



Gotowi na kryzys. Budowanie społecznej odporności

Krzysztof Izdebski, Jan Strzyżyński

Wydarzenia związane z falą powodziową w południowo-zachodniej Polsce we wrześniu 2024 roku oraz jej skutkami po raz kolejny uświadomiły społeczeństwu i władzom, że kryzysy charakteryzują się tym, iż są nieuniknione.

Takiej świadomości brakowało wyraźnie przed pandemią COVID-19, ale też, choć już w nieco mniejszym stopniu, przed atakiem Rosji na Ukrainę w 2022 roku. Obecność Polski w NATO i w Unii Europejskiej oraz stosunkowo łagodne klęski żywiołowe uspiły czujność władz i obywateli. Taki pozorny spokój, choć wydawałoby się, że jest doskonałą okazją do działania, paradoksalnie nie sprzyja budowaniu procedur na wypadek poważniejszych kryzysów.

Brak szerszych dyskusji i działań rządu wokół budowania systemów odporności na kryzysy jest tym bardziej niepokojący w kontekście pełnoskalowej wojny za naszą wschodnią granicą czy wobec intensyfikacji konsekwencji kryzysu klimatycznego. Coś się jednak zmienia. Temat odporności i konieczności przygotowania się na konsekwencje sytuacji kryzysowych jest coraz częściej poruszany w różnorodnych środowiskach, a władze opracowały projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej¹, która w momencie pisania niniejszej analizy jest przedmiotem obrad parlamentu.

¹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa z dnia... o ochronie ludności i obronie cywilnej* [projekt], druk nr 664, 18 września 2024, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf9> (dostęp tu i dalej 5 listopada 2024).

O konieczności przyjęcia tej regulacji świadczą chociażby krytyczne komentarze odnoszące się do słabego przygotowania i przeciwdziałania skutkom powodzi, jaka nawiedziła Polskę we wrześniu 2024 roku.

Ustawa nie rozstrzygnie jednak wszystkich problemów wynikających z rosnącego poziomu zagrożeń oraz potrzeby przeformułowania koncepcji traktowania obywateli i organizacji społecznych jako podmiotów zewnętrznych w stosunku do instytucjonalnych działań wokół zarządzania kryzysowego. Wprowadza ona pewne ramy – w tym włączenie organizacji społecznych w procesy budowy odporności i reagowania na kryzysy – ale potrzebna jest wielosektorowa dyskusja zmierzająca do wypełnienia ich konkretnymi treściami.

Niniejsza analiza jest wstępem do takiej debaty i ma na celu zdiagnozowanie najbardziej palących wyzwań w kontekście budowy odporności społeczeństwa obywatelskiego. Zostały one już częściowo zdiagnozowane nie tylko podczas dyskusji o działaniach wokół ostatniej powodzi, ale również w toku seminarium przeprowadzonego w sierpniu 2024 roku w Fundacji im. Stefana Batorego². Po tym wydarzeniu powstały również dwie analizy – autorstwa Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek³ oraz Rocha Dunin-Wąsowicza⁴.

Czym jest odporność społeczna?

Definicje

Mowa jest o pojęciu nowym i używanym w różnorodnych kontekstach, dlatego należy na początku ustalić ramy terminologiczne. Sama odporność oznacza według Słownika Języka Polskiego PWN **nie-wrażliwość na wpływy fizyczne lub moralne**⁵. Jeśli odwołać się do symboliki militarnej, odporność można przedstawić jako **tarczę, która ma chronić przed uderzeniami miecza kryzysów**. Im większy kryzys, tym mocniej trzeba tę tarczę trzymać – najlepiej wspólnym wysiłkiem.

Gdy mówimy o odporności, musimy więc brać pod uwagę cały ekosystem instytucjonalny i pozainstytucjonalny – władze centralne (w tym podmioty takie jak wojsko, straż pożarna czy służba zdrowia), samorządowe, organizacje społeczne i wreszcie wszystkich mieszkańców.

Każdy z tych komponentów musi być regularnie wzmacniany, a **kluczowym elementem odporności państwa jest umiejętne odnalezienie synergii i odpowiednich mechanizmów koordynacji**.

