



Jakie wyzwania towarzyszą budowaniu odporności społecznej? Uwagi wokół projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

Wstęp

*Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*¹, dyskutowany na różnych forach i poddawany konsultacjom społecznym, jest jednym z najbardziej potrzebnych aktów prawnych. Dokument ten odnosi się do zadań i obowiązków organów oraz podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych, na wypadek stanu wojennego i wojny. Określa on zasady planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania, powiadamiania i alarmowania, finansowania i realizacji działań. Pandemia wywołana przez koronawirusa SARS-CoV-2, wojna w Ukrainie i powódź we wrześniu 2024 roku świadczą o znaczeniu tego dokumentu oraz konieczności jego pilnego wprowadzenia. Ponadto powaga wymienionych zdarzeń, wyzwania i problemy towarzyszące realizacji działań prewencyjnych oraz interwencyjnych w sytuacjach kryzysowych, podczas stanu wojennego i wojny, a także wpływ takich zdarzeń na społeczeństwo i gospodarkę dowodzą złożoności i zawichości problematyki podjętej do regulacji w omawianym *Projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Z tego względu zorganizowane przez Fundację im. Stefana Batorego 29 sierpnia bieżącego roku seminarium poświęcone projektowi niniejszej ustawy *Wspólnie dla bezpieczeństwa. Rola obywateli w projektowanych przepisach o ochronie*

¹ *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, druk nr 664, RM-0610-65-24.

ludności wprowadziło ważne tematy do toczącej się dyskusji nad zagadnieniami niezbędnymi do rozważenia i włączenia w zakres działań objętych tą ustawą².

Wartość dyskusji i ustaleń płynących z seminarium zorganizowanego przez Fundację im. Stefana Batorego wyniknęła z interdyscyplinarnego, międzysektorowego połączenia podejść do ochrony ludności i obrony cywilnej. Swoimi uwagami i spostrzeżeniami dzielili się przedstawiciele rządu, samorządów, organizacji społecznych i nauki. Pod wpływem dyskusji można sformułować wniosek, iż potrzeba uchwalenia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej jest bezsporna, a projekt ustawy stwarza fundamenty do skutecznej realizacji działań w tym obszarze funkcjonowania państwa polskiego. Nie mniej potrzebne jest podjęcie dodatkowych przedsięwzięć, m.in. w zakresie:

- wzmocnienia fundamentów odporności społecznej;
- współpracy międzysektorowej i pobudzania inicjatyw społecznych;
- dofinansowania samorządów w celu utrzymania infrastruktury technicznej, budowy i utrzymania budowli ochronnych oraz organizowania miejsc doraźnego schronienia, a także inwestycji w wykorzystanie technologii cyfrowych.

Wzmacnianie fundamentów odporności społecznej

Podczas seminarium najczęściej zwracano uwagę na konieczność budowania odporności społecznej. Odnoszono się do zapisów w projekcie ustawy, zgodnie z którymi wzmocnienie mechanizmów odporności społeczeństwa obywatelskiego jest wpisane w zadania ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 4.1), w tym te leżące w gestii marszałka województwa (art. 12.1) oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 15.1).

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 podstawie³. Zdolność ta pozwala na przetrwanie i równocześnie przeciwstawienie się zagrożeniom⁴. Warunkowana jest ona indywidualnymi umiejętnościami i wiedzą członków społeczeństw, np. umiejętnościami przewidywania zagrożeń, podejmowania decyzji czy też przygotowania niezbędnych zasobów pozwalających na przetrwanie. Ważne są również samoorganizacja, pozwalająca na szybką reakcję na zagrożenie, a także wiedza, gdzie szukać ewentualnej pomocy.

Rozwój odporności społecznej jest złożonym problemem, a badania i przedsięwzięcia w tym zakresie podejmowane są na całym świecie od wielu lat. Ze względu na kontekst, w jakim prowadzi się takie działania – w tym zależność od struktury i kultury społecznej, infrastruktury technicznej czy też czynników geopolitycznych – inicjatywy na rzecz budowania odporności mają specyficzny, indywidualny charakter. Niemniej, zgodnie z promowanymi od wielu lat przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dobrymi praktykami, budowanie odporności społecznej jest kompleksowe

2 Patrz: *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/> (dostęp: 24 października 2024).

3 M. Keck, P. Sakdapolrak, *What is social resilience? Lessons learned and ways forward*, „Erdkunde” 2013, nr 67 (1), s. 5–19; K. Maclean, M. Cuthill, H. Ross, *Six attributes of social resilience*, „Journal of environmental planning and management” 2014, nr 57 (1), s. 144–156; E. Santos i in., *Modeling social resilience in communities*, „IEEE Transactions on Computational Social Systems” 2018, nr 5 (1), s. 186–199.

