanie procesu, który będzie przebiegał płynnie od momentu przyjazdu do momentu zakwaterowania, oraz określenie, kto się czym zajmuje i kiedy, ułatwią wdrożenie.

Oprócz koncentrowania się na standardach zakwaterowania bardzo ważne jest także **rejestrowanie** każdego wnioskodawcy przed przydzieleniem go do ośrodka recepcyjnego. Zarejestrowanie każdego beneficjenta recepcyjnego i **zapisywanie** jego lokalizacji jest kluczowe, żeby móc go później **odnaleźć**, a w szczególności, żeby móc odnaleźć członków rodziny, którzy zostali rozdzieleni w czasie podróży lub wysiadania ze środka transportu.

Należy zapewnić wystarczające zasoby, żeby jak najwcześniej zidentyfikować **szczególne potrzeby**. Z uwagi na fakt, że w sytuacji zwiększonego napływu

ludności zasoby i czas są przeważnie ograniczone, ten aspekt nabiera jeszcze większego znaczenia w porównaniu z normalnym funkcjonowaniem systemu recepcyjnego. W ten sposób osoby, które potrzebują szczególnej opieki, mogą otrzymać najodpowiedniejsze zakwaterowanie i doradztwo. W przeciwnym razie potrzeby staną się jeszcze pilniejsze, a wysiłki podejmowane w celu ich spełnienia będą pochłaniały więcej czasu i zasobów.

### Dobre praktyki

#### Narzędzie EASO służące do identyfikacji osób o szczególnych potrzebach (IPSN)

W celu wspierania państw EU+ w zakresie identyfikacji i oceny szczególnych potrzeb pod względem gwarancji proceduralnych i gwarancji w zakresie zapewniania odpowiednich warunków recepcyjnych EASO opracował internetowe narzędzie interaktywne, dostępne w kilku językach UE.

Narzędzie IPSN jest intuicyjnym, praktycznym instrumentem ułatwiającym terminową i bieżącą identyfikację indywidualnych, szczególnych potrzeb, z którego mogą korzystać również osoby nieposiadające specjalistycznej wiedzy. Opiera się ono na zarysie wskaźników powiązanych z kilkoma kategoriami osób, które mogą mieć szczególne potrzeby. Wykaz obejmuje wszystkie kategorie wymienione w dyrektywie recepcyjnej, a także osoby LGBTI i osoby, których szczególne potrzeby związane są z płcią. Wybór kategorii daje dostęp do dalszych informacji umożliwiających ocenę, czy wnioskodawca rzeczywiście ma szczególne potrzeby; generowana jest lista kontrolna oraz krótkie wytyczne dotyczące odpowiednich środków wsparcia. Wsparcie w ramach opieki społecznej jest jednym z aspektów narzędzia IPSN.

Po wygenerowaniu odpowiednich informacji przez użytkownika, można wydrukować lub zapisać raport, w tym także wybrane elementy. Raport można przystosować do konkretnego przypadku, zanim zostanie zapisany lub wydrukowany.

Za dobrą praktykę uznaje się – zgodne ze standardami przedstawionymi w niniejszym dziale – wykorzystanie narzędzia IPSN w mechanizmach krajowych.

Narzędzie to dostępne jest na stronie: <https://ipsn.easo.europa.eu>

## 3. Etap reakcji i realizacji

Jeżeli aktywacja planu kryzysowego wpływa na warunki recepcyjne, ważne jest **poinformowanie wnioskodawców** o konsekwencjach. Jeżeli nie spełniono jeszcze wymogów określonych w normach, nie zrealizowano harmonogramu lub nie zapewniono standardowego procesu lub warunków, należy w sposób przejrzysty informować wnioskodawców, przedstawiając im bieżące informacje i kolejne kroki (por. rozdziały *E – Proces zarządzania i podejmowania decyzji*, *F – Zarządzanie informacjami i komunikacja* oraz *G – Koordynacja zewnętrzna*).