Aby dobrze uchwycić rolę społeczeństwa i organizacji społecznych w tym procesie, należy przyjrzeć się definicjom pojęcia odporności społecznej.

2 Por. *Wspólnie dla bezpieczeństwa. Rola obywateli w projektowanych przepisach o ochronie ludności*, Fundacja im. Stefana Batorego, 29 sierpnia 2024, <https://www.batory.org.pl/wydarzenia/wspolnie-dla-bezpieczenstwa-rola-obywateli-w-projektowanych-przepisach-o-ochronie-ludnosci/>.

3 Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek, *Jakie wyzwania towarzyszą budowaniu odporności społecznej? Uwagi wokół projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/11/K.Sienkiewicz-Malyjurek_Jakie.wyzwania.towarzysza.budowaniu.odpornosci.spolecznej.pdf.

4 Roch Dunin-Sienkiewicz, *„Obywatelskość” jako odpowiedź na wojnę. Ekosystemy obywatelskie w Polsce po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w 2022*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/11/R.Dunin_Wasowicz_Obywatelskosc.jako_odpowiedz.na_wojne_.pdf.

5 Hasło „oporność”: internetowa edycja Słownika Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/oporno%C5%9B%C4%87.html>.

NATO⁶ rozumie tę kwestię szeroko: jest to **zdolność społeczeństwa do opierania się poważnym wstrząsom**, takim jak ataki zbrojne, klęski żywiołowe, kryzysy zdrowotne lub awarie infrastruktury krytycznej, a następnie zdolność do szybkiego odzyskiwania po nich równowagi, łącząca gotowość cywilną i społeczną z umiejętnościami wojskowymi. Co istotne, owa **odporność obejmuje instytucje publiczne, sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie; podkreśla się tutaj także znaczenie obywateli w krajowej gotowości i reagowaniu, w tym w skutecznej komunikacji publicznej oraz przeciwdziałaniu dezinformacji**. Zaufanie między obywatelami a instytucjami rządowymi ma kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania kryzysowego i poprawy odporności społecznej, czemu towarzyszy potrzeba zaangażowania społeczeństwa w gotowość cywilną i wysiłki obronne na rzecz długoterminowej skuteczności.

Nieco węższą definicję wprowadza sygnalizowany wyżej projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej⁷. Przez odporność społeczną należy rozumieć indywidualną i grupową zdolność ludzi do zaspokajania ich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz zdolność do ich współdziałania z podmiotami ochrony ludności, także w celu **zdobycia kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania im oraz pożądanym zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń**.

Zdaniem autorów *Prediction of societal and community resilience among Ukrainian and Polish populations during the Russian war against Ukraine*⁸ odporność społeczna odnosi się do **zdolności społeczności (ludzi mieszkających na określonym obszarze) do radzenia sobie z wszelkiego rodzaju wyzwaniem życiowymi, a następnie powrotu do pełnego funkcjonowania**.

Aktorzy

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek rozwija tę definicję, wskazując, że odporność społeczna to **zdolność każdej osoby ze społeczeństwa obywatelskiego do radzenia sobie z zagrożeniami, samoorganizacji, adaptacji do nowych warunków życia, a także uczenia się i rozwoju na ich podstawie**.

Należy podkreślić również **szczególną rolę przedsiębiorców** jako jednych z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Roch Dunin-Wąsowicz opisał ich znaczącą rolę w niesieniu pomocy po 24 lutego 2022 roku. Jednocześnie pamiętamy wyrazy solidarności wielu mieszkańców z przedsiębiorcami zmuszonymi do zamykania lub ograniczania swojej działalności w szczytach pandemii COVID-19.

Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem, kiedy **odpowiedzialność za odporność państwa nałożona jest na poszczególnych obywateli, ich sformalizowane lub niesformalizowane sieci oraz szeroko pojęte władze**.

Od razu przychodzi na myśl **pojęcie subsydiarności**, polegającej na tym, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie wykonywane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa.