4 H. Dagdeviren i in., *Structural foundations of social resilience*, „Social Policy and Society” 2020, nr 19 (4), s. 539–552; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Odporność i przedsiębiorczość w zarządzaniu kryzysowym*, „Ekonomia Społeczna” 2020, nr 2, s. 22–36.

i obejmuje rozwój odporności indywidualnych osób, grup społecznych oraz administracji publicznej⁵. Potrzeba wielopoziomowego podejścia była podkreślana również w trakcie dyskusji podczas seminarium. Dyskusje te w rezultacie pozwoliły na usystematyzowanie determinant odporności społecznej w następujące kategorie:

- rozwój wiedzy i umiejętności społeczności lokalnych,
- rozwój sieci społecznościowych,
- rozwój i utrzymanie infrastruktury technicznej i społecznej,
- wsparcie rządu i budowanie zaufania społecznego.

Wiedza i umiejętności poszczególnych osób warunkują możliwości sprostania zagrożeniom. Wiedza dotyczy świadomości i znajomości przyczyn oraz potencjalnych konsekwencji zagrożeń, przewidywania zdarzeń, znajomości terenu i ustalania potencjalnych scenariuszy działania⁶. Przykładowo: ostatnia powódź we wrześniu 2024 roku uwidoczniała znaczenie wiedzy w planowaniu i organizacji ewakuacji mieszkańców z obszarów zagrożonych. Wiedza ta przełożyła się na umiejętności przygotowania się do ewakuacji, w tym spakowania niezbędnych przedmiotów i zabezpieczenia mienia. Takie umiejętności nabywa się nie tylko przez wiedzę, ale też przez doświadczenie i praktykowanie określonych zachowań. Uczestnicy seminarium podkreślali potrzebę rozwoju umiejętności radzenia sobie w terenie (np. organizowanie biegów na orientację) oraz zabezpieczenia pożywienia i wody na przyszłość (m.in. przygotowanie przetworów niepsujących się poza chłodziarkami, lodówkami i zamrażarkami). Takie codzienne praktyki są najlepszym sposobem na budowanie odporności. Radzenie sobie i adaptacja dotyczą również uprawy zbóż, warzyw i owoców oraz hodowli zwierząt gospodarskich nie tylko jako działalności gospodarczej, ale też na własne potrzeby. Jeżeli istnieją takie możliwości, powinniśmy spróbować z nich korzystać.

Dodatkowo jeśli chodzi o rozwój umiejętności społecznych, podkreśla się konieczność ograniczenia zależności od infrastruktury technicznej poprzez zaopatrzenie i zabezpieczenie własnych, awaryjnych generatorów prądu, źródeł światła, baterii, latarek itp. Odporność jest związana z zagadnieniem redundancji, czyli wszystkimi zjawiskami nadmiaru wobec potrzeb⁷, dlatego wiedza i umiejętności dotyczące odporności społecznej odnoszą się też do zaopatrzenia się i zabezpieczenia wszelkich zasobów niezbędnych do przetrwania, w tym wody, leków, środków czystości czy środków transportu indywidualnego.

Co więcej, ważny jest rozwój świadomości społeczeństwa, iż w sytuacji zagrożenia administracja publiczna mobilizuje wszystkie swoje zasoby i uruchamia systemy bezpieczeństwa, jednakże nie jest w stanie reagować bez wsparcia społeczności lokalnych. Społeczności lokalne są częścią ekosystemu koniecznego do świadczenia usług publicznych i bez zaangażowania oraz reagowania ludzi na zagrożenia, które dotyczą ich bezpośrednio, administracja publiczna nie będzie w stanie skutecznie realizować procedur działania. Nie chodzi tutaj o scedowanie zadań administracji publicznej na społeczność lokalną, ale jedynie o zadbanie przez członków społeczeństwa o własne zdrowie i życie. Ograniczone zasoby organizacji publicznych wpływają na możliwości niesienia pomocy na wypadek zagrożeń. Dodatkowo pomoc musi zostać udzielona osobom niepełnosprawnym, chorym, starszym i przebywającym w szpitalach,

5 A. Mitchell, *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice*, „OECD Development Co-operation Working Papers” 2013, nr 3.

