

Ochrona

obywatelska:

Edukacja na rzecz
obywatelskiej rezyliencji



Ochrona obywatelska:

Edukacja na rzecz
obywatelskiej rezyliencji



Instrat Policy Paper 03/2020
dr Weronika Grzebalska
Wojciech Kuźnicki
Jan J. Zygmuntowski
Warszawa, lipiec 2020



Publikacja powstała dzięki
wspieraniu finansowemu
Miasta Sejny



Partner społeczny
raportu

Rekomendowany opis źródła: Grzebalska, W., Kuźnicki, W., Zygmuntowski, J.J., (2020). Ochrona obywatelska: Edukacja na rzecz obywatelskiej rezyliencji, Instrat Policy Paper 03/2020.

Kontakt: pawel.jaworski@instrat.pl

Redakcja: Paweł Jaworski
Projekt okładki: Ilja Naumenko,
Paulina Mazurek
Zdjęcie: Luke Jones
Skład: Paulina Mazurek

Treść publikacji dostępna na licencji Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0).



Raport dostępny do pobrania pod adresem:
www.instrat.pl/rezyliencja

Warszawa, lipiec 2020

ISBN: 978-83-946738-6-4

Instrat - Fundacja Inicjatyw Strategicznych
ul. Oleandrów 7/16
00-629 Warszawa
www.instrat.pl



Spis treści

Spis treści	4
Główne wnioski	5
1. Wprowadzenie	6
2. Diagnoza Obrony Cywilnej w Polsce	8
2.1 Czym jest Obrona Cywilna	8
2.2 Obecny stan Obrony Cywilnej w Polsce	9
2.3 WOT w zastępstwie Obrony Cywilnej	12
3. Cywilna rezyliencja i społeczeństwo obywatelskie	14
3.1. "Obrona totalna": rezyliencja w regionie bałtycko-nordyckim	15
3.2. W stronę całościowej obywatelskiej odporności	16
4. Kierunki pożądanych zmian	18
4.1. Sfera kompetencji	19
4.2. Sfera zasobów	19
4.3. Sfera etosu i kultury organizacji	20
4.5. Sfera Instytucjonalna	21

Główne wnioski

Współczesne środowisko zagrożeń Polski nie obejmuje jedynie konfliktów zbrojnych czy katastrof naturalnych, ale także zagrożenia społeczno-ekonomiczne, hybrydowe, klimatyczne oraz – jak pokazuje przykład pandemii COVID-19 –biologiczne. Wśród przykładowych scenariuszy mogą się pojawić w szczególności:

- Niepokoje społeczne spowodowane kryzysem ekonomicznym połączonym z przerwaniem łańcuchów dostaw.
- Przedłużające się wyłączenie dostaw prądu na szerszych obszarach kraju tworzące napięcia na podstawowych obszarach działania społeczeństwa i instytucji państwa.
- Nasilenie się dezinformacji skutkującej podważeniem zaufania do instytucji państwa i wyzwaniem dla porządku publicznego.
- Ataki na systemy informatyczne instytucji publicznych, choćby placówek systemu zdrowia publicznego uniemożliwiających świadczenie podstawowych usług medycznych dla społeczeństwa.
- Trudne do zdefiniowania obecnie skutki społeczne, ekonomiczne i biologiczne przyspieszenia zmian klimatycznych.

Zasadne jest przyjęcie holistycznej koncepcji obywatelskiej odporności. Taka koncepcja, po pierwsze, rozumie odporność jako splot czynników społecznych, politycznych, ekonomicznych, ekologicznych i militarnych, a nie wyłącznie jako zdolność do obrony przed konwencjonalną agresją zewnętrzną. Ochrona obywatelska, zapewniająca rezyliencję na lokalnym poziomie, uzupełniłaby luki wypełniane dziś przez m.in. WOT.

Rekomendacje dotyczące obywatelskiej odporności obejmują sfery kompetencji, zasobów, etosu i instytucjonalną. Najważniejsze z nich to:

1. **Stworzenie systemu nowoczesnych szkoleń, a także kwalifikacji zawodowych dla edukatorów** z zakresu ochrony obywatelskiej i umożliwienie podnoszenia indywidualnych kompetencji przez obywateli.
2. Dostępność **indywidualnych środków ochrony** zorganizowanych przez **lokalną produkcję** i dystrybucję.
3. Wsparcie dla tworzenia **lokalnych grup ratowniczych** w oparciu o **etos obywatelski i cywilny**.
4. Zwiększenie **finansowania zadań ochrony ludności ze środków centralnych i wspólnotowych**.
5. Przyjęcie **ram ustawowych** wspierających efektywny system ochrony obywatelskiej.

1. Wprowadzenie

W drugiej dekadzie XXI wieku, relatywnie stabilna sytuacja w regionie Europy Środkowo-Wschodniej została poważnie zakłócona przez serię kryzysów: krach finansowy 2008 roku i recesję, interwencję militarną Rosji w Gruzji w 2008 roku i w Ukrainie w 2014 roku, kryzys uchodźczy, a także pandemię COVID-19. W Polsce, każdy z tych kryzysów ujawnił inne deficyty instytucji państwowych i samorządowych, a także zachwiał poczuciem bezpieczeństwa w społeczeństwie. Przykładowo, między 1992 a 2013 rokiem, zdecydowana większość ankietowanych przez CBOS twierdziła, że nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski¹. Po aneksji Krymu przez Rosję, CBOS zanotował rekordowy od 1991 roku poziom społecznych obaw o zagrożenie suwerenności Polski (47% w 2014 roku z 13% w 2011 roku). Choć od tej pory odsetek ten spadł, wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie. Kryzysy ostatniej dekady ujawniły jednak także gotowość społeczeństwa obywatelskiego do mobilizacji i samopomocy. W czasie pandemii COVID-19, organizacje proobronne podjęły się dezynfekcji ulic oraz dostarczania zakupów seniorom, a internetowa grupa Widzialna Ręka i podobne akcje pomocy wzajemnej szybko objęły cały kraj.