6 NATO Public Diplomacy Programmes, *Increasing Societal Resilience: Innovative Ways to Counter Disinformation and Hostile Information Activities*, April 2022, <https://www.nato.int/structur/pdd/2022/220411-ResilienceContentGuidelines.pdf>.

7 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Ustawa z dnia...*, dz. cyt.

8 S. Kimhi i in., *Prediction of societal and community resilience among Ukrainian and Polish populations during the Russian war against Ukraine*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” 2023, vol. 93, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212420923002728>.

Wyjęcie zatem poza nawias którejkolwiek z wymienionej wyżej grup powoduje, że państwo nie jest w stanie skutecznie radzić sobie z zagrożeniami i kryzysami. W konsekwencji **każdy z tych filarów odporności musi być na tyle silny, aby sprostać nałożonym na niego zadaniom, i na tyle elastyczny, aby prowadził swoje działania w ścisłej współpracy w ramach całego ekosystemu.**

Widzieliśmy to chociażby przy okazji pierwszych dni pełnoskalowej napaści Rosji na Ukrainę. Podczas przywołanego wyżej seminarium, opisując ówczesną atmosferę, Edwin Bendyk stwierdził: „obywatele i organizacje obywatelskie, wspierane przez samorząd i państwo, też oczywiście odegrały swoją rolę, ale **dziś nikt nie powie, że to właśnie to, co się stało, było zasługą tylko jednego z tych podmiotów.** Każdy odegrał swoją rolę”.

Dobrze obrazuje to również wypowiedź innej uczestniczki, która jest wójtką jednej z gmin na południu Polski: „**Bez pomocy mieszkańców, bez pomocy organizacji pozarządowych,** Koła Gospodyń Wiejskich czy Ochotniczej Straży Pożarnej **nie jesteśmy w żaden sposób w stanie odpowiedzieć na te potrzeby** [w zakresie odpowiedzi na sytuację kryzysową]”.

Ale działa to również w drugą stronę. Dziennikarz Onetu, Marcin Wyrwał, pisząc o zalanych podczas powodzi miejscowościach, wielokrotnie przywoływał wyrażane przez mieszkańców poczucie, że zostali porzuceni przez państwo. Szczególnie na początku kataklizmu. Swój tekst skwitował następującym stwierdzeniem: „w pierwszym dobach po przejściu powodziowej fali w Kotlinie Kłodzkiej polskiego państwa nie było. A jeżeli było, to na pewno nie w takiej formie, w jakiej wszyscy chcielibyśmy je znać”⁹. Zadaniem stojącym przez wszystkimi aktorami jest **budowa silnych instytucji, mocnych więzi i kompetencji,** by w razie potrzeby uzupełniać swoje zasoby.

Diagnoza i praktyka. Dziury w odporności

Zarówno z wypowiedzi, które padły podczas wspomnianego seminarium, jak i na podstawie refleksji po następującej w kilka tygodni potem powodzi można wysnuć wniosek, że mamy kryzys w odpowiadaniu na kryzysy. Szczególnie w zakresie **przygotowania do nich oraz długotrwałego procesu walki z ich skutkami.** Mówił o tym podczas seminarium Paweł Florek z Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej: „Zarządzanie kryzysowe składa się z trzech faz. Pierwsza to przewidywanie, druga to zapobieganie, trzecia to reagowanie. Jeżeli nie ma dwóch pierwszych, to społeczeństwo siłą rzeczy jest zmuszone samo się organizować i robi to po to, żeby przetrwać”.

Nie dotyczy to wyłącznie problemów na linii władze – mieszkańcy. Michał Piszko, burmistrz Kłodzka, mówił w wywiadzie dla OKO.press, że informacje o przelaniu tamy w Stroniu Śląskim otrzymał „po godz. 12:00 od dziennikarki lokalnego kłodzkiego portalu. Jako burmistrz muszę opierać się na potwierdzonych danych uzyskanych z oficjalnych źródeł. Takie informacje dotarły do mnie dopiero koło godz. 14:30, gdy woda z tamy na Morawce dotarła do Kłodzka, a skutki zalania były już widoczne, m.in. na osiedlu Malczewskiego”¹⁰. Marcin Wyrwał opisał szczegółowo, jak nie sprawdził się system SMS-ów wysyłanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Mieszkańcy otrzymywali komunikaty o nadchodzącej powodzi w chwili, gdy ich domy były już zalane.