6 A. Saja i in., *A critical review of social resilience assessment frameworks in disaster management*, „International Journal of Disaster Risk Reduction” 2019, nr 35; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2015; M. Keck, P. Sakdapolrak, *What is social resilience?*, dz. cyt.

7 P. Haynes i in., *The contribution of a complex systems-based approach to progressive social resilience*, „Health” 2024, nr 28 (5), s. 754–774; H. Dagdeviren i in., *Structural foundations of social resilience*, dz. cyt.

domach pomocy, opieki itp. Z tego względu założeniem jest, że budowanie odporności społecznej polega na rozwoju wiedzy i umiejętności społeczności lokalnych do samoorganizacji, zabezpieczenia zasobów oraz zapewnienia sobie i swoim bliskim akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa⁸.

Rozwój sieci społecznościowych wpływa uzupełniająco, a nawet wspierająco na poszerzanie wiedzy i umiejętności społecznych. W ramach tych sieci budowane są relacje między ludźmi, identyfikuje się problemy i potrzeby oraz podejmuje wspólne przedsięwzięcia. Sieci społecznościowe powstają z inicjatyw oddolnych, mają charakter dobrowolny i grupują ludzi o podobnych zainteresowaniach lub celach. W ramach budowania odporności takie sieci są potrzebne, ponieważ dzięki nim ludzie poznają wzajemnie własne możliwości i potrzeby, a w przypadku zagrożenia wiedzą, kto potrzebuje wsparcia, a także od kogo takie wsparcie mogą uzyskać. Siecią społecznościową może być każda społeczna inicjatywa typu sąsiedzka pomoc, grupy wzajemnego wsparcia, pomaganie najuboższym czy potrzebującym. Przykładem: w czasie lockdownu będącego rezultatem pandemii COVID-19 ludzie pomagali sobie poprzez robienie wzajemnie zakupów. Informacje o potrzebach przekazywano w mediach społecznościowych, dzięki czemu łatwiej było dowiedzieć się, kto potrzebuje pomocy. Z tego względu drugą determinantą budowania odporności jest rozwój sieci i relacji społecznych, które stają się podstawą samoorganizacji i wzajemnej pomocy lokalnej w sytuacjach zagrożeń oraz tworzenia inicjatyw oddolnych.

Inicjatywy społeczne na rzecz budowania odporności osadzone są w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych, które determinują dostęp do zasobów oraz możliwości działania. Ten kontekst zewnętrzny obejmuje infrastrukturę społeczną i techniczną. Pierwsza z nich dotyczy zespołu różnorodnych systemów, w obrębie których świadczony są usługi społeczne, w tym usługi edukacyjne, medyczne, rekreacyjne czy kulturalne. W ramach tych usług zostają zabezpieczone podstawowe potrzeby ludności i jest budowana kultura społeczna. Infrastruktura ta okazuje się niezmiernie ważna z perspektywy odporności społecznej. Są to miejsca, gdzie można uzyskać pomoc, ale przede wszystkim – w horyzoncie długofalowym – w ten sposób buduje się kulturę odporności⁹. Ta kultura dotyczy świadomości, praktyki, wartości, norm i zachowań ukierunkowanych na samozabezpieczenie zdrowia oraz mienia własnego, swojej rodziny i bliskich. Wysoka kultura odporności poparta wiedzą i umiejętnościami stanowi fundament odporności społecznej.