### Dobre praktyki

W procesie rejestracji wypełnia się listę kontrolną zawierającą kryteria określające osoby najbardziej potrzebujące, aby zidentyfikować ich szczególne potrzeby. W przypadku pojawienia się potrzeb szczególnych do dostosowanych ośrodków recepcyjnych przydziela się w pierwszej kolejności tych, którzy potrzebują ich najbardziej.

Lista kontrolna znajduje się w rejestrze wnioskodawcy, który informowany jest o wyjątkowej sytuacji i kolejnych krokach.

Prowadzony także jest rejestr kwater, do których kieruje się wnioskodawcę.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

Na tym etapie wszystkie działania powinny prowadzić do pełnego wykonania dyrektywy recepcyjnej, jak również wytycznych z dokumentu pt. „Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki”. Monitorowanie działań i wyników oraz składanie sprawozdań przełożonym są konieczne, żeby móc dokonać niezbędnych dostosowań. Plany działań mające na celu dostosowanie „tego, co jest” do „tego, co będzie” oraz śledzenie zmian i rozwoju zapewnią widoczne efekty. W przypadku warunków recepcyjnych, które nie spełniają jeszcze norm, zostanie sporządzony schemat i harmonogram realizacji celów uwzględniających rozwój aktualnej sytuacji.

## M. Ochrona/zapobieganie i bezpieczeństwo

### 1. Wprowadzenie

Podczas opracowywania planu kryzysowego rozsądnie będzie przyjąć **szerokie pojmowanie bezpieczeństwa**. Należy wziąć pod uwagę nie tylko jego aspekt fizyczny, ale także inne wymiary, takie jak zdrowie (w tym zdrowie psychiczne), dane osobowe i bezpieczeństwo rodziny (szacunek dla relacji rodzinnych).

Bezpieczeństwo stanowi **główną zasadę, której nie można w żaden sposób lekceważyć**, i warunek wstępny dla świadczenia innych usług. Niektóre sytuacje wymagają jednak, by nadać priorytet jednemu aspektowi bezpieczeństwa. Należy zatem **nieustannie** koncentrować się na bezpieczeństwie, włączając oba jego aspekty: bezpieczeństwo wnioskodawców i personelu.

W sytuacjach zwiększonego napływu ludności niektóre elementy są nowe, jak np. **personel lub infrastruktura**, i ryzyko może być wyższe niż w istniejących ośrodkach. Należy zatem poświęcić szczególną uwagę na zapoznanie się nowego personelu ze środkami bezpieczeństwa i zapobiegawczymi oraz na sprawdzenie nowych ośrodków pod kątem wszystkich aspektów związanych z bezpieczeństwem. Kolejnym czynnikiem ryzyka jest potrzeba **szybkiego** podejmowania działań, co zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia błędów. O ile jest to możliwe, korzystne będzie wyznaczenie jasnego planu korygowania popełnionych błędów.

### 2. Etap przygotowania i opracowania

#### Kroki przygotowawcze związane z bezpieczeństwem i zapobieganiem:

- |   |
|---|
| <input type="checkbox"/> identyfikowanie konkretnych zagrożeń;  |
| <input type="checkbox"/> przygotowanie z góry odpowiednich środków bezpieczeństwa, w tym regulaminu kwater; |
| <input type="checkbox"/> identyfikacja wszystkich odpowiednich podmiotów.                                   |

Pierwszą kwestią, którą należy się zająć, jest **identyfikacja słabych punktów i połączenie ich z potencjalnymi zagrożeniami**. Takiej oceny dokonuje się na podstawie dotychczasowego doświadczenia lub przy wykorzystaniu zewnętrznej ekspertyzy, aby obiektywnie przeanalizować system. Kolejnym krokiem jest znalezienie najskuteczniejszych środków zapobiegania potencjalnym zagrożeniom.