Ta oddolna chęć obywatelskiej mobilizacji na rzecz bezpieczeństwa Polski zagospodarowywana była dotychczas przede wszystkim przez kanały oraz instytucje militarne i paramilitarne: w postaci wsparcia Ministerstwa Obrony Narodowej dla organizacji proobronnych, programów szkoleń wojskowych w szkołach i na uniwersytetach, a także naboru do nowo utworzonych Wojsk Obrony Terytorialnej. Jednak obrona terytorialna nie może zastąpić obywatelskiej obrony cywilnej, a same Siły Zbrojne nie są w stanie zapewnić szerszej cywilnej rezyliencji, rozumianej jako odporność Instytucji cywilnych i całości społeczeństwa na rozmaite szoki i kryzysy. Ponadto, spośród polskich obywateli gotowych do włączenia się w sferę obronności, duża część nie będzie skłonna podjąć zbroj-

1

CBOS, NR 125/2014

nego, militarnego oporu. Przykładowo, w sondażu zrealizowanym w marcu 2015 roku gotowość do stawienia oporu w razie obcej agresji na terytorium kraju zadeklarowało 64% badanych, z czego tylko 27% miała na myśli opór zbrojny, a 37 % - inne, niemilitarne działania². Ponadto, badanie CBOS z 2014 roku pokazuje, że aż 60% najmłodszych badanych w wieku do 25 lat jest zainteresowana członkostwem w ochotniczej formacji obrony cywilnej. Jak na tym tle prezentuje się obrona cywilna w Polsce?

W czasach Zimnej Wojny zarówno państwa Bloku Wschodniego jak i NATO utrzymywały wysoką gotowość cywilną (*civil preparedness*), a więc stan przygotowania sektora cywilnego do sprostania zagrożeniom czasu wojny i pokoju. Stabilizacja sytuacji geopolitycznej po 1989 roku przyniosła w Polsce znaczącą redukcję i profesjonalizację sił zbrojnych, a także redukcję budżetu i zdolności w zakresie gotowości cywilnej. W efekcie tych zmian, odsetek respondentów deklarujących posiadanie jakiegokolwiek przeszkolenia wojskowego spadł do 25% w 2014 roku, a odsetek Polaków deklarujących, że brali udział w jakichkolwiek ćwiczeniach OC - do 22%. Co więcej, systematycznemu zmniejszeniu ulegały tak wydatki na OC jak i liczba jej członków. W 2019 roku NIK wydał opinię o braku skutecznego systemu ochrony ludności w Polsce.

Wszystko to wskazuje na potrzebę refleksji nad obywatelską obroną cywilną w Polsce - jej stanem, potencjałem i możliwymi kierunkami rozwoju. Rozdział drugi niniejszego raportu prezentuje diagnozę aktualnego stanu obrony cywilnej w Polsce, a także omówienie najważniejszych wyzwań, jakie przed nią stoją. Rozdział trzeci poświęcony jest prezentacji koncepcji cywilnej rezyliencji jako pojęcia szerszego niż obrona cywilna i skrojonego na miarę współczesnych wyzwań bezpieczeństwa. Łącząc oba powyższe wątki, rozdział czwarty raportu omawia kierunki niezbędnych reform, prezentując szereg konkretnych rekomendacji - takich jak stworzenie szerokiego systemu edukacji z zakresu ochrony obywatelskiej.

2 <https://tvn24.pl/polska/mniej-niz-jedna-trzecia-polakow-jest-gotowa-walczyc-za-kraj-sondaz-faktow-tvn-ra525137>

2. Diagnoza obrony cywilnej w Polsce

Polska, jak mało który kraj, posiada doświadczenia głębokich katastrof społecznych natury zarówno militarnej, jak i poza militarnej. W przypadku obu wojen światowych działania wojenne na terenie naszego kraju doprowadziły do milionów ofiar cywilnych. Dotyczyło to nie tylko działań zbrojnych, ale także polityk okupantów. Co więcej, tylko w ciągu ostatnich trzech dekad skutkami kataklizmów naturalnych było objętych setki tysięcy obywateli. Zatem tym ważniejsze dla Rzeczypospolitej powinno być należyte zabezpieczenie i ochrona ludności przed takimi sytuacjami. Temu właśnie powinien służyć system Obrony Cywilnej.

2.1. Czym jest Obrona Cywilna

Realizacja zadań Obrony Cywilnej jest silnie osadzona w prawie międzynarodowym. Zgodnie z I Protokołem Dodatkowym do Konwencji Genewskiej z 1949 roku termin “obrona cywilna” oznacza wypełnianie zadań humanitarnych wymienionych w art. 61 Protokołu. Mają one na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Równocześnie termin “organizacje obrony cywilnej” obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze będące stroną konfliktu lub formacje działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregokolwiek z zadań obrony cywilnej i wyznaczone wyłącznie do tych zadań.

Przykładowe zadania Obrony Cywilnej to w szczególności ewakuacja ludności cywilnej, ratownictwo czy walka z pożarami, a także doraźne grzebanie zmarłych. Te zadania mają charakter – co należy podkreślić – niemilitarny i w czasie wojny nie mogą być przejęte przez jakiekolwiek formacje militarne, jeśli te chcą móc dalej pełnić zadania wojskowe. Należy zaznaczyć, że w razie konfliktu zbrojnego organizacje obrony cywilnej cieszą się szczególnym statusem i ochroną, która powinna być respektowana przez wszystkie strony konfliktu. Czyni to z obrony cywilnej, poza ważną w wielu krajach rolę w niwelowaniu skutków katastrof, jeden z najważniejszych środków ochrony ludności w przypadku wystąpienia wojny.