9 M. Wyrwał, *Powódź. W Kotlinie Kłodzkiej polskiego państwa nie było*, Onet.Opole, 24 września 2024, <https://wiadomosci.onet.pl/opole/marcin-wyrwal-powodz-w-kotlinie-klodzkiej-polskiego-panstwa-nie-bylo/cbetdbz/>.

10 N. Sawka, *Dlaczego burmistrz Kłodzka o powodzi dowiedział się od dziennikarki*, OKO.press, 30 września 2024, <https://oko.press/dlaczego-burmistrz-klodzka-o-powodzi-dowiedzial-sie-od-dziennikarki>.

Potrzeba wiarygodnej informacji

Na **problem z komunikacją** wskazywali wcześniej uczestnicy debaty w Fundacji Batorego, podkreślając, że nie ma obecnie rozwiniętych bezpiecznych i wiarygodnych kanałów łączności. Co dodatkowo groźniejsze, w zasadzie **nieodłącznym elementem współczesnych kryzysów są kampanie dezinformacyjne**. Mówiła o tym podczas seminarium Fundacji Batorego Małgorzata Kilian-Grzegorzczak ze Stowarzyszenia Demagog, podkreślając, że z jednej strony powoduje to ograniczenie rzetelnego dostępu do informacji, a z drugiej – wręcz pogłębia sytuację kryzysową.

W czasie powodzi próbowano m.in. wywołać panikę informacjami o setkach ofiar śmiertelnych lub rzekomymi planami wysadzania wałów przez władze. Dezinformacja towarzyszyła nam również w okresie pandemii COVID-19 oraz szczególnie intensywnie po 24 lutego 2022 roku.

Gdy władze bezpośrednio odpowiadające za dany obszar nie mają dostępu do szybkich, ale wiarygodnych informacji, a aktorzy zewnętrzni i wewnętrzni dodatkowo wzmacniają chaos informacyjny, **mieszkańcy są zdani na siebie**. Na wagę tej sfery zwracała również uwagę Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek: „W sytuacji zagrożenia może dojść do wygenerowania fałszywych informacji, utraty informacji na temat dodatkowych zasobów możliwych do zadysponowania, a w rezultacie do podejmowania błędnych decyzji, przekazywania nieprawidłowych informacji oraz narażania życia i zdrowia społeczności lokalnych”.

Zaufanie do władz i silne instytucje

Niezależnie od kwestii ściśle technicznych, na pierwszy plan wybija się kwestia **zaufania do państwa**. Jej waga została również poruszona w przywołanej wyżej NATO-wskiej definicji odporności. Silniejsza polaryzacja społeczna powoduje większe spadki zaufania do władz, ale również do siebie nawzajem. Roch Dunin-Wąsowicz, opisując specyfikę pomocy uchodźcom z Ukrainy, podkreśla, że działania pomocowe „opierały się na zaufaniu, a nie na formalnych mechanizmach odpowiedzialności”. Widać więc, że przy słabej koordynacji działań czynników państwowych brak zaufania może w katastrofalny sposób przyczynić się do ograniczenia reakcji społeczeństwa obywatelskiego. Ale oznacza to również, że w debacie o odporności musimy uwzględniać takie **czynniki, jak praworządność czy skuteczne formy przeciwdziałania korupcji**. Kryzysy w obydwu tych obszarach pociągają za sobą mniejszą chęć podjęcia współpracy z władzami oraz podają w wątpliwość prawdziwość wysyłanych przez nie komunikatów. Nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z Funduszu Sprawiedliwości skutkowały m.in. tym (niezależnie od tego, czy w ogóle można było finansować takie działania w jego ramach), że wsparcie dla Ochotniczych Straży Pożarnych kierowano nie tam, gdzie było ono najbardziej potrzebne, ale tam, skąd kandydowali przedstawiciele obozu Zjednoczonej Prawicy.