Przykłady **najpowszechniejszych zagrożeń** to:

- choroby (w szczególności choroby zaraźliwe);
- problemy o charakterze psychospołecznym;
- zamieszki (np. z powodu napięć etnicznych, przepełnienia lub nieodpowiednich warunków recepcyjnych);
- trudności w monitorowaniu personelu spowodowane sytuacją nadzwyczajną, która mogła wywołać nieodpowiednie zachowanie personelu; nieodpowiednie wyszkolenie personelu;
- przemoc domowa, nieprawidłowa lub niewystarczająca opieka rodzicielska;
- molestowanie seksualne;
- żądania wnioskodawców i wywierana przez nich presja (w szczególności strajki);
- naruszanie regulaminu kwatery (nieprzestrzeganie ciszy nocnej, nadużywanie środków odurzających, wandalizm);

- prześladowanie i wiktyfikacja ze strony wnioskodawców lub personelu (np. z powodów etnicznych i religijnych lub w stosunku do osób LGBT);
  - ujawnienie danych osobowych lub jakichkolwiek informacji poufnych;
  - podejrzenie radykalizmu lub kontaktów z terrorystami;
  - zagrożenia zewnętrzne definiowane jako zagrożenie ze strony osoby lub organizacji zewnętrznej dla ośrodka recepcyjnego (infrastruktury, personelu lub wnioskodawców);

**W odniesieniu do zagrożeń zewnętrznych należy zauważyć, że zagrożenia dla ośrodka recepcyjnego mogą pojawić się przed uruchomieniem ośrodka, np. ryzyko podpalenia ośrodków, których uruchomienie jest planowane, ale jeszcze nie doszło do skutku.**

Podczas przygotowywania się do opanowywania wyżej wymienionych zagrożeń można wykorzystać różne środki, np.:

- środki bezpieczeństwa fizycznego (np. ochrona, ogrodzenie, monitoring);
- informacje (np. ulotki, spotkania, filmy);
- mentorowanie nowego personelu;
- mediacja w przypadku konfliktów;
- kanały informacyjne (np. telefony alarmowe, zasięg sieci komórkowej, możliwość poufnego przekazywania informacji);
- utrzymywanie odpowiednich relacji z lokalną społecznością;
- technologia informacyjna (np. użycie sieci VPN, właściwa polityka zarządzania hasłami);
- środki natury organizacyjnej (np. zmianowe korzystanie z łazienek koedukacyjnych, izolowanie osób chorych, szybki transport wody i leków);
- przygotowanie standardowych procedur operacyjnych na wypadek wysokiego ryzyka lub bardzo prawdopodobnych wypadków, które mogą mieć wpływ na ośrodek (np. pożar);
- odpowiednie środki zapobiegania chorobom zakaźnym i ograniczające ich rozprzestrzenianie;
- opracowanie odpowiedniej polityki sankcji.

Uruchamianie nowych ośrodków w czasie zwiększonego napływu ludności wymaga możliwie najszybszego rozpoczęcia działalności. Przygotowanie stosownych środków bezpieczeństwa zawczasu jest zatem niezwykle istotne; obejmują one: **regulamin zakwaterowania**, odpowiednie procedury i potrzebne umowy (np. z firmą ochroniarską). Regulamin zakwaterowania oraz procedury zwykle istnieją już wcześniej, ale nie są w pełni stosowane w odniesieniu do ośrodków działających w sytuacji zwiększonego napływu ludności (np. mniejsza ilość czasu, większe obciążenie ośrodków oraz inne zainteresowane strony niż w zwykłej sytuacji). Organ recepcyjny musi zatem dowiedzieć się, jaka korekta jest wymagana.

Należy przygotować się na **podwyższone ryzyko związane z kwestiami bezpieczeństwa, które może zaistnieć w sytuacji zwiększonego napływu ludności** oraz – o ile jest to możliwe – spróbować opracować jasne procedury określające, jak powinien zachować się personel w danej sytuacji. Choć procedury określające, jak radzić sobie z najbardziej niebezpiecznymi sytuacjami, mogą funkcjonować, to ważne jest, by analizować je pod kątem potrzeby ich modyfikacji w przypadku sytuacji zwiększonego napływu ludności.

W sytuacjach zwiększonego napływu ludności nie zawsze da się zapewnić wszystkie aspekty bezpieczeństwa jednocześnie. Należy zatem przeprowadzić **analizę poszczególnych elementów bezpieczeństwa**, aby zdecydować, którym z nich nadać priorytet (np. przepisom przeciwpożarowym).