Obrona Cywilna obejmuje także działania edukacyjne realizowane na wielu poziomach. Są to zarówno kampanie społeczne związane z edukacją w zakresie m.in. przeciwdziałania dezinformacji, jak i przede wszystkim obowiązkowy przedmiot szkolny *edukacja dla bezpieczeństwa*. Obejmuje on przede wszystkim kształcenie z zakresu bezpieczeństwa państwa, działań ratowniczych, pierwszej pomocy oraz ochrony życia i zdrowia. Jak wskazuje literatura przedmiotu (Stochaj, 2020) do głównych problemów związanych z realizacją tego przedmiotu należą m.in. brak uwzględnienia lokalnych warunków i zagrożeń oraz niewystarczające ćwiczenia praktyczne ze wskazanego zakresu.

2.2. Obecny stan Obrony Cywilnej w Polsce

Skalę wyzwań w zakresie ochrony ludności i systemu obrony cywilnej najlepiej uwidocznili opublikowany w 2019 roku raport Najwyższej Izby Kontroli “Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”. W toku przeprowadzonych działań kontrolnych NIK wykazała brak funkcjonowania w Polsce skutecznego systemu ochrony ludności.

“W ocenie NIK, z uwagi na powyższe stan przygotowania formacji OC, w tym ich wyposażenie, praktycznie uniemożliwia w czasie wojny wsparcie przez te formacje realizacji wszystkich zadań ochrony ludności, a w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej ich udział w usuwaniu jej skutków będzie znikomy.”

Kontroli zostało poddane Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, pięć urzędów wojewódzkich, sześć starostw powiatowych i siedem urzędów gmin (miast).

Należy zaznaczyć, że o ile okresem poddanych kontroli były lata 2015-2017, to jednak wobec braku zmian ustawowych i systemowych stan opisany w dokumencie można uznać za wciąż aktualny. Warto podkreślić, że była to już kolejna kontrola NIK na tym obszarze, a dwie wcześniejsze też zakończyły się oceną negatywną. W 2013 roku stwierdzono brak spójnego systemu ochrony ludności Polski przed sytuacjami kryzysowymi, a w 2012 roku Izba skrytykowała przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji jej zadań ustawowych. Ostatni raport był nie tylko weryfikacją implementacji wcześniejszych zaleceń pokontrolnych w zakresie Obrony Cywilnej, ale także m.in. oceną sprawności struktur państwa na innych obszarach ochrony ludności w zakresie zarządzania kryzysowego. Kontrola objęła również możliwości realnego działania systemu ochrony ludności w konsekwencji nawałnic mających miejsce na terenie Polski w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r.

Tabela 1. Wybrane konkluzje w zakresie przygotowywania sił i środków Obrony Cywilnej

Konkluzja	Szczegóły	Przykład	Kierunek zmian
Niewystarczająca struktura Obrony Cywilnej w Polsce	Liczebność i charakter istniejących formacji obrony cywilnej są nieadekwatne do współczesnych zagrożeń militarnych i pozamilitarnych	Na poziomie gminnym jedynie dwie spośród siedmiu skontrolowanych gmin powołało formacje Obrony Cywilnej. Również dwa na sześć skontrolowanych starostw powiatowych nie utworzyło ani jednej formacji OC.	Podniesienie udziału społeczeństwa w OC w ramach formacji o charakterze ochotniczym
Niewystarczające wykorzystanie organizacji społecznych	Formacje Obrony Cywilnej konieczne do realizacji kluczowych zadań w razie realizacji zagrożenia militarnego nie wykorzystują potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego	Na poziomie gminnym jedynie jedna spośród siedmiu skontrolowanych gmin w momencie kontroli posiadała formację Obrony Cywilnej utworzoną w oparciu o strukturę Ochotniczych Straży Pożarnych działających na terenie JST.	Zaangażowanie organizacji pozarządowych i grup nieformalnych w tworzenie formacji OC
Niewystarczający poziom szkoleń i edukacji w zakresie OC	Brak efektywnego systemu szkoleń wymaganych do utrzymania gotowości uczestniczenia w działaniach OC, zarówno po stronie odpowiednich pracowników JST oraz członków formacji OC, jak i mieszkańców	Pracownicy NIK zidentyfikowali przykłady braku lub niedostatecznego przeprowadzania szkoleń z zakresu kierowania i realizacji zadań OC wśród kontrolowanych organów publicznych na wszystkich poziomach - wojewódzkim, powiatowym i gminnym.	Stworzenie skalowalnego systemu szkolenia członków formacji OC oraz zainteresowanej ludności cywilnej.
Nieadekwatne finansowanie zadań Obrony Cywilnej	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy władzy publicznej w Polsce nie są w stanie realizować zadań ujętych w programach doskonalenia OC m.in z uwagi na niewystarczające środki finansowe.	Jeden ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich, na obszarze działania którego mieszka ponad 3 mln mieszkańców, wydał w 2017 roku niewiele ponad 0,2 mln PLN na realizację zadań obrony cywilnej.	Zwiększenie zaangażowania środków budżetu centralnego oraz funduszy wspólnotowych w tworzenie struktur i zasobów OC
Niewystarczające zasoby sprzętowe Obrony Cywilnej	Wyposażenie formacji i magazynów OC pozostaje przestarzałe i jest niewystarczające ilościowo do potrzeb ochrony ludności	W skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za przygotowanie OC pracownicy NIK zidentyfikowali sprzęt pochodzący sprzed transformacji ustrojowej, który nie spełnia wytycznych szefa OCK.	Wykorzystanie potencjału polskich grup przemysłowych oraz lokalnych ekosystemów gospodarczych w celu zaspokajania potrzeb związanych z realizacją zadań OC

Brak kompleksowego ustawowego uregulowania kwestii ochrony ludności	Polska nie posiada całościowego i efektywnego, systemowego uregulowania prawnego kwestii organizacji OC ani relacji między funkcjonowaniem formacji OC a ochroną ludności w czasie pokoju)	Proces tworzenia nowej ustawy dotyczącej ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzony jest od 2006 roku i pomimo wypracowania kilku projektów ustawy nie skutkowało implementacją projektowanych rozwiązań w postaci uchwalenia całościowego aktu prawnego rangi ustawowej.	Całościowe uregulowanie kwestii ochrony ludności i funkcjonowania OC w Polsce w postaci nowej ustawy wypracowanej przez szerokie grono instytucji zaangażowanych w problematykę OC
--	--	--	--

Polski system Obrony Cywilnej od wielu lat cierpi na niewystarczający poziom finansowania oraz liczebność samych formacji OC.

