

Od lat wdrażany system telefonu ratunkowego 112 jest daleki od funkcjonalności. Zdaniem Pawła Solocho z Instytutu Sobieskiego, powodem jest nietrafna koncepcja umieszczenia centrów powiadamiania ratunkowego w każdym powiecie, co podraża koszty systemu i powoduje niekompatybilność techniczną rozwiązań.

Obywatel potrzebujący pomocy powinien zadzwonić pod jeden, ten sam numer 112 i otrzymać szybką pomoc w każdej sprawie związanej z jego bezpieczeństwem. Najczęściej chodzi o wezwanie pogotowia ratunkowego do wypadku, lub prośbę o interwencję policji. Ale może to być też pożar, odcięcie dostaw wody lub prądu czy utknięcie w windzie między piętrami, lub zagubienie się podczas turystycznej eskapady. Organizowany i budowany od kilkunastu lat system, ciągle jest daleki od doskonałości. Podstawowe zarzuty to niska skuteczność przy wysokich kosztach funkcjonowania.

Wprowadzenie: system 112, Centra Powiadamiania Ratunkowego (CPR)

Pod pojęciem systemu 112 rozumiemy jednolity krajowy system odbioru zgłoszeń na numer alarmowy 112. (Równolegle działają zgłoszenia z telefonów stacjonarnych na numery 999, 998, 997). Zadaniem sieci Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) jest przyjmowanie, przetwarzanie i obsługa zgłoszeń na numer 112. Podstawowym zadaniem CPR jest przekazywanie szczegółowych informacji o zdarzeniu wraz z przekierowaniem zgłoszeń alarmowych do właściwych terytorialnie służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy w celu podjęcia przez nie interwencji. Są to Policja, pogotowie ratunkowe, PSP, oraz inne podmioty ratownicze (np. pogotowie gazowe, energetyczne, GOPR, WOPR, TOPR). Z systemem współpracują operatorzy publicznej sieci telefonicznej. CPR w razie potrzeby ma zapewniać ciągłe połączenie osoby zgłaszającej zdarzenie z podmiotem podejmującym interwencję (zwłaszcza z dyspozytorem medycznym).

[mc4wp_form id="84"]

Obecny system nie jest jednolity: obsługiwany przez różne służby, w oparciu o różne oprogramowania i systemy łączności. Połączenia do numeru alarmowego 112 wykonywane z telefonu komórkowego obsługiwane są przez 302 jednostki organizacyjne Policji, a zgłoszenia z numerów stacjonarnych przez 331 jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Ponadto w niektórych powiatach zgłoszenia kierowane z sieci telefonów mobilnych lub stacjonarnych obsługuje jednocześnie Policja i PSP, w na obszarze powiatu i miasta Wrocław obsługę zgłoszeń kierowanych pod numer 112 zapewnia Centrum Zarządzania Kryzysowego

Miasta Wrocław. Zróżnicowanie organizacyjne i techniczne systemu utrudnia lub wręcz uniemożliwia w razie awarii przejmowanie obsługi wezwań przez inne centra powiadamiania i powoduje dodatkowe koszty wynikające z wielości stosowanych rozwiązań.

Propozycje

1. System powinien być jednolity, oparty o jednolite oprogramowanie, oraz standardy, czyli jednolite normy techniczno-operacyjne i procedury postępowania.

a) Jednolitość systemu oznaczałaby jego kompatybilność. Dzięki temu w razie częściowej lub całkowitej blokady przyjmowania zgłoszeń na telefon 112 i (lub) wydawania dyspozycji odpowiednim służbom przez jeden z CPR-ów, istniałaby możliwość błyskawicznego przejęcia jego funkcji przez sąsiedni CPR. Ponadto system jednolity jest tańszy niż zróżnicowany (łatwiej ocenić koszty jego funkcjonowania w powiązaniu z jego efektywnością).

b) Jednolite dla wszystkich CPR-ów procedury przyjmowania zgłoszeń i wydawania dyspozycji służbom, realizowane w jednakowym dla całego kraju oprogramowaniu, pozwoliłyby na istotny wzrost skuteczności w udzielaniu pomocy. W obecnym systemie jednolite standardy obowiązują jedynie w odniesieniu do kompetencji służb obsługujących telefon 112 PSP i Policji i współdziałającymi z nimi dyspozytorami medycznymi. Czyli jeśli telefon odbierze strażak a wezwanie będzie dotyczyło zdarzenia wymagającego udziału PSP, to odbiór zgłoszenia i interwencja odbędą się zgodnie jednakowymi dla całego kraju standardami tej służby. Jeśli natomiast ten sam strażak lub policjant odbierze wezwanie dotyczące interwencji innego podmiotu, jest w większości przypadków zdany na własną inteligencję i dobrą wolę, a czasami (rzadziej) na lokalne, prowizoryczne procedury.

