R G B WH GR BL Grey Scale #13 C M Y K
DANES-PICTA.COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

ZESZYTY NAUKOWE

Dr Aleksandra SKRABACZ

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM POLSKI

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2006

60540

Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Inches Centimetres
DANES-PICTA.COM

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 60540
II
Akademii Obrony Narodowej

ZESZYTY NAUKOWE

Dr Aleksandra SKRABACZ

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM POLSKI

Rozprawa habilitacyjna

Dodatek

Warszawa 2006

KOMITET NAUKOWY

gen. broni w st.sp. dr hab. pil. Jerzy Gotowała – przewodniczący, płk dr Marek Obrusiewicz – zastępca przewodniczącego, ppłk mgr Marek Jarząbek, ppłk dr Leszek Kanarski, płk dr Marek Kinasiewicz, prof. dr hab. Piotr Sienkiewicz, płk rez. dr inż. Dominik Strasburger, prof. dr hab. Bogdan Szulc, prof. dr hab. Ryszard Wróblewski, prof. dr hab. Eugeniusz Zabłocki, płk dr hab. Bogdan Zdrodowski

Zespół redakcyjny: mgr Anna Doraczyńska (tel. 6/814-664), mgr Ewa Kostka (tel./fax 6/814-032), mgr Dorota Piórkowska (tel. 6/814-019), płk rez. dr inż. Dominik Strasburger – redaktor naczelny (tel. 6/813-516)

Adres redakcji: 00-910 Warszawa 72
al. gen. Antoniego Chruściela 103, bl. 25
tel./fax: (6)813-356
e-mail: zn@aon.edu.pl

Nakładem Akademii Obrony Narodowej

Druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy, zam. nr 154/2006, nakład 80 egz.

SPIS TREŚCI

WSTEP 7

1. WSPÓŁCZESNE POJĘCIE I ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA 21
1.1. Geneza pojęcia bezpieczeństwa 22
1.2. Pojęcie i charakter bezpieczeństwa narodowego 28
1.2.1. Tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego 29
1.2.2. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego 31
1.3. Organizacja bezpieczeństwa narodowego w demokratycznym państwie 32
1.3.1. Ochrona i obrona narodowa podstawą bezpieczeństwa demokratycznego państwa 33
1.3.1.1. Organizacja wojskowa 35
1.3.1.2. Cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej 38
1.3.2. Pozarządowe formy organizacji bezpieczeństwa 39
1.4. Współczesna demokracja a bezpieczeństwo 41
1.5. Humanizacja bezpieczeństwa w demokratycznym państwie 47
1.6. Wnioski 48

2. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE PODSTAWĄ SPRAWNOŚCI I SIŁY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA 50
2.1. Społeczeństwo obywatelskie fundamentem demokracji 51
2.2. Kapitał społeczny kluczowym wyznacznikiem demokracji 58
2.3. Organizacje pozarządowe najwyższą formą aktywności obywateli 60
2.4. Wnioski 68

3. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W OBRONIE WSPÓLNEJ NATO I BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM WYBRANYCH PAŃSTW 69
3.1. Rola organizacji pozarządowych w demokracjach zachodnich 70
3.1.1. Organizacje pozarządowe we współpracy międzynarodowej 70
3.1.2. Organizacje pozarządowe we Wspólnocie Europejskiej 74
3.1.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami państwowymi 77
3.2. Organizacje pozarządowe w strategii obrony wspólnej NATO 81
3.2.1. Wsparcie operacji wojskowych NATO 82
3.2.2. Współdziałanie z siłami NATO w rejonach kryzysów międzynarodowych 83
3.2.3. Współudział w tworzeniu narodowych sił rezerwy 85
3.3. Podstawowe misje organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym wybranych państw 91
3.3.1. Współudział organizacji pozarządowych w obronie powszechnej 92
3.3.2. Współudział organizacji pozarządowych w ochronie ludności i ratownictwie 96
3.3.3. Współudział organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego 103
3.4. Wnioski 106

4. OGANIZACJE POZARZĄDOWE W BEZPIECZEŃSTWIE POLSKI – TRADYCJE I WSPÓŁCZESNOŚĆ 108
4.1. Wkład organizacji pozarządowych w bezpieczeństwo narodowe w przeszłości 109
4.1.1. Walka o odzyskanie i utrzymanie niepodległości 113
4.1.2. Obrona istotnych wartości narodowych 114
4.1.3. Wsparcie Wojska Polskiego 116
4.1.4. Przygotowanie młodzieży do powszechnego obowiązku obrony 118
4.1.5. Patriotyczne i obronne przygotowanie społeczeństwa 120
4.1.6. Działalność pomocnicza stowarzyszeń kobiecych 123
4.2. Obecny stan rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych 125
4.2.1. Podstawy prawne działania organizacji pozarządowych 126
4.2.2. Pojęcie, typologia i potencjał organizacji pozarządowych 134
4.2.3. Działalność organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa narodowego 141
4.2.3.1. Obszary aktywności organizacji pozarządowych – analiza ilościowa 141
4.2.3.2. Obszary aktywności organizacji pozarządowych – analiza jakościowa 145
4.2.4. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną 150
4.2.4.1. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową 153
4.2.4.2. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową 155
4.2.5. Współpraca organizacji pozarządowych z siłami zbrojnymi 158
4.3. Wnioski 160

5. POTRZEBY, MOŻLIWOŚCI I SZANSE UDZIAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W DZIAŁANIACH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO 162
5.1. Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa narodowego 162
5.1.1. Geostrategiczne położenie Polski 163
5.1.2.Tradycje i doświadczenia historyczne 165
5.1.3. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego 168
5.1.4. Charakter narodowy Polaków 172
5.1.5. Dynamika zmian w organizacji bezpieczeństwa narodowego 175
5.1.6. Dostosowanie organizacji systemu bezpieczeństwa do standardów UE i NATO 181
5.2. Potrzeby włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski 186
5.3. Możliwości i szanse udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego 189
5.3.1. Możliwości i szanse wzmocnienia samoorganizacji społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa 190
5.3.2. Możliwości i szanse wsparcia władz lokalnych 192
5.3.3. Możliwości i szanse współpracy z administracją rządową 194
5.3.4. Możliwości i szanse współdziałania z siłami zbrojnymi 196
5.4. Możliwości i szanse wykorzystania organizacji pozarządowych w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny 199
5.5. Dane empiryczne sondażu diagnostycznego 202
5.6. Wnioski 212

6. STRATEGICZNE ZAŁOŻENIA POWSZECHNEGO WŁĄCZENIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I MIĘDZYNARODOWEGO W XXI WIEKU 214
6.1. Rola i misje organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym 215
6.2. Dziedziny aktywności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym 219
6.3. Zadania organizacji pozarządowych w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego 221
6.4. Działalność organizacji pozarządowych w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny 225
6.5. Udział organizacji pozarządowych w międzynarodowych działaniach na rzecz bezpieczeństwa 227
6.6. Inspiracja tworzenia, wspieranie istniejących i nadzorowania organizacji pozarządowych 229
6.7. Włączanie organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego 232
6.8. Współpraca organizacji pozarządowych z rządowymi i samorządowymi strukturami bezpieczeństwa 234
6.9. Współdziałanie organizacji pozarządowych z siłami zbrojnymi 237
6.10. Popularyzacja w mediach działalności organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa 240
6.11. Edukacja elit państwowych w zakresie angażowania organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa 242

ZAKOŃCZENIE 245

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW 250

BIBLIOGRAFIA 277

WSTĘP

Każdy intelektualista ma całkiem szczególną odpowiedzialność przedstawiania wyników swych studiów w najprostszy, najjaśniejszy i najskromniejszy sposób.

K.R. Popper[1]

Jeżeli **nauka**, w znaczeniu procesu poznania rzeczy, zjawisk i przyczyn oraz systematyzacji wiedzy, służy od tysięcy lat zaspokajaniu pragnienia poznania, zrozumienia i zmiany otaczającego nas świata, a także stanowi źródło wiedzy dla organizacji życia zbiorowego, to na początku XXI wieku odczuwamy szczególną potrzebę tworzenia wiedzy i korzystania z jej dorobku, zwłaszcza wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń. Potrzeba ta widoczna jest zwłaszcza w obszarze **bezpieczeństwa**, będącym zarówno najwyższą potrzebą i wartością każdego człowieka, jak i głównym celem działania państw i systemów międzynarodowych[2]. Istotę bezpieczeństwa doskonale oddaje wykładnia R. Kuźniara: *Jest ono pierwotną egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie, integralność czy niezawisłość, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacanie tożsamości jednostki czy narodu*[3].

Tworzenie **wiedzy naukowej** o bezpieczeństwie stało się jednym z głównych wyzwań początku naszego stulecia. Wiedza ta jest niezbędna w procesie tworzenia i pomnażania bezpieczeństwa, które co prawda (...) *nie jest wszystkim, ale bez niego wszystko jest niczym*[4].

Determinantem tego procesu są współczesne wyzwania i zagrożenia, które jeszcze nigdy w takim stopniu nie dotykały człowieka, mienia, infrastruktury i środowiska jak obecnie. Wobec olbrzymiej skali i rozmiaru zjawisk wynikających zarówno z działania sił przyrody, jak i samego człowieka, ludzkość odczuwa szczególny brak poczucia bezpieczeństwa, wartości i szczęścia. Nawet wspaniałe osiągnięcia dwudziestowiecznej nauki, w tym zwłaszcza wyzwolenie energii atomowej, zwróciły się przeciw ludziom, będąc niejednokrotnie wykorzystywane do zbrodniczych celów[5].

---

[1] M. Dobrosielski, *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla R. Poppera*, Warszawa 1991, s. 15.

[2] Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15–20.

[3] R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 9.01.1996 r.

[4] K. Neuman, *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2, s. 149.

[5] Zob. J. Sadecki, *Dla przestrogi, ostrzeżenia i świadectwa*, „Rzeczpospolita" z 3.04.2000 r.

Niepewność i niestabilność dzisiejszego świata doskonale oddają słowa papieża Jana Pawła II, który wielokrotnie apelował do społeczności międzynarodowych o rozwagę przy stosowaniu zdobyczy nauki: *Nigdy wcześniej nie dysponowano taką mocą, która jest w stanie zmienić świat w kwitnący ogród albo obrócić go wniwecz*[6]. I chociaż część dawnych zagrożeń wygasła lub wygasa, to niestety wciąż pojawiają się nowe, równie przerażające wyzwania[7].

Potrzebę tworzenia systemu wiedzy[8] o bezpieczeństwie szczególnie odczuwamy w Polsce. Nasze państwo stosunkowo niedawno wkroczyło na drogę organizacji suwerennego bezpieczeństwa narodowego, spójnego z systemem obrony wspólnej NATO i Unii Europejskiej. Istnieje konieczność wsparcia tego procesu, wyrażająca się między innymi w zapotrzebowaniu na prowadzenie badań naukowych właśnie w tym obszarze wiedzy (zał. 1).

Bezpieczeństwo narodowe winno opierać się na trwałych podstawach, nie można go bowiem (...) *uzależniać od zmiennych doktryn, ani chwilowych porozumień lub nieporozumień, ani od przejściowej koniunktury. Trzeba bazować na głębokich czynnikach, które doktrynami, porozumieniami i koniunkturami rządzą*[9].

Fundamentalnym zasobem, na którym każde państwo demokratyczne opiera organizację bezpieczeństwa narodowego, jest **społeczeństwo**, będące równocześnie aktywnym podmiotem w jego tworzeniu i pomnażaniu[10]. To ono bowiem jest największą szansą i możliwością współczesnej demokracji, a jego świadomość i zainteresowanie sprawami bezpieczeństwa decydują o angażowaniu się instytucji rządowych w wysiłek obronny[11]. Istota problemu tkwi w umiejętnym uruchomieniu procesów aktywności obywatelskiej, ukierunkowanej na tworzenie bezpieczeństwa indywidualnego i lokalnego oraz narodowego i międzynarodowego.

Potrzeba tworzenia bezpieczeństwa szczególnie widoczna jest na poziomie wspólnot lokalnych i regionalnych. Po okresie PRL-u załamał się niemal całkowicie proces szkolenia obronnego społeczeństwa, misja obrony cywilnej, związana pierwotnie z ochroną ludności, sprowadza się w Polsce właściwie do działań ratowniczych[12]. Ze względu na pogłębiające się zaniedbania Polska ustępuje państwom europejskimi, w których sprawy bezpieczeństwa ludności cywilnej traktowane są priorytetowo.

---

[6] *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*. Podręcznik dla studentek i studentów pod red. nauk. R. Jakubczaka, Warszawa 2003, s. 174.

[7] Zob. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004, s. 19.

[8] Zob. J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*, Warszawa 2005, s. 16–17.

[9] S. Pstrokoński, *Podstawy bezpieczeństwa Polski*, Jerozolima 1944, s. 13.

[10] Zob. *Parlamentarny*..., op. cit., s. 40–41, a także J. Pehe, *Dysydent u władzy*, „Rzeczpospolita" z 22–23.02.03.

[11] V. Havel, *O obronie w czasach pokoju*, „Rzeczpospolita" z 18.11.1996 r.

[12] Zob. A. Skrabacz, *Wyzwanie dla bezpieczeństwa*, „Przegląd Obrony Cywilnej", 2005, nr 1, s. 5.

Postulat zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa został zawarty w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[13]: *Niezbędnym elementem programu poprawy bezpieczeństwa publicznego będzie pobudzanie aktywności społecznej i kształtowanie postaw obywatelskich sprzyjających podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego – – w skali ogólnokrajowej i lokalnej.* W Strategii bezpieczeństwa narodowego sformułowano również potrzebę (...) *spójnego uregulowania zadań i kompetencji organów i instytucji państwowych, a także organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa państwa,* co stanowi swoistego rodzaju wyzwanie dla polskiej nauki zajmującej się bezpieczeństwem.

Znaczenie współudziału społeczeństwa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego dostrzega również Rada Północnoatlantycka. Koncepcja strategiczna Sojuszu[14] stanowi w pkt 60: *Dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi).*

W państwach o ustroju demokratycznym aktywność obywatelska na rzecz bezpieczeństwa wyraża się przede wszystkim w istnieniu i funkcjonowaniu szeroko rozbudowanej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, sieci inicjatyw społecznych, a więc tworzonych oddolnie **organizacji pozarządowych**, czyli dobrowolnie zrzeszonych obywateli, którzy swój czas, zapał, energię, często fundusze poświęcają na realizację celów użytecznych publicznie. Jeżeli chodzi o miejsce w strukturze społecznej organizacje pozarządowe są autonomicznymi podmiotami usytuowanymi między instytucjami państwowymi z jednej strony, a prywatnym życiem jednostek i społeczności z drugiej[15].

Znaczenie organizacji pozarządowych w życiu narodu i państwa doskonale oddają słowa E. Abramowskiego, filozofa i działacza społecznego, który u schyłku XIX wieku afirmował stowarzyszenia jako najdoskonalszą strukturę organizacji społecznej: *śmiało możemy twierdzić, że wobec mnożących się ciągle zagrożeń życia ludzkiego, wobec jego rosnącej zmienności, bogactwa typów i kierunków, wobec rozwoju indywidualizmu grup i jednostek, poddających się coraz trudniej pod ogólne normy, ten typ organizacji społecznej, które przedstawiają stowarzyszenia, jest typem przyszłości, dziedzicem nowozytnego Państwa*[16].

---

[13] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 8.09.2003 r.

[14] *Koncepcja strategiczna Sojuszu* przyjęta na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23-24 kwietnia 1999 r.

[15] *Parlamentarny...*, op. cit., s. 40.

[16] E. Abramowski, *Idee społeczne kooperatyzmu*, Warszawa 1981, s. 324.

Na początku XXI wieku stan aktywności społecznej Polaków napawa optymizmem, chociaż po okresie bierności obywatelskiej w czasach PRL-u, jest jeszcze dużo do zrobienia w tym obszarze. Badania wskazują, że co czwarty dorosły Polak (24%) poświęca swój wolny czas na pracę społeczną w organizacji pozarządowej, a poziom grupowej aktywności Polaków jest od sześciu lat stabilny[17]. Odnotowujemy też systematyczny wzrost społecznego zaangażowania przedstawicieli klasy średniej oraz ludzi młodych (w wieku od 18 do 24 lat). Największą aktywność społeczną w dalszym ciągu wykazuje kadra kierownicza i inteligencja[18]. Sondaże potwierdzają również, iż prawie 55% obywateli deklaruje gotowość zaangażowania się w pracę społeczną[19].

Można zatem stwierdzić, że w naszym społeczeństwie istnieje niewykorzystany, uśpiony **potencjał (rezerwy) obywatelski**, czekający na pobudzenie i zaangażowanie w pracę dla wspólnego dobra, w tym także tworzenia bezpieczeństwa narodowego.

Równocześnie warto zwrócić uwagę, że zdecydowana większość Polaków (76%) nie działa w żadnej organizacji społecznej, dając wyraz swoistej bezradności i beztrosce obywatelskiej.

Z drugiej strony Polacy, według międzynarodowych badań przeprowadzonych przez poznańskie Centrum Badania Jakości Życia, odczuwają najniższy poziom poczucia bezpieczeństwa (2,67 w skali od 1 do 5) w porównaniu z mieszkańcami takich państw, jak: Węgry (3,91), Słowacja (3,09), Bułgaria (3,16) czy Łotwa (3,01)[20].

Konieczne jest zatem podjęcie działań mających na celu pobudzanie aktywności społecznej oraz ukierunkowanie jej właśnie na obszar bezpieczeństwa, tak aby uśpiona energia społeczna znalazła swoje ujście w działaniach na rzecz tworzenia bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Niezbędne są wsparcie i pomoc państwa, polegająca przede wszystkim na inspiracji do tworzenia nowych organizacji pozarządowych oraz pomocy prawnej, organizacyjnej i finansowej tym, które już działają.

Szczególną rolę winna odegrać nauka, tworząca podstawy wiedzy o bezpieczeństwie. Prawdziwym wyzwaniem dla polskiej nauki o bezpieczeństwie[21] jest tworzenie podstaw wiedzy o działalności organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa państwa, w celu peł-

---

[17] Centrum Badania Opinii Społecznej, *Czy Polacy są społecznikami*, komunikat z badań, Warszawa, luty 2004.

[18] Centrum Badania Opinii Społecznej, *Grupowa aktywność społeczna Polaków w latach 1998–2004*, komunikat z badań, Warszawa, luty 2004.

[19] Ibidem.

[20] *Jak żyjemy*, „Newsweek" z 11.08.2003 r.

[21] R. Kuźniar naukę o bezpieczeństwie nazywa „studiami nad bezpieczeństwem" (*security studies*) i uważa za subdyscyplinę stosunków międzynarodowych. Zob. R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2005 r., s. 240.

nego jej wykorzystana w praktyce budowy suwerennego, demokratycznego i bezpiecznego państwa polskiego, którego podstawą jest świadome, aktywne i zaangażowane w ten proces społeczeństwo.

Problem zaangażowania organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego podejmowałam już kilkakrotnie w działalności naukowej i publicystycznej. Prowadząc od kilku lat badania w tym obszarze wiedzy, opracowałam m.in. takie pozycje, jak: *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce* (1999), *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)* (Zeszyt problemowy TWO nr 2/2003), *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie* (2003), *Ratownictwo społeczne* (w: *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, 2004), *Udział organizacji pozarządowych w realizacji misji i celów obrony narodowej Polski* (2005), *Kształtowanie świadomości obronnej obywateli w programach i działalności organizacji pozarządowych (1919–2005)* (2005). Problematykę udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego podnosiłam również wielokrotnie w referatach i wystąpieniach na konferencjach popularnonaukowych, organizowanych m.in. przez Senacką Komisję Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego (referat: *Pozarządowe inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, marzec 2005 r.), Departament Wychowania i Promocji Obronności MON (referat: *Organizacje pozarządowe w systemie obronnym III RP*, listopad 2004 r.), Towarzystwo Wiedzy Obronne (referat: *Kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa polskiego w programie i działalności stowarzyszeń (1919-2004)*, wrzesień 2004 r.), Urząd Lotnictwa Cywilnego (referat: *Udział administracji publicznej i społeczeństwa w relacjach cywilno-wojskowych*, lipiec 2005), Urząd Marszałkowski w Łodzi (referat: *Rola organizacji pozarządowych we współtworzeniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, grudzień 2005).

Posiadane wiadomości teoretyczne i praktyczne o organizacjach pozarządowych wykorzystałam w pracach *Zespołu do opracowania koncepcji roli i miejsca organizacji pozarządowych w systemie obronnym RP*, powołanym decyzją ministra obrony narodowej z dnia 31 sierpnia 2004 r. oraz podgrupie roboczej *Zespołu ds. Strategicznego Przeglądu Obronnego*, w której zajmowałam się problematyką organizacji pozarządowych.

Działalność publicystyczna i praktyczna ukazały obszar i rozległość wiedzy o podmiotach pozarządowych i ich działalności w różnych aspektach bezpieczeństwa. Równocześnie pokazały, że istnieje obszerna luka w systemie wiedzy o bezpieczeństwie narodowym dotycząca jego pozarządowych formach organizacji, oraz uświadomiła potrzebę uporządkowania i usystematyzowania posiadanego dorobku.

Dostrzegając zatem powyższe potrzeby i luki, przedmiotem badań uczyniłam działalność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Głównym celem rozprawy jest ***wypracowanie naukowych podstaw włączenia i wykorzystania organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego oraz sformułowanie strategicznych założeń powszechnego udziału sektora pozarządowego w bezpieczeństwie Polski w XXI wieku.***

Realizacji tak sformułowanego celu głównego służą następujące **cele szczegółowe**:

1. Określenie współczesnego charakteru i organizacji bezpieczeństwa narodowego demokratycznego państwa.

2. Zbadanie roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym.

3. Uogólnienie doświadczeń wynikających z włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa innych państw, w tym Polski.

4. Określenie polskich i sojuszniczych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego oraz wynikających z nich potrzeb i możliwości włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wspólnoty europejskiej.

5. Sformułowanie podstawowych założeń strategicznych powszechnego włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku.

Dostrzeżone luki w systemie wiedzy o bezpieczeństwie sprawiły, iż rysujący się obszar badawczy, początkowo mglisty i niewyraźny, wraz z poznawaniem wiedzy i praktyki zaczął nabierać coraz bardziej realnych kształtów, by ostatecznie zawrzeć się w postaci następującego **pytania**:

Jak włączyć organizacje pozarządowe w budowę bezpieczeństwa narodowego, aby wyzyskać naturalny potencjał społeczny – niezbędny i niezastępowalny – w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku?

Aby znaleźć odpowiedź na postawione pytanie badawcze, posiłkowałam się następującymi **pytaniami szczegółowymi**, które rozwinęłam w poszczególnych rozdziałach:

1. Jaki jest współcześnie charakter i organizacja bezpieczeństwa narodowego demokratycznego państwa?

2. Jaką rolę pełnią organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie?

3. Jakie wnioski wynikają z doświadczeń innych państw, w tym Polski, w zakresie włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa?

4. Jakie są współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski oraz jakie wynikają z nich potrzeby, możliwości i szanse angażowania organizacji pozarządowych w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego?

5. Jakie podstawowe założenia strategiczne należy przyjąć, aby w pełni i właściwie włączyć potencjał organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego?

Hipoteza w niniejszej rozprawie stanowi określone przypuszczenie naukowe, wysnute na podstawie uogólnień rezultatów badań wstępnych, początkowo raczej intuicyjne, które wraz z rozwojem postępowania badawczego przybrało następującą postać:

Jeżeli włączymy organizacje pozarządowe w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku, to wyzyskamy naturalny potencjał społeczny, jakim dysponuje społeczeństwo obywatelskie, powszechnie włączymy obywateli w realizację konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny oraz wzmocnimy działalność organizacji rządowych (administracji, służb, inspekcji, straży) dla zapewnienia bezpieczeństwa. W tym celu wskazane jest:

– wspierać prawnie i finansowo istniejące organizacje pozarządowe, prowadzące działalność w obszarze bezpieczeństwa,

– inspirować powstawanie nowych organizacji pozarządowych, które podejmą działalność w niszowych obszarach bezpieczeństwa,

– nadzorować i kierunkować działalność organizacji pozarządowych na takie dziedziny bezpieczeństwa, jak: kształtowanie świadomości obronnej, edukacja dla bezpieczeństwa, ochrona ludności i ratownictwo, pomoc w sytuacji klęsk i katastrof, bezpieczeństwo i porządek publiczny, obrona powszechna.

Hipotezę poddałam testowaniu podczas badań teoretycznych i empirycznych. Spośród różnych strategii badawczych wybrałam strategię konceptualną[22], której podstawą jest otwarta metodologia badań, stosowanie zarówno indukcji jak i dedukcji, korzystanie z szerokiej refleksji teoretycznej, powiązanej z empirią oraz wykorzystanie raczej jakościowych metod badań.

Interdyscyplinarny obszar badań oraz przyjęta strategia badawcza wpłynęły na wybór formy postępowania badawczego. Pluralizm metodologiczny[23] objawił się wielością i różnorodnością metod i technik badawczych, wśród których na uwagę zasługuje analiza i synteza doświadczeń historycznych[24], dotyczących zwłaszcza historii narodu i państwa polskiego.

---

[22] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 244, a także E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2004, s. 130.

[23] Ibidem, s. 245.

[24] Zob. K. von Clausewitz: *Przykłady historyczne wyjaśniają wszystko...*, (*O wojnie*, Lublin 1995, s. 100); B.H. Liddell Hart: *Historia jest uniwersalnym doświadczeniem*, (*Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1958, s. 4); F. Skibiński: *Analiza precedensów historycznych prowadzi do syntezy – do wyodrębnienia zasad sztuki wojennej o tak ogólnym charakterze, że zachowują one ważność w każdej epoce historycznej ...* (*Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972, s. 391); F. Foch: *Strategia jest nauką zbudowaną na fundamencie historii*, [w:] F. Skibiński, *Rozważania...*, op. cit., s. 273.

Metoda ta jest właściwa i podstawowa nie tylko dla strategii wojskowej, ale także dla nauki o państwie, politologii oraz nauk społecznych. Bardzo przydatne okazały się także: obserwacja i opis, uogólnienie, porównanie oraz wnioskowanie indukcyjne i dedukcyjne.

Hipotezę poddałam również ocenie środowisk opiniotwórczych. W badaniach prowadzonych metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety (zał. 2), udział wzięło 115 respondentów o następującej charakterystyce:

1. Wykształcenie: 70% badanych posiadało wykształcenie wyższe, 30% wykształcenie średnie.

2. Miejsce pracy: 39% badanych zajmowało stanowiska w administracji publicznej, 23% służyło w straży pożarnej i policji, 20% było żołnierzami zawodowymi, a 18% pracowało społecznie w organizacjach pozarządowych.

3. Staż pracy: 62% badanych charakteryzowało się doświadczeniem zawodowym sięgającym do 10 lat, u 38% respondentów staż pracy przekraczał 10 lat.

4. Województwo: badania przeprowadziłam wśród respondentów pochodzących z 10 województw: podkarpackie (17% badanych), świętokrzyskie (10% badanych), dolnośląskie (9% badanych), mazowieckie (16% badanych), łódzkie (9% badanych), małopolskie (9% badanych), lubuskie (9% badanych), zachodniopomorskie (7% badanych), śląskie (7% badanych), wielkopolskie (7% badanych).

Najliczniejszą grupę ankietowanych stanowili pracownicy administracji publicznej, posiadający wyższe wykształcenie, o stażu pracy do 10 lat.

W sondażu diagnostycznym poddałam ocenie następujące kwestie:

– *potrzebę udziału organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym,*

– *dziedziny, w których organizacje pozarządowe mogą działać na rzecz bezpieczeństwa narodowego,*

– *misje, jakie organizacje pozarządowe mogą pełnić w bezpieczeństwie narodowym,*

– *relacje zachodzące pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną oraz Siłami Zbrojnymi RP.*

W badaniach empirycznych uwzględniłam również indywidualne wypowiedzi urzędników administracji publicznej (2 osoby), przedstawicieli SZ RP (2 osoby) oraz autorytetów naukowych Akademii Obrony Narodowej (2 osoby), których ze względu na posiadane doświadczenie zawodowe i wiedzę praktyczną potraktowałam jako ekspertów (zał. 3). Ekspertom zadałam pytania następującej treści:

1. Czy uważa Pan, iż istnieje potrzeba włączenia organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa?

2. W jakie dziedziny bezpieczeństwa można włączyć organizacje pozarządowe, aby efektywnie wykorzystać ich potencjał?

3. Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej przydatne w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego?

4. Jakie relacje powinny łączyć organizacje rządowe i samorządowe z podmiotami społecznymi?

Korzystałam ponadto z wyników sondażu opinii społecznej zebranego przez Centrum Badania Opinii Społecznej, a także danych statystycznych opracowanych przez Stowarzyszenie Klon-Jawor, specjalizujące się w gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących organizacji pozarządowych.

Przedstawiony w rozprawie habilitacyjnej obszar wiedzy ma **charakter interdyscyplinarny** oraz **wielokryterialny** (zał. 4). Korzysta z wiedzy i doświadczenia różnych dziedzin nauki, zwłaszcza nauk wojskowych, nauk o państwie i społeczeństwie, politologii, prakseologii i socjologii. Ze względu na podmiot (organizacje pozarządowe) i przedmiot tych badań (ich działalność w zakresie bezpieczeństwa) istniała potrzeba rozszerzenia badań na obszar innych nauk, chociaż to właśnie w dziedzinie nauk wojskowych były prowadzone zasadnicze przedsięwzięcia poznawcze. Ze względu na szeroki zakres pojęcia „bezpieczeństwo", będącego podmiotem badań wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, nieodzowne okazało się korzystanie z dorobku innych nauk.

Przed każdą nauką stoi wyzwanie osiągnięcia właściwego celu (poznawczego lub/i zmiany[25]), który prowadzi badacza przez cały proces poznawczy. W niniejszej rozprawie dążyłam do osiągnięcia obu celów: po pierwsze, poznania istoty funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz ich możliwości działania na rzecz bezpieczeństwa, po drugie, wywołania zmian w organizacji bezpieczeństwa narodowego przez włączenie podmiotów pozarządowych i całego społeczeństwa w jego tworzenie.

Przyjęte cele są zgodne z podstawowymi **funkcjami nauki**: deskryptywną i diagnostyczną (jak jest?), wyjaśniającą (dlaczego tak jest?) oraz prognostyczną (jak powinno być?)[26].

---

[25] J. Rudniański, *Nauka: twórczość i organizacja*, Warszawa 1976, s. 32–33.
[26] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1997, s. 306.

Funkcjom tym została podporządkowana struktura pracy, na którą składa się sześć rozdziałów. W rozdziałach II, III i IV opisałam i usystematyzowałam wiedzę na temat organizacji pozarządowych i ich działalności w zakresie bezpieczeństwa w wybranych państwach demokratycznych, w tym również w Polsce. Rozdziały I i V dotyczą relacji i zależności zachodzących między bezpieczeństwem (zmienna zależna) a organizacjami pozarządowymi (zmienna niezależna), rozdział VI natomiast spełnia funkcję prognostyczną.

Merytoryczny dobór treści poszczególnych rozdziałów wynika z dążenia do utworzenia całościowego, uporządkowanego i uogólnionego systemu wiedzy[27] o organizacjach pozarządowych i ich działalności w obszarze bezpieczeństwa narodowego, stąd praca ma charakter nie tylko teoretyczny, ale także w dużym stopniu użyteczny i praktyczny.

Rozdział pierwszy zawiera rozważania na temat pojęcia, charakteru i współczesnej organizacji bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym uwzględnieniem rządowych i pozarządowych form tej organizacji. W **rozdziale drugim** podjęłam próbę ukazania, czym jest dla demokracji społeczeństwo obywatelskie, jaką rolę odgrywają w nim organizacje pozarządowe oraz dlaczego współcześnie tak ważna jest budowa kapitału społecznego. **Rozdział trzeci** poświęciłam doświadczeniom innych państw demokratycznych. Ukazałam w nim funkcje i zadania podmiotów społecznych w środowisku międzynarodowym oraz we wspólnocie europejskiej, a także podjęłam próbę wyróżnienia dziedzin największej aktywności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym wybranych państw. **Rozdział czwarty** dotyczy polskich tradycji i doświadczeń historycznych w zakresie włączania organizacji pozarządowych w działania na rzecz niepodległości i umacniania obronności, a także współczesnego stanu organizacyjno-prawnego funkcjonowania podmiotów pozarządowych. W **piątym rozdziale** nakreśliłam współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski, aby na ich podstawie określić potrzeby i możliwości włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa. Ostatni, **szósty rozdział** jest zorientowany ku przyszłości i ku praktyce. W rozdziale zawarłam syntezę badań, których podmiotem są organizacje pozarządowe oraz uporządkowany system wiedzy o ich działalności na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Wiedza ta jest uogólniona na poziomie ogólnopaństwowym (strategicznym) i może stanowić podstawę do podjęcia działań mających na celu wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych oraz włączenie całego społeczeństwa w proces budowy bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku.

---

[27] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1985, s. 282–283.

Analiza dotychczasowego stanu wiedzy o organizacjach pozarządowych oraz ich działalności w zakresie bezpieczeństwa narodowego wykazuje znaczne luki w tym obszarze wiedzy, co stanowiło kolejny bodziec do zajęcia się tym obszarem badawczym.

Dorobek naukowy w tym zakresie można rozpatrywać w co najmniej dwóch obszarach wiedzy: jeden związany jest, ogólnie rzecz biorąc, z istotą funkcjonowania organizacji pozarządowych, stanowiących podmiot badań nauki o państwie i społeczeństwie, nauki o stosunkach międzynarodowych, politologii i socjologii; drugi natomiast odnosi się do bezpieczeństwa oraz jego pozarządowych form organizacji. Wiedza ta jest właściwa przede wszystkim dla nauk wojskowych i kształtującej się nauki o bezpieczeństwie oraz w mniejszym stopniu dla innych dziedzin naukowych.

Jeżeli chodzi o zgromadzoną wiedzę naukową związaną z istotą funkcjonowania organizacji pozarządowych, to jest ona pokaźna i wartościowa. Zainteresowanie podmiotami społecznymi zrodziło się w środowiskach naukowych państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych w latach 60. i 70. XX wieku. Pojawiły się wtedy różne koncepcje pochodzenia i rozwoju organizacji pozarządowych, autorstwa znanych amerykańskich socjologów, m.in. L.M. Salamona, P. DiMaggio i H. Anheiera. Wraz z rozwojem organizacji pozarządowych poziom zaawansowania wiedzy na ich temat systematycznie wzrasta, pojawiają się też na rynku wydawniczym pozycje skierowane bezpośrednio do samych organizacji pozarządowych, będące dla nich swoistego rodzaju poradnikami, wskazującymi zasady i metody funkcjonowania. Do takich można zaliczyć: *Zarządzanie organizacją pozarządową* P.F. Druckera (1995); *Bez zysków i strat. Sztuka kierowania organizacjami sektora pozarządowego* M. Hudsona (1997); *Przedsiębiorstwa sektora pozarządowego* L. Davisa (2000) oraz wiele innych, również polskich autorów, np. *Poradnik dla organizacji pozarządowych* R. Skiby (2004).

Nawiązując do dorobku polskiej nauki, warto zaznaczyć, iż zainteresowanie organizacjami pozarządowymi tak naprawdę rozpoczęło się dopiero po roku 1989, a właściwie w pierwszej połowie lat 90., kiedy to nastąpił żywiołowy wzrost liczby tych podmiotów.

W okresie PRL jedną z nielicznych publikacji na ten temat, noszącą znamiona pracy naukowej (prawdopodobnie rozprawa habilitacyjna), jest książka autorstwa I. Ratman-Liwerskiej pt. *Stowarzyszenie jako czynnik społeczno-wychowawczej aktywizacji kobiet*, wydana przez Dział Wydawniczy Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku w 1984 r. Istotą badań zawartych w tej publikacji było ustalenie, czy stowarzyszenie, pojmowane jako grupa celowa o charakterze formalnym, jest czynnikiem aktywizacji społeczno-zawodowej kobiet.

Wśród innych pozycji na uwagę zasługuje praca E. Kryńskiej pt. *Polski Biały Krzyż (1918–1961)*, stanowiąca rezultat pracy doktorskiej i wydana w 1997 r. przez wymienione powyżej wydawnictwo. Autorka w obszernej monografii przedstawiła narodziny, rozwój i działalność Polskiego Białego Krzyża, którego największa aktywność przypadała na okres II RP.

Fundamentalny wkład w rozwój polskiej wiedzy o organizacjach pozarządowych bez wątpienia wniosła E. Leś, pracownik naukowy Instytutu Polityki Społecznej na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jest ona autorką trzech interesujących książek: *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowowschodniej* (1994), *Organizacje społeczne. Studium porównawcze* (1998) oraz *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych* (2001). Pozycje te stanowią niezwykle cenne źródła wiedzy o powstawaniu i ewolucji organizacji społecznych w wybranych państwa demokracji zachodnich (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone). Ukazują również wielowiekową tradycję polskiej dobroczynności i filantropii oraz zakres zmian, jakie zaszły w Polsce po roku 1989, wraz z porównaniem do innych państw Europy Środkowowschodniej.

Jeżeli chodzi o drugi obszar, tj. stan wiedzy na temat działalności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie, to ogólnie mogę stwierdzić, iż ma on charakter przyczynkarski i historyczny. Istnieje pokaźna liczba monografii, zwłaszcza zajmujących się okresem międzywojennym, które podejmują omawiany problem nie bezpośrednio, ale niejako na marginesie innych badań. Do najbardziej wartościowych należy zaliczyć: *Naród pod bronią* J. Kęsika (1998), *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej* J. Odziemkowskiego (1996) oraz tego samego autora *Wieś i armia w II Rzeczypospolitej* (1988),a także *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939 r.* A. Bernaś-Kostynowicz (1996).

Przedstawiając dorobek polskiej nauki, nie można pominąć efektów działalności badawczej środowiska naukowego Akademii Obrony Narodowej. Potrzebę rozwiązania problemu udziału organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie sygnalizowali w swych rozprawach habilitacyjnych m.in. M. Cieślarczyk (*Psychospołeczne i organizacyjne elementy bezpieczeństwa i obronności*, 1997) oraz W. Kitler (*Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, 2002).

Problem samoorganizacji społecznej na rzecz bezpieczeństwa był przedmiotem badań zespołu pracującego pod kierownictwem J. Marczaka i zwieńczonych publikacją pt. *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Samoobrona powszechna III RP* (2000). Celem opracowania było ujęcie wiedzy pojęciowej, historycznej, prawnej

i organizacyjnej na temat samoobrony powszechnej wraz z zasygnalizowaniem znaczenia organizacji pozarządowych w tym zakresie.

Warto zwrócić uwagę również na pracę zbiorową pod redakcją J. Kunikowskiego pt. *Przygotowanie obronne społeczeństwa* (2001), w której przedstawiono możliwości edukacyjnego oddziaływania organizacji pozarządowych na społeczeństwo, szczególnie w zakresie edukacji obronnej, oraz publikację J. Suwarta *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920-1996* (2003) ujmującą rys historyczny obrony cywilnej oraz rolę, jaką odegrały w niej organizacje społeczne.

Niniejsza rozprawa może być **użyteczna** dla szerokiego grona odbiorców. Podejmując wyzwanie uporządkowania, usystematyzowania i uogólnienia wiedzy naukowej o działalność organizacji pozarządowych w szerokim obszarze bezpieczeństwa, ujęłam ją w sposób wieloaspektowy i wielokryterialny. Wiedza ta ma charakter nie tylko poznawczy, ale jest wprost niezbędna w podejmowaniu działań praktycznych w różnych sferach bezpieczeństwa, takich jak prawo, edukacja, organizacja i funkcjonowanie systemu ochrony i obrony narodowej, a zwłaszcza jej cywilnego komponentu oraz wzmocnienia obrony sojuszniczej NATO.

Dlatego adresatami niniejszej rozprawy są środowiska naukowe i akademickie, zarówno wojskowe jak i cywilne, organy administracji rządowej i samorządowej oraz terenowej administracji wojskowej, wszyscy, którzy w swej działalności praktycznej są bezpośrednio odpowiedzialni za realizację zasady pomocniczości, czyli współpracę z organizacjami pozarządowymi na wszystkich szczeblach zarządzania państwem.

Należy wspomnieć o jeszcze jednym bardzo ważnym adresacie, mianowicie o samych podmiotach pozarządowych. Ich działalność praktyczna, bez względu na jej rodzaj i zakres, prawie zawsze jest związana bezpośrednio lub pośrednio z bezpieczeństwem. Dlatego istnieje szczególna konieczność wsparcia tych środowisk rzetelną wiedzą o potrzebach, formach i sposobach włączenia organizacji pozarządowych w proces budowy bezpieczeństwa oraz o możliwościach, często nieuświadomionych, drzemiących w trzecim sektorze.

Zdając sobie sprawę z niedociągnięć oraz niedoskonałości naukowego ujęcia tego obszaru wiedzy, na usprawiedliwienie nieuniknionych ułomności pracy pragnę przytoczyć sentencję W. Tatarkiewicza: *Prawdziwa doskonałość leży w nieustannym ulepszaniu, stałym dopełnianiu, wzbogacaniu, pojawianiu się nowych rzeczy, właściwości, wartości. Gdyby świat był tak doskonały, nie zostawiłby miejsca na rzeczy nowe, to nie miałby największej doskonałości*[28].

---

[28] W. Tatarkiewicz, *O doskonałości*, Lublin 1991, s. 24.

Niech to przesłanie będzie wyzwaniem dla kolejnych badaczy, którzy zechcą dołożyć swoją cegiełkę do kształtowania i doskonalenia systemu wiedzy o udziale organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski.

Niniejsze wprowadzenie nie byłoby pełne bez wyrażenia wdzięczności i podziękowania osobom, które znacznie przyczyniły się do napisania rozprawy. Szczególne podziękowania pragnę złożyć Komendantowi-Dziekanowi Wydziału Strategiczno–Obronnego, Komendantowi Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego oraz szanownemu gronu profesorskiemu i wszystkim pracownikom WS-O. Dziękuję za życzliwość, zrozumienie oraz cierpliwość w prostowaniu zawiłych dróg naukowych, które dzięki wsparciu ze strony autorytetów naukowych Akademii Obrony Narodowej doprowadziły do finału niniejszej pracy badawczej.

1. WSPÓŁCZESNE POJĘCIE I ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA

Dążenie do zapewnienia **bezpieczeństwa**, najogólniej rozumianego jako wolność oraz zdolność do ochrony przed nieustannymi i nieuchronnymi zagrożeniami, zawsze towarzyszyło człowiekowi w jego życiu na Ziemi. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zmieniało się podejście, postrzeganie i organizacja systemu bezpieczeństwa. To państwo, jako najwyższa forma organizacji życia społecznego, przyjęło na siebie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa sobie i swoim obywatelom.

Równocześnie powszechna stała się świadomość, iż człowiek nigdy nie uwolni się od **zagrożeń** i **niebezpieczeństw**, które są po prostu wpisane w naturę przyrody i ludzkości. Dlatego już ponad 2500 lat w chińskiej „Księdze przemian" zawarto ponadczasowe przesłanie, znajdujące potwierdzenie w każdym pokoleniu, iż *świadomość niebezpieczeństwa przynosi szczęście* oraz wskazówkę, że *można uniknąć niebezpieczeństwa, w porę zdając sobie z niego sprawę*[1].

Przewidywanie, unikanie i minimalizowanie skutków zagrożeń stało się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych pokoleń. Dotychczasowe postrzeganie zagrożeń, wyniesione z doświadczeń XX wieku, jednoznacznie utożsamianych z konfliktem zbrojnym, totalną wojną i groźbą użycia broni masowego rażenia, na początku XXI wieku zostało istotnie, a nawet zasadniczo zmienione.

W minionej dekadzie gwałtownie zmieniły się warunki zarówno bezpieczeństwa ogólnoświatowego, jak też regionalnego i narodowego. Dawne zagrożenia wygasły, ale na ich miejsce pojawiły się zupełnie nowe, często bardzo przerażające i pochłaniające znacznie więcej ofiar niż niejedna wojna.

Polska, jako państwo tworzące ugruntowany system demokratyczny, znajduje się również w fazie prac nad organizacją bezpieczeństwa narodowego, sprzężonego z bezpieczeństwem NATO i Unii Europejskiej. Organizacja ta winna sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom, gwarantując nie tylko ochronę państwa i jego struktur, ale przede wszystkim bezpieczeństwo jednostek i lokalnych społeczności. Powszechnie bowiem uważa się, że bezpieczeństwo nie jest celem samym w sobie, lecz w ostatecznym rachunku powinno służyć całemu narodowi, co trafnie ujął były prezydent Czech V. Havel: *Suwerenność społeczności,*

---

[1] I. Cing, *Księga przemian*, Warszawa 1992, s. 117–135.

regionu, narodu i państwa, ma sens tylko wtedy, kiedy wyrasta z jedynej autentycznej suwerenności – z suwerenności istoty ludzkiej[2].

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale koncentrują się zatem wokół społecznego aspektu bezpieczeństwa[3]. Celem rozdziału jest identyfikacja różnych sposobów pojmowania i postrzegania bezpieczeństwa, ukazanie jego wielopodmiotowości i wielokryterialności, począwszy od bezpieczeństwa indywidualnego pojedynczych osób, po złożoną materię bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, z uwzględnieniem zupełnie nowych kategorii bezpieczeństwa, a mianowicie bezpieczeństwa demokratycznego czy bezpieczeństwa ludzkiego[4].

W rozdziale podjęłam próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. *Jaka jest geneza pojęcia „bezpieczeństwo" i z czym było ono początkowo utożsamiane?*
2. *Na czym polega nowoczesne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego?*
3. *Jaka jest współczesna organizacja bezpieczeństwa narodowego?*
4. *Czym jest współczesna ochrona i obrona narodowa i jaka jest jej organizacja?*
5. *Z czego wynika słabość demokracji w zakresie bezpieczeństwa?*
6. *Na czym polega humanizacja bezpieczeństwa w demokratycznym państwie?*

Znalezienie wiarygodnych odpowiedzi na tak postawione pytania było możliwe w wyniku zastosowania odpowiednich metod badawczych, wśród których przeważała analiza krytyczna bogatej i różnorodnej literatury przedmiotu, a następnie jej uogólnienie w postaci wniosków.

1.1. Geneza pojęcia bezpieczeństwa

Już w XVII wieku francuski myśliciel F. De Vaugelas trafnie prognozował, iż słowo **bezpieczeństwo** (...) *będzie kiedyś powszechnie używane, gdyż trafnie wyraża owo zapewnione zaufanie, którego nie umielibyśmy inaczej wyrazić jednym słowem*[5]. Równocześnie F. De Vaugelas zastrzegł, że nowe słowo „bezpieczeństwo" to coś zupełnie innego niż „pew-

---

[2] *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004, s. 19.

[3] Zob. R. Kuźniar, *Polityka...*, op. cit., s. 242.

[4] Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego związana jest z pojawieniem się nowej kategorii w studiach nad bezpieczeństwem, tzw. *human security*, dotyczącym ochrony praw człowieka. Zob. ibidem, s. 244–246.

[5] F. De Vaugelas, *Remarques sur langue francaise*, [w:] J. Delumeau, *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w dawnych czasach*, Warszawa 1998, s. 11.

ność", „zabezpieczenie" czy „zaufanie". Ogólnie wyraża ono (...) *uzasadnione lub nie przekonanie, iż jest się poza zasięgiem wszelkiego zagrożenia*[6].

Profesor College de France J. Delumeau (ur. 1923 r.) w swym studium „Skrzydła anioła" zadał sobie trud dotarcia do korzeni pojęcia „bezpieczeństwo", ponieważ jak uzasadnił we wprowadzeniu do swej książki: *poczucie bezpieczeństwa ma historię, która dzisiaj może nam pomóc lepiej poznać samych siebie*[7].

Podążając śladem rozważań J. Delumeau'a, można stwierdzić, że podstawowe i pierwotne znaczenie słowa „bezpieczeństwo" było przypisane sferze subiektywnej i oznaczało brak lęku, troski, strachu, a tym samym zaufanie i zabezpieczenie[8].

Równocześnie z krystalizowaniem się pojęcia „bezpieczeństwo", wielkich filozofów średniowiecza, m.in. św. Augustyna (354–430), św. Tomasza z Akwenu (1225–1274) czy Marcina Lutra (1483–1546), coraz częściej nurtowało pytanie o jego trwałość. Wspólną refleksję tych wielkich myślicieli można ująć w tezie: nie ma bardziej złudnego uczucia, niż poczucie bezpieczeństwa. Dowodem na to jest słynna sentencja Marcina Lutra: *Módlmy się do Boga, aby ustrzegł nas przed bezpieczeństwem, gdyż rodzi ono niewdzięczność, potem pogardę wobec Boga, następnie bluźnierstwo i wreszcie prześladowanie Boskich spraw*.

Z kolei św. Augustyn z poczuciem bezpieczeństwa wiązał nie życie doczesne, ale pozagrobowe. Ziemskie oznacza brak bezpieczeństwa, ponieważ: *Nikt też nie powinien czuć się bezpieczny w tym życiu, które całe bojowaniem nazwano*. Myśl tę u schyłku XVI wieku rozwinął Piotr de l'Estoil następująco: *Ponieważ przeciwności są jakby solą naszego życia, ten kto pragnie być od nich wolnym, popełnia nadużycie*[9].

Św. Tomasz z Akwinu natomiast uważał, iż ludzie posiadają skłonność (...) *zatapiania się w grzesznym poczuciu bezpieczeństwa*.

Receptę na tę ludzką przywarę podał św. Bernard (1090–1153), zalecając: *Święci ojcowie, nasi przodkowie, wyszukiwali do budowy klasztorów wilgotne doliny i urwiste zbocza, aby mnisi często chorując i mając śmierć przed oczami nie żyli w poczuciu bezpieczeństwa*[10].

Powyższe refleksje na temat bezpieczeństwa J. Delumeau konstatuje stwierdzeniem, iż od XV/XVI poczuciu bezpieczeństwa towarzyszy nieodmiennie poczucie zagrożenia, które sprawia, że odczuwany stan bezpieczeństwa jest po prostu złudny.

---

[6] Ibidem.
[7] J. Delumeau, *Skrzydła*..., op. cit., s. 3.
[8] Ibidem, s. 12.
[9] Ibidem, s. 15.
[10] Ibidem, s. 36.

Prawidłowość tę potwierdza również polski badacz tego obszaru wiedzy J. Stańczyk, który w studium „Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa" podkreśla, iż etymologia słowa „bezpieczeństwo" w wielu językach (również w języku polskim) uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia[11].

Rosnąca potrzeba ochrony życia i wolności powodowała, że na bezpieczeństwo stopniowo zaczęto patrzeć przez pryzmat państwa, prawa i sprawnej „policji" jako trzech filarów ułatwiających zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa. Podstawą takiego myślenia stały się przede wszystkim dzieła Platona (427–347 p.n.e.) i Arystotelesa (384–322 p.n.e.). Zwłaszcza autor „Rzeczpospolitej" argumentował, iż: *Państwo powstaje wówczas, gdy nikt z nas nie zdoła dbać w dostateczny sposób o zaspokojenie swych potrzeb, lecz na wielu ludzi skazany jest pomoc*[12].

Arystoteles natomiast w swych rozważaniach zawartych w „Polityce" dowodził wprost: *Państwo należy do tworów natury i człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie*[13]. Chociaż ani Platon, ani Arystoteles w swych dziełach nie łączyli wprost istnienia państwa z poczuciem bezpieczeństwa, to można w ich wywodach te związki znaleźć. Przykładowo Arystoteles uznawał, iż państwo pozwala stowarzyszonym ze sobą jednostkom osiągać samowystarczalność, a najlepszym ustrojem jest taki, w ramach którego każdy najlepiej się czuje i żyje szczęśliwie. Obydwaj wielcy filozofowie greccy byli zgodni co do tego, iż tym co najlepsze w państwie jest (...) *pokój wewnętrzny oraz życzliwość wzajemna*[14].

Przełomową rolę w określaniu celów funkcjonowania państwa odegrał N. Machiavelli (1469–1527), który wprost uznał, iż: *Zbyt małe bezpieczeństwo, jakiego doświadczają ludzie żyjący w rozproszeniu, niemożność samotnego stawiania oporu – bądź z powodu swego położenia, bądź z powodu znikomej liczebności – atakom nadciągającego wroga, trudność z zejściem się na czas przed jego przybyciem, konieczność opuszczenia wtedy kryjówek, które stają się łupem napastników: oto powody, dla których pierwsi mieszkańcy danego kraju budują miasta, chcąc uniknąć tych niebezpieczeństw*[15].

---

[11] Zob. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15.
[12] Platon, *Rzeczpospolita*, Kraków 1968, s. 93–94.
[13] Arystoteles, *Polityka*, cyt. za S. Kowalczyk, *U podstaw demokracji. Zagadnienia aksjologiczne*, Lublin 2001, s. 17.
[14] J. Delumeau, *Skrzydła...* op. cit., s. 21.
[15] N. Machiavelli, *Oeuvres completes*, cyt. za: J. Delumeau, *Skrzydła...*, op. cit., s. 22.

Dlatego państwo jest **najwyższą formą organizacyjną** społeczeństwa[16]. Może być **grupą celową**, która powstała i istnieje po to, aby ludzie mogli osiągać jakieś wspólne cele, utrzymywać porządek wewnętrzny oraz zachowywać bezpieczeństwo wobec zagrożeń zewnętrznych[17]. Może być również **grupą naturalną**, która ukształtowała się samorzutnie, bez żadnego wspólnego celu i istnieje nie po to, aby osiągać jakieś cele[18].

Współczesne państwa charakteryzują się tym, że posiadają cechy zarówno grupy naturalnej, jak i grupy celowej, w zależności od powstałej sytuacji. Każde państwo jest organizacją polityczną wielkiej grupy społecznej (osiadłej ludności) nierozerwalnie związanej z terytorium, na którym rozciąga się jego władza oraz obowiązują prawa przez nią stanowione[19]. Niemiecki filozof G.W.F. Hegel (1770–1831) uważał, iż państwo spełnia wobec ludzkiej osoby funkcję kreacyjną, a (...) *najwyższym obowiązkiem [jednostek] jest być członkiem państwa*[20]. Państwo jest bowiem ucieleśnieniem ideałów moralnych i instytucji prawno-administracyjnych, realizacją najdoskonalszej wolności, *substancją* jednostek ludzkich, a wreszcie (...) *boską istotą w jej ziemskiej postaci*. Natomiast Arystoteles w swych rozważaniach o państwie dowodził: *Państwo należy do tworów natury i człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie* (...)[21]. Człowiek jako istota państwowa nie może żyć poza państwem, ponieważ tylko w nim najpełniej urzeczywistnia się jego społeczna natura. Natomiast celem państwa jest stworzenie ludziom dobrego życia, polegającego przede wszystkim na pełnym rozwoju materialnych i moralnych wartości, których ludziom najbardziej potrzeba[22].

Można zatem uogólnić, że najważniejszym celem istnienia państwa jest bezpieczeństwo, ponieważ to ono jest wartością pierwotną w stosunku do innych, a jego potrzeba stała się decydującym czynnikiem państwowotwórczym. Jak uzasadnia J. Marczak: *pierwszym i niezbędnym warunkiem pomyślnego rozwoju państwa było, jest i będzie zapewnienie bezpieczeństwa*[23].

---

[16] Słowa **społeczeństwo** używa się do określenia dużych społeczności, np. społeczności państwowej, lub innej społeczności na tyle wielkiej, że wszystkie niemal sprawy społeczne jej członków toczą się w jej ramach. S. Wronkowska, M. Zmierczak (red.), *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*. Warszawa–Poznań 1998, s. 25.

[17] Zob. C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*. Warszawa 1999, s. 63.

[18] Zob. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*. Warszawa 1996, s.10.

[19] Zob. R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*. AON, Warszawa 1993, s. 9.

[20] S. Kowalczyk, *Człowiek w myśli współczesnej*, Warszawa 1990, s. 19.

[21] Arystoteles, *Polityka*, cyt. za: S. Kowalczyk, *U podstaw demokracji. Zagadnienia aksjologiczne*. Lublin 2001, s. 17.

[22] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Leksykon politologii, Wrocław 1997, s. 390.

[23] R. Jakubczak (red.) *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*. Podręcznik dla studentek i studentów. Warszawa 2003, s. 69.

Jednym z pierwszych, którzy zwrócili uwagę na pojemność słowa „bezpieczeństwo" był N. Machiavelli, który przez to pojęcie rozumiał nie tylko zapewnienie fizycznego spokoju, ale również wszelkie inne „satysfakcje". O powinnościach rządzących pisze następująco: *Funkcja rządzącego (zarówno monarchy jak zgromadzenia) zawarta jest w celu, dla którego powierzono mu najwyższą władzę, a którym jest troska o bezpieczeństwo ludu* (...). *Zauważcie, iż przez bezpieczeństwo rozumiem nie tylko samą ochronę, ale także wszelkie inne satysfakcje w tym życiu, jakie każdy może osiągnąć swym prawowitym przemysłem, bez niebezpieczeństwa ani szkody dla rzeczpospolitej*[24].

W dzisiejszej interpretacji wielkiej myśli N. Machiavellego mówimy zatem o tworzeniu i pomnażaniu bezpieczeństwa, a więc nie tylko zapewnieniu przeżycia fizycznego, ale rozwoju oraz życiu w dobrobycie, co J. Stańczyk słusznie nazywa dwoma zasadniczymi składnikami bezpieczeństwa: pierwszy to gwarancja nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, a drugi to swoboda jego rozwoju[25].

W licznych definicjach podkreśla się, że zakres znaczeniowy bezpieczeństwa państwa jest bardzo szeroki i obejmuje takie zagadnienia, jak: trwałość państwa, byt, trwałość narodu, biologiczne przeżycie ludności, suwerenność, jakość życia, prawa człowieka i środowiska naturalnego, wolność sumienia i wyznania, tożsamość narodową[26]. Aby móc osiągnąć stan bezpieczeństwa państwo realizuje wiele funkcji[27], do których należy zaliczyć funkcję wewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, kulturalno-wychowawczą oraz zewnętrzną[28].

Pojemność bezpieczeństwa sprawia, iż w literaturze przedmiotu próżno szukać jednej zwięzłej definicji. Odnosząc się do pojęcia bezpieczeństwa na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych, J. Stańczyk stwierdza, że (...) *nie istnieje jedna, wspólnie uzgodniona i przyjęta definicja. Wychodzi się najczęściej od określenia go jako „wolności od zagrożeń, strachu lub ataku", jak sformułował to w okresie międzywojennym Charles Manning*[29]. W opinii J. Marczaka jest to trudne ze względu na (...) *ogromny, wszechogarniający zakres kategorii bezpieczeństwa, bardzo trudny a chyba wręcz niemożliwy do zwięzłego opisania i zdefiniowania*[30].

---

[24] J. Delumeau, *Skrzydła*..., op. cit., s. 23.

[25] J. Stańczyk, *Współczesne*..., op. cit., s. 19.

[26] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, ZN AON, Warszawa 2002, s. 40.

[27] Funkcje państwa są zadaniami spełnianymi przez państwo względem jego obywateli. M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, cyt. za: W. Kitler, *Obrona*..., op. cit., s. 38.

[28] Zob. szerzej: R. Jakubczak (red.), *Obrona*..., op. cit., s. 69-70. W. Kitler, *Obrona*..., op. cit., s. 41–43.

[29] J. Stańczyk, *Współczesne*..., op. cit., s. 16.

[30] J. Marczak, *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycie*, AON, Warszawa 2004, s. 20.

W praktyce mamy do czynienie z wielorakim rozumieniem bezpieczeństwa, co prowadzi do jego **wieloznaczności** (co najmniej ośmioznaczności). Analiza literatury prowadzi do wniosku, iż najczęściej przez pojęcie „bezpieczeństwo" rozumie się:

1. Stan niezagrożenia, spokoju, pewności[31].
2. Stan, który daje poczucie pewności, i gwarancję jego zachowania oraz szansę na doskonalenie[32].
3. Pewność i brak zagrożenia fizycznego, albo ochrona przed nim[33].
4. Rozumny standard życia[34].
5. Naczelną potrzebę człowieka i grup społecznych[35].
6. Podstawową potrzebę państw i systemów międzynarodowych[36].
7. Ciągły proces społeczny, w ramach którego podmioty działające starają się dostosować mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa[37].
8. Zarazem stan i proces, nie odznacza się jednak niezmiennością w dłuższych przedziałach czasu, ponieważ zależy od ruchomości układów sił[38].

Wobec powszechności oraz wieloznaczności pojęcia „bezpieczeństwo" zaczęto nadawać mu wiele przymiotników, mających precyzować rodzaj, dziedzinę czy jego poziom. Można zatem spotkać pojęcie bezpieczeństwa indywidualnego, ekologicznego, czy energetycznego. W powodzi tego typu określeń niezbędne stało się zatem wyróżnienie podstawowych wymiarów bezpieczeństwa[39]:

- podmiotowego, np. jednostkowy, lokalny, narodowy, międzynarodowy, globalny,
- przedmiotowego, np. wartości, środki i narzędzia, aktywność państwowa,
- procesualnego, np. polityka, strategie, współzależności,
- strukturalo-realizacyjnego, np. organizacje, instytucje, działania.

Podsumowując rozważania nad **bezpieczeństwem**, przyjmuję, że jest ono pierwotną, egzystencjalną i naczelną wartością i potrzebą każdego człowieka, warunkującą przeżycie i rozwój jednostki i grup społecznych. W celu wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa ludzie

---

[31] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, PWN, Warszaw 1978, t. I, s. 147.
[32] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, AON, Warszawa 2002, s. 13.
[33] *Słownik nauk społecznych*, UNESCO, Londyn 1964, s. 629.
[34] J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984, s. 34.
[35] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989, nr 10, s. 50.
[36] Ibidem.
[37] J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1982, s. 31.
[38] J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo* ..., op. cit., s. 18.
[39] R. Jakubczak (red.) *Obrona*... op. cit., s. 60.

jednoczą się (stowarzyszają) oraz powołują państwo, jako najwyższą formę organizacyjną, gwarantującą bezpieczeństwo.

1.2. Pojęcie i charakter bezpieczeństwa narodowego

Bezpieczeństwo narodowe w (...) *całokształcie systemu pojęć i kryteriów* (...) *zajmuje współcześnie pierwszoplanową i decydującą o losach jednostek, społeczności lokalnych, narodów i wspólnoty międzynarodowej pozycję*[40]. Dzieje się tak dlatego, iż po pierwsze, naród decyduje o losach jednostek i społeczeństw, po drugie, państwo narodowe jest najwyższą formą organizacyjną narodu powołaną dla realizacji celów narodowych, z których priorytetowym jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, po trzecie, tragiczne doświadczenia minionych czterech wieków historii Polski pełne cierpień i upadku I RP powodują, iż nasze państwo winno przykładać szczególną wagę do spraw bezpieczeństwa narodowego i jego organizacji[41].

Trudności napotkane przy jednoznacznym określeniu pojęcia „bezpieczeństwo" powtarzają się przy próbie definicji bezpieczeństwa narodowego. „Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego" podaje, iż jest to (...) *stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, określany stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń*[42].

Inaczej pojęcie to postrzega zespół autorów podręcznika „Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP", wskazując, że: *Bezpieczeństwo narodowe tworzy cały naród każdego dnia, pracą swych umysłów, serc i rąk zwiększając siłę narodową, chroniąc swe wartości oraz interesy narodowe i broniąc ich przed nieustannymi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, a także tworząc sprzyjające naszym interesom warunki w środowisku międzynarodowym*[43]. Z kolei w dokumencie Rady Ministrów dotyczącym doskonalenia systemu obronności RP czytamy: *bezpieczeństwo państwa (lub bezpieczeństwo narodowe – jako równoważne terminy konstytucyjne) – to dziedzina działania państwa obejmująca wykorzystanie całości jego sił i środków (całego potencjału państwa) do przeciwstawiania się wszelkiego*

---

[40] J. Marczak, *Współczesne*..., op. cit., s. 23.
[41] Ibidem, s. 24–25.
[42] *Słownik terminów*..., op. cit., s. 16.
[43] *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP*, red. nauk. R. Jakubczak, Warszawa 2003, s. 61–62.

rodzaju zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom dla interesów narodowych oraz kształtowanie jak najkorzystniejszych warunków do realizacji tych interesów[44].

Analizując powyższe definicje, warto zwrócić uwagę, iż:

– bezpieczeństwo narodowe jest wartością, którą tworzą wszyscy obywatele, a nie tylko wybrane instytucje czy środowiska zawodowe,

– tworzenie bezpieczeństwa narodowego jest procesem długofalowym, żmudnym i codziennym, wymagającym poświęcenia i wytrwałości,

– w tworzeniu bezpieczeństwa chodzi nie tylko o wielkie, bohaterskie czyny, ale o rzetelną pracę we wszystkich obszarach aktywności ludzkiej,

– zagrożenia, na jakie jesteśmy narażeni, są nieustanne, nieprzewidywalne i coraz bardziej skomplikowane ze względu na swój rozmiar, natężenie i szkodliwość.

Uogólniając, pod pojęciem **bezpieczeństwa narodowego** rozumiem naczelną misję całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej, polegającą na realizacji dwóch zasadniczych funkcji: po pierwsze, ochronie i obronie wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami, po drugie, tworzeniu warunków niezbędnych dla swobodnego rozwoju politycznego, społecznego, kulturalnego, gospodarczego narodu, wobec wyzwań przyszłości.

Zaistniałe na przełomie XX i XXI wieku fakty, zjawiska i zdarzenia w środowisku narodowym i międzynarodowym zasadniczo wpłynęły na postrzeganie bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w jego zakresie przedmiotowym. Można zatem mówić o tradycyjnym i nowoczesnym (współczesnym) postrzeganiu bezpieczeństwa narodowego.

1.2.1. Tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego

Tradycyjne, odchodzące do przeszłości, a ukształtowane w XX wieku, wieku wojen światowych, ujęcie bezpieczeństwa narodowego nieodłącznie związane było z układem sił polityczno-militarnych w skali międzynarodowej. Antagonistyczne, powiązane sojuszami wojskowymi oraz dysponujące bronią atomową bloki sił: NATO – Układ Warszawski, sprawiały, iż działania państw skupiały się na przygotowaniach do obrony, w tym głównie przed bronią masowego rażenia. Zdolność obrony państwa i narodu była utożsamiana z potęgą woj-

[44] *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 1999, s. 214.

skową, według schematu: zagrożenia to agresja (wojna), a bezpieczeństwo to obrona militarna[45].

To wąskie (militarne) podejście do bezpieczeństwa narodowego, będące rezultatem sytuacji zimnowojennej w świecie, dominowało również w Polsce powiązanej z Układem Warszawskim.

Warto zwrócić uwagę, że cechą charakterystyczną okresu PRL-u, właściwą dla tamtego systemu władzy, było utrzymywanie społeczeństwa w przeświadczeniu, iż państwo rozwiąże wszystkie problemy związane z jego bezpieczeństwem. Realizacja powszechnego obowiązku obrony ojczyzny sprowadzała się do odbycia zasadniczej służby wojskowej oraz przygotowania do ochrony przez bronią masowego rażenia. Wiele różnych działań organizacyjnych i formalnoprawnych w dziedzinie ochrony i obrony państwa (w tym ludności) doprowadziło do specyficznego zerwania więzi społeczeństwa z państwem, a w rezultacie jego udział w sferze bezpieczeństwa narodowego był tylko formalny, a często wręcz statystyczny[46].

Tymczasem przeobrażenia zachodzące na świecie i w Polsce wymusiły zmianę poglądów na zagrożenia czasu „P" (pokoju) i czasu „W" (wojny). Okazało się, iż groźba globalnego konfliktu zbrojnego, do którego tak usilnie przygotowywały się państwa i społeczeństwa, zmniejsza się wraz z rozpadem Układu Warszawskiego, świat natomiast zaskoczyły wydarzenia wynikłe z działania nieokiełzanych sił przyrody, terroryzmu, dewastacji przyrody, niebezpiecznych technik i technologii. Pierwszym zwiastunem tych zmian i wstrząsem dla świata była katastrofa reaktora jądrowego w kwietniu 1986 r. w Czarnobylu, która utwierdziła powszechnie uznawaną dzisiaj w świecie tezę, że: *zagrożenia, jakie niosą dla współczesnych społeczeństw katastrofy i awarie techniczne, klęski żywiołowe oraz skażenie środowiska, są równe skutkom wojny*. Stąd też *współczesne bezpieczeństwo narodowe, obrona narodowa obejmują w coraz większym stopniu oprócz siły militarnej zdolność ochrony i ratownictwa ludności, substancji materialnej i środowiska przed zagrożeniami niemilitarnymi*[47].

W konsekwencji nowego charakteru zagrożeń, zmiany układu sił politycznych w świecie oraz potrzeby odpowiedniego do rzeczywistości podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, państwa zachodnich demokracji rozpoczęły proces reorientacji poglądów na temat możliwości wystąpienia zagrożeń i skutków, jakie mogą wywoływać, oraz reorganizacji bezpieczeństwa narodowego.

---

[45] Ibidem, s. 60.

[46] Zob. A. Skrabacz, *Samoobrona powszechna* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 1, kier. W. Kitler, AON, Warszawa 1999, s. 136–138.

[47] M. Reuner, *National Security. The economic and environmental dimension*, "Wordwatch Institute" 1989, nr 5.

1.2.2. Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego

Współczesna organizacja bezpieczeństwa narodowego uwzględnia jego wielopodmiotowość oraz wieloprzedmiotowość. W aspekcie przedmiotowym coraz wyraźniej występuje tendencja do poszerzania treści pojęcia bezpieczeństwa, przede wszystkim o nowe wartości podlegające ochronie. Do nich R. Zięba zalicza takie płaszczyzny, jak: ekonomiczną, naukowo-techniczną, ideologiczną i kulturową. Pojawiły się także pojęcia całkiem nowe, nie wyróżnione uprzednio w naukach o stosunkach międzynarodowych, takie jak bezpieczeństwo ekonomiczne czy bezpieczeństwo ekologiczne[48].

Znacznemu rozszerzeniu uległy również środki, jakimi dysponowało państwo w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Oprócz tradycyjnych już środków wojskowych oraz oddziaływań polityczno-dyplomatycznych wyróżnia się środki ekonomiczne, kulturalne, społeczne.