Tabela 2. Finansowanie systemu Obrony Cywilnej w Polsce

tys. PLN	2014	2015	2016	2017	2018
Wydatki operacyjne	20 636	20 150	19 182	18 636	22 792
Wyposażenie techniczne	2 546	2 428	2 957	2 795	2 582
Ogółem	23 182	22 578	22 139	21 431	25 374

Na podstawie: Szef Obrony Cywilnej Kraju, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.* (i poprzednie)

Tabela 3. Liczebność formacji Obrony Cywilnej w Polsce

	2015	2016	2017	2018
Liczba formacji	9 958	8 999	9 085	8 589
Stan osobowy	106 758	96 614	90 777	87 366

Na podstawie: Szef Obrony Cywilnej Kraju, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.* (i poprzednie)

Tym bardziej z uwagą należy potraktować próbę dokonania nowego otwarcia na tym obszarze. Można w ten sposób interpretować fakt zatwierdzenia przez Prezydenta RP dnia 12 maja 2020 roku nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, gdzie zagadnienia Obrony Cywilnej i ochrony ludności zostały wyraźnie podkreślone w I Filarze dokumentu pt. Bezpieczeństwo państwa i obywateli, w punktach dotyczących obrony powszechnej:

2.2 Budować odporność państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniać powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzić i utrzymywać zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów

2.6. Zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej.

Konsekwencją opublikowanej Strategii ma być więc opracowywana na nowo ustawa dot. systemu Obrony Cywilnej. Równocześnie dostrzeżona została potrzeba wzmocnienia struktury Obrony Cywilnej przez formacje komplementarne w stosunku do Wojsk Obrony Terytorialnej poprzez wolontaryjny udział w nich osób, które wcześniej nie były związane z realizacją zadań ochrony ludności³.

Należy zauważyć, że do prawidłowej implementacji założeń przedstawionych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w zakresie Obrony Cywilnej konieczne będzie szerokie współdziałanie władz centralnych i samorządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

2.4. WOT w zastępstwie Obrony Cywilnej

W kontekście opisanego wyżej braku skutecznych struktur i systemu obrony cywilnej, jej rolę w systemie bezpieczeństwa wyraźnie przejmują powstałe w 2017 roku Wojska Obrony Terytorialnej. Zjawisko to można było zaobserwować z całą siłą przy okazji pandemii koronawirusa. Już w marcu 2020 roku, WOT przeszły z modelu szkoleniowego na kryzysowy i podjęły ogólnopolską akcję o kryptonimie „Odporna wiosna”. Według dowódcy WOT, gen. dyw. Wiesława Kukuły, „Jej celem jest łagodzenie skutków kryzysu oraz wzmocnienie odporności na kryzys społeczności lokalnych. Wsparcie wszystkich instytucji samorządowych i sanitarnych niosących pomoc”. W ramach akcji 16,5 tys. żołnierzy WOT (do 5,5 tys. dziennie) prowadziło szereg niemilitarnych działań obejmujących transport żywności i leków, wsparcie służb sanitarnych, kontrolę graniczną, wsparcie domów opieki, kombatantów oraz Ośrodków Pomocy Społecznej, prowadzenie infolinii psychologicznej, krwiodawstwo, wsparcie policji w zakresie patrolowania ulic oraz kontrolowania osób przebywających

³ Wypowiedź ministra Pawła Solocho dla programu „Cafe Armia” Polskiego Radia 24 z dnia 16.05.2020 r.: <https://www.polskieradio24.pl/130/4437/Artykul/2511785,Szef-BBN-powstana-dwie-ustawy-dotyczace-Strategii-Bezpieczenstwa-Narodowego>

na kwarantannie, a także przeprowadzanie testów na koronawirusa.

“Odporna wiosna” ujawniła podwójną, obywatelsko-wojskową naturę służby w WOT, tj. fakt, że poza zadaniami wojskowymi formacja ta pomyślana jest też jako ‘paramilitarne społeczeństwo obywatelskie’ służące lokalnym społecznościom. Mimo skutecznego i dobrze ocenianego społecznie włączenia się w WOT w przeciwdziałanie pandemii, użycie aktorów wojskowych do ochrony ludności w czasie pokoju pociąga też za sobą szereg poważnych problemów czy też kompromisów.

Po pierwsze, w czasie konfliktu zbrojnego wykorzystanie zasobów WOT do obrony cywilnej nie będzie możliwe. W tym kontekście skuteczne użycie WOT może paradoksalnie odwracać publiczną uwagę od złego stanu obrony cywilnej i braku społecznej rezyliencji w szerokim rozumieniu. Po drugie, choć w świetle deficytów obrony cywilnej, mobilizacja WOT w czasach koronawirusa była zrozumiała, angażowanie aktorów wojskowych do zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego lub opieki zdrowotnej może być ambiwalentnie oceniane przez społeczeństwo. Jest tak przede wszystkim ze względu na powszechne kojarzenie wojska z konfliktem zbrojnym i stosowaniem środków przymusu, ale także z racji specyficznego sposobu działania czy kultury organizacyjnej instytucji militarnych, które różnią się np. z wewnętrzną logiką i wymogami opieki czy pomocy humanitarnej w sytuacji kryzysowej.

