

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

Zarządzanie kryzysowe z wykorzystaniem potencjału trzeciego sektora

2022



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

Zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państwa polskiego wynika z postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rząd Polski zobowiązany jest do przygotowania, utrzymywania sił i środków do ochrony, obrony ludności przed zagrożeniami wywoływanymi działaniami sił przyrody lub człowieka.

Trudno jest dzisiaj przewidywać i planować wielkość zagrożeń. Jednak charakter, forma, rozmach czy nasilenie mogą bez względu na ich rodzaj czy częstotliwość występowania, być głównym źródłem zakłócającym tok życia obywateli. Aby skutecznie i elastycznie przeciwdziałać tym niespodziewanym, masowym zakłóceniom, należy realizować działania prewencyjne, celem przygotowania stosownych, specjalistycznych sił i środków. W takich sytuacjach niezbędnym elementem zapobiegającym zagrożeniom będą powołane wcześniej organizacje rządowe i samorządowe, a także organizacje trzeciego sektora.

Ważną grupą podmiotów w przestrzeni publicznej, która może wpływać na system bezpieczeństwa narodowego, w tym zarządzanie kryzysowe, są organizacje pozarządowe. Tworzą one tzw. trzeci sektor i są fundamentem społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się funkcjonują związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie oraz inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę (cywilnego) zarządzania kryzysowego w Polsce jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Definiuje ona i ujednocila wiele pojęć i terminów, wprowadza spójny system organizacji i realizacji zarządzania kryzysowego na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej lub konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Precyzuje obowiązki i uprawnienia zarówno osób funkcyjnych, jak też powoływanych organów i jednostek administracji publicznej do sprawnego zarządzania w zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Organizacje pozarządowe, dysponują znacznym potencjałem i profesjonalizmem społecznym, który z powodzeniem może być wykorzystany na wielu płaszczyznach bezpieczeństwa i ochrony od szczebla lokalnego do narodowego. Powyższy stan znajduje potwierdzenie i jest, też odzwierciedleniem zapisu w treści Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP, gdzie zapisano, że „...trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniana jest jego rola w codziennej działalności”.

Dlatego wsparcie organizacji rządowych i samorządowych przez społeczne organizacje pozarządowe w złożonym organizacyjnie i realizacyjnie procesie zarządzania kryzysowego jest niezbędne i doceniane

Zasadniczym dokumentem prawnym regulującym zakres funkcjonowania organizacji pozarządowych jako instytucji „trzeciego sektora”, a biorących czynny udział w akcjach ratowniczych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku. Pozostałe unormowania prawne, są aktami porządkującymi działalność wszystkich organizacji na płaszczyźnie bezpieczeństwa w obszarze zarządzania kryzysowego.

Pojęciem, które należałoby wyjaśnić, jest niewątpliwie zarządzanie kryzysowe. Temat zarządzania kryzysowego jest badany obszernie od czasu wprowadzenia wspomnianej powyżej ustawy regulującej tę sferę działania państwa, a więc od 2007 roku. Od tego czasu powstało wiele publikacji i opracowań, które zawierają różne definicje tego pojęcia.

Analiza pojęcia „zarządzanie kryzysowe” wymaga choćby wspomnienia dwóch terminów ją tworzących – zarządzania oraz kryzysu. Współcześnie zarządzanie jest pojęciem właściwym niektórym sferom działania państwa. Użycie tego sformułowania w stosunku do działania administracji publicznej związane jest z adaptacją wzorców pochodzących z sektora biznesu. Wyrazem takich dążeń jest wciąż aktualna koncepcja *new public management* (co można tłumaczyć jako nowe zarządzanie publiczne), zakładająca przeszczepianie takich wzorców dla zwiększania efektywności administracji. Innym przykładem takich działań jest koncepcja public governance, kładąca większy nacisk na kwestie współdecydowania i konsensusu między społeczeństwem a władzą. Samo zastosowanie słowa „zarządzanie” względem tego, co ma robić władza, czy w jej imieniu administracja, w opozycji do rządzenia czy sprawowania władzy, świadczy o oczekiwaniach obywateli.