Natomiast infrastruktura techniczna obejmuje wszelkie budynki, budowle, instalacje, systemy i sieci służące dostarczaniu mediów, takich jak energia, woda, gaz, ciepło, a także konieczne do transportu i komunikacji. Zadaniem administracji publicznej jest takie przygotowanie i zabezpieczenie infrastruktury technicznej, aby w razie zagrożeń funkcjonowała jak najdłużej. Infrastruktura ta ma kluczowe znaczenie chociażby w przypadku szybkiego informowania społeczności o miejscach schronienia. Jak najdłuższe utrzymanie dostawy czystej wody stwarza też warunki do zgromadzenia jak największych jej zasobów przez społeczność lokalną. Również zbieranie przez służby porządkowe nieczystości z miejsc zagrożonych zapobiega chorobom i epidemiom. Co więcej, infrastruktura techniczna może służyć jako tymczasowe schrony, przykładowo w czasie wojny w Ukrainie społeczności lokalne korzystają z budynków użyteczności publicznej i stacji metra. Niemniej taka infrastruktura, choć przydatna, z definicji nie stanowi schronów, dlatego jednym z fundamentów budowania odporności społecznej są inwestycje w rozwój infrastruktury społecznej i technicznej.

⁸ P. Haynes i in., *The contribution of a complex systems-based approach to progressive social resilience*, dz. cyt.; A. Rashidfarokhi, V. Danivska, *Managing crises 'together': how can the built environment contribute to social resilience?*, „Building Research & Information” 2023, nr 51 (7), s. 747–763.

⁹ A. Saja i in., *A critical review of social resilience assessment frameworks in disaster management*, dz. cyt.; K. Maclean, M. Cuthill, H. Ross, *Six attributes of social resilience*, dz. cyt.; M. Keck, P. Sakdapolrak, *What is social resilience?*, dz. cyt.

Opisane wcześniej determinanty odporności społecznej mogą powstawać tylko przy wsparciu rządu i ukierunkowaniu na współtworzenie wartości w ekosystemach usług publicznych. Ta potrzeba została opisana w kolejnym punkcie dotyczącym współpracy międzysektorowej i pobudzania inicjatyw społecznych. W trakcie seminarium podkreślano również potrzebę rozwijania zaufania publicznego poprzez odpowiedzialność i przejrzystość decyzji podejmowanych na wszystkich poziomach organizacji państwa oraz w realizacji działań, przy czym oczywiście z korzystania z nich nikt nie może być wykluczony. Tylko w warunkach wysokiego zaufania publicznego społeczności lokalne, przedsiębiorcy, wolontariusze i inni interesariusze zaangażują się we wspólny rozwój odporności.

Współpraca międzysektorowa i pobudzanie inicjatyw społecznych

Zgodnie z rządowym *Projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*:

ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury niezbędnej dla zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności”, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności”, oraz sił i środków przeznaczonych do realizacji tych zadań, zwanych dalej „zasobami ochrony ludności” (art. 2.1).

Kolejne zapisy ustawy wyjaśniają skład organów i podmiotów ochrony ludności, wśród których na pierwszym miejscu wymienia się jednostki terytorialne. Choć wskazana jest również potrzeba zaangażowania i zawierania porozumień z innymi podmiotami administracji publicznej, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami oraz generalnie społeczeństwem, to ich rola w projekcie ustawy – z wyjątkiem ochotniczych i zakładowych straży pożarnych – wydaje się drugoplanowa, a ciężar odpowiedzialności za ochronę ludności spoczywa przede wszystkim na barkach administracji publicznej, a w szczególności samorządów.

To podejście jest racjonalne i znajduje uzasadnienie w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Realizacja usług publicznych zależy bowiem od potrzeb społeczeństwa, a odpowiedzialność za ich realizację została przypisana ustawowo samorządom. Samorządy są przedstawicielami określonej społeczności i mają możliwość szybkiej identyfikacji jej specyficznych potrzeb oraz podjęcia odpowiednich działań. W odniesieniu do problematyki ochrony ludności i obrony cywilnej inicjatywy oddolne odgrywają kluczową rolę, gdyż pozwalają na szybkie podjęcie działań adekwatnych do potrzeb, a decentralizacja ułatwia procesy zarządcze. Znaczenie inicjatyw oddolnych było wielokrotnie podkreślane podczas seminarium. Prowadzone w trakcie seminarium dyskusje akcentowały również fakt, że w tych inicjatywach, a także we wszystkich innych przedsięwzięciach na rzecz ochrony ludności i obrony cywilnej większy udział powinny brać organizacje społeczne, przedsiębiorstwa prywatne oraz przedstawiciele społeczeństwa.