3. Cywilna rezyliencja czyli odporne społeczeństwo obywatelskie

Współczesne środowisko zagrożeń Polski nie obejmuje jedynie konfliktów zbrojnych czy katastrof naturalnych, ale także zagrożenia społeczno-ekonomiczne, hybrydowe, klimatyczne oraz – jak pokazuje przykład pandemii COVID-19 –biologiczne. Wśród przykładowych scenariuszy mogą się pojawić w szczególności:

- Niepokoje społeczne spowodowane kryzysem ekonomicznym połączonym z przerwaniem łańcuchów dostaw.
- Przedłużające się wyłączenie dostaw prądu na szerszych obszarach kraju tworzące napięcia na podstawowych obszarach działania społeczeństwa i instytucji państwa.
- Nasilenie się dezinformacji skutkującej podważeniem zaufania do instytucji państwa i wyzwaniem dla porządku publicznego.
- Ataki na systemy informatyczne instytucji publicznych, choćby placówek systemu zdrowia publicznego uniemożliwiających świadczenie podstawowych usług medycznych dla społeczeństwa.
- Trudne do zdefiniowania obecnie skutki społeczne, ekonomiczne i biologiczne przyspieszenia zmian klimatycznych.

Należy zaznaczyć, że wszystkie powyższe przykłady mogą współwystępować i wzajemnie wzmacniać swoje oddziaływanie społeczne.

Podczas gdy dawniej strategie ochrony ludności i instytucji cywilnych w czasach kryzysu koncentrowały się na pojęciu obrony cywilnej, w XXI wieku międzynarodowe dyskusje na ten temat zdominowane zostały przez pojęcie rezyliencji, inaczej mówiąc: odporności. Popularność tego terminu w dyskursie polityk publicznych i polityki bezpieczeństwa tłumaczyć można faktem, że pojęcie rezyliencji wydaje się wyjątkowo odpowiednie w erze permanentnych kryzysów kaskadowych, w których załamanie jednej sfery życia społecznego pociąga za sobą turbulencje w kolejnej domenie. W literaturze przedmiotu, rezyliencja definiowana jest zwykle jako zdolność społeczeństwa do skutecznego oporu, adaptacji i regeneracji w sytuacji zagrożenia lub kryzysu poprzez ochronę swoich podstawowych funkcji i zasobów.[1]

3.1. Rezyliencja w rozumieniu NATO

Pojęcie rezyliencji wywodzone jest przez ekspertów NATO z treści samego Traktatu Północnoatlantyckiego. Zgodnie z Artykułem 3 Traktatu NATO, państwa członkowskie zobowiązane są do budowania własnej zdolności odstraszania i obrony:

dla skuteczniejszego osiągnięcia celów niniejszego traktatu, Strony, każda z osobna i wszystkie razem, poprzez stałą i skuteczną samopomoc i pomoc wzajemną, będą utrzymywały i rozwijały swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści.[2]

Po 1989 roku, w związku ze stabilizacją sytuacji geopolitycznej, NATO przesunęło się w stronę redukcji i profesjonalizacji sił zbrojnych w stronę modelu ekspedycyjnego, a państwa członkowskie w Europie znacząco zredukowały swoje budżety i zdolności w zakresie zarówno obrony terytorialnej jak i gotowości cywilnej. Niedawna zmiana strategicznego otoczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, symbolizowana przez aneksję Krymu przez Rosję i nowe zagrożenia hybrydowe, zmusiła NATO do przemyślenia na nowo celów strategicznych sojuszu. W odpowiedzi na te nowe warunki, Sojusz Północnoatlantycki podjął decyzję o wzmocnieniu strategii odstraszania i obrony na swojej wschodniej flance.

Od czasu szczytu NATO w Warszawie w 2016 roku, zdolność odstraszania i obrony realizowana jest przez strategię wzmocnienia rezyliencji (odporności) państw członkowskich. Zgodnie z oficjalną wykładnią NATO, rezyliencja jest kombinacją potencjału wojskowego i gotowości cywilnej. Opiera się na siedmiu fundamentach:

- 1) gwarancja ciągłości rządów oraz najważniejszych służb rządowych;
- 2) dostatecznie zabezpieczone dostawy energii;
- 3) zdolność do skutecznego rozwiązywania problemów związanych z niekontrolowanym przemieszczaniem się ludzi;
- 4) dostatecznie zabezpieczone zapasy żywności i wody;
- 5) zdolność do rozwiązywania problemów związanych z dużą liczbą ofiar;
- 6) odporne systemy łączności;
- 7) odporne systemy transportu.[3] .

3.2. “Obrona totalna”: rezyliencja w regionie bałtycko-nordyckim

Jak pokazują powyższe wymiary, NATO-wskie rozumienie rezyliencji skupia się w mniejszym stopniu na społeczeństwie jako takim, a przede wszystkim na zdolnościach państwa do zarządzania w czasach kryzysu poprzez współpracę strategiczną z kluczowymi aktorami cywilnymi: prywatnym biznesem i instytucjami państwa. Jednak w przypadku strategii rezyliencji państw w regionie nordycko-bałtyckim, dużo miejsca poświęca się także odporności samego społeczeństwa. W krajach tych stratedzy powracają ostatnio do zimnowojennej koncepcji „obrony totalnej”, a więc zaangażowania całego społeczeństwa w sferę obronności, poprzez kanały zarówno militarne jak i cywilne. Minister Obrony Narodowej Łotwy określił to podejście następująco: “Sugerujemy zmianę paradygmatu obrony państwa z idei, że bojownik to tylko żołnierz z bronią w ręku i wsparciem żołnierzy sojuszu, na przekonanie, że każdy patriota w kraju może wnieść bezcenny wkład w obronność”⁴.