W związku ze znacznym zwiększeniem liczby podmiotów biorących udział w tworzeniu bezpieczeństwa jednym z najważniejszych wyzwań stała się integracja i koordynacja cywilnych i wojskowych przedsięwzięć w zakresie bezpieczeństwa. Wyzwanie to wynika z potrzeby sprostania zagrożeniom militarnym i niemilitarnym, które swą potęgę ujawniły już wielokrotnie, a szczególnie na przełomie XX i XXI wieku. Konieczność integracji wysiłków obronnych przekonywująco uzasadnił J. Solana, wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: *Zagrożenia i wyzwania XXI wieku są różne od tych, w których wyrośliśmy w czasach zimnej wojny. Wówczas polityka była zamrożona, a sfera obronności statyczna. Zagrożeniom obronności można było stawić czoło na sposób obronny. Dzisiejszy świat już tak nie działa. Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane*[49].

Szczególna misja w tworzeniu współczesnego bezpieczeństwa narodowego przypada **społeczeństwu**. To ono jest fundamentem wszelkich działań w zakresie bezpieczeństwa, a od jego zainteresowania, postrzegania, świadomości oraz edukacji zależy stopień zaawansowania działań w zakresie organizacji bezpieczeństwa narodowego. Doskonale wyraził tę myśl prezydent Republiki Czeskiej V. Havel: *Nadszedł czas, aby ludzie w Europie Środkowej postrzegali państwo jako narzędzie ochrony swych domów, a co za tym idzie – samych siebie (...). Przygotowanie skutecznej obrony państwa jest nie do pomyślenia bez większego lub mniejszego udziału wszystkich instytucji państwowych. Te zaś angażują się w wysiłek obronny*

---

[48] R. Zięba, *Nowe podejście do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 100.

[49] J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.gazeta.pl, 19.11.2002 r.

na tyle, na ile społeczeństwo stawia obronę na pierwszym planie. Jest więc konieczne uświadomienie sobie w porę, że obrona państwa oznacza przede wszystkim obronę ludzkiej godności każdego z nas[50].

To również społeczeństwo, jak żadna inna grupa lub instytucja w państwie, szczególnie głęboko i dotkliwie odczuwa skutki zaniechania przygotowań lub złej organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego, o czym Polacy wielokrotnie przekonali się w ciągu swojej ponadtysiącletniej historii. Doświadczenia nabyte w toku działań wojennych oraz klęsk żywiołowych i katastrof technicznych pozwalają stwierdzić, iż w każdej z tych sytuacji największe straty ponosiła i będzie ponosić ludność cywilna. A jednocześnie straty te bardzo często były minimalizowane dzięki umiejętnie prowadzonej przez ludność samoobronie, do której funkcjonowania nie były potrzebne żadne struktury ani formy organizacyjne, ale jej istota polegała na (...) *wyzwalaniu naturalnych, instynktownych działań człowieka (społecznych) w swoim środowisku w sferze bezpieczeństwa*[51]. Człowiek, przez swoją aktywność zabiega o bezpieczeństwo w różnych sferach życia: bezpieczeństwo publiczne, ochrona i ratowanie życia, mienia, środowiska; ochrona dóbr kultury (materialnych i niematerialnych); bezpieczeństwo socjalne; obrona zbrojna i cywilna przed agresją, itd. To najistotniejsze dziedziny życia, które decydują o poczuciu bezpieczeństwa indywidualnego i społecznego.

Przykładów na to, iż w sytuacjach szczególnego zagrożenia życia ludność umiała sobie radzić i czyniła to z dobrym skutkiem można przytoczyć bardzo wiele. Począwszy od I wojny światowej, kiedy to w działania wojenne zostaje masowo włączona również ludność cywilna, stająca się celem bezpośrednich ataków lotniczych, poprzez II wojnę światową[52], w której okupant z premedytacją dążył do unicestwienia narodu polskiego, aż do okresu działalności podziemnej „Solidarności".

1.3. Organizacja bezpieczeństwa narodowego w demokratycznym państwie

Bezpieczeństwo narodowe jest najwyższą potrzebą i wartością narodu oraz głównym celem działań jego organizacji państwowej, dlatego w dążeniu do jego osiągania, utrzymania

---

[50] V. Havel, *O obronie w czasach pokoju*, „Rzeczpospolita" z 18.11.1996 r.

[51] *Samoobrona powszechna*, Zeszyt problemowy TWO, Warszawa 1997, nr 4, s. 11.

[52] W cywilnej samoobronie we wrześniu 1939 r. uczestniczyło około 2,5 mln osób, a potencjał ludnościowy rozpatrywany pod względem przydatności dla przyszłej samoobrony oceniano na około 8 mln. Ludzi. Zob. A. Bernaś-Kostynowicz, *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939*, Warszawa 1988, s. 47.

i pomnażania istnieje potrzeba przyjęcia pewnych rozwiązań organizacyjnych, które będą adekwatne do współczesnych wyzwań i zagrożeń oraz potrzeb i oczekiwań społeczeństwa.

Potrzeba bezpieczeństwa, zgodnie z teorią A. Maslowa, jest naturalnym pragnieniem odczuwanym przez każdego człowieka, obok potrzeb fizjologicznych, stowarzyszania się, afirmacji oraz samorealizacji (zał. 5). Ludzie, dążąc do zaspokojenia swej naturalnej potrzeby bezpieczeństwa, podejmują działania mające na celu zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Ta pożądana dla każdego społeczeństwa umiejętność organizowania sobie ochrony i obrony, realizowana poza lub z ograniczonym udziałem struktur państwowych, jest gwarantem przetrwania i zmniejszenia strat, powstałych w wyniku wystąpienia zagrożeń. W stosunku do takiego działania, wypływającego z naturalnej potrzeby bezpieczeństwa, możemy mówić o **pozarządowych formach organizacji bezpieczeństwa**.

Natomiast działalność prowadzona przez państwo, a w jego imieniu przez różne podmioty, instytucje i organizacje, polega na sprawnym połączeniu wszystkich przedsięwzięć w ramach powszechnej **ochrony i obrony narodowej**.

1.3.1. Ochrona i obrona narodowa podstawą bezpieczeństwa demokratycznego państwa

Państwo, by mogło się swobodnie i skutecznie rozwijać, zapewnia ochronę i obronę własnych interesów w taki sposób, aby nikt na drodze ich osiągania nie tworzył przeszkód i utrudnień natury politycznej, militarnej, kulturowej, gospodarczej i społecznej. Jedną z zasadniczych funkcji i form organizacyjnych gwarantujących bezpieczeństwo pomyślnego rozwoju narodu jest powszechna ochrona i obrona narodowa.

Przyjmując zatem, że bezpieczeństwo narodowe jest najwyższą potrzebą i wartością narodu oraz głównym celem działań państwa – to ochrona i obrona narodowa jest funkcją, której celem jest chronić i bronić wartości narodowych przed zagrożeniami – zewnętrznymi i wewnętrznymi, militarnymi i niemilitarnymi.

Ochronę i obronę narodową można rozpatrywać co najmniej w kilku znaczeniach.

Po pierwsze, jako część organizacji państwa, obejmującą przygotowanie społeczeństwa, sił zbrojnych, zasobów i terytorium do zapobiegania, przeciwdziałania, ochrony i obrony całego narodu przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego.

Po drugie, jako podstawową (fundamentalną) misję narodową (państwa) obejmującą zabezpieczenie przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego.

Po trzecie, jako podstawową (fundamentalną) strukturę realizacyjną bezpieczeństwa narodowego, obejmująca przygotowanie społeczeństwa, zasobów i terytorium do zapobiegania, przeciwdziałania, ochrony i obrony narodu (interesów narodowych) przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego.

Po czwarte, jako realizacje konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny[53] (konstytucja III RP z 1997 r.) oraz podstawową powinność narodową[54] (konstytucja z 3 maja 1791 r.).

Warto zwrócić uwagę, że w ujęciu ustawowym, zgodnie z ustawą z dnia 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej obrona narodowa obejmuje sprawy: obrony państwa oraz sił zbrojnych

Należy również dodać, że każde państwo – stosownie do specyfiki postrzegania i określania własnych interesów narodowych – odrębnie określa swoje pojęcie ochrony i obrony narodowej. Jednakże cechą wspólną dla państw demokratycznych jest to, że „ochrona i obrona narodowa (totalna, powszechna) stanowi sumę wszystkich wojskowych (obrona militarna) i cywilnych (obrona cywilna – niemilitarna) zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe"[55].

Połączenie cywilnych i wojskowych środków w system ochrony i obrony narodowej przedstawił już w 1934 r. gen. W. Sikorski w koncepcji „nowoczesnej obrony kraju", dzieląc całość organizacyjną obrony narodowej na **cywilną i wojskową organizację obrony narodowej**, powiązane ze sobą relacjami współpracy i koordynacji[56].

Ochrona i obrona w niepodległym i suwerennym państwie jest narodowa, co oznacza, że pomimo silnego powiązania państwa i narodu[57], to właśnie naród ma pierwszeństwo przed państwem[58] i stanowi jego podstawę. Ponieważ termin „naród" (łac. „natio" od „nascor" – rodzić się, pochodzić) odnosi się do wspólnoty ludzi, wobec tego obrona narodowa oznacza zaangażowanie do ochrony i obrony wszystkich sił i środków państwa i społeczeństwa, które

---

[53] Konstytucja III RP, art. 85: *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona ojczyzny.*

[54] Konstytucja 3 maja 1791 r.: *Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych.*

[55] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON Warszawa 2001, s. 156.

[56] W. Sikorski, *Przyszła wojna*, Warszawa 1984, s. 89.

[57] Zob. S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 1994, a także J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.

[58] Choćby z tego względu, iż naród bez państwa może istnieć, np. w przeszłości naród polski pod rozbiorami, a obecnie Kurdowie, Cyganie, natomiast państwo nie może istnieć bez narodu.

mogą służyć do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom. Zaangażowanie wszystkich obywateli jest również bezwzględnie konieczne przy spełnieniu wymogu powszechności obrony narodowej[59], co zostało wyraźnie zaakcentowane w art. 85 Konstytucji RP z 1997 r.: *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny*, oraz w art. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 1967 r.: *Obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej*.

Powszechność obrony narodowej oznacza, iż ciężar obowiązku ochrony i obrony swego państwa i narodu nie spoczywa tylko na jednej instytucji czy strukturze organizacyjnej, np. na siłach zbrojnych oraz wąskiej grupie młodzieży powoływanej do zasadniczej służby zawodowej. Powszechność to realizacja zadań i powinności spoczywających na każdym podmiocie w granicach regulowanych przepisami prawa oraz na każdym obywatelu, który w zależności od swoich możliwości, przez rzetelną naukę, pracę oraz pomnażanie wspólnego dobra, powinien się przyczyniać do rozwoju swojej Ojczyzny. Udział społeczeństwa w ochronie i obronie narodowej wyraża się głównie w: stałej i systematycznej edukacji obronnej, wychowaniu patriotyczno-obronnym, udziale w kształtowaniu polityki obronnej na wszystkich szczeblach struktury władzy, organizowaniu samoobrony, udzielaniu pomocy w organizacji i funkcjonowaniu organizacji pozarządowych, uczestnictwie (ochotniczym) w pozarządowych strukturach obrony narodowej oraz świadczeniach osobistych i rzeczowych na rzecz obrony narodowej[60]. Oznacza to zatem włączenie do systemu ochrony i obrony narodowej całego potencjału społecznego, bez którego wsparcia żadne, nawet najbardziej profesjonalnie przygotowane służby nie poradzą sobie w trudnej sytuacji zagrożenia.

1.3.1.1. Organizacja wojskowa

Organizacja wojskowa każdego państwa, zdaniem autorów podręcznika „Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP", jest podobnie jak kultura, jednym z najbardziej odrębnych, autonomicznych atrybutów narodowych i państwowych, wynikających głównie z różnic w położeniu geopolitycznym, tradycjach, kulturze państwowej i wojskowej oraz w celach i interesach poszczególnych państw[61].

---

[59] Obrona powszechna państwa to *rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych* ***wszystkie zasoby ludzkie*** *i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika. Słownik terminów...*, op. cit., s. 46.

[60] J. Marczak, *Współczesne...*, op. cit., s. 104.

[61] *Obrona narodowa w tworzeniu...*, op. cit., s. 169.

Rolę wojska w państwie i społeczeństwie doskonale już w XVI wieku wyłożył N. Machiavelli, który uznał, iż: *fundamentem każdego państwa jest dobra armia, i że tam, gdzie jej brak, trudno o dobre prawa i w ogóle o powstanie czegoś dobrego*[62].

Jakie zatem wartości ma organizacja wojskowa dla współczesnego państwa, narodu, społeczeństwa i obywateli?

Dla instytucji państwa[63]: tworzenie fundamentalnych więzi państwowych; utrzymywanie tożsamości, suwerenności i niepodległości państwa; zabezpieczenie trwałości, stabilności oraz ochrony i obrony instytucji i struktur państwa; zabezpieczanie funkcjonowania i egzekwowania prawa, władzy, bezpieczeństwa i porządku publicznego; wspieranie siłą militarną realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; odstraszanie przez zagrożeniami; tworzenie wizerunku siły, sprawności i wiarygodności państwa wśród własnego społeczeństwa i otoczenia międzynarodowego; wspieranie władz i społeczeństwa w sytuacjach szczególnych zagrożeń i potrzeb; ustawiczne szkolenie i organizowanie wojskowo społeczeństwa.

Dla narodu jest podstawowym symbolem narodowym; nośnikiem i współtwórcą wojskowych tradycji narodu; chroni i broni wartości i interesów narodowych; kształtuje więzi narodowe kolejnych pokoleń; współtworzy siłę narodową; stanowi wzorzec i motywację do służby ojczyźnie; jest głównym źródłem dumy narodowej i aktywności obywatelskiej i patriotycznej.

Dla społeczeństwa, w tym społeczności lokalnych tworzy więzi społeczne; zapewnia ochronę i obronę społeczeństwa oraz tworzy warunki bezpiecznego rozwoju; stanowi oparcie wojskowe dla organizacji rządowych, samorządowych i pozarządowych; tworzy społeczne poczucie bezpieczeństwa państwowego; powszechna służba wojskowa jest głównym sprawdzianem postaw i wartości społecznych obywateli.

Dla obywatela nabywanie i utrzymywanie w służbie wojskowej cech i wartości osobowych – obywatelskich i patriotycznych; przygotowanie do obrony ojczyzny, społeczności lokalnych, rodziny oraz siebie samego; włączenie przez służbę wojskową do współtworzenia państwa, narodu i społeczeństwa oraz odpowiedzialności za ich ochronę i obronę oraz rozwój; tradycja wojskowa oraz służba wojskowa kształtują pozytywne motywacje życiowe oraz wiarę we własne siły.

Na uwagę zasługuje więź, jaka łączy wojsko ze społeczeństwem, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Zależność tę celnie ujął gen. W. Stachiewicz (szef Sztabu Głównego 1935–1939): *Jak społeczeństwo bez wojska, tak wojsko bez czynnej pomocy całego społeczeństwa nie od-*

---

[62] A. Riklin, *Niccolo Machiavellego nauka o rządzeniu*, Poznań 2000, s. 73.
[63] *Obrona narodowa w tworzeniu...*, op. cit., s. 184–186.

niesie zwycięstwa[64]. Przygotowanie społeczeństwa do wsparcia wojska oraz działań wojennych gen. Stachiewicz nazywał **wojskową organizacją społeczeństwa cywilnego.**

Niezmiernie ważnym aspektem wzajemnych relacji jest również więź duchowa społeczeństwa z wojskiem, szczególnie widoczna w sytuacjach bezpośrednich zagrożeń wojennych. Jak podaje I. Pyszora, badający nastroje społeczne na Pomorzu w przededniu II wojny światowej: *Wojsko utrzymywało stały kontakt ze społeczeństwem, które właśnie poprzez te kontakty zaspokajało swoje poczucie bezpieczeństwa*[65].

Również w czasach współczesnych więź społeczeństwa z wojskiem potwierdzają wspólne działania władz samorządowych, społeczności lokalnych i dowództw jednostek wojskowych. Do nich można zaliczyć wiele przedsięwzięć, takich jak programy edukacyjne (np. eksperyment z „klasami wojskowymi"), uroczyste obchody świąt państwowych i wojskowych, wojskowe wsparcie w sytuacji klęsk i katastrof, a wymownym symbolem tej więzi są lokalne protesty przeciw likwidacji jednostek wojskowych.

1.3.1.2. Cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej

Współczesne rozumienie cywilnej organizacji ochrony i obrony narodowej, stanowiącej, obok organizacji wojskowej jeden z podstawowych komponentów ochrony i obrony narodowej, jest znacznie szersze niż tradycyjna **obrona cywilna**, zdefiniowana w konwencji genewskiej i protokołach dodatkowych do tej konwencji, a także tzw. układ pozamilitarny z okresu PRL. Potrzeba nowoczesnego ujęcia wynika co najmniej z kilku przyczyn. Po pierwsze, z przeobrażeń, jakie nastąpiły w Polsce w ostatnich latach, zwłaszcza transformacji ustrojowo-gospodarczej. Po drugie, ze zmiany w postrzeganiu współczesnych zagrożeń, występujących coraz częściej nie w postaci „klasycznej" wojny, ale przede wszystkim zagrożeń niemilitarnych. Po trzecie, w reorganizacji bezpieczeństwa państw Zachodu, które znacznie poszerzyły kompetencje sektora cywilnego, jak na przykład w Szwecji, gdzie (...) *obrona cywilna to cały* ***kompleks przedsięwzięć cywilnych****, we* ***wszystkich dziedzinach życia państwa****, zwią-*

---

[64] W. Stachiewicz, *Wierności dochować żołnierskiej*, Warszawa 1998, s. 728.

[65] I. Pyszora, *Wpływ akcji FON na kształtowanie się nastrojów patriotycznych młodzieży województwa pomorskiego*, [w:] *Organizacje paramilitarne i pokrewne na Pomorzu w przededniu II wojny światowej*, materiały sesji naukowej w Toruniu, w dniu 18 listopada 1995 r., pod red. W. Rezmera i M. Wojciechowskiego, Toruń 1996, s. 164.

zanych z wypełnianiem zadań na rzecz funkcjonowania państwa w czasie różnych zagrożeń, a także wsparcia materialnego sił zbrojnych w czasie wojny[66].

Potrzebne i niezbędne jest zatem nowoczesne sformułowanie misji obrony cywilnej postrzeganej nie jako skostniała struktura rządowa, ale jako cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej, odpowiedzialna za wszelkie przedsięwzięcia realizowane przez podmioty cywilne na rzecz bezpieczeństwa narodowego Polski. Dlaczego tak istotne jest wypracowanie nowych misji obrony cywilnej w systemie ochrony i obrony narodowej?

Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w tezie sformułowanej przez W. Kitlera: (...) *współcześnie, jak nigdy dotąd, obrona narodowa zależy od aktywności cywilnej (niemilitarnej). Podstawę takiego stanu rzeczy stanowi fakt, iż tylko połączenie środków i narzędzi militarnych i niemilitarnych w jeden harmonijny zbiór metod działania zapewni kontrolę nad źródłami i skutkami zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*[67].

Można zatem wyróżnić pewne obszary czy też dziedziny, w których sektor cywilny pełni pierwszoplanową rolę. Dziedziny te wynikają z odpowiednich zapisów prawnych i kompetencji podmiotów cywilnych, dzięki którym stały się liderami lub koordynatorami przedsięwzięć realizowanych na rzecz bezpieczeństwa. Do nich zalicza się: ochronę i obronę w dziedzinie gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju; ochronę ludności, dóbr i środowiska; ochronę zdrowia; ochronę porządku konstytucyjnego; bezpieczeństwo i porządek publiczny; ochronę i obronę granicy państwowej; ochronę i obronę w dziedzinie informacyjnej; edukacji dla bezpieczeństwa; ochronę kultury narodowej i inne.

W poszczególnych obszarach zadaniowych podmioty cywilne współpracują ze sobą, w zależności od przypisanych zadań oraz potrzeb, mogą również oczekiwać na wsparcie ze strony sił wojskowych, bo przecież oba komponenty (cywilny i wojskowy) współdziałają ze sobą w ramach powszechnej ochrony i obrony narodowej.

Polscy badacze podkreślają, iż zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej jest obecnie jedną z najważniejszych misji cywilnej organizacji ochrony i obrony narodowej – misji, która decyduje o „być lub nie być" narodu i państwa. Zaległości, jakie w tym zakresie postały w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat (np. w zakresie edukacji obronnej), wymagają podjęcia radykalnych zmian, które przede wszystkim będą dotyczyć przygotowania społeczeństwa do reagowania na zagrożenia XXI wieku.

---

[66] Zob. A. Skrabacz, *Cywilna organizacja obrony narodowej*, ZN AON, Warszawa 2004, nr 2, s. 245.
[67] *Obrona narodowa*..., op. cit., s. 307.

1.3.2. Pozarządowe formy organizacji bezpieczeństwa

U podstaw samoorganizowania się ludności na rzecz bezpieczeństwa leżą dwa, jednocześnie pokrewne i odmienne, stany psychiczne – strach i lęk. Strach odnoszący się do tego, co znane, jest uczuciem wzbudzonym przez określony obiekt lub określoną sytuację, którym można stawić czoła, przed którymi można się zabezpieczyć. Lęk natomiast jest zgeneralizowanym brakiem poczucia bezpieczeństwa[68].

Reagując na zagrożenia, człowiek kierował się początkowo instynktownym, wrodzonym odruchem potrzeby zabezpieczenia siebie przed niebezpieczeństwem, wykorzystując w tym celu przede wszystkim naturalne ukształtowania terenu (jaskinie, groty, wzniesienia, itd.). Ta naturalna potrzeba obrony wypływająca z samego człowieka została określona jako **samoobrona** przed czymś (lub kimś) wywołującym strach lub lęk. Samoobrona to „obrona samego siebie; odparcie bezpośredniego zamachu (ataku) na dobro własne"[69].

Człowiek jako istota społeczna, tzn. ze swej natury nakierowana na życie społeczne – w nim znajdująca swe naturalne dopełnienie i możliwość wszechstronnego rozwoju[70], odczuwa potrzebę życia razem z innymi ludźmi, od których oczekuje pomocy, uznania i życzliwości[71]. Swe podstawowe, pierwotne pragnienia i potrzeby człowiek realizuje w określonej przestrzeni społecznej, która z jednej strony determinuje wszelkie poczynania ludzi, jednocześnie potęguje poczucie bezpieczeństwa, zarówno w procesie jego budowy, pomnażania jak i dystrybucji.

Potrzeba bezpieczeństwa była zdaniem N. Machiavellego pierwszą i podstawową przyczyną tworzenia się społeczeństw i miast, które miały większą możliwość przeciwstawiania się niebezpieczeństwom niż pojedynczy człowiek, o czym była już mowa we wcześniejszych rozważaniach. Jednocząc się, ludzie pomnażali poczucie indywidualnego oraz zbiorowego bezpieczeństwa, a także tworzyli siłę zdolną do przeciwdziałania zagrożeniom. W zamian za poczucie bezpieczeństwa człowiek poświęcał część swych przywilejów, ale jak uzasadniał J. Locke: *Nawet jeśli wolny człowiek posiada tak wiele praw w stanie natury, to może z nich korzystać w sposób bardzo nietrwały i stale mogą one paść łupem kogoś innego (...). Skłania go to do porzucenia tej wolności, niewątpliwej, lecz pełnej lęku i nieustannych zagrożeń. Nie bez powodu zapobiega o stowarzyszenie z innymi ludźmi, którzy już się zespolili*

---

[68] J. Delumeau, *Strach w kulturze Zachodu*, [w:] red. M. Maroda *Co nam zostało z tamtych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, Londyn 1991, s. 9.

[69] *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1981, tom III, s. 175.

[70] S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 1994, s. 221.

[71] S. Wronkowska, M. Zmierczak (red.) *Kompendium wiedzy*... op. cit., s. 24.

albo planują zespolenie, aby strzec wzajemnie swego życia, swych swobód i majątków (...)[72]. Zatem naturalnym odruchem ludzi, co potwierdza również hierarchia potrzeb opracowana przez A. Maslowa, było stowarzyszanie się bądź dołączanie do stowarzyszeń, aby wzajemnie dbać o swoje życie, zdrowie, swobody, majątek, jednym słowem, o bezpieczeństwo – swoje, bliskich oraz zgromadzonego majątku i środowiska.

Kolejną przyczyną stowarzyszania się według Marsyliusza z Padwy była potrzeba osiągania rzeczy pożytecznych oraz unikanie tego, co szkodliwe: *człowiek rodząc się nagim i bezbronnym, bez żadnego zabezpieczenia przed zmiennością pogody i innych czynników, podatny jest na liczne cierpienia i zatracenie, w związku z czym potrzebuje wielorakich umiejętności, które uchroniłyby go przed zewsząd czyhającymi niebezpieczeństwami. A ponieważ umiejętności takich pojedynczy człowiek nie jest w stanie opanować, a do ich zachowania potrzebny jest przekaz z pokolenia na pokolenie, muszą się więc ludzie gromadzić, aby osiągnąć to, co pożyteczne i unikać tego, co szkodliwe*[73].

Natomiast Y.R. Simon zwraca uwagę, iż ludzie stowarzyszeni nie tylko udzielają sobie pomocy wzajemnej oraz dzielą obowiązki w walce z realnymi zagrożeniami (głodem, zimnem, chorobami, pożarami itd.), ale coraz bardziej wzrasta *służba społeczeństwa świadczona na rzecz jednostki w życiu intelektualnym, estetycznym, moralnym i duchowym*[74]. Stowarzyszanie się miało zatem na celu nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa, ale również uczyło społecznej służby realizowanej w wielu obszarach życia społecznego i państwowego.

Reasumując zatem powyższe rozważania, można wskazać, że:

– naturalną reakcją człowieka na zagrożenie jest umiejętność samoobrony,

– poziom bezpieczeństwa znacznie wzrasta, gdy ludzi nie działają indywidualnie, lecz stowarzyszają się, a samoobrona przyjmuje postać zorganizowaną,

– w stowarzyszeniach człowiek nie tylko wzmacnia potrzebę bezpieczeństwa, ale także realizuje potrzebę przynależności, samorealizacji, służby dla dobra innych.

Samoobrona jak już była o tym mowa, ma naturalne, niemal instynktowne pochodzenie, wypływające z pierwotnej potrzeby człowieka. Zatem umiejętność jej organizowania musi być stale doskonalona i podtrzymywana w społeczeństwie. Tymczasem każdy system społeczny, stanowiący swoistą konkretyzację ogólnych zasad porządku społecznego charakterystycznego dla danego typu społeczeństwa, powołuje liczne instytucje, łącznie z instytucją

---

[72] J. Locke, *Deuxieme Traite du gouvernement civil*, cyt. za: J. Delumeau, *Skrzydła...* op. cit., s. 23.
[73] *Historia idei politycznych*, Wybór tekstów, Warszawa 1998, s. 209.
[74] Y.R. Simon, *Ogólna teoria władzy*, Kraków 1998, s. 15.

państwa, których zadaniem jest czuwanie nad prawidłowym realizowaniem przyjętych norm i zasad społecznych.

Wraz z rozwojem społecznym, pojawiły się również wyspecjalizowane instytucje, które zostały obarczone przynajmniej częściową odpowiedzialnością zarówno za spokojny byt ludności, jak i za funkcjonowanie państwa, co spowodowało, że: *poczucie bezpieczeństwa jednostek zaczyna być współwyznaczane przez sprawność funkcjonowania całości systemu społecznego*[75].

Powołanie instytucji współodpowiedzialnych za realizację podstawowych potrzeb społeczeństwa niewątpliwie zwiększa jednostkowe poczucie bezpieczeństwa, ogranicza znacznie zakres tego, co nieprzewidziane, przypadkowe, niepoddane kontroli. Wytworzone zostają pewne obszary bezpieczeństwa, o które człowiek jest spokojny, o które nie musi się martwić. Obszary te są związane przede wszystkim z problemami życia codziennego, dotyczą pomocy w nagłych wypadkach, pomocy drogowej, gazowej, elektrycznej, pożarowej. Jednocześnie jednak wytwarza się pewnego rodzaju ubezwłasnowolnienie, wymóg podporządkowania się nakazom, normom i przepisom, regulującym funkcjonowanie poszczególnych instytucji. Równocześnie społeczeństwo zaczyna stopniowo zatracać ten wrodzony, naturalny odruch zabezpieczania swojego życia przed zagrożeniem, ludzie zapominają o samoobronie, zdominowani uczuciem, iż wszystko zostało uporządkowane, uregulowane, istnieje porządek i ład, którego nic nie jest w stanie zakłócić. Instytucje zamiast współpracować ze społeczeństwem w tworzeniu bezpieczeństwa, przypisują sobie rolę wiodącą w tej dziedzinie, spychając działania jednostek na margines życia społecznego.

Wydarzenia ostatnich lat, szczególnie powódź w lipcu 1997 r., wykazały po raz kolejny, iż w sytuacji gdy zawodzą wszelkie struktury organizacyjne, zawodzą wszelkie szczeble władzy, liczenie na pomoc służb ratowniczych z zewnątrz jest zawodne, wtedy najskuteczniejszym ratunkiem jest umiejętna i szybka samoorganizacja wokół wspólnego dobra.

1.4. Współczesna demokracja a bezpieczeństwo

Wśród wielu koncepcji rządzenia ludźmi, tj. sprawowania władzy oraz celowości istnienia państwa, istnieją różne modele państwa, spośród których na szczególną uwagę zasługują trzy: państwo prawa, państwo opiekuńcze i państwo pomocnicze[76].

---

[75] M. Maroda (red.), *Co nam zostało...*, op. cit., s. 18–19.
[76] Ibidem, s. 242–253.

Państwo prawa ma na celu bezpieczeństwo obywateli, pokój społeczny oraz ochronę własności prywatnej. Państwo to przede wszystkim struktury władzy powołane do istnienia w wyniku wyborów parlamentarnych. W tym modelu na pierwszym miejscu stawia się prawa człowieka, a pomija prawa rodziny i narodu. Przestrzeń pomiędzy obywatelem a władzą wypełniają administracja i służby porządkowo–policyjne.

W modelu **państwa opiekuńczego** państwo jest producentem i dystrybutorem wszelkich dóbr, w imię głoszonych idei równości i sprawiedliwości społecznej. Państwo troszczy się teoretycznie o wszystkich obywateli, faktycznie rządzi nimi na zasadzie „kija i marchewki". Rozbudowana jest administracją, która marnotrawi społeczne środki finansowe, natomiast inicjatywa obywatelska jest w dużym stopniu ograniczona, co sprzyja społecznej inercji.

Państwo pomocnicze pojmowane jest jako wspólnota wspólnot. Celem państwa jest ochrona godności osobowej ludzi i dobra narodu. Państwo służy człowiekowi i społeczeństwu, uznając ich podmiotowość. Państwo udziela pomocy przede wszystkim jednostkom i małym społecznościom[77] w wypełnianiu ich naturalnych obowiązków, a następnie troszczy się o dobro wspólne wszystkich obywateli[78].

Społeczny personalizm oraz zasadę pomocniczości[79] najbardziej preferuje **państwo o ustroju demokratycznym**, demokracja bowiem oznacza w sensie dosłownym władzę ludu, czyli typ ustroju, w którym całe społeczeństwo sprawuje władzę. Ponieważ w rzeczywistości nie jest to możliwe, w nowożytnych państwach demokracja musi być pośrednia. Ogół społeczeństwa wybiera w głosowaniu swoich przedstawicieli, którzy następnie sprawują władzę ustawodawczą oraz powołują organa wykonawcze i sądownicze. Społeczeństwo jest jednak ostatecznym źródłem wszelkiej władzy, może odwoływać swoich przedstawicieli we władzy ustawodawczej. Ta forma demokracji, tzw. reprezentacyjna, jest nieodzowna, ale nie wystarczająca. W państwie demokratycznym konieczna jest również demokracja uczestnicząca (par-

---

[77] **Społeczność** to zbiorowość, w której z czasem wytworzyły się wszystkie przejawy życia społecznego. **Społeczność mała** (lokalna) obejmuje ludzi zamieszkałych na jakimś zwarto zaludnionym obszarze (wieś, miasto, zespół osiedli), w którym toczy się większość spraw zamieszkałych tam ludzi. **Społeczności regionalne** obejmują ludzi z obszaru tworzącego pewien region administracyjny czy gospodarczy, w ramach którego powstają różne formy społecznego współdziałania. **Społeczność państwowa** obejmuje ludzi zamieszkałych w granicach jednego państwa, które to granice, jeżeli nawet nie są trudne do przekroczenia, wyznaczają w znacznym stopniu ramy działalności członków takiej społeczności, S. Wronkowska, M. Zmierczak (red.), *Kompendium...*, op. cit., s. 24.

[78] S. Kowalczyk, *U podstaw...*, op. cit., s. 170–171.

[79] **Zasada pomocniczości** zapisana m.in. w preambule Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., nazywana często zasadą subsydiarności (od łacińskiego słowa „subsydium" – wsparcie, pomoc, siły rezerwowe), oznacza istnienie wielu innych podmiotów (także pozarządowych), które wyręczają państwo w realizowaniu zadań na rzecz dobra wspólnego.

tycypacyjna), realizowana przez istnienie różnego rodzaju samorządów, np. terytorialnego, zawodowego czy społeczno-gospodarczego[80].

Nieodzowną zasadą demokracji jest zapewnienie obywatelowi co najmniej trzech podstawowych form wolności wyboru: a) prawa wyboru idei i opinii, b) prawa wyboru organizacji politycznej lub społecznej, do której może należeć bądź z nią się identyfikować, c) prawa wyboru zakresu i form aktywności politycznej, przejawiającego się w tym, że nikt nie może zmuszać obywatela do aktywności politycznej, a przepisy prawa chronią dobrowolność uczestniczenia w organizacjach, wyborach, protestach, strajkach itd.[81] W każdym państwie demokratycznym wskazana i wręcz pożądana jest aktywność obywateli, nie tylko w formie udziału w wyborach i referendach, ale również w postaci samoorganizowania się na rzecz realizacji wspólnych celów.

Demokracja, choć nie jest systemem doskonałym, a jak mawiał premier Wielkiej Brytanii W. Churchill jest (...) *najokropniejszą formą rządów, nie licząc innych, które próbowano*, jest równocześnie jednym z najszybciej rozwijających się systemów politycznych na świecie. I choć niektórzy badacze, zajmujący się analizą sytuacji politycznej na świecie, przepowiadali w latach 70. XX wieku stopniowe jej podupadanie[82], to według amerykańskiej organizacji pozarządowej zajmującej się propagowaniem demokracji „Free House", w 1972 r. spośród 145 wówczas istniejących państw, 42 miały system demokratyczny, a w 2004 r. za demokratyczne uznano już 88 spośród 192 krajów świata[83].

Czołowy politolog amerykański, profesor ekonomi politycznej, F. Fukuyama, w opublikowanej w 1989 r. książce „Koniec historii" ogłosił tezę, iż zbliżamy się do końca historii, ponieważ prędzej czy później wszystkie kraje świata będą miały kapitalistyczną gospodarkę oraz ustrój demokratyczny[84]. Budując swoją teorię, F. Fukuyama oparł się na dwóch założeniach: po pierwsze, globalna demokratyzacja jest nieodwracalnym procesem i stanowi uniwersalną drogę ku przyszłości, po drugie, wprowadzenie ustroju demokratycznego rozwiąże większość poważnych problemów ekonomicznych (wolna gospodarka) oraz społecznych (aktywność obywateli).

Założenie to, w opinii innych politologów nie zostało potwierdzone w rzeczywistości, a jak uważa światowej sławy amerykański politolog S. Huntington: (...) *mamy dziś znów do czynienia z nawrotem pesymizmu co do prognoz dla demokracji. Sądzę przeto, że przewidy-*

---

[80] M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 7–8.
[81] Zob. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 105.
[82] S. Huntington, *Wielki uskok przed skokiem*, „Forum" z 20.12.04–2.01.05.
[83] Ibidem.
[84] F. Fukuyama, *Wyścig urojeń*, „Forum" z 4.10.04–10.10.04.

wanie przyszłości jest nie tylko trudne i niebezpieczne, jest ono także wątpliwe intelektualnie[85].

Nasuwa się zatem pytanie: co najbardziej zagraża demokracji we współczesnym świecie?

Rozważając ułomności systemu demokratycznego, polski socjolog M. Król zwraca uwagę na stałe, negatywne cechy demokracji, takie jak powolność działania, częste konflikty między siłami politycznymi, czasem brak stabilności władzy wykonawczej[86]. Politolodzy zagraniczni (przykładowo F. Fukuyama) jednoznacznie stwierdzają, że największym niebezpieczeństwem dla współczesnych demokracji są państwa słabe i w stanie rozkładu (Somalia, Rwanda, Sierra Leone), które łamią prawa człowieka, prowokują katastrofy humanitarne, wywołują fale uchodźców, dają schronienie terrorystom[87]. Państwa te nie mogą uporać się ze swoimi problemami, a dodatkowo stanowią poważne zagrożenia dla całego świata, wywołując lawinę niepożądanych działań.

Kolejny problem współczesnej demokracji to **zanik społecznego zaufania**[88], bez którego demokracja nie działa. Ten zanik wynika z powszechnej „choroby kłamstwa", która w rękach ludzi władzy, mistrzów i gwiazd sportu, telewizji, kina staje się prawdziwą „bronią masowego rażenia"[89]. Filozof A. Etchegoyen podkreśla, iż demokracji zawsze zagrażało kłamstwo, ale współczesne społeczeństwo jest szczególnie wrażliwe na różnorodne jego przejawy. Dlatego kłamstwo niszczy wiarę w sukces, osiągnięcia, rekordy, ale także obietnice, motywację i wyniki[90]. Stąd ciągle wzrasta nieufność społeczeństw, które przestały już wierzyć w zapewnienia wszelkich elit – politycznych, biznesowych, medialnych. Wraz z kryzysem zaufania społecznego we współczesnych demokracjach zauważa się również kryzys zaufania do możliwości państw. Jest on związany, jak oceniają polscy politolodzy E. Haliżak i I. Popiuk-Rysińska z czterema czynnikami[91]:

1. Kryzysem państwa dobrobytu, które nie może poradzić sobie z nadmiernie rozbudowanymi i zbiurokratyzowanymi programami społecznymi.

2. Kryzysem rozwoju, który sprawia, iż co piąta osoba na świecie żyje w skrajnej biedzie.

---

[85] S. Huntington, *Wielki uskok*..., op. cit.

[86] M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 9.

[87] F. Fukuyama, *Wyścig*..., op. cit.

[88] „Czym się różni dyktatura od demokracji? W dyktaturze mówi się same kłamstwa, a w demokracji tylko nieprawdę", S. Courage, *Powiem prawdę, całą prawdę i tylko prawdę*, „Forum" z 15–21.11.2004 r.

[89] Ibidem.

[90] Ibidem.

[91] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 194.

3. Globalnym kryzysem ekologicznym.

4. Upadkiem socjalizmu, który spowodował, iż część społeczeństw państw postkomunistycznych nie potrafi odnaleźć się w zaistniałej rzeczywistości.

Również niemiecki politolog i socjolog, R. Dahrendorf analizując problemy własnego państwa, potwierdza, że wynikają one z kryzysu państwa opiekuńczego, które nie jest w stanie zapewnić wszystkim równej opieki społecznej oraz (...) *z bierności ludzi, którzy nie chcą podjąć inicjatywy, by zrobić cokolwiek nowego, a koncentrują się na ochronie tego, co mają*[92].

Kolejny problem współczesnej demokracji to lekceważenie i beztroska w postrzeganiu zagrożeń i wyzwań XXI wieku. Zwraca na to uwagę były prezydent Czech V. Havel: *Demokracje nie doceniają samoobrony w czasie pokoju lub nie wykazują wystarczającej gotowości do obrony, zanim nie jest za późno*[93].

Reasumując zatem współczesne **słabości demokracji** można uznać, iż ich źródłem jest:

– słabość państw i instytucji państwowych, stwarzających zagrożenie dla innych,

– kryzys zaufania społecznego do osób publicznych,

– kryzys zaufania do możliwości państwa, jako instytucji mającej zapewnić akceptowany poziom życia,

– niefrasobliwość w postrzeganiu spraw bezpieczeństwa.

Jaki jest zatem recepta na poprawę czy doskonalenie demokracji?

Eksperci krajowi i międzynarodowi są zgodni: budowanie państwa i silnych instytucji państwowych, które „będą zdolne do samoobrony"[94].

Silne państwo, w rozumieniu F. Fukuyamy, powinno być zdolne egzekwować przepisy w kilku zasadniczych dziedzinach, takich jak praworządność, ochrona własności czy ochrona praw jednostki. Równocześnie ten znany amerykański politolog z wielkim naciskiem podkreśla, iż w budowaniu silnych państw bezpieczeństwo jest podstawą wszelkich działań, a jeżeli go braknie *nie będziemy w stanie korzystać z dróg, szpitali i innych instytucji cywilnych*[95]. Tezę tę potwierdza V. Havel, stwierdzając, że: *Właśnie teraz, gdy nie ma widocznych zagrożeń, trzeba myśleć o obronności. Właśnie teraz ludzie muszą poważnie angażować się w ten*

---

[92] M. Przychodzień, *Niepotrzebne frazesy*, rozmowa z R. Dahrendorfem, „Rzeczpospolita" z 8–9.05.2004 r.

[93] V. Havel, *O obronie...*, op. cit.

[94] C. Mojsiewicz, *Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państw*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. C. Mojsiewicz, W. Malendowski, Warszawa 2004, s. 78.

[95] F. Fukuyama, *Silne państwo ograniczone*, „Rzeczpospolita" z 28–29.08.2004 r.

wysiłek, mając, jak nigdy dotąd, szansę budowy rozległych struktur obrony demokratycznego świata[96].

Budowa zaufania społecznego, zarówno do elit rządzących jak i możliwości państwa, to jeden z najtrudniejszych problemów, przed którym stanęła współczesna demokracja. Wiarygodność polityków, ludzi biznesu i osób publicznych musi być oparta na przejrzystości, która w opinii socjologa M. Maffesoli stała się (...) *najwyższą cnotą, zarówno w odniesieniu do dochodów osiąganych przez przywódców, jak i w przypadku afery szalonych krów*[97]. Z zasadą przejrzystości łączy się nieodzownie zasada odpowiedzialności, za swoje czyny lub decyzje, przed tymi, których one dotyczą. Ze względu na skutki społeczne zasady te szczególnie mocno winny być akcentowane w kręgach władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Niewydolność demokratycznego państwa w zaspokajaniu potrzeb społecznych znalazła swoje rozwiązanie w postaci pojawienia się alternatywnych instytucji, które lepiej niż państwo reagują na ludzkie potrzeby. Jak uważa znany badacz międzynarodowych organizacji pozarządowych L.M. Salamon, ludzkość znajduje się w połowie globalnej *rewolucji stowarzyszania się*[98], której efektem jest powstanie globalnego sektora samozarządzających się organizacji ponadpaństwowych, mających za zadanie zaspokajanie potrzeb ludzi poza formalnym aparatem państwa. Zadaniem L.M. Salamona (...) *zakres i skala tego zjawiska są ogromne*, a organizacje pozarządowe stały się również poważnymi transnarodowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych.

Polscy badacze stosunków międzynarodowych podkreślają, iż przyczyn powstawania uczestników transnarodowych należy poszukiwać w spontanicznym działaniu jednostek i grup lokalnych, aktywności instytucji publicznych i prywatnych, celowym działaniu rządów[99].

Najważniejszym jednak impulsem do działania jest **energia ludzi**, którzy organizują się i osiągają swoje cele – zarówno w skali narodowej jak i międzynarodowej – poza oficjalnymi strukturami państwowymi[100]. Specyficzna sytuacja występuje obecnie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. O ile w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, aktywność obywateli jest zjawiskiem, które równolegle towarzyszył procesowi demokratyzacji, o tyle w państwach postkomunistycznych obserwować można gwałtowną eksplozję ener-

---

[96] V. Havel, *O obronie*..... op. cit.

[97] S. Courage, *Powiem prawdę*..., op. cit.

[98] L. M. Salamon, The Rise of the Nonprofit Sector, Foreign Affairs, lipiec–sierpień 1994, s. 109.

[99] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz 2003, s. 65.

[100] E. Haliżak., I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 194.

gii społecznej, która owocuje powstaniem organizacji pozarządowych. Zjawisku temu sprzyja rozwój w dziedzinie komunikacji i oświaty, ponieważ w państwach, które wcześniej izolowały społeczeństwa, obecnie społecznicy mogą bez przeszkód wymieniać doświadczenia i nawiązywać współpracę z partnerami z całego świata.

1.5. Humanizacja bezpieczeństwa w demokratycznym państwie

Polscy badacze stosunków międzynarodowych zwracają uwagę, że po okresie zimnej wojny w dziedzinie bezpieczeństwa zmieniły się nie tylko jego zagrożenia, ale również koncepcje oraz sposoby osiągania bezpieczeństwa państw oraz bezpieczeństwa międzynarodowego[101]. Koncepcja bezpieczeństwa została poszerzona nie tylko o wartości podlegające ochronie, ale także o środki tej ochrony stosowane przez narodową politykę bezpieczeństwa.

Zauważyć należy, iż nastąpiło znaczne poszerzenie zespołu wartości chronionych, co na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych zostało określone mianem **humanizacji** bezpieczeństwa[102]. Oznacza to, że zasadniczym elementem składowym nowoczesnej koncepcji bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo jednostki i grup społecznych.

Już na początku latach 80. amerykański politolog R. Ullman, analizując zagrożenia dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, zwracał uwagę specjalistów prawa międzynarodowego na potrzebę **równoważenia interesów jednostki z interesami państwa**, stojącego w obliczu zagrożeń zewnętrznych. W opinii tego badacza stosunków międzynarodowych państwa przeznaczają zbyt wiele środków finansowych i przywiązują zbyt dużo wagi do zagrożeń militarnych, tym samym zaniedbując ochronę jakości życia obywateli lub wręcz ograniczając ich wolność[103].

Polscy i zagraniczni badacze stosunków międzynarodowych są zgodni, iż poszerzenie treści pojęcia bezpieczeństwa spowodowane jest pojawieniem się na arenie międzynarodowej, a także w obszarach narodowych pozarządowych uczestników stosunków międzynarodowych: jednostek, grup i organizacji społecznych, przedsiębiorstw transnarodowych, które z jednej strony szukają ochrony przed zagrożeniami dla ich istnienia, statusu i swobody działania, ale z drugiej strony mogą zdecydowanie wpływać na stan i poczucie bezpieczeństwa

---

[101] Ibidem, s. 14.

[102] Ibidem, s. 15, a także R. Kuźniar, *Polityka...*, op. cit., s. 245–246.

[103] R. Ullman, *Redefining Security*, „International Security" 1983, nr 8, s. 130–133, cyt. za: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. nauk. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 14–15.

danego państwa oraz środowiska międzynarodowego. W analizie bezpieczeństwa zasadne jest zatem uwzględnianie określonego zespołu zagadnień, decydujących o warunkach istnienia różnego rodzaju niepaństwowych zbiorowości ludzkich[104].

Dlatego coraz szerszym poparciem cieszą się kooperatywne metody zapewnienia bezpieczeństwa. Wyrazem tego jest rozszerzenie zakresu współpracy państw na rzecz np. ograniczenia zagrożeń społecznych, czemu towarzyszy nowa filozofia tej współpracy, kładąca nacisk nie tylko na zwalczanie niepożądanych zjawisk, ale przede wszystkim na profilaktykę[105].

Jest to zasadne tym bardziej, iż jak ocenia R. Zięba, bezpieczeństwo obejmuje stale poszerzający się zespół wartości wewnętrznych, podlegających ochronie za pomocą ciągle wzbogacanego instrumentarium środków i metod zabezpieczających owe wartości[106].

1.6. Wnioski

Rozważania dotyczące organizacji bezpieczeństwa narodowego w państwie demokratycznym można uogólnić formułując następujące wnioski:

1. Pierwotnie bezpieczeństwo odzwierciedlało indywidualne poczucie braku lęku, strachu, obawy przed niebezpieczeństwem.

2. Wraz z rozwojem społeczeństw oraz formowaniem się państw, pojęcie bezpieczeństwa straciło swą konotację subiektywną, a zaczęło być utożsamiane z celem funkcjonowania państwa, jako organizacji powołanej do ochrony i obrony swych mieszkańców, terytorium i niezależności politycznej.

3. Zakres pojęciowy bezpieczeństwa został znacznie rozszerzony, obejmując – poza przetrwaniem fizycznym – takie wartości jak rozwój, wiedza, świadomość, przezorność, przygotowanie czy sprawność.

4. Bezpieczeństwo nie jest pojęciem jednoznacznym, lecz wieloznacznym. Można mówić o bezpieczeństwie jako o stanie, procesie, systemie, a także o różnych jego wymiarach: podmiotowym, przedmiotowym, procesualnym, strukturalno-realizacyjnym.

---

[104] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 14.

[105] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 102.

[106] Ibidem.

5. Tworzenie bezpieczeństwa narodowego jest fundamentalnym celem każdego państwa demokratycznego. W proces ten angażowane są wszystkie podmioty rządowe i pozarządowe, w tym również obywatele.

6. Dynamika zmian zachodzących w organizacji bezpieczeństwa w skali narodowej i międzynarodowej wpływa na potrzebę ciągłej reorganizacji bezpieczeństwa narodowego, tak aby być przygotowanym do reagowania na współczesne wyzwania i zagrożenia.

7. Tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa, związane z dominacją zagrożeń militarnych, ustąpiło na rzecz nowoczesnej organizacji bezpieczeństwa, uwzględniającej jego wielopodmiotowość i wieloprzedmiotowość.

8. Strukturą realizacyjną współczesnej organizacji bezpieczeństwa narodowego jest ochrona i obrona narodowa, będąca sumą cywilnych i wojskowych przedsięwzięć podejmowanych na rzecz tworzenia bezpieczeństwa.

9. Współczesna koncepcja bezpieczeństwa narodowego szczególny nacisk kładzie na aktywność obywateli, którzy działają w pozarządowych formach jego organizacji.

10. Współczesne zagrożenia militarne i niemilitarne w znacznym stopniu dotykają pojedyncze osoby i społeczności lokalne, dlatego szczególnie na tym poziomie istnieje potrzeba tworzenia bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego. Znajduje to wyraz w zmianie koncepcji bezpieczeństwa, polegającej na pewnej jego humanizacji.

2. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE PODSTAWĄ SPRAWNOŚCI I SIŁY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA

Zmiany zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. wpisały się znacząco w proces przemian politycznych, ustrojowych, gospodarczych i społecznych w całej Europie Środkowo-Wschodniej. Polska jest państwem demokratycznym, w którym władza wybierana jest w wolnych wyborach, a w gospodarce obowiązują zasady wolnego rynku.

Po kilkunastu latach doświadczeń w nowej rzeczywistości Polacy mają świadomość sukcesu, ale także świadomość słabości i niedoskonałości polskiej demokracji oraz słabości państwa. Zdajemy sobie sprawę z wyczerpania się dotychczasowych środków, z powstania pewnej bariery ograniczającej wykorzystanie potencjału społecznego. Z doświadczeń demokracji zachodnich wynika, iż kluczem do pełnego wykorzystania dobrodziejstw płynących z systemu demokratycznego jest pełne i właściwe wykorzystanie wszystkich środków, którymi dysponuje państwo demokratyczne, tak jak nakazuje jedna z podstawowych dyrektyw strategicznych sformułowana przez gen. A. Beaufre'a: *Zadaniem strategii jest osiąganie celów przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków*[1]. W systemie demokratycznym tym środkiem są przede wszystkim aktywni społecznie obywatele, którzy nie tylko wyrażają swą wolę w wolnych wyborach i referendach, ale także zagospodarowują przestrzeń społeczną, znajdującą się pomiędzy obywatelem a władzą. Czy współcześnie łatwo uruchomić potencjał społeczny? To pytanie jest prawdziwą trudnością zarówno dla państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, jak i dla młodych demokracji.

Niemiecki socjolog i politolog R. Dahrendorf, prowadząc badania nad rozwojem społeczeństw demokratycznych, określił pewne ramy czasowe, charakterystyczne dla budowy poszczególnych struktur demokratycznych. Zgodnie z jego teorią, budowa instytucji demokratycznych (wolne wybory, rząd, sądownictwo) jest najmniej czasochłonna i wynosi około **6 miesięcy**. Tworzenie mechanizmów wolnorynkowych, kierujących się równowagą popytu i podaży zabiera już **6 lat**. Najbardziej czasochłonna jest budowa społeczeństwa obywatelskiego[2], a więc najogólniej takiego, w którym obywatele w różny sposób wykazują swoją aktywność. Ten proces R. Dahrendorf oszacował na okres **60 lat**[3] (zał. 6).

---

[1] A. Beaufre, *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968, s. 30.

[2] Cz. Mojsiewicz, *Edukacja w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Europa w ławce szkolnej*. Warszawa 2005, s. 12.

[3] M. Przychodzień, *Niepotrzebne frazesy*, rozmowa z R. Dahrendorfem, „Rzeczpospolita" z 8-9.05. 2004 r.

Czy po upływie kilkunastu lat można mówić w Polsce o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego? Jeżeli nie, to jak przyspieszyć i usprawnić proces pobudzania aktywności społecznej? Jak ustrzec się sytuacji, w której obywatele nie tylko nie odczuwają więzi ze swoim państwem, ale wręcz odnoszą się do niego wrogo?

Rozwiązanie tych problemów ma kapitalne znaczenie dla budowy bezpieczeństwa demokratycznego państwa, którego podstawą jest społeczeństwo angażujące się w sprawy państwowe nie z przymusu, ale z autentycznej troski o los swój, narodu i państwa.

Wobec dostrzeżonych trudności **celem rozdziału** jest przedstawienie odpowiedzi na problemy badawcze zawarte w następujących pytaniach:

1. Jaką rolę w ustroju demokratycznym odgrywają obywatele?

2. Na czym polega istota społeczeństwa obywatelskiego i jakie wartości wnosi ono do demokracji?

3. Dlaczego organizacje pozarządowe są najwyższą formą aktywności obywatelskiej?

Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w tym rozdziale są analiza i synteza literatury przedmiotu. Zainteresowanie badaczy problematyką demokracji oraz poznaniem mechanizmów zachodzących w tym systemie sprawia, iż literatura przedmiotu (polska i zagraniczna) jest wyjątkowo bogata.

2.1. Społeczeństwo obywatelskie fundamentem demokracji

W rozdziale pierwszym skonstatowano, iż podstawowe funkcje państwa wynikają z powinności zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa. Aby dopełnić jednak ten zbiór, należy za twórcą amerykańskich podstaw państwowości A. Hamiltonem, współpracownikiem pierwszego prezydenta USA J. Washingtona, zwrócić uwagę na jeszcze dwie funkcje, wynikające ze stosunku państwa do obywatela.

Po pierwsze, państwo spełnia funkcję opiekuńczej potęgi, która narzuca pewne rygory, określa cele działania, porządkuje życie społeczne i państwowe, pochłania jednostkę, powoduje, że obywatele muszą dostosować swoje zachowanie i działanie do przyjętych lub narzuconych norm.

Po drugie, to właśnie państwo jest w stanie skondensować rozproszoną energię poszczególnych ludzi, wykorzystać ją i nadać kierunek najbardziej pożądany w danym społeczeństwie[4]. W ten sposób państwo staje się autorytetem zdolnym ochraniać się, gwarantować ład i bezpieczeństwo oraz przestrzeganie prawa. Natomiast cała sztuka tkwi w tym, jak wskazuje angielski filozof etyki społecznej J. Bentham, aby połączyć obie funkcję, czyli umiejętnie połączyć interesy poszczególnych ludzi z działalnością na rzecz państwa.

Umiejętność tę zwięźle określił politolog W. Lamentowicz, uznając państwo za rodzaj wspólnej wartości, zbiór wyższych celów godnych współdziałania niezależnie od rozbieżności celów, do których dążą poszczególne osoby i grupy społeczne[5]. Warunkiem przetrwania i rozwoju państwa, według W. Lamentowicza, jest pewna hierarchiczność pozycji i ról, która może być źródłem siły państwa, ale też niektóre jej formy mogą państwo osłabiać (np. hierarchia pozycji ludzi biorących udział we władzy publicznej czy hierarchia jednostek podziału terytorialnego). Wybór właściwych – w danej kulturze i epoce historycznej – form hierarchii określa szanse państwa. Dlatego aby przetrwać, państwo musi w pewnym stopniu być pionowym układem funkcjonariuszy. Aby móc się rozwijać i umożliwiać rozwój cywilizacji, powinno być także poziomą więzią obywateli i ich stowarzyszeń z władzą publiczną. Brak równowagi pomiędzy pionowymi i poziomymi strukturami może prowadzić do kryzysu politycznego, a nawet do upadku państwa[6].

W strukturach państwa demokratycznego istotną rolę odgrywa **samorząd terytorialny**, którego idea pochodzi od przekonania, że naturalną jednostką organizacji samorządowej jest gmina, czyli wspólnota o niewielkich rozmiarach terytorialnych oraz niewielkiej liczbie mieszkańców. To właśnie te cechy powodują, iż ludzie w poszukiwaniu swej identyfikacji najczęściej utożsamiają się z małymi wspólnotami lokalnymi. Dlatego tzw. **mała ojczyzna** to współczesne dziedzictwo kulturowe, wspólne tradycyjne wartości, do których społeczności są szczególnie przywiązane, gdyż są one odziedziczone od ojców, a zatem swojskie i rodzime.

Człowiek, aby istnieć, potrzebuje akceptacji i wspólnoty, dlatego poszukuje jej wśród małych społeczności opartych na bezpośrednich więziach, a przede wszystkim na poczuciu przynależności oraz bezpieczeństwa[7]. Badacze problemu tożsamości narodowej, regionalnej i lokalnej podkreślają, że związek emocjonalny z małą ojczyzną w porównaniu z innymi wymiarami tożsamości jest w każdym człowieku znacznie bardziej rozwinięty. Z badań CBOS

---

[4] S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Warszawa 1992, s. 246.
[5] W. Lamentowicz, *Państwo...*, op. cit., s. 9.
[6] Ibidem, s. 14.
[7] D. Simonides, *Patriotyzm, tożsamość narodowa*, [w:] *Patriotyzm*, E. Nowicka-Włodarczyk (red.), Kraków 1998, s. 26–27.

przeprowadzonych w 2001 r. wynika, iż ponad 57% Polaków najsilniej identyfikuje się właśnie ze społecznością lokalną, tzw. małą ojczyzną. Co piąty Polak na pierwszym miejscu stawia identyfikację narodową, czyli utożsamia się z narodem polskim, a tylko 2% naszych rodaków czuje się przede wszystkim Europejczykami[8].

Jak dowodzi socjolog D. Simonides: *Pojęcia, takie jak ojczyzna, interes narodowy czy zgoła naród, są na ogół dla większości społeczeństw pojęciami abstrakcyjnymi. Aby się z czymś utożsamiać, trzeba daną rzecz, daną przestrzeń, dane zjawisko dobrze znać*[9]. Oprócz szczególnych więzi odczuwanych w stosunku do ojcowizny należy zasygnalizować jeszcze jeden ważny argument.

Współczesna tożsamość wyraża się także możliwością świadomego udziału we współrządzeniu swą małą ojczyzną. To właśnie gmina stanowi szczególnie dogodną płaszczyznę uczestnictwa społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy. Uczestnictwo to przybiera postać różnorodnych form w kierowaniu sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym. Dokonując próby ich usystematyzowania, zgodnie z umocowaniem prawnym, B. Jaworowska-Dębska przyjęła podział na formy prawnie określone oraz formy, które nie zostały w porządku prawnym wyraźnie sformułowane. Do tych pierwszych zaliczyła: uczestnictwo w wyborach samorządowych, udział w referendum, uczestnictwo w konsultacjach społecznych, zgłaszanie inicjatyw, korzystanie przez pojedynczych członków wspólnoty samorządowej lub przez grupy mieszkańców z prawnych środków ochrony swych interesów przed naruszeniami ze strony organów gminy. Do grupy drugiej, tj. form niesformułowanych w prawie precyzyjnie, włączyła możliwość uzyskiwania przez obywateli informacji ze strony władz gminnych[10] oraz sprawowanie kontroli społecznej[11].

Aktywność obywatelska jest szczególnie oczekiwana i pożądana w państwach o ustrojach demokratycznych. W tych bowiem ustrojach obywatele wraz z powołanymi przez siebie instytucjami funkcjonują obok państwa (ale nie w opozycji do niego), tworząc tzw. **społeczeństwo obywatelskie**. Pojęcie to powróciło do języka politycznego w latach 80. i 90. XX wieku za sprawą politologów, którzy uwydatniali konieczność samoorganizowania się obywateli i ograniczania wpływu państwa na ich życie[12].

---

[8] *Polak dumny*, „Rzeczpospolita" z 12.04.2002 r.

[9] D. Simonides, *Patriotyzm*..., op. cit., s. 24.

[10] Tę formę aktywności społecznej obecnie należy zaliczyć do prawnie uregulowanych zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU z 2001, nr 112, poz. 1198.

[11] B. Jaworska-Dębska, *Udział społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy publicznej*, [w:] *Wymiary tożsamości społecznej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica w Płocku, t. 3, Płock 1998, s. 20–38.

[12] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 64–65.

Za prekursora idei społeczeństwa obywatelskiego uważa się Arystotelesa, którego koncepcja „polis" zawierała elementy tzw. **modelu klasycznego** społeczeństwa obywatelskiego. W modelu tym brak jest rozróżnienia między społeczeństwem obywatelskim, społeczeństwem politycznym i państwem. Według Arystotelesa, cały rozwój społeczny zmierza do stworzenia państwa, a okres przedpaństwowy jest określany przez niego jako „barbarzyński" lub „niecywilizowany"[13].

Odmienny wariant społeczeństwa obywatelskiego przedstawiali twórcy liberalizmu (A. Smith, J. Locke i in.). W **modelu liberalnym** punktem wyjścia była teza, iż podstawą kształtowania się takiego społeczeństwa był podział pracy, który doprowadził do wydzielenia się sfery gospodarczej, pierwotnej w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego, a ono z kolei jest pierwotne wobec państwa[14].

Pierwszym, który systematycznie i wnikliwie badał istotę „społeczeństwa obywatelskiego", był francuski polityk i historyk, prekursor socjologii polityki A. de Tocqueville (1805–1859). Jest on twórcą tzw. **socjologicznego modelu** społeczeństwa obywatelskiego, w którym rozgraniczył pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako obszar wzajemnych relacji między obywatelami, od społeczeństwa politycznego, czyli stosunków istniejących między rządem centralnym i federalnym, a obywatelami. Obserwując społeczeństwo amerykańskie A. de Tocqueville pisał: *Jeśli ktoś w tym kraju ma pomysł na polepszenie warunków życia, choćby przez budowę szkoły, szpitala czy drogi, ani myśli zwracać się do polityków, stara się bardziej upublicznić swój pomysł, apeluje do jednostek o wspieranie jego planów i próbuje wspólnie z nimi pokonać wszelkie trudności*[15]. Na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń A. de Tocqueville opisał fenomen amerykańskiej umiejętności organizowania się w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć. Od tego znanego francuskiego socjologa wywodzi się też cały kierunek badawczy, określany nurtem neotocquevillowskim zajmujący się badaniem społeczeństwa obywatelskiego, a badaczy czerpiących inspirację z Tocqueville'a określa się mianem neotocquevillianów.

Badając fenomen organizacji społeczeństwa amerykańskiego, A. de Tocqueville podkreślał, iż wynika on m.in. z braku silnej i dostatecznie bliskiej obywatelowi władzy: *Jedną z najszczęśliwszych konsekwencji braku rządu jest dojrzewanie siły jednostki* (...). *Każdy sam uczy się myśleć i działać, bez oglądania się za wsparciem ze strony zewnętrznej siły, która*

---

[13] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon...*, op. cit., s. 390.

[14] T. Szawiel, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji*, Warszawa 2001, s. 128–130.

[15] K. Pisa, *Aleksander de Tocqueville*, Warszawa 1996, s. 27.

obojętnie jak będzie czujną, nigdy nie sprosta wszystkim potrzebom społeczeństwa[16]. Myśl ta znalazła odzwierciedlenie w przyświecającej wielu działaczom – społecznikom idei: *Gdzie państwo nie może, tam społeczeństwo musi.*

Wnioski, jakie wyciągnął A. de Tocqueville obserwując samoorganizację społeczeństwa amerykańskiego, stały się prawdziwym fundamentem w nowoczesnym postrzeganiu roli społeczeństwa w państwie. Upływ czasu nie tylko zweryfikował pozytywnie jego spostrzeżenia, ale też potwierdził tezę, że ludzie z wrodzoną sobie energią porządkują pola działań społecznych, a ingerencja państwa powinna być ograniczona do minimum.

Z kolei polski socjolog, historyk idei M. Król definiuje społeczeństwo obywatelskie jako zespół działań, które uzupełniają działania władzy politycznej i często lepiej realizują cele lub realizują takie cele, jakimi władza ze swej natury się nie zajmuje[17]. Politolodzy podkreślają równocześnie zależność demokracji od społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ bogate, zróżnicowane i różnorodne społeczeństwo obywatelskie ogranicza uzurpację władzy do kontrolowania i nadzorowania obywateli, a także zachęca do innych form aktywności obywatelskiej niż tylko udział w wyborach.

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego rodzi również pewne skutki, wśród których – według S.M. Lipseta – trzy są najważniejsze[18].

Pierwszy z nich, fundamentalny ze względu na istnienie ustroju demokratycznego, dopuszcza, a nawet wymaga istnienia konkurujących ze sobą grup religijnych i ideologicznych oraz grup rywalizujących o władzę. Ten tzw. pluralizm postaw, poglądów, celów i sposobów ich osiągania jest niezbędnym elementem demokracji, a spory lub konflikty nie prowadzą do dezintegracji społeczności i państwa.

Kolejnym skutkiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego jest łagodzenie oporu społecznego wobec nagłych i niespodziewanych zmian. Oznacza to, iż organizacje obywatelskie, pośrednicząc między społeczeństwem a władzą, zapobiegają izolacji instytucji politycznych od społeczeństwa i są w stanie łagodzić lub minimalizować proponowane lub wprowadzane zmiany.

Skutek trzeci to uczenie i przyzwyczajanie obywateli do twórczych zachowań, aktywizowanie małych społeczności lokalnych, a tym samym reagowanie na potrzeby społeczne.

---

[16] Ibidem, s. 27.

[17] M. Król, *Słownik demokracji*, Warszawa 1999, s. 106.

[18] S. M. Lipset, *The Social Requisites of Democracy Revisited*, „American Sociological Review" t. 59, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie...*, op. cit., s. 129–130.

Z szerokiej i nieco innej perspektywy spogląda na społeczeństwo obywatelskie F. Fukuyama. W swej książce „Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu" stwierdza, że społeczeństwo obywatelskie to (...) *skomplikowana sieć instytucji pośredniczących, która obejmuje organizacje ekonomiczne, dobrowolne stowarzyszenia, instytucje ekologiczne, kluby, związki zawodowe, media, organizacje charytatywne i kościoły, a z kolei ono opiera się na rodzinie*[19]. Ten znany politolog zwraca uwagę na jedną z najważniejszych cech i właściwości przypisywaną społeczeństwu obywatelskiemu. Chodzi o poziom zaufania właściwy danemu społeczeństwu, o normy wzajemności, obligacje moralne oraz obowiązki wobec zbiorowości, nazywane **kapitałem społecznym**.

Przedstawione rozważania teoretyczne upoważniają do analizy stanu polskiego społeczeństwa obywatelskiego. Aby to uczynić, warto odnieść się do okresu wcześniejszego, tj. PRL-u, w którym istnienie społeczeństwa obywatelskiego było ograniczone.

W **państwie totalitarnym** między jednostką a władzą nie ma instytucji pośredniczących, a jeżeli są, to w minimalnym stopniu i kontrolowane przez państwo (zał. 7). Jeżeli władza dopuszcza istnienie tzw. ciał pośredniczących, to są one zazwyczaj finansowane przez struktury rządowe, tym samym ograniczone w wyborze celu działania, a zmuszone realizować te cele, na które zgadza się władza. Społeczeństwo nie ma zagwarantowanej wolności zrzeszania się, ponieważ to państwo decyduje o zalegalizowaniu działania danej organizacji. Zatem powszechna reglamentacja sfery obywatelskiej unicestwia podstawową cechę społeczeństwa obywatelskiego, jaką jest spontaniczne zrzeszanie się[20].

Jak wygląda polskie społeczeństwo obywatelskie na początku XXI wieku?

Niestety, wiele wskazuje na to, że polskie społeczeństwo ma przed sobą długą drogę. Powszechnie zwraca się uwagę na rozbieżność między państwem i społeczeństwem, uwidacznianą w braku zaufania do instytucji, niechęci do organizowania się i zrzeszania, w odwrocie od działalności publicznej i życia publicznego. Znany publicysta J. Czapiński taki stan uzasadnia brakiem zainteresowania obywatelami, gąszczem przepisów prawnych oraz niebywałym rozrostem biurokracji, pochłaniającej potężne kwoty oraz zniechęcających obywateli do działania[21].

---

[19] F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa 1997, s. 4–5.
[20] T. Szawiel, *Społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 144–145.
[21] J. Czapiński, *Państwo? A na co nam to!*, „Życie Warszawy" z 22.10.2003 r.

Przyczyn biernej postawy Polaków W. Kieżun dopatruje się w przeszłości, wpływającej na zanik zmysłu państwowego, a nawet wrogości w stosunku do państwa[22]. Podobną refleksję formułuje socjolog J. Kurczewski: *Polacy nauczyli się organizować coś sobie, ale nie organizować się*[23]. Taka postawa zaowocowała również ogólnym zanikiem patriotyzmu, brakiem chęci poświęcenia czegokolwiek dla ojczyzny. Jak zauważa R. Kuźniar: *Polska stała się w ostatnich latach narodem „niepatriotycznym", ma miejsce pewien kryzys polskości, który wyraża się w różnych formach – od stosunku od instytucji państwowych po skalę i charakter emigracji*[24]. Publicyści podkreślają, iż w Polsce patriotyzm kojarzy się tylko z bohaterskimi czynami w czasie wojny. Uczciwe płacenie podatków, rzetelna praca zawodowa, czczenie świąt państwowych, to dla przeciętnego obywatela sprawy, których nie robi się dla kraju. Skrajnie pesymistyczne spostrzeżenie dotyczące zaniku patriotyzmu poczynił publicysta M. Oramus: *przypuśćmy, że Polska znalazła się w obliczu zbrojnej agresji; dawniej zwoływano by pospolite ruszenie, kopano rowy przeciwczołgowe, organizowano zbiórki na wojsko. Dziś nie ruszyłby się bodaj pies z kulawą nogą. Ludzie siedzieliby po domach wpatrzeni w telewizory, żeby się dowiedzieć, czy już ich zajęli, czy nie*[25]. Smutna to refleksja. A przecież właśnie patriotyzm jest tym czynnikiem, który łączy obywateli ze swoim państwem.