Odpowiedni poziom **wyszkolenia i wiedzy z zakresu procedur wśród personelu** jest kluczowy, by umożliwić stosowanie powyższych środków, ponieważ bezpieczeństwa nie może zapewnić sprzęt, a jedynie określenie zasad i przepisów. Jest ono efektem **bezpiecznej i pełnej szacunku atmosfery** w ośrodku recepcyjnym. Atmosferę tę można zbudować przez pełne szacunku, ludzkie odnoszenie się do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i zadbanie o to, by zawsze byli godnie traktowani. Kluczowe znaczenie ma **kommunikacja**. Korzystne jest także rozwinięcie i zastosowanie strategii bezpieczeństwa w **dialogu z beneficjentami recepcyjnymi**. W okresach zwiększonego napływu ludności należy w szczególności spróbować przewidzieć dodatkowe środki bezpieczeństwa dla osób o szczególnych potrzebach (np. ochrona dzieci lub kobiet przez molestowaniem seksualnym).

Trzeba mieć świadomość, że nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji. Organ recepcyjny może nie być upoważniony do stosowania pewnych środków bezpieczeństwa i może potrzebować wsparcia. Korzystna jest zatem **identyfikacja wszystkich odpowiednich podmiotów, które mogą udzielić wymaganej pomocy**, jak np. policja i straż pożarna, oraz ustanowienie form stałej współpracy.

Ogromne znaczenie dla zagwarantowania skuteczności wprowadzonego systemu bezpieczeństwa ma **kontrola i ocena** wszystkich zastosowanych środków. Szczególnie ważne jest, by nie brać przy tym pod uwagę jedynie elementów domniemych, lecz aby uwzględnić także te, które powinny być zrealizowane, w przypadku gdy konieczne jest oparcie się na doświadczeniu. Wyniki otrzymane dzięki ocenie będą później danymi wejściowymi dla doskonalenia i aktualizowania planu. Mają one również znaczenie przy weryfikacji i korekcie, ponieważ dokładnie pokazują szkody, które trzeba naprawić.

Należy pamiętać, że ocena ta może być bardziej efektywna, jeśli przeprowadzają ją **wspólnie personel operacyjny ds. recepcji oraz zewnętrzna firma ds. bezpieczeństwa, której zlecono to zadanie**. To rozwiązanie daje najwyższy możliwy poziom obiektywizmu i kompletności wykonania, co sprawia, że wynik jest bardziej wartościowy i prawdziwy. Zaleca się również uzyskanie opinii z innego źródła. Można skorzystać z działających struktur, np. z kontroli zabezpieczenia przeciwpożarowego i przepisów.

Jest to wspólny proces: ocena dokumentacji i ocena terenowa.

### 3. Etap reakcji i realizacji

Poziom **bezpieczeństwa nie może zostać ograniczony w okresie zwiększonego napływu ludności**; powinna to być podstawowa zasada zarówno dla zarządu, jak i dla personelu. Bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie nie tylko ze względu na zapewnienie godnego poziomu życia, ale może także ratować życie, szczególnie w nietypowych okolicznościach, takich jak sytuacja związana ze zwiększonym napływem ludności. Uzyskanie wystarczającego poziomu bezpieczeństwa w sytuacji zwiększonego napływu ludności byłoby niemożliwe bez odpowiedniej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz między personelem odpowiedzialnym za recepcję a wnioskodawcami. Jest zatem istotne, by uświadomić im wszystkie zagrożenia i środki bezpieczeństwa. W regularnych działaniach polegających na przekazywaniu informacji, priorytetowe znaczenie powinny mieć informacje o bezpieczeństwie i zapobieganiu. Należy uważać, by nadmiernie nie obciążać wnioskodawców informacjami; można wybrać, które z nich trzeba przekazać natychmiast, a które mogą być przekazane później. Nie ma konieczności rozdawania ludziom wszystkich informacji w formie papierowej; w niektórych przypadkach wystarczy umieścić je w widocznych miejscach. Należy zadbać, by znaki bezpieczeństwa były widoczne (ewakuacja, gaśnice itd.).