3.3. W stronę całościowej obywatelskiej odporności

Dotychczasowe dyskusje o rezyliencji w Polsce i regionie zdominowała konwencjonalna perspektywa bezpieczeństwa narodowego skupiająca się przede wszystkim na udziale instytucji cywilnych i społeczeństwa w obronie przed zewnętrzną agresją. Wiąże się z to z kilkoma wyzwaniami. Po pierwsze, taka koncepcja rezyliencji jest zbyt wąska – nie włącza w dostatecznym stopniu innych, pozamilitarnych wymiarów bezpieczeństwa: społecznych, ekonomicznych, politycznych i klimatycznych.

Po drugie, tak rozumiana rezyliencja jest też koncepcją negatywną – jest definiowana przez zdolność do szybkiego odparcia zewnętrznego kryzysu i efektywnego powrotu do stanu sprzed kryzysu. W tym sensie, jest ona oparta na niezrozumieniu natury kryzysu jako wydarzenia, które fundamentalnie zmienia społeczeństwo i z którego nie ma prostego powrotu do wcześniejszego status quo. To wąskie i negatywne rozumienie rezyliencji dostrzegalne jest w Polsce poprzez fakt, że większość działań na rzecz zwiększenia odporności społecznej realizowana jest kanałami wojskowymi i z udziałem aktorów wojskowych lub paramilitarnych, którzy mimo najlepszych chęci nie są w stanie zapewnić społeczeństwu całościowej odporności.

Pandemia COVID-19 ujawniła ograniczenia takiego rozumienia rezyliencji. Po pierwsze, poprzez kryzys zdrowotny pokazała, że wąskie myślenie o odporności jako zdolności do odparcia zewnętrznej agresji, czy też do

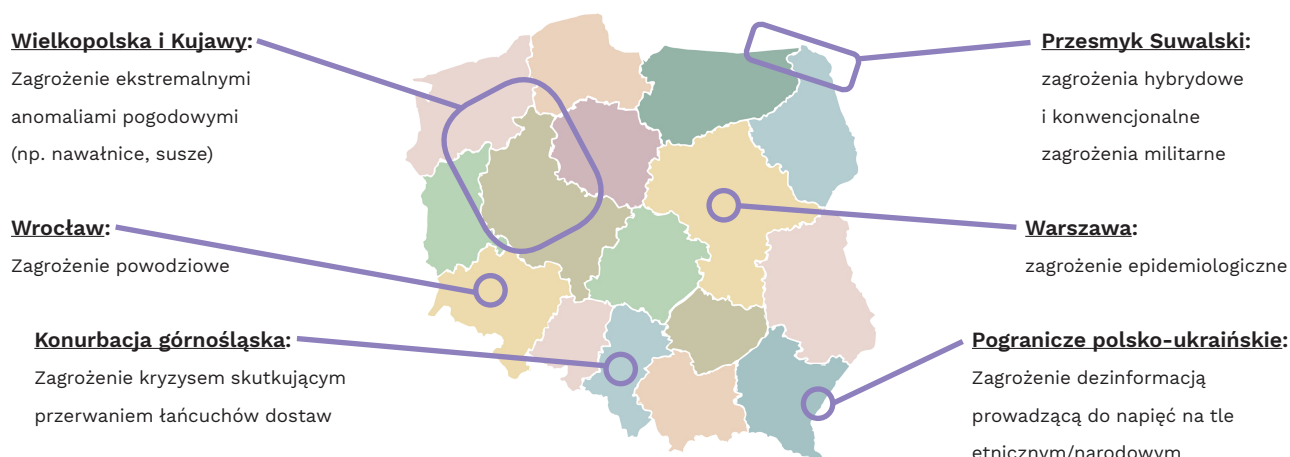
4 <https://www.sargs.lv/lv/izglitiba/2017-04-06/valsts-aizsardzibas-maciba-vidusskolas-varetu-viens-no-obligatajiem-izveles#lastcomment>

obrony granic, nie koresponduje z wyzwaniami zdrowotnymi, ekologicznymi czy ekonomicznymi, z jakimi muszą się mierzyć współczesne społeczeństwa. Po drugie, pandemia pokazała też, że mimo zaangażowania rozmaitych aktorów wojskowych i cywilnych do przeciwdziałania jej skutkom, polskie społeczeństwo nie powraca wcale do stanu „normalności”, ale wychodzi z kryzysu jeszcze bardziej osłabione, ponosząc jego koszty w postaci recesji, rosnącego bezrobocia i ograniczania płac w sektorze publicznym.

W związku z powyższym bardziej zasadne wydaje się przyjęcie holistycznej koncepcji obywatelskiej odporności. Taka koncepcja, po pierwsze, rozumie odporność jako splot czynników społecznych, politycznych, ekonomicznych, ekologicznych i militarnych, a nie wyłącznie jako zdolność do obrony przed konwencjonalną agresją zewnętrzną. Po drugie, jest ona oparta na pozytywnym projekcie przebudowy poprzez kryzys, a nie negatywnej koncepcji odparcia kryzysu. Przykładowo, pandemia COVID-19 ujawniła głębsze, strukturalne słabości systemu opieki zdrowotnej, systemu obrony cywilnej, a także dotychczasowego modelu ekonomii opartego na prywatyzacji zysków i uspołecznianiu kosztów. Holistyczne rozumienie odporności oznacza, że aby w przyszłości uczynić społeczeństwo prawdziwie odpornymi, należy zaadresować wszystkie wymienione słabości.