Model świadczenia usług publicznych, w którym dominują organizacje sektora publicznego, korzystny ze względu na przejrzystość procesów podejmowania decyzji i realizowanych zadań, może ograniczać partycypację i przedsiębiorczość społeczną, a ponadto podjęte działania mogą nie odpowiadać na potrzeby społeczne. W obowiązującym obecnie modelu zarządzania publicznego postuluje się jednak większą orientację na użytkownika i współtworzenie wartości w ekosystemach usług publicznych, w których uczestniczą również użytkownicy usług. Administracja publiczna nie odgrywa już dominującej roli w świadczeniu usług publicznych, lecz jest raczej ich moderatorem, który zapewnia warunki do

rozwoju i samoorganizacji społeczeństwa ułatwiający współtworzenie wartości publicznej¹⁰. Podkreśla się również, że usługi publiczne są realizowane w ekosystemach, które charakteryzują się specyficznymi dla danego kontekstu warunkami i obejmują zarówno instytucje publiczne, jak i organizacje prywatne, społeczne, a także przedstawiciele społeczeństwa. W tej perspektywie każdy podmiot może odgrywać równocześnie różne role. Przykładowo: każdy obywatel może być w tym samym czasie użytkownikiem, wolontariuszem i przedsiębiorcą czy też pracownikiem organizacji publicznej. Również organizacje sektora prywatnego mogą być zarazem dostawcami, jak i użytkownikami usług publicznych. Jak podkreślano na seminarium, takie ekosystemy wydają się bardzo dobrymi rozwiązaniami w przypadku ochrony ludności i obrony cywilnej.

Jeśli opisuje się ochronę ludności i obrony cywilnej z perspektywy ekosystemu, należy podkreślić znaczenie współpracy różnych podmiotów w walce z zagrożeniami, w tym ratowanie ludzi, środowiska i mienia. Działania w tym zakresie podejmowane są na wszystkich poziomach organizacji państwa, ale – jak już wcześniej wspomniano – kluczowe znaczenie mają samorządy, gdyż znajdują się one najbliżej społeczeństwa, znają jego potrzeby i mogą na nie szybko zareagować. Samorządy posiadają zatem legitymizację do odegrania roli koordynatora ekosystemu ochrony ludności i obrony cywilnej, co oznacza zbudowanie oraz utrzymanie struktury i relacji pomiędzy organizacjami, które ją tworzą.

Z drugiej strony – samorządy nie mają wystarczających zasobów i możliwości, aby samodzielnie zrealizować wszystkie zadania i zapewnić pełną ochronę każdemu członkowi społeczeństwa. Dlatego właśnie uczestnicy seminarium wskazywali na potrzebę zwrócenia większej uwagi na współpracę i włączenie innych podmiotów oraz organizacji z różnych sektorów w działania na rzecz ochrony ludności i obrony cywilnej. W projekcie ustawy jasno zaznaczono konieczność współpracy, lecz chodzi przede wszystkim o współpracę między podmiotami i organami ochrony ludności. Wskazana jest możliwość zawierania porozumień o współpracy z organizacjami społecznymi, podmiotami pożytku publicznego, przedsiębiorcami oraz innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej i humanitarnej dla ludności, przedsiębiorstwami państwowymi lub spółkami prawa handlowego, a także innymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej (art. 19.1). Jednakże zawarcie porozumienia nie gwarantuje pełnego zaangażowania wszystkich stron. Współpraca jest bardziej zaawansowaną formą relacji niż porozumienie, raczej 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. Takie działania wymagają równoległe prowadzonych przedsięwzięć z zakresu opisanego już wcześniej budowania odporności społecznej¹¹.

Wprawdzie sytuacje kryzysowe mają negatywne skutki społeczno-ekonomiczne, jednak mogą równocześnie prowadzić do luk organizacyjnych, które można wypełniać dzięki inicjatywom przedstawicieli społeczności i przedsiębiorców lokalnych. Takie inicjatywy mogą mieć charakter społeczny, polegający na wolontariacie czy pomocy poszkodowanym (np. sąsiedzka pomoc w czasie powodzi, pomoc uchodźcom z Ukrainy), jak i komercyjny, który może obejmować reorganizację lub podejmowanie

¹⁰ S. Osborne, *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*, Routledge 2020.