Czasem personel może zdać sobie sprawę z tego, że procedury stworzone na etapie przygotowania i opracowania są nieodpowiednie lub niewystarczające, by poradzić sobie z problemem. Dlatego niezwykle ważne jest, aby zapewnić możliwość **natychmiastowej i szybkiej konsultacji** między personelem a jego bezpośrednim doradcą. Wszystkie środki bezpieczeństwa wymagają ciągłej i bieżącej oceny pod względem adekwatności i skuteczności, a w razie potrzeby należy je dostosowywać do sytuacji.

**Ciągłe i bieżące oceny** należy przeprowadzać również w odniesieniu do zagrożeń i słabych stron. Monitorowanie warunków bezpieczeństwa nie stanowi części żadnego etapu – jest raczej stałym działaniem, które należy intensyfikować w sytuacjach zwiększonego napływu ludności.

Należy także pamiętać o uwzględnieniu środków zapewniających bezpieczeństwo personelu, np. przy organizacji działań związanych z komunikacją ze społecznością z okolicy. Należy zapewnić skuteczny sposób zgłaszania wszelkich wątpliwych sytuacji odnotowanych przez personel i prawidłowego gromadzenia informacji we wszystkich przypadkach w celu ułatwienia późniejszego dochodzenia lub działań prawnych.

Sytuacja zwiększonego napływu ludności wymaga również wzmożonej i szybszej współpracy z innymi zainteresowanymi stronami. W celu uzyskania dalszych informacji na ten temat należy zwrócić do rozdziału o współpracy z krajowymi podmiotami w dziedzinie bezpieczeństwa.

### Dobre praktyki

Zainstaluj skrzynkę na dobrowolne wnioski i propozycje (dopuszczając także te anonimowe) dotyczące stwierdzonych wad i możliwości poprawy. Dobrym rozwiązaniem byłoby udostępnienie pracownikom i osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową możliwości wykazania się kreatywnością i zadbanie o to, by mieli poczucie, że każdy pomysł będzie poważnie traktowany.

## 4. Etap przeglądu i dostosowania

Oprócz ciągłej i bieżącej oceny przeprowadzanej na etapie reakcji i realizacji bardzo przydatna jest również kompletna, zawierająca podsumowanie **ocena**, którą przeprowadza się, gdy sytuacja zwiększonego napływu ludności zostaje rozwiązana. Wyniki takiej oceny można wykorzystać przy przyszłych przygotowaniach. Na tyle, na ile to możliwe, organy recepcyjne powinny postarać się, aby zapewnić wystarczający poziom obiektywności podczas oceniania. Dobrym pomysłem byłoby wykorzystanie wiedzy eksperckiej, np. zewnętrznej agencji lub firmy audytorskiej.

Poza wyżej opisanymi środkami **wewnętrzne opinie i oceny** także mogą być niezwykle wartościowe. Zaleca się rozważanie sugestii personelu i ich uwzględnianie (zob. wspomniana wyżej skrzynka na sugestie), jak również identyfikowanie rozwiązań, które personel uznał za najbardziej problematyczne w zastosowaniu lub najmniej skuteczne. Jeżeli to konieczne, można dokonać przeglądu procedur lub regulaminu kwatery.

Bardzo korzystne byłoby także otrzymanie **informacji zwrotnej od wnioskodawców**. Pewnego rodzaju podsumowanie zgłoszonych niebezpieczeństw i niedogodnych sytuacji może pozwolić na lepszą identyfikację ewentualnych zagrożeń i słabych stron, które mogą pojawić się w przyszłości na etapie przygotowania i opracowania.

Może być trudno ocenić, które nadzwyczajne środki bezpieczeństwa zadziałały na etapie reakcji i realizacji i powinny być stosowane także na późniejszym etapie. Niektóre z tych środków mogą być pomocne przy rozwiązywaniu normalnych sytuacji. Dlatego oceny tej nie należy wykorzystywać tylko na kolejnym etapie przygotowania i opracowania, traktując ją jedynie jako wnioski wyciągnięte na przyszłość, lecz należy uwzględnić ją także w celu **dostosowania do normalnej sytuacji** oraz dokonania **ulepszeń** w normalnym systemie bezpieczeństwa.