W końcu, zgodnie z całościową koncepcją rezyliencji, podejście skupione przede wszystkim na rozbudowie wojskowych kompetencji i instytucji okazuje się niewystarczające. Po pierwsze, jest ono możliwe wyłącznie w czasach pokoju, kiedy aktorzy wojskowi nie realizują zadań związanych z obroną granic. Po drugie, nie jest ono w stanie odpowiedzieć na systemowe słabości instytucji publicznych, a jedynie w bezpośredniej reakcji na kryzys dostarczyć rozwiązania tymczasowe. Po trzecie, tylko część społeczeństwa zostanie włączona w projekt odporności poprzez kanały militarne. Jak pokazują badania w Polsce i regionie, potężna grupa obywateli jest gotowa włączyć się w działania kryzysowe w sposób cywilny i obywatelski, ale nie zbrojny czy związany z organizacjami militarnymi (Bartkowski, 2015). Ten niewykorzystany potencjał społeczny może zostać spożytkowany tylko w przypadku przyjęcia koncepcji obronności opartej na idei obywatelskiej służby cywilnej, a nie wyłącznie służby wojskowej.

Mapa z przykładami zagrożeń na poziomie lokalnym



4. Kierunki pożądaných zmian

Matryca rekomendacji:

	Sfera kompetencji	Sfera zasobów	Sfera etosu	Sfera instytucjonalna
Płaszczyzna mikro	Umożliwienie podnoszenia indywidualnych kompetencji przez obywateli	Dostępność indywidualnych środków ochrony	Etos obywatelski i cywilny	Wsparcie dla tworzenia lokalnych grup ratowniczych
Płaszczyzna mezo	Stworzenie systemu nowoczesnych szkoleń, a także kwalifikacji zawodowych dla edukatorów z zakresu ochrony obywatelskiej	Zwiększenie finansowania zadań ochrony ludności ze środków centralnych i wspólnotowych		Przyjęcie ram ustawowych wspierających efektywny system ochrony obywatelskiej
Płaszczyzna makro	Masowe szkolenie ludności cywilnej z zakresu ochrony obywatelskiej			Holistyczna koncepcja obywatelskiej odporności

4.1. Sfera kompetencji

Istnieje konieczność stworzenia nowego systemu nowoczesnej edukacji ludności z zakresu, który wykracza poza dotychczas obowiązującą podstawę programową edukacji dla bezpieczeństwa i realizowaną w formie edukacji ustawicznej.

Umożliwienie podnoszenia indywidualnych kompetencji przez obywateli

Stworzenie systemu nowoczesnych szkoleń, a także kwalifikacji zawodowych dla edukatorów z zakresu ochrony obywatelskiej

Masowe szkolenie ludności cywilnej z zakresu ochrony obywatelskiej



Jedynie unowocześnienie i uatrakcyjnienie edukacji z zakresu da możliwość realnego zwiększenia bezpieczeństwa indywidualnego obywateli oraz zbudowania całościowego systemu rezyliencji w Polsce.

Program szkoleń powinien wychodzić poza ramy *edukacji dla bezpieczeństwa* i obejmować dodatkowo takie obywatelskie umiejętności jak:

- Przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom społecznym, w szczególności dezinformacji oraz praktyczna współpraca z innymi strukturami państwowymi takimi jak Wojska Obrony Terytorialnej.
- Wkluczanie szkolonych osób w działania administracji samorządowej jako podstawowemu organizatorowi lokalnej ochrony ludności.
- Umiejętności samoorganizacji społecznej, które wpisują się w tradycję Solidarności i dają możliwość zdecentralizowanej odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia skali makro.

System kwalifikacji zawodowych umożliwi skalowalność edukacji z zakresu ochrony obywatelskiej dla jak największej liczby obywateli przy zachowaniu odpowiedniego poziomu jakości szkoleń.

4.2. Sfera zasobów

- **Dostępność indywidualnych środków ochrony** musi być zapewniona przez zorganizowany system ich produkcji i dystrybucji.
 - Korzystając ze zdolności produkcyjnych polskich dużych spółek przemysłowych, Polska ma szansę wypracowania suwerenności w zakresie podstawowych indywidualnych środków ochrony. Jest ona szczególnie ważna w przypadku przerwania globalnych łańcuchów dostaw.
 - Dystrybucja materiałów mogłaby być skoncentrowana wokół instytucji publicznych - zarówno centralnych, jak i samorządowych. Pożądaną formą byłby mechanizm zakupów grupowych organizowanych przez JST

w kraju lub na poziomie samorządów w UE.

- Tak zorganizowany dostęp do środków ochrony, zarówno dla obywateli jak i formacji Obrony Cywilnej, nie tylko dawałby im pole do samodzielnego zabezpieczenia siebie i swoich rodzin, ale także pokazywałby realne działanie wspólnoty w praktyce.
- **Zwiększenie finansowania zadań ochrony ludności ze środków centralnych i wspólnotowych** jest kluczowe w celu osiągnięcia pożądanego poziomu rezyliencji w Polsce.
 - Jak pokazują choćby wnioski Najwyższej Izby Kontroli, poziom finansowania zadań Obrony Cywilnej jest niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb. W celu budowy powszechnej rezyliencji społecznej konieczne jest ich zwiększenie.
 - Źródła finansowania rozwoju lokalnych zasobów ludzkich w tym zakresie nie powinny się ograniczać do środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ale także obejmować dotacje z budżetu centralnego czy środków wspólnotowych.
 - Wprowadzenie skalowalnego systemu edukacji i szkolenia ludności cywilnej z zakresu ochrony ludności, w tym wprowadzenie ram kwalifikacyjnych dla edukatorów, dawałoby perspektywę najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych przy umiarkowanym koszcie i wysokim poziomie rezultatów.