Pojęcie kryzysu w języku potocznym kojarzy się przede wszystkim z gwałtownym załamaniem gospodarczym. W takim rozumieniu jest to sytuacja, która następuje niespodziewanie i wymaga natychmiastowej reakcji. Negatywnie wpływa na społeczeństwo, a dla organów państwa staje się wyzwaniem. W tym kontekście pojęcie kryzysu jest używane potocznie i może dotyczyć zjawisk o różnym charakterze – od klęsk żywiołowych, przez

zjawiska natury ekonomicznej, do problemów społecznych (np. kryzys demograficzny) i innych.

Sytuacja kryzysowa, przedmiot zarządzania kryzysowego, dotyczy zaś społeczeństwa i państwa, a więc momentu, w którym bezpieczeństwo tego społeczeństwa (rozumiane szeroko, obejmujące nie tylko życie i zdrowie ludzi, ale także np. ich mienie) zostaje zagrożone, a cały wysiłek organizmu państwowego musi skupić się na likwidacji tego zagrożenia (przy czym może to dotyczyć całego państwa lub jedynie jego części).

Mimo krótkiego czasu, jaki upłynął od uchwalenia ustawy, istnieje obszerna literatura dotycząca tej problematyki. Na potrzeby własnych analiz badacze tworzą definicje pojęć: zarządzania kryzysowego, zarządzania w kryzysie, sytuacji kryzysowej, przestrzeni kryzysowej i inne. Wspólnym mianownikiem wszystkich definicji zarządzania kryzysowego jest traktowanie go jako procesu. Przyjmując taki punkt widzenia, badacze wyróżniają części tego procesu – cykle i fazy. Między tymi koncepcjami istnieją niewielkie rozbieżności, ale ich wspólną cechą jest zamknięty charakter zarządzania kryzysowego. Końcem każdej sytuacji kryzysowej jest przygotowanie do reakcji na kolejną. Najbardziej użyteczna wydaje się być koncepcja W. Skomry, który proponuje podział na cztery fazy: zapobieganie, przygotowywanie, reagowanie i odbudowę.

Zarządzanie kryzysowe może dotyczyć różnych obszarów, m.in. takich jak:

- biznesowy – funkcjonowanie organizacji gospodarczych (przedsiębiorstw);
- militarny – udział sił zbrojnych w misjach pokojowych czy zbrojnych;
- cywilny – dotyczący bezpieczeństwa ludności, głównie w wyniku zagrożeń o charakterze niemilitarnym: naturalnych, technicznych i antropogenicznych.

Mimo że zasady ogólne zarządzania kryzysowego w wielu przypadkach są niezmiennie i można je zastosować w każdym obszarze, to bardzo różne są środki używane do osiągnięcia określonego celu, a niejednokrotnie także sam cel.

Działanie organizacji pozarządowej opiera się w przeważającej większości przypadków na wolontariackiej pracy jej członków. Zatem wola członków organizacji będzie miała wpływ na to, czy organizacja włączy się w proces zarządzania kryzysowego. Sama decyzja o podjęciu

współpracy oraz model tej współpracy jest w dużym stopniu zależny od władz organizacji. Największą chęć do uczestnictwa w zarządzaniu kryzysowym będą wyrażać te organizacje, których cele statutowe zbiegają się z zadaniami tego procesu. Inną motywację może stanowić sama sytuacja kryzysowa. Często mobilizacja społeczeństwa wobec wielkiego kataklizmu – takiego jak np. powódź – sprawia, iż organizacje, które działają w zupełnie innym zakresie, uczestniczą we wsparciu profesjonalnych służb w zarządzaniu kryzysowym. Nie jest regułą, że to organizacja zgłasza swoją chęć do uczestnictwa w procesie. Zdarza się, że to organ administracji odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe zwraca się do danej organizacji z propozycją nawiązania współpracy.

Organizacje pozarządowe mogą angażować się w zróżnicowaną działalność w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego: **zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy**. Współcześnie istota zarządzania kryzysowego nie ogranicza się do działań nakierowanych na rozwiązanie zaistniałego kryzysu. Wówczas mielibyśmy do czynienia jedynie z wykorzystywaniem (pod presją) wszelkich dostępnych zasobów organizacji publicznych i innych podmiotów do rozwiązania zaistniałej trudnej (napiętej) sytuacji.