## Załącznik

### Listy kontrolne

#### Aspekty wymagające uwzględnienia w planie komunikacji dostosowanym do sytuacji zwiększonego napływu ludności:

- określenie celu komunikacji;
- podkreślenie kluczowych informacji, które należy przekazać zainteresowanym stronom zewnętrznym;
- wyjaśnienie procedur dotyczących sposobu zajmowania się prośbami mediów, w tym wyznaczenie rzeczników;
- poruszenie delikatnych aspektów, które mogą powodować krytykę lub napięcia oraz przekazanie wytycznych dotyczących tych aspektów;
- przekazanie wytycznych na temat sposobu zajmowania się informacjami dotyczącymi pracy organu recepcyjnego w mediach społecznościowych.

### Narzędzia służące przygotowaniu do szybkiego nabycia nowych zasobów mieszkaniowych:

- listy kontrolne na potrzeby nabywania nowych ośrodków (standardy jakości, odpowiednie kryteria bezpieczeństwa, infrastruktura oraz dostępność usług);
- przejrzysta procedura służąca zatwierdzeniu nowych lokalizacji;
- standardowe umowy.



### Pytania/tematy do omówienia na etapie przeglądu i dostosowania:

- Zakwaterowanie i harmonogram: Czy portfolio było zgodne z wymaganym zakwaterowaniem i czy harmonogram został dobrze zaplanowany?
- Partnerzy: Którzy partnerzy byli najskuteczniejsi (pod względem jakości, opłacalności, elastyczności)?
- Których umów nie dotrzymano i z jakiego powodu? Czy istnieje możliwość podjęcia kroków prawnych?
- Czy wypełniono zobowiązania umowne?
- Proces: Który proces (część procesu) mający zwiększyć zasoby mieszkaniowe wymaga dostosowania?
- Ocena portfolio obiektów recepcyjnych (pod względem jakości, opłacalności, itd.): Które kwatery można zatrzymać jako (przyszłe) dodatkowe zasoby mieszkaniowe?

### Kroki przygotowawcze z perspektywy zamówienia publicznego:

- dokonanie oceny zapotrzebowania na zamówienie i procedurę przetargową na usługi i dostawy na wypadek zwiększonego napływu ludności;
- dokonanie identyfikacji możliwych dostawców kluczowych zasobów i ich hierarchizacja;
- opracowanie specyfikacji zamówień oraz wzorów umów na potrzeby przetargów dotyczących potrzebnych usług i dostaw;
- ustanowienie jasnych procedur i mechanizmów aktywujących, które można uruchomić w sytuacji zwiększonego napływu ludności;
- udzielenie zamówienia publicznego na wcześniejszym etapie, na przykład przy użyciu umów ramowych.

**Kroki przygotowawcze z perspektywy transportu:**

- przeprowadzenie oceny systemu logistycznego i systemu transportu w celu sprawdzenia, czy będą potrzebne dodatkowe środki w sytuacji występowania zwiększonego napływu ludności;
- stworzenie listy umów (por. rozdział E – Koordynacja zewnętrzna); ta lista powinna być aktualna;
- planowanie logistyki i transportu dóbr i osób do nowych, bardziej oddalonych lokalizacji;
- organizacja transportu dla wnioskodawców o szczególnych potrzebach (np. taksówki, karetki pogotowia ratunkowego);
- uwzględnienie czasu potrzebnego na logistykę i transport;
- zawarcie umów z firmami transportowymi lub innymi organami rządowymi świadczącymi usługi z zakresu transportu i logistyki.

### Kroki przygotowawcze z perspektywy zarządzania zapasami i dostawami:

- przeprowadzenie oceny rodzaju oraz ilości potrzebnych dostaw;
- przygotowanie sieci dostawców i zapewnienie co najmniej jednego dostawcy na każdy produkt;
- dokonanie analizy porównawczej wariantu obejmującego magazynowanie i wariantu obejmującego zawarcie umów typu „dokładnie na czas”, w zależności od zdolności firm do szybkiej dostawy oraz od ilości potrzebnych dodatkowych dostaw. Ilości magazynowane zależą od tego, w jakim czasie firmy mogą dostarczyć te produkty. Należy aktualizować spis inwentarza, tak aby dostawy mogły być skutecznie zamawiane (należy unikać nadwyżki lub niedoboru zapasów).