I tak na przykład z telefonu 112 w Warszawie nie można uzyskać automatycznego połączenia z pogotowiem energetycznym. Z kolei w Szczecinie, podczas ostatniej zimy mieszkańcy przedmieść dzwonili pod numer 112, z prośbą o szybkie ustawienie płotów zapobiegających nawiewowi śniegu z pól na lokalną drogę, co groziło zablokowaniem powrotu do domu setkom mieszkańców. Operator proponował wykonanie przez wzywających pomocy telefonu do wojewódzkiego sztabu kryzysowego, tam z kolei pytano o to, do kogo należy droga, bo jeżeli do gminy to interweniować powinien wójt, jeżeli do powiatu to... etc, etc.

System oparty o jednolite oprogramowanie i normy techniczno-operacyjne umożliwiłby prowadzenie ogólnokrajowego rejestru i statystyk tego rodzaju zdarzeń, a co za tym idzie kontrolę skuteczności działania CPR na danym terenie (w

obecnym zróżnicowanym i chaotycznym systemie jest to trudne do osiągnięcia). Możliwe byłoby również wprowadzanie nowych, powszechnie obowiązujących w skali całego kraju procedur (być może wykorzystujących jakieś lokalne dobre rozwiązania), które zwiększałyby bezpieczeństwo obywateli.

c) Zestandaryzowane dane uzyskiwane z poszczególnych CPR-ów ułatwiałyby monitoring i ocenę efektywności całości systemu ratowniczego i reagowania kryzysowego. Znajomość ilości i rodzaju interwencji (czyli rodzaju i częstotliwości zagrożeń), czy informacji na temat szybkości i skuteczności udzielanej pomocy pozwalałyby na równoczesne porównywanie zapotrzebowania na działania poszczególnych podmiotów (administracji, służb, inspekcji itp.) i ich efektywności. To z kolei służyłoby racjonalizacji decyzji o wysokości nakładów finansowych i decyzji organizacyjnych (zwłaszcza liczby etatów).

2. System powinien być zintegrowany, za organizację jego centrum winien odpowiadać Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Składowymi elementami organizacyjnymi powinno być 16 wojewódzkich CPR podległych wojewodom i wchodzących w skład urzędów wojewódzkich.

Działania podjęte w pierwszych latach po roku 2000 miały doraźny i nieskoordynowany charakter. W tym okresie lansowany był model budowy CPR w oparciu o jednostki powiatowe PSP i Policji. Przeprowadzona w 2007 roku kontrola NIK (dotycząca tworzenia i organizacji systemu ratownictwa medycznego dla lat 2003-2006) w odniesieniu do CPR, krytycznie oceniła realizację hasła „CPR na każdy powiat”. Budowane na poziomie powiatów centra były i są obsługiwane przez różne służby działające w oparciu o różne oprogramowania i systemy łączności, nierzadko bazujące na całkowicie lokalnych rozwiązaniach. Prowadzi to do tworzenia systemu niekompatybilnego, bardzo kosztownego i o niskiej skuteczności.

Nowe rozwiązanie zostało przedstawione w „Koncepcji Systemu 112” przygotowanej przez międzyresortowy zespół i przyjętej przez Radę Ministrów jesienią 2007 roku. Zgodnie z przyjętym wówczas harmonogramem, w 2008 roku miało zostać uruchomionych pierwszych pięć zintegrowanych CPR w województwach: mazowieckim, pomorskim, małopolskim, wielkopolskim i dolnośląskim. Pełna rozbudowa sieci szkieletowej 16 CPR na poziomie województw (z możliwością dalszej rozbudowy) miała zostać dokonana do końca 2009 roku.