Formy wsparcia podmiotów publicznych w procesie zarządzania kryzysowego występują:

- Współpraca w fazie zapobiegania
- Współpraca w fazie przygotowania
- Współpraca w fazie reagowania
- Współpraca w fazie odbudowy

Podstawowym celem działań w **etapie zapobiegania** jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a jeśli nie jest to możliwe – ograniczenie jego skutków. W etapie tym mamy do czynienia przede wszystkim z działaniami o charakterze technicznym (dotyczącymi m.in. uodpornienia infrastruktury technicznej, poszczególnych obiektów czy realizacji inwestycji zwiększających bezpieczeństwo), ale również edukacyjnym i wychowawczym. Organizacje pozarządowe powinny szczególnie aktywnie włączyć się w realizację etapu zapobiegania w tym drugim obszarze (edukacja i wychowanie). Podmioty trzeciego sektora mogą odgrywać ogromną rolę w procesie kształtowania postaw i zachowań młodego pokolenia obywateli

w zakresie bezpieczeństwa. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego szczególnie ważne będzie poszerzanie kręgu odbiorców przedsięwzięć edukacyjnych na różnych poziomach kształcenia w szkołach. W fazie zapobiegania istotną rolę odgrywa również przekazywanie całemu społeczeństwu informacji, instrukcji postępowania na wypadek konkretnych zdarzeń

Etap przygotowania polega na ocenie potencjalnych zagrożeń, określeniu ich charakteru oraz stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia. W tym etapie prowadzone są zadania planistyczne, monitoring, opracowywane plany i procedury działania w sytuacjach kryzysowych, rozpoznanie sił i środków niezbędnych do podjęcia i prowadzenia odpowiednich działań. Etap ten charakteryzuje się podejmowaniem przedsięwzięć, które właściwie realizowane w konsekwencji mogą znacznie ograniczyć skutki powstałego zdarzenia, zminimalizować straty i w krótszym czasie pozwolić na odtworzenie warunków niezbędnych do normalnego funkcjonowania. Właściwe zarządzanie czasem, siłami i środkami w tym etapie zarządzania kryzysowego ma znaczny wpływ na realizację zadań w jego wszystkich pozostałych etapach. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w etapie przygotowania może przejawiać się w udziale ich przedstawicieli w pracach zespołów zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji publicznej, co umożliwia ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Zespoły takie są organami pomocniczymi dla odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na danym terenie.

Poza uczestnictwem w zespołach zarządzania kryzysowego, przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą brać czynny udział szeregu przedsięwzięć związanych z konsultowaniem decyzji władz samorządowych ze społecznością lokalną. Warto w tym miejscu wspomnieć o konsultacjach społecznych – istotnym narzędziu jakiego mogą używać lokalne władze.

Etap reagowania jest najbardziej „widoczny” w zarządzaniu kryzysowym, ponieważ w praktyce polega na podejmowaniu działań podczas wystąpienia zdarzenia o potencjalnie negatywnych skutkach przez odpowiednie jednostki wykonawcze i podmioty interwencyjno - ratownicze. Przebieg tego etapu jest konsekwencją zachowania w dwóch poprzednich etapach – zapobiegania i przygotowania. W im większym stopniu zlekceważono znaczenie poprzednich etapów, tym większe będą problemy z prowadzeniem działań w sytuacji kryzysu. W pewnym momencie może się przykładowo okazać, że zaistniał brak zdolności do prowadzenia skoordynowanych działań, nie ma rozeznania w posiadanych zasobach itp. Stąd

tak ważna funkcja etapów przygotowania i zapobiegania w zarządzaniu kryzysowym. Etap reagowania obejmuje działania polegające przede wszystkim na opanowaniu kryzysu. W zależności od charakteru zdarzenia podejmowane są działania ratownicze (jeśli kryzys jest np. wynikiem katastrofy, terroru lub zagrożenia naturalnego) bądź działania naprawcze, neutralizujące (jeśli zdarzenie ma charakter społeczny czy polityczny). W pierwszym przypadku zawsze podstawowym celem będzie ochrona życia. Należy pamiętać, że w wyniku tego rodzaju kryzysu, przy stratach w ludziach, pomocy będą wymagać też inne osoby dotknięte skutkami zdarzenia. Bardzo często zakres pomocy będzie związany nie tylko z pomocą materialną, ale także psychologiczną (np. po utracie bliskich). Już na tym etapie muszą być także podjęte działania wstępne, które będą później realizowane w etapie odtwarzania.