¹¹ P. Haynes i in., *The contribution of a complex systems-based approach to progressive social resilience*, dz. cyt.; K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Odporność i przedsiębiorczość w zarządzaniu kryzysowym*, dz. cyt.

nowej działalności gospodarczej (m.in. zmiana cykli produkcyjnych i koncentracja na produkcji środków ochrony indywidualnej w czasie pandemii COVID-19). Tego typu inicjatywy były widoczne podczas wcześniejszych sytuacji kryzysowych w Polsce. Włączenie się lokalnych przedsiębiorców w działania ratownicze może również mieć miejsce w przypadku niewystarczającej pomocy logistycznej społeczeństwu – polega wówczas chociażby na uruchomieniu bazy transportowej, a także na zaangażowaniu się firm budowlanych w utrzymanie sprawności infrastruktury technicznej. Podczas dyskusji uczestnicy seminarium często podkreślali pozytywne cechy polskiego społeczeństwa, takie jak chęć niesienia pomocy innym czy widoczne „pospolite ruszenie” w czasie zagrożeń i sytuacji kryzysowych, np. pomoc uchodźcom ukraińskim. Inicjatywy oddolne o naturze społecznej są korzystne i potrzebne w czasie reagowania na sytuacje kryzysowe, dlatego warto je uwzględnić w podejmowaniu przedsięwzięć na rzecz ochrony ludności i obrony cywilnej. Niemniej wymagają one odpowiedniej współpracy oraz informowania osób i podmiotów podejmujących takie inicjatywy o tym, gdzie pomoc jest potrzebna, a poszkodowanych – gdzie można ją uzyskać. W tym celu przydatne mogą okazać się technologie cyfrowe.

Dofinansowanie samorządów i innych organizacji publicznych

Kluczowymi problemami omawianymi w czasie seminarium były zagrożenia dla infrastruktury technicznej – np. infrastruktury transportowej, budowlanej, komunikacyjnej czy też sieci elektrycznych – a także budowa i utrzymanie budowli ochronnych oraz organizowanie miejsc doraźnego schronienia. Działania wojenne, huragany, powodzie to tylko niektóre przykłady sytuacji, które mogą zakłócić funkcjonowanie infrastruktury technicznej. Jednocześnie widoczny jest wysoki poziom zależności społeczeństwa i działalności przemysłowej od sprawnego funkcjonowania tej infrastruktury. Projekt ustawy jasno wskazuje na zasadność podejmowania przedsięwzięć i wymagania dotyczące budowy i utrzymania infrastruktury technicznej oraz budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia. Przedsięwzięcia w tym zakresie należą do zadań samorządów. Jednakże takie przedsięwzięcia wymagają znaczących inwestycji i nakładów finansowych, dlatego jedną z propozycji uczestników seminarium jest dofinansowanie samorządów, co miałyby wzmocnić infrastrukturę techniczną, umożliwić budowę i utrzymanie budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia, a także generalnie budowę odporności społecznej. Potrzeba finansowania przedsięwzięć tego rodzaju jest podkreślana również w badaniach międzynarodowych¹².

Dofinansowanie wydaje się poza tym zasadne tam, gdzie konieczne jest zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych w procesach komunikacji ze społeczeństwem. Technologie cyfrowe ułatwiają komunikację i współpracę międzyorganizacyjną w sieci wielu podmiotów, bez konieczności bezpośredniego kontaktu. Współczesny rozwój realizacji usług publicznych poprzez platformy cyfrowe jest widoczny na całym świecie, przykładowo w Estonii funkcjonuje portal inicjatyw społecznych, a w Szkocji platforma do pozyskiwania informacji od społeczeństwa, na podstawie których podejmowane są decyzje. Więcej informacji na temat platform współpracy można znaleźć w publikacjach

12 S. Sha i in., *Building a “reservoir of social resilience:” a strategy for social infrastructure regeneration in shrinking cities based on social network analysis*, „Habitat International” 2024, nr 143;; A. Rashidfarokhi, V. Danivska, *Managing crises ‘together’: how can the built environment contribute to social resilience?*, dz. cyt.; H. Dagdeviren i in., *Structural foundations of social resilience*, dz. cyt.

specjalistycznych, pisali o tym m.in. Yiwei Gong i Xinkai Li, Tiina Randma-Liiv czy też Emiliana De Blasio i Donatella Selva¹³.