Wielokrotnie podkreślał to C.K. Norwid (1821–1883): *Idzie o zorganizowanie patriotyzmu, tym sposobem otrzyma się najważniejszy owoc zorganizowania go do dziesiątej potęgi w skutkach*[26]. Współcześnie zaś posłanka Z. Gilewska dodaje: *Państwo to również ja!*[27]

Dlatego znany reżyser i senator K. Kutz zaleca budowę społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim tego, co najważniejsze dla każdego społeczeństwa – **kapitału społecznego**, przekonując: *Teraz Polacy powinni zacząć zapieprzać, bo teraz warto będzie zapieprzać. A Polacy są dobrze wytrenowani do wyczynów ekstremalnych*[28].

Kończąc rozważania dotyczące społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzam, że jest ono podstawą systemu demokratycznego, ale proces jego budowy jest bardzo trudny i niezmiernie czasochłonny. Dlatego państwo polskie, jako stosunkowo młoda demokracja, winno dołożyć wielu starań, aby wspomóc ten proces i nie dopuścić do marnotrawienia energii społecznej, koniecznej i niezbędnej do zaspokajania potrzeb i oczekiwań społecznych.

---

[22] W. Kieżun, *Biurokrację trzeba zabić*, „Życie Warszawy" z 18.04.2004 r.
[23] J. Kurczewski, *Słomiany ogień słomianych ludzi*, „Broń" 2001, nr 1.
[24] R. Kuźniar, *Polityka...*, op. cit., s. 340.
[25] M. Oramus, *Państwo to nie my*, „Życie Warszawy" z 24.11.2003 r.
[26] C.K. Norwid, *Gorzki to chleb jest polskość. Wybór myśli politycznych i społecznych*, Kraków 1984, s. 56.
[27] Wywiad z Z. Gilewską, „Rzeczpospolita" z 12–13.01.2002 r.
[28] Wywiad z K. Kutzem, „Rzeczpospolita" z 5–6.04.2003 r.

2.2. Kapitał społeczny kluczowym wyznacznikiem demokracji

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o źródła efektywności instytucji społecznych i radzenia sobie społeczności z rozwiązywaniem problemów, badacze podejmujący to wyzwanie zwrócili uwagę na rolę sieci więzi społecznych, norm wzajemności oraz zaufania społecznego, które owocują powstawaniem dobrowolnych stowarzyszeń.

Na wstępie rozważań warto przypomnieć za „Leksykonem polityki społecznej", że kapitał społeczny (...) *to aspekt struktury społecznej, w tym umiejętności, zdolności, możliwości, tradycje oraz zasoby danej społeczności, które sprzyjają spontanicznemu łączeniu się w grupy i międzygrupowemu współdziałaniu, ułatwiają organizowanie i koordynację wspólnych działań, ustalanie wspólnych celów oraz powstawanie więzi, takich jak zaufanie, solidarność*[29]. W opinii R. Kuźniara kapitał społeczny to (...) *zestaw pewnych elementarnych wartości (m.in. uczciwości, dotrzymywania umów, wzajemności, pamięci o obowiązkach), które są podstawą istnienia każdej grupy społecznej*[30].

Kapitał społeczny uważa się również za ważny czynnik zwiększający skuteczność rządzenia, ponieważ aktywność obywatelska wiąże się z wysokim poziomem frekwencji wyborczej Wysoki poziom kapitału społecznego umożliwia większą elastyczność w działaniach inicjowanych w danej społeczności, w rezultacie przeniesienia większości kompetencji na niższe szczeble organizacji i zmniejszenie kosztów związanych z kontrolą i nadzorem. Niski poziom kapitału społecznego oznacza potrzebę odgórnego prowadzenia i regulowania działań przez biurokratyczne struktury, a koszty nadzoru i kontroli są wysokie[31].

Innymi słowy, kapitał społeczny oznacza po prostu zestaw pewnych podstawowych wartości, takich jak: uczciwość, prawdomówność, wywiązywanie się z umów i dotrzymywanie danego słowa, wzajemność w stosunkach z innymi oraz pamięć o swoich obowiązkach i powinnościach.

Kapitał społeczny jest bezpośrednio powiązany z kapitałem ludzkim, ponieważ ten ostatni odnosi się do zasobu wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawartej zarówno w każdym człowieku, jak i w społeczeństwie jako całości, a określa zdolność do pracy, do adaptacji, do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań[32].

---

[29] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon...*, op. cit., s. 64–65.
[30] R. Kuźniar, *Polityka...*, op. cit., s. 340.
[31] Ibidem.
[32] Por. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1996, t. 3, s. 266.

Kapitał społeczny i ludzki wpływają z kolei na poziom kapitału ekonomicznego (finansowego), który decyduje o zamożności danego państwa i jego obywateli.

Analizy kapitału społecznego wykazują, iż w Polsce albo kurczą się zasoby kapitału społecznego, albo notujemy historycznie uwarunkowany znaczny jego niedobór[33].

Najbardziej widocznymi oznakami tego procesu są nie tylko takie zjawiska, jak korupcja, dramatyczny wzrost przestępczości, rozkład wymiaru sprawiedliwości, ale również zanik powszechnie przestrzeganych norm społecznych, wszechogarniająca postawa obojętności na sprawy ludzkiej krzywdy, nieszczęść, odziedziczona po minionych latach postawa „i tak nic nie da się zrobić", „jakoś to będzie" oraz tzw. wyuczona bezradność, bardzo przydatna tym, którzy nie przejawiają żadnej chęci działania na rzecz siebie i swojego środowiska.

Znany polityk R. Bugaj pisze, iż niestety przemiany ustrojowe, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., nie uruchomiły procesu kumulacji kapitału społecznego, bo w znacznej mierze zderzyły się z tradycją i wartościami cenionymi przez Polaków. Wskutek tego obserwujemy (...) *skrajny brak zaufania pracowników do pracodawców i odwrotnie, nikłe zainteresowanie sprawami publicznymi i śladową aktywność obywatelską.* (...). *Niski poziom kapitału społecznego styka się w Polsce z tandetnym rynkiem i niskiej jakości państwem*[34]. Niestety, widoczne jest to również w obszarze bezpieczeństwa.

Symptomy te wskazują, iż Polska przechodzi przez okres, który w uprzemysłowionych państwach zachodnich wystąpił w latach 60. Wtedy to rozpoczął się okres erozji porządku społecznego, który F. Fukuyama nazwał „wielkim wstrząsem"[35]. Gwałtownie wzrastała wówczas przestępczość, załamywało się prawo i porządek, życie w niektórych dzielnicach wielkich miast stało się niemożliwe. Równocześnie nastąpiło osłabienie więzi rodzinnych, spadła liczba małżeństw i narodzin, gwałtownie wzrosła liczba rozwodów, jednoosobowych gospodarstw domowych oraz dzieci pozamałżeńskich. Nastąpił też głęboki kryzys zaufania do instytucji publicznych oraz władzy państwowej. Jako pierwsze z tej anarchii obyczajowej oraz moralnej otrząsnęły się Stany Zjednoczone na początku lat 90. Jednym z przejawów wychodzenia z kryzysu w tym państwie był przede wszystkim radykalny spadek przestępczości, który jest obecnie na najniższym poziomie od lat 70. Spadła liczba rozwodów, wzrosła liczba dzieci w rodzinach. Zaczęto propagować nowe idee, w tym przede wszystkim wartości rodzinne, religijne, znaczenie indywidualnej odpowiedzialności za sprawy osobiste i najbliższych oraz zwiększenie aktywności obywatelskiej w różnych dziedzinach życia społeczne-

---

[33] Por. J. Kochanowski, *Najważniejszy z kapitałów*, „Rzeczpospolita" z 31.08–1.09. 2002 r.
[34] R. Bugaj, *Polska po przejściach*, „Rzeczpospolita" z 24–25. 08. 2002 r.
[35] J. Kochanowski, *Najważniejszy*..., op. cit.

go. Rozpoczęto żmudny proces odbudowy kapitału społecznego, opartego na społecznej solidarności, społecznej służbie i aktywności w najbliższym otoczeniu. Nie bez znaczenia na postawę Amerykanów miał zamach terrorystyczny dokonany 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie. To on wskrzesił i rozbudził uczucia patriotyczne, połączył ludzi we wspólnym cierpieniu i poczuciu krzywdy, a także woli odbudowy zniszczeń oraz umacniania amerykańskiej potęgi na świecie.

Podsumowując rozważania dotyczące kapitału społecznego, uważam, że jest on determinantem ludzkiej aktywności szczególnie na gruncie lokalnym. Społeczeństwo cechujące się wysokim kapitałem społecznym chętnie angażuje się w rozwiązywanie miejscowych problemów oraz zaspokajanie lokalnych potrzeb, uczestniczy w zarządzaniu własną ojcowizną poprzez działalność samorządową. Premier pierwszego postkomunistycznego rządu T. Mazowiecki w swym expose' we wrześniu 1989 r. mówił: *Z powstaniem samorządu wiążemy nadzieję na wyzwolenie ogromnej energii obywatelskiej spętanej do niedawna poczuciem bezsilności wobec państwowej biurokracji i centralnych dyrektyw. Samodzielność decyzji, własny aparat administracyjny i własny majątek stworzą społecznościom lokalnym możliwość rozwoju.* Eksplozja energii obywatelskiej zaowocowała w Polsce po 1989 r w postaci spontanicznie tworzonych grup społecznych, stowarzyszeń, fundacji i wielu innych organizacji i instytucji społecznych.

2.3. Organizacje pozarządowe najwyższą formą aktywności obywateli

Zasadniczymi filarami, na których opiera się ustrój demokratycznego państwa są wolne i demokratyczne wybory, samorządność terytorialna (gminy) oraz grupy dobrowolnie zorganizowanych obywateli.

Wolne i demokratyczne wybory pozwalają wyłonić parlament i rząd. Wspólnoty lokalne są podstawowymi komórkami demokratycznymi, zdolnymi do regulowania jak największej liczby spraw lokalnych. Jednakże decydującym wyznacznikiem demokracji są małe grupy społeczne dobrowolnie zorganizowanych ludzi, określane często solą demokracji.

Wspomniano już o tym, iż w dobrze działającej demokracji społeczeństwo obywatelskie stanowi jego nieodzowną część. Według badaczy amerykańskich społeczeństwo obywatelskie (...) *jest niezależną samoorganizacją społeczeństwa, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności w celu osiągnięcia indywidualnego, grupowego lub też*

narodowego celu w kontekście prawnie ustalonych stosunków między państwem a społeczeństwem obywatelskim[36].

Społeczeństwo może przybierać różne formy organizacyjne mieszczące się między organizacjami pozarządowymi, nie mającymi charakteru zarobkowego i ukierunkowanymi na różne cele o charakterze ogólnym, do grup nacisku o wyraźnie sprecyzowanych interesach. Decydującym wyznacznikiem stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest ilość, siła i realne możliwości działania inicjatyw społecznych oraz stopień rozwoju ich wzajemnych relacji – tak w formie struktur poziomych, jak i pionowych[37].

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego zakłada poszerzoną koncepcję obywatela, którego aktywność nie ogranicza się tylko do praw i obowiązków (udział w wyborach i płacenie podatków), ale który współtworzy świat wokół siebie. Czyni to zazwyczaj we współdziałaniu z innymi obywatelami, tworząc liczne organizacje obywatelskie.

Francuski socjolog E. Durkleim określił, iż (...) *demokratyczny naród może przetrwać tylko wówczas, jeżeli pomiędzy państwem a jednostkami pośredniczą liczne „secondery groups", wystarczająco bliskie jednostkom, aby wciągnąć je w swoją sferę oddziaływania i w ten sposób powodować ich uczestnictwo w życiu społecznym*[38].

Grupy te znane są pod wspólną nazwą **organizacji pozarządowych**. Organizacja (z greckiego – uporządkowanie) to celowa grupa społeczna, która funkcjonuje według pewnych reguł i zasad oraz w oparciu o współpracujących ze sobą ludzi, aby osiągnąć pewien określony cel. Istotą organizacji jest świadomość misji, celów, zasad i reguł postępowania, które są osiągane dzięki tzw. efektowi synergii, czyli wzajemnemu wspomaganiu działań wszystkich osób zjednoczonych w organizacji. Misją organizacji jest jej powód istnienia, wyróżniający ją od innych, natomiast cel działania organizacji wyznacza jej główny kierunek działania, z uwzględnieniem roli, jaką spełnia organizacja w społeczeństwie. Misja organizacji przekłada się na zadania, które realizuje organizacja, aby osiągnąć cel. Przymiotnik „pozarządowa" określa, iż organizacja nie działa w ramach oficjalnej struktury rządowej, ale poza nią. Organizacja pozarządowa nie działa natomiast poza państwem, ponieważ ramy jej działania wyznaczają normy prawne obowiązujące w danym państwie.

---

[36] D. Cahalen, *A Place to Stand. Social Movements and Civil Society in Poland*, "Polish Sociological Review" 1994, nr 3, s. 200.

[37] P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002, s. 19.

[38] D. Grinberg, *„Voluntary Associations" w amerykańskiej myśli społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1981, nr 4, s.141.

Innymi słowy organizacja pozarządowa zrzesza w sposób dobrowolny ludzi, których podstawowym celem jest działanie na rzecz wybranego przez nich wycinka interesu publicznego.

Powszechnie przyjmuje się, że w organizacji państwa demokratycznego organizacje pozarządowe stanowią jeden z trzech obszarów (sektorów[39]) działania ludzi i instytucji[40].

Pierwszy sektor stanowią instytucje, które rządzą, podejmują decyzje i administrują, zarówno na poziomie całego państwa, jak i na poziomie lokalnym. Jest to tzw. obszar władz i administracji publicznej, którego najważniejszym celem działania jest stanowienie i przestrzeganie prawa.

Drugi sektor tworzą wszystkie podmioty zajmujące się produkcją, handlem i usługami. Sektor ten nastawiony jest na prowadzenie działalności przynoszącej zysk. Jest on następnie dystrybuowany między tych, którzy przyczynili się do jego powstania.

Organizacje pozarządowe tworzą **trzeci sektor**. Działalność tego sektora koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb wspólnych oraz rozwiązywaniu tych spraw i problemów, których żaden z pozostałych sektorów nie chce lub nie może rozwiązać.

Prawo do stowarzyszania jest jedną z podstawowych wolności (obok wolności wypowiedzi i wolności pokojowych zgromadzeń), gwarantowanych w umowach międzynarodowych i regionalnych oraz w konstytucjach i aktach prawnych niższego szczebla, obowiązujących w poszczególnych krajach. **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** z 1948 r. w art. 20 stwierdza, iż: *każdy ma prawo do pokojowego gromadzenia się i stowarzyszania*. Choć Deklaracja w momencie przyjęcia przez Organizację Narodów Zjednoczonych nie miała charakteru wiążącego, to wraz z upływem czasu stała się dokumentem obowiązującym, a jej zapisy zostały potwierdzone w kolejnych wielostronnych traktatach.

Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. ratyfikowana przez 140 państw gwarantuje prawo do wolności wypowiedzi, pokojowych zgromadzeń i stowarzyszania się, zezwalając na jego ograniczenie tylko wtedy, gdy jest ono przewidziane ustawą i jest niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego, moralności i zdrowia publicznego lub praw i wolności innych ludzi. Konwencja wymaga, aby państwa–strony a pomocą odpowiednich aktów prawnych lub innych środków

---

[39] Pojęciem **sektor** obejmuje się wszystkie te organizacje, które – przy całej różnorodności ich form działania, organizacji, finansowania – podlegają zbliżonym regulacjom prawnych i do których adresowana jest zbliżona polityka fiskalna, E. Leś, *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Waszyngton 1994, s. 13.

[40] Zob. Z. Lasocik, *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*, Warszawa 2001, s. 2–3.

zapewniły ochronę tych wolności we własnych państwach. Nie oznacza to, iż należy uchwalać odrębne ustawy zezwalające na funkcjonowanie organizacji pozarządowych, ale w wielu krajach Europy konstytucje chronią wolność wypowiedzi, stowarzyszania się i pokojowych zgromadzeń.

Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 r. uznaje, iż fundamentalnymi prawami człowieka są prawa do wolności wypowiedzi, stowarzyszania się i pokojowych zgromadzeń. Artykuł 25 konwencji ustanawiając procedurę zażaleń i petycji składanych do Sekretarza Generalnego Rady Europy, przyznaje taką możliwość każdej jednostce, organizacji pozarządowej lub grupie jednostek, które stwierdzą, że są ofiarami naruszenia wolności zagwarantowanych w konwencji.

Badania nad **genezą** powstania organizacji pozarządowych podejmowane w latach siedemdziesiątych w Zachodniej Europie oraz w Stanach Zjednoczonych dowodzą, iż przyczyną zrzeszania się ludzi było[41]:

1. Istnienie pewnych obszarów (nisz) niezaspokojonych potrzeb społecznych, których ani państwo, ani wolny rynek nie był w stanie zagospodarować i zaspokoić, tam właśnie rodziły się i działały organizacje społeczne.

2. Istniejące systemy demokratyczne nie umożliwiają pełnej artykulacji interesów wszystkim grupom społecznym, które przez samoorganizację zabiegają o realizację swoich potrzeb.

W literaturze polskiej istnieją trzy podstawowe interpretacje dotyczące pochodzenia i rozwoju organizacji pozarządowych opracowane przez socjolog E. Leś. Są to koncepcje ekonomiczna, socjologiczna oraz politologiczna[42].

Koncepcja ekonomiczna, znana również jako koncepcja zawodności wolnego rynku i rządu w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, zakłada, iż zawodność wolnego rynku uwidacznia się przede wszystkim w sferze społecznej, gdyż zapewnienie powszechności dóbr i usług – zwłaszcza w zakresie zdrowia, oświaty i usług socjalnych – z jednoczesnym osiąganiem samofinansowania i wypracowania zysku jest często niemożliwe. Trudność tę potęguje fakt, iż w systemie demokratycznym rząd nie może gwarantować zaspokojenia dóbr zbiorowych, ponieważ przy podejmowaniu decyzji musi się kierować wolą wyborców, wobec tego pewna część potrzeb zbiorowych może pozostać niezaspokojona. Poziom niezaspokojonych potrzeb społecznych jest tym wyższy, iż bardziej heterogeniczne jest społeczeństwo oraz trudno usta-

---

[41] A. Skrabacz, K. Teresiak, *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce*, AON, Warszawa 1999, s. 9.

[42] E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, Warszawa 1998, s. 47 i dalej.

lić, które potrzeby społeczne należy zaspokajać w pierwszej kolejności. W takiej sytuacji niezmiernie przydatne stają się organizacje pozarządowe, ponieważ to właśnie one odpowiadają na zapotrzebowanie na te dobra zbiorowe, których nie jest w stanie dostarczyć ani rząd, ani rynek.

Wśród **koncepcji socjologicznej** i **politologicznej** można wyróżnić trzy jej odmiany: koncepcję państwa opiekuńczego, koncepcję współzależności sektora publicznego i organizacji trzeciego sektora oraz koncepcję wpływu historii społecznej danego kraju na przebieg rozwoju organizacji pozarządowych.

Koncepcja państwa opiekuńczego zakłada, iż w tym modelu organizacje pozarządowe nie odgrywają istotnej roli w zaspokajaniu potrzeb społecznych, ponieważ to państwo bierze na siebie obowiązek rozwiązywania problemów społecznych. Kryzys państwa opiekuńczego, który nastąpił w połowie lat 70. spowodował, że organizacje pozarządowe znowu zostały dostrzeżone, a ich rola w zaspokajaniu potrzeb znacznie wzrosła.

Koncepcja współzależności państwa i organizacji pozarządowych wskazuje, iż w obustronnych kontaktach występuje nie tylko konfrontacja i rywalizacja, ale przede wszystkim współdziałanie. Dzieje się tak, ponieważ – jak uzasadnia L.M. Salamon – organizacje pozarządowe często reagują na problemy społeczne znacznie wcześniej niż władza publiczna i stąd są lepiej rozeznane i przygotowane do zaspokajania potrzeb społecznych niż podmioty państwowe. Jednakże mankamentem organizacji jest to, że dysponują one tylko ograniczonymi środkami finansowymi i nie są w stanie objąć pomocą wszystkich potrzebujących. Dlatego współdziałanie sektora rządowego i pozarządowego jest optymalną formą zaspokajania potrzeb społecznych.

Ostatnia z koncepcji rozwoju organizacji pozarządowych dotyczy wpływu i znaczenia tradycji historycznej, jako czynnika różnicującego miejsce tych organizacji w systemie społecznym poszczególnych państw. Zwolennicy tej koncepcji przekonują, iż indywidualny konsument nie posiada możliwości swobodnego wyboru między rynkiem, organizacjami pozarządowymi lub władzą i administracją publiczną jako dostawcą podstawowych usług. Możliwość wyboru podlega znacznemu ograniczeniu ze względu na istniejące w przeszłości wzory historycznego rozwoju, które w istotny sposób wpływają na wybór sektora.

Badania praktyczne zapoczątkowane w 1990 r. w ramach Międzynarodowego Projektu Badawczego[43] wskazują, że zasadnicze argumenty koncepcji ekonomicznej zostały potwierdzone. Naukowcy dowodzą, iż w miarę wzrastania różnorodności współczesnych społeczeństw, zwłaszcza pod względem etnicznym i językowym, zwiększa się udział organizacji pozarządowych w zaspokajaniu popytu na świadczenia publiczne, których ani rynek, ani władza publiczna nie są w stanie zapewnić.

Znaczenie organizacji pozarządowych dla systemu demokratycznego polega przede wszystkim na tym, iż stanowią one dodatkowe zabezpieczenie dla demokracji. Chronią społeczeństwo przed groźbą nadmiernego wyemancypowania się mechanizmów politycznych, przed ich skłonnością do przeradzania się w formy elitarne, skłonne do działania w wąskim kręgu na wysokich szczeblach władzy. Organizacje stanowią siłę czynną, aktywną publicznie, wyrażającą bezpośrednio interesy i poglądy różnych grup społecznych. W przeciwieństwie do mas partyjnych, zazwyczaj biernych, zrzeszenia odciskają bardzo wyraźne piętno na życiu społecznym i zawsze mogą podjąć decyzje stanowiące zaskoczenie dla władz, mogą spowodować presję opinii publicznej, którą wyzwalają swoją działalnością[44].

Tym samym organizacje pozarządowe pełnią funkcję kontrolną w stosunku do administracji publicznej, polegającą na monitorowaniu poczynań władzy, nie tylko w wybranym fragmencie rzeczywistości społecznej, ale w całokształcie poczynań władzy. Kolejnym zadaniem organizacji strażniczych związanym z funkcją kontrolną jest nagłaśnianie wyników kontroli, sygnalizowanie nieprawidłowości i podejmowanie interwencji[45].

Organizacje pozarządowe są potrzebne nie tylko po to, aby kontrolować władzę, ale również wyręczać państwo w niektórych obowiązkach względem obywateli.

Władza ma wystarczającą ilość zadań do wypełnienia, a część z nich może przekazać do realizacji stowarzyszonym obywatelom, zwłaszcza jeżeli istnieje gwarancja, iż zadania te zostaną wykonane dobrze. Jak podkreśla M. Król: *Władza, która stara się spełniać jednocześnie funkcje stowarzyszeń, zmusza siebie samą do zajmowania się wszystkimi najdrobniejszymi sprawami, ze szkodą dla rezultatów w sprawach najważniejszych*[46].

---

[43] W badaniach porównawczych na temat organizacji pozarządowych, po raz pierwszy organizowanych na tak dużą skalę udział wzięły: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Węgry, Brazylia, Egipt, Indie, Ghana, Japonia, Tajlandia, Szwecja i Stany Zjednoczone. Szerzej E. Leś, *Organizacje*... op. cit. s. 56–59.

[44] Ibidem, s. 53.

[45] Zob. P. Frączak, *Metody działania obywateli – mapa pozarządowych instytucji monitorujących*. Biblioteka „Dziękuję", numer specjalny, Warszawa 2004, s. 7.

[46] M. Król, *Słownik demokracji*..., op. cit., s.54.

Doceniając znaczenie organizacji obywatelskich, E. Abramowski w 1905 r. pisał: *W stowarzyszeniach spoczywa siła narodu i wolność człowieka. Gdzie stowarzyszenia są liczne i rozmaite, tam życie ludzkie jest swobodne od policyjnej administracji, a wszelkie zamachy rządu na wolność spotykają się z niezwalczonym oporem. (...) Ludzie niestowarzyszeni nie mogą oprzeć się żadnym gwałtom rządu, są na jego łasce*[47].

Rola stowarzyszeń nie ogranicza się tylko monitorowania poczynań władzy, ale wpływa bezpośrednio na ludzi, którzy w nich uczestniczą. Jedna z najwybitniejszych twórców etyki polskiej M. Ossowska w doskonałym studium na temat cnót i przymiotów obywatelskich w warunkach społeczeństwa obywatelskiego wielokrotnie podnosiła sprawę **uspołecznienia**, czyli interesowania się zagadnieniami społecznymi, a przez to przezwyciężania właściwego każdemu człowiekowi egocentryzmu. Przezwyciężanie egocentryzmu polega przede wszystkim na zorganizowaniu służby społecznej, do której każdy obywatel w ustroju demokratycznym winien się poczuwać. M. Ossowska zwraca uwagę na okoliczności, w których ta służba jest pełniona. Inaczej bowiem wygląda w czasie wojny, kiedy to wymaga często ofiary z własnego życia, a jeszcze inaczej, gdy wymaga naszego czasu, zapału i energii. Uspołecznienie rozwija również umiejętność współdziałania, niezbędną przy podejmowaniu wspólnych działań[48].

Wielowiekowe doświadczenia oraz tradycje działania sektora pozarządowego zaowocowały nakreśleniem pewnych podstawowych standardów funkcjonowania organizacji pozarządowych. Zostały one zapisane w **Międzynarodowej deklaracji zasad działania organizacji pozarządowych** autorstwa ponad 120 ekspertów i praktyków z 25 krajów, z 5 kontynentów. Pod patronatem Instytutu Studiów Polityki Społecznej Uniwersytetu Johna Hopkinsa w Balitomore w USA w tym właśnie dokumencie uogólniono doświadczenia i postulaty zgromadzone w toku rozwoju ochotniczej, pozarządowej aktywności społecznej obywateli[49]. Do zasadniczych tez zawartych w niniejszej deklaracji można zaliczyć:

– prawo do zrzeszania należy do fundamentalnych praw człowieka,

– prawo do zrzeszania musi być jasno i dobitnie osadzone w państwowym systemie prawnym,

– praca ochotnicza i prywatna pomoc finansowa to kluczowe czynniki aktywności sektora pozarządowego,

---

[47] E. Abramowski, *Idee społeczne...*, op. cit, s. 324.

[48] Zob. M. Ossowska, *Wzór demokraty*, Lublin 1992, s. 24–27.

[49] *Ku witalnemu sektorowi pozarządowemu: Międzynarodowa deklaracja zasad*, Uniwersytet Johna Hopkinsa, Maryland, tłumaczenie J. Szmagalski, L. Werpachowski, Warszawa 2001.

– państwo powinno zachęcać obywateli do pracy ochotniczej oraz świadczeń finansowych na cele społeczne.

– praca ochotnicza oraz prywatne świadczenia nie mogą zastępować płatnego personelu ani środków państwowych.

– organizacje pozarządowe powinny być rozsądnie i skutecznie zarządzane.

– organizacje pozarządowe działające w interesie publicznym winny być uprawnione do ulg podatkowych.

– administracja publiczna winna zawierać umowy z sektorem pozarządowym na świadczenie niezbędnych usług publicznych.

– polityka rządu winna szanować i ułatwiać organizacjom pozarządowych pełnienie roli rzecznika spraw publicznych.

– organizacje pozarządowe winny służyć celom publicznym w przeciwieństwie do wąsko pojmowanych interesów prywatnych.

– organizacje pozarządowe winny systematycznie informować o swoich działaniach i ujawniać stan swoich finansów na poziomie otwartości odpowiednim do poziomu poparcia publicznego, które otrzymują.

– personel i zarządy organizacji pozarządowych nie powinny korzystać finansowo z działań swoich organizacji poza otrzymywaniem rozsądnej rekompensaty za wykonywaną pracę, przy czym wydatki na administrację nie powinny być nadmierne.

Podsumowując zapisany w deklaracji zbiór postulatów, dochodzę do wniosku, że stanowi on uniwersalne przesłanie skierowane do władz państwowych, społeczeństwa, podmiotów rynkowych oraz samych organizacji pozarządowych. Specyfika każdego kraju, jego ustrój, regulacje prawne, aktywność społeczeństwa oraz wiele innych czynników decydują o roli, znaczeniu oraz obszarach działania trzeciego sektora. Bez względu jednak na narodowe uwarunkowania istnienie i funkcjonowanie organizacji pozarządowych świadczy o aktywności społeczeństwa, które w sposób świadomy i dobrowolny chce uczestniczyć w życiu społecznym i państwowym, a tym samym kreować świat wokół siebie. Te właśnie cechy powodują, iż organizacje pozarządowe winny również współuczestniczyć w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, ponieważ dysponują atrybutami, których nie mają żadne inne podmioty.

2.4. Wnioski

Wnioski, które nasunęły się po rozważaniach na temat roli organizacji pozarządowych w demokratycznym państwie, są następujące:

1. Państwo demokratyczne jest organizacją, która potrafi pobudzać aktywność obywateli, łączyć energię poszczególnych ludzi oraz ukierunkować ją na cele ważne społecznie.

2. Podstawą państwa demokratycznego jest społeczeństwo obywatelskie, czyli takie, w którym obywatele są aktywni nie tylko w swych powinnościach wyborczych, ale również działają na rzecz wspólnego dobra.

3. Aktywność obywateli pożądana jest zwłaszcza na poziomie lokalnym, ponieważ tam mogą, wraz z władzą lokalną, bezpośrednio zarządzać „małą ojczyzną".

4. Społeczeństwo polskie po okresie zaniedbań PRL-u odczuwa szczególną potrzebę wzmocnienia procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz silnych instytucji społecznych, zdolnych do pobudzania aktywności społecznej wszystkich obywateli.

5. Kumulacja kapitału społecznego jest obecnie największym wyzwaniem dla społeczeństwa i państwa polskiego. Jego poziom decyduje bowiem o jakości państwa oraz poziomie zaufania obywateli do instytucji państwowych.

6. Organizacje pozarządowe są niezbędnym elementem każdego systemu demokratycznego, w nich bowiem znajduje ujście wrodzona energia ludzi, której wykorzystanie pozwala wyręczyć państwo w wielu powinnościach względem obywateli.

7. Organizacje pozarządowe są wielką szansą współczesnych demokracji na tworzenie silnego i stabilnego państwa, opartego na trwałych podstawach bezpieczeństwa. Włączenie organizacji pozarządowych w proces jego budowy daje gwarancję spełnienia zasady powszechności obrony narodowej, w której każdy podmiot rządowy i pozarządowy oraz poszczególni obywatele mają swoją misję do wypełnienia.

3. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W OBRONIE WSPÓLNEJ NATO I BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM WYBRANYCH PAŃSTW

Z analizy współczesnego charakteru bezpieczeństwa wynika, że nastąpiło istotne poszerzenie wartości podlegających ochronie, ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnych potrzeb bezpieczeństwa każdego człowieka. Wyrazem tych nowych tendencji było pojawienie się pojęcia **bezpieczeństwa demokratycznego,** użytego po raz pierwszy na szczycie Rady Europy w 1993 r.

W opinii J. Kaczmarka termin ten zrodził się z przekonania, iż każdy człowiek ma prawo do bezpiecznej egzystencji, wobec tego każdy musi być zabezpieczony przed zdarzeniami zewnętrznymi, związanymi nie tylko z zagrożeniami militarnymi, ale także niemilitarnymi[1]. Do tych zagrożeń w XXI wieku zalicza się przede wszystkim naruszanie praw człowieka, dewastację środowiska naturalnego, wzrost przestępczości, nielegalną migrację, handel bronią, narkotykami i ludźmi.

Społeczność międzynarodowa zdaje sobie sprawę, że zapewnienie bezpieczeństwa nie jest już sprawą tylko jednego państwa, ale wymaga wspólnych działań w wielu płaszczyznach oraz połączenia wysiłków wielu podmiotów rządowych i pozarządowych. Potrzebę integracji trafnie ujął J. Solana, wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: *Działalność polityczna, gospodarcza i militarna muszą zostać zintegrowane.* (...) *Musimy być w stanie użyć wielu rodzajów narzędzi*[2].

Wśród podmiotów, którymi dysponują współczesne państwa demokracji zachodnich, godne uwagi są organizacje pozarządowe, które w tworzeniu bezpieczeństwa demokratycznego odgrywają rolę szczególną, bo przecież są podstawą demokracji. Dlatego nie bez powodu A. i H. Tofflerowie nazywają je **globalnymi gladiatorami XXI wieku**. Czasami są sojusznikami rządów, czasami wręcz odwrotnie, tworzą koalicję w celu zablokowania działalności niektórych poczynań państw. Dziś nikt już nie neguje potrzeby istnienia organizacji pozarządowych, działających zarówno na forum międzynarodowym, jak i lokalnym, na rzecz wąskich grup społecznych.

W rozdziale udzieliłam zatem odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakich warunkach prawnych i organizacyjnych działają organizacje pozarządowe w państwach demokratycznych?

---

[1] Zob. J. Kaczmarek, *Meandry bezpieczeństwa*, ZN AON 2003, nr 3, s. 51, a także J. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo transatlantyckie*, ZN AON 2003, nr 4, s. 199.

[2] J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.gazeta.pl, 19.11.2002 r.

2. Jak realizowana jest zasada pomocniczości, zgodnie z którą organizacje pozarządowe wspierają instytucje rządowe w wykonywaniu powinności względem obywateli?

3. W jakich dziedzinach organizacje pozarządowe podjęły działania na rzecz bezpieczeństwa?

Kluczem metodologicznym, który posłużył do „otwarcia" wymienionych problemów badawczych, była analiza systemowa dokumentów, materiałów źródłowych oraz publikacji ujmujących problematykę udziału organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie innych państw.

3.1. Rola organizacji pozarządowych w demokracjach zachodnich

Celem niniejszego podrozdziału jest zaprezentowanie uogólnionej wiedzy o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych w państwach zachodnich, ze szczególnym uwzględnieniem podstaw prawnych, typologii oraz funkcji organizacji. W dalszej części podrozdziału analizie poddałam relacje zachodzące między władzami rządowymi a organizacjami pozarządowymi, zgodnie z fundamentalną zasadą dialogu obywatelskiego.

Mając na uwadze rozległy obszar penetracji naukowej, zastosowałam dwa podejścia: po pierwsze, przedstawiłam międzynarodowe trendy funkcjonowania organizacji pozarządowych, po drugie, dokonałam syntezy podstaw funkcjonowania organizacji pozarządowych w państwach Unii Europejskiej. Takie podejście metodologiczne pozwoli przedstawić wnioski dotyczące istoty funkcjonowania organizacji pozarządowych, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i regionalnej (europejskiej), z uwzględnieniem uwarunkowań narodowych.

3.1.1. Organizacje pozarządowe we współpracy międzynarodowej

Nieodzownym elementem współczesnego systemu międzynarodowego stały się organizacje o charakterze międzypaństwowym, pozarządowym czy transnarodowym. Pierwsze organizacje międzynarodowe pojawiły się już w XVIII wieku, jednakże zarówno ich liczba, jak i zasięg były bardzo ograniczone. Jakie były przyczyny powstania organizacji pozarządowych o zasięgu międzynarodowym?

Znaczne ożywienie handlu, wymiana międzynarodowa wielu surowców i artykułów żywnościowych, rozwój techniki komunikowania się i przemieszczania spowodowały konieczność utworzenia instytucji międzypaństwowych, które zajęłyby się problemem opraco-

wania i ujednolicenia pewnych kwestii o charakterze międzynarodowym[3]. Właśnie na przełomie XVIII i XIX wieku powstają pierwsze organizacje nierządowe, np. Międzynarodowa Rada Pielęgniarek, Międzynarodowy Komitet Olimpijski oraz Międzynarodowe Biuro Pokoju. W krótkim okresie nastąpił gwałtowny wzrost liczby organizacji międzynarodowych, zwłaszcza tych działających „poza rządem". Na podstawie danych ONZ oblicza się, iż w 1909 r. było 176 organizacji pozarządowych, a w roku 1993 r. już 4830[4].

Organizacje pozostające „poza rządem" stopniowo wykraczają poza ich praktyczne czy techniczne zainteresowania. Coraz częściej celem działania tych organizacji staje się idea humanitaryzacji stosunków międzynarodowych, ochrony wspólnego dziedzictwa kulturowego czy też wsparcie pokoju.

Wraz z rozwojem organizacji rodzi się też prawo ich tworzenia i uczestniczenia w nich, wywodzące się bezpośrednio z prawa do swobodnego wypowiadania się, stowarzyszania i pokojowych zgromadzeń. Prawo to wyrażone jest w takich dokumentach, jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowa Konwencja Praw Obywatelskich i Politycznych, Europejska Konwencja Praw Człowieka[5].

W rezolucji Rady Społeczno-Gospodarczej nr 288 z 1950 r. organizacje pozarządowe zostały określone jako (...) *organizacje, których powstanie nie jest następstwem umowy międzynarodowej*[6].

Cechą szczególną, odróżniającą organizacje pozarządowe od rządowych jest to, iż działalność tych pierwszych nie jest nastawiona na zysk, są organizacjami niezarobkowymi. Organizacje te powstają w wyniku podpisania aktów wewnętrznych, tj. statutów i regulaminów, które są w sposób dobrowolny przestrzegane przez członków. Członkami organizacji pozarządowych są podmioty niepaństwowe (pozapaństwowe), instytucje lub stowarzyszenia osób fizycznych. Zgodnie z rezolucją ONZ z 1968 r. organizacja pozarządowa nie może być zamknięta dla zainteresowanych stron, a jej działalność musi mieć charakter międzynarodowy. Organizacja prowadzi permanentnie działający sekretariat, odbywa sesje oraz ma precyzyjne procedury decyzyjne[7].

---

[3] Zob. T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 1999, s. 16 i dalej.

[4] Zob. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2000, s. 34.

[5] Zob. L. Irich, K. Simon (red.), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999, s. 11–16.

[6] T. Łoś-Nowak, *Organizacje* ..., op. cit., s. 24.

[7] Ibidem, s. 24.

Dokonanie typologii organizacji pozarządowych o zasięgu międzynarodowym nie jest ani proste, ani jednoznaczne. Najogólniej całość organizacji międzynarodowych dzieli się na dwie duże grupy: **międzynarodowe organizacje rządowe** (International Government Organisation – IGOs) oraz **międzynarodowe organizacje pozarządowe** (International Non-Government Organisations – INGOs)[8].

Szczególne miejsce w klasyfikacji międzynarodowej zajmują tzw. **transnarodowe korporacje**, które zalicza się do grupy międzynarodowych organizacji pozarządowych. Chociaż korporacje transnarodowe są stosunkowo młodymi organizacjami (termin ten po raz pierwszy został użyty w 1964 r.), to jednak ich rozwój jest bardzo dynamiczny. Przedstawienie jednoznacznej definicji korporacji międzynarodowej do końca nie jest możliwe, ponieważ badacze stosunków międzynarodowych prezentują bardzo różne, często wręcz sprzeczne definicje. Za T. Łoś-Nowak można przyjąć, iż organizację transnarodową tworzą podmioty fizyczne lub prawne z co najmniej dwóch państw, z których przynajmniej jeden nie może być przedstawicielem państwa. Natomiast w organizacjach wielostronnych przynajmniej jeden z uczestników nie może być przedstawicielem państwa[9].

Przystępując do typologii międzynarodowych organizacji pozarządowych, warto zwrócić uwagę, iż najczęściej spotykanym kryterium jest profil działalności danej organizacji. Dlatego według I. Popiuk-Rysińskiej można podzielić je na organizacje[10]:

- ideologiczno-polityczne, np. Międzynarodówka Chrześcijańsko-Demokratyczna,
- związków zawodowych, np. Światowa Federacja Związków Zawodowych,
- sportowe, np. Międzynarodowa Federacja Gimnastyczna,
- wyznaniowe, np. Światowa Rada Kościołów,
- naukowe, oświatowe, np. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego,
- pokojowe, np. Międzynarodowe Biuro Pokoju,
- humanitarne, np. Lekarze bez Granic,
- ochrony środowiska, np. Greenpeace,
- zawodowe, np. Międzynarodowe Zrzeszenie Armatorów,
- wspólnot lokalnych i regionalnych, np. Rada Regionów Europejskich,
- narodów żyjących w diasporze, np. Światowy Kongres Żydów.

---

[8] Zob. W. Morawiecki, *Funkcje organizacji międzynarodowej*, Warszawa 1971, s. 42-72, a także A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003, s. 8–9.

[9] Zob. T. Łoś-Nowak, *Organizacje...*, op. cit., s. 25–28.

[10] Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania*, [w:] red. nauk. E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000, s. 94.

Międzynarodowe organizacje pozarządowe spełniają się w różnych dziedzinach życia, szczególnie w obszarach społeczno-zawodowych, religijnych, humanitarnych, gospodarczych, ekologicznych czy kulturalnych. Swoje zadania statutowe mogą wykonywać bezpośrednio lub też w sposób pośredni – oddziałując na rząd lub kształtując opinię publiczną. Jakie wobec tego pełnią funkcje w środowisku międzynarodowym? Odpowiedź na to pytanie również nie jest prosta.

Wielorakość organizacji pozarządowych sprawia, iż pełnią one w środowisku międzynarodowymi wiele funkcji. Uogólniając badania zagranicznych i polskich politologów i znawców stosunków międzynarodowych można je ująć w trzy podstawowe funkcje[11]:

1) funkcję regulacyjną, tzn. tworzenie norm i wzorców postępowania w środowisku międzynarodowym.

2) funkcję kontrolną, tzn. ustalanie stanu faktycznego oraz konfrontowanie go z treścią norm obowiązujących w danym sektorze stosunków międzynarodowych w celu przystosowania do nich zachowań państw.

3) funkcję operacyjną, tzn. bezpośrednie świadczenie rozmaitych usług na podstawie własnych decyzji i za pomocą zasobów materialnych i ludzkich będących w dyspozycji organizacji.

Oprócz trzech podstawowych funkcji organizacje przyjmują na siebie także obowiązki w zakresie[12]:

– dyplomacji i mediacji w celu rozwiązania długotrwałych problemów.

– pośrednictwa w sytuacjach konfliktowych w celu załagodzenia i rozwiązania konfliktu.

– umożliwienia małym państwom i grupom społecznym artykułowania swych oczekiwań i postulatów na forum międzynarodowym.

– oddziaływania na opinię publiczną w istotnych sprawach międzynarodowych w obszarze np. bezpieczeństwa, rozbrojenia, pokoju, ochrony środowiska.

Rozwój współczesnego świata, stosunków i zależności międzynarodowych oraz zagrożeń i problemów globalnych, regionalnych i lokalnych sprawia, że liczba pozarządowych organizacji międzynarodowych stale wzrasta oraz stale rozszerza się ich zakres i możliwości działania. O ich potędze oddziaływania może świadczyć fakt, iż to organizacje pozarządowe, zgrupowane w Obywatelskim Komitecie Dochodzeniowym (CEC), oskarżają Francję

---

[11] Zob. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys*..., op. cit., s. 132.
[12] Ibidem, s. 70.

o wspieranie, a następnie chronienie sprawców masakry w Rwandzie w 1994 r.[13] Innym przykładem jest działalność organizacji Human Rights Watch, monitorującej przestrzeganie praw człowieka na świecie. Organizacja ta naciska na władze Nepalu, aby podjęły natychmiastowe działania mające zapobiec bezpodstawnym aresztowaniom, znikaniu ludzi i zbiorowym morderstwom[14]. Organizacje pozarządowe doskonale sprawdzają się nie tylko w sytuacjach kryzysowych, ale również w zakresie profilaktyki. Szkolenie przeprowadzone przez Międzynarodowy Czerwony Krzyż w kilku miejscowościach Jamajki (udział wzięło 57 osób), w ramach projektu „Przygotowanie do walki z żywiołem", pozwoliło w czasie ataku huraganu „Iwan" w 2004 r. uratować 15 000 osób. Przeszkolone osoby za pomocą megafonów ostrzegły mieszkańców o nadejściu huraganu i w odpowiednim czasie wszyscy zdołali ukryć się w przygotowanych wcześniej schronach[15].

Uogólniając, współczesne międzynarodowe organizacje pozarządowe mogą być potężnym sojusznikiem, ale zarazem i liczącym się przeciwnikiem dla państw i społeczności międzynarodowych. Ich możliwości działania, stosowanie niekonwencjonalnych metod i form oddziaływania powodują, że stają się one istotnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

3.1.2. Organizacje pozarządowe we Wspólnocie Europejskiej

Specyfika funkcjonowania organizacji pozarządowych we Wspólnocie Europejskiej polega na tym, że prawo unijne nie ujednolica przepisów prawnych dotyczących podmiotów pozarządowych. Ich działania są regulowane prawem międzynarodowym oraz miejscowym prawem poszczególnych państw. W proklamowanej na szczycie państw UE w Nicei **Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej** został zawarty ogólny zapis: *wolność do zgromadzania się i stowarzyszania się*[16].

Równocześnie Unia Europejska przyjęła liczne dokumenty, rekomendujące państwom członkowskim współpracę z tym sektorem, chodzi przede wszystkim o tzw. **Deklarację 23**, która podkreśla znaczenie stowarzyszeń i fundacji dobroczynnych oraz o tzw.

---

[13] G. Dobiecki, *Tutsi skarżą Francję*, „Rzeczpospolita" z 19–20.02.2005 r.
[14] Dane ze strony internetowej www.pomagamy.pl/niusy/nepal.
[15] Dane ze strony internetowej www.pomagamy.pl/niusy/jamajka.
[16] Zob. A. Ciupiński i in, *Integracja Europejska*, „Wojsko i Wychowanie" (dodatek specjalny). Warszawa 2002, s. 38–39.

Zieloną Księgę Polityki Społecznej poruszającą problematykę organizacji pozarządowych w kontekście całej Unii[17].

Wolność zakładania, przystępowania lub występowania z organizacji społecznych jest obecnie gwarantowanym konstytucyjnie prawem we wszystkich państwach członkowskich wspólnoty. Czy istnieją zatem wspólne dla wszystkich państw członkowskich zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych?

Pomimo, iż funkcjonowanie trzeciego sektora jest sprawą narodową każdego kraju, analiza regulacji prawnych przyjętych przez poszczególne państwa UE pozwala na sformułowanie uniwersalnych zasad. Można je zawrzeć w następujących tezach:

1. Osoby posiadające obywatelstwo jednego z państw unijnych mogą zakładać organizacje społeczne w innym, dowolnym państwie członkowskim. Niektóre państwa wprowadziły dodatkowe ułatwienia, polegające na prowadzeniu stowarzyszenia zgodnie z wewnętrznymi regulowaniami obowiązującymi w państwie założycieli.

2. Państwa Unii dopuszczają prowadzenie przez organizację działalności gospodarczej, z tym że działalność ta musi być prowadzona nie „sama dla siebie", ale w konkretnym celu nieprzynoszącym zysku swoim członkom.

3. Wszystkie państwa członkowskie zezwalają, zwłaszcza tym organizacjom, które realizują cele zgodne z interesem publicznym, na pewnego rodzaju ulgi podatkowe. Zakres tych zwolnień różni się w poszczególnych krajach, np. ze względu na nadanie niektórym organizacjom statusu „pożytku publicznego"[18].

4. Kraje unijne przyznają ulgi podatkowe darczyńcom organizacji, bez względu na to, czy są oni osobami indywidualnymi, spółkami, czy innymi organizacjami.

5. W UE obowiązuje tzw. szósta dyrektywa odnosząca się do podatku VAT. Zgodnie z nią państwa członkowskie zwalniają od podatku VAT „określoną działalność w interesie publicznym", która obejmuje np. opiekę szpitalną i zdrowotna, działalność socjalną oraz edukację i szkolenie dzieci i młodzieży.

---

[17] Zob. Trzeci *sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*. Klon/Jawor. Warszawa 2000, s. 19–20.

[18] W niektórych państwach UE obszar interesu publicznego jest zdefiniowany dla celów podatkowych w kategoriach bardzo ogólnych i szerokich i obejmuje na przykład wszelką działalność użyteczną lub korzystną publicznie. Inne państwa członkowskie przyjmują o wiele bardziej restrykcyjne podejście, np. w Danii ulgi są obecnie przyznawane małej liczbie organizacji, wymienionych z nazwy. W innych krajach niewielkie ulgi są przyznawane wszelkim organizacjom niedochodowym, przy jednoczesnej możliwości przyznania pełniejszej ulgi tym organizacjom, które działają w określonych dziedzinach – zazwyczaj w zakresie zdrowia, kultury lub pomocy społecznej.

Ponieważ w każdym państwie – członku UE dozwolone jest zakładanie i funkcjonowanie organizacji społecznych, bardzo popularnym zjawiskiem odnoszącym się do europejskich organizacji pozarządowych jest ich federalizacja, łączenie się w sieci, działanie tzw. organizacji parasolowych, czy też tworzenie wspólnych platform działania, forów dyskusyjnych o charakterze międzynarodowym. Najbardziej popularną płaszczyzną działania wśród organizacji pozarządowych jest Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych. Platforma jest otwartą koalicją, w skład której wchodzi 30 europejskich sieci lub federacji (co stanowi około 130 000 organizacji) działających w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego, gospodarczego, kulturalnego, ekologicznego itd. Platforma stanowi miejsce wymiany doświadczeń, upowszechniania wypróbowanych i skutecznych sposobów rozwiązywania podobnych problemów. Jest też liczącym się głosem doradczym przy podejmowaniu decyzji przez rządy państw unijnych.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt funkcjonowania organizacji pozarządowych, tym razem **ekonomiczny**.

Badania nad trzecim sektorem przeprowadzone w 22 krajach (w tym w 8 krajach unijnych) przez Uniwersytet Johna Hopkinsa potwierdziły potoczną opinię, iż organizacje pozarządowe stanowią liczącą się potęgę ekonomiczną. Biorąc pod uwagę średnią z 22 badanych krajów, sektor pozarządowy stanowi dziedzinę gospodarczą obejmującą 1.3 biliona dolarów, co daje 4.6% PKB w tych państwach. Organizacje tworzą 19 mln miejsc płatnej pracy w pełnym wymiarze godzin, co stanowi prawie 5% całkowitego zatrudnienia pozarolniczego i 27% całkowitego zatrudnienia w sektorze publicznym. Jeżeli w liczbie zatrudnionych uwzględnimy również pracę wolontariuszy, wówczas zatrudnionych w sektorze non profit jest ponad 29 mln osób, co stanowi 7% całkowitego zatrudnienia pozarolniczego, 14% zatrudnienia w sektorze usług oraz 41% zatrudnienia w sektorze publicznym[19].

Podsumowując pragnę zwrócić uwagę, iż Unia Europejska nie narzuca odgórnych regulacji w zakresie funkcjonowania organizacji pozarządowych, pozostawiając te regulacje w gestii poszczególnych państw członkowskich. Ale równocześnie wspólnota docenia działalność sektora pozarządowego, bez którego nie byłby możliwy dialog obywatelski oraz realizacja zasady pomocniczości.

---

[19] Zob. *Trzeci sektor*..., op. cit., s. 15.

3.1.3. Współpraca organizacji pozarządowych z władzami państwowymi

Analiza rozwiązań narodowych państw UE w zakresie relacji między pierwszym a trzecim sektorem prowadzi do wniosku, że pośród wszystkich krajów członkowskich można wyróżnić cztery grupy państw o podobnych, charakterystycznych relacjach między władzami publicznymi a organizacjami non profit[20].

Pierwszą grupę państw stanowią **Niemcy, Austria, Luksemburg, Belgia** i **Holandia**. W państwach tych, z powodu daleko posuniętej decentralizacji i ograniczenia roli państwa, organizacje pozarządowe stanowią główny podmiot zajmujący się rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych. Zgodnie bowiem z zasadą subsydiarności, państwo interweniuje w celu zaspokojenia potrzeb jednostki dopiero wtedy, gdy zostaną wyczerpane wszystkie inne źródła pomocy, np. ze strony rodziny lub innej organizacji. Dlatego to właśnie na trzecim sektorze spoczywa obowiązek objęcia pomocą tych, którzy jej potrzebują. Natomiast państwo ze swej strony zapewnia finansowanie działań pomocowych z własnych środków oraz z budżetu ubezpieczenia społecznego.

Podkreślenia wymaga, że np. w Niemczech organizacje pozarządowe podzieliły pomiędzy siebie obszary działań, co doprowadziło do wykreowania silnych organizacji, skupiających w swym zasięgu mniejsze podmioty. Przykładem jest sektor pomocy społecznej, w którym działa sześć głównych organizacji opiekuńczych, współpracującymi z mniejszymi.

Z kolei Austrię cechuje istnienie najczęściej małych, przeważnie autonomicznych stowarzyszeń, działających na poziomie lokalnym. Są one często przyłączone do organizacji parasolowych krajów związkowych, ale nie przynależą bezpośrednio do struktur działających na poziomie krajowym.

W Holandii natomiast działa dwa rodzaje organizacji:

1) prywatne inicjatywy pozarządowe, czyli grupy obywateli zrzeszające się w stowarzyszenia, reprezentujące ich wspólne interesy, szczególnie w zakresie opieki społecznej (samopomoc),

2) społeczne śródpole lub społeczeństwo obywatelskie – organizacje poszczególnych grup interesu lub zajmujące się rzecznictwem w interesie obywateli, których głównym zadaniem jest mediacja pomiędzy państwem a grupami obywateli.

---

[20] Ibidem, s. 40–43.

Organizacje pozarządowe w Holandii mają szerokie uprawnienia w dziedzinie konsultacji. Propozycje zmian polityki i ustawodawstwa muszą zostać zaopiniowane i zaakceptowane przez przedstawicieli różnych sektorów, przez co rząd otrzymuje gwarancję efektywnego wdrożenia przygotowanych propozycji.

Inaczej przedstawia się sytuacja w Luksemburgu, w którym od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje nowa ustawa o „Ubezpieczeniu na utrzymanie", która spowodowała pojawienie się konkurencji w świadczeniu usług socjalnych. Zgodnie bowiem z ustawą ubezpieczenie, którym objęte są indywidualne osoby, pokrywa koszty bezpośredniej opieki domowej lub pobytu w domu opieki dla osób wymagających szczególnej pielęgnacji ze względu na wiek, upośledzenie fizyczne lub umysłowe. Doprowadziło to do powstania wielu firm komercyjnych świadczących takie usługi i stanowiących jednocześnie konkurencję dla sektora pozarządowego. Ponadto zachodzi obawa, iż te komercyjne firmy nastawione na zysk przyciągną bogatych klientów, co w rezultacie spowoduje znacznie zmniejszenie funduszy dla trzeciego sektora.

Drugą grupę państw stanowi **Wielka Brytania i Irlandia**, kraje o długiej tradycji oraz najwyższym poziomie pracy wolontarystycznej. Sektor pozarządowy jest wysoce sprofesjonalizowany i zarządzany przez ekspertów pobierających wynagrodzenie. Organizacje pozarządowe, aby świadczyć usługi, muszą stawać do przetargu z innymi konkurentami (są to bądź inne organizacje pozarządowe, bądź firmy prywatne). Działalność wolontariatu skupia się przede wszystkim wokół takich dziedzin, jak: edukacja, szkolenie, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, rekreacja, sprawy mieszkalnictwa, ochrona środowiska i zwierząt. Większość organizacji, w celu obniżenia kosztów działania, korzysta z pracy wolontariuszy, zatrudniając jedynie niezbędnych etatowych pracowników (na ogół nie więcej niż ¼).

Szczególną uwagę zwraca pozycja organizacji pozarządowych w Wielkiej Brytanii. Początkowo (lata 40. i 50.) administracja państwowa przejęła wszelkie zadania dotyczące finansowania oraz realizacji świadczeń społecznych. Organizacje pozarządowe zostały zepchnięte do roli pomocniczej przy organizowaniu usług dla dzieci i ludzi starszych. Pod koniec lat 60. zaczęto zdawać sobie sprawę, iż takie rozwiązanie nie sprawdza się w praktyce. Administracja państwowa nie była w stanie zaspokoić socjalnych potrzeb ludności. Dlatego lata 70. przyniosły zmianę roli państwa w stosunku do obywateli. Wielka Brytania z *totalnego państwa opiekuńczego* przeszła do *roli państwa opiekuńczego na miarę możliwości*[21].

[21] E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce, tradycje i współczesność*, cz. III, Warszawa 1999, s. 7–8.

Triumfalny powrót organizacji pozarządowych nastąpił jednak w latach 80. Był on możliwy przede wszystkim dzięki prowadzonej przez premier M. Thatcher strategii prywatyzacji i denacjonalizacji sektora publicznego, mającej na celu ograniczenie państwowego udziału i zobowiązań w sferze świadczenia usług, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym[22]. W konsekwencji wprowadzonych zmian powstał w Wielkiej Brytanii pluralistyczny model, w którym państwo pokrywa większość wydatków na takie dziedziny, jak opieka zdrowotna, oświata, pomoc środowiskowa, natomiast obowiązek świadczenia usług przekazało instytucjom wobec siebie zewnętrznym, tj. organizacjom społecznym i sektorowi prywatnemu.

Organizacje pozarządowe tworzą w Wielkiej Brytanii całą sieć federacji, których celem jest wspieranie organizacji członkowskich. Jedną z najbardziej znanych jest Krajowa Rada Organizacji Wolontarystycznych, skupiająca organizacje na terenie Anglii i posiadająca swoje odpowiedniki w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej. W 2000 r. Rada obchodziła 80-lecie działalności, skupiając 1300 członków, od dużych ogólnokrajowych organizacji do biur wolontariuszy i agencji rozwoju na szczeblu lokalnym. Rada stanowi bardzo skuteczne lobby reprezentujące swych członków wobec rządu, Unii Europejskiej i innych instytucji[23].

Trzecią grupę państw stanowią **Szwecja, Finlandia** i **Dania**. Cechą charakterystyczną państw skandynawskich jest ich daleko posunięta opiekuńczość, szczególnie w dziedzinach edukacji, opieki społecznej oraz zdrowia. Ale i tam organizacje pozarządowe stały się liczącym partnerem dla administracji publicznej w rozwiązywaniu nurtujących problemów. Organizacje społeczne zachęcają obywateli do aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym, promują żywy i społeczny dialog oraz wspierają kreowanie polityki. Powszechną praktyką stało się zapraszanie przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w komitetach międzyministerialnych odpowiedzialnych za przygotowanie nowych aktów prawnych. Organizacje są również regularnie zapraszane na posiedzenia parlamentu. Ciekawym rozwiązaniem w państwach skandynawskich jest dostarczanie wsparcia potrzebującym z funduszy totalizatora sportowego i loterii. Przykładowo w Finlandii organizacje finansowane przez Fińskie Stowarzyszenie ds. Automatów do Gry świadczą 17% usług socjalnych i ponad 7% usług zdrowotnych. Natomiast w Danii sektor pozarządowy prowadzi kampanię na rzecz zwiększenia wpływów z duńskiego totalizatora.

Podobnie jak w Niemczech, również w Finlandii istnieją trzy główne organizacje parasolowe, które reprezentują liczne organizacje pozarządowe i są znaczącym partnerem dla władz państwowych, co znacznie ułatwia obustronne kontakty. Jednym z efektów wspólnych

---

[22] Ibidem.

[23] F. Gawryś, *Bezinteresowność w cenie*, „Rzeczpospolita" z 16.09.1997 r.

działań był projekt rządowego programu w sprawie świadczenia usług społecznych i zdrowotnych na lata 2000-2003, gwarantujący fińskim organizacjom pozarządowym pierwszeństwo w świadczeniu usług społecznych.

Ostatnia grupa państw: **Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja,** charakteryzuje się szczególnymi przeobrażeniami, jakie zachodzą w sektorze pozarządowym. Praktycznie do końca lat 70. rozwój sektora był ograniczony przez tradycyjne organizacje charytatywne związane z Kościołem. Dopiero na początku lat 80. zaczęły powstawać organizacje niezwiązane ani z władzą państwową, ani kościelną. Szczególnie na poziomie lokalnym powstało wiele organizacji samopomocowych utworzonych na postawie nowych praw. Organizacje te są nastawione na świadczenie usług grupom specjalnej troski, często współpracują bezpośrednio z władzami lokalnymi. Organizacje wolontarystyczne są postrzegane jako mniej biurokratyczne, bardziej elastyczne i nowatorskie, posiadające praktycznie nieograniczone możliwości działania.

Silna tendencja do federacji organizacji pozarządowych istnieje w Portugalii, gdzie w ten sposób organizacje podejmują sprawną współpracę z władzami publicznymi oraz swymi odpowiednikami zagranicą.

Z kolei organizacje pozarządowe w Hiszpanii przeszły drogę dużych przeobrażeń od końca ery gen. B. Franco w 1975 r., do czasów współczesnych. W okresie dyktatury duże organizacje ogólnokrajowe otrzymywały wsparcie finansowe od państwa, co prowadziło do pewnego uzależnienia tych organizacji od rządu. Obecnie istnieją liczne lokalne organizacje działające na zasadzie dobrowolności i niezależności od administracji publicznej. Rząd wręcz kładzie nacisk na aktywizację społeczeństwa i zaangażowanie obywateli w działania społeczne i samopomocowe.

Państwem, które nie zostało przypisane do żadnej z wymienionych grup państw, jest Francja, która wydaje się syntezą różnych modeli. Rozwiązania francuskie zostaną przedstawione w dalszej części rozdziału ze względu na innowacyjne wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego.

Rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale, dotyczące roli i znaczenia organizacji pozarządowych w systemach państwowych demokracji zachodnich nasuwają następujące **wnioski**:

– organizacje pozarządowe mają możliwości oddziaływania politycznego, ekonomicznego i społecznego, dlatego są znaczącym uczestnikiem życia publicznego.

– w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych organizacje pozarządowe są stałym partnerem instytucji rządowych i samorządowych, bez których współczesne państwo nie może się obejść.

– organizacje pozarządowe, jak żadna instytucja rządowa, potrafi swoje działanie dostosować do potrzeb lokalnych, jednocześnie redukując koszty działania do minimum.

– popularyzacja działalności organizacji pozarządowych aktywizuje szerokie grupy społeczne, które zaczynają podejmować działania z własnej inicjatywy, nie czekając na pomoc państwa.

– organizacje pozarządowe mają tendencję do federalizacji, co zwiększa efektywność ich działania, a także ułatwia kontakty w podmiotami rządowymi oraz zagranicznymi.

– naturalnym środowiskiem działania organizacji pozarządowych są społeczności lokalne, które najbardziej potrzebują wszechstronnej pomocy.

– komercjalizacja usług w zakresie np. pomocy społecznej powoduje, iż organizacje pozarządowe zostają spychane na obrzeża działań społecznych.

– władze państwowe wspierają organizacje pozarządowe w zakresie prawnym, finansowym i organizacyjnym, często gwarantując im pierwszeństwo w wykonywaniu zadań społecznych.

3.2. Organizacje pozarządowe w strategii obrony wspólnej NATO

Od ponad pół wieku NATO jest największym sojuszem polityczno-militarnym, a jego polityka bezpieczeństwa opiera się na trzech uzupełniających się elementach: dialogu, współpracy i utrzymaniu wspólnego potencjału obronnego[24]. W inicjatywach podejmowanych przez sojusz na rzecz misji pokojowych, poszukiwania i ratownictwa, operacji humanitarnych, ćwiczeń wojskowych oraz innych uczestniczy wiele podmiotów, wśród których są również organizacje pozarządowe. O tym, że NATO przykłada dużą wagę do współpracy z partnerami pozarządowymi, świadczą zarówno dokumenty normatywne (Koncepcja strategiczna Sojuszu), jak i praktyka działania. Dlatego celem podrozdziału jest przedstawienie współpracy wojsk NATO z organizacjami pozarządowymi w realizacji wielu misji na rzecz bezpieczeństwa.

---

[24] Zob. *NATO. Vademecum*. Warszawa 1995, s. 41.

3.2.1. Wsparcie operacji wojskowych NATO

Pryncypia współpracy NATO z organizacjami pozarządowymi zostały zapisane w Koncepcji strategicznej Sojuszu z kwietnia 1999 r. Już w części I czytamy, że sojusz, w celu zapewnienia wolności i bezpieczeństwa wszystkim państwom członkowskim, opiera się na demokratycznych instytucjach oraz pokojowym rozwiązywaniu sporów, mającym na celu wyeliminowanie stosowania siły bądź groźby jej użycia.

W dalszej części dokumentu zawarto zapisy (pkt 60), które pozwalają uznać, iż sojusz docenia znaczenie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ze względu na ich rangę zostaną zacytowane w całości: *Dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO ogromne znaczenie mają również związki między siłami Sojuszu i lokalnymi władzami cywilnymi (zarówno rządowymi, jak i pozarządowymi). Współpraca cywilno-wojskowa jest wzajemnie zależna: władze cywilne coraz częściej potrzebują środków wojskowy, z drugiej strony dla operacji militarnych ogromne znaczenie ma wsparcie cywilne, jak np. logistyka, komunikacja, wsparcie medyczne i poparcie społeczne. Jednocześnie duże znaczenie mieć będzie w dalszym ciągu współpraca między wojskowymi i cywilnymi strukturami Sojuszu.*

Wojskowa współpraca realizowana przez NATO obejmuje wiele podmiotów cywilnych, takich jak władze lokalne, ludność oraz różnorodne organizacje i agendy[25]. Powoduje to, iż wszystkie strony są wzajemnie zależne od siebie, niejako automatycznie stając się partnerami. Dlatego jesteśmy świadkami wciąż wzrastającego zapotrzebowania na środki wojskowe w celu wsparcia władz cywilnych, a jednocześnie niezmiernie ważne staje się wsparcie udzielane operacjom wojskowym ze strony cywilnej. W wielu dokumentach podkreśla się zatem, że współzależność pomiędzy siłami sojuszu a środowiskiem cywilnym, w którym prowadzone są operacje, ma decydujące znaczenie dla sukcesów tych operacji. Zgodnie z dokumentem MC 411/1: *Polityka wojskowa NATO w zakresie cywilno-wojskowej współpracy* CIMIC *to koordynacja i współpraca, mająca na celu wsparcie misji, a zachodząca pomiędzy dowódcą NATO i podmiotami cywilnymi, łącznie z ludnością i władzami lokalnymi, a także organizacjami i agendami międzynarodowymi, krajowymi i pozarządowymi.* W każdej zatem operacji prowadzonej przez NATO realizacja współpracy cywilno-wojskowej jest niezbędnym elementem umożliwiającym wypełnienie misji wojskowych.

---

[25] *Operacje połączone*, Sztab Generalny, Warszawa 2001, s. 8.3.

Współpraca NATO z organizacjami pozarządowymi szczególnie widoczna jest w obszarze pomocy wojskowej w akcjach humanitarnych. Dlaczego organizacje pozarządowe są tak istotnym partnerem wojska w realizacji misji na rzecz bezpieczeństwa?

Z organizacjami pozarządowymi społeczeństwo międzynarodowe wiąże duże nadzieje na poprawę sytuacji, szczególnie w takich właśnie dziedzinach, jak pomoc humanitarna, ochrona środowiska naturalnego czy ochrona praw człowieka. Ich znaczenie ciągle wzrasta ze względu na liczbę i rozmiar, jaki osiągają, oraz multimilionowy budżet, którym dysponują. Organizacje prowadzą pomoc dla ponad 250 milionów ludzi rokrocznie. Ich ogólnoświatowy, całkowity wkład finansowy wynosi od 9 do 10 bilionów dolarów każdego roku – jest to więcej niż budżet pojedynczego państwa albo międzynarodowej organizacji, takiej jak np. ONZ[26].

Połączone siły zadaniowe lub siły wielonarodowe mogą spotykać się z działalnością organizacji pozarządowych we wszystkich zakątkach świata. Przykładowo w Somalii uczestniczyło ponad 78 organizacji humanitarnych, a w czasie kryzysu w Rwandzie działało ponad 100 organizacji pozarządowych. Ponad 350 takich organizacji współdziała z Amerykańską Agencją Międzynarodowego Rozwoju (USAID).

Współpraca cywilno-wojskowa z organizacjami pozarządowymi w wypadku katastrof i klęsk żywiołowych czy niesienia pomocy humanitarnej jest centralną częścią misji, jaką wypełniają siły wojskowe na rzecz sektora cywilnego. Rola organizacji pozarządowych jest szczególnie ważna w czasie akcji humanitarnych. Organizacje działające jako siły bezstronne zdolne są do skutecznych działań szczególnie tam, gdzie dialog polityczny został przerwany.

3.2.2. Współdziałanie z siłami NATO w rejonach kryzysów międzynarodowych

Cechą charakterystyczną współczesnych działań prowadzonych w celu wzmacniania bezpieczeństwa i utrzymania pokoju w rejonach kryzysu międzynarodowego czy konfliktu zbrojnego jest znaczne zwiększenie liczby uczestników zaangażowanych w ich rozwiązywanie. Obok sił militarnych, najczęściej wielonarodowych połączonych sił zadaniowych, ogromnego znaczenia nabierają działania podejmowane przez innych uczestników procesów pokojowych[27].

---

[26] Zob. UNHCR *Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, UNHCR HQ 1995, s. 9

[27] Zob. A. Skrabacz, *Międzynarodowe organizacje pozarządowe w działaniach połączonych*, ZN AON 2004, nr 1, s. 172–184.

Podstawowe rozróżnienie jakie stosuje się wobec wszystkich uczestników to ich podział na uczestników wojskowych i cywilnych, a wspólną formę działań militarnych i niemilitarnych określa się pojęciem działań połączonych[28]. Tak więc w działaniach połączonych udział biorą wielonarodowe siły zbrojne oraz siły cywilne, w tym organizacje międzynarodowe, organizacje rządowe, organizacje pozarządowe i inne instytucje wyspecjalizowane oraz przedstawiciele władz miejscowych.

W sytuacjach długotrwałych i pogłębiających się kryzysów organizacje pozarządowe są często w terenie przed siłami zbrojnymi, ponieważ to one jako pierwsze rozpoznają symptomy kryzysu lub sytuacji konfliktowej. Siły wojskowe muszą zatem brać pod uwagę działanie organizacji w planowaniu wszelkich operacji militarnych na zagrożonym terenie[29]. Znaczenie organizacji pozarządowych wzrasta z chwilą przejścia od sytuacji konfliktowej do pokonfliktowej, wtedy bowiem znacznie wzrasta znaczenie podmiotów cywilnych, a od sił wojskowych wymaga się działań wspierających. Również gdy siły zbrojne opuszczą już teren, organizacje pozostają tam jeszcze długo, dopóki nie uznają, iż sytuacja się ustabilizowała.