Chaotyczne **rozproszenie odpowiedzialności i silosowość polskiej administracji przy jednoczesnym braku koordynacji ma bardzo negatywny wpływ na proces przygotowania do sytuacji kryzysowych**. Uczestnicy seminarium często odwoływali się do problemów związanych z brakiem infrastruktury technicznej, która zaradziłaby w przypadku wyłączenia dostaw prądu, co często towarzyszy zagrożeniom. W konsekwencji dochodzi nie tylko do problemów w łączności, ale również w dostępie do wody pitnej, w transporcie (z uwagi na wymogi elektromobilności) czy usuwaniu skutków kataklizmów.

Decentralizacja i partnerstwa na poziomie lokalnym

W ścisłym związku z powyższym, szczególnie jeśli chodzi o podział obowiązków między władze państwowe a samorządowe, pozostaje kwestia **decentralizacji**, również wynikająca z zasady subsydiarności. Jak wykazały badania przeprowadzone przez Fundację Batorego, w latach 2015–2023 mieliśmy

do czynienia z silnymi tendencjami recentralizacyjnymi¹¹. Zdaniem Jerzego Szałamuchy z Ligi Obrony Kraju: „przez centralizację odwrócono to znowu i sytuacja jest taka, że na szczęblu wojewódzkim wojewoda ma w tej chwili większe kompetencje, a niżej ich już nie ma, jest burmistrz, jest starosta, jest wreszcie wójt”. Wraz ze zwiększaniem się centralizacji zmniejszają się **środki finansowe**, jakimi mogą dysponować samorządy. Ten problem był podkreślany przez wielu uczestników seminarium.

Ważnym czynnikiem budowania odporności jest również **współpraca między władzami samorządowymi a organizacjami społecznymi**. Uczestnicy debaty organizowanej przez Fundację Batorego z okazji Międzynarodowego Dnia Solidarności¹² zwracali uwagę na konieczność powołania sformalizowanych modeli współpracy między tymi podmiotami. O ile tzw. pospolite ruszenie, również w dużym zakresie koordynowane przez organizacje społeczne, sprawdza się w pierwszych momentach kryzysu, o tyle ma ono charakter prowizoryczny i jedynie częściowo wykorzystuje swój potencjał. Bez regularnego wsparcia ze strony samorządów i przeciwnych ram koordynacyjnych organizacje nie będą gotowe do skutecznego niesienia pomocy. Z drugiej strony, zdaniem Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek: „samorządy nie mają wystarczających zasobów i możliwości, aby samodzielnie zrealizować wszystkie zadania i zapewnić pełną ochronę każdemu członkowi społeczeństwa”.

Z opisanych wyżej problemów wyłania się **obraz wieloletnich zaniedbań** i ogromu pracy do wykonania. Problemy nie biorą się wyłącznie z dotychczasowego braku przepisów odnoszących się do ochrony ludności. Sytuacje kryzysowe jak w soczewce pokazują wielorakie mankamenty funkcjonowania państwa w wielu obszarach: począwszy od kryzysu praworządności, tendencji osłabiających samorządy i organizacje społeczne, poprzez powodującą brak koordynacji silosowość, aż do zaburzenia relacji społecznych i zaufania przez narastającą polaryzację.

Istniejące fundamenty budowania odporności

Zanim przejdziemy do propozycji rozwiązań, warto zatrzymać się na chwilę przy tych mechanizmach, które sprawdziły się w sytuacjach kryzysowych. Jednym z nich jest z pewnością wspomniany wyżej **fenomen pospolitego ruszenia**.

W trakcie seminarium Fundacji Batorego Piotr Stec z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podkreślał: „ponad 140 tysięcy organizacji, które są w Polsce, to olbrzymi zasób, 8 milionów ludzi włącza się w działania organizacji pozarządowych, w mniejszym lub większym zakresie oczywiście, czasami to jest raz, dwa razy w roku, ale bardzo często to są cykliczne działania i kompetencje, które za tym idą”.