4.3. Sfera etosu i kultury organizacyjnej

- **Oparcie projektu edukatorów ochrony obywatelskiej w etosie obywatelsko-cywilnym**, który zapewnia uczestnikom atrakcyjną tożsamość, czerpie z polskiej tradycji cywilnego oporu, oraz promuje aktywną, solidarną i demokratyczną obywatelskość.
 - Czysto techniczne podejście do szkoleń, w którym nacisk kładziony jest wyłącznie na zasoby i kompetencje, może doprowadzić do wytworzenia swego rodzaju próżni ideologicznej. Bez silnego elementu etosowego, członkowie mogą przejmować atrakcyjne, ale polaryzujące czy nawet radykalne retoryki polityczne dominujące w życiu publicznym.
 - Projekt powinien być osadzony w długiej tradycji polskiego obywatelskiego oporu cywilnego, która obejmuje działalność rozmaitych grup społecznikowskich i podziemnych od czasu rozbiorów, przez czasy okupacji, do ery opozycji antykomunistycznej. Tradycja ta jest dziś

w dużej mierze zapomniana, uważana za pomocniczą względem tradycji zbrojnego oporu. Jednak badacze tematyki wskazują na fakt, że to ona odegrała kluczową rolę w polskiej drodze do suwerenności (Bartkowski, 2013). Ponadto, naukowcy społeczni są zgodni, że cywilny, obywatelski opór jest w dłuższej perspektywie dużo bardziej skuteczny i produktywny, częściej prowadzi do demokratycznych rezultatów oraz jest w stanie zmobilizować większe poparcie i zapewnić wyższy poziom członkostwa niż kanały militarne (Chenoweth, Stephan, 2011)

- Zgodnie z tym etosem, projekt edukatorów ochrony obywatelskiej ma charakter inkluzywny. Jest otwarty dla wszystkich, którzy chcą wspólnie działać na rzecz swoich społeczności, niezależnie od płci, wyznania, pochodzenia etnicznego czy światopoglądu. Jako taka, ochrona obywatelska może być przestrzenią obywatelskiego współdziałania w erze rosnącej polaryzacji. Sprzyjając budowie mostów między różnymi grupami, projekt zwiększa odporność społeczeństwa na kryzysy, które mogą wynikać z wykorzystywania polaryzacji społeczno-politycznej do akcji dezinformacyjnych.

4.4. Sfera instytucjonalna

- Należy przychylić się do tworzenia grup o charakterze ochotniczym, które wspierałyby działania ochrony ludności w sytuacji realizacji zagrożeń w skali makro. Tak jak WOT włączył wielu Polaków w system Sił Zbrojnych, tak konieczny jest analogiczny pomysł na zmodernizowanie ochrony ludności i Obrony Cywilnej. Właściwym kierunkiem działania jest przekształcenie zapomnianych dziś formacji obrony cywilnej w nowe kadrowe, rezerwowe zespoły na kształt Wojsk Obrony Terytorialnej, którą te zespoły mogłyby komplementarnie wspierać.
- Zgodnie z rekomendacjami Najwyższej Izby Kontroli oraz wniosków Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z maja 2020 roku wskazane jest stworzenie nowej ustawy o ochronie ludności i Obronie Cywilnej, która całościowo regulowałaby realizację tych zadań w okresie pokoju oraz ewentualnych konfliktów zbrojnych. Ważne jest stworzenie szerokiej koalicji zaangażowanych instytucji przy równoczesnym zapewnieniu efektywności procesu legislacyjnego. Co więcej, możliwe jest wykorzystanie dotychczasowych prac legislacyjnych w tym zakresie, choćby z projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 roku. W konsekwencji pożądanym aktem prawnym powinien określać nie tylko charakter nowej Obrony Cywilnej w Polsce, ale także mechanizmy szerszego finansowania jej zadań, tak aby zmaksymalizować skuteczność ochrony ludności na terenie naszego kraju niezależnie od występujących zagrożeń.
- Konieczne jest też osadzenie projektu edukatorów obrony cywilnej

w **holistycznej koncepcji obywatelskiej odporności**. Myślenie musi przebiegać dwutorowo: tak w kierunku budowania społecznej samoorganizacji zdolnej odeprzeć kryzysy, jak i w kierunku przebudowywania istniejących instytucji (np. opieki zdrowotnej) w duchu obywatelskim i w oparciu o lekcje wyciągnięte z kryzysu. Tylko wtedy będzie to projekt pozytywny, który daje obywatelom poczucie godności, realnego włączenia w struktury państwa i wpływu na jego kształt, a nie wyłącznie negatywny – taki, który wykorzystuje ich potencjał do “gaszenia pożarów” po kryzysie.

[1] <https://intpolicydigest.org/2017/09/17/what-is-a-resilient-society/>

[2] Treść Traktatu NATO: http://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_17120.html

[3] <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2016/03/30/odporno-sc-kluczowy-element-obrony-zbiorowej/index.html>

Bibliografia

Bała P. (red.) (2014). *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, Difin.

Bartkowski M.J. (2013). Poland: Forging the Polish Nation Nonviolently, 1860s-1900s, w: Bartkowski M.J. (red.), *Recovering Nonviolent History: Civil Resistance in Liberation Struggles*, 259–77. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Bartkowski M. (2015). Countering hybrid war: civil resistance as a national defence strategy. *OpenDemocracy*, <https://www.opendemocracy.net/en/civilresistance/countering-hybrid-war-civil-resistance-as-national-defence-strategy/> (dostęp: 08.06.2020)

Benedikter R., Fathi K. (2017). What is a Resilient Society? *International Policy Digest*, <https://intpolicydigest.org/2017/09/17/what-is-a-resilient-society/> (dostęp: 08.06.2020)

Chenoweth E., Stephan M.J. (2011). *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York, Columbia University Press.

Najwyższa Izba Kontroli, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Informacja o wynikach kontroli nr KPB.430.009.2017.

Piłżys J. (2019). *Obrona cywilna w Polsce. Współczesność i perspektywy*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Stochaj J. (2020). *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, Difin.

Szef Obrony Cywilnej Kraju, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018 r.*