W sytuacjach kryzysowych dzięki technologiom cyfrowym możliwe jest natychmiastowe przekazywanie informacji o zagrożeniu i wskazywanie bezpiecznych punktów zbiórki czy miejsc doraźnego schronienia. Jednak te nowe możliwości pojawiają się w środowisku operacyjnym podatnym na wiele zagrożeń cybernetycznych, takich jak utrata danych czy też zainfekowanie systemu fałszywymi informacjami. 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. Co więcej, technologie cyfrowe są uzależnione od konkretnych źródeł zasilania, co w czasie wojny i sytuacji kryzysowych może nie być możliwe. Dlatego inwestycje w technologie cyfrowe wymagałyby również dofinansowania zarówno z perspektywy bezpieczeństwa, jak i zapewnienia awaryjnych źródeł zasilania.

Dofinansowania wymagają również inwestycje w rozwój kapitału społeczności lokalnych i budowania odporności społecznej. Takie działania zostały w projekcie ustawy przypisane do zadań marszałka województwa (art. 12.1) oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 15.1). Potrzebne jest dofinansowanie przeznaczone na kampanie informacyjne i szkolenia, które mają na celu budowanie świadomości i odpowiedzialności społecznej oraz rozwój wiedzy na temat możliwości wystąpienia i konsekwencji potencjalnych zagrożeń. Jednakże szkolenia i ćwiczenia powinny być przede wszystkim ukierunkowane na rozwój umiejętności praktycznych.

Podsumowanie

Wydaje się, że odporność powinna być naturalną cechą każdego człowieka. Jednakże wraz z postępowaniem cywilizacyjnym i korzystaniem w życiu codziennym z wielu udogodnień, m.in. komunikacyjnych i transportowych czy technologicznych, a także w aktualnych warunkach nieograniczonego dostępu do zasobów żywności, wody, leków, środków czystości – poziom odporności społecznej się obniża. Nawet jeżeli społeczeństwa uważane są za zaradne i umiejące odpowiednio postępować w różnych sytuacjach, ta zaradność w głównej mierze opiera się na zewnętrznych zasobach i sprawnej infrastrukturze technicznej. Jeśli zabraknie dostępnej energii elektrycznej, czystej wody i wiarygodnych informacji, rzeczywistość może przerosnąć możliwości i oczekiwania społeczne. Z tego względu tak pilną potrzebą jest uchwalenie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Odporność społeczna – rozumiana w kategoriach radzenia sobie, adaptacji i transformacji społeczeństwa – nie jest jednorazowym przedsięwzięciem, lecz musi być budowana przez lata. Dlatego, choć rozwiązania proponowane do wdrożenia w ramach *Projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* nie są panaceum na wszystkie problemy, stwarzają bardzo dobre podstawy do rozpoczęcia działań w tym zakresie oraz rozwoju odpowiedzialnego i odpornego społeczeństwa obywatelskiego.

13 Y. Gong, X. Li, *Designing boundary resources in digital government platforms for collaborative service innovation*, „Government Information Quarterly” 2013, nr 40 (1); T. Randma-Liiv, *Organizing e-participation: Challenges stemming from the multiplicity of actors*, „Public Administration” 2022, nr 100 (4), s. 1037–1053; E. De Blasio, D. Selva, *Implementing open government: a qualitative comparative analysis of digital platforms in France, Italy and United Kingdom*, „Quality & Quantity” 2019, nr 53 (2), s. 871–896.

Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek – dr hab., prof. nadzw., pracuje w Katedrze Zarządzania Politechniki Śląskiej. Specjalizuje się w zarządzaniu kryzysowym, bezpieczeństwie publicznym, odporności organizacyjnej i społecznej oraz zarządzaniu cyfrowym. Prowadzi badania i projekty naukowe dotyczące metod kształtowania bezpieczeństwa publicznego, współpracy w zarządzaniu kryzysowym oraz inicjatyw usprawniających działania prewencyjne i ratownicze.

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 978-83-68235-27-2