Powódź znowu to potwierdziła. Anna Wichlińska, która prowadzi na Facebooku profil dla mieszkańców Łądka-Zdroju, w wywiadzie dla OKO.press¹³ opisuje przykłady różnych inicjatyw, szczególnie cennych w obliczu konieczności usuwania skutków powodzi – dary rzeczowe, pomoc prawną czy koordynowanie wsparcia przez media społecznościowe. Organizacje skupione m.in. wokół inicjatywy MapujPomoc¹⁴,

11 M. Lackowska i in., *Indeks Samorządności 2024. Bilans dekady 2014–2023*, Warszawa 2024, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/Indeks-samorzadnosci_edycja-3.pdf.

12 Europejskie Centrum Solidarności, *Samorząd i organizacje społeczne. Partnerstwo wobec nowych wyzwań*, 2 czerwca 2024, <https://ecs.gda.pl/wydarzenia/samorzad-i-organizacje-spoeczne-partnerstwo-wobec-nowych-wyzwan/>.

13 A. Jędrzejczyk, *Łądek Zdrój: Pomoc jest. Ale informowanie o niej wymaga dodatkowego wysiłku*, OKO.press, 27 września 2024, <https://oko.press/ladek-zdroj-pomoc-jest-ale-informowanie-o-niej-wymaga-dodatkowego-wysilku-rozmowa>.

14 Por. <https://mapujpomoc.pl/powodz/>.

które budowały swoje doświadczenia podczas poprzednich kryzysów, od pierwszych godzin powodzi wiedziały, jak ważna jest koordynacja i że źle niesiona pomoc może bardziej zaszkodzić, niż ulżyć mieszkańcom zalanych terenów. Podobne podejście miały różne grona przedsiębiorców, zarówno tych mniejszych, jak i większych. Sprawność organizacji społecznych do niesienia pomocy docenił też sam rząd, przekazując środki Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy, która z uwagi na swoje doświadczenie może skuteczniej dystrybuować wsparcie niż wiele instytucji publicznych.

Wiele pochwał kierowano do Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Straży Pożarnych, co najprawdopodobniej wynika – jak to ujął podczas seminarium Fundacji Batorego Waldemar Pawlak – z wieloletniego doświadczenia w byciu pierwszymi do niesienia pomocy. Ale ważny jest też aspekt społecznościowy. Ochotnicy z OSP pomagali przecież najpierw swoim wspólnotom i ratowali dobytek swoich bliskich i sąsiadów. Wreszcie warto zwrócić w tym kontekście uwagę na solidarność i wsparcie pomiędzy gminami. Ci, którzy byli bardziej bezpieczni, przekazywali pomoc tym, którzy w danym momencie bardziej jej potrzebowali.

Nie jest więc tak, że zaczynamy od zera. Niedługo najprawdopodobniej zacznie obowiązywać **ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, która w miarę dobrze odpowiada na część opisanych wyżej problemów**. Ale ta regulacja tworzy tylko ramy działania i istnieje ryzyko, że na etapie wdrożenia najwięcej uwagi będzie poświęcone głównie twardym działaniom wspierającym funkcjonowanie instytucji publicznych na poziomie centralnym. Tym bardziej wydaje się, że **na organizacjach społecznych i pozostałych aktorach pozainstytucjonalnych ciąży obowiązek zaproponowania praktycznych rozwiązań w zakresie budowy odporności społecznej**.