Intensywne zaangażowanie, miejscowe kontakty oraz doświadczenie zdobyte podczas działalności wśród różnych narodów, sprawia, iż organizacje pozarządowe są cennym źródłem informacji o miejscowych i regionalnych rządach oraz postawach ludności cywilnej. Informacje te są niezbędne do skutecznego, efektywnego i sprawnego prowadzenia operacji i działań połączonych.

Zwrócić warto uwagę, że organizacje nie działają wewnątrz wojskowej ani żadnej innej hierarchii. Dlatego relacje między siłami zbrojnymi a NGO są raczej koleżeńskim albo partnerskim związkiem. Zarówno organizacje, jak i siły wojskowe występują raz w roli udzielającego wsparcia, innym razem w roli oczekującego na wsparcie ze strony wojskowego lub pozarządowego partnera.

Jak wygląda to w rzeczywistości? W czasie prowadzenia akcji humanitarnej niektóre organizacje poszukują ochrony sił wojskowych lub potrzebują sprzętu wojskowego (np. samolotów) do dotarcia z pomocą w miejsce przeznaczenia. W wielu sytuacjach logistyka, komunikacja i zapewnienie bezpieczeństwa są tym, czego najbardziej potrzebują organizacje. Inne z kolei organizacje mogą unikać ścisłej współpracy z siłami wojskowymi, preferując autonomiczne działania. Racjonalnym uzasadnieniem takiego postępowania może być obawa o posądzenie przez miejscową ludność, iż są integralną częścią sił

---

[28] Zob. M.A. Obrusiewicz, *Problemy koordynacji i synchronizacji działań połączonych w kryzysie międzynarodowym*, „Myśl Wojskowa" 2001, nr 2, s. 78.

[29] *Operacje połączone*, op. cit., s. 8.2.

zbrojnych, które tym sposobem zamierzają przejąć kontrolę nad okolicą i ludnością. Dlatego należy pamiętać, że misją sił zbrojnych powinno być umożliwienie organizacjom wykonania zadania, a nie zrobienie tego za nie. Muszą zostać podjęte wszelkie możliwe środki w celu zachowania neutralności i bezstronności organizacji pozarządowych[30].

Z kolei dla sił zbrojnych intensywne i rozległe zaangażowanie organizacji pozarządowych w konflikty, doświadczenie oraz ich lokalne kontakty z rozmaitymi narodowościami (nacjami) czynią je cennym źródłem informacji o lokalnych i regionalnych rządach oraz postawach obywateli, co ma ogromne znaczenie dla powodzenia operacji. Działalność organizacji muszą zatem wspomagać dowódcę w ocenie kondycji i sposobie ingerencji w poszczególnych operacjach przywracania pokoju.

Dowódcy wojskowi muszą rozumieć, iż organizacje pozarządowe wypełniają ważne misje i zadania, a tym samym mogą komplikować i utrudniać wypełnianie zadań wojskowych. Dlatego niezbędne staje się wypracowanie porozumień przy wykonywaniu zadań zarówno przez sektor wojskowy, jak i pozarządowy. Sztab połączonych operacji winien organizować spotkania z reprezentantami organizacji pozarządowych w celu definiowania wspólnych celów działania, tak aby wzajemnie się wspierać, a nie umniejszać roli żadnego z uczestniczących w działaniach połączonych. Niezależnie od tego, jakie różnice zdań w sposobie czy możliwości realizacji postawionych zadań pomiędzy siłami wojskowymi a organizacjami pozarządowymi będą zachodziły, to jednak podstawą wszelkiej współpracy jest zawsze cel działania, a ten jest zbieżny dla wszystkich podmiotów biorących udział w działaniach połączonych. Dostrzeżenie wspólnych celów działania jest niezbędne do zjednoczenia wysiłku.

3.2.3. Współudział w tworzeniu narodowych sił rezerwy

W państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych szczególną rolę w tworzeniu potęgi obronnej państwa odgrywają stowarzyszenia rezerwistów. Dlaczego żołnierzom rezerwy przypisuje się tak dużą rolę w kształtowaniu wizerunku obronnego państwa? W odpowiedzi warto przytoczyć określenie premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla, który nazywał rezerwistów „**podwójnymi obywatelami**" (twice a citizen). Każdy bowiem rezerwista odgrywa równocześnie dwie zasadnicze role. Po pierwsze, jest **żołnierzem rezerwy**.

---

[30] MC 411/1 *Polityka wojskowa NATO w zakresie cywilno-wojskowej współpracy*, s. 3.

który aktywnie uczestniczy w działalności środowiska wojskowego, zachowuje ciągłość zainteresowań zawodowych oraz upowszechnia wiedzę o wojsku i sprawach obronnych. Po drugie, jako **obywatel** jest bezpośrednio zaangażowany w życie państwowe i społeczne, a jak wynika z doświadczeń, często pełni w tych środowiskach rolę lidera w sprawach bezpieczeństwa. Dlatego pomimo zakończenia służby wojskowej rezerwiści nadal związani są ze sprawami obronnymi, a ponadto cieszą się dużym autorytetem i szacunkiem w środowiskach lokalnych. Żołnierze rezerwy nie tylko kultywują tradycje macierzystych jednostek, ale także prowadzą szeroką działalność na rzecz przygotowania społeczeństwa do działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Godny podkreślenia jest również fakt, iż w państwach demokracji zachodnich obowiązuje ustawowy przepis określający, że osoba przewidziana na stanowisko państwowe lub samorządowe, na którym będzie musiała zajmować się sprawami obronnymi, musi się legitymować patentem oficera rezerwy lub przejść odpowiednie przeszkolenie wojskowe[31]. Dlatego troska państwa o żołnierzy rezerwy przynosi wymierne korzyści zarówno w sprawach ogólnopaństwowych, jak i obronnych.

Zachodzi zatem pytanie: do jakich przedsięwzięć żołnierze rezerwy mogą być angażowani?

Analiza danych dotyczących narodowych sił rezerwy wskazuje, że w państwach NATO żołnierze rezerwy są angażowani do:

- uzupełniania jednostek biorących udział w operacjach i konfliktach zbrojnych poza granicami kraju, zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego,
- organizowania systemu obrony terytorialnej,
- zabezpieczania funkcjonowania jednostek innych państw NATO,
- tworzenia i uzupełniania jednostek przewidzianych do działań w różnych misjach pokojowych ONZ,
- uzupełniania stanów osobowych w trakcie działań wojennych,
- wykonywania zadań specjalnych podczas klęsk żywiołowych i katastrof[32].

Rezerwiści zrzeszeni są w licznych stowarzyszeniach żołnierskich, które mają na celu ***po pierwsze***, zjednoczyć byłych żołnierzy we wspólnej organizacji, a po drugie, ułatwić kontakty ze służbą czynną oraz pozwolić stymulować działalność rezerwistów. Należy zaznaczyć, iż działalność stowarzyszeń jest finansowana ze środków narodowych resortów obrony. Rola rezerwistów i ich stowarzyszeń w społeczeństwie jest duża, co podkreśla między innymi

---

[31] J. Jackiewicz, *Międzysojusznicza Konfederacja Oficerów Rezerwy i narodowe siły rezerwy państw NATO*, „Informator", Warszawa 2002, s. 147.

[32] Ibidem, s. 40.

J. Jackiewicz, pisząc: *Rezerwiści stanowią więc swego rodzaju ogniwo łączące żołnierzy służby czynnej ze środowiskiem cywilnym* (...). *W państwach zachodnich rezerwiści, którzy po zakończeniu czynnej służby wojskowej są nadal związani ze sferą obronności kraju, cieszą się szczególnym szacunkiem i ogólnym poważaniem. Zrzeszeni w licznych stowarzyszeniach żołnierskich kultywują zarówno tradycje macierzystych jednostek, utrzymując ścisłą więź z miejscowym społeczeństwem, jak i prowadzą szeroko zakrojoną działalność patriotyczno-obronną*[33].

Tradycje zrzeszania się żołnierzy rezerwy sięgają okresu międzywojennego, kiedy to nie tylko powstały narodowe stowarzyszenia rezerwistów, ale także nawiązano kontakty międzynarodowe, między innymi z inicjatywy oficerów rezerwy Francji i Beneluksu. W 1948 r. na I Kongresie w Brukseli utworzono Międzysojuszniczą Konfederację Oficerów Rezerwy (w skrócie CIOR od początkowych liter nazwy organizacji w języku francuskim – Confederation Interalliee des Officiers Reserve)[34], która funkcjonuje do dzisiejszego dnia.

Konfederacja Oficerów Rezerwy jest niezależną międzynarodową organizacją doradczą do spraw rezerwy, skupiającą stowarzyszenia żołnierzy rezerwy państw – członków NATO. Przez sojusz została uznaną w dokumencie MC 248, podpisanym w 1978 r. Z racji tego, iż szkolenie rezerwy jest indywidualną sprawą każdego państwa, CIOR stało się swego rodzaju pośrednikiem między sojuszem a władzami państw członkowskich oraz propagatorem powoływania stowarzyszeń rezerwy w poszczególnych państwach NATO, administrowania nimi, a także wywierania wpływu na motywację, sprawność, operatywność i wzajemne zaufanie. Wszystkie te działania prowadzone są w imię wspólnych interesów obronnych Sojuszu.

Większość państw, zgodnie z koncepcją sił rezerwy przyjętą przez NATO, traktuje rezerwy jako część sił zbrojnych. Narodowe siły rezerwy mogą się składać z wielu kategorii personelu i (lub) jednostek mobilizowanych według potrzeb. Rezerwistą jest mężczyzna (lub kobieta) nie będący w służbie zawodowej, który może być czasowo powołany do jej pełnienia. Może być ochotnikiem, byłym żołnierzem zawodowym lub poborowym. W zależności od narodowej legislacji i sytemu rezerwy może być objęty obowiązkiem służby lub też służyć jako ochotnik[35]. Specjalista w problematyce mobilizacji sił zbrojnych J. Wojnarowski stwierdza, iż w krajach demokracji zachodnich zwykle żołnierz rezerwy, który odbył jakąkolwiek formę przeszkolenia wojskowego, jest zobowiązany do pozostania w rezerwie na przydziale

[33] Ibidem, s. 4.
[34] Ibidem, s. 24.
[35] Ibidem, s. 91.

mobilizacyjnym przez okres od 4 do 10 lat, natomiast ochotniczo, podpisując kontrakt, może służyć do 55 roku życia – oficerowie oraz do 50 roku życia – podoficerowie. W tym czasie zobowiązany jest odbyć w ciągu roku 36 dni ćwiczeń wojskowych, w tym jedno ćwiczenie dwutygodniowe[36].

Aby zachęcić żołnierzy rezerwy do czynnego udziału w pracach na rzecz obronności (albo w jednostce wojskowej, albo w społeczności lokalnej), stosuje się różne czynniki motywujące, które rekompensują trud wysiłków poniesionych przez rezerwistę. Wychodzi się bowiem z założenia, że odwoływanie się tylko do obywatelskiego obowiązku, patriotyzmu i ambicji nie jest dostateczną motywacją dla wszystkich obywateli, a wymierne korzyści zwiększają szansę zaangażowania większej liczby rezerwistów [37].

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt służby żołnierzy rezerwy, tym razem związanym z ich pracą zawodową. Zgodnie z przyjętym w państwach zachodnich standardem rezerwista ma zagwarantowaną pracę zawodową oraz godziwe wynagrodzenie, zwłaszcza w okresie jego dłuższej nieobecności, związanej np. z udziałem w misjach zagranicznych. W wyniku wieloletnich prac przygotowawczych zawarto porozumienia między władzami państwowymi i wojskowymi a pracodawcami w sprawie ochrony pracy zawodowej żołnierzy rezerwy. Ta gwarancja państwowa znacznie zwiększa motywację obywateli do ochotniczej realizacji powszechnego obowiązku obrony.

Równocześnie należy podkreślić, iż wraz z określonymi przywilejami, żołnierze rezerwy zobowiązują się do ponoszenia pewnych trudów bycia rezerwistą. W państwach NATO, jak ocenia J. Jackiewicz, wprowadzono czytelne kryteria oceny zaangażowania i wysiłku oraz egzekwowania obowiązków wojskowych[38]. Odnoszą one się do indywidualnych wyników szkolenia, utrzymywania sprawności fizycznej, stałej dyspozycyjności. W przypadku niedotrzymania zobowiązań rezerwista ponosi skutki dyscyplinarne, finansowe i organizacyjne, łącznie ze skreśleniem z przydziału mobilizacyjnego. Nadawanie przydziałów mobilizacyjnych w większości państw NATO odbywa się na zasadzie kontraktów zawieranych przez zainteresowane strony, które określają wzajemne potrzeby i oczekiwania, co znacznie ułatwia egzekwowanie obustronnych zobowiązań.

---

[36] *Tworzenie i funkcjonowanie w RP narodowych sił rezerwowych w kontekście wypełniania powinności obronnych „Rezerwy – 1". Diagnoza stanu narodowych sił rezerwowych w Polsce i w wybranych państwach*, J. Wojnarowski, AON, Warszawa 2004, s. 33–34.

[37] J. Jackiewicz, *Międzysojusznicza...*, op. cit., s. 149.

[38] J. Jackiewicz, *Znaczenie narodowych sił rezerwy państw NATO dla obronności i bezpieczeństwa*, „Informator" Oddziału Komunikacji Społecznej Departament Wychowania i Promocji Obronności MON, Warszawa 2004, nr 19, s. 47.

Przechodząc do analizy rozwiązań wybranych państw natowskich w zakresie pozyskiwania oraz wykorzystywania żołnierzy rezerwy i ich stowarzyszeń, na wstępie należy poczynić uwagę natury ogólnej, iż utrzymywanie zasobów mobilizacyjnych jest indywidualną sprawą każdego państwa i każde państwo wypracowało w tym zakresie własne rozwiązania.

Przykładowo we **Francji** rezerwa opiera się na systemie ochotniczym, a ochotnicy rekrutują się spośród młodych ludzi ze środowiska cywilnego, którzy chcą być członkami rezerwy sił zbrojnych, zdemobilizowanych żołnierzy, którzy chcą utrzymywać kontakt z armią, oraz byłych żołnierzy służby czynnej, decydujących się na podjęcie pięcioletniego okresu obowiązkowej służby w rezerwie[39].

Natomiast w **Holandii** źródłem pozyskiwania rezerwy są żołnierze, którzy odbyli zasadniczą służbę kontraktową lub zawodową, a także osoby cywilne, tzw. pracownicy cywilni wojska, którzy wyrażają chęć zostania żołnierzem rezerwy, osoby o szczególnych kwalifikacjach przydatnych w wojsku, które wyrażają zgodę pozostania na przydziale mobilizacyjnym w zamian za rekompensatę finansową[40].

Rezerwiści **Republiki Federalnej Niemiec** stanowią integralną część Bundeswehry. Niemcy wychodzą bowiem z założenia, że każdy żołnierzy jest przyszłym rezerwistą i już podczas czynnej służby umacniają więzi między macierzystą jednostką a potencjalnym rezerwistą.[41].

Niemieccy rezerwiści stowarzyszeni są w wielu różnych organizacjach pozarządowych. Najważniejszy jest **Związek Rezerwistów Niemieckiej Bundeswehry**, który wpływa przede wszystkim na motywację żołnierzy rezerwy, poziom wyszkolenia oraz pracy na rzecz obronności. Aby uzyskać szerszy wpływ na żołnierzy rezerwy oraz na politykę państwa prowadzoną w tym obszarze, niemieckie stowarzyszenia założyły **Radę Ochotniczej Pracy Rezerwistów**, skupiającą ponad 10 organizacji rezerwistów. Cele działania Rady obejmują między innymi:

- rozwijanie współdziałania w ramach ochotniczej pracy rezerwistów oraz przedstawianie parlamentowi i rządowi swych potrzeb wynikających z realizacji przydzielonych zadań.
- intensyfikacja współpracy z Bundeswehrą.
- aktywne działanie na rzecz budowy i utrzymania bezpieczeństwa w Europie.
- sprawowanie funkcji łącznika między siłami zbrojnymi a społeczeństwem.

---

[39] J. Jackiewicz, *Międzysojusznicza*..., op. cit., s. 105.
[40] Ibidem, s. 56–57.
[41] Ibidem, s. 122.

– zapewnienie współpracy między organizacjami skupiającymi żołnierzy rezerwy, zarówno w kraju jak i na forum międzynarodowym[42].

Specyficznym przykładem narodowych sił rezerwy jest **Wielka Brytania**, posiadająca zawodowe siły zbrojne. Jak ocenia J. Wojnarowski, ujemną stroną armii zawodowej jest ograniczona liczba gotowych do służby rezerwistów, co ma szczególne znaczenie w sytuacjach kryzysowych. Oficerowie rezerwy pozyskiwani są z dwóch podstawowych źródeł. Część z nich to oficerowie, którzy zakończyli służbę wojskową, ale chcą kontynuować pracę w wojsku w ograniczonym zakresie. Inni to studenci, którzy odbyli przeszkolenie wojskowe na uniwersytetach, lub kandydaci nie będący absolwentami uczelni, pragnący zostać oficerami rezerwy. Szkolenie osób z tych dwóch grup odbywa się w 19 uniwersyteckich Korpusach Szkolenia Oficerów[43]. Warto podkreślić, iż wbrew pozorom zadaniem korpusów szkolenia nie jest szkolenie oficerów, ale podtrzymywanie obecności armii w środowisku akademickim. Anglicy wychodzą bowiem z założenia, że studenci to potencjalni menedżerowie i przywódcy społeczni, którzy w późniejszym życiu zawodowym i społecznym będą tworzyć doskonałe lobby na rzecz sił zbrojnych.

W **Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej** rezerwiści uczestniczą na równych prawach z żołnierzami czynnej służby we wszystkich operacjach innych niż wojna. Dzięki temu zachowują status rezerw użytecznych, czyli takich, które co 5 lat podlegają przeszkoleniu i podtrzymują sprawność żołnierską na zadowalającym poziomie[44].

Najlepszym przykładem wykorzystania amerykańskich żołnierzy rezerwy jest znana na całym świecie Gwardia Narodowa - lotnicza i lądowa oraz Rezerwa Wojsk Lądowych. Głównym zadaniem GN w wymiarze federalnym jest dostarczanie dobrze wyszkolonych i wyposażonych jednostek bojowych zdolnych do szybkiej mobilizacji oraz zapewnienie bojowego wsparcia i zaplecza. Na szczeblu państwa jej zadaniem jest udział odpowiednio wyszkolonych i zdyscyplinowanych sił w działaniach na terytorium kraju lub wykonywanie innych, określonych przez prawo misji.

Uogólniając misje Gwardii Narodowej, można przypisać jej następujące zadania: organizację obrony terytorialnej USA, zarządzanie przestrzenią powietrzną i udział w narodowej obronie przeciwrakietowej, udział w niesieniu pomocy w czasie klęsk i katastrof żywiołowych, zwalczanie skutków awarii przemysłowych, zabezpieczanie porządku wewnętrznego w czasie zamieszek ludności, a także wspieranie działania ośrodków penitencjarnych, udział

---

[42] Ibidem, s. 154.
[43] *Tworzenie...*, op. cit., s. 47.
[44] Ibidem, s. 36.

w zwalczaniu handlu narkotykami oraz wspieranie władz cywilnych w zakresie transportu lądowego i komunikacji powietrzno-lądowej[45].

Warto również zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt działania Gwardii Narodowej, o którym wspominają R. Jakubczak i J. Marczak, pisząc o wojskach obrony terytorialnej: *jedną z podstawowych funkcji brytyjskiej Armii Terytorialnej, czy też Gwardii Narodowej w Stanach Zjednoczonych jest kreowanie i umacnianie „ducha obrony narodowej" wśród lokalnej społeczności*[46].

Reasumując, organizacje pozarządowe są współcześnie partnerem sił zbrojnych, współdziałając w rejonach konfliktów zbrojnych, wykonując zadania na rzecz poszkodowanych społeczności, udzielając wsparcia stronie wojskowej (np. rzecznictwo, przekazywanie informacji), ale również oczekując pomocy od wojska. Szczególną rolę odgrywają w przygotowaniu i utrzymywaniu sprawności żołnierzy rezerwy oraz jednoczeniu środowisk wojskowych oraz wykorzystaniu ich działalności na rzecz wzmacniania potencjału obronnego państw.

3.3. Podstawowe misje organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym wybranych państw

Rozważania zawarte w tym podrozdziale mają na celu określenie podstawowych misji organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie wybranych państw demokratycznych, które wykorzystują potencjał organizacji pozarządowych w sposób wyjątkowym i – co najważniejsze – niezmiernie skuteczny, dlatego analizę rozwiązań narodowych skoncentrowałam na Szwecji i Francji.

Dokonanie pełnej i kompleksowej diagnozy udziału organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie państw demokracji zachodnich nie jest możliwe co najmniej z dwóch względów: po pierwsze, przyjęłam szerokie podejście do problematyki bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie jego podmiotowości, jak i przedmiotowości, po drugie, obszar działalności organizacji pozarządowych znacznie przekracza możliwości analizy wszystkich jej sfer.

Zatem celem podrozdziału jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

---

[45] Ibidem, s. 37.

[46] R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona*..., op. cit., s. 90.

1. W jakich dziedzinach bezpieczeństwa organizacje pozarządowe wykazują największą aktywność?

2. Jak ta aktywność wpływa na tworzenie bezpieczeństwa?

Po analizie literatury przedmiotu, a także wywiadach z ekspertami, których wiedza i doświadczenie było niezmiernie przydatne w poszukiwaniu odpowiedzi na postawione problemy badawcze, przyjęłam w postaci hipotezy roboczej, iż *organizacje pozarządowe wspomagają samoorganizację społeczności na rzecz bezpieczeństwa oraz stanowią wsparcie dla struktur rządowych i samorządowych w obszarze obrony powszechnej, w ochronie ludności i ratownictwie oraz w tworzeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.*

W podejściu metodologicznym zastosowałam analizę przypadków szczególnych, które stanowiły podstawę do sformułowania wniosków dotyczących podstawowych misji organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie.

3.3.1. Współudział organizacji pozarządowych w obronie powszechnej

Badając możliwości udziału organizacji pozarządowych w obronie powszechnej, skupiłam się na analizie rozwiązań szwedzkich. Przykład Szwecji stanowi bowiem bardzo interesujące studium przypadku. Organizacja szwedzkiej obrony totalnej składa się z czterech zasadniczych filarów: *nadrzędnego podsystemu kierowania, obrony militarnej, obrony cywilnej* oraz *obrony ochotniczej*[47]. Z tego względu właśnie Szwecja jest nowatorskim przykładem perfekcyjnego wprost zaangażowania i wykorzystania organizacji pozarządowych do działań na rzecz obrony totalnej.

Jaka jest pozycja organizacji pozarządowych w tym państwie? Szwecja jest krajem liczącym około 9 mln mieszkańców. Konstytucja z 1974 r. gwarantuje prawo do zrzeszania się, ale nie precyzuje samej definicji stowarzyszenia. Prawo cywilne odwołuje się w tej dziedzinie do przyjętego zwyczaju. Praca w organizacjach pozarządowych jest w Szwecji niezmiernie popularna, szacuje się, że ponad 2,6 mln ludzi pracuje jako wolontariusze, a około 80% ludności należy co najmniej do jednej organizacji pozarządowej. Katalog organizacji społecznych jest bardzo szeroki, od organizacji religijnych, abstynenckich, sportowych, konsumenckich, rolniczych, po organizacje obronne oraz „pożytku publicznego"[48].

---

[47] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych...*, op. cit., s. 100.

[48] Dane ze strony internetowej www.zagranica.ngo.pl.

W Szwecji niezmiernie rozbudowany jest system wsparcia finansowego ze strony władzy zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Wsparcie to może przyjąć formę dotacji ogólnej bądź celowej. Szacuje się, że w skali kraju organizacje pozarządowe otrzymują rocznie 5-10 mln koron szwedzkich. Natomiast sami wolontariusze świadczą rocznie usługi o wartości 60-70 mld koron szwedzkich, co dobitnie świadczy o wartości tego sektora w szwedzkim społeczeństwie[49].

Wśród tak licznej rzeszy organizacji, istnieje spora grupa, której działalność ukierunkowana jest na umacnianie obronności państwa. O potencjale tych organizacji świadczy fakt, iż około 600 000 obywateli jest zrzeszonych w różnego rodzaju organizacjach obronnych[50]. Dla zobrazowania potęgi szwedzkich społeczników wystarczy przytoczyć dane liczbowe Szwedzkiego Czerwonego Krzyża: 400 000 członków, z czego 70 000 aktywnie działa na rzecz potrzebujących. Na obszarze kraju istnieje około 2000 lokalnych kół, natomiast w każdym regionie jest jedno biuro okręgowe. Członkowie działają w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, m.in. 7000 na rzecz Gwardii Narodowej, 7000 jako opiekunowie społeczni, 7000 członków udziela pierwszej pomocy medycznej, 1100 pracuje w recepcjach szpitalnych, 900 udziela pierwszej pomocy przez telefon, a 500 osób jest instruktorami[51].

W powodzi takiej liczby organizacji i członków wskazane jest, aby organizacje współpracowały ze sobą oraz ze strukturami rządowymi. W celu unormowania oraz ujednolicenia zasad współpracy w styczniu 1995 r. utworzono wspólny **Komitet Organizacji Obrony Ochotniczej**. Obecnie należy do niego 27 głównych organizacji obronnych o zasięgu regionalnym i ogólnokrajowym[52].

Cele działania komitetu obejmują między innymi:

- pobudzanie zainteresowań totalną koncepcją obrony, wzmacnianie indywidualnego wkładu organizacji ochotniczych na rzecz obronności, propagowanie totalnego systemu obrony z głęboko zakorzenionym wsparciem ze strony organizacji ochotniczych,
- wypracowywanie wspólnych obszarów działania, podejmowanie inicjatyw na rzecz konsolidowania środowisk ochotniczych,
- ułatwianie wzajemnej wymiany informacji pomiędzy organizacjami ochotniczymi,
- reprezentowanie ochotniczych organizacji na forum krajowym i międzynarodowym.

---

[49] Ibidem.

[50] Zob. A. Józefiak, *Szwedzkie ochotnicze organizacje obronne*, „Informator" Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem MON, 1999, nr 10.

[51] Ibidem.

[52] Ibidem.

Wszystkie zrzeszone organizacje są samorządne i niezależne, dlatego co jest bardzo istotne, komitet nie kieruje ich czynnościami, ale koordynuje i wspiera inicjatywy pozarządowe, zachęca do współpracy między organizacjami zarówno pozarządowymi, jak i rządowymi. Natomiast każda organizacja sama planuje swoje zamierzenia oraz sposób ich realizacji, rekrutację oraz ćwiczenia i treningi. Komitet decyduje centralnie jedynie w sytuacjach, gdy trzeba się włączyć do wspólnych akcji na rzecz rozwiązywania niektórych problemów z terenu, tworzy plany oraz projekty ich realizacji. Administracyjna struktura komitetu pokrywa się z niższym szczeblem regionalnym (21 jednostek terytorialnych w skali kraju) i dystryktami obronnymi. Komitet, opracowując główne zadania dla organizacji ochotniczych, współpracuje głównie z gubernatorami oraz zarządami administracji hrabstw, a także lokalnymi zarządami miast i miejscowymi przedstawicielstwami komitetu.

Wśród szwedzkich organizacji pozarządowych działających na rzecz obronności wyróżnia się organizacje kontraktowe, czyli takie, które mają podpisane umowy (kontrakty) z przedstawicielami rządowymi na realizację zadań obronnych, np. z zakresu obrony cywilnej. Organizacje kontraktowe zawierają porozumienie z zainteresowanymi członkami w sprawie pełnienia służby w okresie zwiększonej gotowości na wypadek zagrożenia. Do organizacji kontraktowych zalicza się m.in.: Szwedzki Czerwony Krzyż, Krajową Federację Ochotniczych Korpusów Motocyklowych oraz Szwedzką Niebieską Gwiazdę.

Inną grupę stanowią organizacje niekontraktowe, nie posiadające podpisanych porozumień w sprawie realizacji zadań obronnych, ale faktycznie te zadania wykonujące. Do takich organizacji należą m.in.: Krajowa Federacja Stowarzyszeń Szwedzkich Inżynierów Lotniskowych, Federacja Szkolenia Ochotniczej Kadry Militarnej oraz Stowarzyszenie Oficerów Gwardii Narodowej.

Na terenie Szwecji działają również inne organizacje, jak np. Stowarzyszenie Obrony Narodowej, Centralna Federacją „Ludzie i Obrona" oraz szereg innych, które również aktywnie uczestniczą w szwedzkiej obronie totalnej[53].

Analiza szwedzkich rozwiązań w zakresie włączenia organizacji pozarządowych w system obrony totalnej prowadzi do następujących **wniosków**:

1. Szwedzkie organizacje pozarządowe już w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej dały się poznać jako niezastąpione organizacje pomagające ludności cywilnej w czasie zagrożenia wojennego oraz jako wsparcie dla sił zbrojnych, stanowiąc zaplecze dla wojska oraz wykonując na jego rzecz zadania.

---

[53] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych* ...op. cit., s. 117–120.

2. W czasach powojennych nie tylko nie zapomniano o tych tradycjach, ale ciągle je wzbogacano i udoskonalano, włączając do szwedzkiej obrony totalnej coraz to liczniejsze organizacje.

3. Uregulowania prawne w formie kontraktów podpisywanych z organizacjami pozarządowymi oraz ich członkami, pozwalają zagwarantować obligatoryjność wykonania zadań oraz ich rzetelną i sprawną realizację oraz redukcję kosztów.

4. Dla szwedzkich organizacji nonprofit charakterystyczna jest tzw. przedmiotowość, co oznacza, iż każda z nich zajmuje się jedną, charakterystyczną dla siebie dziedziną bezpieczeństwa. Szwedzki Czerwony Krzyż zajmuje się udzielaniem pomocy ludności poszkodowanej w wyniku katastrof i klęsk żywiołowych, organizacje motocyklowe wyspecjalizowały się w usługach kurierskich oraz kierowaniu wszelkimi pojazdami użytecznymi w czasie wojny, są organizacje lotnicze, radiowe, strzeleckie, sportowe itd.

5. Z każdą organizacją władze państwowe różnych szczebli podpisały stosowne umowy, zapewniając tym samym wykonanie zadań obronnych w tym zakresie.

6. Za każdą z organizacji pozarządowych zaangażowanych w przedsięwzięcia obronne stoją tysiące szwedzkich obywateli, którzy swój czas, zapał i energię angażują do działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Obywatele ci jako żołnierze rezerwy zasilają również armię szwedzką, tworząc jednostki obrony lokalnej, tzw. Ochotnicze Oddziały Obrony Kraju, o ogólnej liczebności około 300 000 żołnierzy. Ponadto w skład sił zbrojnych włącza się 100 000 ochotników – żołnierzy Gwardii Narodowej, którzy przechowują broń i umundurowanie w mieszkaniach[54].

W tak sprawnie funkcjonującym systemie ochotniczym rolą państwa jest właściwe wykorzystanie i ukierunkowanie energii społecznej, tak aby przynosiła jak najwięcej korzyści „ku pożytkowi państwa i narodu".

[54] Zob. R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna*..., op. cit., s. 87.

3.3.2. Współudział organizacji pozarządowych w ochronie ludności i ratownictwie

Analizę udziału organizacji pozarządowych w powszechnej ochronie ludności celowe jest rozpocząć do wyjaśnienia kwestii prawnych w tej materii.

Protokół dodatkowy I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., mówiący w rozdziale VI o **obronie cywilnej**, stał się w większości krajów demokratycznych podstawą do organizowania i realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Uczestniczą w niej obecnie wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej, instytucje państwowe i pozarządowe oraz ogół obywateli. W państwach zachodnich obrona cywilna, której działania prewencyjne i ratownicze są ukierunkowane na **ochronę ludności** i wszelkiego rodzaju dóbr materialnych i niematerialnych przed wszelkimi zagrożeniami, jakie trapią współczesne społeczeństwa, traktowana jest równocześnie jako nieodłączna część wysiłku militarno-obronnego całego państwa o znaczeniu strategicznym. Obrona cywilna bowiem w dużej mierze decyduje o przetrwaniu narodu i państwa zarówno w sytuacji zagrożeń naturalnych, cywilizacyjnych, jak i militarnych.

Współczesna obrona cywilna państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych obejmuje nie tylko wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa międzynarodowego, ale w coraz większym stopniu cały kompleks przedsięwzięć, które realizuje sektor cywilny – zarówno w czasie pokoju, jak i wojny[55]. Zadania te są związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego i indywidualnego, tworzeniem, utrzymywaniem i uzupełnianiem rezerw strategicznych, wsparciem sił zbrojnych (własnych i sojuszniczych), zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i obiektów użyteczności publicznej, a przede wszystkim zapewnieniem ludności cywilnej akceptowanych warunków przeżycia w sytuacji szczególnych zagrożeń.

Praktycznie we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych wdrożono zasadę przyjmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności w sytuacjach kryzysowych przez najniższy szczebel administracji, tj. władze lokalne, które wykonując zadania związane z ochroną ludności korzystają przede wszystkim ze wsparcia ze strony organizacji pozarządowych. Za wykorzystaniem podmiotów pozarządowych przemawiają takie argumenty, jak możliwość objęcia szkoleniem dużych grup ludności, koszty prowadzenia szkoleń oraz zastosowanie różnych form i metod aktywizujących ludność w tym zakresie.

---

[55] Zob. A. Skrabacz, *Cywilna organizacja obrony narodowej*, ZN AON 2004, nr 2, s. 236–252.

W podrozdziale podjęłam próbę uogólnienia doświadczeń udziału organizacji pozarządowych w misji ochrony ludności w poszczególnych państwach demokratycznych, co pozwoli określić rolę podmiotów pozarządowych w tej dziedzinie bezpieczeństwa i wykonywane przez nie zadania, a także poznać zasady współpracy z sektorem rządowym. Specyfika rozwiązań narodowych zadecydowała o tym, że do analizy studium przypadków wybrałam Belgię, Niemcy, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone.

W **Belgii** organem sprawującym ogólne kierownictwo nad systemem obrony cywilnej jest minister spraw wewnętrznych, natomiast za zapewnienie ludności pomocy medycznej w warunkach sytuacji nadzwyczajnych odpowiada minister zdrowia, wspierany przez organizację pozarządową – Belgijski Czerwony Krzyż[56].
Przedsięwzięcia obrony cywilnej realizowane są na trzech poziomach kierowania: centralnym, prowincjonalnym i gminnym.

Na szczeblu centralnym dyrektor generalny administracji OC kieruje formowaniem ruchomych kolumn ratowniczych podporządkowania centralnego oraz organizuje system alarmowania i ochronę ludności w skali kraju.

Na szczeblu prowincjonalnym, który stanowi okręg obrony cywilnej, kierowaniem zajmuje się komisarz, mający do dyspozycji komisję konsultacyjną i zarząd OC. W największych miastach każdej prowincji z ochotników tworzy się ruchome formacje OC, składające się z 40-50 osób. Ich zadaniem jest reagowanie na najwcześniejsze symptomy zagrożenia. W sytuacji nadzwyczajnej do tych formacji może zostać powołanych docelowo 25000 osób.

Na szczeblu gminy obowiązek ogólnego kierowania obroną cywilną spoczywa na burmistrzu, który jest równocześnie przewodniczącym komisji konsultacyjnej w sprawach OC. Bezpośrednio do kierowania realizacją zadań obrony cywilnej wyznaczony jest szef OC i powołany sztab OC gminy. Na szczeblu podrejonów i w gminach liczących powyżej 7000 mieszkańców tworzy się formacje ratownictwa, których podstawowym trzonem są jednostki lokalnej straży pożarnej. W Belgii straż pożarna opiera się przede wszystkim na strażakach ochotnikach, których w skali kraju jest ponad 11 000 (zawodowych 5000). Spośród istniejących ponad 360 oddziałów pożarniczych – 11 jest w pełni zawodowych, 23 posiadają skład mieszany, a około 330 utworzonych jest ze strażaków ochotników.

W miejscowościach tworzy się również **grupy samoobrony** liczące 40-50 osób. Ich zadaniem jest wsparcie profesjonalnych służb w sytuacjach zagrożeń. W razie potrzeby można utworzyć ponad 5000 takich grup.

---

[56] Zob. J. Domański, *Obrona cywilna w Belgii*, „Przegląd OC" 1998, nr 12.

Szczególnego podkreślenia wymaga rozwiązanie problemu szkolenia ludności cywilnej w zakresie obrony cywilnej. Szkolenie to jest prowadzone na specjalnych kursach organizowanych przez organy OC szczebla gminnego oraz organizację Czerwonego Krzyża. Tematem zajęć są przede wszystkim zagadnienia z zakresu pierwszej pomocy przedmedycznej, samoopomocy oraz umiejętności prawidłowego zachowania się w sytuacji skażenia terenu lub zastosowania innej niebezpiecznej substancji. Ze względu na gęstość zaludnienia oraz duże nasycenie zakładami przemysłowymi belgijska obrona cywilna nie zakłada ewakuacji ludności cywilnej na skalę masową, ale opiera się na koncepcji *stay put*, w myśl której zaleca się pozostawanie w sytuacji nadzwyczajnej na miejscu i dostosowanie zajmowanych pomieszczeń do warunków przetrwania. Dlatego podczas szkoleń tak duży nacisk kładzie się na przygotowanie gospodarstw domowych do przetrwania przynajmniej w pierwszych dniach zagrożenia.

Warto również zwrócić uwagę na tryb powoływania do służby w formacjach obrony cywilnej. Uzupełnianie stanów osobowych formacji OC w Belgii odbywa się dwutorowo. Po pierwsze, na zasadzie powołania na okres 2 lat określonego kontyngentu poborowych, przewidzianych do służby wojskowej, ale z różnych względów zwolnionych z tej służby. Po drugie, w trybie zaciągu ochotniczego, do którego mogą przystąpić osoby w wieku od 19 do 50 lat, bez względu na płeć. Osoby ochotniczo wchodzące w skład formacji OC podpisują kontrakty na trzy lata, po czym mogą je przedłużyć na kolejne trzy lata lub więcej.

Obrona cywilna w **Niemczech** stanowi jeden z elementów ogólnego systemu obrony powszechnej[57]. Ogólne kierownictwo oraz koordynowanie wszystkich przedsięwzięć w tym zakresie sprawuje Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wraz z podporządkowanym mu Federalnym Urzędem ds. Obrony Cywilnej.

Częścią składową niemieckiej obrony cywilnej jest ochrona cywilna, zajmująca się wszelkimi sprawami związanymi z zapewnieniem ochrony i obrony ludności cywilnej, zarówno w czasie pokoju jak i wojny (w rozumieniu prawa międzynarodowego). Koordynatorem, który w imieniu kanclerza i ministra spraw wewnętrznych realizuje zadania ochrony ludności jest Federalny Urząd Ochrony Cywilnej[58]. Władze landów zadania z zakresu ochrony ludności mogą scedować na zjednoczenia komunalne lub związki gmin. Należy zaznaczyć, że wszystkie zadania z zakresu obrony i ochrony cywilnej, bez względu na to, kto wykonuje, są finansowane z budżetu federalnego. Zgodnie z ustawą budżetową władze federalne mogą udzielać pełnomocnictwa kompetentnym władzom landów. Wówczas do wydatków i dochо-

[57] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych*..., op. cit., s. 141.
[58] Ibidem, s. 152.

dów mogą mieć zastosowanie przepisy prawne landów o prowadzeniu księgowości przez landy i gminy.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest samoochrona ludności, obejmująca wszystkie przedsięwzięcia podejmowane w celu zapobiegania, łagodzenia oraz likwidacji skutków sytuacji nadzwyczajnych. Społeczeństwo uczestniczy w tych przedsięwzięciach na zasadzie dobrowolności, jednakże ustawa o samoobronie ludności cywilnej z 1966 r. określa ścisłe wymogi w zakresie przeszkolenia i przygotowania ludności w tym zakresie. Szkolenie dorosłych odbywa się według ustalonego programu w miejscach pracy lub w domach mieszkalnych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wraz z władzami landów ustaliło, iż siły ratownicze niezbędne do niesienia pomocy w trakcie klęski lub katastrofy powinny wynosić 1% ludności landu. Dlatego tak duży nacisk położono na szkolenie ratowników. Szacuje się iż Niemcy dysponują liczbą 600 000 ratowników, z czego ponad 200 000 osób jest w pełni zorganizowanych i przeszkolonych przez władze federalne na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych[59].

W prowadzeniu szkolenia obronnego społeczeństwa oraz w sytuacji zagrożeń w Niemczech na dużą skalę wykorzystywane są organizacje pozarządowe. W celu lepszej koordynacji działań organizacje pozarządowe utworzyły Federalny Związek Samoochrony, stanowiący centralne stowarzyszenie o charakterze publicznym, posiadający ponad 400 oddziałów na terenie całego kraju. Związek jest nadzorowany bezpośrednio przez ministra spraw wewnętrznych, a współpracuje z wieloma innymi organizacjami ratowniczymi, humanitarnymi, pomocowymi, takimi jak: Niemiecki Czerwony Krzyż, Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia, Związek Pracowników Samarytan, Maltańskie Towarzystwo Pomocy, Organizacja Pomocy Technicznej oraz Janicka Pomoc przy Wypadkach. Główne zadania Związku to:

– informowanie i wyjaśnianie ludności zagadnień ochrony ludności, przede wszystkim związanych z zagrożeniami wynikającymi z klęsk i katastrof oraz działaniami wojennymi,

– wspieranie gmin i powiatów w procesie szkolenia ludności w zakresie samoochrony,

– wspieranie zakładów pracy w szkoleniu na potrzeby samoochrony[60].

Niektóre organizacje wyspecjalizowały się w prowadzeniu szkolenia z jednego zakresu pomocy, stając się prawdziwymi liderami w tym obszarze. Przykładem jest Niemiecki Czerwony Krzyż prowadzący szkolenia z zakresu pierwszej pomocy w Federalnej Szkole Niemieckiego Czerwonego Krzyża oraz w terenie. Organizacja Pomocy Technicznej natomiast

---

[59] J. Kulik, *Obrona cywilna w Niemczech*, www.obronacywilna.pl/ociżkik/niemcy.htm.

[60] *Narodowe organizacje obrony cywilnej w wybranych państwach* świata. Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2001, s.8–9.

prowadzi szkolenia w zakresie pomocy technicznej przy wszelkiego rodzaju wypadkach drogowych, kolejowych, naprawach awarii sieci elektrycznych, wodnych i gazowych. Kursy i szkolenia prowadzone przez organizacje pozarządowe są finansowane z budżetu federalnego. Na zasadzie dobrowolności uczestniczy w nich rocznie ponad 200 000 osób. Duży zasób wiadomości z zakresu samoochrony realizowany jest np. na kursach prawa jazdy: każdy, kto zadaje egzamin, musi być przeszkolony w tym zakresie.

W **Wielkiej Brytanii** politykę w sprawach obrony cywilnej na szczeblu centralnym kształtuje Minister Spraw Wewnętrznych, wraz z podległym Departamentem Planowania na Wypadek Zagrożeń (The Emergency Planning Division). Departament wspiera władze lokalne w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom, przyznając w tym celu subwencje finansowe, ponieważ w Wielkiej Brytanii przyjęto zasadę, iż główna odpowiedzialność w tym zakresie powinna być scedowana na władze lokalne[61].

Wsparcie ze strony organizacji pozarządowych lub indywidualnych ochotników polega przede wszystkim na udzielaniu konkretnej pomocy w sytuacjach zagrożeń. W tym celu władze lokalne w fazie planowania kryzysowego poszukują wiarygodnych organizacji, które mogą być przydatne w sytuacjach kryzysowych (np. British Red Cross, St. John Ambulance Brigade, The Salvation Army). W fazie następnej typuje się te organizacje, które są w stanie zająć się bardziej specjalistycznymi zadaniami, gdyż posiadają wykwalifikowany personel i sprzęt. Szczególną uwagę należy zwrócić na organizacje, które udzielają pomocy psychologicznej i socjalnej, ponieważ w tych dziedzinach najczęściej i najdłużej tej pomocy potrzeba.

Organizacje, które zostały wytypowane do udziału w reagowaniu kryzysowym muszą spełnić wiele wymogów formalnych, dotyczących m.in. ubezpieczenia ochotników przed przystąpieniem do akcji, oraz określić tryb i procedurę powiadamiania i powoływania do działań ratowniczych, a także codzienne rutynowe kontakty oraz wspólne szkolenia. Koordynacją wszystkich tych działań zajmują się władze lokalne[62].

Geostrategiczne położenie **Stanów Zjednoczonych**, przede wszystkim oddzielenie ogromnymi akwenami wodnymi oraz brak silnych i agresywnych sąsiadów, spowodowało, że zadania obrony cywilnej były ukierunkowane przede wszystkim na ochronę i obronę ludności i terytorium przed bronią masowego rażenia oraz napadem z powietrza[63].

---

[61] *International Civil...*, op. cit., s. 182.
[62] A. Chaja, *Obrona cywilna Wielkiej Brytanii*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/wlkbryt.htm.
[63] M. Dobosz, *Obrona cywilna w Stanach Zjednoczonych*, www.obronacywilna. pl/ocizkik /usaoc.htm.

Sprawami obrony cywilnej w USA kieruje Federalny Urząd Obrony Cywilnej, podległy bezpośrednio Ministerstwu Obrony. Organem nadrzędnym jest Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA), która zajmuje się koordynacją planowania cywilnego na zagrożenia, przygotowaniem i reagowaniem. Agencja ta, działając na szczeblu federalnym, współpracuje blisko z władzami stanowymi i lokalnymi, finansuje programy zarządzania kryzysowego, oferuje poradnictwo techniczne i szkoleniowe[64]. FEMA współpracuje z wieloma podmiotami, m.in. Amerykańskim Czerwonym Krzyżem, w dziale opieka społeczna, obejmującym zapewnienie schronienia, wyżywienia, udzielania pierwszej pomocy po znaczącej katastrofie naturalnej, jest wiodącą agencją, która koordynuje wysiłki wielu departamentów: rolnictwa, handlu, transportu, zdrowia itd.[65]

Specyfika ustroju Stanów Zjednoczonych polegająca na daleko idącej autonomii każdego stanu, posiadającego własną konstytucję, prawo oraz władze, także w zakresie reagowania na zagrożenia nałożyła odpowiedzialność na władze stanowe i lokalne. Wynika to poniekąd z przyjętej jeszcze za czasów prezydentury J. Washingtona zasady tzw. **efektywności rynkowej**, według której państwo powinno skutecznie wypełniać postawione zadania, przy minimalnych kosztach działania i najmniejszym możliwym poziomie ingerencji w życie obywateli. Zgodnie z tą zasadą ogólna odpowiedzialność za kierowanie i kontrolę działań w sytuacjach kryzysowych należy do możliwie najniższego szczebla administracji, który zachowuje zdolność sprostania powstałej sytuacji zagrożenia lub kryzysu. Dlatego wszystkie stany posiadają specjalne agencje do koordynowania planowania gotowości kryzysowej, prowadzenia szkoleń i ćwiczeń oraz koordynowania działań w imieniu gubernatora w razie zaistnienia kryzysu lub innego nadzwyczajnego zagrożenia. Gubernator ma także, poza prezydentem USA, możliwość i prawo uruchomienia Gwardii Narodowej (GN), która ma status stanowy[66].

W społecznościach lokalnych burmistrzowie, kadra kierownicza miast, policji, straży pożarnej, szeryfowie, prokuratorzy, przedstawiciele służby zdrowia są odpowiedzialni, każdy w swoim zakresie, za codzienne przestrzeganie prawa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę zdrowia, ochronę przeciwpożarową oraz zdolność do reagowania w razie zagrożeń. Na szczeblu lokalnym powoływane są tzw. lokalne komitety planowania awaryjnego, które koordynują działania lokalne, współdziałanie poszczególnych służb oraz wzajemną pomoc sąsiednich gmin. Jeżeli zostanie ogłoszony stan klęski żywiołowej lub inny, w lokalnych

---

[64] Z. Rzepka, *Porównanie organizacji zarządzania kryzysowego w wybranych państwach członkowskich NATO*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/usa.html.

[65] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa w III RP*..., op. cit., s. 77–79.

[66] Ibidem, s. 92–93.

szkołach i budynkach użyteczności publicznej tworzy się ad hoc tzw. centra działań awaryjnych, które udzielają informacji oraz wspierają obywateli w tej sytuacji nadzwyczajnej.

Należy również zaznaczyć, iż pierwszym i podstawowym poziomem reagowania na sytuacje nadzwyczajne jest w Stanach Zjednoczonych zawsze pojedynczy obywatel. Powinien on odpowiednio zachować się w danej sytuacji, tak aby w pierwszych dniach zagrożenia pomógł przetrwać sobie i swojej rodzinie. W tym celu FEMA wydała specjalny poradnik dla ludności, którego główną ideą jest zasada: „W pewnym zakresie i przez określony czas obywatel i jego rodzina powinni być w stanie sami zapewnić sobie przetrwanie (nawet do 3 dni)".

Wnioski, które nasuwają się po analizie udziału organizacji pozarządowych w systemach ochrony ludności państw zachodnich, można ująć następująco:

1. Ochrona ludności jest podstawową misją państwa, za którą odpowiada administracja cywilna wespół z podmiotami pozarządowymi.

2. Na szczeblu centralnym z administracją publiczną współpracują organizacje ogólnokrajowe, które wraz z władzą państwową kreują politykę państwa w tym zakresie.

3. Na poziomie lokalnym mieszkańcy tworzą grupy samoobrony, które bezpośrednio zajmują się udzielaniem pomocy w sytuacjach zagrożeń.

4. W państwach demokracji zachodnich szczególny nacisk kładzie się na przygotowanie społeczeństwa do samoobrony w miejscu zamieszkania, wychodząc z założenia, że ewakuacja dużych skupisk ludzkich nie jest możliwa.

5. Pierwszym i podstawowym poziomem reagowania na zagrożenia jest pojedynczy obywatel, od którego oczekuje się umiejętności przetrwania w sytuacji kryzysowej przynajmniej w pierwszych dniach kryzysu. W tym celu prowadzi się szkolenie obronne społeczeństwa, organizowane i finansowane przez władze samorządowe, a wykonywane przez lokalne organizacje pozarządowe.

6. Osoby, które nie przechodzą szkolenia wojskowego, mogą odbyć szkolenie w obronie cywilnej, a następnie zostać etatowym ratownikiem lub wolontariuszem w OC.

7. Cechą społecznych organizacji ratowniczych jest ich federalizacja oraz specjalizacja w określonej dziedzinie bezpieczeństwa, co ułatwia kontakt z instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz jasno określa obszar działania poszczególnych podmiotów pozarządowych.

3.3.3. Współudział organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego są jednym z podstawowych problemów, przed którym stanęły współczesne państwa. Wzrost bezrobocia i ubóstwa, migracje, rozprzestrzenianie się narkotyków, handel bronią i niebezpiecznymi materiałami, a także coraz częściej ludźmi i ich organami, powodują, że zapewnienie bezpieczeństwa w tym obszarze jest sprawą najwyższej wagi. Przykład podejścia do rozwiązania tego problemu we Francji wskazuje, że organizacje pozarządowe mogą być skutecznie wykorzystane również w tym zakresie.

Problem zapewnienia bezpieczeństwa we Francji wzrósł znacznie w ostatnich latach XX wieku w wyniku kilku co najmniej czynników. Duża liczba imigrantów[67], wzrost bezrobocia oraz przestępczości spowodowały, iż zapewnienie bezpieczeństwa uznano za jeden z priorytetów polityki wewnętrznej państwa. Ponieważ wymienione problemy, tj. bezrobocie i przestępczość, dotknęły przede wszystkim młodych ludzi (także innych narodowości), państwo szczególnie w ich stronę skierowało działania mające na celu aktywizację społeczną tych środowisk.

Jedna z pierwszych dotyczyła uregulowania problemu powszechnego obowiązku obrony, któremu podlegają młodzi ludzie. Obowiązek ten, nazwany we Francji służbą narodową, można wypełnić w trzech obszarach[68]:

1) **bezpieczeństwo i obrona**, co oznacza służbę w strażach i służbach różnych resortów, tj. w siłach zbrojnych, straży pożarnej, policji, służbach celnych, a także w służbach ochrony środowiska, służbach leśnych, parkowych i miejskich.

2) **solidarność**, co oznacza pracę na rzecz opieki społecznej, udział w różnych akcjach socjalnych, działalność w organizacjach pozarządowych zajmujących się tą problematyką.

3) **współpraca międzynarodowa i akcje humanitarne** oznaczają udział w pracach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego oraz organizowanie pomocy dla poszkodowanych na całym świecie.

---

[67] Przez francuskie centrum Czerwonego Krzyża w Sangatte w ciągu trzech lat przewinęło się prawie 35 tys. nielegalnych imigrantów, [w:] G. Dobiecki, *Baza ludzi niepotrzebnych*, „Rzeczpospolita" nr 183 z 7.08.2002 r.

[68] Zob. W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001, s.121, a także M. Szlachta, *Reforma sił zbrojnych Francji (1997-2002). Stan obecny, istota, koszty*, ZN AON 1999, nr 2, s. 189–190.

Francuskie prawo przewiduje funkcjonowanie stowarzyszeń w trzech postaciach: stowarzyszeń zarejestrowanych, które posiadają osobowość prawną i prowadzą działalność w sferze społecznej i ekonomicznej; stowarzyszeń niezarejestrowanych, jak np. kościoły oraz niesformalizowane grupy w miejscu zamieszkania, nie posiadających osobowości prawnej; stowarzyszeń użyteczności publicznej, które są również stowarzyszeniami zarejestrowanymi, ale osobowość prawną uzyskują na mocy decyzji francuskiej Rady Państwa. Celem działania tych ostatnich jest realizacja zadań z zakresu pożytku społecznego i dlatego są uprzywilejowane – w porównaniu z innymi organizacjami – pod względem uprawnień podatkowych.

Szacuje się, iż obecnie istnieje blisko 730 000 stowarzyszeń, chociaż nie jest to liczba do końca pewna, ponieważ stowarzyszenia nie muszą zawiadamiać o swoim rozwiązaniu. Według danych z 1999 r. 80% Francuzów zaangażowanych jest w życie stowarzyszeniowe w różnym stopniu, a liczba zakładanych stowarzyszeń przekroczyła 60 000 w ciągu ostatnich lat (w latach 70. wynosiła tylko 25 000)[69].

W latach powojennych Francja była klasycznym przykładem kraju, w którym państwo wzięło na siebie wszystkie obowiązki w zakresie zaspakajania potrzeb społecznych. Organizacje nie związane z rządem nie odgrywały znaczącej roli w działalności państwa. Dopiero w latach 60. i 70. nastąpiło odrodzenie organizacji nonprofit, a od początku lat 80. wraz z procesem decentralizacji państwa zdecydowanie wzrosło zainteresowanie rządu francuskiego udziałem organizacji pozarządowych w realizacji usług społecznych. Ogromne znaczenie dla normalizacji stosunków między państwem a trzecim sektorem miały dwie ustawy: o prawach i gwarancjach dla osób niepełnosprawnych (1975) oraz o dochodzie minimalnym zapewniającym integrację społeczną osobom, które nie uzyskują żadnych innych świadczeń z tytułu bezrobocia (1988). Na mocy tych ustaw organizacje pozarządowe zostały upoważnione, obok władzy lokalnej i instytucji publicznych, do realizacji zadań publicznych[70].

Największą aktywność francuski trzeci sektor przejawia przede wszystkim w dziedzinie edukacji, kultury i rekreacji, zdrowia oraz usług socjalnych. Około 90% pracowników tych organizacji jest zatrudnionych w wymienionych dziedzinach, najczęściej w usługach socjalnych i edukacji[71].

---

[69] G. Alhadeff, przewodniczący Platformy Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych. *Dialog obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, Bruksela 1999, s. 91.

[70] Ibidem.

[71] E. Leś, *Organizacje społeczne...*, op. cit., s. 90.

Organizacje pozarządowe cieszą się stałym poparciem i zaufaniem Francuzów, którzy wymieniają je na drugim miejscu - po samorządzie lokalnym, jako sektorze najbardziej kompetentnym w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Państwo francuskie zwróciło się do ludzi młodych ze szczególną propozycją zawierania tzw. lokalnych umów w sprawie bezpieczeństwa (zasady zawierania umowy zostały uregulowane w 1997 r.). Umowy są ważnym narzędziem polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, coraz szerzej wykorzystywanym w praktyce społecznej. Sygnatariuszami umów są partnerzy społeczni, reprezentujący różne dziedziny życia, usytuowani na różnych szczeblach odpowiedzialności. Odpowiadają oni za bezpieczeństwo wewnętrzne na obszarze i w zakresie określonym w umowie, ściśle współpracując z innymi sygnatariuszami umowy. Zawarcie umowy lokalnej nie tylko wzmacnia więzi społeczne, ale poprawia przepływ informacji ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa na danym terenie.

Zasady i warunki zawarcia umowy w sprawie bezpieczeństwa zostały określone w okólniku z 28 października 1997 r. dotyczącym lokalnych umów w sprawie bezpieczeństwa. Zgodnie z tym okólnikiem do walki z przestępczością i zagrożeniami, szczególnie w niektórych obszarach wielkomiejskich, zwerbowano znaczną liczbę młodych ludzi, zatrudniając ich jako asystentów ds. bezpieczeństwa (ADS) oraz terenowych asystentów socjalnych. Lokalna umowa w sprawie bezpieczeństwa jest podstawą współpracy partnerów społecznych, jej zawarcie sprzyja wymianie doświadczeń i informacji, zaangażowaniu społeczności lokalnej w sprawy ochrony bezpieczeństwa oraz lepszemu zaspokojeniu lokalnych potrzeb[72].

Asystenci ds. bezpieczeństwa są zatrudniani na umowę zgodnie z określonymi przepisami prawa publicznego na okres do 5 lat, a organizacyjnie są przyporządkowani do służb policyjnych. Zakres zadań ADS pokrywa się z zakresem zadań funkcjonariuszy policji lokalnej, nie obejmuje jednak zadań policji kryminalnej, ani zadań sił porządkowych. Asystenci uczestniczą w działaniach prowadzonych przez policję lokalną w rejonach najbardziej narażonych na zakłócanie porządku, szczególnie w związku z imprezami masowymi i manifestacjami. Wraz z funkcjonariuszami policji lokalnej wykonują zadania wymagające ścisłego kontaktu z mieszkańcami, pomagają społecznościom imigrantów w integracji społecznej, pilnują spokoju i bezpieczeństwa w dzielnicach mieszkaniowych. Są umundurowani, mogą również nosić broń[73].

---

[72] I. Budzyńska, *Lokalne umowy w sprawie bezpieczeństwa we Francji*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999, s. 1.

[73] Ibidem, s. 2.

Zadaniem **terenowych asystentów społecznych** (ALMS) jest pomaganie policji i żandarmerii w eliminowaniu napięć stanowiących lokalne źródło zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Wykonują jedynie zadania prewencyjne, pozbawione elementów przymusu. Nie są uzbrojeni, a przy realizacji niektórych zadań muszą nosić znaki rozpoznawcze. Zadania terenowych asystentów społecznych mogą dotyczyć różnych populacji: osób niepełnoletnich, bezdomnych, bez stałego miejsca pobytu, społeczności imigrantów; mogą mieć formę dyżurów przy telefonach interwencyjnych bądź formę pomocy interesantom w korzystaniu z usług różnych instytucji.

Podsumowując rozważania zawarte w tym podrozdziale, pragnę jeszcze raz podkreślić, iż organizacje pozarządowe są włączane w te obszary bezpieczeństwa, które wymagają bezpośredniej współpracy ze społeczeństwem, a której władze państwowe ze względu na ograniczone możliwości nie mogą realizować. Organizacje pozarządowe są naturalnym partnerem administracji samorządowej, która odpowiada bezpośrednio za takie obszary funkcjonowania państwa, jak ochrona ludności, bezpieczeństwo i porządek publiczny, obrona powszechna, pomoc społeczna. Angażowanie podmiotów społecznych w te dziedziny bezpieczeństwa wynika również z predyspozycji i potencjału, jakim dysponują, np. możliwości dotarcia do dużej części społeczeństwa oraz niekonwencjonalnych metod działania (zał. 8).

3.4. Wnioski

Analiza doświadczeń państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych w zakresie angażowania organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa stanowi podstawę do sformułowania następujących wniosków:

1. Międzynarodowe organizacje pozarządowe są trwałym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, a funkcje i zadania które wykonują sprawiają, iż opinia międzynarodowa musi liczyć się z ich działalnością.

2. Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej są silnie sfederalizowane, co ułatwia kontakty z instytucjami rządowymi oraz realizowanie zadań społecznych.

3. Cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych działających w państwach UE jest podział zadań i specjalizowanie się w konkretnych usługach społecznych.

4. Organizacje ogólnokrajowe wspólnie z instytucjami rządowymi kreują politykę i strategię państwa we wszystkich obszarach jego funkcjonowania, na szczeblu samorządowym natomiast działa sieć organizacji lokalnych, które zajmują się realizacją konkretnych zadań.

5. Analiza doświadczeń państw demokracji zachodnich wskazuje, że organizacje pozarządowe mogą zostać włączone szczególnie w działania na rzecz obrony powszechnej, ochrony ludności i ratownictwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

6. Organizacje o charakterze obronnym charakteryzują się wprost perfekcyjnym zaangażowaniem społeczeństwa w działania na rzecz obrony powszechnej, w której każdy obywatel ma swoje zadanie do wykonania.

7. Organizacje pozarządowe są liczącym się partnerem dla sił zbrojnych, zwłaszcza w wykonywaniu wspólnych misji nieorężnych. Znajduje to wyraz w zapisach Koncepcji strategicznej Sojuszu z 1999 r. oraz innych dokumentach wykonawczych.

8. W utrzymywaniu sprawności żołnierzy rezerwy szczególnie pomocne są organizacje pozarządowe skupiające rezerwistów, ponieważ mają one możliwość jednoczenia środowisk wojskowych oraz angażowania ich w różne obszary bezpieczeństwa.

4. ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W POLSCE – TRADYCJE I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Odrodzenie się w 1918 r. państwa polskiego po 123 latach nieistnienia na mapie Europy było fenomenem w skali świata. Doniosłość tego zjawiska potęgował fakt, iż Polakom wolności nikt nie podarował, ani nikt za nich nie wywalczył. Na jej odzyskanie, a potem utrzymanie pracowało ciężko kilka pokoleń Polaków, poświęcając często swoje życie, majątek, osobistą wolność. Źródłem potężnej siły, dążącej do wskrzeszenia państwa był naród polski, rozdzielony pośród trzech zaborców, ale przez to odczuwający irracjonalną wprost więź emocjonalną, scementowaną wspólnym celem.

Dążenie społeczeństwa do odbudowy swego państwa współczesna politologia określa jako **państwowotwórczą rolę narodu**[1], ale potęgę drzemiącej w ludziach siły dostrzegł już znacznie wcześniej strateg wszech czasów K. von Clausewitz, który analizując przebieg rewolucji francuskiej, stwierdził, że za sukcesem Napoleona stała wyzwolona energia ludu Francji, której nikt nie zdołał przezwyciężyć[2].

Historia nowoczesnych wojen potwierdziła tezę K. v. Clausewitza wielokrotnie. Przykładów dostarczają zarówno doświadczenia polskie, jak i fińskie. Wódz naczelny, obrońca Finlandii przed miażdżącą przewagą wojsk radzieckich, marszałek C.G. Mannerheim nie tylko potwierdził tezę Clausewitza, ale wręcz wyraził przekonanie, że naród swą wolą walki może odżegnać pojawiające się niebezpieczeństwo utraty wolności: *W ostatnich dwóch wojnach Finowie przekonali się, że nawet mały, ale zjednoczony naród może wykazać się niezwykłą siłą bojową, a tym samym odwrócić szykowane mu przez los najgorsze doświadczenia*[3].

Jeszcze wyraźniej ujął to premier W. Churchill, przywódca społeczeństwa brytyjskiego: *żadna polityka zagraniczna nie może być skuteczna, jeśli nie stoi za nią dostateczna siła i gotowość narodu do poświęceń potrzebnych do jej wytworzenia*[4].

W czasach współczesnych znaczenie siły społeczeństwa doskonale odzwierciedla teza zawarta w polityce bezpieczeństwa USA: mobilizacja społeczeństwa jest równie ważna jak mobilizacja sił zbrojnych[5].

---

[1] Zob. E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 18.

[2] T. von Ghyczy i in., *Clausewitz o strategii*, Warszawa 2002, s. 33.

[3] C.G. Mannerheim, *Wspomnienia*, Gdynia 1996, s. 394.

[4] Cyt. za: J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995, s. 121.

[5] Ibidem, s. 123.

W kontekście powyższego udzieliłam odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jakie obszary bezpieczeństwa narodowego angażowały się podmioty społeczne walcząc o wolność i jej utrzymanie?

2. Na czym polegała siła polskiego społeczeństwa, które było zdolne do odbudowy państwa polskiego i utrzymania jego niepodległości?

3. Jak współcześnie wygląda potencjał organizacji pozarządowych?

4. W jakich dziedzinach bezpieczeństwa organizacje wykazują największą aktywność?

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane problemy badawcze, zastosowałam **analizę** i **syntezę** doświadczeń historycznych oraz współczesnych. Metody te wybrałam co najmniej z trzech powodów:

1. Są właściwe zarówno dla strategii wojskowej, jak i dla nauki o państwie, politologii oraz nauk społecznych.

2. Analiza doświadczeń historycznych prowadzi do ich syntezy, czyli do wyodrębnienia pewnych ogólnych zasad, które zachowują ważność bez względu na epokę historyczną oraz rozwój techniczny[6].

3. Historia jest uniwersalnym doświadczeniem, pod warunkiem, że w wielu przypadkach, w różnych epokach i warunkach dana przyczyna pociąga za sobą dany skutek. Wtedy uzyskujemy podstawę do traktowania tej przyczyny za nieodłączną część teorii wojennej[7].

Konsekwencją przyjętej metodologii jest układ rozdziału. Część pierwsza uogólnia wnioski wynikające z naszych tradycji samoorganizowania się, natomiast część druga odnosi się do współczesnego rozwoju i działalności organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa.

4.1. Wkład organizacji pozarządowych w bezpieczeństwo narodowe w przeszłości

Naród polski ma szczególne doświadczenia w zakresie ochrony i obrony swej niepodległości i suwerenności oraz walki o odzyskanie bytu narodowego i państwowego. Historia Polski to pasmo ciągłych walk o biologiczne, kulturowe, narodowe i państwowe przetrwanie każdego niemal pokolenia.

---

[6] Zob. F. Skibiński, *Rozważania...*, op. cit., s. 391.

[7] Zob. B.H. Liddell Hart, *Strategia: działania pośrednie*, Warszawa 1958, s. 4–5.

W dziele walk o odzyskanie, a potem utrzymanie niepodległości i suwerenności państwa szczególną rolę odegrały organizacje pozarządowe. Sama ich geneza wskazuje, iż powstają i funkcjonują tam, gdzie istnieją obszary niezaspokojonych potrzeb społecznych, których państwo nie jest w stanie samo zagospodarować. Analiza doświadczeń historycznych wskazuje, iż w dziejach Polski wiele było okresów, gdy państwo ze względu na różne okoliczności nie mogło się wywiązać ze swoich obowiązków względem obywateli. Co więcej, w sytuacji gdy z mapy Europy Polska znikła jako suwerenny kraj, to właśnie organizacje pozarządowe przejęły wiele obowiązków państwa na rzecz ochrony ludności, pielęgnowania wartości narodowych oraz wiary w odzyskanie niepodległości.

Możliwość działania w organizacjach społecznych była często jedyną formą ekspresji narodowej Polaków. Wszelkie inne próby angażowania się w życie polityczne czy społeczne były starannie przez zaborców i okupantów udaremniane. Aktywność społeczna była ukierunkowana na wiele różnych dziedzin życia, praktycznie wszędzie tam, gdzie istniała taka potrzeba. Dlatego dążenie niepodległościowe splatały się z celami filantropijnymi, a nierzadko również z działaniami charytatywnymi i oświatowymi.

Bogactwo doświadczeń nagromadzonych w ciągu ponadtysiącletniej historii narodu polskiego, zwłaszcza w czasach zaborów, II Rzeczypospolitej, okupacji hitlerowskiej oraz w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej upoważnia do podjęcia próby pewnego **uogólnienia misji**, jaką realizowały organizacje społeczne w każdym z wyróżnionych okresów.

Okres zaborów to nieustanna walka o odzyskanie niepodległości wyrażająca się w funkcjonowaniu samorzutnie tworzonych organizacji samopomocowych, charytatywnych, dobroczynnych, opiekuńczych, czy wprost narodowowyzwoleńczych. Po trzecim i ostatnim rozbiorze organizacje społeczne podjęły niemal od razu działania niepodległościowe, czego wyrazem były między innymi powstania narodowe. Kolejne klęski umacniały wprost irracjonalną wiarę w zwycięstwo, a siłą napędową stawały się liczne organizacje, które legalnie lub w konspiracji walczyły o przetrwanie narodu i odbudowę państwa.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r., utworzenie polskiego rządu oraz władz terenowych zwieńczyło trud pracy tysięcy społeczników. Ale równocześnie należy zwrócić uwagę na jeden znamienny fakt w procesie kształtowania się polskiej samoorganizacji społecznej. Odbudowa państwa polskiego ostudziła zapał do organizowania się, a dla wielu podmiotów społecznych stała się wręcz sygnałem do zaprzestania swojej działalności. Jak pisał S. Żeromski: *Wielka ofiarność publiczna na cele społeczne, oświatowe, naukowe, kulturalne, nie mówiąc ani słowa o artystycznych, prawie ustała. Wszyscy w tym nowym pań-*

stwie oglądają się na rząd (...), *wszystkiego żądają od rządu i wszystką odpowiedzialność za wszystko, co się tylko da pomyśleć, na rząd składają*[8].

Tymczasem młode państwo nie było w stanie samo, bez wsparcia struktur społecznych, przezwyciężyć narastających trudności narodowościowych, kryzysu gospodarczego oraz najważniejszego – wzrastającego zagrożenia militarnego. Dlatego w okresie II RP, wraz ze wzrostem napięcia na arenie międzynarodowej, obserwujemy wprost fenomenalny wzrost zaangażowania się organizacji społecznych, wywodzących się z różnych środowisk zawodowych i społecznych, w działania na rzecz przygotowania społeczeństwa do obrony, wsparcia materialnego i moralnego sił zbrojnych oraz szkolenia poborowych na potrzeby armii.