Jednak na początku 2008 roku nowe kierownictwo MSWiA zakwestionowało „koncepcję systemu 112”. Nastąpił powrót do filozofii „CPR w każdym powiecie”. Podmiotem wiodącym kierownictwo resortu uczyniło Komendanta Głównego

Państwowej Straży Pożarnej (wg. statystyk pierwszymi odbiorcami wezwań są pogotowie ratunkowe i policja, PSP jest w dalszej kolejności z liczbą poniżej 10% wezwań). Zgodnie ze znowelizowaną 5 grudnia 2008 roku o ustawą o ochronie przeciwpożarowej, za organizację CPR-ów na poziomie województw odpowiedzialni stali się komendanci wojewódzcy PSP działający w uzgodnieniu z wojewodami (art.14c). Jednak próba reanimacji starych koncepcji okazała się niewykonalna z takich samych powodów jak przed 2006 rokiem: ze względu na koszty i brak jakiegokolwiek uzasadnienia organizacyjnego. Zadanie jakie nałożono na Państwową Straż Pożarną przekraczało kompetencje formalne i możliwości organizacyjne tej służby. Strażacy koncentrowali się na zabezpieczeniu swoich własnych sektorowych interesów (zabezpieczenie dysponowaniem funduszami na realizację systemu, sztuczne dopasowywanie organizacji i finansowania do systemu komend powiatowych PSP) i okazali się nie zdolni do koordynacji budowy całości systemu. Do dzisiaj nie uzgodniono ostatecznej liczby CPR. Komenda Główna PSP w kolejnych wariantach proponowała zmniejszenie ich liczby. Początkowo miało ich być tyle ile powiatów; ponad 300, podczas gdy np. w 10 milionowych Czechach jest ich 12. Nie uzgodniono ostatecznego, jednolitego dla całego kraju, kształtu współdziałania z dyspozytorem medycznym, policją i innymi podmiotami. Brak spójności projektu i sformalizowanych uzgodnień międzyresortowych wywołał opór ze strony pięciu wiodących województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego. Te województwa nie dokonały one uzgodnień z PSP wojewódzkich koncepcji Systemów Powiadamiania Ratunkowego (SPR). Doprowadziło to do blokady opracowania krajowej koncepcji SPR, a co za tym idzie blokady realizacji ogólnopolskiej koncepcji organizacji telefonu 112. W tej sytuacji kolejna kontrola NIK w tegorocznym raporcie stwierdziła, że numer 112 w Polsce „działa jedynie prowizorycznie. Zatem planowane na koniec 2013 roku wdrożenie spójnego i sprawnego systemu powiadamiania ratunkowego jest poważnie zagrożone.”

Wobec fiaska koncepcji „powiatowej” i organizacji systemu 112 w oparciu o jedną służbę (PSP), władze państwa powinny rozważyć powrót do zarzuconej w 2008 roku koncepcji systemu 112 opracowanej za rządów Jarosława Kaczyńskiego, czyli budowy systemu opartego o podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych wojewódzkie Centra Powiadamiania Ratunkowego, które byłyby zorganizowane w urzędach wojewódzkich i podlegały bezpośrednio wojewodom. Po 2008 roku za takim rozwiązaniem, opowiadał się między innymi ówczesny wojewoda małopolski, a obecny szef MSWiA Jerzy Miller.

Powierzenie jakiegokolwiek ze służb zadania zorganizowania systemu spinającego różne działania różnych podmiotów, jest (jak pokazały to nieudane próby podejmowane przez PSP) skazane na niepowodzenie. Wynika to z natury samych służb. Każda z nich została powołana nie do realizacji wszystkich zadań związanych z bezpieczeństwem, ale do realizacji jakiejś ich części. Kompetencje w które została wyposażona każda z tych służb ograniczają się do tylko do przypisanych im częściowych zadań i siłą rzeczy narzucają wąską branżową perspektywę.

W przeciwieństwie do służb, to wojewodowie, bezpośrednio odpowiadający za wykonywanie polityki rządu w terenie, jako szefowie administracji zespolonej wyposażeni są w wystarczające formalne kompetencje do jednoczesnej koordynacji działań różnych podmiotów zapewniających bezpieczeństwo mieszkańcom. Dlatego też podległe wojewodom urzędy wojewódzkie są najbardziej odpowiednimi strukturami zdolnymi do budowy jednolitego dla różnych podmiotów (służb, inspekcji, administracji i organizacji ratowniczych) systemu powiadamiania ratunkowego i telefonu 112.