Nie ma czasu na oddech. Konieczne kroki do zbudowania odporności społecznej

Świadomość i edukacja

Konieczne jest wzmacnianie odporności państwa, a proces ten musi być prowadzony konsekwentnie i regularnie. Jak pokazują przykłady Ukrainy, krajów bałtyckich i skandynawskich, społeczeństwo obywatelskie musi mieć poczucie, że stanowi element całego procesu. Państwo rozumiane jako instytucje centralne nie jest w stanie wyręczyć w tym obywateli w pełnym stopniu. Trafnie wyraził to w trakcie seminarium Dominik Mikołajczyk z InfoSecurity24: „Odcinamy i odcinaliśmy przez lata dywidendę pokoju, proszę sobie wyobrazić, co stałoby się dzisiaj i co dzieje się choćby na ulicach Warszawy, kiedy zaczynają wyc syreny: większość ludzi zastanawia się, jakie jest dzisiaj święto, a nie gdzie szukać miejsca do ewakuacji”. Impuls do tego już jest, Mikołajczyk przywołał przeprowadzone przez jego redakcję badania¹⁵, z których m.in. wynika, że ponad 70% osób chce przywrócenia obrony cywilnej i stworzenia systemu ochrony ludności, a za wprowadzeniem obowiązkowych szkoleń opowiedziało się 62,2% ankietowanych. Problem jest jednak o tyle palący, że aż 82% badanych nie wie, gdzie szukać schronienia, z czego prawie 68% zdecydowanie nie ma pojęcia, gdzie znajdują się takie miejsca. Jedynie 13,3% ankietowanych wie, dokąd należy się ewakuować.

W tym celu należy zadbać o wzmocnienie edukacji formalnej i nieformalnej w tym zakresie. Niezbędne są uzupełnienie podstaw programowych i wykorzystanie istniejących form edukacji nieformalnej

¹⁵ B. Figaj, *Polacy chcą powrotu obrony cywilnej. Wyniki badania InfoSecurity24.pl*, 13 marca 2024, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polacy-chca-powrotu-obrony-cywilnej-wyniki-badania-infosecurity24pl>.

(takich jak biblioteki) do budowy świadomości społecznej, również na poziomie bardzo praktycznych rozwiązań (np. sposoby destylacji wody czy radzenia sobie bez prądu przez dłuższy okres).

Współpraca wielosektorowa

To kwestia szczególnie mocno podkreślana podczas seminarium oraz w artykułach Rocha Dunin-Wąsowicza i Katarzyny Sienkiewicz-Małyjurek. Ten pierwszy, opisując doświadczenia z 2022 roku, wskazuje: „mobilizacja ekosystemów obywatelskich odegrała kluczową rolę w zapobieganiu kryzysowi humanitarnemu. Zróżnicowane spektrum obywatelskiego zaangażowania obejmowało działaczy na rzecz praw człowieka, lokalne inicjatywy oraz przedsiębiorstwa. Podstawową cechą tych ekosystemów była szeroka partycypacja zróżnicowanych aktorów, których współzależność opierała się na komplementarnych działaniach i wspólnej misji obywatelskiej”.

Z kolei Sienkiewicz-Małyjurek przekonuje: „współpraca jest bardziej zaawansowaną formą relacji niż porozumienie, bardziej społeczną niż administracyjno-prawną. Współpraca polegająca na włączeniu na zasadzie równości różnych organizacji społecznych i przedstawicieli społeczności lokalnych w procesy analizowania, planowania oraz podejmowania decyzji jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia mogłaby stworzyć rozwiązania służące radzeniu sobie z zawiłymi problemami. Możliwości takie są budowane dzięki połączeniu kompetencji, zasobów i wiedzy wielu podmiotów z różnych sektorów”.

Aby w pełni wykorzystać potencjał wynikający ze współpracy międzysektorowej, należy również zadbąć o szeroko rozumianą infrastrukturę techniczną polegającą na budowaniu przez państwo mechanizmów koordynacji, ale też utrzymywania i przygotowywania schronów, miejsc noclegowych czy sieci transportowej.

Decentralizacja

Silna odporność to silna samorządność. Autorzy projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej słusznie oddali dużo władzy w tym zakresie w gestię samorządów. To one najlepiej znają lokalne warunki i mają najkrótszy łańcuch dostaw rozmaitych zasobów. Trzeba jednak pamiętać, że wskutek działań recentralizacyjnych samorządy mają ograniczenia finansowe, a muszą mierzyć się jeszcze z ryzykiem, że w przypadku konfliktu zbrojnego część mieszkańców miast przeniesie się na tereny wiejskie niewyposażone w odpowiednią infrastrukturę. Przygotowanie samorządów to też w dużej mierze rola władz centralnych. Z kolei władze samorządowe muszą więcej uwagi poświęcić na współdziałanie z organizacjami społecznymi – budowaniu trwałych partnerstw i systemów stabilnej współpracy w sytuacjach kryzysowych.