Podmioty społeczne pełniły rolę uzupełniającą wobec działań administracji rządowej i samorządowej. Samoorganizacji społecznej sprzyjały przepisy prawa, które jasno określały zadania podmiotów społecznych, a organom administracji państwowej nakazywały popierać inicjatywy społeczne oraz pełnić rolę koordynatora działalności społecznej (o tym szerzej w dalszej części podrozdziału).

Postawa ta i współdziałanie zaowocowały w **czasie II wojny światowej** ogromnym zaangażowaniem społeczeństwa polskiego w walkę z okupantem hitlerowskim i sowieckim, organizacją państwa podziemnego oraz rozwinięciem ruchu oporu na skalę niespotykaną w Europie. Samoobronnie zorganizowane społeczeństwo walczyło o przetrwanie biologiczne, wychowanie i edukację dzieci i młodzieży oraz ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego.

W **Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej** państwo przejęło kontrolę nad życiem społecznym i gospodarczym, pozbawiający tym samym możliwości działania organizacji społecznych. Wiele podmiotów społecznych przestało funkcjonować, ich majątek został uwłaszczony lub przekazany innym organizacjom społecznym. Intencją władz było również scalanie pokrewnych stowarzyszeń w jedną organizację, co ułatwiało kontrolę oraz obsadzanie kluczowych stanowisk osobami zaufanymi. Tak było w przypadku organizacji kombatanckich, z których utworzono w 1949 r. jedną organizację ZBOWiD, a także w przypadku Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego i Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego, z których utworzono w 1950 r. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze[9]. Organizacje posiadające akceptację rządu były od niego uzależnione finansowo, często realizowały cele państwa komunistycznego oraz legitymizowały je przez masowe czyny społeczne oraz wymuszone członkostwo.

---

[8] S. Żeromski, *Dzienniki*, t. III: 1888–1891, Warszawa 1956, s. 80.

[9] E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 100–102.

Rozczarowanie systemem komunistycznym – jak stwierdza polska socjolog E. Leś, badając samoorganizację społeczeństwa polskiego na przestrzeni wieków – doprowadziło stopniowo w latach 70. i 80. do powstania „drugiego" społeczeństwa, czasem określanego także mianem społeczeństwa „alternatywnego" czy „paralelnego", którego wyrazem były samorzutne i nieformalne inicjatywy obywatelskie w sferze społecznej, ekonomicznej i politycznej[10]. Część organizacji rozpoczęła działalność w konspiracji, podobnie jak za czasów zaborów i okupacji, tworząc tzw. małe kręgi wolności.

Dokonana analiza historyczna pozwoliła zarysować działalność organizacji pozarządowych w ujęciu ogólnym w poszczególnych okresach funkcjonowania państwa i narodu.

Dla potrzeb dalszych rozważań celowe jest zastosowanie podejścia przedmiotowego, służącego wyodrębnieniu dziedzin, w których aktywność organizacji pozarządowych była największa i przynosiła największe efekty. Dla szerokiego, ale uporządkowanego opisu doświadczeń polskich organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie, po wnikliwej analizie dostępnych dokumentów i literatury, podjęłam próbę wyróżnienia **obszarów** największej aktywności organizacji pozarządowych. Do nich zaliczyłam:

– działania na rzecz odzyskania i utrzymania niepodległości,

– działania w obronie najistotniejszych wartości narodowych,

– wsparcie Wojska Polskiego,

– patriotyczne i obronne przygotowanie społeczeństwa,

– przygotowanie młodzieży (przed- i poborowej) do służby wojskowej,

– działania pomocnicze organizacji kobiecych.

Równocześnie pragnę podkreślić, iż wiele obszarów aktywności organizacji jest wzajemnie zależnych, a wśród licznej rzeszy podmiotów społecznych trudno jest wyodrębnić takie, których działalność ograniczała się tylko do jednego konkretnego obszaru. Zwłaszcza w okresie braku własnej państwowości, organizacje społeczne działały albo w konspiracji, albo też prowadziły podwójną działalność: oficjalną związaną z pomocą charytatywną oraz nielegalną, polegającą najczęściej na walce o wolność i niepodległość.

---

[10] E. Leś, *Organizacje obywatelskie...*, op. cit., s. 9.

4.1.1. Walka o odzyskanie i utrzymanie niepodległości

Utrata niepodległości stała się dla narodu polskiego silnym bodźcem do podjęcia działań samoorganizacyjnych[11]. System działania wielu organizacji polegał na prowadzeniu oficjalnej działalności charytatywnej, na którą zgodę wyrażały władze oficjalne, wraz z konspiracyjną walką o niepodległość. Jak podaje E. Leś: *Towarzystwa społeczne i gospodarcze stanowiły instrumenty oporu politycznego oraz ekonomicznego i społecznego rozwoju, tworząc struktury paralelne do instytucji publicznych państw zaborczych*[12].

W okresie II Rzeczypospolitej na hasło „Ojczyzna w niebezpieczeństwie" samorzutnie zaczęły powstawać lokalne komitety obrony państwa lub komitety obrony narodowej[13]. Jednym z pierwszych był Komitet Obrony Państwa na Powiat Gorlicki (1920 r.) oraz Obywatelski Komitet Obrony Państwa na Powiat Sokołowski (1920 r.). Takie inicjatywy rozprzestrzeniły się wkrótce na cały kraj. Natomiast w Warszawie, która była swoistym centrum obrony państwa, z inicjatywy Sejmu Ustawodawczego, rządu oraz przedstawicieli 216 organizacji społecznych powołano Obywatelski Komitet Wykonawczy Obrony Państwa z prezesem gen. broni J. Hallerem na czele. Celem organizacji było przede wszystkim organizowanie pomocy społeczeństwa dla władz przy formowaniu Armii Ochotniczej, współdziałanie przy zaopatrywaniu wojsk we wszystkie niezbędne środki gospodarcze oraz skoordynowanie działalności wszystkich instytucji społecznych działających w celu obrony państwa[14].

Szczególnym przejawem zaangażowania i ofiarności społeczeństwa na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa oraz dozbrojenia armii były zbiórki społeczne na Fundusz Obrony Narodowej oraz Pożyczkę Obrony Przeciwlotniczej. Fundusz Obrony Narodowej, powołany przez prezydenta I. Mościckiego na mocy dekretu z 9 kwietnia 1936 r. miał na celu gromadzenie środków finansowych pochodzących ze sprzedaży majątku armii oraz darów społeczeństwa i instytucji[15]. Kierownictwo wojska liczyło, iż w ten sposób uda się zebrać około 50 mln złotych. Natomiast rzeczywistość w znacznym stopniu przekroczyła te szacunki i to głównie właśnie za sprawą społeczeństwa. W ciągu całego okresu trwania akcji ofiarowano 170 mln złotych w gotówce i wprost niemożliwą do oszacowania liczbę papierów warto-

---

[11] E. Leś, *Zarys*..., op. cit., s. 50.

[12] Ibidem.

[13] Zob. J. Szczepański, *Społeczeństwo Polski w walce z najazdem bolszewickim 1920 roku*, Warszawa–Pułtusk 2000, s. 190.

[14] Ibidem, s. 192.

[15] I. Pyszora, *Wpływ akcji FON na kształtowanie się nastrojów patriotycznych młodzieży województwa pomorskiego*, [w:] *Organizacje paramilitarne*..., op. cit., s. 163.

ściowych oraz darów rzeczowych w postaci wyrobów ze złota i srebra oraz innych pamiątek i kosztowności[16].

Zdolność społeczeństwa polskiego do organizowania się na rzecz bezpieczeństwa, czyli jak określił trafnie T. Strzembosz – trening obywatelki zaowocowała pojawieniem się w pierwszych latach II wojny światowej bardzo licznych, żywiołowo powstałych organizacji konspiracyjnych, gotowych do walki z niemieckim i sowieckim najeźdźcą[17]. Armia Krajowa oraz jej poprzedniczki Służba Zwycięstwu Polsce oraz Związek Walki Zbrojnej były traktowane jak wojsko, ale wyrosły na bazie wielu organizacji społecznych (około 50), wśród których były takie, jak: Załogi Powstania Narodowego, Tajna Armia Polska, czy Obrońcy Wolności[18]. Do tego dochodziła, jak wspomina dowódca AK gen. T. Bór-Komorowski, liczba *setek tysięcy naszych czynnych sympatyków, którzy współpracowali z Armią Krajową, ukrywali żołnierzy w czasie akcji, karmili ich i ubierali, dawali schronienie partyzantom, dostarczali nam wiadomości i służyli pomocą w każdej potrzebie*[19]. Długie lata wojny i okupacji powodowały, iż organizacją pomocniczą AK byli wszyscy Polacy[20].

4.1.2. Obrona istotnych wartości narodowych

Każdy naród do swobodnego istnienia i rozwoju potrzebuje wielu komponentów, wśród których dwa odgrywają decydującą rolę. Pierwszy nazywany komponentem przedmiotowym obejmuje wspólne terytorium zamieszkania, wspólne pochodzenie oraz wspólnotę egzystencjalno-ekonomiczną. Do drugiego komponentu – podmiotowego zaliczamy tożsamość narodową, wspólne doświadczenia historyczne, kulturę, oświatę, język, dziedzictwo narodowe, często religię[21].

W czasach braku własnej państwowości najbardziej zagrożone były właśnie elementy podmiotowe, w których obronie, wobec braku instytucji państwowych, mogło stanąć tylko zorganizowane samoobronnie społeczeństwo. Działania podejmowane były przede wszystkim

---

[16] K. Pindel, *Przygotowanie obronne w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. J. Kunikowski, Warszawa 2001, s. 29–30.

[17] T. Lis, *Co z tą Polską*, Warszawa 2003, s. 73.

[18] P. M. Lisiewicz, *Plan burza*, Warszawa 1990, s. 60.

[19] T. Bór-Komorowski, *Armia podziemna*, Warszawa 1994, s. 165.

[20] Ibidem.

[21] A. Skrabacz, *Świadomość narodowa i jej znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i narodu*, [w:] „Vademecum Dydaktyczno-Wychowawcze" 2002, nr 8, s. 267.

w zakresie zachowania tożsamości narodowej, oświaty, edukacji i wychowania oraz ochrony kultury i dziedzictwa narodowego.

Tożsamość narodowa jest tym czynnikiem, który pozwala identyfikować się z danym narodem, skupia ludność wokół wspólnych wartości, idei, symboli, niezbędnych dla konstytuowania się narodu. Na tożsamość narodową decydujący wpływ ma przede wszystkim kultura i tradycja narodu. Dlatego zaborcy czy okupanci stawiali sobie jako pierwszoplanowe zadanie zniszczenie i zubożenie dorobku kulturowego wszystkich pokoleń Polaków. Najeźdźcy rozumieli, iż właśnie kultura oraz oświata gwarantuje zachowanie polskości, jest siłą, która pozwoli na przeciwstawianie się mocy oręża i doprowadzi do odrodzenia niepodległej ojczyzny. Reakcją narodu polskiego na rusyfikację i germanizację było tworzenie **tajnego, zakonspirowanego nauczania**, które miało uchronić naród przed całkowitym wynarodowieniem. Tajne nauczanie na ziemiach polskich było zjawiskiem wyjątkowym. Praktycznie żadne inne państwo nie stworzyło tak rozbudowanego systemu tajnej edukacji jak Polska. Działalność pedagogiczna dziesiątek tysięcy nauczycieli wszystkich typów i szczebli szkolnictwa na terenie całej Polski była ewenementem w skali Europy[22].

Jedną z pierwszych organizacji, która podjęła walkę o nauczanie młodzieży i dzieci, był Związek Nauczycielstwa Polskiego, który w warunkach okupacji przeszedł do działalności konspiracyjnej i przyjął nazwę „Tajna Organizacja Nauczycielska". Aktywną działalność prowadziły również organizacje samopomocy nauczycieli, przykładowo Międzystowarzyszeniowe Komisje Porozumiewawcze Organizacji i Stowarzyszeń Nauczycielskich.

Istotnym zadaniem społeczeństwa polskiego było gromadzenie i przechowywanie wszelkich dokumentów, zbiorów muzealnych, dzieł sztuki, książek – tego wszystkiego, co świadczyło o polskim dziedzictwie kulturowym, a co było przez okupantów szczególnie niszczone i dewastowane. Ogromną rolę w ratowaniu polskich zbiorów odegrały konspiracyjne związki księgarzy. Konspiracyjny kolportaż wydawnictw przedwojennych, zapomogi i paczki żywnościowe, pomoc dla twórców w postaci zawierania umów autorskich na dzieła zaplanowane po wojnie – to tylko niektóre formy działalności konspiracyjnej księgarzy[23].

---

[22] J. Krasuski, *Tajne szkolnictwo polskie w okresie okupacji hitlerowskiej 1939-1945*, PWN, Warszawa 1977, s. 6.

[23] E. Leś, *Zarys...*, op. cit., s. 96.

4.1.3. Wsparcie Wojska Polskiego

Wzajemne zależności między wojskiem i społeczeństwem najlepiej oddają słowa gen. W. Stachiewicza (szefa Sztabu Głównego w latach 1935–1939): *Jak społeczeństwo bez wojska, tak wojsko bez czynnej pomocy całego społeczeństwa nie odniesie zwycięstwa*[24]. O tym, iż społeczeństwu nie były obojętne losy żołnierzy, których sytuacja zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości była szczególnie zła, niech świadczą słowa H. Paderewskiej zawarte w sprawozdaniu o sytuacji wojska: *cudowne wojsko polskie obdarte – głodne – bez butów – bez szynelów w trzaskający mróz – bez amunicji i broni, i nawet bez nadziei polepszenia ich doli*[25]. Reakcją na te słowa było powołanie w krótkim czasie, właśnie z inicjatywy H. Paderewskiej, organizacji społecznej o nazwie „Polski Biały Krzyż" (1918), działającej początkowo w Stanach Zjednoczonych, a po odzyskaniu niepodległości w Polsce[26]. Celem statutowym PBK była praca kulturalna i oświatowa dla żołnierza oraz dostarczanie pomocy materialnej. Szef Sztabu Generalnego gen. S. Haller wyrażając wdzięczność stowarzyszeniu za jego pracę, nazwał Polski Biały Krzyż **pogotowiem wojennym społeczeństwa cywilnego dla wojska**[27].

Szczególną uwagę należy poświęcić inicjatywie Polskiego Białego Krzyża mającej na celu uporządkowanie oraz scalenie działań wielu organizacji społecznych działających na terenie państwa polskiego. Działacze PBK spostrzegli bowiem, iż istnieje wiele stowarzyszeń, których cele pokrywają się z podobnymi celami białokrzyskimi. Postanowiono więc zespolić odrębne działania wielu podmiotów, co przyczyniło się do większej wydajności pracy. W ciągu 1919 r. do PBK przystąpiło 228 organizacji. Powołano wspólnie Zarządy Lokalne Towarzystwa PBK w celu wspierania pracy innych organizacji, regulowania wzajemnych stosunków oraz rozdziału zadań. Polski Biały Krzyż w myśl nowego statutu miał być organizacją o ściśle określonym charakterze – Centralą Stowarzyszeń Społecznych, którego głównym zadaniem była praca na rzecz zdrowego żołnierza (opieka nad chorym została powierzona Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi). Polski Biały Krzyż oraz inne organizacje zarejestrowane i podporządkowane PBK w swej pracy mogły korzystać z ulg i poparcia władz. Ulgi te wynikały ze statusu stowarzyszenia wyższej użyteczności, a dotyczyły przede wszystkim: po pierwsze, prawa wyłączności działań w ustalonym zakresie na obszarze całego państwa,

---

[24] W. Stachiewicz, *Wierności dochować żołnierskiej*, Warszawa 1998, s. 728.

[25] J. Orłowski, *Helena Paderewska na XV-lecie jej pracy narodowej i społecznej 1914–1929*, Chicago 1929, s. 27–28.

[26] E. J. Kryńska, *Polski Biały Krzyż (1918-1961)*, Białystok 1997 r., s. 77.

[27] Ibidem, s. 109.

co powodowało wyłączenie wszelkich innych stowarzyszeń od wkraczania w tę zastrzeżoną działalność, bez względu na ich dotychczasowe uprawnienia i brzmienie statutu, oraz po drugie, możliwość działania osób niepełnoletnich, zwłaszcza młodzieży szkolnej.

Działalność Polskiego Białego Krzyża na rzecz polskiego wojska nie jest znana i propagowana wśród badaczy – historyków zajmujących się okresem II RP. Tymczasem zasługuje na szczególne uznanie zarówno pod względem osiągnięć organizacyjnych, jak i wymiernych efektów pracy na rzecz żołnierzy i ich rodzin.

Kolejną formą wsparcia wojska była pomoc finansowa oraz materialna. Pomoc ta polegała przede wszystkim na organizowaniu zbiórek pieniężnych oraz dostarczaniu gotowych produktów niezbędnych żołnierzom na polu walki[28].

W całym kraju podjęto tysiące inicjatyw obywatelskich zmierzających do tworzenia i umacniania obrony kraju oraz zapewnienia odpowiedniego przygotowania sił zbrojnych do przyszłych zmagań wojennych. Szczególną uwagę należy poświęcić podjętej przez władze wojskowe latem 1939 r. inicjatywie zorganizowania **Społecznej Sieci Informacyjnej**, która miała zapewnić dowódcom wielkich jednostek dopływ aktualnych wiadomości o ruchach oddziałów nieprzyjaciela na terenie przez niego okupowanym. Do akcji miano użyć młodzieży wiejskiej w wieku do 18 lat, która nie podlegała ewakuacji, duchowieństwo katolickie, koła gospodyń wiejskich, nauczycielki i ziemianki. Jednakże ze względu na późne rozpoczęcie prac nad tą inicjatywą, nie została ona nigdy w pełni zrealizowana.

Natomiast już w czasie trwania działań wojennych na terytorium kraju władze organizacji społecznych zwróciły się do społeczeństwa (m.in. Związek Strzelecki) o organizowanie samoobrony, ochronę dróg i mostów, linii telefonicznych, dóbr wojskowych, państwowych i samorządowych oraz współdziałanie z wojskiem w zwalczaniu niemieckich grup dywersyjnych[29].

Dokonując analizy udziału organizacji pozarządowych w działaniach niepodległościowych nie można pominąć działalności związanej z tworzeniem i funkcjonowaniem **polskiej sieci dywersji pozafrontowej**, której działalność nie została jednak należycie zbadana, ponieważ materiał archiwalny nie był udostępniany badaczom[30]. Z dotychczasowych badań wynika, iż celem działania sieci było zbieranie informacji o rozmieszczeniu wojsk oraz całej

---

[28] „Kurier Warszawski" 1920, nr 195, nr 229, cyt. za: J. Szczepański, *Społeczeństwo Polski*..., op. cit., s. 216 i dalej.

[29] T. Bogalecki, *Udział członków polskich organizacji paramilitarnych i młodzieżowych w przygotowaniach do walki z Niemcami na Pomorzu i w Wolnym Mieście Gdańsku*, [w:] *Organizacje paramilitarne*..., op. cit., s. 26.

[30] Zob. M. Starczewski, *Współpraca członków sieci dywersji pozafrontowej z organizacjami paramilitarnymi i społecznymi w Wolnym Mieście Gdańsku*, [w:] *Organizacje paramilitarne*..., op. cit., s. 27.

infrastruktury wroga, sieci połączeń kablowych i kolejowych, a także zwalczanie wpływów niemieckich oraz oddziaływanie na miejscową ludność. W skład sieci wchodziły zespoły dywersji przemysłowej, kolejowej, łączności i wywiadowczej. Jej organizacja była oparta w dużym stopniu na współpracy z organizacjami paramilitarnymi i społecznymi, takimi jak harcerstwo, Towarzystwo Polek, duchowieństwo polskie. Zdarzały się również przypadki, np. w Wolnym Mieście Gdańsku, że Związek Strzelecki „Strzelec" przejął całkowicie kierownictwo nad siecią dywersji pozafrontowej. Nie pozostawało to bez znaczenia dla zachowania działalności w konspiracji, w przypadku dekonspiracji bowiem, władze niemieckie były przekonane że mają do czynienia tylko z organizacją paramilitarną, której działalność po prostu zlekceważono i potraktowano jako jedną z wielu działających na okupowanym obszarze[31].

4.1.4. Przygotowanie młodzieży do powszechnego obowiązku obrony

Przygotowanie rezerw do służby wojskowej nabrało szczególnego znaczenia w okresie międzywojennym. Zdawano sobie sprawę, że przygotowanie znacznych rzesz ludności do przyszłej wojny nie będzie możliwe, jeżeli poprzestanie się na szkoleniu w ramach wojska, zwłaszcza w perspektywie dążeń rozbrojeniowych i skracania okresu służby wojskowej[32].

Badając przygotowanie społeczeństwa polskiego do wojny, J. Kęsik wskazuje, że w II RP istniały dwa modele organizacji przygotowania rezerw[33]. Pierwszy zakładał, iż wszystkie zadania związane z organizacją oraz szkoleniem w zakresie przysposobienia wojskowego będą realizowały **instytucje państwowe**, w praktyce – wojsko. Koncepcja ta przewidywała nie angażowanie organizacji społecznych oraz bardziej bierną postawę społeczeństwa, a tym samym stosunkowo wysokie nakłady finansowe i organizacyjne ponoszone przez siły zbrojne.

Drugi model opierał się na założeniu, iż główny ciężar szkolenia przejmą od państwa **organizacje społeczne** oraz **szkoła**, natomiast rolą państwa będzie kierowanie pracą wymienionych podmiotów oraz koordynowanie i nadzorowanie. Model ten odciążał budżet państwa oraz pozwalał na aktywizację społeczeństwa, co podnosiło skuteczność pracy, zwłaszcza

---

[31] Ibidem, s. 33.
[32] R. Starzyński, *Zarys nauki organizacji Sił Zbrojnych*, Warszawa 1930, s. 61.
[33] Zob. J. Kęsik, *Naród pod bronią*, Wrocław 1998, s. 28.

w zakresie szeroko rozumianego wychowania obywatelskiego[34].

Oceniając stan budżetu państwa oraz możliwości kadrowe wojska, zdecydowano się na wybór drugiego modelu, którego zwolennikiem był sam marszałek J. Piłsudski, ceniący stronę moralną szkolenia oraz zasadę współdziałania.

W celu nawiązania współpracy ze stowarzyszeniami Ministerstwo Spraw Wojskowych wydało 8 czerwca 1921 r. „Instrukcję tymczasową w sprawie stosunku władz wojskowych do organizacji wojskowo-wychowawczych"[35], wprowadzającą ogólne ramy współpracy armii z organizacjami realizującymi program szkolenia paramilitarnego swoich członków. Przyjęte przez ministerstwo rozwiązania dawały organizacjom prowadzącym przysposobienie wojskowe dużą samodzielność, jeśli chodzi o realizację treści kształcenia. Wojsko ograniczało się właściwie tylko do opracowywania programów zajęć i skromnego wsparcia finansowego.

Po przewrocie majowym (1926) władze wojskowe doszły do przekonania, że należy **ograniczyć liczbę stowarzyszeń** realizujących program przygotowania społeczeństwa do wojny, ponieważ liczba dziesięciu różnych organizacji odmiennych w sensie charakteru, składu, struktury i metod pracy nie sprzyja koordynacji działań oraz utrzymaniu jednolitej linii szkolenia. Zdaniem władz wojskowych szkoleniem przedpoborowych winny się zająć docelowo dwie, trzy organizacje[36]. Wskazywano, iż *społeczeństwo polskie, dzięki istnieniu nadmiernej ilości stowarzyszeń i organizacji wszelkiego rodzaju, nie jest zorganizowane i nie posiada wspólnej idei ani kierunku pracy dla państwa*[37]. Główną rolę w tym zakresie miał odgrywać Związek Strzelecki „Strzelec" jako organizacja młodzieżowa o charakterze wybitnie paramilitarnych oraz najlepszych efektach szkolenia młodzieży męskiej[38].

W rezultacie dyskusji, jakie toczono nad realizacją programu przygotowania społeczeństwa, zwłaszcza przedpoborowych, poborowych i rezerw do przyszłej wojny, powołano **komitety koordynacyjne** (1936), których głównym celem było zintensyfikowanie prac nad przygotowaniem ludności do działań wojennych, ale przede wszystkim uzyskanie znacznego

---

[34] Wychowanie obywatelskie odgrywało kluczową rolę w programie przysposobienia wojskowego, w skład którego zaliczano trzy przenikające się kierunki działania: przygotowanie fizyczne, wyszkolenie wojskowe oraz właśnie wychowanie obywatelskie. Nadrzędnym celem wychowania obywatelskiego było kształtowanie indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za losy państwa. Ibidem, s. 29.

[35] Zob. T. Bohm, *Organizacje paramilitarne II RP*, „Wojsko i Wychowanie" 1993, nr 3.

[36] W grudniu 1926 r. MSWojsk. uznało za stowarzyszenia przysposobienia wojskowego realizujące program szkolenia przedpoborowych następujące organizacje: Związek Strzelecki „Strzelec", ZHP. Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół", Związek Powstańców i Wojaków, Związek Powstańców Śląskich, Związek Młodzieży Wiejskiej, Związek Osadników Wojskowych, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Związek Młodzieży Polskiej, Komitet Społeczny Przysposobienia Wojskowego Kobiet do Obrony Kraju. J. Kęsik, *Naród...*, op. cit., s. 87–88.

[37] Ibidem, s. 113.

[38] A. Skrabacz, *Współdziałanie wojska z organizacjami pozarządowymi*, [w:] red. W. Kitler, A. Skrabacz, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2003, s. 120–122.

wpływu na organizacje społeczne, które podejmowały trud wzmocnienia sił obronnych narodu i państwa[39]. Badacze problemu podkreślają[40], iż przyczyn należy poszukiwać przede wszystkim w szczupłości środków finansowych, braku wykwalifikowanej kadry instruktorskiej oraz zbytnim upolitycznieniu całej akcji konsolidacyjnej. Nie bez znaczenia pozostaje też postawa samych organizacji społecznych. Te związane z opozycją, a także stowarzyszenia katolickie uważały całą akcję za próbę upolitycznia młodzieży[41]. Przez większość społeczeństwa próba scalenia została oceniona jako próba zamachu na suwerenność organizacji społecznych oraz ograniczenia niezależności organizacji, co było sprzeczne z ideą samoorganizowania się na rzecz bezpieczeństwa.

Przygotowanie młodzieży do realizacji powszechnego obowiązku obrony, w tym służby wojskowej przyniosło niewspółmierny wprost do włożonego wysiłku efekt, widoczny w czasie II wojny światowej.

4.1.5. Patriotyczne i obronne przygotowanie społeczeństwa

Organizacje społeczne jako jedne z pierwszych wyszły z inicjatywą podjęcia planowego, celowego i zorganizowanego działania na rzecz ochrony i obrony ludności. W rozważaniach zawartych w rozdziale pierwszym skonstatowano, iż potrzeba bezpieczeństwa była jedną z głównych przyczyn stowarzyszania się ludności. Działania te jednak prowadzono w sposób sporadyczny, chaotyczny, najczęściej w związku z wystąpieniem konkretnego zagrożenia (np. powódź, pożar, susza).

Koncepcja zorganizowanej ochrony ludności i gospodarki zrodziła się w Europie w czasie pierwszej wojny światowej[42].

W Polsce praktyczne działania w zakresie tworzenia obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej podjęło Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej (1922), a potem Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (1928)[43]. Obok LOPP, organizacjami, które włączyły się w realizację obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, były Polski Czerwony Krzyż oraz Związek Ochotniczych Straży Pożarnych.

---

[39] J. Odziemkowski, *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996, s. 133–138.

[40] Ibidem, s. 156, a także W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej*, Lublin 1997, oraz M. Pierzyńska-Turek, *Między tradycją a rzeczywistością*, Warszawa 1989.

[41] L. Wyszczelski, *Wychowanie obronne społeczeństwa w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Przygotowanie..*, op. cit., s. 49.

[42] Zob. J. Suwart, *Zarys...*, op. cit., s. 14.

[43] Ibidem, s. 18.

Wymaga podkreślenia, że organizacje społeczne posiadały ustawową możliwość działania na rzecz obronności. Gwarantowały to zapisy ustawy z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej[44], które w art. 6 stanowiły, iż Rada Ministrów określi w drodze rozporządzeń zakres i sposób przygotowania w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, a koszty tej organizacji ponoszą między innymi (...) *organizacje społeczne, zajmujące się ratownictwem, oraz te, których statuty przewidują współdziałanie w obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej – w zakresie poczynań, należących do ich zakresu działania.*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej państwa[45] wprowadziło dwa bardzo ważne zapisy dotyczące omawianego problemu, które można ująć następująco:

– obowiązkiem każdego obywatela jest zapewnienie sobie, swym najbliższym oraz mieniu bezpieczeństwa,

– władze państwowe ukierunkowują oraz ułatwiają obywatelom spełnienie ciążących obowiązków w tym zakresie,

– władze państwowe korzystają ze współpracy z powołanymi organizacjami społecznymi, które wspomagają państwo i społeczeństwo w realizacji powyższych obowiązków.

Kolejne zapisy rozporządzenia wymieniły organizacje współpracujące z władzami i ludnością, tj. Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Polski Czerwony Krzyż, Związek Straży Pożarnych, oraz określiły ich zadania. Inne organizacje społeczne miały możliwość współdziałania w przygotowaniach zgodnie z przepisami swych statutów oraz w myśl zarządzeń władz.

Z zapisów rozporządzenia jasno zatem wynika, że poszczególne zadania w zakresie przygotowania obrony przeciwlotniczej biernej zostały podzielone wśród trzech najważniejszych organizacji, upoważnionych z ramienia państwa do prowadzenia takich działań. LOPP zajęła się działalnością szkoleniową oraz uświadamianiem ludności, PCK prowadzeniem kursów w zakresie ratownictwa medycznego i sanitarnego, a OSP przygotowaniami w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Oczywiście inne organizacje (np. Organizacja Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju) również uczestniczyły w przygotowaniach społeczeństwa do obrony, ale w swych działaniach zostały podporządkowane wymienionym podmiotom.

---

[44] Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. *o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*, DzU RP nr 80, poz. 742 z 1934 r.

[45] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. *o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej państwa*, DzU RP nr 10, poz.73 z 1937 r.

W zakresie bezpieczeństwa oraz utrzymania porządku publicznego powołano z inicjatywy Komitetów Obywatelskich Gminnych tzw. Straże Bezpieczeństwa, mające na celu ochronę miejscowości, linii telefonicznych, urzędów pocztowych oraz ważnej ze względu na potrzeby obronne infrastruktury przed atakami dywersji[46].

Władze II Rzeczypospolitej przywiązywały dużą wagę do przygotowania ludności do powszechnej samoobrony, wykorzystując w tym zakresie organizacje społeczne i ich możliwości przygotowania społeczeństwa do wypełniania konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny. W konsekwencji właśnie taka postawa zaowocowała rozwiniętym na szeroką skalę ruchem oporu, zbudowaniem podziemnego państwa i podziemnej armii[47].

Euforia po zakończeniu wojny, a także polityka Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powiązanej z Układem Warszawskim spowodowały, że to pozytywne interesowanie się sprawami obronnymi społeczeństwa stopniowo zaczęło się zatracać.

Działające w okresie PRL organizacje pozarządowe czyniły próby angażowania obywateli do działań na rzecz bezpieczeństwa, jedną z takich inicjatyw było zachęcanie ludności do służby w oddziałach samoobrony. Oddziały te były formowane przy ścisłej współpracy Ligi Obrony Kraju, Polskiego Czerwonego Krzyża, Związku Ochotniczych Straży Pożarnych lub Związku Krótkofalowców[48]. Zasada formowania oddziałów samoobrony polegała na rozwinięciu istniejących terenowych kół tych organizacji i racjonalnym wykorzystaniu posiadanego sprzętu szkoleniowego. W tym celu z inicjatywy LOK powołano w 1962 r. **Krajowy Komitet Koordynacji Społecznej Działalności Obronnej.** Organizacje rozdzieliły pomiędzy siebie zadania obronne, określiły główne kierunki działalności obronnej, wśród nich przygotowanie w określonym zakresie przedpoborowych do służby specjalistycznej w wojsku (kierowców, łącznościowców, pilotów) oraz doskonalenie umiejętności i wojskowej sprawności rezerwistów, organizowanie i szkolenie oddziałów samoobrony oraz prowadzenie szkolenia ludności, popularyzowanie idei obronności wśród młodzieży i dorosłych. Wraz z upływem lat idea organizacji oddziałów samoobrony upadła i nigdy nie doczekała się pełnej realizacji.

---

[46] J. Odziemkowski, *Wieś i armia w II Rzeczypospolitej*, Wrocław–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 88.
[47] W. Kitler, *Obrona narodowa III RP*..., op. cit., s.139.
[48] *Mała encyklopedia wojskowa*, t. 2, Warszawa 1970, s. 539–540.

4.1.6. Działalność pomocnicza stowarzyszeń kobiecych

Doniosłą rolę w obronie narodowej Polski odegrały stowarzyszenia kobiece. Z braku własnej państwowości w okresie zaborów i okupacji odpowiedzialność za wychowanie patriotyczne i obywatelskie młodego pokolenia spoczywała przede wszystkim na kobietach. Poprzez codzienną pracę w domu oraz społeczną działalność, zorganizowaną, najczęściej w postaci nielegalnie działających stowarzyszeń, kobiety podejmowały trud walki o najistotniejsze wartości narodowe. Przykłady zaangażowania organizacji kobiecych można mnożyć bez końca, wystarczy wymienić założone we Lwowie (1860) stowarzyszenie młodych dziewcząt „Klaudynki", którego celem było samokształcenie członkiń oraz szerzenie oświaty wśród ludu[49].

Znany badacz dziejów Polski, historyk N. Davies, oceniając postawę kobiet, pisze: *W czasach zaborów, kiedy mężczyźni szukać musieli zatrudnienie w „obcej służbie" lub służyć w „obcej" armii, rezolutne polskie kobiety – matki i babki – chowały w domu dzieci i były strażniczkami najcenniejszego skarbu narodu – jego kultury*[50].

W czasie powstań narodowych nastąpiło znaczne ożywienie zorganizowanej działalności konspiracyjnej. Stowarzyszenia kobiece udzielały pomocy materialnej, opieki medycznej i sanitarnej, prowadziły łączność między oddziałami oraz przewóz nielegalnych materiałów[51]. Inne organizacje kobiece wykonywały zadania o charakterze wojskowym, bardziej poufne i niebezpieczne. Były to wojskowe kurierki, wywiadowczynie, łączniczki oddziałów leśnych.

Okres II Rzeczypospolitej to przygotowywanie całego narodu do walki zbrojnej. Aktywną działalność patriotyczną prowadziły członkinie Ligi Kobiet, Katolickiego Związku Polek, Opieki nad Żołnierzem Polskim, Pracy Narodowej, Związku Ziemianek, Narodowej Organizacji Kobiet, Koła Polek, Organizacji Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju, harcerki oraz wielu innych organizacji[52]. Na szczególną uwagę zasługuje współpraca pomiędzy władzami wojskowymi, lokalnymi a pogotowiem harcerek w Starogardzie na Pomorzu. Starostwo posiadało spis wyszkolonych dziewcząt – harcerek, które w każdej chwili gotowe były do pracy jako sanitariuszki, opiekunki od dzieci, łączniczki, prowadzące kuchnie dla uchodźców oraz szpitale dla rannych. Po ogłoszeniu mobilizacji powszechnej część członkiń ZHP

---

[49] Por. *Kronika Kobiet*, Wyd. Kronika, Warszawa 1993, s. 352.
[50] N. Davies, *Serce Europy. Krótka historia Polski*, Londyn 1995, s. 46.
[51] A. Skrabacz, *Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001, s. 15.
[52] J. Szczepański, *Społeczeństwo..*, op. cit., s. 219.

uczestniczyła, jako kurierki Rejonowych Komend Uzupełnień, w doręczaniu kart mobilizacyjnych żołnierzom rezerwy[53].

W Polskim Państwie Podziemnym w czasie II wojny światowej ochotniczkom powierzono ważny dział pracy – konspiracyjną łączność. Dowództwo Naczelne AK dopuszczało także służbę kobiet w oddziałach sanitarnych, intendenturze, obronie przeciwlotniczej i przeciwpożarowej, służbie wartowniczej, transporcie i sztabach poszczególnych dowództw[54].

Nie wolno również lekceważyć innych działań i zapominać o kobietach, które pełniły szczególnie ważne zadania obserwacji poczynań wroga, przewozu materiałów konspiracyjnych, broni, amunicji, wytwarzania i podrabiania nielegalnych dokumentów czy ukrywaniu osób poszukiwanych. Kobiece atrybuty: wygląd, zachowanie, ubiór czy spacer z wózkiem dziecięcym sprzyjały wykonywaniu bardzo niebezpiecznych zadań, bez których działania konspiracyjne nie przyniosłyby zamierzonego skutku.

Czasy PRL-u przyniosły radykalną zmianę znaczenia oraz misji organizacji kobiecych w ich środowisku działania. Społeczno-Obywatelska Liga Kobiet powstała w 1945 r., jako kontynuatorka działalności swej poprzedniczki z okresu II RP, przyjęła za główny cel poprawę sytuacji kobiet. Pod wpływem władz państwowych już w marcu 1947 r. przekształcona w Ligę Kobiet. Nadanie statusu stowarzyszenia wyższej użyteczności pozwoliło władzom komunistycznym w pełni kontrolować działalność Ligi, której głównym zadaniem stało się (...) *kształtowanie świadomości politycznej kobiet, przenoszenie do środowisk uchwał i wskazań partii i przekładanie ich na społeczne działanie*[55].

Rozważania zawarte w tym podrozdziale, warto podsumować tezą J. Odziemkowskiego, który uważa, iż akcję tworzenia różnorodnych społecznych formacji ochotniczych uznać należy za odzwierciedlenie rodzących się koncepcji (...) ***ludowej obronności**, w której **każdy obywatel ma określone miejsce i zadania do spełnienia**. Chociaż słabość ekonomiczna państwa ograniczała ich liczebność, pod kierownictwem ludzi pełnych zapału i poświęcenia odniosły wiele niezaprzeczalnych sukcesów*[56].

Wnioski, jakie nasuwają się po analizie polskich doświadczeń, można zawrzeć w następujących tezach:

---

[53] M. Starczewski, *Współpraca członków sieci dywersji...*, op. cit., s. 27.
[54] A. Skrabacz, *Kobiety...*, op. cit., s. 28–33.
[55] E. Leś, *Zarys...*, op. cit., s. 102–103.

[56] J. Odziemkowski, *Wieś...*, op. cit., s. 89.

1. Organizacje społeczne we wszystkich okresach naszej historii narodowej włączały się w działania na rzecz bezpieczeństwa. Szczególną aktywność wykazywały w czasie braku własnej państwowości, zstępując państwo w wypełnianiu obowiązków względem obywateli.

2. Organizacje ogólnokrajowe scalały działalność wielu mniejszych podmiotów działających w terenie, w ten sposób podnosząc wydajność pracy i koordynując działania.

3. Organizacje ogólnokrajowe miały prawo wyłączności działań w ustalonym zakresie na terenie całego państwa. Docelowo preferowano działanie dwóch-trzech organizacji w jednym obszarze bezpieczeństwa.

4. W okresie bezpośredniego zagrożenia wojennego rolą organizacji pozarządowych było tworzenie społecznej sieci informacyjnej oraz dywersyjnej, mającej na celu zbieranie informacji o poczynaniach nieprzyjaciela oraz paraliżowanie jego poczynań poza linią frontu.

5. Działalność pod szyldem organizacji paramilitarnej stanowiła doskonałe zabezpieczenie przed dekonspiracją.

6. Władze cywilne i wojskowe współpracowały głównie z organizacjami ogólnokrajowymi, reprezentującymi mniejsze podmioty terenowe.

7. Władze państwowe korzystały ze współpracy z organizacjami pozarządowymi, które wspomagały administrację i obywateli w realizacji obowiązków obronnych.

4.2. Obecny stan rozwoju i funkcjonowania organizacji pozarządowych

Każde państwo demokratyczne zabiega o tworzenie warunków sprzyjających istnieniu silnego i niezależnego sektora pozarządowego. Powstawanie licznych i różnorodnych inicjatyw obywatelskich jest charakterystyczne dla społeczeństw trwałych i ustabilizowanych, w których przepisy prawne są powszechnie respektowane[57].

Aktywność obywatelska w organizacjach pozarządowych uważana jest często za największy, bo najmniej spodziewany sukces przemian polityczno-gospodarczych współczesnej Polski. W ciągu zaledwie kilku lat spontanicznie powstało kilkadziesiąt tysięcy stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji, które wciągnęły w swoją działalność ponad 8 mln Polaków, w tym 2 mln wolontariuszy. Odnosząc się do tego okresu, J. Nowak-Jeziorański stwierdził:

---

[57] Por. L. Irish, K. Simon, R. Kushene (red.), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999, s. 14.

Sześć lat III Rzeczypospolitej nie są latami upadku. Nastąpił w tym krótkim czasie żywiołowy wybuch energii społecznej wyzwolonej z pęt dogmatów. Media zachodnie zgodnie oceniają, że żaden inny kraj postkomunistyczny nie okazał takiego ducha inicjatywy i tylu żywiołowych sił, co Polska[58].

Ich znaczenie doceniają elity polityczne: były prezydent RP, A. Kwaśniewski, obejmując honorowy patronat nad III Ogólnopolskim Forum Inicjatyw Pozarządowych stwierdził, iż (...) *rozwój sektora pozarządowego i przejmowanie przezeń coraz to nowych zadań publicznych jest dla Polski wielką szansą*[59].

Natomiast bez pomocy i wsparcia udzielanego przez organizacje pozarządowe nie mogliby funkcjonować najbardziej potrzebujący obywatele naszego państwa, ci żyjący na pograniczu minimum socjalnego oraz ci, którzy już tę granicę przekroczyli i funkcjonują na linii tzw. marginesu społecznego. Wystarczy przypomnieć, że w samej tylko Warszawie z pomocy materialnej i niematerialnej organizacji pozarządowych korzysta rocznie 100 000 osób.

Jak zatem wytłumaczyć fenomen powstawania i funkcjonowania organizacji pozarządowych współcześnie? Jakie zadania realizują organizacje pozarządowe w Polsce? Jakie czynniki wpływają na wyzwalanie się społecznej aktywności na gruncie lokalnym? Jak wygląda zaangażowanie i współpraca organizacji pozarządowych z podmiotami państwowymi proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego? Oto podstawowe pytania, na które udzieliłam odpowiedzi w tym podrozdziale.

4.2.1. Podstawy prawne działania organizacji pozarządowych

Sprzyjające regulacje prawne są jednym z podstawowych warunków decydujących o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych w danym państwie. Uniwersalne prawa każdego człowieka i obywatela gwarantujące ochronę powszechnie uznawanych wolności wypowiedzi, stowarzyszania się i pokojowych zgromadzeń, zawarte są w wielu umowach międzynarodowych i regionalnych. Jak zatem polskie ustawodawstwo reguluje kwestie tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych?

---

[58] J. Nowak-Jeziorański, *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 2000, s. 126–127.
[59] Dane ze strony internetowej www.osektorze.ngo.pl.

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie tylko przyznaje obywatelom swobodę tworzenia rozmaitych zrzeszeń, ale także traktuje ich funkcjonowanie jako jeden z elementów ustroju państwa. Już w preambule zagwarantowana została **zasada subsydiarności**[60], która oznacza istnienie organizacji społecznych, realizujących jako pierwsze zadania związane z dobrem wspólnym. Misją państwa jest natomiast pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu realizowania tych zadań, udzielanie wsparcia finansowego i zagwarantowania odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych.

Konstytucja zapewnia również (art. 12) wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji, a także zakłada, że obywatele (także cudzoziemcy) rzeczywiście z tego prawa będą korzystać, tworząc żywą tkankę narodu[61].

Analizując konstytucyjną wolność zrzeszania się, należy zwrócić uwagę również na pewne ograniczenia dotyczące tej wolności. Czasem sama chęć obywateli do działania w pewnego typu organizacjach nie jest wystarczającym i przekonywującym powodem do ich powstawania. Konstytucja (art. 13) zakazuje istnienia wszystkich związków obywateli, którzy chcieliby kontynuować ideologię faszyzmu i komunizmu. Zakazem objęto również organizacje, które próbowałyby tworzyć nowe ideologie lub praktyki, oparte na nienawiści rasowej lub narodowościowej, które propagowałyby stosowanie przemocy, a także zakazuje funkcjonowania organizacji tajnych.

Zagwarantowana zatem w Konstytucji RP wolność zrzeszania się daje prawo do organizowania się i umożliwia obywatelom rozwijanie własnej aktywności w różnego rodzaju organizacjach politycznych, społecznych, kulturalnych czy też gospodarczych. Ten zasadniczy normatyw nie określa oczywiście ani sposobu ich zawiązywania, ani też reguł dalszego działania, pozostawiając ten problem rozstrzygnięciom odpowiednich ustaw. Są to przede wszystkim ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[62], która reguluje działalność stowarzyszeń, oraz ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach[63], normującą działalność fundacji. Równocześnie warto zaznaczyć, iż wiele zrzeszeń działa na podstawie odrębnych przepisów dotyczących określonej dziedziny, np. stowarzyszenia kultury fizycznej oraz uczniowskie kluby sportowe działają w oparciu o ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, Polski Związek Łowiecki w oparciu o ustawę z dnia 13 października

---

[60] Subsydium po łacinie to pomoc, wsparcie, siły rezerwowe.

[61] Zob. P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 28.

[62] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, DzU z 1989, nr 20, poz. 104.

[63] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach*, DzU z 1984, nr 23, poz. 126 z późn. zmianami. Obecny kształt określony ustawą z dnia 23 lutego 1991 r.

1995 r. Prawo łowieckie, Polski Czerwony Krzyż na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o PCK.

Szczególną uwagę należy poświęcić ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[64]. Ustawa ta w sposób kompleksowy reguluje stosunki między państwem a organizacjami pozarządowymi, które nie działają dla zysku, ale dla dobra publicznego. W myśl niniejszej ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne funkcjonujące na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych, w sferze zadań publicznych. Sfera zadań publicznych została w ustawie ściśle określona i obejmuje zadania w różnych obszarach aktywności społecznej.

Zapisy ustawy w sposób szczegółowy określają grupę zadań, których realizacja ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa, zarówno na szczeblu państwa, jak i lokalnym oraz dla wielu różnych grup społecznych. Do zadań tych należy zaliczyć działalność w zakresie pomocy społecznej oraz przeciwdziałaniu patologiom społecznym, kultywowania i rozwijania tradycji i świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności, ratownictwa i ochrony ludności oraz pomocy humanitarnej w sytuacji klęsk, katastrof, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

W celu przejrzystości działań organizacja pożytku publicznego jest zobowiązana sporządzać roczne sprawozdanie merytoryczne i finansowe ze swojej działalności oraz podawać je do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z tym sprawozdaniem przez zainteresowane podmioty. Organizacje, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego, mogą korzystać ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz opłat sądowych.

Przyjęte regulacje ustawowe przewidują ponadto, że obywatele mogą przekazać 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranych przez siebie organizacji pożytku publicznego. Takie rozwiązania są już stosowane w wielu państwach europejskich, m.in. na Słowacji i Węgrzech.

---

[64] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, DzU z 2003, nr 96, poz. 873.

Na szczególną uwagę zasługują zapisy dotyczące **nadzoru** nad działalnością organizacji pożytku publicznego w zakresie prawidłowości korzystania z uprawnień przysługujących organizacji pozarządowej o takim statusie. Nadzór sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w stosunku do organizacji działających w zakresie ratownictwa i ochrony ludności minister właściwy do spraw wewnętrznych, w stosunku do organizacji działających na rzecz obronności minister obrony narodowej. Rygorystyczne potraktowanie działalności organizacji pożytku publicznego ma na celu wyeliminowanie wszelkich prób wykorzystania działalności pożytku publicznego do realizacji zadań niezgodnych z ideą społecznej aktywności na rzecz dobra wspólnego. Jest to tym bardziej ważne, iż ustawa „Prawo o stowarzyszeniach" kwestię nadzoru nad organizacjami traktuje bardzo liberalnie. Można postawić tezę, iż ogólność zapisów ustawowych wynika z faktu, iż została ona przyjęta w 1989 r., kiedy to organizacje społeczne uwolniły się od dotychczasowej ingerencji państwa w swoją działalność, a celem ustawodawcy było zachowanie suwerenności i niezależności inicjatyw obywatelskich.

Przedstawione dotychczas rozważania dotyczyły istoty oraz ogólnych zasad tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Obecnie należy przejść do niezmiernie ważnego etapu procesu badawczego, a mianowicie dokonać analizy obowiązujących aktów prawnych w kontekście możliwości prowadzenia przez podmioty pozarządowe **działalności na rzecz bezpieczeństwa**. Analiza ta ma na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa stwarzają taką możliwość?, a jeżeli tak – to w jakim zakresie oraz jakie zadania są dla nich przewidziane?

Analizę rozwiązań prawnych rozpocznę od dokumentu doktrynalnego, jakim jest „Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej" z 2003 r. Przyjęte w strategii założenia ogólne jasno stanowią, iż charakter nowych zagrożeń powoduje konieczność rozwoju współpracy sił zbrojnych ze strukturami cywilnymi w zakresie reagowania na zagrożenia pozamilitarne oraz podejmowania operacji ratowniczych i antyterrorystycznych w kraju i poza jego granicami. Coraz większe znaczenie odgrywa sfera bezpieczeństwa wewnętrznego, którą tworzą wszystkie organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze oraz podmioty społeczne, realizujące zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Co więcej, strategia bezpieczeństwa narodowego uznaje za niezbędne spójne uregulowanie zadań i kompetencji organów i instytucji państwowych, a także organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Szczególną rolę dla organizacji pozarządowych strategia bezpieczeństwa narodowego wyznacza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, którego niezbędnym elementem jest aktywność społeczna oraz kształtowanie postaw obywatelskich sprzyjających podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego – w skali ogólnokrajowej i lokalnej. Organizacje pozarządowe oraz inne fora obywatelskiej aktywności szczególnie w tym zakresie powinny współpracować z policją i samorządami. Zadania, jakie przypisuje strategia organizacjom pozarządowym w tej dziedzinie bezpieczeństwa, to przede wszystkim edukacja i profilaktyka. Szczególną wagę strategia bezpieczeństwa narodowego przykłada do edukacji obywatelskiej, mającej na celu podnoszenie poziomu ogólnej edukacji społeczeństwa oraz wykształcenia specjalistycznego. Niezbędny jest zatem rozwój różnorodnych form edukacji obywatelskiej (zwłaszcza kształtowania postaw antyterrorystycznych) odpowiadających wyzwaniom i zagrożeniom XXI wieku. Odpowiednia rola w tym przedsięwzięciu przypada podmiotom pozarządowym, mediom publicznym i organizacjom samorządowym.

Zasadnicza dla obronności ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[65] w art. 2 stanowi, iż umacnianie obronności RP, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wieku podmiotów, w tym również do organizacji społecznych. Delegacje zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP były podstawą do wydania rozporządzeń szczegółowych w tej materii, które sankcjonują działalność organizacji pozarządowych w obronie narodowej. Analiza tych aktów upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

1. **Organizacje pozarządowe wykonują zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony**[66], współdziałając w tym zakresie z organami administracji publicznej i innymi podmiotami w planowaniu i realizacji zadań obronnych. Zadania te obejmują w szczególności przygotowanie ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny, a także ochronę mienia szczególnie cennego dla dziedzictwa narodowego.

2. **Członkowie organizacji pozarządowych podlegają szkoleniu obronnemu**[67]. Szkolenie prowadzi się w celu nabycia umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz podniesienia kwalifikacji w zakresie wykonywania tych zadań, a także po-

---

[65] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony RP*, DzU z 2002 r., nr 21, poz. 205 z późn. zmianami.

[66] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 152.

[67] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 150.

znawania zasad i procedur kierowania wykonywaniem zadań obronnych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny. Władze stowarzyszeń i fundacji zgłaszają do wojewody (jako koordynatora na szczeblu województwa) osoby, które chcą uczestniczyć w szkoleniu obronnym.

3. **Organizacje społeczne realizują zadania obrony cywilnej** w zakresie wynikającym ze statutów lub zakresów działania tych organizacji[68]. Organy naczelne organizacji społecznych mogą ustalać, w porozumieniu z Szefem Obrony Cywilnej Kraju, zasady i zakres współdziałania tych organizacji z organami i formacjami obrony cywilnej.

4. **Społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej**[69]. Plany podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej. Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy między innymi integrowanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym społecznych organizacji ratowniczych, do prowadzenia akcji ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

5.**Władze organizacji społecznych uwzględniają potrzeby obronne państwa w zakresie transportu**, stosownie do zakresu działania[70]. Minister właściwy do spraw transportu planuje kompleksowe wykorzystanie transportu podczas podwyższania gotowości obronnej państwa i w czasie wojny na potrzeby władz organizacji społecznych wykonujących zadania obronne.

6. **Organizacje pozarządowe współpracują z dowódcami okręgów wojskowych w sprawach związanych z obronnością państwa**[71]. Współpraca dotyczy upowszechniania problematyki patriotyczno-obronnej i popularyzowania spraw obronności i wojska oraz delegowania przedstawicieli organizacji pozarządowych do udział we wspólnych zamierzeniach szkoleniowych.

---

[68] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej*, DzU z 1993 r., nr 93, poz. 429.

[69] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, DzU z 2002 r., nr 215, poz. 1818.

[70] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU z 2004 r., nr 34, poz. 294.

[71] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. *w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, DzU z 2004 r., nr 40, poz. 355.

7. **Organizacje pozarządowe utrzymują współpracę z szefami wojewódzkich sztabów wojskowych** sprzyjającą wspieraniu wojska w realizacji jego zadań oraz utrzymaniu więzi ze społeczeństwem[72]. Szef WSzW współdziała z jednostkami Aeroklubu Polskiego przekazującymi samoloty (śmigłowce) dla SZ RP w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

8. **Stowarzyszenia społeczne bezpośrednio związane z obronnością państwa współpracują z wojskowymi komendantami uzupełnień** w sprawach związanych z obronnością państwa[73].

9. **Osobom, które działalnością w organizacjach społecznych** znacznie przyczyniły się do **rozwoju i umocnienie systemu obronnego kraju** może być nadany medal „Za zasługi dla obronności kraju"[74].

Realizacje zadań na rzecz bezpieczeństwa wynika również z wielu innych aktów prawnych, które są podstawą do prowadzenia działalności przedmiotowej w wielu obszarach bezpieczeństwa. Do najważniejszych należy zaliczyć działalność prowadzoną przez organizacje pozarządowe:

– w dziedzinie **ochrony środowiska**, w celu podjęcia lub zaniechania działań umożliwiających zachowanie lub przywracania równowagi przyrodniczej, na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[75],

– w dziedzinie **klęski żywiołowej**, w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej[76],

– w dziedzinie **pomocy społecznej**, w celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej i doprowadzenia do integracji osób niepełnosprawnych ze środowiskiem, na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[77],

– w dziedzinie **ratownictwa medycznego**, w celu pogłębienia wiedzy o ratownictwie medycznym, na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym[78],

---

[72] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, DzU z 2004 r., nr 66, poz. 613.

[73] Ibidem.

[74] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 1991 r. *w sprawie zasad i trybu nadawania medalu „Za zasługi dla obronności kraju" oraz wzoru odznaki tego medalu i sposobu jego noszenia*, DzU z 1991 r., nr 39, poz. 170.

[75] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, DzU z 2001 r., nr 62, poz. 27.

[76] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558.

[77] Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*, DzU z 2001 r., nr 87, poz. 506.

[78] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, DzU z 2001 r., nr 113, poz. 1207.

– w dziedzinie **ochrony przeciwpożarowej**, w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej[79].

Powołane przez państwo służby, inspekcje, straże, których ustawowym obowiązkiem jest realizacja zadań w różnych dziedzinach obrony narodowej współpracują z organizacjami pozarządowymi i korzystają z ich wsparcia. Podstawą tej współpracy są następujące (wybrane) akty prawne:

– ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[80] wymienia, iż do podstawowych zadań Policji należy między innymi: inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,

– ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej[81] ustala, iż do zakresu działania Komendanta Głównego Straży Granicznej należy w szczególności: współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi,

– ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[82] do zakresu działania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zalicza: wspieranie inicjatyw społecznych zmierzających do ochrony przeciwpożarowej, a do zakresu działania komendanta rejonowego PSP szkolenie ochotniczych straży pożarnych w zakresie ratownictwa,

– ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu[83] upoważnia funkcjonariusza wykonującego zadania służbowe do zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych,

– ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych[84] stanowi, iż żołnierze Żandarmerii Wojskowej podczas wykonywania zadań służbowych mają prawo zwracać się o niezbędną pomoc do stowarzyszeń i fundacji,

– ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu[85] stanowi, iż funkcjonariusze ABW i AW wykonując czynności służbowe mają prawo zwracania się o niezbędną pomoc do organizacji społecznych.

---

[79] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, DzU z 1991 r., nr 81, poz. 351.

[80] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, DzU z 2002 r., nr 7, poz. 58.

[81] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, DzU z 2002 r., nr 171, poz. 1399.

[82] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400.

[83] Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*, DzU z 2001 r., nr 27, poz. 298.

[84] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych DzU z 2001 r., nr 123, poz. 1353.

[85] Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 301.

Na zakończenie warto również zauważyć, iż w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP i zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji oraz szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego działalność organizacji pozarządowych może zostać zawieszona. Wynika to z zapisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej[86], stanowiącej, że w czasie stanu wojennego mogą być zawieszone prawa do zrzeszania się przez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych organizacji pozarządowych, których działalność może utrudnić realizację zadań obronnych.

Natomiast ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym[87] wprowadza możliwość zawieszenia w czasie stanu wyjątkowego prawa do zrzeszania się przez nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych organizacji oraz ustanowienie zakazu tworzenia i rejestrowania nowych podmiotów społecznych, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

4.2.2. Pojęcie, typologia i potencjał organizacji pozarządowych

Pojęcie **organizacja pozarządowa** jeszcze do niedawna nie było w Polsce znane i stosowane. Ustawa zasadnicza nie posługuje się terminem „organizacja pozarządowa", mówi natomiast o „stowarzyszeniach", „ruchach obywatelskich", „dobrowolnych zrzeszeniach", „fundacjach", a także o „związkach zawodowych" oraz „organizacjach pracodawców", czyli o wszystkich tych instytucjach, które w demokratycznym państwie służą organizowaniu się społeczeństwa obywatelskiego[88].

---

[86] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU z 2002 r., nr 156, poz. 1300 i 1301.

[87] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 985.

[88] Zob. J. Jędrośka, *Obowiązek konsultowania organizacji pozarządowych a nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] red. M. Wyrzykowski, *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999, s. 71.

Dotychczas w aktach prawnych oraz literaturze przedmiotu używano terminu **organizacja społeczna**, który miał dość zróżnicowany zakres pojęciowy[89]. Termin organizacja społeczna funkcjonował praktycznie do czasów transformacji ustrojowo-gospodarczej w 1989 r. Ustawa „Prawo o stowarzyszeniach" nie wykorzystała go jednak ze względu na negatywną konotację, symbolizującą strukturalną zależność ówczesnych organizacji społecznych od rządu, lecz wprowadziła pojęcie „stowarzyszenia", w którym obywatele polscy mają prawo się zrzeszać. Zgodnie z wymienioną ustawą *stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych*. Zrzeszenie to nic innego jak typ grupy (zbiorowości) społecznej utworzonej dobrowolnie, ze świadomą intencją osiągnięcia określonych celów[90].

Pojęcie **organizacja pozarządowa** w ustawodawstwie polskim pojawia się po raz pierwszy w 1997 r. i od tej pory jest regularnie stosowane w różnorodnych aktach prawnych[91], a z kontekstów prawnych można wnioskować, że jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do stowarzyszeń, fundacji, organizacji społecznych oraz kościołów i innych związków wyznaniowych, które się w nim zawierają. Tezę tę potwierdza zapis ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która stanowi, iż: *organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4*. Wymieniony ustęp określa, iż przepisów działu II dotyczącego działalności pożytku publicznego **nie stosuje się** do partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, fundacji utworzonych przez partie polityczne, spółek działających na podstawie przepisów o kulturze fizycznej. Oznacza to, że wszystkie wymienione wyżej podmioty nie mogą się ubiegać o nadanie statusu organizacji pożytku publicznego oraz prowadzić działalności pożytku publicznego.

---

[89] Por. J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969, s. 17, a także L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974, s. 15-18 oraz *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1996, s. 673.

[90] *Nowa encyklopedia...*, op. cit., Warszawa 1996, s. 1046.

[91] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, DzU z 1997 r., nr 123, poz. 776.

W literaturze przedmiotu można spotkać jeszcze wiele innych nazw stosowanych zamiennie wobec organizacji pozarządowych. Do najbardziej znanych należy zaliczyć: *sektor nierządowy* – w odróżnieniu od sektora związanego z rządem oraz władzą państwową; *trzeci sektor* – w odróżnieniu od pierwszego sektora rządowego, tj. administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz drugiego sektora gospodarczego, tj. rynku; *organizacja nonprofit* – organizacja działająca nie dla zysku, celem nie jest dzielenie się wypracowanym zyskiem pomiędzy członkami organizacji; *sektor ochotniczy* – członkowie organizacji pracują bez wynagrodzenia (wolontatriat); *organizacja społeczna* – organizacja powstała z inicjatywy członków społeczeństwa; *organizacja charytatywna* – inaczej dobroczynna, świadcząca nieodpłatną pomoc, wspierająca osoby ubogie; *organizacja samopomocowa* – wzajemne wspieranie się członków mających tę samą potrzebę; *organizacja pomocowa* – zasadniczym celem jest niesienie pomocy drugiemu człowiekowi.

Na podstawie różnorodności organizacji pozarządowych można określić pewne ich cechy charakterystyczne:

– różnią się od nieformalnych oraz powstałych ad hoc, czysto rodzinnych grup, posiadając (choćby nawet w niewielkim stopniu) formalny oraz instytucjonalny statut swojego działania,

– mają charakter niedochodowy – celem działania organizacji nie jest czerpanie zysków z prowadzonej działalności czy od swoich członków,

– są niezależne, w szczególności od rządu oraz innych instytucji publicznych, są samodzielne, a więc zarządzane zgodnie z własnymi zasadami oraz procedurami,

– muszą być zarządzane w sposób często określany jako „bezinteresowny", co oznacza, iż nie tylko organizacja nie jest nastawiona na zysk, ale również osoby nią zarządzające,

– muszą być do pewnego stopnia czynne na forum publicznym, a ich działalność musi być, przynajmniej częściowo, skierowana na wnoszenie wkładu w dobro publiczne.

Próba dokonania typologii organizacji pozarządowych jest skomplikowana, ponieważ ukształtowały się różne podejścia zarówno wśród badaczy polskich, jak i z zagranicznych[92]. Dla potrzeb dalszych rozważań przedstawię typologię przyjętą przez środowisko międzynarodowe na podstawie przeprowadzonego programu naukowego The John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, którego koordynatorem w 22 krajach świata był Uniwersytet Johna Hopkinsa z Baltimore w USA[93].

---

[92] Zob. A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2003, nr 2, s. 36–39.

[93] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej*, Klon/Jawor, Warszawa 2000, s. 11–12.

Badania sektora pozarządowego podjęto w 1999 r., kiedy to po raz pierwszy pojawiła się możliwość oceny stanu organizacji pozarządowych w państwach Unii Europejskiej, w byłych krajach komunistycznych (w tym również w Polsce) oraz w krajach z innych kontynentów. Ocena ta opierała się na pomiarach instytucjonalnej infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, określanej jako sektor nonprofit. W Polsce wyniki odnosiły się do 1997 r., a w pozostałych krajach do 1995 r. Zgodnie metodologią badań międzynarodowych, przyjętą w celu ujednolicenia badań organizacji w poszczególnych państwach oraz porównywalności wyników, ustalono, iż z organizacją pozarządową mamy do czynienia wtedy, gdy posiada ona następujące cechy:

– wyrazistą i trwałą strukturę organizacyjną,

– strukturalną niezależność od władz publicznych,

– charakter niezarobkowy,

– samorządność,

– dobrowolność.

W związku z przyjętym kryterium do organizacji pozarządowych w Polsce zaliczono następujące typy organizacyjno-prawne:

· **stowarzyszenia**, w tym:

– stowarzyszenia społeczno-kulturalne,

– stowarzyszenia kultury fizycznej (w tym TOPR, GOPR, WOPR),

– ochotnicze straże pożarne,

– zakłady doskonalenia zawodowego mające statut stowarzyszenia,

· **fundacje**,

· **związki zawodowe**,

· **organizacje pracodawców**,

· **partie polityczne**,

· **organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego**, w tym:

– cechy,

– izby gospodarcze i branżowe,

– kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich,

– zrzeszenia transportowców,

(z wyjątkiem organizacji, w których członkostwo jest obligatoryjne, np. Izby Lekarskie, Rady Adwokackie),

· **inne zrzeszenia działające na mocy odrębnych przepisów**, w tym:

– Polski Związek Łowiecki,

– Polski Związek Działkowców,

– Liga Obrony Kraju,

– Polski Czerwony Krzyż,

– komitety rodzicielskie i rady rodziców,

– komitety społeczne, np. społeczny komitet budowy drogi, wodociągu, itd.

· **jednostki kościołów i związków wyznaniowych prowadzące działalność świecką**, w tym:

– organizacje członkowskie, np. Akcja Katolicka, Bractwo Młodzieży Prawosławnej,

– instytucje społeczne kościołów, np. szkoły, placówki opiekuńcze, Caritas, wydawnictwa itd.

Analizując typy organizacyjno-prawne polskich organizacji pozarządowych, można zauważyć, iż najbardziej popularną formą samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego są **fundacje**[94] i **stowarzyszenia**[95].

Szczególną formą aktywności społecznej jest wolontariat, czyli *bezpłatne, świadome i dobrowolne działanie na rzecz innych, wykraczające poza więzi rodzinno-koleżeńsko-przyjacielskie*[96]. Wolontariat daje szansę wykorzystania własnych umiejętności i doświadczeń, rozwinięcia zainteresowań, zdobycia doświadczeń w nowych dziedzinach, zawarcia przyjaźni.

Dokładna liczba organizacji pozarządowych działających obecnie w Polsce jest trudna do sprecyzowania. Biorąc za podstawę obliczenia rejestr REGON prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, można w przybliżeniu podać, iż w Polsce działa 95 500 organizacji, wśród których funkcjonują: stowarzyszenia i fundacje (łącznie około 45 000), ochotnicze straże pożarne, organizacje społeczne takie jak: komitety rodzicielskie, koła łowieckie, komitety społeczne, ponadto związki zawodowe, jednostki kościołów i związków wyznaniowych, organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego oraz grupy związków pracodawców i partii politycznych (zał. 9). Szczegółowe dane liczbowe zaprezentowano w tabeli 1.

---

[94] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach*, DzU z 1991 r., nr 46, poz. 203.

[95] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, DzU z 1989 r., nr 20, poz. 104.

[96] Dane ze strony internetowej www.wolontariat.org.pl/definicje/

Tabela 1. Liczba organizacji pozarządowych w Polsce

OGANIZACJA POZARZĄDOWA	LICZBA (w tys.)
STOWARZYSZENIA	36 500
FUNDACJE	5 000
OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE	12 500
ORGANIZACJE SPOŁECZNE	6 655
KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE	14 832
ZWIĄZKI ZAWODOWE	15 704
INNE	4 309
RAZEM	**95 500**

Źródło REGON-GUS, dane z września 2002 r.

Przy szacowaniu liczby organizacji należy pamiętać o tym, iż mają one obowiązek rejestrowania rozpoczęcia swojej działalności, ale nie zakończenia, dlatego ich liczba stale rośnie, co w rzeczywistości nie jest prawdą. Zespół badaczy Stowarzyszenia Klon/Jawor ocenia, iż w Polsce faktycznie działa **58–90%** zarejestrowanych podmiotów[97].

Ponad 80% organizacji powstało po 1989 r., a 25% działa krócej niż 4 lata. Przyczynami, z powodu których organizacje faktycznie przestały działać, były przede wszystkim trudności w zdobyciu środków, wyczerpanie motywacji działania członków oraz wypełnienie wszystkich celów, jakie dana organizacja postawiła sobie za zadanie (chociaż ten motyw był najrzadszy). Spośród organizacji, które przestały działać, ponad 70% nie działała dłużej niż 3 lata.

Nierównomiernie rozkłada się również liczba organizacji działających na terenie kraju (zał. 10). Działalność organizacji pozarządowych koncentruje się przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich. W większości są to stolice obecnego podziału wojewódzkiego, będące jednocześnie centrami gospodarczymi, naukowymi i administracyjnymi. Szczególne miejsce pod tym względem zajmuje Warszawa, będąca siedzibą około 1/5 wszystkich inicjatyw. Najczęściej organizacje o charakterze sieciowym wybierają na siedzibę swojej centrali stolicę. Wyraźne są również obszary, na których praktycznie nie ma zorganizowanej aktywności społecznej. Nie oznacza to oczywiście, iż na tym terenie nie ma zapotrzebowania na taką działalność, brak jest po prostu automatyzacji między potrzebą a działaniem.

[97]Prowadzącym badania udało się dotrzeć do 58% zarejestrowanych organizacji i ustalić z całą pewnością, iż są aktywne. W przypadku 10% organizacji można stwierdzi, iż definitywnie zaprzestały działalności, natomiast nie udało się ustalić losów ponad 30% organizacji, ale nie można wykluczyć, iż rzeczywiście już nie funkcjonują. *Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl

Polski sektor pozarządowy w stowarzyszeniach i fundacjach zatrudnia na podstawie umowy o pracę pond 85 000 pracowników, co stanowi ekwiwalent 62 000 pełnoetatowych płatnych stanowisk pracy. Pracobiorcy sektora nonprofit tworzą więc niewielki, ale istotny składnik polskiego rynku pracy.

W działalności organizacji pozarządowych należy uwzględnić również udział wolontariuszy. Jak wykazują badania przeprowadzone w styczniu 2002 r. aktywność społeczna Polaków wynosiła 24% (dotyczy to udziału w pracach organizacji, a nie tylko przynależności do niej), 15% działało w jednej organizacji, a 6% – w dwóch lub więcej[98]. Przekładając procenty na liczby, szacuje się, iż około dwóch milionów Polaków jest wolontariuszami. Poziom aktywności społecznej, a także jej zakres wiążą się przede wszystkim z wykształceniem i sytuacją materialną ankietowanych – im są oni lepiej wykształceni, mają wyższy dochód przypadający na osobę w rodzinie oraz lepsze warunki materialne, tym częściej angażują się w grupową pracę społeczną. Natomiast trudna sytuacja życiowa i materialna oraz niskie wykształcenie generalnie nie sprzyjają działalności społecznej.