## Kroki przygotowawcze w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi:

- w odniesieniu do wszystkich profili obecnej siły roboczej należy sporządzić opis zadań/funkcji podejmowanych w czasie nagłego zwiększonego napływu ludności;
- należy zapewnić równowagę między starym/doświadczonym a nowym personelem;
- należy przeszkolić personel, który będzie musiał podjąć się nowych zadań w sytuacji zwiększonego napływu ludności (założenie „zespołów mobilnych”);
- należy wcześniej ustalić priorytety zadań wykonywanych przez personel;
- należy wspierać działania związane z mobilnością personelu.

**Kroki przygotowawcze w zakresie rekrutacji:**

- należy przygotować standardowe opisy stanowisk pracy w przypadku wszystkich profili;
- należy przygotować standardowe schematy organizacyjne wszystkich ośrodków recepcyjnych;
- należy zminimalizować procedury administracyjne związane z rekrutacją;
- należy podjąć współpracę z krajowymi/lokalnymi urzędami pracy;
- należy rozważyć zlecenie rekrutacji agencjom pracy tymczasowej;
- należy zakładać i utrzymywać rejestry kandydatów do pracy;
- należy przygotować strategię dotyczącą zatrudniania dodatkowego personelu;
- należy przygotować promocyjne/ podnoszące świadomość materiały audiowizualne informujące o pracy doradcy rezydenta.

### Kroki przygotowawcze w zakresie szkoleń dla personelu:

- przygotowanie podstawowych i niezbędnych pakietów szkoleń;
- wykorzystanie modułów szkoleniowych EASO w zakresie recepcji i tematów z nią związanych;
- wypracowanie metod szkolenia nowego personelu (uczenie się od innych).

### Narzędzia służące przygotowaniu odpowiednich warunków recepcyjnych:

- Należy zaplanować płynny przebieg procesu, w którym wiadomo, kto się czym zajmuje i kiedy, żeby zarejestrować każdego wnioskodawcę, zanim zostanie mu przyznane zakwaterowanie.
- Należy prowadzić listę kontrolną w celu zidentyfikowania osób (w widoczny sposób) najbardziej potrzebujących, tak żeby te osoby o szczególnych potrzebach mogły zostać przydzielone do najodpowiedniejszych ośrodków recepcyjnych.
- Należy prowadzić rejestr osób, tak żeby można je było odnaleźć.



### **Kroki przygotowawcze związane z bezpieczeństwem i zapobieganiem:**

- identyfikowanie konkretnych zagrożeń;
- przygotowanie zawczasu odpowiednich środków bezpieczeństwa, w tym regulaminu kwatery;
- identyfikacja wszystkich odpowiednich podmiotów.



## **Jak skontaktować się z UE**

### **Osobiście**

W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset centrów informacyjnych Europe Direct. Adres najbliższego centrum można znaleźć na stronie: [https://europa.eu/european-union/contact\\_pl](https://europa.eu/european-union/contact_pl).

### **Telefonicznie lub drogą mailową**

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:

- dzwoniąc pod bezpłatny numer telefonu: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia),
- dzwoniąc pod standardowy numer telefonu: +32 22999696,
- drogą mailową: [https://europa.eu/european-union/contact\\_pl](https://europa.eu/european-union/contact_pl).

## **Wyszukiwanie informacji o UE**

### **Online**

Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: [https://europa.eu/european-union/index\\_pl](https://europa.eu/european-union/index_pl).

### **Publikacje UE**

Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://publications.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym centrum informacyjnym (zob. [https://europa.eu/european-union/contact\\_pl](https://europa.eu/european-union/contact_pl)).

### **Prawo UE i powiązane dokumenty**

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

### **Portal Otwartych Danych UE**

Unijny portal otwartych danych (<http://data.europa.eu/euodp/pl>) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9476-244-3