Silne instytucje i depolaryzacja

Kluczowym elementem skutecznej odporności jest zaufanie do instytucji państwa. O ile spory polityczny są naturalnym elementem demokracji, o tyle kultura politycznej plemienności, skutkująca polaryzacją społeczną, jest destrukcyjna dla odporności. Państwo musi działać jak najbardziej efektywnie i nie może sobie pozwalać na podporządkowanie dystrybucji zasobów celom politycznym. W kontekście szeroko występującej dezinformacji ważną rolę powinny też odgrywać media publiczne. Należy odbudowywać ich autorytet, jak również budować zaufanie do niezależnych mediów lokalnych.

Należy również wzmacniać środowisko regulacyjne i finansowanie organizacji społecznych, ze świadomością, że są one kluczowym elementem ekosystemu odporności państwa na kryzysy.

Dalsze prace ukierunkowane na wzmacnianie odporności społecznej powinny się koncentrować wokół poniższych działań:

- **Wzmacnianie instytucji**
Prowadzenie działań na rzecz praworządności, mechanizmów kontroli władz publicznych i decentralizacji tak, by powstał ekosystem niezbędny do funkcjonowania odpornych i działających na rzecz odporności organizacji społecznych.
- **Wzmocnienie koordynacji działań**
Opracowanie spójnego systemu koordynacji (partnerstw) między różnymi podmiotami, takimi jak samorządy, organizacje społeczne i instytucje rządowe, co powinno zapewnić efektywne zarządzanie kryzysowe.
- **Edukacja obywatelska**
Wprowadzanie programów edukacyjnych dotyczących sytuacji kryzysowych, aby zwiększyć świadomość społeczną i przygotować obywateli na różne zagrożenia.
- **Zwiększenie potencjału mobilizacyjnego**
Inicjowanie lub wzmacnianie sieci społecznych, szczególnie na poziomie lokalnym. Sieci budują wzajemne zaufanie i stanowią platformę mobilizacji obywateli w sytuacjach kryzysowych, w której każdy może aktywnie uczestniczyć w działaniach pomocowych.
- **Wsparcie dla organizacji społecznych**
Umożliwienie organizacjom społecznym odgrywania kluczowej roli w zarządzaniu kryzysowym poprzez dostarczenie odpowiednich zasobów i wsparcia finansowego. Organizacje powinny również budować kompetencje w zakresie tworzenia zaplecza wsparcia – dla swoich pracowników czy beneficjentów, np. w formie procedur działania na pierwsze dni kryzysu.
- **Zwiększenie zaangażowania lokalnych społeczności**
Wspieranie lokalnych inicjatyw i organizacji w celu szybszego reagowania na sytuacje kryzysowe.
- **Opracowanie strategii komunikacyjnych**
Stwarzanie jasnych, skoordynowanych i skutecznych kanałów komunikacji, które umożliwią szybkie przekazywanie informacji o zagrożeniach oraz dostępnych zasobach pomocowych.
- **Przeciwdziałanie dezinformacji**
Edukacja społeczeństwa na temat rozpoznawania fałszywych informacji oraz technik dezinformacyjnych.
- **Współpraca z sektorem prywatnym**
Angażowanie przedsiębiorstw i przedsiębiorców w działania na rzecz budowania odporności społecznej poprzez formalne i nieformalne partnerstwa publiczno-prywatne.
- **Monitorowanie i ocena działań**
Organizacje mogą czerpać ze swoich doświadczeń monitoringowych, jeśli chodzi o ocenę skuteczności działań podejmowanych w celu budowania odporności społecznej, aby na bieżąco dostosowywać strategię do zmieniających się warunków.

Krzysztof Izdebski – członek zarządu i główny specjalista ds. rzecznictwa Fundacji im. Stefana Batorego.

Jan Strzyżyński – doradca ds. zarządzania ryzykiem w jednej z firm tzw. wielkiej czwórki, działacz samorządowy.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-29-6