Współpraca w fazie reagowania to w istocie udział organizacji pozarządowych w bezpośrednich działaniach ratunkowych. Wsparcie w tej fazie w największym stopniu zależy od doświadczenia i potencjału, jakim dysponuje organizacja. Wśród wszystkich wymienionych NGO, obecnie najważniejszą rolę odgrywają ochotnicze straże pożarne oraz społeczne organizacje ratownicze. Wyzwaniem dla obu stron jest utrzymywanie ciągłości współpracy. Z pewnością te organizacje, które współpracują stale, będą w stanie efektywnie współdziałać w fazie reagowania

Głównym celem działań w ramach ostatniego etapu zarządzania kryzysowego, tj. **etapu odtwarzania**, jest przywrócenie stanu z czasu przed kryzysem, w możliwie krótkim czasie. Zazwyczaj etap ten jest kojarzony z odbudową zniszczeń fizycznych (obiekty, infrastruktura), udzielaniem wsparcia osobom poszkodowanym czy przywróceniem warunków bytowania ludności, co traktować trzeba jako zawężenie problemu. Źródłami lub przestankami kryzysu mogą być bowiem także zdarzenia polityczne, społeczne, ekonomiczne, których skutkiem nie muszą być straty czy zniszczenia fizyczne. Etap ten charakteryzuje się również tym, że podejmowane w jego ramach działania powinny być tak zaplanowane i realizowane, aby w przyszłości zmniejszyć podatność obiektów, instytucji czy innych podmiotów na ewentualne podobne zdarzenie. Dotyczy to zarówno sfery organizacyjnej, jak i rozwiązań technicznych. Co więcej, podkreślić należy, że również w tym etapie będą widoczne efekty działań z etapów zapobiegania i przygotowania

Etap odtwarzania stanowi potencjalnie bardzo szeroki obszar zaangażowania organizacji pozarządowych. Członkowie organizacji mogą docierać bezpośrednio do poszkodowanych, pomagając im w usuwaniu zniszczeń wywołanych danym zdarzeniem. Poprzez współpracę z podmiotami trzeciego sektora administracja publiczna i służby zapewniają sobie lepszą komunikację społeczną, są lepiej poinformowane o potrzebach poszkodowanych i mogą prowadzić lepszą dystrybucję niezbędnych poszkodowanym materiałów. Bardzo dużą rolę odgrywają organizacje pozarządowe, które utrzymują obiekty ważne nie tylko w kontekście zarządzania kryzysowego, ale również szerzej – bezpieczeństwa społecznego. Jako przykłady można wymienić schroniska, przytułki, domy noclegowe, jadłodajnie, a także świetlice, kluby dla dzieci, poradnie, ośrodki doradcze i interwencyjne, które mogą być wykorzystywane w zarządzaniu kryzysowym i szerzej – w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

Istnieje wiele form zaangażowania organizacji pozarządowych w działalność związaną z zarządzaniem kryzysowym realizowanym przez administrację publiczną. Możliwe jest więc szerokie wsparcie podmiotów publicznych przez organizacje pozarządowe w tym zakresie. Spojrzenie na zaangażowanie organizacji przez pryzmat kolejnych faz procesu to jeden ze sposobów na uporządkowanie tej problematyki. Podmioty pozarządowe nie są zasadniczym elementem systemu – funkcjonują jako specyficzne wsparcie dla jego stałych struktur. Tym samym należy uznać, iż organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie pełnią niezwykle ważną funkcję. Niewątpliwie aktywność tak zwanego trzeciego sektora świadczy o funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego.