



## ROLA I ZNACZENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Ireneusz Drabik

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Instytut Politologii

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono organizacje pozarządowe jako element systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Potencjał organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych funkcjonujących w dziedzinach bezpośrednio i pośrednio związanych z bezpieczeństwem narodowym (ratownictwo, pomoc społeczna i humanitarna, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, edukacja i wychowanie), może być wykorzystany we wszystkich etapach procesu zarządzania kryzysowego, który – w porównaniu z tradycyjną formułą zarządzania – ma charakter nakazowy, tzn. wymuszający gotowość do obligatoryjnego działania w trybie natychmiastowym (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa). Wśród organizacji, których potencjał w szczególności może być wykorzystany w zarządzaniu kryzysowym, należy wymienić: ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje o charakterze społeczno-wychowawczym, a także organizacje posiadające unikalne zasoby (kadrowe, rzeczowe), którymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Wraz z pojawianiem się nowych zagrożeń o charakterze społeczno-ekonomicznym wzrost aktywności organizacji pozarządowych, stanowiących podstawę trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego, będzie zyskiwał na znaczeniu.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo narodowe, organizacja pozarządowa, trzeci sektor, zarządzanie kryzysowe

### Wprowadzenie

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<sup>1</sup>. Celem artykułu jest identyfikacja i charakterystyka możliwości włączenia i wykorzystania zasobów organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym. W artykule przyjęto tezę, że potencjał ludzki i rzeczowy organizacji pozarządowych może być wykorzystywany w kolejnych etapach zarządzania kryzysowego, zarówno w etapach zapobiegania i przygotowania, jak też reagowania i odtwarzania. Zdarza się, iż są to zasoby, któ-

---

<sup>1</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 41.

rzymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Największą szansą, jaką dla systemu bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego stanowi istnienie organizacji pozarządowych, jest fakt ich oddolnego, spontanicznego powstawania, funkcjonowania i wypełniania założeń statutowych, a co za tym idzie – tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie czują się współodpowiedzialni za sprawy ważne, w tym związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, czy to w skali społeczności lokalnych, czy też w skali państwa.

### **Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego**

Przed zdefiniowaniem pojęcia „zarządzanie kryzysowe” konieczne jest przyjęcie pewnego założenia dotyczącego obszaru, dla którego będą przeprowadzane dalsze rozważania. Zarządzanie kryzysowe może bowiem dotyczyć różnych obszarów, m.in. takich jak<sup>2</sup>:

- 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. Dlatego w dalszej części rozważań o zarządzaniu kryzysowym zawsze będzie to dotyczyło cywilnego zarządzania kryzysowego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę (cywilnego) zarządzania kryzysowego w Polsce jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>3</sup>. 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.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”<sup>4</sup>. Wymaga to ze strony uprawnionych podmiotów zarządzających bezpieczeństwem narodowym podejmowania wielu wzajemnie powiązanych przedsięwzięć, które pozwolą na niedopuszczenie do wystąpienia sytuacji kryzysowej lub zminimalizowania jej negatywnych następstw. Zgodnie z cytowaną ustawą pod pojęciem sytuacji kryzy-

<sup>2</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ibidem, art. 2.

sowej należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>5</sup>.

Tradycyjna formuła zarządzania, obejmująca planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie dla potrzeb zarządzania kryzysowego została stosownie adaptowana i podobnie jak jej pierwowzór obejmuje cztery etapy, których nazewnictwo zostało nieco zmienione i obejmuje: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odtwarzanie (odbudowę). Zakres merytoryczny tych etapów różni się w stosunku do klasycznego cyklu zarządzania menedżerskiego, ale dzięki temu jest adekwatny do rzeczywistych potrzeb decyzyjnych i wymagań operacyjnych prakseologicznego systemu zarządzania kryzysowego (tabela 1)<sup>6</sup>.

**Tabela 1. Proces zarządzania kryzysowego**

Okres zarządzania kryzysowego	Etapy zarządzania kryzysowego
STABILIZACJA, okres przed wystąpieniem zagrożenia i po jego przezwycięzeniu, a przed następną sytuacją kryzysową	ZAPOBIEGANIE, działania, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu i ograniczać jego negatywne skutki dla ludzi i środowiska. PRZYGOTOWANIE, działalność planistyczno-organizacyjna, która obejmuje: opracowywanie planów i scenariuszy na wypadek wystąpienia określonej sytuacji kryzysowej; działania mające na celu zwiększenie sił i środków potrzebnych do efektywnego działania. Działania przygotowawcze obejmują również praktyczne przygotowanie podmiotów zarządzających i ratowniczych oraz ludności pod kątem postępowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej.
REALIZACJA, okres eskalacji, przesilenia i deeskalacji sytuacji kryzysowej	REAGOWANIE, przedsięwzięcia podejmowane po wystąpieniu określonej sytuacji kryzysowej. Celem działań w tej sferze jest dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie bezpośrednich i wtórnych zniszczeń i strat. Podmioty wykonawcze zarządzania kryzysowego to podstawowe siły reagowania. ODBUDOWA, końcowy etap procesu zarządzania kryzysowego, którego podstawowym zadaniem jest przywrócenie stanu poprzedniego i odtworzenie infrastruktury krytycznej mniej wrażliwych na następne sytuacje kryzysowe.

Źródło: A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 44

Operatywne zarządzanie ekstremalnymi sytuacjami kryzysowymi wymaga radykalnych działań publicznych organów administracyjnych i innych podmiotów, które są odpowiedzialne za najwyższe dobro, jakim jest bezpieczeństwo życia i zdrowia poszkodowanej ludności. Poszczególne etapy zarządzania kryzysowego mają bardzo wyraźny akcent nakazowy, wymuszający wręcz gotowość do działa-

<sup>5</sup> Ibidem, art. 3 ust. 1.

<sup>6</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 37-53.

nia o charakterze obligatoryjnym oraz w trybie natychmiastowym – zapobiegać, przygotować, reagować, odbudować<sup>7</sup>.

W proponowanym modelu zarządzania kryzysowego można wyodrębnić i scharakteryzować następujące elementy<sup>8</sup>:

1. Cel działania – ograniczenie ryzyka powstania sytuacji kryzysowej, redukcja skutków sytuacji kryzysowej. W jego ramach uwzględnione są czynności zmierzające do przeciwdziałania zagrożeniom, przygotowania uprawnionych podmiotów (w tym i ludności) na sytuację ich wystąpienia oraz utrzymania lub przywrócenia stanu stabilizacji.
2. Idea działania – zapewnienie bezpieczeństwa ludności w wyniku powstałej sytuacji kryzysowej na określonym obszarze, środkami niemilitarnymi (nie wyklucza to użycia sił zbrojnych zgodnie z obowiązującym prawem, jako wsparcia administracji publicznej). Zarządzanie kryzysowe w państwie stanowi integralny element zarządzania jego bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Pełni rolę usługową w stosunku do społeczeństwa.
3. Metody – prowadzenie działań profilaktycznych redukujących ryzyko powstania sytuacji kryzysowej oraz działań minimalizujących skutki powstałej sytuacji kryzysowej, z wykorzystaniem zarówno środków strukturalnych, jak i niestrukturalnych.
4. Uczestnicy – zarządzanie kryzysowe jest realizowane przez uprawnione podmioty na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem narodowym (krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym). Uczestniczą w nim nie tylko organy administracji publicznej wraz z jednostkami wykonawczymi i podmiotami interwencyjno-ratowniczymi, ale również organizacje pozarządowe, media, społeczeństwo w ramach samopomocy, pomocy sąsiedzkiej.
5. Obszar działania – zarządzanie kryzysowe obejmuje głównie przedsięwzięcia na terenie kraju, w szczególnych przypadkach mogą to być działania zewnętrzne – poza granicami kraju, na podstawie umów bilateralnych, przynależności do organizacji międzynarodowych lub na prośbę innego kraju (współpraca międzynarodowa).

### **Istota i cechy organizacji pozarządowych**

Współczesne systemy społeczno-gospodarcze mają charakter mieszany, tzn. koegzystują w nich sektor publiczny (określany także jako sektor pierwszy), sektor prywatny (sektor drugi) i sektor społeczny (trzeci sektor). Pojęciem sektora w powyższym przypadku „obejmuje się wszystkie te organizacje, które – przy całej złożoności ich form organizacyjnych, odmiennego rodowodu, różnych źródeł finansowania i form działania oraz zróżnicowanego zaplecza – podlegają zbliżonym regulacjom prawnym i do których adresowana jest zbliżona w założeniach polityka fiskalna”<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011, s. 115.

<sup>8</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe ...*, op. cit., s. 15-16.

<sup>9</sup> E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 16.

Trzeci sektor wyłoniony został w oparciu o odróżnienie go od sektora pierwszego (publicznego) i drugiego (prywatnego), a to ze względu na odmienne cele działania i aktywne podmioty. W pierwszym sektorze publiczne podmioty działają na rzecz realizacji celów publicznych, w sektorze drugim – podmioty i cele są prywatne (rynkowe), natomiast w trzecim sektorze prywatne podmioty (organizacje pozarządowe) działają na rzecz realizacji celów publicznych i społecznych.

Trzeci sektor oznacza obszar aktywności ludzkiej między sferą publiczną i sferą biznesu. Określenie to opisuje różnorodne aspekty aktywności i funkcjonowania społeczeństwa, które wykraczają poza sferę publiczną i sektor rynkowy. W polskiej literaturze i praktyce stosowane są zamiennie terminy „organizacja pozarządowa” i „organizacja non-profit (niekomercyjna)”. Pierwszy z terminów określa relację organizacji w stosunku do sektora publicznego, natomiast drugi wyraża odmienny charakter w porównaniu z sektorem rynkowym<sup>10</sup>.

Początki stosowania terminu „organizacja pozarządowa” sięgają lat 50. XX wieku, kiedy określenia tego użyto na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). ONZ, która pierwotnie miała do czynienia z rządami państw, a zamierzała skonsultować swoją działalność z prywatnymi organizacjami typu non-profit, niezależnymi od władzy państwowej, uznała odniesienie się do nich jako do organizacji pozarządowych, co odróżniało te podmioty od instytucji politycznych. Aktualnie ONZ określa organizację pozarządową jako „każdą obywatelską wolontarystyczną grupę typu non-profit, która jest zorganizowana na lokalnym, narodowym lub międzynarodowym szczeblu, zorientowana na wykonywanie zadań i prowadzona przez ludzi o podobnych zainteresowaniach. Organizacje pozarządowe dostarczają różnorodnych usług o charakterze filantropijnym, przedstawiają rządów obawy obywateli, monitorują politykę i zachęcają do uczestniczenia w życiu politycznym na poziomie społecznym. Dostarczają analiz i ekspertyz, służą jako wczesny mechanizm ostrzegawczy, pomagają monitorować i wprowadzać międzynarodowe porozumienia. Niektóre organizacje pozarządowe poruszają specyficzne kwestie, takie jak prawa człowieka, środowisko czy też zdrowie”<sup>11</sup>.

Współczesna literatura przedmiotu zawiera różnorodne definicje organizacji pozarządowej (non-profit). Przykładowo: A. Sargeant za organizacje non-profit w najszerszym ujęciu uważa takie, które „służą poprawie ogólnego poziomu życia społeczeństwa dzięki zebraniu i redystrybucji odpowiednich zasobów oraz dostarczaniu dóbr fizycznych i usług. Celem istnienia takich organizacji nie jest osiągnięcie zysków lub korzyści dla nich samych, toteż nie dystrybuują one zysków lub nadwyżek między udziałowców albo członków. Mogą jednak zatrudniać personel i angażować się w przedsięwzięcia generujące zysk, mające im pomóc w wypełnianiu ich misji”<sup>12</sup>. Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie „organizacjami pozarządowymi”

<sup>10</sup> M. Janoś-Kresło, *Organizacje pozarządowe na rynku usług społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 58-67; D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 13-24.

<sup>11</sup> M. Yaziji, J. Doh, *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 27-28.

<sup>12</sup> A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 17.

wymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”<sup>13</sup>.

Jednym z wyróżników organizacji pozarządowych jest brak nastawienia na zysk czy też uzyskiwania nadwyżki przychodów nad rozchodami, a z drugiej strony ukierunkowanie działalności na słuźenie ludziom w procesie zaspokajania waźnych społecznie potrzeb. Należy jednak zaznaczyć, że niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności non-profit i powiazań z szeroko rozumianym otoczeniem, współczesne organizacje niekomercyjne coraz częściej dążą do wypracowywania nadwyżki przychodów nad rozchodami, która – co bardzo waźne – nie jest dzielona pomiędzy załozycieli organizacji, członków zarządu czy pracowników – ale jest źródłem finansowania działalności, jak również stanowi zabezpieczenie przyszłego rozwoju oraz podnosi wiarygodność intencji i celów organizacji. Współczesny rozwój organizacji non-profit, przebiegający w warunkach deficytu budżetowego i ograniczeń finansowania działalności przez rządy i ich agendy, wymusza aktywność rynkową ukierunkowaną na gromadzenie funduszy. Co ciekawe, jak pokazuje praktyka, ograniczenia budżetowe nie wpływają na zmniejszenie skali działalności społecznej organizacji. Wprost przeciwnie – ograniczenia budżetowe powodują aktywizację orientacji rynkowej w tej sferze, przyczyniają się do jej wzmocnienia i rozwoju<sup>14</sup>.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2012 roku działało 83,5 tys. organizacji trzeciego sektora w Polsce, wśród których 69,6 tys. stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, 8,5 tys. – fundacje, 3,6 tys. – samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pracodawców, a 1,8 tys. – społeczne podmioty wyznaniowe. Co dziesiąta jednostka w tej zbiorowości posiadała status organizacji pożytku publicznego (OPP) – działało ich w sumie 8,0 tys. W ogólnej zbiorowości organizacji pozarządowych w Polsce istnieje liczna grupa podmiotów, których działalność jest powiązana z zarządzaniem kryzysowym. W dziedzinach bezpośrednio związanych z zarządzaniem kryzysowym – określonych przez GUS jako „ratownictwo” oraz „pomoc społeczna i humanitarna” – funkcjonowało łącznie 26% podmiotów. Ponadto wspomnieć należy o organizacjach funkcjonujących w dziedzinach związanych pośrednio, takich jak „ochrona

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm.), art. 3 ust. 2.

<sup>14</sup> I. Drabik, *Konkurencja i współdziałanie w zarządzaniu organizacjami non-profit*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług – strategię rozwoju*, red. J. Pyka, Akademia Ekonomiczna w Katowicach – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Katowicach – Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katowice 2006; A. Limański, I. Drabik, *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007; A. Limański, *Zarządzanie organizacjami non-profit w warunkach rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Spółczeństwo informacyjne. Stan i kierunki rozwoju w świetle uwarunkowań regionalnych*, red. C.F. Hales, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008; I. Drabik, *Znaczenie współdziałania z podmiotami komercyjnymi w strategii marketingowej organizacji non-profit*, [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, red. K. Rogoziński, A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 145, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.

zdrowia”, „ochrona środowiska”, „edukacja i wychowanie, badanie naukowe”, które stanowiły w sumie 15% podmiotów<sup>15</sup>.

Wśród organizacji pozarządowych, których potencjał może być wykorzystany w zarządzaniu kryzysowym, wymienia się cztery podstawowe grupy<sup>16</sup>:

1. Ochotnicze straże pożarne zrzeszone w ogólnopolskim, samorządnym, trwałym stowarzyszeniu, jakim jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Związek działa na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach*<sup>17</sup> oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, określającej OSP jako „jednostki ochrony przeciwpożarowej”<sup>18</sup>.
2. Społeczne organizacje ratownicze – mimo że pojęcie społecznej organizacji ratowniczej nie jest jednoznacznie zdefiniowane na gruncie polskiego prawa, to kryterium wyróżniające takie organizacje spośród innych możemy znaleźć w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (PRM). W ustawie, definiując jednostki mogące współpracować z systemem PRM, określa się społeczne organizacje ratownicze jako takie, które „w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”<sup>19</sup>. Przykładowymi organizacjami tego rodzaju są: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR)<sup>20</sup>. Ponadto do tej grupy można zaliczyć wszelkie inne stowarzyszenia zainteresowane ratownictwem, prowadzące szkolenia w zakresie pierwszej pomocy itp. (np. Polski Czerwony Krzyż<sup>21</sup>).
3. Organizacje o charakterze społeczno-wychowawczym – termin ten ma charakter umowny, określa podstawową rolę analizowanych podmiotów, jaką jest prowadzenie działalności edukacyjnej i wychowawczej, skierowanej głównie do dzieci i młodzieży. W tej grupie znajdują się m.in. stowarzyszenia związane z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, stowarzyszenia sportowe, które oprócz działalności sportowej zajmują się również działalnością

<sup>15</sup> *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „e-Politikon”, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 6, lato 2013, s. 194-198.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.), art. 15.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410, z późn. zm.), art. 15 ust. 2.

<sup>20</sup> Należy odnotować, że organizacjom tym przyznane zostały oddzielne uprawnienia w drodze odpowiednich ustaw. W przypadku WOPR jest to ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1240, z późn. zm.), natomiast w przypadku GOPR i TOPR – ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1241, z późn. zm.).

<sup>21</sup> PCK działa na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz.U. 1964 nr 41 poz. 276).

wychowawczą, a także duże ruchy młodzieżowe – takie jak ruch harcerski (np. Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej) czy ruch strzelecki (np. Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Strzelecki, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Strzelecki Rzeczypospolitej).

4. Organizacje, które dysponują unikalnymi zasobami: sprzętowymi, lokalowymi oraz przeszkolonymi kadrami. Zdarza się, iż są to zasoby, którymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Przykładem mogą być aerokluby, posiadające znaczną liczbę samolotów zdolnych do wykonywania zadań w zakresie monitorowania, kluby krótkofalarskie, stowarzyszenia właścicieli samochodów terenowych itp.

### **Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego**

Organizacje pozarządowe mogą angażować się w zróżnicowaną działalność w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy<sup>22</sup>. 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. Zarządzanie kryzysowe zawiera w sobie również przedsięwzięcia zapobiegawcze i przygotowawcze, planowane i realizowane jako szereg czynności mających na celu niedopuszczenie lub ograniczenie powstawania sytuacji kryzysowych i złagodzenie ich skutków.

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. Jeżeli organizacje takie w umiejętny sposób zostaną włączone w analizowany etap zarządzania kryzysowego, efektem edukacji będzie wypracowanie zdolności zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz przygotowanie do podejmowania właściwych działań w przypadku ich zaistnienia. Edukacja może odbywać się zarówno w bezpośrednim środowisku organizacji pozarządowych poprzez szkolenie i wychowanie własnych członków, jak również w szeroko rozumianym otoczeniu. Podmioty trzeciego sektora, zwłaszcza te masowo zrzeszające młodzież, tworzą własne programy nauczania i systemy szkole-

<sup>22</sup> A. Morawski, *Rola organizacji ...*, op. cit., s. 199-206.



nia. Posiadają przy tym ogromny potencjał w postaci kadr instruktorskich, a także dysponują odpowiednią bazą sprzętową.

Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego szczególnie ważne będzie poszerzanie kręgu odbiorców przedsięwzięć edukacyjnych na różnych poziomach kształcenia w szkołach. Naturalnym sposobem wydaje się wspieranie szkół w realizacji przedmiotów (kursów) z zakresu szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa. Problematyka zajęć może koncentrować się wokół kwestii dotyczących pierwszej pomocy, rodzajów zagrożeń zdrowia i życia oraz sposobów zapobiegania im, ochrony ludności oraz kwestii związanych z obroną cywilną. Zaangażowanie organizacji pozarządowych może przejawiać się w prowadzeniu lub współprowadzeniu zajęć przez specjalistów z danej organizacji, a także udzieleniu i wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu będącego w ich posiadaniu.

W fazie zapobiegania istotną rolę odgrywa również przekazywanie całemu społeczeństwu informacji, instrukcji postępowania na wypadek konkretnych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe jest dziedziną dynamiczną – katalog zagrożeń zmienia się w zależności od wielu czynników (pory roku, czynników pogodowych i innych). Organy administracji oraz służby, które w tej fazie będą współpracować z trzecim sektorem, powinny niezwłocznie przekazywać wspomniane informacje, tak by organizacje pozarządowe mogły rozpowszechnić je szybko wśród swoich członków, a także użyć swoich struktur i członków do informowania całego społeczeństwa.

**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 umożliwiła ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>23</sup>. Zespoły takie są organami pomocniczymi dla odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na danym terenie. Na poziomie gminnym w skład zespołu, oprócz osób powołanych spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, a także pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, mogą również wchodzić przedstawi-

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.), art. 8, 14, 17, 19.

ciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne zaproszone osoby, w tym reprezentujące organizacje pozarządowe.

Analogiczny zespół zarządzania kryzysowego funkcjonuje na poziomie powiatu. W jego skład wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu powiatowego również mogą wchodzić inne zaproszone osoby, w tym pochodzące z organizacji pozarządowych.

Możliwość udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych pojawia się także na poziomie wojewódzkim, bowiem i w tym przypadku w skład zespołów wojewódzkich mogą wchodzić zaproszone osoby. Podobnie jest w odniesieniu do zespołu zarządzania kryzysowego na szczeblu rządowym.

W etapie przygotowania, głównie o charakterze planistycznym, przedstawiciele organizacji trzeciego sektora mogą być traktowani jako źródło informacji i wiedzy w różnych dziedzinach, bowiem nierzadko są to doskonale wykwalifikowani specjaliści oraz osoby posiadające ogromne doświadczenie. Mogą przekazywać informacje na temat sił i środków, jakimi dysponuje ich organizacja, oraz możliwości ich wykorzystania w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego.

**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.

W fazie reagowania szczególną rolę mogą odgrywać ochotnicze straże pożarne i społeczne organizacje ratownicze. Stanowią one wsparcie dla wszystkich służb, inspekcji, straży i innych podmiotów zaangażowanych w pomoc ofiarom. Wymienione organizacje pozarządowe wielokrotnie udowodniły, iż potrafią sprawnie

działać w sytuacjach kryzysowych i nie tylko uzupełniać, ale i zastępować służby i administrację publiczną.

W mniejszym zakresie można wykorzystać w tym etapie zarządzania kryzysowego inne podmioty trzeciego sektora – poza wymienionymi OSP i społecznymi organizacjami ratowniczymi, chyba że dysponują one unikalnymi zasobami. Warto podkreślić, że w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych niejednokrotnie potrzebne jest zaangażowanie osób chętnych do niesienia pomocy (np. umacnianie zagrożonego wału przeciwpowodziowego), co jednak zawsze powinno odbywać się za wiedzą i zgodą kierującego akcją ratowniczą. Wówczas zaangażować mogą się członkowie bardzo różnych organizacji, wykorzystujących swoje struktury i możliwości komunikacji. Można stwierdzić, że użycie podmiotów trzeciego sektora w tym etapie wpływa korzystnie na całokształt działań ze względu na zwiększenie ilości zaangażowanych sił i środków.

Trzeba podkreślić, że wybrane organizacje pozarządowe są elementem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), powołanego w celu ujednoczenia działań o charakterze ratowniczym, podejmowanych w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska, podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze<sup>24</sup>. W skład KSRG wchodzi m.in. takie organizacje, jak: OSP, WOPR, GOPR, TOPR, ZHP, PCK, Aeroklub Polski.

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 przesłankami 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

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).

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.

## Podsumowanie

Organizacje pozarządowe wchodzące w skład trzeciego sektora w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa narodowego dostrzegane są zazwyczaj w sytuacjach nagłych klęsk, natomiast niedoceniona jest ich rola w codziennej działalności. Oznacza to, że mimo wdrażania rozwiązań o charakterze pożytku publicznego w zbyt małym stopniu są one włączane w realizację zadań publicznych, w tym działań na rzecz bezpieczeństwa. Pewnym usprawiedliwieniem takiego stanu może być fakt, że polskie doświadczenia związane z działalnością organizacji pozarządowych nie są wystarczająco długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją publiczną w analizowanym zakresie. Tymczasem trzeba podkreślić, że aktywność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa może przejawiać się nie tylko w ich zaangażowaniu w najbardziej „widocznym” etapie zarządzania kryzysowego (reagowanie), ale również w tych poprzedzających wystąpienie kryzysu (zapobieganie i przygotowanie) oraz w późniejszym etapie odbudowy.

Co więcej, wydaje się, że w sytuacji pojawiania się nowych zjawisk politycznych, społecznych i ekonomicznych oraz związanych z nimi zagrożeń niemilitarnych aktywność społeczeństwa obywatelskiego będzie nabierała szczególnego znaczenia. Nowe zagrożenia i konflikty, także te postrzegane przez społeczeństwo jako zagrożenia najbardziej realne, mają naturę społeczno-ekonomiczną. Charakter nowych konfliktów ery postprzemysłowej powoduje, że właśnie społeczeństwo obywatelskie jest naturalnym i ważnym aktorem dla ich regulacji i rozwiązywania, przy czym społeczeństwo obywatelskie to nie tylko formalne organizacje trzeciego sektora, ale też nieformalna, sąsiedzka sieć samopomocowa o charakterze lokalnym. Takie więzi tworzy też sieć Internetu, wolna od ograniczeń geograficznych. Włączenie tego rodzaju wspólnot lokalnych i istniejących więzi w system bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego jest dużym wyzwaniem dla organów odpowiedzialnych za jego kreowanie<sup>25</sup>.

## Literatura

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
2. Drabik I., *Konkurencja i współdziałanie w zarządzaniu organizacjami non-profit*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług – strategie rozwoju*, red. J. Pyka, Akademia Ekonomiczna w Katowicach – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Katowicach – Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katowice 2006.

<sup>25</sup> *Biała Księga ...*, op. cit., s. 84.

3. Znaczenie współdziałania z podmiotami komercyjnymi w strategii marketingowej organizacji non-profit, [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, red. K. Rogoziński, A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 145, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
4. Ficoń K., *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011.
5. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012.
6. Janoś-Kresło M., *Organizacje pozarządowe na rynku usług społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
7. Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000.
8. Limański A., *Zarządzanie organizacjami non-profit w warunkach rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Spoleczeństwo informacyjne. Stan i kierunki rozwoju w świetle uwarunkowań regionalnych*, red. C.F. Hales, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
9. Limański A., Drabik I., *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007.
10. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
11. Morawski A., *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „e-Politikon”, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 6, lato 2013.
12. Moroń D., *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).
14. Sargeant A., *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
15. Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz.U. 1964 nr 41 poz. 276).
16. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1241, z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1240, z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410, z późn. zm.).
23. *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014.
24. Yaziji M., Doh J., *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
25. Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2012.

## **THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN EMERGENCY MANAGEMENT**

**Abstract:** The article describes non-governmental organizations as an element of emergency management system in Poland. The potential of non-governmental organizations, especially those functioning in areas directly and indirectly connected with the national security (lifesaving, social assistance, humanitarian aid, healthcare, environmental protection and education) can be used in all stages of the emergency management process, which – in comparison with the standard formula of management – has prescriptive character, namely imposing readiness for obligatory, immediate action (prevention, preparation, reaction, restoration). The organizations whose potential can be used in emergency management are: Voluntary Fire Brigade, social lifesaving organizations, social-educational organizations as well as organizations having unique resources (human and physical) which are not at the disposal (or are but insufficiently) of public administration bodies and professional services. The emergence of new social and economic threats has resulted in the increased role of the activity of non-governmental organizations that form the basis of the third sector and civil society.

**Keywords:** national security, emergency management, the third sector, non-governmental organization