Jeżeli chodzi o finanse organizacji pozarządowych, to 77% jako ich źródło wskazuje pieniądze publicznej, a 72% środki pochodzące z darowizn od osób indywidualnych i firm. Roczny budżet 43% organizacji nie przekracza 10 000 zł[99].

Warto również wskazać **problemy**, jakie odczuwają organizacje pozarządowe w codziennym funkcjonowaniu. Najważniejsze z nich to[100]:

– 9 na 10 organizacji ma problemy w zdobywaniu środków na działanie,

– 76% uznaje za problem brak reprezentacji sektora pozarządowego,

– 57% organizacji uważa za ważną barierę nieodpowiednie ustawodawstwo[101],

– 44% organizacji jako problem postrzega brak współpracy z administracją publiczną,

– 34% organizacji jako problem wymienia brak poparcia i zaufania ze strony opinii publicznej.

Odnosząc się do rozproszenia i braku reprezentacji organizacji pozarządowych, można zaobserwować niewielkie, ale stale rosnące tendencje do zawierania porozumień o współpracy oraz tworzeniu tzw. grup inicjatywnych działających w określonych polach społecznych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż taka federacja jest warunkiem prowadzenia współpracy

---

[98] CBOS, *Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998-2002*, komunikat z badań, Warszawa 2002, s. 7.

[99] Dane ze strony internetowej www.badania.ngo.pl

[100] Tamże.

[101] Badanie przeprowadzono w 2002 r., kiedy jeszcze nie obowiązywała ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa to została przyjęta 24 kwietnia 2003 r.

z organizacjami międzynarodowymi lub unijnymi, które wspierają polskie organizacje w tych działaniach. W zakresie pomocy społecznej już w 2000 r. podpisano takie porozumienie, powołując jednocześnie Wspólnotę Związków Organizacji Socjalnych. Współpraca ma na celu wspieranie procesu budowy struktur federalnych i związków regionalnych, a także współdziałanie z publicznymi instytucjami pomocy społecznej w zakresie tworzenia lokalnych programów pomocy społecznej, powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych i kształtowania polityki społecznej na szczeblu regionalnym, centralnym i międzynarodowym[102].

4.2.3. Działalność organizacji pozarządowych w sferze bezpieczeństwa narodowego

Analiza doświadczeń historycznych wykazała, iż organizacje pozarządowe trwale włączyły się w proces odbudowy państwa polskiego oraz utrzymania jego niepodległości. Warto wobec tego podjąć trud udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: czy organizacje pozarządowe współcześnie włączają się w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego? Czy kontynuują chlubne tradycje poprzednich pokoleń? Jeżeli tak to jakie obszary stanowią domenę działania podmiotów pozarządowych w bezpieczeństwie? Czy w tych obszarach organizacje pozarządowe podejmują współdziałanie z innymi instytucjami, np. rządowymi, czy może działają samodzielnie?

4.2.3.1. Obszary aktywności organizacji pozarządowych – analiza ilościowa

Niezmiernie trudno wskazać i wymienić wszystkie **obszary i pola** aktywności organizacji pozarządowych, ponieważ działają wszędzie tam, gdzie występują największe potrzeby społeczne. Ze względu na przyjęty przedmiot badań, a więc działalność organizacji na rzecz bezpieczeństwa narodowego, ten obszar aktywności stanowi centrum zainteresowania. Równocześnie należy podkreślić, że żadna dostępna baza danych o organizacjach pozarządowych nie dysponuje ewidencją organizacji, których polem działania byłoby bezpieczeństwo. Bank danych o organizacjach pozarządowych prowadzony przez Stowarzyszenie Klon/Jawor nie

[102] Dane ze strony internetowej www.wrzos.org.pl.

uwzględnia takiego pola działania, ograniczając się do obszaru bezpieczeństwa publicznego, ochrony mienia. Natomiast Oddział Komunikacji Społecznej Departamentu Wychowania i Promocji Obronności MON posiada wykaz organizacji pozarządowych, które podpisały porozumienia o współpracy z ministrem obrony narodowej. Tyle mówią oficjale źródła. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy dokonamy analizy działalności organizacji pozarządowych w praktyce. Choć trudne do uchwycenia ilościowo, ukazują spektrum zadań realizowanych na rzecz bezpieczeństwa, począwszy od lokalnych działań związanych z patrolowaniem osiedli, a skończywszy na akcjach i kampaniach zakrojonych na skalę całego kraju.

Wobec dostrzeżonych trudności natury obiektywnej przedstawię dwa podejścia (ilościowe i jakościowe) ukazujące pola aktywności organizacji pozarządowych. W pierwszym – **ilościowym** zaprezentuję wyniki badań zespołu badaczy Stowarzyszenia Klon/Jawor przeprowadzone w 2002 r. W podejściu drugim – **jakościowym** ujmę uogólnione wnioski z własnych badań dotyczących aktywności organizacji pozarządowych w różnych obszarach bezpieczeństwa.

W badaniu przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor pytano o trzy najważniejsze pola działania danej organizacji. Wyniki badania zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Pola działania organizacji pozarządowych

POLA DZIAŁANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	**% ORGANIZACJI**
SPORT, REKREACJA, TURYSTYKA	59,3%
OŚWIATA, EDUKACJA, WYCHOWANIE	48,4%
OCHRONA ZDROWIA, REHABILITACJA	32,6%
SZTUKA, KULTURA, TRADYCJA	27,4%
POMOC SPOŁECZNA, SAMOPOMOC	17,2%
ROZWÓJ REGIONALNY, ROZWÓJ LOKALNY	16,3%
EKOLOGIA, OCHRONA ŚRODOWISKA	13,3%
GOSPODARKA, FINANSE, RYNEK PRACY	11,7%
REPREZENTACJA INTERESÓW OKREŚLONYCH GRUP ZAWODOWYCH	7,1%
HOBBY, ROZWÓJ ZAINTERESOWAŃ	6,9%
WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA, INTEGRACA EUROPEJSKA	6,9%
PROBLEMY WSI, ROLNICTWO	6,7%
KOMUNIKACJA, TRANSPORT, ŁĄCZNOŚĆ	6,0%
RELIGIA, WYZNANIE	4,3%

PRAWA CZŁOWIEKA, OCHRNA MNIEJSZOŚCI	4,0%
NAUKA, TECHNIKA, TECHNOLOGIA	3,8%
BUDOWNICTWO, MIESZKALNICTWO	3,3%
ŚRODKI MASOWEGO PRZKAZU, INFORMACJA	2,6%
BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE, OCHRONA MIENIA	1,7%
WSPIERANIE INNYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	1,7%
PAŃSTWO, PRAWO, POLITYKA	1,5%
INNE	17,2%

Źródło: REGON-GUS, dane z września 2002 r.

Analizując działalność organizacji pozarządowych pod względem pól (obszarów) działania można stwierdzić, iż do **najczęstszych obszarów** pozostających w sferze zainteresowania i działania trzeciego sektora należą:

– sport, rekreacja, turystyka,

– oświata, edukacja, wychowanie,

– ochrona zdrowia, rehabilitacja, pomoc niepełnosprawnym,

– sztuka, kultura, ochrona zabytków,

– pomoc społeczna, działalność charytatywna,

– rozwój lokalny i regionalny,

– ekologia i ochrona środowiska,

– gospodarka, rynek pracy.

W praktyce organizacje zajmują się np. w sferze socjalnej i społecznej działalnością opiekuńczą, prowadzeniem stołówek, szpitali, noclegowni, hospicjów, poradni, ośrodków dla uzależnionych. W oświacie i edukacji opracowują i realizują programy szkoleniowe dla uczniów, nauczycieli i rodziców, prowadzą ośrodki doradcze i szkoleniowe, tworzą programy stypendialne dla dzieci, organizują wymianę międzynarodową.

Organizacje promujące rozwój lokalny aktywizują społeczności lokalne, prowadzą biura rozwoju lokalnego, wspierają doradczo i szkoleniowo lokalny biznes, przyciągają inwestorów i partnerów. Wiele organizacji oprócz działalności bezpośredniej prowadzi na szeroką skalę działalność szkoleniowo-doradczą, zbiera i gromadzi dane i informacje, kształtując opinię publiczną i prowadząc lobbing. Organizacje posiadają swoje własne biblioteki, centra szkoleniowe, wydawnictwa i ośrodki badawcze.

Najmniejszą aktywność organizacje nonprofit wykazują w takich obszarach działania, jak: bezpieczeństwo publiczne i ochrona mienia, środki masowego przekazu oraz państwo, prawo i polityka, co związane jest niewątpliwie z bardzo wąską specjalizacją, która jest domeną przede wszystkim instytucji państwowych oraz pewnym monopolem państwa w tych obszarach.

Organizacje pozarządowe ze względu na szeroki i różnorodny obszar swego działania wykorzystują różne **formy działania** dla osiągnięcia celów statutowych (tabela 3).

Tabela 3. Formy działania organizacji pozarządowych

FORMY DZIAŁANIA	WYBÓR (w %)
Bezpośrednie dostarczanie usług członkom, podopiecznym	65
Współpraca z innymi organizacjami w Polsce (wspólne akcje, spotkania, wymiana doświadczeń)	41
Mobilizowanie i edukowanie społeczeństwa dla poparcia działań organizacji, prowadzenie kampanii społecznych	39
Reprezentowania i rzecznictwo interesów członków i podopiecznych	38
Organizowanie debat, konferencji, seminariów na tematy ważne dla organizacji	28
Uczestniczenie w spotkaniach i debatach z administracją publiczną, wypracowywanie wspólnych decyzji i rozwiązań	19
Współpraca międzynarodowa z instytucjami i organizacjami o podobnych celach działania	18
Wydawanie czasopism, biuletynów, raportów na tematy związane z działalnością organizacji	16
Finansowe lub rzeczowe wsparcie osób indywidualnych	12
Wspieranie innych organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	12
Działania lobbingowe, prace na rzecz zmiany prawa	11
Badania naukowe, zbieranie i przetwarzanie informacji	10
Finansowe wspieranie programów prowadzonych przez inne organizacje w Polsce	5

Źródło: REGON-GUS, dane z września 2002 r.

Najpopularniejszą formą działania organizacji pozarządowych w Polsce pozostaje w dalszym ciągu bezpośrednie udzielanie pomocy podopiecznym, na rzecz których działa organizacja. Popularną formą działalności jest również współdziałanie kilku organizacji w osiąganiu obranego celu, czy to w postaci wsparcia finansowego, czy przez działalność szkoleniową, informacyjną, poradnictwo. W ostatnich latach wzrosła również liczba organizacji, które współpracują ze swoimi odpowiednikami za granicą.

4.2.3.2. Obszary aktywności organizacji pozarządowych – analiza jakościowa

Przechodząc do **analizy jakościowej**, opartej na wynikach własnych badań, określiłam pięć istotnych pól aktywności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym:

– bezpieczeństwo i porządek publiczny,

– ochrona ludności i ratownictwo,

– ekologia,

– pomoc społeczna,

– obrona powszechna.

Zapewnienie **bezpieczeństwa i porządku publicznego** jest jednym z podstawowych zadań, jakie przyjęło na siebie państwo. W celu realizacji tego obowiązku powołano wiele struktur organizacyjnych i instytucji prawnych, których statutowym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z głównych podmiotów w tym zakresie jest oczywiście Policja[103], a także straże gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz tzw. policje administracyjne – straże i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne[104].

Coraz częściej w działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego włączają się również obywatele, ponieważ to oni najczęściej są ofiarami działalności przestępczej, szczególnie pospolitej przestępczości kryminalnej. Odbywa się to zgodnie z zasadą pomocniczości, gdyż to właśnie obywatele w coraz większym stopniu przejmują współodpowiedzialność za los własny, rodziny i otoczenia, a także z przyjętym przez Radę Ministrów w sierpniu 2002 r. programem poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska", który przewiduje wzrost aktywności obywatelskiej w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa własnego i środowiska zamieszkania[105].

Społeczeństwo, nie czekając na zachęty ze strony państwa, samo podjęło inicjatywy mające na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z zasadą „obywatelu – broń się sam", a działaniom przyświeca motto: „To co najbardziej potrzebne jest ludziom złym, to bierność dobrych".

---

[103] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092.
[104] Zob. W. Kitler, *Obrona*..., op. cit., s. 325.
[105] Dane ze strony internetowej www.mswia.gov.pl/bezp.polska.program.

Do najefektywniejszych inicjatyw społecznych można zaliczyć:

1. Szeroko rozpropagowane akcje prowadzone pod hasłem „Bezpieczne Miasto", a także bezpieczny dom, osiedle, parking, szkoła, droga itd.[106]

2. Inicjatywy mające na celu powoływanie stowarzyszeń, których członkami są osoby sprawujące władzę w powiatach oraz funkcjonariusze policji, straży miejskich, straży pożarnych oraz działacze społeczni; określone np. mianem „Bezpieczny powiat", integrujące działania różnych służb i organizacji.

3. Tzw. warty społeczne utworzone z inicjatywy mieszkańców gminy lub sołectwa, które patrolują najbardziej zagrożone rejony. Dzięki telefonom komórkowym zakupionym z funduszy samorządowych, warty społeczne bezpośrednio łączą się z policją i informują o zaobserwowanych zdarzeniach[107].

Oprócz inicjatyw organizacji lokalnych istnieje cała sieć organizacji ogólnokrajowych, dla których działalność na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest tylko jednym z celów zapisanych w statutach. Do takich organizacji należą: Polski Czerwony Krzyż, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Ochotnicza Straż Pożarna, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Motorowy, Liga Ochrony Przyrody, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (charakterystyki wybranych organizacji pozarządowych dokonałam w zał. 11).

W działaniach na rzecz **ochrony ludności i ratownictwa** obok jednostek państwowych, takich jak np. Państwowa Straż Pożarna, Policja, pogotowie ratunkowe, służby komunalne, uczestniczą również siły społeczne: wyspecjalizowane, odpowiednio wcześniej przygotowane i zorganizowane, w których ratownicy przeważnie nie pobierają za swoją pracę wynagrodzenia[108]. Do najbardziej znanych organizacji należy niewątpliwie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Ochotnicza Straż Pożarna, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Polski Związek Krótkofalowców i niezliczony szereg innych organizacji.

---

[106] *Moda na bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 21.03.1996 r. oraz www.siedlce.um.gov.pl.

[107] Opr. na podst. *Raportu w sprawie współpracy rządowej administracji wojewódzkiej, samorządowej i organizacji pozarządowych na rzecz porządku publicznego*, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2002.

[108] Zob. A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004, s. 67–80.

Regułą stało się, iż w terenie trudnym (specyficznym) takim jak góry, woda, jaskinie, groty, to przede wszystkim ratownicy społeczni udzielają pomocy poszkodowanym. Natomiast w sytuacji katastrofy czy klęski żywiołowej bazowanie tylko na jednej lub kilku służbach ratowniczych jest zawodne[109], ponieważ w zależności od rozmiaru, natężenia oraz dotkliwości zagrożenia, istnieje potrzeba uruchomienia wszystkich dostępnych sił ratowniczych, w tym społecznych. Stopniowo zaczynają to dostrzegać zarówno organa administracji publicznej, jak i państwowe służby ratownicze, co owocuje licznymi porozumieniami o współpracy oraz doskonaleniem form współdziałania. Za takimi rozwiązaniami przemawiają w równym stopniu względy ekonomiczne (sam fakt ochotniczej pracy ratowników w organizacjach pozarządowych), jak i możliwość wykorzystania ogromnego potencjału drzemiącego w zrzeszeniach ludzi dobrej woli.

Inicjatywy podejmowane przez organizacje pozarządowe w obszarze **bezpieczeństwa społecznego** dotyczą bezpośrednio zaspokajania określonych potrzeb społecznych, uzewnętrzniania interesów i potrzeb różnych grup społeczeństwa, a także uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki społecznej poprzez współpracę lub protest.

Organizacje aktywne w tym obszarze to przede wszystkim organizacje wyznaniowe, typu Caritas, czy Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, humanitarne, np. Polski Czerwony Krzyż, Polska Akcja Humanitarna, oraz pomocowe, np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie Monar-Markot[110].

Zagrożenia społeczne wymagają szybkiego i skutecznego przeciwdziałania, nie tylko w zakresie usuwania skutków, ale przede wszystkim profilaktyki. Państwo nie jest w stanie samo reagować na patologie społeczne, zarówno ze względu na rozmiar zjawiska, jak i koszty finansowe. Dlatego włączenie organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa społecznego jest wprost niezbędne i konieczne, jeżeli ma nastąpić poprawa w tym zakresie. Zgodnie bowiem z zasadą „gdzie państwo nie może, tam społeczeństwo musi" organizacje docierają do najbardziej patologicznych środowisk, czuwając nad tym, aby choroby społeczne nie opanowały całego organizmu społecznego, jakim jest naród.

Pozarządowe organizacje ekologiczne to organizacje, których przynajmniej jeden cel związany jest z działaniem na rzecz ochrony środowiska. Cel ten musi jasno wynikać ze statutu, regulaminu lub innego formalnie zaakceptowanego dokumentu, na podstawie którego

---

[109] M. Urbanek, *Forteca z piasku*, „Polityka" 1997, nr 29.
[110] A. Skrabacz, *Organizacje...*, op. cit., s. 72–75.

działa dana organizacja[111]. Pod względem organizacyjnym istnieje ogromna różnorodność form organizacji ekologicznych[112].

Pozarządowe organizacje ekologiczne przyjmują w swoich statutach różne cele działania na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Do najczęściej realizowanych należą:

1. Uświadamianie problemów ekologicznych społeczeństwu i edukacja ekologiczna.

2. Konkretne działania w sferze ochrony i kształtowania środowiska oraz przyrody.

3. Wywieranie nacisku na decydentów w celu skłonienia ich do podjęcia konkretnych działań zmierzających do poprawy jakości środowiska lub zmiany podjętych decyzji, które zdaniem organizacji zagrażają środowisku.

4. Tworzenie nowych koncepcji rozwoju gospodarczego i społecznego.

5. Dążenie do zmiany stosunku człowieka do przyrody oraz zmiany postrzegania problemów bezpieczeństwa ekologicznego.

W ostatnich latach, ze względu na zauważalne niejasności w finansowaniu czy prowadzeniu różnych form protestu oraz rozliczaniu się z dochodów stowarzyszenia bądź fundacji, organizacje ekologiczne wystąpiły z inicjatywą opracowania **Karty etycznej organizacji ekologicznych**. Celem karty było propagowanie idei uczciwości i wiarygodności organizacji, wyznaczenie norm, których powinny przestrzegać organizacje ekologiczne..

W zakresie obrony powszechnej istnieje grupa organizacji pozarządowych, których zainteresowania koncentrują się wokół spraw obronnych i wojska. Organizacje te, określane wspólną nazwą **organizacji obronnych**, skupiają uwagę głównie na wspieraniu funkcji organizacyjno-gospodarczych, kulturowo-wychowawczych i obronnych państwa poprzez łączenie osobistych zainteresowań i zamiłowań obywateli z szeroko pojętym interesem społecznym. Organizacje obronne odgrywają istotną rolę w dziedzinie edukacyjno-wychowawczej (popularyzowanie roli i zadań wojska, jego tradycji, więzi z narodem). Oprócz popularyzacji wysiłku obronnego, spełniają ważne funkcje obronne, takie jak: przygotowanie specjalistów na potrzeby sił zbrojnych, podtrzymywanie sprawności rezerwistów, masowe szkolenie obronne w zakresie technicznym, strzeleckim, ratowniczym itd., niesienie pomocy medyczno-sanitarnej w nagłych wypadkach, walka z pożarami, walka ze skutkami powodzi, opadów śnieżnych, ochrona porządku oraz zabezpieczenie mienia społecznego i osobistego obywateli przed zniszczeniem, kradzieżą itd.[113]

---

[111] *Prawo w ochronie środowiska*, www.raster.silesianet.pl.

[112] Zob. Raport Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska *Współpraca pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a pozarządowymi organizacjami ekologicznymi*, Wrocław 1997, www.mos.gov.pl/poe/

[113] *Mała encyklopedia wojskowa*, Warszawa 1970, t. 2, s. 539–540.

Dokonując klasyfikacji organizacji obronnych pod względem przedmiotu działania, można wyróżnić:

– **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest ogólnie biorąc sport** (w tym sport obronny) i rozwijanie aktywności i sprawności fizycznej (np. strzelectwo, spadochroniarstwo, radioorientacja sportowa, lotnictwo, motoryzacja, sztuka przetrwania). Członkami takich organizacji najczęściej są ludzie młodzi, uczniowie szkół średnich, studenci uczelni wyższych. Do takich stowarzyszeń zalicza się m.in.: ZHP, Katolickie Stowarzyszenie Sportowe RP, ZHR, Związek Strzelecki „Strzelec", Związek Towarzystw Gimnastycznych „Sokół", Areoklub Polski, Ligę Obrony Kraju, Związek Polskich Spadochroniarzy, Polski Związek Radioorientacji Sportowej, Polski Związek Motorowy, Polski Związek Biegu na Orientację;

– **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest bezpieczeństwo powszechne, w tym ratownictwo, ochrona ludzi, dóbr i środowiska**. Do nich zalicza się m.in.: Ochotniczą Straż Pożarną, Polski Związek Łowiecki, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie i Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Społeczną Krajową Sieć Ratunkową, Towarzystwo Trzeźwości Transportowców, Polski Związek Motorowy, Ligę Obrony Kraju, Polski Związek Krótkofalowców;

– **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest stałe utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych oraz przygotowywanie przedpoborowych do przyszłej służby wojskowej**. Do takich organizacji zalicza się: Federację Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP, Stowarzyszenie Chorążych i Podoficerów Zawodowych Rezerwy Wojska Polskiego, Związek Byłych Żołnierzy Zawodowych, Związek Żołnierzy LWP, Związek Oficerów Rezerwy RP;

– **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest propagowanie i krzewienie problematyki obronnej**. Do takich organizacji należą m.in.: Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Towarzystwo Edukacji i Kultury Narodowej, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze;

– **Stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest kultywowanie tradycji oręża polskiego, sprawy kombatanckie, pamięć o miejscach walk zbrojnych**. Do nich zalicza się m.in.: Stowarzyszenie Tradycji Polskiego Oręża, Krajowy Związek Byłych Żołnierzy PSZ na Zachodzie i Wschodzie, Niezależny Ruch Kombatantów AK, Polski Związek Kombatantów, Światowy Związek Żołnierzy AK, Związek Inwalidów Wojennych RP, Związek Powstańców Wojennych, Stowarzyszenie „Szare Szeregi".

Przytoczony podział nie jest podziałem zamkniętym i ostatecznym. Jest to próba podjęcia systematyzacji organizacji obronnych ze względu na ich profil działania. Wiele organizacji koncentruje swoje zainteresowania na więcej niż jednym obszarze spraw obronnych, dlatego ostateczna i zamknięta typologia nie jest do końca możliwa.

Uogólniając rozważania na temat działalności organizacji pozarządowych w różnych obszarach bezpieczeństwa, dochodzę do wniosku, że chociaż oficjalnie organizacje nie podają bezpieczeństwa za cel działania, to ich aktywność w tym zakresie jest stosunkowo duża. Działają prężnie i dynamicznie, przejawiając różne, często niekonwencjonalne inicjatywy na rzecz poprawy poziomu bezpieczeństwa. Prowadzą działalność profilaktyczną i edukacyjną, udzielają wsparcia finansowego oraz psychologicznego ofiarom przestępstw, a nawet podejmują próby angażowania sprawców przestępstw w działalność na rzecz pożytku społecznego.

1.2.3. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną

Współczesne postrzeganie roli, jaką pełnią organizacje pozarządowe w państwie demokratycznym, sprawia, że sektor pozarządowy przejmuje na siebie – na podstawie porozumień z władzami publicznymi różnych szczebli – coraz więcej obowiązków względem obywateli. Organizacje pozarządowe dzięki swoim doświadczeniom wnoszą znaczący wkład, jeżeli chodzi o przygotowania rozwiązań programowych. Ma to szczególne znaczenie, w sytuacji gdy Polska jest państwem zdecentralizowanym, a rząd odpowiada przede wszystkim za strategiczne programowanie rozwoju kraju, przygotowanie i wdrożenie aktów prawnych. Specjalizacja organizacji pozarządowych powoduje, że niejednokrotnie mają one szczegółową i praktyczną wiedzę na temat problemów życia publicznego, za których rozwiązywanie konstytucyjnie i ustawowo odpowiada administracja rządowa.

Zdaniem znawcy prawa administracyjnego, H. Izdebskiego, aby współpraca podmiotów rządowych i pozarządowych była skuteczna, powinna zostać oparta na następujących zasadach[114]:

– **partnerstwa** – organizacje pozarządowe mają prawo do współdefiniowania zadań publicznych,

---

[114] Zob. H. Izdebski, *Fundacje i towarzyszenia. Komentarze, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 1999, s. 226–228.

– **pomocniczości** – przekazywania przez władzę publiczną (bez pozbawiania jej odpowiedzialności za zadania) zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które mogą je skuteczniej wykonać,

– **efektywności** – organizacje pozarządowe mogą wykonać wiele zadań publicznych skuteczniej, nie tylko pod względem efektywności społecznej, ale również ekonomicznej,

– **jawności** – udostępnianie partnerom oraz opinii publicznej podstawowych danych o zamiarach, celach i efektach współpracy oraz jej kosztach.

Przechodząc do **podstaw prawnych** współpracy, warto zwrócić uwagę, że prawo przewiduje różne i liczne formy oraz procedury współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, zarówno w obszarze wymiany informacji, opiniowania działań rządu, jak też zlecania zadań publicznych organizacjom nonprofit. Wśród tych regulacji można wyróżnić: **przepisy o charakterze ustrojowym**, w tym zwłaszcza konstytucyjne zasadami dialogu społecznego i pomocniczości, proceduralne, o charakterze ogólnym, tworzące praktyczne formy współpracy dla całej administracji i **przepisy działowe**, regulujące współpracę w odniesieniu do poszczególnych działów administracji rządowej.

Analizując unormowania prawne dotyczące współpracy sektora państwowego z sektorem niepaństwowym należy zwrócić uwagę na takie istotne akty prawne, jak[115]:

– ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[116], określająca zadania każdego ministra kierującego określonym działem administracji rządowej oraz sposób ich wykonania,

– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów[117], stanowiąca, iż członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez RM, współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych,

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów, których celem jest przygotowanie radzie oraz prezesowi RM projektów rozstrzygnięć, opinii, a także analizowanie sytuacji w poszczególnych dziedzinach polityki rządu,

---

[115] Zob. A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie...*, op. cit., s. 53–54.

[116] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, DzU z 1997 r.„ nr 82, poz. 928.

[117] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*, DzU z 1991 r., nr 82, poz. 929.

– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań[118], określające ogólne warunki i tryb zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym,

– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie[119], określająca, że wojewoda dostosowując do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, współpracuje z organizacjami pozarządowymi,

– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[120], wskazująca na możliwości współpracy pierwszego i trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych,

– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[121], dotycząca współpracy organów powiatowych z organizacji pozarządowymi,

– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[122], zgodnie z którą zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, która współpracuje ona z organizacjami pozarządowymi,

– ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[123], zawierająca ogólne wskazania dotyczące zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze realizacji zadań państwowych,

– ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[124], określająca, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej współpracując w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi,

– ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[125], określająca, iż organizacja pozarządowa, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla niej status zakładu aktywności zawodowej.

---

[118] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. *w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym oraz wykazu tych zadań*, DzU z 1997 r., nr 94, poz. 573.

[119] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie*, DzU z 1999 r., nr 70, poz. 778.

[120] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576.

[121] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, DzU z 1998 r., nr 142, poz. 1592.

[122] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74.

[123] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych*, DzU z 1999 r., nr 155, poz. 1014.

[124] Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*, DzU z 1998 r., nr 64, poz. 414.

[125] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, DzU z 1997 r., nr 123, poz. 776.

– ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[126], umożliwiająca zakładanie i prowadzenie szkół i placówek, które spełniając określone wymogi, uzyskują uprawnienia szkół publicznych.

4.2.4.1. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową

Po wejściu w życie reform ustrojowych głównym partnerem organizacji pozarządowych w Polsce stały się samorządy terytorialne odpowiednich szczebli. W związku z tym zakres współpracy między administracją rządową i organizacjami pozarządowymi częściowo się zmniejszył, ale nadal ta współpraca ma istotne znaczenie, zarówno we wspólnym planowaniu działań, jak i finansowaniu zadań publicznych realizowanych przez organizacje pozarządowe. W zależności od charakteru problemów, za które odpowiadają organy administracji, współpraca ta jest mniej lub bardziej aktywna. Najczęściej obszarami współpracy są sprawy socjalne i zdrowotne, edukacja oraz ochrona przyrody. Jednocześnie można zauważyć pewne ożywienie w tych dziedzinach, które do tej pory były traktowane wyłącznie jako domena państwa, chodzi tu o bezpieczeństwo publiczne, powszechne czy sprawy obronności. Jak przedstawia się współpraca z poszczególnymi ministerstwami?

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prowadzi stałą współpracę z organizacjami pozarządowymi, zarówno w zakresie konsultacji, jak i wsparcia finansowego.

Ministerstwo Edukacji i Nauki zleciło organizacjom pozarządowym realizację zadań m.in. w takich dziedzinach, jak: wypoczynek dzieci i młodzieży, kolonie polonijne, programy wychowawcze i profilaktyczne, pomoc dzieciom niepełnosprawnym. Z podmiotami pozarządowymi stale współpracuje **Ministerstwo Gospodarki**, najczęściej przez wsparcie finansowe, przede wszystkim w zakresie promocji polskiej gospodarki, a szczególnie eksportu. Z kolei **Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego** współpracuje z organizacjami pozarządowymi w realizacji takich zadań, jak: promocja twórczości literackiej i czasopiśmiennictwa, ochrona kultury ludowej i amatorskiego ruchu ludowego, promocja kultury polskiej za granicą, ochrona kultury mniejszości narodowych.

Z **Ministerstwem Obrony Narodowej** współpracują organizacje pozarządowe o charakterze sportowym, obronnym paramilitarnym, kombatanckim itp. Minister obrony narodowej podpisał porozumienia z ponad 70 organizacjami. Współpraca **Ministerstwa Pracy**

[126] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, DU z 1996 r., nr 67, poz. 329.

i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi obejmuje działy „praca" i „zabezpieczenie społeczne", natomiast **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji** prowadzi współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie wynikającym z zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, zwłaszcza w obszarze ratownictwa społecznego.

Ministerstwo Środowiska stale współpracuje z organizacjami pozarządowymi o profilu ekologicznym w zakresie promocji ochrony środowiska i edukacji ekologicznej. Z kolei współpraca **Ministerstwa Transportu i Budownictwa** obejmuje diagnostykę stanu dróg i mostów, mechanizację i organizację robót drogowych i mostowych, modernizację i rozwój infrastruktury transportu kolejowego i drogowego, doskonalenie systemów organizacji i zarządzania transportem. **Ministerstwo Zdrowia** współpracuje ze stowarzyszeniami ochrony zdrowia, szczególnie w zakresie współtworzenia programów polityki zdrowotnej. Współpracę podjęły także agendy rządowe: Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Krajowe Centrum ds. AIDS oraz Biuro ds. Narkomanii.

Współpraca organizacji pozarządowych z **pozostałymi ministerstwami**, np. z Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Sprawiedliwości jest raczej sporadyczna. Resorty te zazwyczaj nie planują w swych budżetach żadnych środków finansowych na realizację zadań zlecanych trzeciemu sektorowi.

Uogólniając formy współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowych, można przyjąć, że polegają one na:

– zlecaniu realizacji zadań publicznych,

– wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałaniu w celu zharmonizowania tych kierunków,

– konsultowania z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów prawnych,

– tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym.

Jeżeli chodzi o współpracę z **administracją rządową w województwach**, to wygląda ona podobnie jak w przypadku współpracy z instytucjami centralnymi, chociaż kształtuje się różnie w poszczególnych województwach[127]. Różny jest zakres zadań powierzanych podmiotom niepublicznym oraz wysokość dotacji finansowych przeznaczanych na realizację tych zadań. Współpraca dotyczy różnych zadań, polegających m.in. na rozwijaniu usług specjalistycznych, wspieraniu grup samopomocowych, prowadzeniu działań osłonowych dla osób

[127] Zob. *„Informacja o wynikach kontroli działalności administracji rządowej w zakresie ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami*, NIK, Departament Administracji Warszawa 1999, s. 17–39.

zagrożonych ubóstwem i marginalizacją, opracowywaniu i wdrażaniu programów dla bezdomnych. Oprócz wyżej wymienionych zadań w zasadzie w każdym województwie organizacje pozarządowe działają tradycyjnie już w zakresie pomocy społecznej, edukacji i ochrony zdrowia. Najbardziej popularną formą współpracy są dotacje, szkolenia, wspólne narady, konsultacje i konferencje.

4.2.4.2. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową

Działania samorządów lokalnych są podejmowane w celu stworzenia warunków umożliwiających zaspokojenie potrzeb społeczności pozostających w zakresie odpowiedzialności tych samorządów. Do **władz samorządowych** należy też ustalanie zakresu usług świadczonych na ich terenie. Działania te mogą być zatem realizowane na co najmniej trzech płaszczyznach, do których należy zaliczyć[128]:

– odpowiadanie na potrzeby lokalne przez zagwarantowanie realizacji podstawowych usług społecznych,

– rozwój metod realizacji usług oraz pozyskiwanie informacji o nowych potrzebach,

– zapewnienie niezawodności działania systemu świadczenia usług.

Pewna tradycja samorządności, ugruntowana prawnie, wskazuje na podstawowe sfery, w jakich samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki jest obowiązany wypełniać zadania względem obywateli. Do zadań tych można zaliczyć utrzymanie odpowiedniej jakości życia, rozwój działań społecznych i kulturalnych, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizację podstawowych świadczeń, takich jak dostarczenie wody, odprowadzenie ścieków, a także wprowadzanie i egzekwowanie lokalnych przepisów i zarządzeń.

W realizacji tak sformułowanych zadań w szczególny sposób wspierają samorząd organizacje pozarządowe, które przede wszystkim identyfikują nowe potrzeby obywateli, występują w roli rzecznika interesów grup najbardziej upośledzonych społecznie, wywierają w imieniu wspólnot lokalnych nacisk na władzę samorządową. Organizacje pozarządowe są jak najbardziej odpowiednim partnerem władzy samorządowej i jej struktur co najmniej w trzech rolach[129]:

---

[128] Z. Wejcman, *Nowe rozumienie roli obywateli i ich wspólnot*, www.rząd.samorząd.ngo.pl.

[129] *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 21–22.

– jako reprezentant społeczności lokalnej, są przekaźnikiem pomiędzy ludźmi a samorządem i odwrotnie,

– jako udzielający pomocy bezpośredniej, mogą być znakomitym wykonawcą zadań publicznych, których zakres i sposób realizacji będzie określał samorząd,

– jako stosujący metody niekonwencjonalne przy rozwiązywaniu problemów społecznych, pełnią funkcję innowacyjną, inspirują działania i wspierają ich realizację.

Konstytucyjny zapis zasady pomocniczości oraz zmiany wprowadzone w wyniku reformy administracji rządowej i samorządowej dały wyraźne podstawy prawne umożliwiające współpracę organów samorządowych z organizacjami pozarządowymi na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Powyższe zapisy wskazują na potrzebę wprowadzenia odpowiednich ustaw szczegółowych w omawianym zakresie. Obecnie samorządy przyjmują pewne szczegółowe rozwiązania w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w drodze uchwał władz samorządowych. Pierwsze takie uchwały podjęły samorządy: Gdyni, Sopotu, Gdańska i Elbląga na przełomie lat 1995 i 1996. W kolejnych latach podobne inicjatywy podjęto na terenie całego kraju, m.in. w: Bielsku-Białej, Nowym Sączu, Łodzi, Kielcach, Tarnowie i Warszawie.

Programy współpracy najczęściej przewidują następujące **formy współpracy** samorządów i organizacji pozarządowych:

– konsultowanie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe z organizacjami pozarządowymi, najlepiej w ustalonym wspólnie trybie i formie,

– zapraszanie organizacji pozarządowych do współtworzenia strategii rozwoju lokalnego, co szczególnego znaczenia nabiera w tworzeniu regionalnych planów rozwoju nowych województw samorządowych,

– określenie zasad i procedur ubiegania się przez organizacje pozarządowe o dotacje z budżetu samorządowego na realizację innowacyjnych projektów służących mieszkańcom danej społeczności lokalnej;

– uwzględnianie organizacji pozarządowych w przetargach na wykonywanie zadań publicznych;

– stanowienia prawa lokalnego, które w sposób kompleksowy określają cele, zasady, mechanizmy i formy współpracy samorządu i organizacji pozarządowych;

– stosowanie różnych form wspierania działalności organizacji, np. możliwości korzystania z lokalnej infrastruktury, informacji i kontaktów zagranicznych posiadanych przez sa-

morząd, rekomendacji oraz ze szkoleń zarówno w zakresie merytorycznym, jak i w zakresie rozwoju organizacyjnego oraz funkcjonowania władz samorządu, urzędu gminy itd.[130].

Nawiązanie partnerskiej współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym zależne jest od właściwego poznania zalet i wad obu partnerów. Rząd i samorząd mają możliwość kreowania warunków i regulacji dotyczących różnych ofert życia publicznego, posiadają zasoby i środki na prowadzenie działań na rzecz obywateli, mają dostęp do różnych źródeł informacji. Organizacje natomiast nie są tak bardzo skrępowane przepisami jak administracja, mogą być zatem bardziej innowacyjne, mają lepsze rozeznanie potrzeb społecznych, mogę efektywniej świadczyć usługi na rzecz mieszkańców.

Współczesne standardy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi wymagają przestrzegania kilku **podstawowych zasad**. Oto najważniejsze z nich:

1. Administracja rządowa powinna unikać naruszania niezależności organizacji pozarządowych, przy czym rząd ma prawo oczekiwać rozliczeń od organizacji pozarządowych, które nie powinny wykorzystywać nadmiernie biurokratycznych procedur, a raczej badać efektywność działań.

2. Polityka rządu powinna szanować i ułatwiać organizacjom pozarządowym pełnienie roli rzecznika spraw publicznych. Rząd ma obowiązek dostarczać informacji i kontaktów, które są niezbędne dla wypełniania tej roli.

3. Powinny zostać jasno określone ogólne normy regulujące współpracę z organizacjami pozarządowymi, celem uniknięcia uznaniowości i zagwarantowania niezbędnej przejrzystości, zwłaszcza wtedy, gdy współpraca z administracją dotyczy wykorzystania środków publicznych.

4. Organizacje pozarządowe winny służyć celom publicznym, w przeciwieństwie do wąsko pojmowanych interesów prywatnych. Państwo winno promować szczególnie te organizacje, które działają „ku pożytkowi" ogółu.

5. Organizacje pozarządowe powinny systematycznie informować o swoich działaniach i ujawniać stan finansów na poziomie otwartości odpowiednim do poziomu poparcia publicznego, które otrzymują.

---

[130] Ibidem, s. 23.

4.2.5. Współpraca organizacji pozarządowych z siłami zbrojnym

Zmiany, jakie zaszły we współczesnej organizacji systemu bezpieczeństwa przyczyniły się do określenia nowych **oczekiwań** i **misji podmiotów** działających w tym systemie. Zmiany te dotyczą również **sił zbrojnych**, a zwłaszcza wykonywanych coraz częściej tzw. misji nieorężnych, realizowanych na rzecz sektora cywilnego. Wojsko w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z wieloma podmiotami, również z pozarządowymi, które mogą i powinny być szczególnym partnerem dla sił zbrojnych. Dlaczego to właśnie one są tak ważnym sojusznikiem wojska w sprawach bezpieczeństwa?

Przeobrażenia, jakie obecnie dokonują się w wojsku, dotyczące zwłaszcza organizacji, struktury wewnętrznej, stanowisk etatowych, wzrostu uzawodowienia oraz perspektywy skrócenia zasadniczej służby wojskowej do 9 miesięcy (od 1 lipca 2005 r.), powodują, iż w siłach zbrojnych pozostaje coraz mniej miejsca na realizację powszechnego obowiązku obrony ojczyzny w formie służby zasadniczej. Dlatego to właśnie organizacje pozarządowe mogą być sojusznikiem wojska w przygotowaniu społeczeństwa do realizacji powszechnego obowiązku ojczyzny.

Współpraca wojska z organizacjami pozarządowymi nie jest wcale zjawiskiem nowym, wystarczy przypomnieć okres II Rzeczypospolitej oraz fenomenalne wprost zaangażowanie społeczeństwa w sprawy przygotowania państwa do przyszłej wojny, a także wsparcie sił zbrojnych w zakresie przeszkolenia poborowych prowadzonego przede wszystkim przez organizacje społeczne.

Współcześnie o konieczności współpracy sił zbrojnych z organizacjami pozarządowymi mówi „Koncepcja strategiczna Sojuszu (1999) oraz „Strategia bezpieczeństwa narodowego RP" (2003), a także ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.

W obrębie działania resortu obrony narodowej znowelizowano decyzję nr 257/MON ministra obrony narodowej z dnia 12 września 2003 r. w sprawie określenia zasad i trybu współpracy resortu obrony narodowej z organizacjami pozarządowymi, regulującą współpracę wojska z organizacji pozarządowymi odbywającą się w zakresie związanym z obronnością państwa. Przez to pojęcie rozumie się przede wszystkim całokształt działań organizacji pozarządowych służących: kształtowaniu postaw proobronnych społeczeństwa, przygotowaniu młodzieży do służby wojskowej i służby w innych formacjach obronnych, ochotniczemu

utrzymaniu sprawności rezerw osobowych, poprawie infrastruktury i wyposażenia Sił Zbrojnych RP, polepszeniu sytuacji socjalnej kadry i rodzin żołnierzy[131].

Szef Sztabu Generalnego WP, dowódcy rodzajów sił zbrojnych, dowódcy korpusów i okręgów wojskowych mają obowiązek wyznaczyć przedstawicieli do współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz polecają wyznaczenie takich przedstawicieli dowódcom podległych jednostek wojskowych. Ponadto dowódcy jednostek wojskowych (od szczebla dowódcy brygady – równorzędnego) mogą na zasadach określonych w decyzji, zawierać porozumienia o współpracy z organizacjami pozarządowymi o zasięgu lokalnym, w celu realizacji zadań na rzecz obronności i sił zbrojnych.

Finansowanie realizacji zadań na rzecz obronności przez organizacje pozarządowe jest możliwe na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, która przewiduje, iż w ramach budżetu państwa mogą występować dotacje, przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie m.in. zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych oraz fundacjom i stowarzyszeniom.

W perspektywie skrócenia zasadniczej służby wojskowej w interesie w sił zbrojnych leży pozyskiwanie to tej służby poborowych, którzy już wcześniej nabyli umiejętności potrzebne w służbie wojskowej, a po przekroczeniu bram jednostek wojskowych będą te umiejętności szkolić i zwiększać swoje kwalifikacje. Taką możliwość stwarza rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 16 czerwca 2004 r. w sprawie nabywania przez poborowych kwalifikacji przydatnych w wojsku[132]. Kwalifikacjami przydatnymi w wojsku są: kierowcy z prawem jazdy kat. C i C + E, operatorzy sprzętu do robót ziemnych i urządzeń pokrewnych, operatorzy maszyn i urządzeń dźwigowo-transportowych, nurkowie, płetwonurkowie, skoczkowie spadochronowi, sanitariusze oraz kucharze.

W ustawie z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przewidziano w art. 132a–132b ogólne zasady nabywania przez poborowych kwalifikacji przydatnych w wojsku. Fachowe przygotowanie poborowych jeszcze przed ich powołaniem do odbycia zasadniczej służby wojskowej jest postrzegane jako wspomaganie procesu wyszkolenia specjalistycznego żołnierzy. Ustawa daje możliwość nabycia tych kwalifikacji również w organizacji pozarządowej, z którą szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego zawarł umowę na re-

---

[131] Zob. A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe partnerem sił zbrojnych w działaniach cywilno-wojskowych*, [w:] red. nauk. A. Skrabacz *Wsparcie powiatów przez jednostki OT w sytuacji kryzysów niemilitarnych na przykładzie 2 Brygady OT*, Warszawa 2004, s. 115–120.

[132] Rozporządzenie ministra obrony narodowej z dnia 16 czerwca 2004 r. *w sprawie nabywania przez poborowych kwalifikacji przydatnych w wojsku*, DzU z 2004 r., nr 150, poz. 1581.

alizację takiego szkolenia. W Sztabie Generalnym WP w 2005 r. zaplanowano, na podstawie Decyzji nr 5/MON Ministra Obrony Narodowej o pilotażowym przeszkoleniu przedpoborowych na potrzeby wojska (projekt), przeprowadzenie pilotażowego szkolenia poborowych poza wojskiem w wybranych kwalifikacjach przydatnych w wojsku i na potrzeby wytypowanych jednostek wojskowych. Na rok 2006 zagwarantowano środki finansowe na przeszkolenie około 1100 przedpoborowych w obszarze działania pięciu WSzW na terenie kraju. Efekty eksperymentu, w którym wezmą udział również organizacje pozarządowe, będą stanowić podstawę do wieloaspektowej analizy i wypracowania stosownych modelowych rozwiązań dla przyszłej działalności w tym obszarze.

Podsumowując rozważania o zasadach i trybie współpracy podmiotów pozarządowych z siłami zbrojnymi dochodzę do wniosku, że ze względu na różnorodność stowarzyszeń i rozległy zakres ich działania, są one niezwykle przydatne w wykonywaniu zadań obronnych. W perspektywie skracania służby wojskowej oraz trudności w powszechnym przeszkoleniu wojskowym i obronnym znacznej części społeczeństwa, które tylko w znikomym stopniu realizuje konstytucyjną zasadę powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny, włączenie organizacji pozarządowych jest wręcz niezbędne.

4.3. Wnioski

Przeprowadzona w rozdziale analiza polskich doświadczeń historycznych i współczesnych upoważnia do sformułowania następujących **wniosków**:

* ***Wynikających z doświadczeń historycznych:***

1. W sytuacji gdy istnienie państwa polskiego nie było niemożliwe, organizacje pozarządowe podjęły trud utrzymania narodu w poczuciu polskości oraz działań niepodległościowych.

2. W okresie II RP władze państwowe, doceniając rolę organizacji pozarządowych, umożliwiły im włączenie się do działań przygotowujących społeczeństwo do przyszłej wojny, ponieważ zdawano sobie sprawę ze słabości i niemocy struktur rządowych i samorządowych.

3. Lokalne organizacje pozarządowe były zjednoczone wokół silnych organizacji ogólnokrajowych, które współpracowały z administracją publiczną oraz planowały i koordynowały działania w terenie.

4. Podstawowym zadaniem każdego obywatela było zapewnienie bezpieczeństwa sobie i swoim najbliższym. Zadaniem władz państwowych i organizacji pozarządowych było przygotowanie i ułatwienie wypełnienia tych obowiązków.

** Wynikające z doświadczeń współczesnych:*

1. Współpraca organizacji pozarządowych z administracją centralną polega na opracowaniu wspólnej polityki w zakresie współpracy oraz tworzeniu programów i projektów długoterminowych. Współpraca z administracją terenową natomiast znajduje wyraz w wykonywaniu konkretnych zadań w zakresie potrzeb społecznych.

2. Organizacje pozarządowe posiadają szczególną możliwość udziału w tworzeniu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, tam gdzie najczęściej rodzą się zagrożenia niemilitarne, a zwłaszcza patologie społeczne, pospolita przestępczość czy bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia.

3. Powszechne przygotowanie młodzieży do realizacji powszechnego obowiązku obrony w sytuacji skrócenia zasadniczej służby wojskowej jest praktycznie niemożliwe. Powszechnie wykorzystane w tym zakresie mogą być organizacje pozarządowe – paramilitarne lub obronne.

4. Istnieje pilna potrzeba objęcia społeczeństwa edukacją dla bezpieczeństwa, ze względu na nieprzygotowanie obywateli do przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom. Zgodnie z zaleceniem „Strategii bezpieczeństwa narodowego" istotną rolę w tym procesie mogą odegrać organizacje pozarządowe.

5. POTRZEBY, MOŻLIWOŚCI I SZANSE UDZIAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W DZIAŁANIACH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI

Działać, to w opinii wielkiego polskiego prakseologa, T. Kotarbińskiego *zmierzać do określonego celu, w danych warunkach, za pomocą właściwych środków*[1]. O ile, kierując się celem działania, mamy możliwość wyboru środków, o tyle warunki, w których działamy są niezależne od naszej woli. Stojąc zatem przed problemem współczesnej organizacji bezpieczeństwa, musimy w swym działaniu uwzględnić warunki, które w mniej lub bardziej istotny sposób mogą wpływać na nasze poczynania.

Celem rozważań zawartych w tym rozdziale jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze: *Jak współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego wpływają na potrzeby i możliwości udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku?*

Odpowiedź na tak postawiony problem badawczy będzie stanowić punkt wyjścia do określenia potrzeb i możliwości angażowania organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

W zakończeniu rozdziału analizie poddałam również wyniki badań empirycznych, jakie uzyskałam stosując metodę sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety i wywiadu.

5.1. Uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa narodowego

Przez uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego można rozumieć względnie stałe czynniki mające podstawowy bądź istotny wpływ na charakter bezpieczeństwa narodowego[2]. W wyniku badań do współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa Polski zaliczyłam:

- geostrategiczne położenie Polski,
- tradycje i doświadczenia historyczne,
- wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa,.
- charakter narodowy Polaków,

---

[1] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 19.

[2] Zob. J. Marczak, *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wojskowe wsparcie...*, op. cit., s. 15.

– dynamikę zmian w organizacji bezpieczeństwa,

– dostosowanie organizacji systemu bezpieczeństwa do standardów UE i NATO.

5.1.1. Geostrategiczne położenie Polski

W opinii wielkich strategów, tych klasycznych jak i współczesnych, istnieje kilka zasadniczych czynników, które decydują o potędze i prestiżu państwa zarówno w obszarze narodowym, jak i międzynarodowym.

Wśród badaczy tego problemu panuje zgoda, iż decydującym czynnikiem jest położenie geograficzne, a jego rangę dla bezpieczeństwa narodowego zwięźle określił Napoleon: *politykę wszystkich mocarstw określa ich położenie geograficzne*[3].

Z kolei admirał Stanów Zjednoczonych A.T. Mahan zwrócił uwagę na fizyczne ukształtowanie państwa, rozciągłość terytorialną, liczbę ludności, charakter narodowy oraz sposób rządzenia[4].

Natomiast H. Morgenthau, twórca szkoły realistycznej, wyróżnił osiem składników potęgi państwa, do których zaliczył: geografię, zasoby naturalne, zdolności wytwórcze, stan przygotowania wojskowego, ludność, charakter narodowy, duch bojowy narodu oraz jakość dyplomacji[5].

Jeden z najwybitniejszych współczesnych analityków i strategów, Z. Brzeziński zwraca uwagę na połączenie czynników geograficznych i politycznych, które decydują o stanie państwa lub regionu, a nawet podkreśla wpływ warunków geograficznych na działania polityczne[6]. W efekcie tych powiązań powstało nawet specjalne pojęcie „geostrategii", przez które J. Skrzyp, wychodząc z definicji strategii, rozumie badanie środowiska geograficznego pod względem potrzeb prowadzenia wojny[7].

Uogólniając mogę stwierdzić, iż położenie geograficzne ma decydujący wpływ na politykę państwa, a geostrategia zajmuje się badaniem geograficznych warunków realizacji celów politycznych przyjętych przez państwo, w tym również wojny[8].

---

[3] J. Marczak, *Współczesny charakter...*, op. cit., s. 23.

[4] Zob. J. Skrzyp, *Geostrategiczne położenie Polski*, Warszawa 1998, s. 6.

[5] H. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, wyd. 3, New York 1965, s.33, [w:] J. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1999, s. 95.

[6] Zob. Z. Brzeziński, *Plan gry. USA–ZSRR*, Warszawa 1990, s. XIII.

[7] Zob. J. Skrzyp, *Geostrategiczne...*, op. cit., s. 6.

[8] Ibidem.

Zachodzi zatem potrzeba znalezienia odpowiedzi na następujące pytanie: Jaki wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa narodowego naszego państwa ma geografia?

Położenie geograficzne Polski, pomiędzy dwoma zwężeniami lądu europejskiego, nigdy nie było szczególnie korzystne ze względów strategicznych. Umiejscowienie w „korytarzu" między Bałtykiem a Sudetami i Karpatami powodowało, iż od zarania dziejów nasze ziemie traktowano jako **drogę tranzytową** między Europą Wschodnią i Zachodnią, a także Południową i Północną. Równie często Polska traktowana była jak *bezbronny step* (...) *droga publiczna, po której stale grasowały obce wojska*, co skomentował w swym dziele wielki strateg K. v. Clausewitz[9].

Nasze „niewygodne" położenie podkreślali również Polacy, m.in. pisarz i historyk M. Bielski (1495–1575) zwracał na to uwagę już w XVI wieku: *Inne narody mają u granic swoich góry wysokie, morza niezgłębione. Polska na wsze strony otwarta, wróg łacno wnijść, wynijść komunikiem może, łupy nabrawszy*[10].

Z kolei jeden z czołowych historyków brytyjskich, a zarazem wielki polonofil, N. Davies eksponuje wyjątkowość polskiego usytuowania: *Polska nie jest po prostu obszarem ziemi czy odległym półwyspem – to jest serce Europy*[11]. Oznacza to, według R. Kuźniara, że *wyjątkowość pozycji geostrategicznej Polski jest powszechnie postrzegana*, ponieważ Europa Środkowa to obszar o kluczowym znaczeniu dla panowania nad światem[12].

To wyjątkowe położenie naszego państwa polega przede wszystkim na graniczeniu od wieków z dwoma potężnymi sąsiadami (Rosją i Niemcami), którzy w opinii ekspertów dysponują przewagę potencjałów ofensywnych (wojsk operacyjnych) szacowanych na 20:1[13]. W kontekście tego faktu, wielce trafna wydaje się uwaga poczyniona już w XVIII wieku przez pijara, reformatora szkolnictwa S. Konarskiego (1700–1773): *Nic dla Rzplitej fatalniejszego nad frakcje cudzoziemskie, powleczone pozorem przyjaźni* (...). *Wszelcy sąsiedzi naturalnie szukają nie naszego, lecz swego pożytku. Opieka sąsiedzka może być macochą naszej swobody, matką jej być nie może* (...)[14]

Nasi sąsiedzi dysponują nie tylko przewagą potencjału militarnego, ale także ponad sześciokrotną przewagą ludnościową. I chociaż szacuje się, iż liczba ludności Rosji zmniejsza się w tempie około 750 tysięcy osób rocznie (obecnie 146 mln), a Niemcy w ciągu 20 lat stracą równoważnik demograficzny tego, co zyskały w czasie przyłączenia NRD (obecnie

---

[9] C. v. Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, s. 450.
[10] J. R. Nowak, *Myśli o Polsce i Polakach*, Katowice 1994, s. 49.
[11] N. Davies, *Serce Europy*..., op. cit., s. 28.
[12] R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 176.
[13] A. Targowski (red.), *Wizja Polski*, Warszawa 2000, s. 189.
[14] Ibidem, s.61.

80 mln), to i tak Polska jest w niekorzystnej sytuacji demograficznej[15], zwłaszcza po wejściu do Unii Europejskiej. Socjolog, B. Misztal uzasadnia tę sytuację dwoma czynnikami: po pierwsze, warunkami wewnętrznymi, na które składa się bezrobocie oraz słaby poziom świadczeń socjalnych, a w związku z tym odkładanie decyzji o prokreacji na później, po drugie, perspektywą migracyjnych zarobków, co również działa negatywnie na rodziny[16]. Czy w tej sytuacji, w perspektywie kilku lat Polska zdecyduje się na przyjęcie ludzi z zewnątrz? Czy państwo będzie w stanie ich zintegrować z rdzenną, katolicką ludnością słowiańską?

Przykłady państw już obecnie borykających się z problemami cudzoziemców (Niemcy, Holandia, Szwecja), wynikających według ekspertów z podłoża kulturowego, a nie ekonomicznego[17], są wystarczającym dowodem na to, iż demografia jest jednym z istotnych czynników wpływających na bezpieczeństwo narodowe[18].

Na podstawie doświadczeń zebranych w ponadtysiącletniej historii Polski, można podsumować, iż geostrategiczne położenie Polski wymaga budowy silnego i stabilnego państwa, opartego na trwałych podstawach bezpieczeństwa, zdolnego oprzeć się przewadze militarnej, ludnościowej i ekonomicznej potężnych sąsiadów, między którymi – według określeniu R. Dmowskiego – *miejsca na małe, słabe państewko nie ma*.

5.1.2. Tradycje i doświadczenia historyczne

Podstawą rozumowania strategicznego, w ujęciu Z. Brzezińskiego jest *wymowa mapy spotęgowana przez wiedzę historyczną*[19]. W poprzednim zagadnieniu udokumentowano, iż położenie geograficzne jest podstawowym wyznacznikiem polityki państwa. Obecnie należy poddać analizie uwarunkowania historyczne, a więc tradycje i doświadczenia płynące z przeszłości, zgodnie z przesłaniem Konfucjusza (VI w. p.n.e.): *Opowiedz mi twoją przeszłość, a powiem ci o twojej przyszłości* oraz wskazaniem premiera W. Churchilla: *Im dalej spogląda się w przeszłość, tym dalej widzi się przyszłość*[20].

Dlaczego tradycja ma tak kapitalne znaczenie w poszukiwaniu rozwiązania współczesnych problemów?

---

[15] Zob. A. Skrabacz, *Kobiety w obronie...*, op. cit., s. 57 i nn.

[16] B. Misztal, *Pusta kołyska to pusty koszyk i puste gniazdo*, „Rzeczpospolita" z 13–14.02.2005 r.

[17] J. Burke, *Miarka się przebrała*, „Forum" z 15–21.11.2004 r.

[18] Zob. J. Świniarski, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesności*, AON, Warszawa 1999, s. 113.

[19] Z. Brzeziński, *Myśl i działanie w polityce międzynarodowej*, Aneks nr 50/1988 r.

[20] B. Emmot, *Paranoiczny optymizm*, „Rzeczpospolita" z 6.04.2000 r.

Tradycja to zasady postępowania, obyczaje, poglądy i wiadomości, przechodzące z pokolenia na pokolenie[21], a jednocześnie to główne źródło poznania wiedzy[22]. Szczególnego znaczenia tradycja nabiera w kategoriach narodowych, bo przecież właśnie naród *to ciągłość pokoleń, to ciągle zmieniana i doskonalona tradycja*. Dlatego połączenie tradycji z globalnym, powszechnym doświadczeniem[23] stanowi szczególne źródło naszej wiedzy o przeszłości oraz stanowi swoistego rodzaju drogowskaz postępowania w przyszłości.

Na podstawie doświadczeń historycznych można sformułować dość dobrze udokumentowane uogólnienia, stanowiące pewnego rodzaju syntezę przyczyn świetności i upadku Polski w aspekcie bezpieczeństwa narodowego.

Przyczyn świetności Polski klasycznej Piastów i Jagiellonów należy upatrywać w zdolności utworzenia państwa polskiego z połączenia kilku plemion oraz zdolności jego obrony, co owocowało rozkwitem gospodarki, kultury i nauki oraz pochwałami i słowami uznania dla Polaków, np. Erazma z Rotterdamu (1467–1536): *narodowi, który - chociaż niegdyś uważany był za barbarzyński – teraz tak pięknie rozwija się w dziedzinie nauk, praw, obyczajów, religii i we wszystkim, co przeciwne jest wszelkiemu nieokrzesaniu, że współzawodniczyć może z najbardziej kulturalnymi narodami świata*[24].

Opinię tę potwierdził jeden z największych strategów czasów nowożytnych H. von Moltke (1800–1891), uznając Polskę w XV wieku za jedno *z najoświeceńszych państw w Europie*[25].

Rozkwit państwa był związany bezpośrednio z tworzeniem bezpieczeństwa, o co szczególnie dbał król Kazimierz Wielki, wprowadzając reformy wojskowe i ufortyfikowanie oraz powszechny obowiązek obrony polegający na pospolitym ruszeniu[26]. Okres świetności to również powstanie II Rzeczypospolitej oraz trud budowy od podstaw nowej państwowości, a także scalenie polskiej społeczności trzech zaborów w jeden organizm.

Upadek Polski, zaczynający się faktycznie już od początku XVI wieku, a przypieczętowany ostatecznym zniknięciem Polski z mapy Europy w 1795 r., charakteryzował się rządami butnej warstwy szlacheckiej, która doprowadziła *do rozpanoszenia się rozpierzchłych interesów indywidualnych i zaniechania konieczności*

---

[21] *Słownik języka polskiego*. Warszawa 1981, s. 519.
[22] K. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Warszawa 1987, s. 56.
[23] T. Kotarbiński, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1975, s. 202.
[24] Cyt. za J. Tazbir, *Spotkania z historią*, Warszawa 1979, s. 64.
[25] Cyt. za J. R. Nowak, *Myśli...*, op. cit., s. 120.
[26] J. Marczak, *Współczesny...*, op. cit., s. 31–32.

państwowych[27], z zaniedbaniem powinności wojskowych włącznie. Takiego stanu rzeczy T. Kotarbiński dopatrywał się w dwóch przyczynach: po pierwsze, nadmiar swobód obywatelskich, na czele z osławionym „liberum veto", po drugie, zniewolenie ludności wiejskiej, która nie czuła więzi emocjonalnej z państwem ani nie dostrzegła żadnego powodu dla którego miałaby stanąć w obronie ojczyzny.

Oderwanie niższych warstw społecznych od państwa skutkowało również tym, iż powstania narodowe, chociaż były najbardziej wzniosłym elementem tożsamości narodowej, nie spotkały się z szerokim odzewem wśród najuboższej ludności miast i wsi. Starania czynione w tym zakresie przez gen. T. Kościuszkę (uwłaszczenie, nadanie swobód obywatelskich) zostały szybko zniweczone, co naczelnik powstania podsumował: *słabość, brak stałości, zwątpienie o sobie samych – oto uważam za najsroższego nieprzyjaciela, za najokropniejszą dla Polski klęskę*[28].

Czasy nowożytne, szczególnie okres II wojny światowej, uwidoczniły kolejną słabość narodową Polaków: liczenie na sojusze i gwarancje zagraniczne, przed którymi już w czasach I RP ostrzegał m.in. S. Konarski (*Opieka sąsiedzka może być macochą naszej swobody*[29]).

Współcześnie jest to niezmiernie istotne dlatego, że Polska jest członkiem paktu północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej, co najwyraźniej w przekonaniu wielu Polaków oznacza załatwienie wszelkich sprawy związanych z bezpieczeństwem i dobrobytem. Przed tą naiwną wiarą w sojusze przestrzega nie tylko doświadczenie historyczne, ale również m.in. wielki orędownik wstąpienia Polski do NATO – J. Nowak Jeziorański: *Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, jeśli będzie chciała i mogła bronić się sama*[30]. Także J. Giedroyć wyraził podobną myśl: *my ciągle liczymy, że ten parasol NATO to nas ochroni przed jakimkolwiek niebezpieczeństwem. I tak samo wejście do Europy, to oznacza okres dobrobytu. To nie jest prawda*[31].

Jakie wobec tego wnioski wypływają z tradycji i doświadczeń historycznych?

Istnieje pilna potrzeba budowy silnego państwa, które poradzi sobie zarówno ze słabościami wewnętrznymi, jak i niesprzyjającymi okolicznościami zewnętrznymi. Główną zasadą przyświecającą temu procesowi, powinno być bezwzględne prawo przyrody, mające swe przełożenie również na zbiorowości ludzkie: *ma prawo do życia tylko to, co zdoła się*

---

[27] T. Kotarbiński, *Hasło...*, op. cit., s. 202.
[28] *Tadeusza Kościuszki wskazania obywatelskie*, Warszawa 1992, s. 11.
[29] J. R. Nowak, *Myśli...*, op. cit., s. 214.
[30] J. Nowak–Jeziorański, *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1999, s. 246.
[31] J. Giedroyć, *Między Polską a światem*, wywiad, „Trybuna Ludu" z 20.01.1999 r.

obronić[32]. Należy również pamiętać o przestrodze Napoleona: *słabość prowadzi do wojen*, rozwiniętej współcześnie przez amerykańskiego sekretarza obrony D. Rumsfelda: *słabość prowokuje (...), słabość zachęca (rywali) do działań, które w przeciwnym wypadku nie przyszłyby im do głowy*[33].

5.1.3. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego

W rozważaniach dotyczących natury bezpieczeństwa skonstatowano, iż poczuciu bezpieczeństwa towarzyszyło nieodmiennie poczucie zagrożenia, a etymologia słowa „bezpieczeństwo" wręcz uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia[34]. Zagrożenia są zatem nieodłącznym elementem życia człowieka, zmienia się tylko ich rodzaj, natężenie, przyczyny powstawania oraz skutki, jakie wywołują. Niezmiennie należy pamiętać o tym, że zagrożenia mogą się pojawić w każdej chwili, a ich rodzaj i stopień mogą się różnić w zależności od rozmiaru i lokalizacji społeczności[35]. Czy to przez interwencję w naturalne prawa przyrody, czy też przez błędy i niedoskonałości procesów technologicznych stosowanych przez człowieka dochodzi do katastrof i awarii, których skutki pochłaniają ofiary i powodują straty materialne równe niejednej wojnie[36]. W klęskach żywiołowych tkwi niejednokrotnie jeszcze większy dramat niż w wojnie. Nie sposób precyzyjnie powiedzieć, gdzie uderzą, kiedy i z jaką siłą. Naukowcy potrafią doskonale objaśnić przyczyny huraganów, powodzi, suszy, wybuchów wulkanów, trzęsień ziemi i lawin ziemnych. Zarazem dostrzegają ich nieuchronność: mimo wspaniałego rozwoju technologii, u progu XXI wieku możemy tylko ograniczać niszczycielskie skutki tych żywiołów. Chociaż liczba ludzi dotkniętych katastrofami wzrasta o 6% każdego roku[37] – wobec żywiołów wymyślono tylko profilaktykę, której podstawę stanowi podnoszenie świadomości oraz możliwości samoobronnych przede wszystkim społeczeństwa.

---

[32] A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce*, Warszawa 1996, s. 59.
[33] D. Rumsfeld, wywiad, „Polska Zbrojna" z 21.01.2001 r.
[34] J. Stańczyk, *Współczesne...*, op. cit., Warszawa 1996, s. 15.
[35] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*, Materiały z konferencji, Warszawa 6–8 maja 1998 r., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
[36] M. Reuner, National *Security...*, s. 12.
[37] M. Ostrowski, *Wszystkie plagi świata*, „Polityka" 1997, nr 3.

Współczesną epokę charakteryzuje zatem stan szczególnego napięcia, a świat rozdarty jest różnego rodzaju konfliktami, nękającymi wszystkie dziedziny życia państwowego, społecznego i jednostkowego[38].

Analizując zagrożenia, warto zwrócić uwagę na te o **charakterze trwałym**, z którymi człowiek miał do czynienia od zarania swoich dziejów i które w dalszym ciągu występują (np. zagrożenia związane z działaniem sił przyrody), **zagrożenia związane z rozwojem cywilizacyjnym** (np. awarie techniczne, technologiczne, degradacja środowiska naturalnego), a także **zagrożenia synergiczne**, które obecnie uważa się za dominujące w świecie[39].

Obszar badań skłania mnie do podjęcia próby analizy zagrożeń bezpieczeństwa narodowego przez pryzmat strat, jakie w ich wyniku ponosi społeczeństwo. Podejście to jest uzasadnione tezą, iż to właśnie ludność cywilna w sytuacji wystąpienia zagrożenia (zagrożeń), ponosi największe szkody, łącznie z utratą życia. Jakie fakty przemawiają za tą tezą?

Pojawienie się w okresie I wojny światowej samolotów, które przenikały przez linię frontu na zaplecze przeciwnika, oraz zastosowanie gazów bojowych sprawiło, że skutki działań wojennych zaczęła odczuwać bezpośrednio ludność cywilna[40]. Okres II wojny światowej nasilił tę tendencję. Według szacunków w czasie jej trwania straciło życie 6 mln 280 tys. Polaków. W wyniku działań wojennych poległo 521 tys. osób cywilnych (żołnierzy – 125 tys.), natomiast wskutek masowego terroru i eksterminacyjnej polityki okupanta hitlerowskiego i sowieckiego aż 5 mln 584 tys. osób[41].

Niestety zagrożenia niemilitarne również nie są mniej groźne od zagrożeń militarnych. Wystarczy przytoczyć dane dotyczące wielkich chorób zakaźnych: epidemia dżumy w 1347 r. zabiła około 25 mln osób, a epidemia grypy hiszpanki w latach 1918–1919 uśmierciła 21,5 mln ludzi (blisko trzy razy więcej niż poległo żołnierzy w czasie I wojny światowej).

W czasach współczesnych prawdziwą plagą, często określaną jako dżuma XX wieku, stał się wirus HIV oraz AIDS. Choroba ta uważana za najpotężniejszą broń masowego rażenia[42], uśmierciła w ciągu minionych 20 lat ponad 20 milionów ludzi, a 40 mln jest

---

[38] I. Wojnar, *Aktualne procesy edukacji i kultury w Polsce i na świecie*, [w:] *Edukacja wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 1996, s. 15.

[39] B. Szydłowski, *Kierowanie działaniami organów administracji publicznej województwa w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2004, s. 65-67.

[40] Zob. J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920-1996*, AON, Warszawa 2003, s. 9.

[41] E. Żyła, *Straty wojenne Polski*, „Nasz Dziennik" z 30–31.08.2003 r.

[42] *Choroba świata*, „Forum" z 19–25.07.2004 r.

zarażonych. Ponadto w krajach afrykańskich odnotowuje się wzrost zachorowań na gruźlicę, która często idzie w parze z AIDS[43].

Wśród **zagrożeń cywilizacyjnych** zdecydowanie górują wypadki na drogach, w wyniku których – jak podaje Światowa Organizacja Zdrowia – w 2000 r. zginęło 1,26 mln osób. W Polsce w minionych 14 latach liczba zabitych przekroczyła 70 tys. osób, do czego należy dodać liczbę około 200 tys. rannych i poszkodowanych[44]. Z tymi zagrożeniami łączy się ściśle degradacja środowiska naturalnego, która posuwa się z wprost niewyobrażalną szybkością, powodując nieodwracalne straty w ekosystemie.

Prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych państw demokratycznych stały się również **zamachy terrorystyczne**. Obojętnie przez kogo i w jakim celu dokonywane, zawsze skierowane są na najbardziej wrażliwą i bezbronną część organizacji każdego państwa – na jego społeczeństwo. Wystarczy wymienić takie miejsca ataku terrorystycznego, jak **Nowy Jork** (11.09.2001 r. – zabitych 5856 osób), **Moskwa** (23.10.2002 r. – zabitych 128 zakładników), **Madryt** (11.03.2003 r. – zabitych 200 osób, 1400 osób rannych) **Biesłan** (1.09.2004 r. – zabitych 335 osób, w tym 156 dzieci), czy **Londyn** (7.07.2005 r. – zabitych 35 osób)[45], by oddać bezmiar ludzkiej tragedii i bezsilność całych społeczeństw i państw. Wobec takich faktów, nie dziwią wyniki sondażu przeprowadzonego przez CBOS, z którego wynika, że 56% Polaków nie czuje się w swoim państwie bezpiecznie[46].

W imię bezpieczeństwa społeczeństwo pozwala na daleko posuniętą ingerencję państwa w życie obywateli, co skutkuje m.in. ograniczeniem wolności obywatelskich. Przykładem takiego postępowania są Stany Zjednoczone po zamachu z 11 września 2001 r. Społeczeństwo amerykańskie, przyzwyczajone do szerokich swobód obywatelskich, bez sprzeciwu poddaje się zarządzeniom władz zmierzającym do ograniczania swobody i prawa jednostki. Ustawa antyterrorystyczna pod nazwą Patriot Act, przyjęta przez Kongres zaledwie 45 dni po ataku na Nowy Jork i Waszyngton, daje nieograniczony wprost dostęp do wszystkich danych osobowych obywateli. FBI posiada prawo podsłuchiwania rozmów, przeszukiwania mieszkań bez wiedzy właściciela, przeglądania stanów kont, a wszystko po to, aby zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli i zapobiec ponownej tragedii[47].

---

[43] Ibidem.

[44] Zob. A. Skrabacz, *Ratownictwo...*, op. cit., s. 6.

[45] Dane ze strony internetowej www. terroryzm.com.

[46] M. Karnowski, T.Butkiewicz, I. Ryciak, *Jak głęboko może sięgać państwo?*, „Newsweek" z 8.09. 2002 r.

[47] P. Gillert, *Cel numer jeden*, „Rzeczpospolita" z 11.09.2004 r.

Wracając do polskiej rzeczywistości, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno oblicze współczesnych zagrożeń, tym razem związanych z bezpieczeństwem społecznym[48]. Bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, narkomania, alkoholizm to podstawowe zagrożenia społeczne występujące obecnie powszechnie w Polsce. Zagrożenia te powodującymi dysfunkcję całych grup społecznych, które zaczynają egzystować na marginesie życia społecznego. Zagrożone społeczności nie tylko nie mogą podołać prawom i obowiązkom wynikającym z bycia obywatelem RP, ale przede wszystkim nie wypełniają podstawowych obowiązków rodzicielskich i wychowawczych w stosunku do swoich dzieci, tym samym rozszerzając zjawiska patologiczne na coraz to młodsze pokolenia. O tym, iż zagrożenia społeczne zaczynają dominować w Polsce świadczy przede wszystkim wysoki odsetek (87%) Polaków obawiających się utraty pracy i pogorszenia warunków materialnych, a także wzrost przestępczości oraz problem młodych ludzi pozostających bez stałego zajęcia[49]. Najbardziej wstrząsa jednak fakt, iż dla co najmniej 10 mln Polaków główną podstawę egzystencji stanowią świadczenia socjalne, a 5 mln żyje w skrajnym ubóstwie. Znawca zagadnień dotyczących rynku pracy i bezrobocia, M. Kabaj z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej komentuje te fakty następująco: *O kilku milionach Polaków, którzy nie mają za co przeżyć, media i politycy najczęściej milczą, zajmując się sprawami trzecio- lub czwartorzędnymi. To jest nie tylko fatalne, ale wręcz tragiczne*[50]. Do tego dochodzą problemy bezdomności, narkomanii, alkoholizmu i prostytucji, które stały się tematami tabu w Polsce.

Warto także wspomnieć o tych zagrożeniach, które towarzyszą nam od początku życia ludzkiego: powodziach, pożarach, trzęsieniach ziemi, huraganach i innych zjawiskach, powstających w wyniku działania sił przyrody, a do których człowiek przygotowywał się w ramach samoobrony.

Właśnie na skutek aktywności sił natury oraz lekceważenia ostrzeżeń, w grudniu 2004 r. życie straciło ponad 145 tysięcy osób z 11 krajów (według niektórych źródeł śmierć poniosło nawet 250 tys. osób!), a dotknięte przez tsunami państwa straciły na wiele lat możliwość cywilizacyjnego rozwoju.

Polska również ma nie tak odległe doświadczenia z „wielką wodą", która nawiedziła nas w lipcu 1997 r. Żywioł, określany mianem „powodzi dwustulecia", obnażył katastrofalny stan przygotowania państwa do działania w sytuacji kryzysu, co podkreśla m.in. Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń

---

[48] Zob. A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, ZN AON 2002, nr 3-4, s. 266–282.
[49] Badania OBOP na zlecenie „Rzeczpospolitej", „Newsweek" z 4.08.2002 r.
[50] Wiadomości onet.pl za „Dziennikiem Polskim" z 31.01.2005 r.

dla ludzi i środowiska opracowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, a także Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych opracowana przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Nawiązanie do tych dokumentów nastąpi w dalszej części rozprawy.

5.1.4. Charakter narodowy Polaków

W procesie tworzenia i formowania się narodów nabywają one mniej lub bardziej trwałych cech **charakteru narodowego**, stanowiącego wyróżnik wśród innych narodowości. Cechy te – pozytywne lub negatywne w stosunku do potrzeb i warunków trwania oraz rozwoju – niejednokrotnie przesądzały i w dalszym ciągu przesądzają o przyszłości narodu i państwa. Charakter narodowy ma decydujący wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa narodowego, ponieważ ranga i zainteresowanie tymi nadrzędnymi sprawami wynika, często w sposób nieuświadomiony, z naszego charakteru narodowego. Ujmując w sposób syntetyczny treść definicji charakteru narodowego znajdujących się w literaturze przedmiotu, można przyjąć, iż charakter narodowy to wspólny większości danego społeczeństwa zespół postaw i wzorów postępowania, ukształtowany historycznie i trwały przez pokolenia, który najsilniej jest widoczny w sytuacjach nadzwyczajnych, zwłaszcza kryzysowych, a który może posiadać cechy zarówno pozytywne, jak i negatywne[51].

Chodzi zatem o to, aby powszechnie uświadomić cechy polskiego charakteru narodowego, ich rolę i wpływ na sukcesy i klęski w przeszłości, rzutujące również na przyszłość tworzenia najważniejszej wartości, jaką jest bezpieczeństwo. Znając i rozumiejąc słabości narodowe, a także ostrzegając przed nimi, mamy szansę uniknąć tych błędów, które już popełniono w historii, a które niejednokrotnie prowadziły do zguby państwowej i narodowej. Konieczne i niezbędne jest to dlatego, że bezpieczeństwa Polski nie można planować na miarę szczęśliwych przypadków. *Musi ono* – jak dowodził w „Podstawach bezpieczeństwa Polski" S. Pstrokoński – *pod każdym względem spoczywać na podstawach trwałych. Nie można go uzależniać od zmiennych doktryn, ani chwilowych porozumień lub nieporozumień, ani od przejściowej koniunktury. Trzeba bazować na głębokich czynnikach, które doktrynami, porozumieniami i koniunkturami rządzą*[52]. Jedną

[51] Zob. A. Skrabacz, *Charakter narodowy Polaków*, ZN AON 2005, nr 1, s. 245.
[52] Zob. S. Pstrokoński, *Podstawy bezpieczeństwa Polski*, Jerozolima 1944, s. 13.

z fundamentalnych podstaw bezpieczeństwa Polski jest nasz charakter narodowy, który kształtował się i ewoluował nie tylko w okresie rozbiorów, powstań i wojen, lecz w ciągu całej ponadtysiącletniej historii.

Charakter narodowy odzwierciedla bezpośrednio cechy psychofizyczne właściwe danemu narodowi. Ojciec Józef M. Bocheński, jeden z czołowych myślicieli XX wieku, uważa, iż naród, zwłaszcza w kontekście jednoczącej się Europy, jest podstawową strukturą społeczną, która łączy ludzi właśnie pod względem większej liczby wspólnych cech. Dla ojca Bocheńskiego naród to *grupa ludzi, których łączy wspólna rasa psychiczna,* ***wspólne cechy charakteru*** *i obyczaj oparty na wspólnych przeżyciach i wspomnieniach historycznych*[53].

Mówiąc o narodzie, nie można zapomnieć, iż to nie tylko obecne pokolenie, ale jak podkreślał E. Burke (1729–1797), brytyjski klasyk myśli konserwatywnej: *to ciągłość pokoleń, to ciągle zmieniana i doskonalona tradycja, to zdolność eliminacji z tradycji tego, co złe i skorumpowane*. Dlatego poznanie cech charakteru narodowego, poznanie tego co odziedziczyliśmy po minionych pokoleniach, ma bezpośredni wpływ nie tylko na nas, ale również na przyszłe pokolenia. Nie na darmo główną tezą filozofii greckiej, będącej podstawą cywilizacji europejskiej, jest przypisywany Talesowi słynny napis na świątyni delfickiej: **poznaj samego siebie**. Sokrates tłumaczy to zupełnie utylitarnie: poznaj samego siebie, swoje możliwości i zdolności, abyś nie porywał się na rzeczy, które cię przerastają, a tym samym skazywał siebie na niepowodzenie. Przenosząc to na grunt państwa i narodu, można powiedzieć: poznajcie swe zalety i wady narodowe, aby uniknąć niepowodzeń i ustrzec społeczeństwo i państwo przed niebezpieczeństwami.

Wnikliwą analizę naszych zalet i wad narodowych przeprowadził pedagog i historyk A. Kamieński[54]. W swych poglądach na temat charakteru narodowego Polaków oparł się przede wszystkim na wyczuciu, obserwacji i znajomości historii własnego narodu. Wśród wyróżnionych przez niego cech charakteru narodowego znajdują się:

1. **Umiłowanie wolności i niezależności ducha**, co jest cechą zarówno dodatnią, jak i ujemną. Strona dodatnia to stała i niezmienna nienawiść do zaborców, okupantów oraz tych wszystkich, którzy czyhali na naszą wolność. Stroną negatywną jest warcholstwo, przejawiające się w systematycznym buntowaniu się przeciw ustanowionej władzy, czasem i tej wybranej z własnej woli.

---

[53] *Stajnia Augiasza*, „Nasz Dziennik" z 11.01.2000 r.
[54] J. R. Nowak, *Myśli* ..., op. cit., s. 236–239.

2. **Wielkoduszność, dobroć, humanitarność**. Oznacza to, iż z jednej strony jesteśmy wyrozumiali i tolerancyjni wobec innych, łatwo przebaczamy winy i nie mścimy się na wrogach, ale z drugiej strony prowadzi to do zbytniej miękkości charakteru, ślamazarności oraz braku umiejętności konsekwentnego i wytrwałego postępowania w chwilach decydujących.

3. **Męstwo, bohaterstwo i honor** przejawiające się w tym, iż Polacy są doskonałymi żołnierzami, nigdy nie byli żołdakami w obcych wojskach, ale jednocześnie stać nas na czyny wielkie, bohaterskie, lecz krótkotrwałe, niewymagające żmudnej, codziennej pracy.

4. **Umiejętność oddania się sprawie publicznej**. Jak żadne inne społeczeństwo potrafimy się zaangażować w działalność społeczną, charytatywną, prowadzoną nie dla władzy czy pieniędzy, ale wynikającą z poczucia patriotyzmu i umiłowania ojczyzny, często dla tzw. sprawy. Powoduje to równocześnie pogardę dla pracy organicznej, niedocenianie zjawisk ekonomicznych, wyśmiewanie ludzi podejmujących pracę w prostych zawodach.

5. **Wiara w wyższość sił duchowych** – irracjonalna wprost wiara w odrodzenie Polski niepodległej i suwerennej, wiara we wsparcie sił nadprzyrodzonych w chwilach szczególnych nieszczęść narodowych. Negatywna strona tej cechy to przesadne zdawanie się na pomoc opatrzności oraz bierna postawa „jakoś to będzie". Wiara, iż zapał, uczucie, morale są cenniejsze od siły technicznej i materialnej.

Wielce wymowne są również słowa J. Nowaka-Jeziorańskiego, który powtarzał, że *największym zagrożeniem dla Polski, ale i największą szansą są obecnie sami Polacy – dziedziczone cechy naszego charakteru narodowego*, które już wielokrotnie w przeszłości były przyczyną naszych upadków i wzlotów narodowych[55].

W kontekście wyróżnionych pozytywnych i negatywnych cech charakteru narodowego należy postawić pytanie: czy i jaki wpływ mają one na postrzeganie spraw bezpieczeństwa narodowego?

Bezsprzeczna jest zależność bezpieczeństwa narodowego od cech charakteru narodowego, co udowodnili m.in. filozofowie i stratedzy wojskowi, z Clausewitzem na czele. Wśród **polskich pozytywnych cech charakteru**, będących atutem w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, należy wymienić:

– umiejętność organizowania się w chwilach zagrożeń,

– poczucie realizowania wspólnego dzieła, prowadzącego do osiągnięcia szczytnego celu,

[55] Zob. J. Nowak-Jeziorański, *Polska*..., op. cit., s. 211.

– jednoczenie się w chwilach nieszczęścia, poczucie solidarności z innymi osobami lub narodami.

– umiejętność dostosowania działania do sytuacji, wykorzystanie każdej sprzyjającej okoliczności do realizacji celów państwowych i narodowych.

Słabości polskiego charakteru narodowego, stanowiące same w sobie zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, można ująć następująco:

– brak przezorności i umiejętności przewidywania nieszczęść,

– krótkotrwały wysiłek w realizowaniu planów i zamierzeń,

– złudne poczucie bezpieczeństwa, irracjonalna wiara w brak zagrożeń lub ich lekceważenie,

– liczenie na pomoc z zewnątrz, opieranie się na sojuszach i przymierzach,

– ciągłe narzekanie na otoczenie, współmieszkańców, władzę,

– niezadowolenie, pesymizm, marazm, niedocenianie siebie i narodu w jego dokonaniach,

– podejmowanie i zadawalanie się rozwiązaniami prowizorycznymi, brak podejścia całościowego do wielu spraw, w tym bezpieczeństwa.

Dlatego szczególnie teraz istnieje potrzeba stworzenia prawdziwej **strategii narodowego wysiłku tworzenia bezpieczeństwa**, której zadaniem będzie wzmocnienie i wykorzystanie w procesie budowy bezpieczeństwa Polski pozytywnych cech narodowych oraz eliminacja tego, co szkodzi, przeszkadza i hamuje ten proces.

5.1.5. Dynamika zmian w organizacji bezpieczeństwa narodowego

Zainicjowane w 1989 r. zmiany przebiegały w Polsce w trzech zasadniczych płaszczyznach: politycznej, gospodarczej i społecznej. Zmiany polityczne zaowocowały powstaniem państwa o ustroju demokratycznym. Odejście od gospodarki sterowanej centralnie wpłynęło pozytywnie na tworzenie gospodarki wolnorynkowej, regulowanej zasadą popytu i podaży. Zmiany społeczne, polegające na niezwykłym wprost rozkwicie inicjatyw obywatelskich, w ocenie publicystów i socjologów są największym, bo najmniej spodziewanym sukcesem ostatnich lat[56].

[56] J.A. Majcherek, *Wiele wymiarów przestrzeni publicznej*, „Rzeczpospolita" z 20.12.1999 r.

Transformacji polityczno-ustrojowej towarzyszyły również zmiany w postrzeganiu zagrożeń (z dominacji militarnych na równie groźne niemilitarne), czego efektem było rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa narodowego o zupełnie nowe płaszczyzny (ekologiczną, społeczną, ekonomiczną itd.).

Cechą charakterystyczną lat dziewięćdziesiątych jest porządkowanie, a często wręcz powoływanie i tworzenie nowych podstaw prawnych i organizacyjnych dla wielu podmiotów bezpieczeństwa, np. Policji (ustawa z 1990 r.), Państwowej Straży Pożarnej (ustawa z 1991 r.) czy Straży Granicznej (powołanej ustawą z 1990 r). Wprowadzane ciągle zmiany (np. powołanie Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ustawą z 2002 r.), wciąż nowe określanie zadań podmiotów bezpieczeństwa nieodparcie nasuwają myśl, iż pomimo upływu lat wciąż jesteśmy na etapie reorganizacji systemu bezpieczeństwa, a nawet pewnego rodzaju chaosu organizacyjnego, czy wręcz budowy antysystemu bezpieczeństwa[57]. Jakie fakty przemawiają za tą tezą?

Pierwszym i najważniejszym dotychczas sprawdzianem przygotowania III Rzeczypospolitej do działania w skrajnie trudnej sytuacji była wspomniana już powódź dwustulecia. Niedociągnięcia, a wręcz brak sprawnej organizacji i koordynacji działań uwidoczniły zaległości, jakie powstały w Polsce po okresie przygotowań do przeciwdziałania tylko zagrożeniom militarnym.

Żywioł uderzył nie tylko w infrastrukturę i dobra materialne wielu tysięcy ludzi, ale na szczególną próbę zostały wystawione struktury organizacyjne administracji rządowej i samorządowej, wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże, takie jak: obrona cywilna, straż pożarna, policja, wojsko, straż graniczna, służba więzienna, wiele organizacji pozarządowych (m.in. ZHP, LOK, PCK, Polski Związek Krótkofalowców) oraz całe społeczeństwo, bezpośrednio zmagające się z żywiołem lub wspierające materialnie powodzian. Łącznie w akcji przeciwpowodziowej udział wzięło 75 tys. żołnierzy, strażaków, funkcjonariuszy oraz całe rzesze obywateli[58]. Wnioski, które nasuwają się z perspektywy lat oraz względnie obiektywnej oceny wydarzeń okołopowodziowych można zawrzeć w kilku zasadniczych tezach:

1. Państwo nie było przygotowane pod względem prawnym do walki z żywiołem. Na gorąco w pierwszych dniach powodzi (15 lipca) sejm przyjął w trybie pilnym pakiet ustaw, regulujących m.in. możliwość udział sił zbrojnych w akcji przeciwpowodziowej.

---

[57] M. Furmanek, *Centrum chaosu kryzysowego*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 2003, nr 4.

[58] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa 1997, s. 18.

2. Struktury odpowiedzialne za organizację i koordynację działań ratowniczych w rzeczywistości powodziowej wykazały się wielką niewydolnością, co szczególnie widoczne było na przykładzie obrony cywilnej (począwszy od szczebla gminnego, po szczebel centralny). Ocenę działań tej instytucji w pełni oddają słowa raportu Biura Bezpieczeństwa Narodowego: *mało widoczna, niewystarczające umiejętności działania, brak treningu, działania sparaliżowane* (...). Wśród służb biorących udział w akcji szczególną sprawnością działania wykazały się wojsko oraz policja, które działały bardzo sprawnie, a na szczególną pochwałę zasługiwała mobilność, rzetelność oraz niekonwencjonalność działań.

3. W każdym działaniu ratowniczym szczególnego znaczenia nabiera łączność pomiędzy uczestnikami akcji ratowniczej. W lipcu 1997 r. łączność, którą dysponowała PSP w dużej mierze zawiodła, alternatywą stało się korzystanie z łączności CB-radiowców z Polskiego Związku Krótkofalowców.

4. Powódź wykazała po raz kolejny, iż w sytuacji gdy zawodzą wszelkie struktury organizacyjne, na poszczególnych szczeblach władzy, to liczenie na pomoc służb ratowniczych z zewnątrz jest zawodne, a najskuteczniejszym ratunkiem jest umiejętna i szybka samoorganizacja wokół ratowania wspólnego dobra.

5. Przykładów doskonałej organizacji społeczeństwa do działań w sytuacji kryzysu należy poszukiwać w rozwiązaniach państw ościennych, np. w Niemczech, gdzie dozorca domu jest strażakiem ochotnikiem lub ratownikiem i kieruje akcją ratowniczą w swoim rejonie działania[59].

6. Niezmiernie ważną sprawą stało się koordynowanie poczynań ratowniczych. Najczęściej rolę tę pełniły lokalne rozgłośnie radiowe: ostrzegały o nadchodzącej fali, wskazywały miejsca niebezpieczne, rozpowszechniały informacje stacji sanitarno–epidemiologicznych, niekiedy ułatwiały kontakt służb ratowniczych i ludności (zwłaszcza tam, gdzie zawiodła łączność).

7. Niezmiernie cenne okazały się osoby, które w sytuacji szczególnego zagrożenia umiały trafnie i sprawnie pokierować poczynaniami danej grupy ludności, zapanować nad strachem i paniką, wydawać polecenia i instrukcje mające na celu zmniejszenie strat powodziowych. Byli to często ludzie, którzy w normalnej sytuacji nie przejawiali w ogóle cech przywódczych (ksiądz czy też człowiek z tzw. marginesu społecznego), a którzy w sytuacjach ogólnego chaosu i bałaganu stali się, jako społeczni liderzy, wprost bezcenni.

---

[59] K. Grzybowska, *Zaufanie do swojego strażaka*, „Rzeczpospolita" 1997, nr 200.

8. Zdarzały się również przypadki, iż ludność aktywnie brała udział w akcji powodziowej do czasu pojawienia się wyspecjalizowanych służb, włączających się do działania. W takich sytuacjach motywacja ludzi do pracy gwałtownie spadała, a ich rola ograniczała się do biernego patrzenia i komentowania.

9. Powódź obnażyła katastrofalny stan świadomości społeczeństwa w zakresie istoty sytuacji kryzysowych oraz umiejętnego zachowania się w wypadku ich wystąpienia. Wieloletnie zaniedbania w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa wymagają podjęcia natychmiastowych działań, wraz z włączeniem różnych podmiotów prowadzących tę edukację na różnych szczeblach nauczania.

Problem **edukacji dla bezpieczeństwa** dzieci, młodzieży i dorosłych obywateli RP jest jednym z najważniejszych, przed jakimi stanęło nasze państwo. Zwrócić uwagę należy na szczególny stan prawno-ogranizacyjny, jaki istnieje w tym obszarze bezpieczeństwa narodowego. Aby to uczynić, należy sięgnąć do ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, która pomimo upływu lat oraz kilkukrotnych nowelizacji, w dalszym ciągu jest głównym źródłem prawa w materii bezpieczeństwa. Jaki zapisy znajdziemy w tejże ustawie o szkoleniu społeczeństwa?

Zgodnie z działem IV **obrona cywilna** na celu *ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*. Jest zatem organizacją o określonej strukturze, której jednym z zadań jest **powszechna samoobrona ludności**, mająca na celu: *przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela*.

Cel powszechnej samoobrony określony przez ustawodawcę niewiele ma wspólnego z samoobroną wynikającą z naturalnych potrzeb obronnych człowieka, pomimo tego, że wypływa z bardzo szczytnych tradycji i idei samoobronnych narodu polskiego.

Zawężenie pojęcia (a w ramach tego i działań) powszechnej samoobrony tylko do przygotowania się przed użyciem broni masowego rażenia było uwarunkowane niewątpliwie prowadzoną przez Polskę polityką państwa satelitarnego, powiązanego z Układem Warszawskim oraz sytuacją zimnowojenną na świecie.

Wydane na podstawie ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności[60] nakłada na obywateli obowiązek szkolenia w formie zajęć podstawowych lub ćwiczeń praktycznych.

Zajęcia podstawowe prowadzone są w cyklu pięcioletnim (nie więcej niż dwa razy w roku, w czasie wolnym od pracy) w formie zorganizowanego szkolenia lub w formie samokształcenia, w wymiarze: do 4 godzin w dzień roboczy i do 8 godzin w dzień ustawowo wolny od pracy.

Wszystko zostało rozplanowane w szczegółach, ale niestety... **tylko na papierze**. W rzeczywistości od wielu lat szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności nie są prowadzone przez struktury OC, a przecież zgodnie z wnioskiem Biura Bezpieczeństwa Narodowego: *System Ochrony Ludności Cywilnej przed skutkami katastrof żywiołowych jest obok Sił Zbrojnych, policji, państwowej i ochotniczej straży pożarnej podstawowym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i stanowi integralną część strategii bezpieczeństwa narodowego*[61].

Jakie zmiany nastąpiły w organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego po powodzi dwustulecia?

Po krytyce, z jaką spotkały się działania obrony cywilnej, decyzją ministra spraw wewnętrznych i administracji w 1998 r. Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju przemianowano na Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności oraz określono nową strukturę organizacyjną obrony cywilnej w terenie, polegającą na wprowadzeniu w miejsce Wojewódzkich i Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej – Wydziałów Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. Intencją utworzenia **systemu zarządzania kryzysowego** (nazwa została zaczerpnięta bezkrytycznie z rozwiązań amerykańskich) było włączenie do niego władz wszystkich szczebli, instytucji sektora publicznego i prywatnego oraz ogółu obywateli. Niestety, z wyjątkiem wprowadzenia nowego nazewnictwa, nie podjęto trudu przyjęcia spójnych i całościowych rozwiązań w zakresie zarządzania państwem na wszystkich szczeblach jego organizacji w sytuacji kryzysu militarnego i niemilitarnego, ograniczając się jedynie do powołania zespołów reagowania kryzysowego gotowych do działania z chwilą wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

---

[60] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. *w sprawie powszechnej samoobrony ludności*, DzU nr 91, poz. 421.

[61] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Raport o stanie*.... op. cit., s. 36.

Kolejna reorganizacja polegała na połączenia stanowiska **Szefa Obrony Cywilnej Kraju** ze stanowiskiem **Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej** w 2000 r. (połączenie to miało być prowizoryczne, tylko na rok) oraz skróceniem „przydługawej" nazwy komórek organizacyjnych na szczeblu województwa i powiatu na Wydziały Zarządzania Kryzysowego. W ten sposób Polska jako jedyne państwo w Europie przez pięć lat nie posiadała centralnego organu kierowania obroną cywilną, a tym samym organu, który zajmowałby się system szkolenia i przygotowania społeczeństwa, mediów, liderów społecznych i innych podmiotów do działania w sytuacjach zagrożeń[62]. Rozłączenie tych funkcji nastąpiło dopiero w grudniu 2006 r. po powołaniu rządu premiera K. Marcinkiewicza.

Błędy i niedociągnięcia w systemie zarządzania kryzysowego wykazała kontrola przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych (w tym Wydziałów Zarządzania Kryzysowego) przeprowadzona przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli[63] w okresie od 11 lipca 2002 r. do 14 stycznia 2003 r. Wyniki kontroli potwierdziły nieprzygotowanie państwa do działań w sytuacjach kryzysowych, co zawarte zostało w jednym z wniosków: *Ustalenia kontroli wskazały, że przygotowanie struktur Państwa do zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych poprzez stworzenie systemu ratowniczego spójnego pod względem prawnym i organizacyjnym, jak również przygotowanie istniejących struktur administracji do zadań ustawowych nie dają pełnych gwarancji skuteczności działań ratowniczych we wszystkich sytuacjach potencjalnego zagrożenia.* W związku z tym, NIK wnioskował do prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatyw zmierzających do przyjęcia spójnego pakietu ustaw i aktów wykonawczych regulujących funkcjonowanie zintegrowanego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych. Z analizy charakteru narodowego wynika, iż jedną z naszych wad narodowych jest brak wytrwałości, krótkotrwały zapał, brak podejścia systemowego, tymczasowość czasami trwająca latami. Potwierdzają to wydarzenia, które obserwujemy w naszej codziennej rzeczywistości, a które niestety wpływają bezpośrednio na bezpieczeństwo nasze i naszego państwa. Wraz z opadaniem poziomu wody po powodzi, opadał też zapał do tworzenia nowych, lepszych systemów organizacyjnych a wszelkie działania ograniczyły się do strony deklaratywnej. Być może związane jest to z utratą tzw. bodźca zagrożenia oraz lekceważeniem przygotowań do przeciwstawiania się im.

---

[62] Zob. A. Skrabacz, *Wyzwania dla bezpieczeństwa*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 2005, nr 1.

[63] *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, nr kontroli P/02/074, NIK, Warszawa 2003.

W kontekście przedstawionych rozważań nasuwają się następujące wnioski. Wciąż narastające zagrożenia (i te do których przywykliśmy i pojawiające się nowe) powodują, że nie można odkładać procesu stabilizowania bezpieczeństwa na czas nieokreślony. Jako państwo nie dysponujemy wystarczającymi środkami finansowymi do budowy nowego systemu bezpieczeństwa narodowego, a do tego przez ciągłą reorganizację, czynioną ad hoc, bez gruntownej koncepcji całościowej, marnujemy to, co posiadamy. Marnujemy również, zamiast właściwie wykorzystać, naturalne zdolności społeczeństwa do samoorganizacji na rzecz bezpieczeństwa, co wobec słabości i niewydolności struktur rządowych możemy znowu przypłacić najwyższą ceną – ludzkim życiem.

5.1.6. Dostosowywanie organizacji bezpieczeństwa narodowego do standardów UE i NATO

Przełom XX i XXI wieku okazał się dla Polski okresem szczególnych zmian politycznych, wynikających z włączenia w struktury międzynarodowe. Po pierwsze, w 1999 r. Polska została członkiem największego na świecie sojuszu militarnego, jakim jest NATO. Po drugie, w roku 2003 r. społeczeństwo polskie w powszechnym referendum wyraziło wolę przystąpienia do Unii Europejskiej. Wydarzenia te nie miałyby miejsca, gdyby nie żmudne procesy negocjacyjne prowadzone w wielu płaszczyznach: politycznej, militarnej, gospodarczej i społecznej.

Warto zdać sobie sprawę że członkostwo Polski w NATO i UE to nie tylko zaszczyty i przywileje. To także wiele obowiązków i wymagań, którym państwo musi sprostać, aby nie być postrzeganym w obu tych organizacjach jako członek drugiej kategorii.

Jakie wobec tego wyzwania wynikające z członkostwa z NATO i UE stoją przed Polską?

Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim to przede wszystkim wzrost stabilizacji i bezpieczeństwa, które jest niezbędnym warunkiem rozwoju i pomyślności. Aby w pełni wykorzystać dobrodziejstwa płynące z przynależności do NATO, trzeba budować sprawny system ochrony i obrony narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką w nim odgrywają siły zbrojne, będące głównym podmiotem działań w ramach sojuszu. Dlatego począwszy od przystąpienia do programu Partnerstwa dla Pokoju w 1994 r., prowadzono prace zmierzające do osiągnięcia interoperacyjności i kompatybilności naszych wojsk z siłami militarnymi pozostałych sojuszników. Potwierdzeniem osiągnięcia pewnego etapu tego

procesu jest powołanie wspólnych korpusów (np. szczecińska 12 DZ w składzie polsko-niemiecko-duńskim), czy kierowanie przez polskiego dowódcę wielonarodową dywizją w Iraku.

Sprawą ciągle otwartą pozostaje problem technicznej modernizacji naszej armii, choć w opinii fachowców nastąpiła w tym zakresie poprawa, wynikająca m.in. z udziału w misji stabilizacyjnej w Iraku. Zakłada się, że w najbliższych 10–12 latach wojsko powinno w wielu dziedzinach osiągnąć natowski standard. Obecnie mniej więcej 15% techniki bojowej WP spełnia uznawane normy[64].

Oceniając rolę, jaką spełnia Polska w NATO, J. Karczmarek, ekspert w sprawach bezpieczeństwa euroatlantyckiego, optymistycznie konstatuje, że Polska przyjęła podstawę *aktywnego udziałowca*, a nie *konsumenta*. Uzasadnieniem tego poglądu jest opinia zespołu ekspertów amerykańsko-niemiecko-polskich, którzy twierdzą, że Polska jako członek NATO ma następujące możliwości[65]:

– traktować członkostwo w NATO jako tarczę obronną i zabezpieczenie przestrzeni życiowej dla politycznego i ekonomicznego rozwoju,

– widzieć swój wkład w bezpieczeństwo Europy przede wszystkim jako udział w przedsięwzięciach na rzecz utrzymania pokoju,

– dążyć do uzyskania roli głównego stabilizatora w obszarze Bałtyku oraz w szerszym kontekście – Europy Środkowo–Wschodniej, z umocowaniem tych dążeń właśnie przez członkostwo w NATO,

– starać się, jako kraj położony na wschodnich obrzeżach NATO, zostać „budowniczym mostów" między NATO i Europą Wschodnią,

– traktować Sojusz jako ramy dla budowania specjalnych stosunków z głównymi sojusznikami, na przykład w ramach Trójkąta Weimarskiego,

– traktować członkostwo w organizacji wojskowej NATO jako sposób na osiągnięcie akceptacji w zachodniej rodzinie narodów;

– starać się „wykroić" dla Polski znaczącą rolę w NATO, jako cel sam w sobie, lub starać się rozszerzyć swoje wpływy w innych obszarach.

---

[64] J. Kaczmarek, *Stosunki Polski z Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Europejską*, maszynopis w zbiorach ZOTiOC, Warszawa 2005 r.

[65] B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999, s. 167.

Aby realizacja tych celów była możliwa, potrzebne są przemyślane rozwiązania nie tylko w zakresie współdziałania sił zbrojnych w ramach sojuszu, ale również w obszarze społecznej akceptacji przedsięwzięć podejmowanych przez NATO oraz aktywizowania społeczeństwa na rzecz obrony wspólnej NATO.

Członkostwo w Unii Europejskiej stało się celem strategicznym polskiej polityki zagranicznej od chwili wejścia Polski na drogę demokracji. Formalnym potwierdzeniem tej woli było złożenie w 1994 r. oficjalnego wniosku o członkostwo w UE[66].

Wśród korzyści płynących z naszego przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej badacze problemu wymieniają nie tylko polityczne, ekonomiczne i ekologiczne, ale coraz częściej wynikające ze wspólnej polityki w zakresie bezpieczeństwa[67]. Ogólny zarys europejskiej koncepcji bezpieczeństwa znalazł odzwierciedlenie w dokumencie **Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony**, który określa następujące cele w tym obszarze:

- ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii,
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszystkich formach,
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności[68].

Dla realizacji owych celów w maju 1992 r. z istniejącej od 1990 r. wspólnej brygady francusko–niemieckiej stworzono Eurokorpus i z naczelnym dowódcą Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie podpisano porozumienie o współdziałaniu Eurokorpusu z NATO.

W ślad za przyjęciem założeń wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony utworzono stanowisko Wysokiego Komisarza ds. EPBiO, które powierzono J. Solanie. Wysoki Komisarz ma być organem analizującym i oceniającym rozwój europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności z punktu widzenia możliwości pojawienia się sytuacji kryzysowej, odpowiednio wczesnego określenia przewidywanych opcji ich rozwoju i na tej podstawie wypracowania zarówno propozycji, jak i odpowiednich wskazań co do ich zapobiegania i przezwyciężania.

---

[66] J. Fiszer, *Negocjacje akcesyjne. Korzyści i koszty członkostwa Polski w UE*, [w:] *Integracja europejska*, red. A. Ciupiński, Warszawa 2002, s. 146.

[67] Zob. S. Parzymies, *Polska w Trójkącie Weimarskim*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1993–94, s. 56.

[68] Zob. A. Ciupiński, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony*, [w:] *Integracja...*, op. cit., s. 82–85.

Docelowym działaniem komisarza, jak wskazuje J. Karczmarek, było opracowanie i zatwierdzenie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, przyjętej na spotkaniu szefów rządów w Brukseli 12 grudnia 2003 r. Dokument ten stanowi m.in.: *Koncepcja strategiczna bazuje na założeniu, że Unia Europejska jest jednym z „globalnych aktorów", który zobowiązany jest do przejęcia swojej części odpowiedzialności za globalne bezpieczeństwo. Nowym aspektem tego przedsięwzięcia jest fakt, że Unia Europejska, ze względu na zaistniałe okoliczności a także obecną swoją wielkość oraz znaczenie ekonomiczne i polityczne, czuje się „globalnym aktorem", który powinien swój określony potencjał wnieść do ogólnej polityki bezpieczeństwa*[69].

Nie ulega również wątpliwości, co już wielokrotnie podkreślał J. Kaczmarek, że Unia Europejska, w składzie której jest 25 państw członkowskich z 450 milionami obywateli, a jej produkt krajowy brutto wynosi 25% produktu światowego, przy tym jej obecny budżet obronny wynosi około 160 miliardów euro, jest nie tylko „światowym aktorem" gospodarczym, lecz również coraz bardziej staje się nim w zakresie bezpieczeństwa. Szacuje się, że UE może pozwolić sobie na posiadanie sił zbrojnych liczących około 2 milionów żołnierzy.

Trafne zarządzanie tak potężnym kapitałem ludzkim, ekonomicznym, a w perspektywie i militarnym, to jedno z istotnych wyzwań, jakie stanęło przed Unią Europejską w XXI wieku. Szczególnie istotna jest budowa konsensusu społecznego, a więc poparcia ze strony europejskich obywateli dla polityki wewnętrznej i zagranicznej wspólnoty. Dlatego szczególnego wymiaru nabierają stosunki z organizacjami pozarządowymi, które są rzecznikiem poglądów i nastrojów całej społeczności europejskiej. Wyrazem tego jest uchwała Komitetu Ministrów Rady Europy z 1993 r. w sprawie stosunków między Radą Europy a trzecim sektorem. Stanowi ona swego rodzaju wskazówkę traktowania organizacji pozarządowych w każdym państwie europejskim, także w Polsce: *Statutowym celem Rady Europy jest coraz ściślejsze jednoczenie swych członków, co ma sprzyjać pomyślności narodów wchodzących w jej skład (...).Tego celu nie można byłoby osiągnąć bez stałego liczenia się z opinią publiczną i z głównymi siłami działającymi w obrębie społeczności europejskiej, która obecnie podlega ewolucji i szybkim zmianom (...). Inicjatywy, idee i sugestie pochodzące od organizacji współpracujących mogą być uznawane za wyraz rzeczywistych poglądów europejskich obywateli (...). Poszanowanie demokratycznego pluralizmu, a także potrzeba dysponowania pełnymi informacjami dotyczącymi rozwiązywania wspólnych problemów wymagają wzięcia w większym stopniu pod uwagę*

[69] J. Kaczmarek, *Stosunki*..., op. cit.

organizacji pozarządowych, które spełniają różne funkcje społeczne i pobudzają uczestnictwo wszystkich swoich obywateli[70].

Reasumując rozważania dotyczące współczesnych uwarunkowań tworzenia bezpieczeństwa narodowego pragnę sformułować kilka wniosków:

1. Położenie geostrategiczne jest fundamentalnym wyznacznikiem polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza wobec potężnych sąsiadów, dysponujących znacznie większym potencjałem ludnościowym, gospodarczym i militarnym.

2. Doświadczenia historyczne wskazują, że nie dbamy zawczasu o budowę bezpiecznego państwa i jego otoczenia w czasie pokoju, okazując lekkomyślność i beztroskę, licząc, iż w sytuacji zagrożenia pomogą nam sojusznicy.

3. Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, pomimo że zmienił się ich charakter (z dominacji militarnych na równie groźne niemilitarne), wciąż stwarzają niebezpieczeństwo utraty zdrowia i życia oraz degradację środowiska. Jednym z największych problemów współczesnego bezpieczeństwa są zagrożenia cywilizacyjne, wśród których dominują wypadki drogowe, przestępczość, choroby i patologie społeczne.

4. Cechą naszego charakteru narodowego jest postępowanie niefrasobliwe, zadowalanie się prowizorycznymi rozwiązaniami, brak wytrwałości, liczenie na pomoc z zewnątrz. Ale równocześnie do naszych mocnych stron należy zaliczyć jednoczenie się w chwili zagrożenia, aktywność, umiejętność dostosowania działania do powstałej sytuacji.

5. Struktury rządowe przechodzą nieustanną reorganizację, która wpływa destabilizująco na realizację ustawowych zadań z zakresu bezpieczeństwa. Szczególnie trudna sytuacja wystąpiła w obszarze ochrony ludności i jej edukacji, co sprawia że ludność cywilna w sytuacji zagrożenia staje się bezradna.

6. Członkostwo w NATO i UE zobowiązuje do aktywnego uczestnictwa we wspólnocie obronnej i europejskiej. Wymaga to włączenia całego społeczeństwa w działania integracyjne, które dopiero wtedy będą faktycznie urzeczywistniane. Równocześnie członkostwo w strukturach ponadnarodowych wcale nie zdejmuje odpowiedzialności za przygotowania narodowe, a wręcz przeciwnie, istnieje szczególna potrzeba bycia gotowym do działania w różnych okolicznościach oraz udzielania pomocy innym.

Tak nakreślone współczesne uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa stanowią podstawę do przeprowadzenia analizy potrzeb włączenia podmiotów społecznych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego oraz możliwości działania w tym obszarze.

---

[70] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 250.

5.2. Potrzeby włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski

Rozważania dotyczące istoty funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce i w innych państwach pozwalają na podjęcie próby określenia **potrzeb** udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski. Z kolei określenie potrzeb będzie podstawą do znalezienia odpowiedzi na pytanie badawcze: Jakie są współczesne możliwości i szanse udziału organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa narodowego?

Zanim jednak do tego przejdę, skupię uwagę na określeniu istotnych potrzeb. Już na wstępie warto zaznaczyć, że potrzebą nadrzędną w stosunku do pozostałych jest konieczność wypracowania własnych, systemowych rozwiązań dotyczących roli organizacji pozarządowych w państwie, ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski. Analiza rozwiązań państw Wspólnoty Europejskiej wskazuję, że rozwiązania polskie nie pasują do żadnego modelu europejskiego, jeżeli chodzi o charakter relacji między instytucjami publicznymi, a sektorem pozarządowym.

Warto zatem określić **podstawowe potrzeby** udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski, które przyczynią się do wypracowania własnego, narodowego modelu włączenia organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Są to:

1. **Potrzeba przyspieszenia budowy społeczeństwa obywatelskiego, jako koniecznego warunku wyzyskania szansy demokracji, w tym tworzenia bezpieczeństwa narodowego.** Polska, jako stosunkowo młoda demokracja, mająca już za sobą proces budowy demokratycznych instytucji oraz tworzenia mechanizmów wolnorynkowych, w dalszym ciągu nie zakończyła procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego, bez którego demokracja nigdy nie będzie pełna. Jest to tym bardziej istotne, że w stosunku do państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, które ze względu na przynależność do NATO i UE są naszymi partnerami, mamy opóźnienia sięgające co najmniej dwóch pokoleń.

2. **Potrzeba powszechnego włączenia i zorganizowania społeczeństwa oraz wspierania ich działań na rzecz bezpieczeństwa**. Dobrze funkcjonująca demokracja to nie tylko społeczeństwo obywatelskie wraz z rozwiniętymi instytucjami społecznymi, ale to również silne instytucje publiczne, przyjazne dla obywateli, które inspirują społeczeństwo do aktywnego kreowania życia społecznego.

3. **Potrzeba pobudzania aktywności społecznej na sprawy powszechnego bezpieczeństwa**. Podstawą bezpieczeństwa współczesnego państwa demokratycznego jest aktywne społeczeństwo, które nie tylko przez wolne wybory i referenda uczestniczy w tworzeniu bezpieczeństwa, ale przede wszystkim przez wsparcie instytucji publicznych oraz własną samoogranizację na rzecz bezpieczeństwa.

4. **Potrzeba tworzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jako współczesnej podstawy bezpieczeństwa narodowego**. To przede wszystkim małe społeczności lokalne odczuwają skutki zagrożeń. Dlatego właśnie tam istnieje potrzeba szczególnego wzmocnienia bezpieczeństwa.

5. **Potrzeba tworzenia bezpieczeństwa indywidualnego**: Zapewnienie bezpieczeństwa rodzinie jest jednym z największych wyzwań współczesności.

6. **Potrzeba wsparcia organów i służb publicznych do budowy spójnego systemu bezpieczeństwa narodowego**. Organizacje rządowe, wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, samie nie są w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

7. **Potrzeba monitorowania i kontrolowania działalności administracji publicznej w zakresie organizacji systemu bezpieczeństwa**. Administracja publiczna ze względu na rozbudowaną hierarchicznie i terytorialnie strukturę organizacyjną nie ma możliwości samokontroli działań, przyczyniając się tym samym do pogłębiania nieprawidłowości w różnych obszarach funkcjonowania.

8. **Potrzeba skoordynowania wysiłków podmiotów rządowych i pozarządowych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa**. Dotychczas w dużej mierze organizacje pozarządowe włączane były w działania spontanicznie, za zasadzie ad hoc.

9. **Potrzeba włączenia i uznania organizacji pozarządowych za liderów w pewnych obszarach bezpieczeństwa**. Doświadczenia państw zachodnich wskazują, że organizacje pozarządowe stały się prawdziwymi liderami w takich dziedzinach bezpieczeństwa, jak obrona powszechna, ochrona ludności oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Tezę tę potwierdzają również doświadczenia polskie w przeszłości.

10. **Potrzeba powszechnego włączenia wszystkich środków i zasobów będących w posiadaniu państwa dla skutecznego sprostania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom**. Współczesne zagrożenia, zwłaszcza terroryzm, katastrofy naturalne, przestępczość, patologie społeczne, sprawiają, iż największe straty ponosi ludność cywilna.

11. **Potrzeba powszechnej edukacji dla bezpieczeństwa**. Aby przeciwdziałać, a zwłaszcza zapobiegać zagrożeniom XXI wieku, państwo powinno objąć edukacją dla bezpieczeństwa wszystkie grupy i środowiska społeczne. Tymczasem w Polsce stan edukacji dla bezpieczeństwa jest wręcz katastrofalny.

12. **Potrzeba wykorzystania pozytywnych cech charakteru narodowego Polaków, w tym umiejętności organizowania się**. Społeczeństwo posiada szczególne możliwości organizowania się na rzecz bezpieczeństwa, ale niestety często dzieje się to post factum, po zaistnieniu niekorzystnego zjawiska lub zdarzenia. Umiejętność ta, ukształtowana historycznie i dodatkowo wzmacniana przez pozytywne cechy naszego charakteru narodowego, powinna być odpowiednio wcześniej kształtowana i pobudzana.

13. **Potrzeba wsparcia operacji sił zbrojnych w działaniach militarnych i niemilitarnych**. Współczesne operacje wojskowe prowadzone są przy wsparciu wielu różnorodnych podmiotów cywilnych, wśród których są również organizacje pozarządowe, mające ogromne znaczenie dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO[71]. Wymaga to umiejętnego działania oraz wsparcia w realizacji wspólnych celów.

14. **Potrzeba tworzenia narodowych sił rezerwy**. Doświadczenia armii natowskich wskazują, iż utrzymanie potęgi obronnej państwa zależy od zasobu umiejętności i nawyków stale podtrzymywanych wśród żołnierzy rezerwy. Zaniedbania, które nastąpiły w tym zakresie w Polsce, sprawiają, że marnujemy potencjał żołnierzy rezerwy, a to może trwale wpłynąć na nasze możliwości obronne.

15. **Potrzeba realizacji konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny**. Zaniechanie powszechnego przeszkolenia młodzieży w zakresie realizacji obowiązku obrony sprawia, że marnujemy potencjał społeczny, zamiast go przygotować i wykorzystać do obrony kraju. Perspektywa skrócenia czasu służby wojskowej oraz reorganizacja sił zbrojnych zwiększają niewydolność powszechnego systemu służby zasadniczej. Podjęta przez wojsko i organizacje pozarządowe wspólna inicjatywa dotycząca nabywania przez przedpoborowych umiejętności przydatnych w wojsku, powinna być trwałym elementem współpracy SZ RP z trzecim sektorem.

16. **Potrzeba federalizacji organizacji pozarządowych**. Rozproszenie wśród organizacji trzeciego sektora sprawia, że społeczeństwo, administracja publiczna oraz służby publiczne nie mają dostatecznego rozeznania w możliwościach poszczególnych organizacji, co prowadzi do nadużyć i niejasności oraz osłabienia pozycji całego sektora.

---

[71] Zob. *Koncepcja Strategicznej Sojuszu* z 1999 r., pkt 60.

17. **Potrzeba przestrzennego i kompleksowego monitoringu współczesnych zagrożeń, jako warunku efektywnego przeciwdziałania zagrożeniom**. Zasięg, natężenie oraz zjadliwość zagrożeń (wszystkich, nie tylko związanych z działaniem sił przyrody) powodują, służby państwowe nie mogą poradzić sobie z ich monitoringiem. Przykład Izraela, w którym na 10 wykrytych prób zamachu terrorystycznego, 8 wynika ze spostrzegawczości społeczeństwa, potwierdza tę potrzebę.

18. **Potrzeba zapewnienia ekonomiczności działań i ich efektywności**: Tworzenie wciąż nowych struktur administracji publicznych w celu rozwiązania kolejnych problemów społecznych, pochłania olbrzymie środki finansowe, a do tego jest nieefektywne, ponieważ urzędnicy publiczni nie zawsze mają możliwości dotarcia do potrzebujących.

5.3. Możliwości i szanse udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego

Identyfikacja podstawowych potrzeb udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski prowadzi do refleksji, że istnieje głębokie zapotrzebowanie na potencjał, którym dysponują podmioty pozarządowe.

O zasobie możliwości działania trzeciego sektora świadczy przede wszystkim liczba osób działających w organizacjach pozarządowych. Przypomnijmy, ze według danych Stowarzyszenia Klon/Jawor 24% Polaków aktywnie uczestniczy w pracach organizacji pozarządowych. Potwierdzają to również badania przeprowadzone w lutym 2004 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej, dotyczące grupowej aktywności społecznej Polaków w latach 1998–2004. Wynika z nich, że poziom aktywności od sześciu lat prawie się nie zmienia[72].

Do tego należy dodać grupę około 2 mln wolontariuszy, wywodzących się przeważnie spośród ludzi młodych, a więc pełnych zapału i gotowości do poświęceń, którzy poprzez pracę w organizacjach pozarządowych, według określenia M. Ossowskiej, uspołeczniają się, nabywając cech niezbędnych do tworzenia kapitału społecznego, tak bardzo potrzebnego Polsce po okresie zaniedbań PRL.

Wielkim atutem organizacji jest elastyczność oraz stosowanie różnorodnych form działania, których wybór zależy od środowiska, w jakim działają. Kolejną zaletą są niskie koszty utrzymania organizacji, które w przeciwieństwie do struktur państwowych „nie

[72] CBOS, *Grupowa aktywność społeczna Polaków*, komunikat z badań, Warszawa 2004, s. 2.

przejadają" pieniędzy przeznaczonych na wykonanie konkretnego zadania. To również bezpłatna działalność członków, przypomnijmy, że ponad połowa organizacji nie zatrudnia stałego, płatnego personelu. Pozostałe natomiast zatrudniają tylko niezbędnych pracowników, np. w Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym liczba osób pobierających wynagrodzenie, czyli ratowników na etacie, wynosi 61 osób, natomiast ratowników ochotników jest 1078[73].

Organizacje pozarządowe stały się wobec tego prawdziwym asem w rękawie, szczególnie w zakresie wykorzystania ich możliwości i szans działania na rzecz tworzenia bezpieczeństwa narodowego.

Przedstawione dotychczas rozważania upoważniają do wniosku, iż organizacje pozarządowe posiadają współcześnie możliwość współudziału w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski, szczególnie w zakresie **samoorganizacji społecznej**, **wsparcia władz lokalnych, współpracy z administracją rządową** oraz **współdziałania z siłami zbrojnymi**. Wskazane jest również rozpatrzenie możliwości działania organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego nie tylko w czasie **pokoju**, ale również w okresie **kryzysu** i **wojny**.

5.3.1. Możliwości i szanse wzmocnienia samoorganizacji społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa

Rozpatrując problem samoorganizacji społecznej na rzecz bezpieczeństwa, warto podkreślić, że małe społeczności są szczególnie narażone na zagrożenia. To właśnie tu pojawiają się ich zarzewia, które w sytuacji nieumiejętnego postępowania mogą doprowadzić do katastrofy całego regionu, a nawet państwa. Współcześnie poważnym problemem jest ochrona i obrona przez zagrożeniami związanymi z działaniem sił przyrody, tj. podwoziami, pożarami itd., a także zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagrożenie przestępczością pospolitą oraz patologie społeczne mające najczęściej korzenie w kryminogennych środowiskach sprawiają, iż zwykli obywatele szczególnie dotkliwie odczuwają bezradność państwa w tym zakresie. Dlatego to właśnie społeczności lokalne winny posiadać umiejętność samoorganizowania się na rzecz bezpieczeństwa, tak aby reagować na zagrożenia już w fazie ich powstawania. Tezę tę potwierdzają doświadczenia polskie i zagraniczne.

---

[73] Dane ze strony internetowej www.gopr.pl

Wobec tego aktywność organizacji pozarządowych działających w społecznościach lokalnych powinna być ukierunkowana na pobudzaniu ludności do samoorganizacji na rzecz bezpieczeństwa.

Analiza charakteru narodowego Polaków wskazuje, iż społeczeństwo polskie posiada szczególne umiejętności organizowania się, zwłaszcza w sytuacjach ekstremalnych. Cecha ta została potwierdzona już wielokrotnie w historii narodu, a ostatnio w czasie powodzi w 1997 r. Jednakże działalność realizowana ad hoc bez wcześniejszego przygotowania, nie będzie tak efektywna, jak wcześniej zorganizowane działania planowe. Dlatego działalność organizacji pozarządowych w zakresie samoorganizacji ludności na rzecz bezpieczeństwa powinna się koncentrować przede wszystkim na pobudzaniu świadomości[74] obronnej, czyli wyrabiania nawyku ciągłego czuwania i reagowania na bodźce zewnętrzne i wewnętrzne, bez czego nie jest możliwe funkcjonowanie we współczesnym świecie.

Kolejnym wyzwaniem dla organizacji pozarządowych jest podjęcie działań na rzecz edukacji dla bezpieczeństwa. Wiedza o lokalnych zagrożeniach i sposobach ich przezwyciężania oraz umiejętność właściwego zachowania się w sytuacjach nadzwyczajnych decydują o stratach materialnych i niematerialnych poniesionych przez społeczeństwo. Jest to tym bardziej istotne, iż współcześnie zagrożenie może pojawić się w każdej chwili, a jego rodzaj i stopień różnią się w zależności od rozmiaru i lokalizacji społeczności lokalnej[75]. Obecnie wśród społeczeństwa, zwłaszcza ludzi dorosłych, poziom edukacji dla bezpieczeństwa jest bardzo niski, tym bardziej, iż władze rządowe i samorządowe znacznie ograniczyły działalność szkoleniową prowadzoną wśród ludności cywilnej.

Dlatego to organizacje pozarządowe winny przyjąć na siebie zobowiązanie przygotowania społeczeństwa do reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, odpowiednio do lokalnych potrzeb, co daje większe korzyści niż usuwanie skutków klęsk i katastrof. Przykłady państw demokracji zachodnich, dotyczące zwłaszcza ochrony ludności oraz porządku publicznego, wskazują, iż przeszkolenie grupy liderów, którzy kierują zachowaniem ludzi w sytuacjach ekstremalnych, przynosi wprost niewspółmierne korzyści.

---

[74] Świadomość to stan, w którym jednostka zdaje sobie sprawę ze zjawisk wewnętrznych oraz zjawisk zachodzących w środowisku zewnętrznym i jest w stanie reagować na nie – dane ze strony internetowej Wolna encyklopedia, http://pl.wikipedia.org.

[75] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*, materiały z konferencji, Warszawa, 6–8 maja 1998 r., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

5.3.1. Możliwości i szanse wsparcia władz lokalnych

Podstawowy zakres działania gminy, to zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, do których zalicza się dostarczanie wielu usług publicznych, w tym zwłaszcza zapewnienie bezpieczeństwa. Idea samorządności zakłada, iż obywatele, działając w określonej przestrzeni społecznej, będą aktywnie wspierać organy władzy samorządowej w realizacji tych zadań. W społecznościach lokalnych jak nigdzie bowiem sprawdza się zasada: im bardziej aktywne społeczeństwo, tym bardziej zaspokojone potrzeby ludzkie. Dlatego to właśnie w tej społeczności w skali mikro organizacje pozarządowe posiadają największe możliwości realizacji zasady pomocniczości. Jakie czynniki sprzyjają organizacjom pozarządowym?

Na szczeblu lokalnym szczególną możliwość działania mają organizacje pozarządowe o lokalnym zasięgu działania i nierozbudowanej strukturze organizacyjnej. Znajomość terenu działania jest atutem dla organizacji, ponieważ pozwala dobrze poznać lokalne potrzeby i oczekiwania, dotrzeć do najbardziej potrzebujących oraz dostosować formę działania do oczekiwań ludności. Organizacje powinny również współpracować ze sobą, np. poprzez łączenie działań lub podzielenie obszaru, tak aby nie utrudniać swojej pracy i nie powodować chaosu wśród odbiorców ich usług, a także sponsorów. Przyczyni się to do poprawy wiarygodności organizacji pozarządowych oraz wyspecjalizowania się w konkretnych usługach społecznych.

Władze lokalne powinny prowadzić stały rejestr organizacji pozarządowych oraz znać ich możliwości i obszar działania, a nawet zakontraktować pewne usługi w zakresie realizacji lokalnych potrzeb.

W dobrze pojętym interesie administracji samorządowej leży obowiązek inspirowania tworzenia organizacji pozarządowych oraz wspierania ich działalności. Społeczeństwo obywatelskie na najniższym szczeblu organizacji życia państwowego powinno być pokryte gęstą siatką inicjatyw obywatelskich, które z jednej strony obejmują wszystkie aspekty życia społecznego, a z drugiej równoważą sprzeczne interesy oraz umożliwiają prowadzenie dialogu obywatelskiego i kontroli społecznej.

Tymczasem badania potwierdzają, iż działalność trzeciego sektora w ostatnim dziesięcioleciu jest zjawiskiem wybitnie miejskim. Organizacje powstają w dużych ośrodkach administracji, gospodarki, nauki, ponieważ tam znajdują zasoby ludzkie, finansowe i organizacyjne niezbędne do ich powstawania i funkcjonowania. Dlatego istnieją w Polsce obszary nasycone podmiotami społecznymi, np. miasto Warszawa oraz powiaty bezpośrednio graniczące.

w których koncentruje się działalność ponad 15% aktywnych organizacji. Ale równocześnie są obszary, w których potrzeba funkcjonowania sieci społecznych jest bezsprzeczna, a niestety regiony te mają najniższy wskaźnik liczby organizacji w stosunku do liczby mieszkańców. Do takich regionów można zaliczyć województwa opolskie, świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie[76].

Zachodzi zatem pytanie: w jaki sposób gmina może wspierać organizacje pozarządowe? Możliwości jest co najmniej kilka. Po pierwsze, promować działalność organizacji pozarządowych wśród ludności, pokazywać efekty ich działań, aby tym samym zachęcać do organizowania się. Po drugie, wspierać młode organizacje materialnie, np. przyznając (przynajmniej w początkowej fazie działania) lokal, podstawowy sprzęt biurowy.

Szczególna potrzeba inspirowania samoorganizacji społecznej istnieje w obszarze bezpieczeństwa. Warto przypomnieć, iż organizacją, która już ponad 80 lat funkcjonuje w Polsce jest ochotnicza straż pożarna. Szacuje się, iż łączna ich liczba to ponad 12 tys. jednostek, skupiających około 800 tys. strażaków ochotników. Na podkreślenie zasługuje, że działalność OSP nie koncentruje się tylko na gaszeniu pożarów. W małych społecznościach strażacy ochotnicy stali się prawdziwymi animatorami życia społecznego, kulturalnego, sportowego. Wspierają również organy samorządowe praktycznie we wszystkich działaniach, które zakłócają normalne funkcjonowanie gminy, począwszy od powodzi, a skończywszy na przeciwdziałaniu szerzeniu się choroby wścieklizny.

Warto również zwrócić uwagę, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako szef obrony cywilnej w gminie, nie posiada rzeczywistych sił ratowniczych (z wyjątkiem właśnie OSP), które byłby gotowe do użycia w krótkim czasie. Formacje OC przewidziane ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP są fikcją na papierze, a ochotnicza służba w obronie cywilnej nie jest realizowana. Dlatego wzmocnienie lokalnego bezpieczeństwa w wyniku udziału organizacji pozarządowych jest szansą uzupełnienia tej luki.

Lokalna działalność obywatelska nie jest możliwa bez miejscowych mediów, które są warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje pozarządowe mogą stawać w obronie niezależności mediów zarówno od administracji, jak i od biznesu, ale równocześnie mają możliwość kontroli społecznej nad mediami publicznymi oraz komercyjnymi. Współpraca ze środkami masowego przekazu powinna dotyczyć nie tylko współdziałania w poszczególnych akcjach czy kampaniach (np. patronat medialny),

---

[76] Dane ze strony internetowej www.ngo/badania/pl.

ale promocji organizacji pozarządowych w lokalnym środowisku oraz zachęcania obywateli do włączania się we wspólne przedsięwzięcia.

Udział organizacji pozarządowych na szczeblu lokalnym winien przypominać piramidę, której podstawą jest doskonale zorganizowane społeczeństwo na poziomie gminy i powiatu, z rozbudowaną siecią małych, ale sprawnych i efektywnych instytucji społecznych zaspokajających problemy i oczekiwania społeczeństwa (zał. 12). Piramida ta zwężać się powinna ku górze, czyli na szczeblu województw oraz centralnym. Na tym poziomie szczególną aktywność powinny wykazywać organizacje ogólnokrajowe i międzynarodowe, będące partnerem dla administracji rządowej i władz państwowych.

5.3.3. Możliwości i szanse współpracy z administracją rządową

Współpraca instytucji rządowych i pozarządowych jest podstawowym warunkiem funkcjonowania demokracji oraz realizacji zasady pomocniczości. Administracja publiczna została zobowiązana do współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5 ust. 1). Współpraca ta jest zatem wyraźnym obowiązkiem ustawowym, a nie tylko dobrą wolą przedstawicieli administracji. Podstawowe zasady, którymi winny kierować się obie strony przy wspólnych działaniach, można zawrzeć w następujących punktach: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja, jawność.

Aby faktycznie organizacje pozarządowe stały się partnerem podmiotów rządowych, w pierwszej kolejności władze państwowe powinny kreować politykę państwa i strategię postępowania w stosunku do organizacji pozarządowych, która następnie będzie przetwarzana na konkretne zadania do realizacji na niższych poziomach zarządzania państwem.

Przyjęta polityka działania wyznacza kierunki współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, która powinna polegać przede wszystkim na tworzeniu programów i przedsięwzięć oraz wyznaczania obszarów do wspólnego lub indywidualnego działania organizacji pozarządowych i podmiotów rządowych.

Próbę opracowania wspólnego programu działania podjęto w projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, który konsultowano z partnerami społecznymi. Jednym z kierunków działań Narodowego Planu Rozwoju będzie „Budowa kapitału społecznego" zdefiniowanego jako *suma zaufania społecznego do instytucji państwa, zaufania wzajemnego*

pomiędzy instytucjami publicznymi a instytucjami obywatelskimi oraz jako formalne uczestnictwo w tworzeniu i funkcjonowaniu w instytucjach życia obywatelskiego[77].

Realizacja tego kierunku działań wymaga od strony rządowej podjęcia przedsięwzięć mające na celu wspieranie podmiotów pozarządowych przez:

1. **Aktywizację i mobilizację partnerów lokalnych, regionalnych i krajowych** przy zastosowaniu zasady pomocniczości, polegającą przede wszystkim na inicjowaniu i finansowaniu różnorodnych programów edukacyjnych, profilaktycznych, promocyjnych, dotyczących budowania i wspomagania społecznych działalności lokalnych.

2. **Budowę partnerstwa publiczno-społecznego** polegającego na tworzeniu partnerskich relacji między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych.

3. **Wspieranie instytucji społeczeństwa obywatelskiego**, m.in. przez wzmocnienie systemu pomocy adresowanych do organizacji pozarządowych, mechanizmów kontroli społecznej oraz systemowych rozwiązań przyczyniających się do niezależności i stabilności działania organizacji pozarządowych.

4. **Wsparcie postaw obywatelskich** mających na celu kształtowanie aktywności i przedsiębiorczości obywatelskiej, przez edukację świadomych obywateli, promocję działań prospołecznych, wsparcie inicjatyw obywatelskich.

5. **Wzmocnienie partycypacji społecznej**, czyli promocję mechanizmów konsultacji publicznych i zasad otwartej i przyjaznej administracji publicznej.

W podejmowaniu wspólnych programów i inicjatyw administracja rządowa winna szczególnie współpracować z dużymi, silnymi organizacjami, które są liderami w poszczególnych obszarach zadaniowych. Ułatwi to znacznie kontakty obu stron oraz zapewni gwarancję prawidłowej realizacji zadań. Wskazane byłoby wykorzystanie statusu organizacji pożytku publicznego, co pozwoliłoby wykorzystać przywileje płynące z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Szczególna rola administracji rządowej polega na inicjowaniu, wspieraniu i promowaniu działalności organizacji pozarządowych poza wielkimi aglomeracjami miejskimi, ponieważ to właśnie tam najczęściej narastają problemy społeczne i tam istnieje potrzeba ich rozwiązywania.

Administracja szczebla wojewódzkiego powinna wypracować spójne, całościowe programy współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego, począwszy od diagnozy problemów i strategii ich rozwiązywania, poprzez współudział

---

[77] Dane ze strony intrnetowej www.npr.gov.pl.

w określaniu celów i formułowaniu priorytetów do udziału w realizacji projektów. Powyższ zagadnienia powinny z kolei znaleźć odzwierciedlenie w regionalnych programach współpr cy partnerów samorządowych i pozarządowych.

Inicjatywa opracowywania wspólnych programów działania jest już podejmowa w niektórych województwach, z tym że odnosi się przeważnie do współdziałania w obszar pomocy społecznej. Przykładem jest województwo mazowieckie, w którym powstał „Pr gram współdziałania wojewody mazowieckiego z organizacjami pozarządowymi działając mi w sferze spraw społecznych". W dokumencie tym zawarto zasady, procedury oraz form współpracy służb wojewody z organizacjami pozarządowymi w trzech obszarach działa integracji i aktywizacji społeczności lokalnych, zapobiegania i zwalczania marginalizacji gr upośledzonych społecznie oraz tworzenia instytucjonalnego oparcia dla lokalnych inicjaty społecznych.

Możliwości współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych zale nie tylko od dobrego ustawodawstwa, ale przede wszystkim przyjęcia odpowiedniej polity i strategii działania organizacji rządowych i pozarządowych. Z tym wiążą się misje, któ trzeci sektor może pełnić w państwie demokratycznym, a które wypływają nie z arbitralnoś administracji publicznej, lecz z faktycznego potencjału podmiotów pozarządowych.

5.3.4. Możliwości i szanse współdziałania z siłami zbrojnymi

Analiza doświadczeń polskich i zagranicznych wskazuje, iż organizacje pozarządo posiadają możliwość współdziałania z siłami zbrojnymi w wielu płaszczyznach. Działania mogą dotyczyć bezpośredniego wsparcia wojska w realizacji konkretnych zadań na rzecz zbrojnych lub wspólnie z nimi, lub też pośrednio, np. tworząc społeczną akceptację dla w ska, a także oddziałując na społeczeństwo oraz jego stosunek do spraw obronnych (zał.13).

Sfera działań bezpośrednich może obejmować takie przedsięwzięcia, jak:

- szkolenie w specjalnościach wojskowych młodzieży przedpoborowej,
- przygotowanie psychofizyczne do służby, szkolenie w sportach walki,
- podtrzymywanie nawyków i umiejętności żołnierzy rezerwy,
- współpraca cywilno-wojskowa,
- kultywowanie tradycji oręża polskiego i miejsc pamięci.

W **sferze działań pośrednich** mogą to być działania związane z:

- promocją sił zbrojnych w społeczeństwie,

– kształtowaniem postaw obronnych,

– edukacją dla bezpieczeństwa,

– kształtowaniem umiejętności i nawyków obronnych,

– organizowaniem uroczystości rocznicowych i świąt,

– wspieraniem lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa,

– skupianiem społeczeństwa niezorganizowanego wokół spraw obronnych,

– wspieraniem programów proobronnych w szkołach i uczelniach.

Różnorodność organizacji pozarządowych sprawia, iż każda z nich, nawet najbardziej specjalistyczna, może zostać właściwe „zagospodarowana" w obszarze realizacji zadań obronnych. Nie tylko przyniesie to satysfakcję społecznikom, ale przyczyni się również do podwyższenia naszych możliwości obronnych, a tym samym wzmocni tak bardzo potrzebne każdemu człowiekowi poczucie bezpieczeństwa.

Z doświadczeń państw zachodnich wynika, iż szczególne możliwości trzeciego sektora tkwią w przygotowaniu do obrony powszechnej oraz szkoleniu i podtrzymywaniu zdolności i umiejętności żołnierzy rezerwy.

W zakresie **obrony powszechnej** można byłoby skorzystać z doświadczenia Szwecji w zakresie włączania organizacji pozarządowych do działań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Przemawia za tym zarówno fakt, iż nasze doświadczenia historyczne w zakresie organizacji wojskowej są zbliżone (Szwecja w czasach średniowiecznych była broniona przez armię ludową, przekształconą później w Straż Obywatelską, a następnie w Gwardię Narodową, porównywaną do polskich Wojsk Obrony Terytorialnej), w obu krajach działają prężnie organizacje ochotnicze (Czerwony Krzyż, organizacje strzeleckie, motorowe, łączności, żołnierzy rezerwy itd.), co daje podstawę do twierdzenia, iż system obrony powszechnej z wyraźnie aktywnym podsystemem ochotniczym mógłby i powinien w Polsce znaleźć zastosowanie.

Jeżeli chodzi o **szkolenie żołnierzy rezerwy**, to warto przypomnieć, że przyjęcie Polski do NATO zaowocowało ożywieniem kontaktów między polskimi rezerwistami a żołnierzami rezerwy skupionymi w CIOR. Kontakty robocze zostały nawiązane zresztą dużo wcześniej, bo już w 1995 r. w ramach Programu „Partnerstwo dla Pokoju". Ze względu na brak jednej organizacji pozarządowej, która skupiałaby wszystkie stowarzyszenia i organizacje żołnierskie, ciężar kontaktów z CIOR wziął na siebie Związek Byłych Żołnierzy Zawodowych i Oficerów Rezerwy Wojska Polskiego, który nawiązał m.in. ścisłą współpracę ze Związkiem Rezerwistów Niemieckiej Bundeswehry.

Z inicjatywy stowarzyszeń i organizacji żołnierskich, Departamentu Wychowania i Promocji Obronności oraz Sztabu Generalnego, w dniu 28 stycznia 1999 r. na I Walnym Zebraniu Członków została powołana do życia **Federacja Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej**.

Federacja, skupiająca 10 organizacji pozarządowych, przyjęła następujące cele[78]:

– działanie na rzecz bezpieczeństwa państwa, głównie przez popularyzowanie tradycji oręża polskiego, uczestniczenie w patriotycznym wychowaniu młodzieży i propagowanie w społeczeństwie problemów obronności państwa,

– realizowanie zdań obronnych zleconych przez władze państwowe lub samorządowe, w tym zadań na rzecz polskich Narodowych Sił Rezerwy,

– uczestniczenie w przedsięwzięciach międzysojuszniczych organizowanych przez CIOR, CIOMR, AESOR,

– rozwijanie współpracy ze stowarzyszeniami rezerwistów i weteranów żołnierskiej służby oraz organizowanie ich do działalności patriotycznej i obronnej,

– podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia żołnierzom rezerwy i weteranom służby wojskowej należnego statusu społecznego i prawnego.

Powołanie Federacji Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP pozwoliło podjąć wstępne działania mające na celu skupienie różnych stowarzyszeń, których członkami są przede wszystkim byli żołnierze zawodowi, co było warunkiem niezbędnym przy kontaktach z CIOR. Warto jednak zwrócić uwagę, iż istniejące obecnie w Polsce organizacje żołnierskie skupiają przede wszystkim kombatantów i osoby w podeszłym wieku, brak jest natomiast typowych organizacji zrzeszających rezerwistów czynnych, którzy są szczególnie przydatni w mobilizacyjnym uzupełnieniu sił zbrojnych.

Według danych statystycznych w Polsce poza wojskiem pozostaje około 45 tys. oficerów w wieku do 60 lat oraz 12–14 tys. byłych podoficerów zawodowych w wieku do 55 lat, a także około 45 tys. podoficerów najniższych stopni w wieku 45 lat, po odbytych w warunkach służby zasadniczej szkołach podoficerskich[79]. Wobec takiego potencjału, prawdziwym wyzwaniem jest inspirowanie tworzenia własnych organizacji rezerwistów, które jednoczyłby środowiska żołnierskie i nie pozwalały marnować umiejętności nabytych w wojsku.

---

[78] M. Mikrut, *Co z ochotniczą rezerwą? Pora na konkrety*, „Informator" Oddziału Komunikacji Społecznej nr 19/2004, s. 62–63.

[79] Ibidem, s. 56–57.

Warto również dodać, iż od ponad 14 lat w bardzo ograniczonym zakresie (przede wszystkim ze względów ekonomicznych) prowadzi się szkolenie żołnierzy rezerwy, co powoduje, że z każdym rokiem umiejętności żołnierzy rezerwy nabyte podczas służby wojskowej maleją. Można temu przeciwdziałać tylko za pomocą ciągłego szkolenia i podnoszenia kwalifikacji.

Pomimo pilnej konieczność rozwiązania problemu ochotniczej służby żołnierzy rezerwy w dalszym ciągu nie ma jasnych regulacji prawno-organizacyjnych udziału żołnierzy rezerwy i ich stowarzyszeń w systemie obronności RP. Federacja Stowarzyszeń koncentruje się na zagranicznej płaszczyźnie działania, co sprowadza się do udziału w pracach CIOR, CIOMR i AESOR. Brak jest również jasnych zasad motywacji żołnierzy rezerwy do podejmowania trudu ochotniczej działalności. Jest to jeden z najpoważniejszych problemów do rozwiązania, wynika bowiem z faktu, iż żołnierze zawodowi rozstają się często ze służbą wojskową nie z własnej chęci, ale z powodu np. likwidacji jednostki, a to wywołuje u nich pewne zmiany psychologicznego i moralnego stosunku do wojska i obronności. Celowe jest również powołanie organu, który w sposób kompetentny i całościowy zajmowałby się problematyką tworzenia narodowych sił rezerwy. Dotychczas problematyką tą zajmował się pośrednio Sztab Generalny WP i Ministerstwo Obrony Narodowej.

Dlatego organizacje pozarządowe stwarzają możliwości zintegrowania środowisk żołnierskich, zwłaszcza na obszarach, gdzie likwidacji uległy jednostki wojskowe, a żołnierze rezerwy nie są stowarzyszeni. Osiągnięcie wymiernych rezultatów będzie możliwe tylko wtedy, gdy władze państwowe będą inspirowały tworzenie stowarzyszeń żołnierskich oraz wspierały je zarówno w aspekcie prawnym, jak i organizacyjnym.

5.4. Możliwości i szanse wykorzystania organizacji pozarządowych w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny

W państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych organizacje pozarządowe są trwałym elementem społeczeństwa obywatelskiego i przejawiają swą aktywność we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Analiza polskich doświadczeń historycznych wykazała, iż organizacje pozarządowe działały nie tylko w czasie pokoju, ale wręcz zwiększały swoją aktywność w sytuacji, gdy państwo było w stanie wojny, a oficjalne struktury rządowe pozostawały poza granicami kraju. W kontekście tych ustaleń należy zatem podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim zakresie organizacje pozarządowe posiadają moż-

liwość działania we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa, tj. w stanie pokoju, kryzysu i wojny, kiedy normalny proces funkcjonowania państwa jest zakłócony?

Działalność państwa w czasie pokoju koncentruje się na realizacji podstawowych funkcji, do których za E. Zielińskim można zaliczyć: po pierwsze, funkcję wewnętrzną, polegającą na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronie zdrowia i mienia obywateli, zabezpieczeniu przyjętych systemu wartości; po drugie, funkcję gospodarczo-organizatorską polegającą na kształtowaniu życia gospodarczego kraju; po trzecie, funkcję socjalną, zmierzającą do zabezpieczenie społecznego jednostek ludzkich; po czwarte, funkcję kulturalno-wychowawczą, służącą kształtowaniu świadomości zbiorowości ludzkiej i przysposobienia do spełnienia różnych ról społecznych w życiu wspólnoty; po piąte, funkcję zewnętrzną, czyli działalność państwa w stosunkach z innymi państwami oraz organizacjami i wspólnotami międzynarodowymi[80]. Państwo powinno dołożyć wszelkich starań, aby wymienione funkcje były wypełniane w sposób ciągły, bez względu na warunki w których będzie funkcjonować

W realizacji wymienionych funkcji, zgodnie z zasadą pomocniczości uczestniczą organizacje pozarządowe, które poprzez swoją aktywność wykazywaną we wszystkich obszarach życia społecznego, wspierają lub wyręczają państwo w wypełnianiu obowiązków względem obywateli.

W czasie pokoju szczególna misja podmiotów pozarządowych powinna wiązać się z przygotowaniem obywateli do przeciwdziałania i funkcjonowania w sytuacji zagrożenia.

Atrybuty organizacji pozarządowych umożliwiają im włączenie się w proces edukacji dla bezpieczeństwa oraz działalność profilaktyczną w różnych obszarach bezpieczeństwa, a także prowadzenie monitoringu zagrożeń, szczególnie niemilitarnych.

W zakresie edukacji dla bezpieczeństwa, organizacje pozarządowe mają możliwość szkolenia i przygotowania do działania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Procesem edukacji należy objąć szczególnie dzieci i młodzież, aby już od najmłodszych lat kształtować w nich umiejętność funkcjonowania we współczesnym świecie. W stosunku do dorosłych konieczne jest nadrobienie zaległości, które powstały w wyniku zaniedbań z poprzednich lat.

Pożądana jest również działalność prowadzona w środowiskach zagrożonych patologiami społecznymi, np. narkomanią, alkoholizmem czy prostytucją. Działalność ta może polegać na udzielaniu bezpośredniej pomocy, tj. uświadamianiu uzależnień, nakłanianiu do podjęcia leczenia lub prowadzeniu ośrodków leczniczych. Bardzo ważna jest również działalność

[80] Zob. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 135-152.

profilaktyczna, mająca na celu uświadomienie zagrożeń oraz uchronienie danych środowisk społecznych od zagrożeń i patologii społecznych.

W czasie pokoju organizacje pozarządowe posiadają możliwość przygotowania społeczeństwa do realizacji powszechnego obowiązku obrony. Działalność szkoleniowa może polegać na przygotowaniu psychofizycznym młodzież do służby wojskowej oraz nabywaniu określonych sprawności wojskowych, a także podtrzymywaniu nabytych umiejętności. Duże możliwości posiadają organizacje pozarządowe w zakresie tworzenia społecznego consensusu na rzecz sił zbrojnych, potrzebnego szczególnie w czasie pokoju, kiedy wojsko realizuje misje nieoręże. Takie inicjatywy są podejmowane obecnie, ale są to przypadki odosobnione, jak na przykład stowarzyszenie „Towarzystwo Przyjaciół I Mazurskiej Brygady im. gen. Józefa Bema" w Węgorzewie, skupiające różne środowiska zawodowo-społeczne, których celem jest wspieranie jednostki stacjonującej w ich mieście.

Okres kryzysu charakteryzuje się zerwaniem lub osłabieniem więzi społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania państwa. W tym okresie administracja publiczna boryka się z narastającymi trudnościami wynikającymi z prób zażegnania kryzysu lub zminimalizowania jego skutków. Następuję mobilizacja posiadanych sił i środków, możliwe jest nawet prowadzenie stanów nadzwyczajnych, które mają na celu ustabilizowanie zaistniałej sytuacji.

Warto zwrócić uwagę, iż w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jakim jest **stan klęski żywiołowej** (zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej), kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej współpracuje ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami, a za zgodą lub na wniosek tych podmiotów koordynuje ich działalnością.

Zapis ten potwierdza, iż w okresie kryzysu istnieje szczególne zapotrzebowanie na potencjał i możliwości działania organizacji pozarządowych. Doświadczenia z powodzi w 1997 r. wskazują, że w okresie kryzysu może dojść nawet do sytuacji, w której to właśnie organizacje pozarządowe zastąpią lub w dużej mierze wyręczą instytucje rządowe w udzielaniu pomocy dla poszkodowanych.

Dlatego powinny być uwzględniane w działaniach ratowniczych, w gromadzeniu i dystrybucji darów dla poszkodowanych, udzielaniu pomocy psychologicznej i społecznej oraz doraźnego wsparcia struktur rządowych w newralgicznych sytuacjach i okolicznościach.

Inaczej przedstawia się możliwość funkcjonowania organizacji pozarządowych po wprowadzeniu **stanu wyjątkowego** (zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym) oraz **stanu wojennego** (zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wo-

jennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej). Zapisy tych ustaw wskazują, że może zostać zawieszone prawo do zrzeszania się przez ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych organizacji pozarządowych, a także nakazu okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych organizacji, których działalność może zwiększyć w przypadku stanu wyjątkowego zagrożenie dla konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, a w sytuacji stanu wojennego utrudnić realizację zadań obronnych. Należy domniemywać, iż ograniczenie możliwości działania organizacji pozarządowych będzie obowiązywało wszystkie podmioty społeczne, bez względu na charakter ich aktywności, co w znacznym stopniu zawęzi ich możliwość działania oraz przyniesie szkody dla państwa i społeczeństwa. Warto byłoby rozpatrzyć możliwość dopuszczenia określonych organizacji pozarządowych do prowadzenia ich statutowej działalności, która stanowiłaby wzmocnienie działań państwa w tym czasie.

Okres wojny to czas wyjątkowej mobilizacji dla całego państwa i społeczeństwa. Bogate doświadczenia narodu polskiego wskazują, iż organizacje pozarządowe mogą zostać włączone do działań wojennych, a automatyczne zawieszenie ich działalności wynikające z zapisów prawa o stanie wojennym znacznie osłabi potencjał obronny państwa. Szczególna rola trzeciego sektora jawi się we wsparciu sił zbrojnych, na których będzie spoczywał główny ciężar wojny. Możliwości organizacji polegają przede wszystkim na obserwacji poczynań przeciwnika, prowadzeniu działań nieregularnych, dywersyjnych, zwiadowczych, wsparciu materialnym i moralnym. Istotną misję do spełnienia mają organizacje pozarządowe w zakresie ochrony ludności, która w zależności od rodzaju i rozmiaru działań wojennych może potrzebować pomocy i organizowania powszechnej samoobrony.

5.5. Dane empiryczne sondażu diagnostycznego

Diagnozując kwestię udziału organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym zadałam ankietowanym następujące pytanie: *Czy zgadza się Pani/Pan z twierdzeniem, iż charakter i skala współczesnych wyzwań i zagrożeń wymagają coraz większego angażowania obywateli w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego?* Respondenci mieli możliwość wyboru odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej i 100% badanych odpowiedziało twierdząco.

Kontynuacją omawianej kwestii było pytanie: *W jakich kategoriach oceni Pani/Pan cechy polskich organizacji pozarządowych i jakie to cechy?* Respondenci, mając do wyboru cechy pozytywne i negatywne, wskazali zasadniczo na cechy pozytywne. Tak odpowiedziało 94% badanych, a tylko 6% wskazało cechy negatywne. Wśród pozytywnych cech organizacji pozarządowych wymieniono między innymi: *spontaniczność, bezinteresowność, znajomość środowiska i rejonu prowadzenia działań, niskie koszty funkcjonowania, profesjonalizm, otwartość na problemy społeczności lokalnych, elastyczność, kreatywność.*

Pytanie zamykające ten zakres badań sformułowano następująco: *Czy uważa Pani/Pan, iż działalność organizacji pozarządowych jest dostatecznie nagłaśniana i popularyzowana w Polsce?* Osoby poddane badaniu w 83% odpowiedziały, iż nie jest odpowiednio nagłaśniana, a jeżeli jest, to niestety organizacje pozarządowe są ukazywane w negatywnym świetle. Tylko 13% respondentów odpowiedziało pozytywnie, a 4% nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi.

Wnioski, jakie nasuwają się po tej części badań, można zawrzeć w tezie, iż istnieje potrzeba włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego. Podmioty społeczne są oceniane w kategoriach pozytywnych, a ich atrybutami są te cechy, których nie posiadają podmioty rządowe, między innymi: spontaniczność, bezinteresowność, niskie koszty funkcjonowania, profesjonalizm. Równocześnie respondenci zwracają uwagę na potrzebę popularyzowania działalności organizacji pozarządowych, ukazywanie pozytywnych stron ich działalności, a nie tylko podawanie skrajnych przypadków nadużyć i wypaczeń ze strony trzeciego sektora.

Poddając ocenie dziedziny, w których organizacje pozarządowe mogą działać na rzecz bezpieczeństwa narodowego, zapytałam: *W jakim stopniu organizacje pozarządowe mogą działać w wybranych dziedzinach bezpieczeństwa?*

- *ochrona ludności, mienia i środowiska,*
- *bezpieczeństwo i porządek publiczny,*
- *pomoc społeczna i przeciwdziałanie patologiom społecznym,*
- *kontrola działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa,*
- *obrona powszechna przed agresją militarną i terroryzmem.*

W celu uzyskania pełnego obrazu odpowiedzi, zastosowano kryterium ocen od 1 do 5, przy czym 1 oznaczało ocenę minimalną, a 5 maksymalną. Rozkład uzyskanych odpowiedzi prezentuje tabela 4.

Tabela 4. ***Dziedziny, w których organizacje pozarządowe mogą działać na rzecz bezpieczeństwa*** (N=115, dane w %%)

KRYTERIA OCENY	OCENA 1	OCENA 2	OCENA 3	OCENA 4	OCENA 5
OCHRONA LUDNOŚCI, MIENIA I ŚRODOWISKA	5,1	13,6	24,2	18,9	38,2
BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY	29,3	38,0	16,1	5,3	11,3
POMOC SPOŁECZNA	5,1	10,0	11,5	19,1	54,3
KONTROLOWANIE DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI	44,6	24,2	18,2	13,0	-
OBRONA POWSZECHNA	36,7	5,3	19,6	16,4	22,0

Wyniki badań wskazują, iż dziedziną, w której organizacje pozarządowe mogą działać najpełniej jest *pomoc społeczna* i *przeciwdziałanie patologiom społecznym* (54%). Wynik ten można tłumaczyć faktem, iż w tym obszarze organizacje pozarządowe działają już tradycyjnie, a działalność ta jest najbardziej znana społeczeństwu. Średnia arytmetyczna uzyskana ze wszystkich ocen jest również wysoka i wynosi 4,6 (w skali od 1 do 5). Drugie miejsce zajęła dziedzina związana z *ochroną ludności, mienia i środowiska* (38%). Średnia arytmetyczna ze wszystkich ocen wyniosła 3,8. Warto zwrócić uwagę na fakt, że wysokie miejsce w rankingu dziedzin zajęła *obrona powszechna przed agresją militarną i terroryzmem*. Na ten obszar wskazało 22% respondentów, a średnia arytmetyczna ze wszystkich ocen wyniosła 2,4. Wynik ten jest wart podkreślenia, gdyż potwierdza hipotezę, iż organizacje pozarządowe winny zaangażować się w przygotowanie społeczeństwa do ewentualnego odparcia agresji zbrojnej lub przeciwdziałania skutkom zamachu terrorystycznego. Być może ciągle w społeczeństwie funkcjonuje pamięć o doświadczeniach historycznych z czasu II RP oraz z okresu II wojny światowej.

Pozostałe dziedziny, tj. *bezpieczeństwo i porządek publiczny* oraz *kontrola działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa*, zostały ocenione najniżej. Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo i porządek publiczny to 11% respondentów wskazało na tę dziedzinę, przy średniej arytmetycznej 2,2. Warto zwrócić uwagę, że aktywność organizacji pozarządowych w tej dziedzinie nie jest jeszcze dobrze znana, a organizowana jest przede wszystkim na grun-

cie lokalnym, np. w sołectwach, osiedlach, małych gminach. Natomiast w odniesieniu do takiej aktywności organizacji pozarządowych jak *kontrolowanie działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa*, badania zdecydowanie wykazały, iż respondenci niechętnie widzą podmioty społeczne w takiej roli. Średnia arytmetyczna ze wszystkich ocen wynosi 1,6, natomiast żaden respondent nie przyznał maksymalnej oceny w tej dziedzinie. Najwięcej, bo 45% badanych przypisało ocenę 2. Sytuacja ta jest związana niewątpliwie z faktem, iż w Polsce dotychczas ten obszar aktywności organizacji pozarządowych nie był znany i prowadzony. Organizacje zajmujące się taką działalnością pojawiły się w kraju stosunkowo niedawno, a ich powstanie wiąże się z działalnością organizacji zachodnioeurpejskich, tzw. organizacji strażniczych[81] (z języka angielskiego *watch dogs*, czyli dosłownie *stróżujące psy*), których zadaniem jest kontrolowanie poczynań władzy publicznej, a w sytuacji gdy władza ta nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, nagłaśnianie nieprawidłowego działania.

Wśród innych dziedzin, na które wskazali respondenci, znalazła się przede wszystkim *edukacja dla bezpieczeństwa* oraz *kształtowanie świadomości obronnej*.

Realizacja powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny przez obywateli to kolejny problem, który poruszono w omawianej ankiecie. Respondentom zadałam następujące pytanie: *Czy udział społeczeństwa w organizacjach pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa może być współczesną formą realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny?* Wyniki, jakie uzyskano, prezentują się następująco: 85% badanych odpowiedziało pozytywnie, 3% badanych negatywnie, a 12% nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi. Wśród argumentów przemawiających za możliwością realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny w organizacjach pozarządowych znalazły się następujące uzasadnienia: *nie każdy realizuje obowiązek obrony w formie zasadniczej służby wojskowej, stąd konieczność poszerzenia możliwości realizacji tego obowiązku w organizacjach pozarządowych; wynika to z powszechnej odpowiedzialności obywateli za obronę Ojczyzny; wszyscy obywatele powinni angażować się w sprawy bezpieczeństwa; wzmocni to poczucie bezpieczeństwa i świadomości obronnej*. Pojawiły się również opinie, iż w zamian za realizację obowiązku obrony w organizacjach pozarządowych, obywatele powinni również odnosić wymierne korzyści.

---

[81] Temu zagadnieniu została poświęcona m.in. konferencja nt. „Monitoring działalności administracji publicznej wyzwaniem dla społeczeństwa obywatelskiego" zorganizowana 6 kwietnia 2004 r. przez Fundację im. Stefana Batorego w Warszawie. Zob. *Rzecznictwo i kontrola społeczna*. Biblioteka „Dziękuję", numer specjalny 1/2004 r., s. 1–4.

Kolejną kwestią poddaną ocenie respondentów był udział organizacji pozarządowych w realizacji misji na rzecz bezpieczeństwa. Osobom biorącym udział w ankiecie zadałam następujące pytanie: *W jakim stopniu organizacje pozarządowe mogą pełnić misje w bezpieczeństwie demokratycznego państwa?*

- *mobilizować i pobudzać aktywność obywateli do działań na rzecz bezpieczeństwa,*
- *podejmować bezpośrednio działania na rzecz bezpieczeństwa,*
- *wzmacniać powszechną samoorganizację ludności w sytuacjach zagrożeń,*
- *wspierać i kontrolować rządowe i samorządowe działania na rzecz bezpieczeństwa,*
- *wspierać siły zbrojne i inne służby w działaniach na rzecz bezpieczeństwa.*

W celu uzyskania pełnego obrazu odpowiedzi, zastosowano kryterium ocen od 1 do 5, przy czym 1 oznaczało ocenę minimalną, a 5 maksymalną. Rozkład uzyskanych odpowiedzi prezentuje tabela 5.

Tabela 5. ***Misje, które organizacje pozarządowe mogą pełnić w bezpieczeństwie narodowym*** (N=115, dane w %%)

KRYTERIA OCENY	OCENA 1	OCENA 2	OCENA 3	OCENA 4	OCENA 5
MOBILIZOWAĆ I POBUDZAĆ AKTWNOŚĆ OBYWATELI	-	2,7	14,8	24,2	58,3
PODEJMOWAĆ BEZPOŚREDNIO DZIAŁANIA	18,9	18,9	24,2	35,3	2,7
WMZACNIAĆ POWSZECHNĄ SAMOORGANIZACJĘ LUDNOŚCI	-	5,3	13,5	29,7	51,5
WSPIERAĆ I KONTROLOWAĆ RZĄDOWE I SAMORZĄDOWE DZIAŁANIA	24,2	18,9	29,7	13,5	13,7
WSPIERAĆ SIŁY ZBROJNE I INNE SŁUŻBY	18,9	16,2	32,4	8,3	24,2

Wyniki badań wskazują, iż misją, w której organizacje pozarządowe winny angażować się najbardziej, jest *mobilizowanie* i *pobudzanie aktywności obywateli* do działań na rzecz bezpieczeństwa. Na tę misję wskazało 58% badanych, przy średniej arytmetycznej ze wszystkich ocen 4,4. Równie wysoką ocenę uzyskała misja *wzmacniania powszechnej samoorganizacji ludności* w sytuacjach zagrożeń, ze wskazaniem ponad 51% i średnią arytmetyczną 4,2. Na trzecim miejscu znalazła się misja *wsparcia sił zbrojnych oraz innych służb*, za którą opowiedziało się 24% badanych, jednakże średnia arytmetyczna dla tej misji wyniosła tylko 2,8. *Wspieranie i kontrolowanie rządowych i samorządowych działań* na rzecz bezpieczeństwa to kolejna misja, za którą opowiedziało się prawie 14% respondentów, przy średniej arytmetycznej 2,9. Jeżeli chodzi o *misję podejmowania bezpośrednich działań na rzecz bezpieczeństwa*, to sytuacja przedstawia się o tyle ciekawie, iż zaledwie 3% badanych przyznało tej misji maksymalną ocenę, ale prawie 35% respondentów oceniło ją na 4, przy równoczesnej wysokiej średniej arytmetycznej, tj. 4,2. Ponadto respondenci wymienili również inne misje, w które organizacje pozarządowe powinny się włączać, np. *szkolenie obronne, kształtowanie postaw patriotycznych* i *obywatelskich, stymulowanie wydatków finansowych na rzecz bezpieczeństwa*.

Kolejne pytanie dotyczyło relacji zachodzących między podmiotami państwowymi a społecznymi: *Jakie powinny być relacje między podmiotami rządowymi i samorządowymi a organizacjami pozarządowymi?* Osoby poddane badaniu, miały do wyboru następujące odpowiedzi:

- *współdziałanie*,
- *współpraca*,
- *rywalizacja*,
- *współzawodnictwo*,
- *inne*.

Uzyskane wyniki wskazują, że ponad 95% respondentów wybrało dwie pierwsze odpowiedzi, uznając, iż instytucje państwowe i pozarządowe powinny łączyć relacje *współpracy* i *współdziałania*, a wielu badanych wśród innych relacji wskazało również *partnerstwo* i *wzajemne uzupełnianie swoich działań*. Zaledwie 5% badanych wybrało możliwość *rywalizacja* i *współzawodnictwo*.

Jeżeli chodzi o współpracę wojska z podmiotami pozarządowymi, to respondentom postawiłam pytanie otwarte: *Jak organizacje pozarządowe mogą wspierać siły zbrojne w realizacji zadań obronnych?* z uwzględnieniem możliwości wsparcia realizowanego w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny.

Respondenci uznali, iż w czasie **pokoju** organizacje pozarządowe posiadają możliwość wspierania wojska w zakresie:

- *propagowania pozytywnego wizerunku SZ RP,*
- *wyrabiania wśród młodzieży postaw obywatelskich i patriotycznych,*
- *prowadzenia szkoleń obronnych,*
- *współudziału w ćwiczeniach i treningach,*
- *przygotowania specjalistów do służby wojskowej,*
- *utrzymywania infrastruktury i środków technicznych w gotowości do użycia.*

Jeżeli chodzi o wspieranie wojska w okresie **kryzysu** to respondenci określili następujące możliwości:

- *zabezpieczanie tras przemieszczania wojsk i rejonów ześrodkowania,*
- *wspólne prowadzenie akcji ratowniczych i ewakuacyjnych,*
- *udostępnianie infrastruktury dla jednostek wojskowych,*
- *wymiana informacji, w tym szczegółowych o rejonie działań,*
- *zabezpieczenie procesu mobilizacji żołnierzy rezerwy (np. prowadzenie akcji kurierskiej),*
- *pomoc bezpośrednia wojsku (np. żywnościowa, materialna, sanitarna),*
- *wydzielanie specjalistów do realizacji zadań wojskowych,*
- *przygotowanie alternatywnych źródeł łączności.*

W okresie **wojny** organizacje pozarządowe mogą wspierać SZ RP w zakresie:

- *zabezpieczenia tyłowych rejonów działań wojsk,*
- *zabezpieczenia rejonów ześrodkowania i wyjściowych,*
- *wymiany informacji o ewentualnych zagrożeniach lokalnych,*
- *pomocy w ewakuacji rannych i potrzebujących pomocy medycznej,*
- *prowadzenia działań sanitarno-epidemiologicznych, grzebanie zmarłych,*
- *dostarczania żywności, wody,*
- *wspierania zdolności produkcyjnej zakładów realizujących produkcję na rzecz obrony państwa.*

Wnioski, jakie nasuwają się po analizie materiału empirycznego zebranego w wyniku zastosowania metody ankietowania, można ująć następująco:

1. Istnieje potrzeba angażowania organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa, która wynika między innymi z charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń, a ponadto wskazane jest popularyzowanie działań organizacji pozarządowych w środkach masowego przekazu, tak aby społeczeństwu znane były pozytywne przykłady działalności podmiotów społecznych.

2. Dziedzinami, do których organizacje pozarządowe winny zostać włączone, są w kolejności: pomoc społeczna i przeciwdziałanie patologiom społecznym, ochrona ludności, mienia i środowiska, obrona powszechna przed agresją militarną i terroryzmem, bezpieczeństwo i porządek publiczny, kontrola działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa; ponadto respondenci wymienili inne dziedziny, takie jak edukacja dla bezpieczeństwa oraz kształtowanie świadomości obronnej.

3. Działalność w organizacjach pozarządowych stwarza możliwość odbycia przez obywateli powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny, który w obecnej formie nie jest przez wszystkich realizowany.

4. Organizacje pozarządowe winny posiadać możliwość włączenia się w realizację następujących misji na rzecz bezpieczeństwa: mobilizowanie i pobudzanie aktywności obywateli do działań na rzecz bezpieczeństwa, wzmacniania powszechnej samoorganizacji ludności w sytuacjach zagrożeń, wspieranie sił zbrojnych i innych służb w działaniach na rzecz bezpieczeństwa, wspieranie i kontrolowanie rządowych i samorządowych działań na rzecz bezpieczeństwa, podejmowanie bezpośrednich działań na rzecz bezpieczeństwa. Wśród innych misji wymieniono między innymi szkolenie obronne, kształtowanie postaw patriotycznych i obywatelskich.

5. Pomiędzy organizacjami pozarządowymi a instytucjami państwowymi, w tym siłami zbrojnymi winny zachodzić relacje współpracy i współdziałania, partnerstwa oraz wzajemnego uzupełniania działań.

6. Organizacji pozarządowe mogą wspierać siły zbrojne w różnym zakresie, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, tj. w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny. Zadania, jakie mogą realizować podmioty społeczne dotyczą w czasie pokoju między innymi udzielania informacji, utrzymywania infrastruktury, szkolenia obronnego; w okresie kryzysu zabezpieczenia procesu mobilizacji żołnierzy rezerwy, prowadzenia wspólnych akcji ratowniczych; w okresie wojny wspierania zdolności produkcyjnej, prowadzenia ewakuacji rannych i potrzebujących pomocy.

Celem **wywiadów eksperckich** było określenie: po pierwsze, potrzeb włączenia organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa, po drugie, relacji zachodzących między podmiotami społecznymi a instytucjami publicznymi, w tym siłami zbrojnymi, wynikających z realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można sformułować następujące **wnioski**:

1. Eksperci są zgodni, iż na początku XXI wieku istnieje szczególna potrzeba włączenia organizacji pozarządowych w działania wzmacniające poczucie bezpieczeństwa, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Przemawia za tym wiele istotnych argumentów, wśród których eksperci podali między innymi takie: *zorganizowanie, działanie według najlepszej zasady, czyli dobrowolnego uczestnictwa, ustalony schemat działania, traktowanie pracy jako hobby, istnienie niszy w realizacji zadań publicznych, niemożność zaspokojenia wszystkich potrzeb społecznych przez administrację publiczną*. Eksperci potwierdzają zatem hipotezę o konieczności włączenia potencjału trzeciego sektora w umacnianie bezpieczeństwa narodowego, wynikającej zarówno z rozwoju współczesnych wyzwań i zagrożeń, jak też możliwości działania podmiotów społecznych, zwłaszcza wykorzystania potencjału ludzkiego i organizacyjnego.

2. W opinii ekspertów organizacje pozarządowe są tak wyspecjalizowane w przedmiocie swojego działania, iż praktycznie można je zaangażować we wszystkie obszary, w których istnieją niezaspokojone potrzeby społeczne, w tym związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Eksperci zwracają uwagę, iż część organizacji niejako już ze swej nazwy może się włączyć w określone obszary bezpieczeństwa, np. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Ochotnicze Straże Pożarowe, które działają bezpośrednio na rzecz bezpieczeństwa. Nie można też zapominać o dużej liczbie organizacji działających w sposób pośredni, które można angażować do kształtowania opinii społecznej, informowania i nagłaśniania społeczeństwu i władzom publicznym problemów związanych z bezpieczeństwem, wszystko zależy oczywiście od sytuacji i profilu działania. Jeden z ekspertów zaznaczył, iż nie jest wskazane tworzenie hierarchii ważności dziedzin, ponieważ każda organizacja skutecznie działająca na rzecz bezpieczeństwa jest ważna, a czy działa ona w tym czy innym obszarze bezpieczeństwa, jest sprawą drugorzędną. Eksperci odnieśli się również do problemu możliwości działania organizacji pozarządowych w czasie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, kiedy zgodnie z prawem działalność podmiotów społecznych może być zawieszona. Eksperci zwrócili uwagę, iż zapis taki ma swe uzasadnienie w stosunku do organizacji pozarządowych działających na niekorzyść państwa i społeczeństwa, natomiast wiele organizacji pozarządowych właśnie w czasie stanu nadzwyczajnego, np. wyjątkowego czy wojennego, może być szczególnie przydatnych. Nie jest zatem wskazane, aby całkowicie zakazać działal-

ności podmiotów społecznych w czasie stanu nadzwyczajnego. Przyjęcie takiego rozwiązania może wręcz prowadzić do wrogiego nastawienia do tych organów, które wydają decyzję o rozwiązaniu stowarzyszeń. Ponadto eksperci podkreślają, iż organizacje pozarządowe przydatne są w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego nie tylko w czasie pokoju, ale także w okresie kryzysu i wojny, ponieważ ważna jest zarówno profilaktyka, czyli przygotowanie i szkolenie społeczeństwa do umiejętnego zachowania się w sytuacji kryzysowej, jak i ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska bezpośrednio w okresie kryzysu i wojny.

3. Włączenie organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa na poszczególnych poziomach zarządzania państwem powinno następować zgodnie z ich obszarem działania, tzn. organizacje lokalne na poziomie powiatu i gminy, organizacje ogólnokrajowe na poziomie wojewódzkim i krajowym. Eksperci są zgodni co do faktu, iż na poziomie samorządowym istnieje największe zapotrzebowanie na działalność stowarzyszeń, ponieważ to tu najczęściej powstają zagrożenia i tu najłatwiej je zlikwidować. Jeden z ekspertów zwraca uwagę, iż największe korzyści przynosi praca społeczna ludzi żyjących w danym środowisku lokalnym, czyli łączenie aktywności społecznej z miejscem zamieszkania. Na poziomie lokalnym działalność organizacji pozarządowych jest naprawdę realna i wymierna, organizacje działające na poziomie wyższym spełniają funkcję równie potrzebną, ale bardziej administracyjną i porządkująca. Z kolei rozwiązanie pewnych kwestii, np. dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, ochrona porządku konstytucyjnego, wymaga rozstrzygnięcia na poziomie centralnym, natomiast wiele spraw można załatwić na szczeblu lokalnym, bez potrzeby prowadzenia działań ogólnonarodowych.

4. Jeżeli chodzi o relacje zachodzące między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, to eksperci są zgodni w opinii, że powinny być to relacje partnerskie, oparte na współdziałaniu, ale nie na zasadzie bilansowania zysków i strat. Oznacza to, iż obie strony nie mogą podchodzić do współpracy z przekonaniem, iż jedna strona będzie zadania zlecać, a druga je realizować. Muszą zostać wypracowane korzystne przede wszystkim społecznie zasady współpracy, ale nie oparte na hierarchię nadrzędności i podległości. Eksperci zwracają uwagę, iż nie jest korzystne rozproszenie organizacji pozarządowych, co można zaobserwować obecnie w wielu obszarach aktywności społecznej. Wskazane jest łączenie organizacji pozarządowych np. w Centra Aktywności Społecznej, a przez to zachęcanie instytucji publicznych do podejmowania współpracy z tak zorganizowanymi podmiotami społecznymi.

Przedstawione wyniki badań empirycznych z wykorzystaniem metody ankiety oraz wywiadu potwierdziły słuszność przyjętej hipotezy roboczej wysnutej na podstawie badań teoretycznych, zakładającej konieczność włączenia organizacji pozarządowych w działania na

rzecz bezpieczeństwa narodowego oraz wykorzystania potencjału społecznego do wzmacniania poczucia bezpieczeństwa na wszystkich poziomach zarządzania państwem.

5.6. Wnioski

Celem rozważań przedstawionych w rozdziale było określenie współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego oraz ich wpływu na potrzeby, możliwości i szanse udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Przedstawiłam również wyniki badań empirycznych uzyskane podczas badania sądów i opinii, w tym opinii ekspertów.

Wnioski, jakie nasuwają się po analizie teoretycznej i empirycznej materiału badawczego, można zawrzeć w następujących uogólnieniach:

· ***W zakresie współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego:***

1. Głównym wyznacznikiem bezpieczeństwa narodowego jest położenie geostrategiczne Polski, które determinuje politykę zagraniczną państwa oraz wpływa na organizację systemu bezpieczeństwa.

2. Polska, budując bezpieczeństwo państwa i narodu, nie może pominąć i lekceważyć uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, które w sposób decydujący wpływają na proces tworzenia bezpieczeństwa. Wśród uwarunkowań zewnętrznych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na nasze położenie geostrategiczne oraz czynnik demograficzny, a także wyzwania i zagrożenia współczesności, których źródłem jest otoczenie międzynarodowe i regionalne, ale także narodowe. Do uwarunkowań wewnętrznych natomiast zaliczono: tradycje i doświadczenia historyczne, stanowiące źródło siły, ale i słabości państwa, charakter narodowy Polaków, determinujący w pewnym stopniu nasze poczynania w zakresie bezpieczeństwa (np. lekceważenie zagrożeń, niefrasobliwość, liczenie na pomoc z zewnątrz) oraz dynamikę zmian w organizacji bezpieczeństwa, przede wszystkim brak podejścia systemowego i całościowego do organizacji bezpieczeństwa oraz poprzestawanie na rozwiązaniach prowizorycznych.

· ***W zakresie potrzeb udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa:***

1. W każdym państwie szczególnie narażone na niebezpieczeństwa są społeczności lokalne i to one najbardziej potrzebuje wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa. Dlatego to organizacje pozarządowe mogą doskonale działać na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, wykorzystując naturalne połączenie miejsca zamieszkania z działalnością społeczną.

2. Wobec słabości struktur rządowych i ograniczonych możliwości działania struktur samorządowych, organizacje pozarządowe wydają się tym środkiem demokratycznego państwa, który stanowi szansę wzmocnienia instytucji państwowych oraz pełnego zaangażowania obywateli do działań na rzecz bezpieczeństwa.

3. Potrzeba angażowania organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa wynika z indywidualnych uwarunkowań każdego człowieka (potrzeba bezpieczeństwa personalnego), specyfiki społeczności lokalnych (potrzeba bezpieczeństwa lokalnego), a także regionalnych i narodowych oczekiwań w zakresie bezpieczeństwa (bezpieczeństwo narodowe).

4. W obszarze bezpieczeństwa istnieje potrzeba działania wszystkich organizacji pozarządowych, zarówno tych, których aktywność jest bezpośrednio ukierunkowana na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa, jak i tych, które działają w sposób pośredni. Najistotniejsze jest to, aby potencjał każdej organizacji pozarządowej został właściwie wykorzystany.

· ***W zakresie możliwości i szans udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa:***

1. Zakres aktywności organizacji pozarządowych wskazuje obszary ich działania na rzecz bezpieczeństwa. Potencjał organizacji pozarządowych wskazuje, iż mogą zostać szczególnie zaangażowane w takie obszary, jak: pomoc społeczna i przeciwdziałanie patologiom społecznym, ochrona ludności i ratownictwo, ochrona środowiska, obrona powszechna przed agresją i terroryzmem, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz kontrolowanie działań administracji publicznej.

2. Działania organizacji pozarządowych w czasie pokoju mogą polegać na profilaktyce, czyli przygotowaniu społeczeństwa do działań w sytuacjach nadzwyczajnych, a w okresie kryzysu i wojny na reagowaniu w chwili wystąpienia zagrożenia.

3. Współpraca z administracją publiczną oraz siłami zbrojnymi może polegać na doradztwie i tworzeniu wspólnych programów działania, a także na realizacji konkretnych zadań w zakresie bezpieczeństwa. Współpracujące ze sobą strony powinny się traktować partnersko, a nie jako zwierzchnik i podwładny. Administracja publiczna wręcz powinna zachęcać organizacje pozarządowe do włączania się w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa.

6. STRATEGICZNE ZAŁOŻENIA POWSZECHNEGO WŁĄCZENIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I MIĘDZYNARODOWEGO W XXI WIEKU

Przeprowadzone badania teoretyczne i empiryczne dają podstawę do ujęcia w ostatnim rozdziale syntezy ich wyników w formie strategicznych założeń jak najlepszego[1] i najpełniejszego[2] włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski i wspólnej obrony NATO.

Opracowanie założeń strategicznych jest również wypełnieniem przez naukę postulatów, zawartych w „Strategii bezpieczeństwa narodowego RP" oraz „Koncepcji strategicznej Sojuszu" odnoszących się do potrzeby spójnego uregulowania zadań i kompetencji organów instytucji państwowych i organizacji pozarządowych działających wspólnie na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz dla powodzenia operacji realizowanych przez NATO.

Rozdział niniejszy stanowi zatem syntezę wyników badań ujętych w formie propozycji dotyczących roli organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, misji, funkcji i zadań, które mogą wypełniać, efektywnie wykorzystując potencjał społeczny, oraz zasad i procedur współpracy z administracją publiczną i siłami zbrojnymi w procesie tworzenia bezpieczeństwa Polski w XXI wieku.

Propozycje rozwiązań przedstawiłam w postaci postulatów naukowych, kierując się tezą ojca J. M. Bocheńskiego: *Żeby móc działać, musimy postulować*[3]. Postulaty te mają na celu nie tylko zmianę[4] postrzegania organizacji pozarządowych jako jednego z istotnych podmiotów biorących udział w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, ale również stanowią podstawę do podjęcia konkretnych działań i wykorzystania proponowanych rozwiązań w praktyce.

---

[1] Zob. A. Beaufre: *Zadaniem strategii jest osiągnięcie celów ustalonych przez politykę, przy jak najlepszym wykorzystaniu posiadanych środków*. (idem, *Wstęp do strategii*, op. cit., s. 30).

[2] Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie: Jak najpełniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów*. Warszawa 1976, s. 258.

[3] J.M. Bocheński, *Polski testament. Ojczyzna, Europa, Cywilizacja*, Komorów 1999, s. 145.

[4] A. T. Troskolański podaje, iż w nauce zazwyczaj mamy do czynienia z dwoma rodzajami celów głównych: po pierwsze, z *celem poznawczym*, zgodnie z którym badacz zmierza wyłącznie do poznania danego wycinak rzeczywistości, po drugie, z *celem zmiany* pewnego wycinka rzeczywistości, w którym badacz zmierza do określonej zmiany danego środowiska, które bada. Zob. A.T. Troskolański, *O twórczości. Piśmiennictwo naukowo-techniczne*, Warszawa 1978, s. 32.

6.1. Rola i misje organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym

Najpotężniejszym i najbardziej twórczym i niezastępowalnym środkiem tworzącym siłę narodową każdego państwa jest potencjał ludzki, wraz z jego wolą i świadomością oraz umiejętnością działania. Współczesne znaczenie człowieka i jego zdolności doskonale oddają słowa papieża, Jana Pawła II, zawarte w jednej z jego encyklik: *Niegdyś decydującym czynnikiem produkcji była ziemia, a później kapitał* (...), *zaś dziś czynnikiem decydującym w coraz większym stopniu jest sam człowiek, to jest jego zdolności poznawcze*.

Dlatego głównym wyzwaniem i szansą sprawnego działania państwa oraz warunkiem skutecznej i dojrzałej demokracji jest pobudzanie, mobilizowanie i włączanie wszystkich obywateli w działalność propaństwową i proobywatelską, której jednym z przejawów jest aktywność w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, polegająca nie tylko na utrzymaniu stanu bezpieczeństwa, ale również jego pomnażaniu na poziomie lokalnym, narodowym i międzynarodowym.

Włączanie obywateli w ten proces jest racjonalnym warunkiem i wymogiem budowy stabilnego i sprawnego państwa, którego podstawą jest świadome, przygotowane i zorganizowane społeczeństwo, gotowe do angażowania się w działania na rzecz bezpieczeństwa. Szerokie i powszechne organizowanie się społeczeństwa, w postaci licznie funkcjonujących organizacji pozarządowych, ma na celu współtworzenie bezpieczeństwa oraz wsparcie działań podmiotów rządowych. Jest to zarazem wyraz dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego podstawę demokratycznego państwa.

Uwzględniają zatem aktywność organizacji pozarządowych na rzecz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, można wyróżnić szereg różnorakich **ról**[5], które pełnią w bezpieczeństwie współczesnych państwach i w środowiskach międzynarodowych.

Warto zwrócić uwagę, iż pełnione przez organizacje pozarządowe role w tworzeniu bezpieczeństwa wynikają przede wszystkim z kilku istotnych przesłanek, takich jak:

– wzrost i przyjmowanie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo przez środowiska cywilne, zarówno rządowe jak i pozarządowe,

– zapobieganie współczesnym zagrożeniom niemilitarnym, godzących przede wszystkim w społeczeństwo, jego środowisko oraz warunki życia i rozwoju,

---

[5] Rola to udział, znaczenie kogoś, czegoś, w jakiś okolicznościach, w jakimś przedsięwzięciu, stanowisko zajmowane przez kogoś w jakiejś sprawie, zadanie do spełnienia, pozycja zajmowana w czymś, występowanie w jakimś charakterze, *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 975.

– pobudzanie i angażowanie w sprawy bezpieczeństwa olbrzymiego potencjału społecznego, drzemiącego w każdym państwie demokratycznym,

– powszechnego, społecznego wsparcia struktur i działań rządowych podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa, ponieważ podmioty rządowe i samorządowe same nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach,

– powszechnego wypełniania przez obywateli konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny,

– pobudzanie świadomości i aktywności obronnej społeczeństwa dla sprostania współczesnym zagrożeniom i wyzwaniom bezpieczeństwa,

– współuczestniczenie w tworzeniu bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego,

– ekonomiczności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa, których koszty dzięki włączeniu organizacji pozarządowych można znacznie obniżyć, a posiadane środki efektywniej wykorzystać.

Rozpatrując zatem rolę podmiotów pozarządowych w bezpieczeństwie, celowe jest ich rozróżnienie ze względu na poziom bezpieczeństwa, na którym działają. Oznacza to, iż inną rolę organizacje pozarządowe będą pełniły w bezpieczeństwie na arenie międzynarodowej, inną w bezpieczeństwie narodowym, inną w bezpieczeństwie regionalnym i lokalnym, a inną w bezpieczeństwie indywidualnym.

Rola organizacji pozarządowych w **bezpieczeństwie międzynarodowym** polega na:

– nagłaśnianiu i upowszechnianiu problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, zwłaszcza zagrożonych społeczności lokalnych lub państw,

– podejmowaniu inicjatyw i kampanii na rzecz przestrzegania przyjętych norm i zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa,

– pośredniczeniu w rozstrzyganiu sytuacji konfliktowych (mediacja) jako podmiotów bezstronnych,

– dostarczaniu bezpośredniej pomocy prawnej, medycznej, humanitarnej dla społeczności zagrożonych i cierpiących,

– wsparciu państw i środowisk lokalnych w procesie odbudowy i przywracania normalnego funkcjonowania państwa,

– tworzeniu niezależnych ośrodków badań zajmujących się problematyką bezpieczeństwa,

– opracowywaniu ekspertyz i opinii na temat stanu bezpieczeństwa oraz doradzaniu organom państwowym i międzynarodowym w rozwiązywaniu problemów związanych z bezpieczeństwem.

W zakresie **bezpieczeństwa narodowego** rola organizacji pozarządowych sprowadza się do:

– samoorganizacji społeczeństwa do wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa.

– wspierania rządowych struktur i działań w zakresie bezpieczeństwa w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny.

– kontrolowania podejmowanych prze organy administracji publicznej przedsięwzięć i inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa.

– przygotowywania analiz i opracowań na temat bezpieczeństwa.

– konsultowania projektów rozwiązań pranych i organizacyjnych podejmowanych w dziedzinie bezpieczeństwa.

– prowadzenia działalności edukacyjnej i uświadamiającej rangę problematyki bezpieczeństwa wśród elit państwowych, w mediach i w społeczeństwie.

– nagłaśniania i blokowania działań niezgodnych z prawem i wolą społeczeństwa w obszarze bezpieczeństwa narodowego i lokalnego.

– koordynowania działań sektora pozarządowego i wyznaczania kierunku dalszej aktywności w dziedzinie bezpieczeństwa.

– angażowania wszystkich obywateli do realizacji powszechnego obowiązku obrony ojczyzny przez stosowanie różnych form realizacji tego obowiązku.

Rola organizacji pozarządowych w **bezpieczeństwie regionalnym** i **lokalnym** jest istotna w obszarze:

– samoorganizacji społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa.

– włączania się w działania podejmowane przez władze samorządowe na rzecz bezpieczeństwa.

– współdziałania ze służbami, strażami i inspekcjami przez pomoc, szkolenia i doradzania w prawach bezpieczeństwa.

– kontrolowania poczynań władz samorządowych i służb w obszarze bezpieczeństwa.

– monitorowania potrzeb społecznych w zakresie bezpieczeństwa i przekazywanie ich odpowiednim organom samorządowym.

– bezpośredniego oddziaływania na obywateli w sferze edukowania, uświadamiania i przygotowywania do przeciwdziałaniu współczesnym zagrożeniom i wyzwaniom bezpieczeństwa.

– bezpośredniego zaspokajania codziennych potrzeb ludności, zwłaszcza grup będących na marginesie życia społecznego.

– działań humanitarnych na rzecz osób potrzebujących w sytuacjach klęsk i katastrof.

Rola organizacji pozarządowych w **bezpieczeństwie indywidualnym** jest szczególnie ważna w zakresie:

– inspirowania obywateli do organizowania się na rzecz bezpieczeństwa,

– podejmowania działań wzmacniających poczucie bezpieczeństwa w domach, szkołach, na ulicach, itp. przez patrolowanie, alarmowanie, czujność obywatelską,

– udzielania pomocy materialnej, psychologicznej i duchowej osobom zagrożonym, potrzebującym i chorym,

– prowadzenia szkoleń i kursów z zakresu umiejętności ratowniczych, zwłaszcza udzielania pierwszej pomocy,

– kształtowanie świadomości i umiejętności obronnych przez szkolenie w zakresie rodzajów zagrożeń lokalnych oraz zasad postępowania w czasie sytuacji nadzwyczajnych.

Wobec tak ujętej roli podmiotów społecznych w bezpieczeństwie na różnych poziomach jego funkcjonowania, można wyróżnić następujące **misje**[6], jakie podejmują organizacje pozarządowe, współtworząc bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe:

– mobilizowania i pobudzania aktywności społecznej w celu włączenia w działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, narodowego i międzynarodowego,

– wsparcia powszechnej samoobrony ludności w sytuacjach szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa,

– wsparcia i kontrolowania rządowych struktur bezpieczeństwa dla efektywniejszego tworzenia narodowego systemu bezpieczeństwa,

– wsparcia sił zbrojnych w realizacji celów orężnych i nieorężnych w kraju i poza jego granicami,

– podejmowania bezpośrednich działań na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym,

– podejmowania inicjatyw w obszarze bezpieczeństwa w środowisku międzynarodowym.

---

[6] Misja to przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie jako zakres jej społecznie pożądanej działalności, L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk...*, op. cit., s. 181.

6.2. Dziedziny aktywności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym

W całokształcie szerokiej organizacji bezpieczeństwa narodowego można wyróżnić podstawowe **dziedziny**[7] współczesnego angażowania organizacji pozarządowych, w których aktywność podmiotów społecznych jest najbardziej oczekiwana, pożądana i konieczna.

Przeprowadzone rozważania teoretyczne oraz analiza rozwiązań innych państw, a także polskich doświadczeń historycznych i współczesnych upoważniają do wyszczególnienia następujących dziedzin, w których istnieje największe zapotrzebowanie na potencjał organizacji pozarządowych:

– bezpieczeństwo społeczne, zwłaszcza w stosunku do osób i grup zagrożonych i marginalizowanych;

– ochrona ludności i ratownictwo;

– ochrona środowiska, szczególnie w obszarze edukacji ekologicznej;

– obrona powszechna przed agresją militarną i terroryzmem;

– kontrolowanie inicjatyw i działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa;

– bezpieczeństwo i porządek publiczny;

– wsparcie naukowe w tworzeniu bezpieczeństwa;

– kształtowanie świadomości i odpowiedzialności za bezpieczeństwo.

W dziedzinie **bezpieczeństwa społecznego** celem działania organizacji pozarządowych jest udzielanie pomocy ludziom znajdującym się w trudnych sytuacjach życiowych, osobom bezdomnym, chorym, potrzebującym – tym wszystkim, którzy nie mogą podjąć normalnych obowiązków społecznych i obywatelskich. Ponadto w sytuacji klęsk i katastrof wskazane jest, aby to organizacje pozarządowe zajęły się organizowaniem, gromadzeniem i dystrybucją pomocy humanitarnej, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

W dziedzinie **ochrony ludności i ratownictwa** celowe jest aby organizacje pozarządowe były jednym z głównych wykonawców polityki bezpieczeństwa państwa w tym zakresie. Włączenie podmiotów społecznych w system bezpieczeństwa powszechnego winno nastąpić zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym, a więc tam, gdzie zazwyczaj pojawiają się zagrożenia i gdzie organy administracji samorządowej nie posiadają dostatecznych sił i środków do ich przezwyciężania.

---

[7] Dziedzina to zakres, obszar, sfera. *Słownik języka polskiego*. Warszawa 1981, s.51.

Jest to tym bardziej konieczne, iż organy administracji terenowej, zwłaszcza na szczeblu gminy, w sytuacji zagrożenia powinny dysponować stałą grupą zorganizowanych obywateli, którzy stanowiliby siłę pierwszego rzutu ratowniczego, niezbędnego do przeciwdziałania zagrożeniu w początkowej fazie jego wystąpienia.

W dziedzinie **ochrony środowiska** aktywność organizacji pozarządowych ma na celu uwrażliwienie społeczeństwa na problematykę bezpieczeństwa ekologicznego oraz kontrolowanie działań administracji publicznej w tym obszarze. Wsparcie organizacji pozarządowych może polegać na uświadamianiu problemów związanych z ochroną środowiska, propagowaniu edukacji ekologicznej, konsultowaniu i uzgadnianiu projektów i inwestycji, monitorowaniu poczynań władz państwowych w zakresie polityki ekologicznej.

W dziedzinie **obrony powszechnej przed agresją militarną i terroryzmem** działalność organizacji pozarządowych ma na celu pobudzanie, włączanie i integrowanie wysiłków obronnych całego narodu i przygotowania do działań na rzecz bezpieczeństwa. Wskazane jest aby działalność organizacji pozarządowych koncentrowała się na uświadamianiu konieczności wysiłków obronnych, pobudzaniu inicjatyw społecznych, szkoleniu i przygotowywaniu społeczeństwa, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży, do działania w sytuacji zagrożenia militarnego, tworzenie pozytywnego klimatu dla działalności sił zbrojnych oraz ich wsparcie moralne i materialne.

W dziedzinie **kontrolowania inicjatyw i działań** podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa przez instytucje i struktury rządowe i samorządowe celowe jest, aby organizacje pozarządowe pełniły rolę stróżów, czuwających nad poprawnością, legalnością i koniecznością działań podejmowanych przez sektor publiczny na rzecz bezpieczeństwa. Wskazane jest również, aby organizacje pozarządowe stanowiły rodzaje przekaźnika potrzeb i oczekiwań społecznych, których niejednokrotnie społeczności lokalne nie mają możliwości przedstawić na forum publicznym.

W dziedzinie **bezpieczeństwa i porządku publicznego** włączenie organizacji pozarządowych ma na celu wzmocnienie działania instytucji i służb cywilnych działających w tej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Wskazane jest wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w działaniach profilaktycznych na rzecz najbardziej zagrożonych grup społecznych (dzieci, młodzież), a także środowisk patologicznych ze skłonnościami do alkoholizmu, narkomani, prostytucji, które stanowią poważne zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania społeczności lokalnych.

W dziedzinie **wsparcia naukowego** celowe jest tworzenie przez podmioty społeczne własnych, niezależnych pozarządowych ośrodków badawczych. Rola tych ośrodków będzie polegać na tworzeniu wspólnej koncepcji bezpieczeństwa, wspieraniu administracji publicznej i innych zainteresowanych podmiotów obiektywnymi ekspertyzami i opracowaniami na temat bezpieczeństwa, konsultowaniu projektów prawnych i organizacyjnych, proponowaniu i wskazywaniu nowatorskich i niekonwencjonalnych rozwiązań w zakresie organizacji bezpieczeństwa.

W dziedzinie kształtowania **świadomości** i **odpowiedzialności** za bezpieczeństwo celowe jest uwrażliwianie elit państwowych, urzędników administracji publicznej, funkcjonariuszy służb, inspekcji, straży oraz całego społeczeństwa, w tym dzieci i młodzieży na potrzebę tworzenia bezpieczeństwa oraz kształtowanie wrażliwości na zagrożenia i wyzwania XXI wieku. Szczególna rola organizacji pozarządowych w tym zakresie przypada w podejmowaniu działań edukacyjnych, szkoleniowych i popularyzatorskich oraz angażowaniu różnych środowisk (politycznych, dziennikarskich, biznesowych, artystycznych) w kampanie na rzecz bezpieczeństwa.

6.3. Zadania organizacji pozarządowych w poszczególnych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego

Wielorakość organizacji pozarządowych oraz stosowanie różnorodnych form i metod działania sprawiają, iż podmioty społeczne mogą wykonywać wiele istotnych zadań w obszarze bezpieczeństwa. Specyfika tych zadań oraz możliwości trzeciego sektora wskazują, iż celowe jest powierzenie organizacjom pozarządowym do realizacji poniżej wymienionych zadań w poszczególnych dziedzinach.

W dziedzinie **bezpieczeństwa społecznego** do zadań tych zaliczono:

- *profilaktykę i uświadamianie zagrożeń społecznych*, w tym:
  - edukacja w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych,
  - kampanie społeczne związane z zagrożeniami i patologiami społecznymi,
  - oddziaływanie na władzę publiczną w celu rozwiązywania kwestii społecznych,
- *praca w środowiskach zagrożonych*, w tym:
  - wśród dzieci i młodzieży, które posiadają już negatywne doświadczenia,
  - wśród dorosłych będących w krytycznych sytuacjach życiowych,
  - wśród rodzin patologicznych i niepełnych,

– monitorowanie zagrożeń społecznych,

· *tworzenie i utrzymywanie infrastruktury społecznej*, w tym:

– jadłodajni, domów noclegowych, schronisk, przytułków,

– świetlic i klubów dla dzieci i młodzieży,

– poradni, ośrodków doradczych i interwencyjnych, telefonów zaufania.

W dziedzinie **ochrony ludności i ratownictwa**:

· *edukację na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, w tym:

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji zagrożenia,

– szkolenie w zakresie identyfikacji i rozpoznawania zagrożeń lokalnych,

– szkolenie liderów społecznych,

– treningi i ćwiczenia praktyczne ludności,

– prowadzenie szkoleń i programów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży,

– kształtowanie umiejętności ratowniczych wśród młodego pokolenia,

· *udział w akcjach ratowniczych*, w tym:

– monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego,

– udzielanie pomocy przedmedycznej, psychologicznej i religijnej osobom poszkodowanym,

– wsparcie profesjonalnych służb ratowniczych,

– objęcie opieką społeczną osoby poszkodowane,

– organizowanie i dystrybucja pomocy humanitarnej,

· *udział w odbudowie i przywracaniu normalnego stanu funkcjonowania społeczności lokalnych*.

W dziedzinie **ochrony środowiska**:

– edukacja ekologiczna,

– promocja problematyki ochrony środowiska w społeczeństwie,

– konkretne działania w sferze ochrony i kształtowania środowiska i przyrody,

– wywieranie wpływu na władze państwowe w celu podjęcia konkretnych działań zmierzających do poprawy jakości środowiska,

– współpraca z administracją publiczną, tworzenie wspólnych komisji i forum dyskusyjnych.

W dziedzinie **obrony powszechnej** przed agresją i terroryzmem:

· *edukacja obronna*, w tym:

– wychowanie patriotyczno-obronne dzieci i młodzieży,

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji zagrożenia wojennego.

– popularyzacja wiedzy i tradycji oręża polskiego.

– współpraca ze szkołami w organizowaniu konkursów i zawodów wojskowych.

– współpraca ze szkołami wyższymi w celu pobudzania aktywności obronnej studentów.

· *kształtowanie umiejętności i nawyków obronnych*, w tym:

– jednoczenie i utrzymywanie sprawności żołnierzy rezerwy.

– szkolenie w specjalnościach wojskowych młodzieży przedpoborowej.

– odbywanie zastępczej służby wojskowej w organizacjach pozarządowych.

– prowadzenie programów i kursów survivalowych.

· *wsparcie sił zbrojnych*, w tym:

– wykonywanie konkretnych zadań na rzecz sił zbrojnych.

– opracowywanie niezależnych ekspertyz i opinii na tematy wojskowe

– tworzenie społecznego consensusu na rzecz wojska i jego działalności.

– wsparcie materialne i moralne wojska w okresie zagrożenia i wojny.

W dziedzinie **kontrolowania inicjatyw** i **działań** na rzecz bezpieczeństwa:

– monitorowanie poczynań władz publicznych oraz innych podmiotów działających w obszarze bezpieczeństwa.

– nagłaśnianie przypadków nadużyć i nieprawidłowości popełnionych przez organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo.

– rzecznictwo w imieniu społeczności lokalnych ich potrzeb i oczekiwań w zakresie bezpieczeństwa.

W dziedzinie **bezpieczeństwa i porządku publicznego**:

· *edukacja przeciwprzestępcza*, w tym:

– prowadzenie profilaktyki wśród dzieci i młodzieży, najbardziej podatnych na oddziaływania grup przestępczych.

– uświadamianie zagrożeń i ukazywanie możliwości ich przezwyciężania.

– tworzenie alternatywnych programów zajęć dla dzieci i młodzieży w celu zagospodarowania wolnego czasu.

– organizowanie świetlic, klubów, miejsc spotkań na osiedlach i w dzielnicach, w których młodzież mogłaby się spotykać.

– kształtowanie umiejętności zachowania się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, uczenie podstaw samoobrony.

– tworzenie alternatywnych programów dla młodzieży trudnej z najbardziej zagrożonych środowisk oraz takiej, która już weszła w konflikt z prawem.

· *działalność w środowiskach kryminogennych*, w tym:

– tworzenie i prowadzenie programów resocjalizacji w zakładach karnych.

– tworzenie programów pomocy dla osób wychodzących z zakładów karnych i ich rodzin.

– pomoc w poszukiwaniu pracy, udzielanie porad prawnych.

· *pobudzanie aktywności obywatelskiej w zakresie tworzenia grup samoobrony*, w tym:

– tworzenie straży obywatelskich, mających na celu monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

– prowadzenie kursów samoobrony dla ludności,

– udzielanie wsparcia i pomocy prawnej osobom, które padły ofiarami przestępstw, szczególnie kobietom i dzieciom.

– prowadzenie kampanii społecznych na rzecz walki z przestępstwami i wykroczeniami przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu obywateli.

· *wsparcie administracji i służb lokalnych*, w tym:

– informowanie o oczekiwaniach społecznych, kontrolowanie działań oraz doradzanie władzom samorządowym.

– współdziałanie z policją, strażą miejską i innymi podmiotami w monitorowaniu zagrożeń bezpieczeństwa publicznego.

– wsparcie służb mundurowych w postaci dotacji pieniężnych i materialnych (zakup sprzętu technicznego, samochodów, sponsorowanie akcji policyjnych itd.).

W dziedzinie **wsparcia naukowego**:

– zgłaszanie własnych projektów rozwiązań prawno-organizacyjnych.

– opracowywanie niezależnych ekspertyz i opinii na temat bezpieczeństwa.

– przedstawianie innowacyjnych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa.

– konsultowanie projektów zgłaszanych przez administrację publiczną.

W dziedzinie kształtowania **świadomości** i **odpowiedzialności** za bezpieczeństwo:

– tworzenie pozytywnego klimatu i społecznego consensusu wokół spraw bezpieczeństwa.

– uwrażliwianie na współczesne zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa.

– kształtowanie świadomości obronnej społeczeństwa i elit różnych środowisk politycznych, zawodowych i opiniotwórczych, mających wpływ na bezpieczeństwo.

– popularyzowanie i pielęgnowanie tradycji oraz doświadczeń historycznych, wojskowych.

6.4. Działalność organizacji pozarządowych w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny

Analizując udział organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz dziedziny i rodzaje zadań, jakie podmioty pozarządowe mogą realizować, warto zauważyć, iż będą one wykonywane w różnych stanach funkcjonowania państwa, ponieważ państwo musi być przygotowane do sprawnego działania nie tylko w czasie pokoju, ale przede wszystkim w okresie kryzysu oraz podczas wojny. Dlatego celowe jest wyróżnienie misji i zadań organizacji pozarządowych, które będą realizowane w tych trzech stanach funkcjonowania państwa. Kluczem do ich wyróżnienia są zarówno potrzeby wynikające z istoty funkcjonowania państwa i społeczeństwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, jak też możliwości i predyspozycje samych organizacji pozarządowych.

W związku z tym postuluję, aby w **czasie pokoju** działalność organizacji pozarządowych była ukierunkowana przede wszystkim na:

– inspirowanie społeczeństwa do samoorganizacji na rzecz bezpieczeństwa,

– edukację dla bezpieczeństwa, polegającą na szkoleniu, przygotowaniu, doradzaniu, tworzeniu i realizowaniu programów profilaktycznych,

– realizację bezpośrednich zadań w zakresie pomocy potrzebującym i poszkodowanym w sytuacjach codziennych zdarzeń i zagrożeń bezpieczeństwa,

– doraźne reagowanie w sytuacjach klęsk, katastrof i awarii technicznych,

– monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnienie zagrożeń dotyczących społeczności lokalnych,

– wsparcie działań administracji publicznej i służb działających na rzecz bezpieczeństwa,

– kontrolowanie działalności administracji publicznej w realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa,

– postulowanie zmian prawnych, organizacyjnych i innych w organizacji systemu bezpieczeństwa.

W czasie pokoju organizacje pozarządowe posiadają najdogodniejsze warunki do działania. Zasady funkcjonowania oraz realizacji zadań oparte są na pokojowych unormowaniach prawnych i organizacyjnych oraz zgodności z wewnętrznymi statutami podmiotów społecznych.

W **okresie kryzysu** celowe jest ukierunkowanie aktywność organizacji pozarządowych na wypełnianie następujących zadań:

– ratowanie życia, zdrowia, mienia,

– udzielanie pomocy psychologicznej i religijnej w czasie kryzysu oraz po jego ustąpieniu,

– organizowanie pomocy humanitarnej na rzecz poszkodowanych,

– wsparcie podmiotów i służ publicznych w zakresie łączności, specjalistycznych sił i środków, wymiany informacji.

Zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w tym okresie będą zależne od oceny zagrożenia bezpieczeństwa, rodzaju kryzysu i potrzeby uruchomienia sił społecznych.

Jeżeli zaistniała sytuacja będzie nosiła znamiona **kryzysu niemilitarnego**, związanego np. z powodzią, pożarem czy innym działaniem sił przyrody, celowe będzie uruchomienie potencjału organizacji ratowniczych, humanitarnych, udzielających pomocy medycznej i psychologicznej, które będą wspierały profesjonalne służby ratownicze. Na członków organizacji pozarządowych warto byłoby nakładać przydziały mobilizacyjne do formacji obrony cywilnej i w sytuacji zagrożenia uruchamiać je do wykonywania niezbędnych działań ratowniczych.

W sytuacji **kryzysu polityczno-militarnego**, w wyniku którego zostanie wprowadzony np. stan wyjątkowy, zaistnieje być może potrzeba ograniczenia działalności organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, które mogą działać na szkodę państwa i społeczeństwa – na mocy przepisów prawa przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym. Jednocześnie może wystąpić potrzeba uruchomienia dodatkowych sił ratowniczych, wzmocnienia systemu monitorowania i analizowania rozwoju sytuacji oraz natychmiastowego reagowania na potrzeby ludności cywilnej. Misje te mogą wykonywać wyznaczone wcześniej organizacje pozarządowe, których dotychczasowa działalność gwarantuje prawidłową realizację tych zadań.

W **okresie wojny** celowe jest włączenie organizacji pozarządowych w:

– organizowanie powszechnej samoobrony zbrojnej,

– wsparcie biologicznego przeżycia ludności,

– kształtowanie świadomości obronnej oraz morale społeczeństwa,

– podtrzymywanie i wzmacnianie woli walki ludności cywilnej oraz wojska,

– kontrolowanie poczynań i działań nieprzyjaciela,

– prowadzenie nauczania (legalnie lub w konspiracji),

– wsparcie materialne i moralne sił zbrojnych.

Zasady działania organizacji pozarządowych w okresie wojny będą różne od tych, w czasie pokoju. Wprowadzony stan wojenny lub stan wojny może doprowadzić do zawieszenia działalności organizacji pozarządowych, na mocy ustawy o stanie wojennym, co znacznie ograniczy możliwości działania podmiotów społecznych. Tymczasem warto rozważyć, czy wsparcie władz cywilnych, wojska i społeczeństwa w tym okresie nie przynosiłoby większych korzyści niż strat. Co istotne, funkcjonowanie podmiotów społecznych byłoby wręcz niezbędne w sytuacji, gdy państwo byłoby pod **okupacją**, a organy państwowe nie będą miały możliwości legalnego sprawowania swojej władzy. Przykłady z czasów II wojny światowej potwierdzają tę tezę. Warto przypomnieć, iż Armia Krajowa wyrosła na bazie około 50 organizacji społecznych, wspieranych przez *setki tysięcy naszych czynnych sympatyków, którzy współpracowali z Armią Krajową*, jak określił gen. Bór-Komorowski ludność cywilną zaangażowaną w pomoc państwu podziemnemu i jego armii[8]. Podkreślić również warto, iż działalność organizacji charytatywnych, oświatowych, hobbystycznych była doskonałym kamuflażem walki cywilnej, ponieważ okupant był mniej wyczulony na tę sferę aktywności Polaków. Celowe jest zatem wypracowanie koncepcji użycia organizacji pozarządowych w okresie wojny oraz określenia zadań, które podmioty społeczne mogłyby wykonywać w tym stanie funkcjonowania państwa.

6.5. Udział organizacji pozarządowych w międzynarodowych działaniach na rzecz bezpieczeństwa

Tworzenie bezpieczeństwa suwerennego państwa, funkcjonującego we współczesnych uwarunkowaniach międzynarodowych, oznacza również udział w budowie bezpieczeństwa całego regionu, kontynentu i świata.

Członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej wskazuje, iż jest to wielka szansa tworzenia trwałych podstaw bezpieczeństwa narodowego, opartego na wspólnej obronie, wspólnym sojuszu militarnym oraz wspólnocie społeczno-gospodarczej, ale równocześnie wielkie wyzwanie, zwłaszcza wobec przewagi ekonomicznej i militarnej silnych sojuszników.

Przygotowanie państwa polskiego do wejścia w struktury NATO i UE pod względem politycznym i gospodarczym zostało już zakończone, ale pozostaje do rozwiązania jeszcze dużo trudniejsza kwestia mentalnościowa, czyli przekonanie społeczeństwa o potrzebie współpracy z innymi narodami Europy Zachodniej, także w zakresie bezpieczeństwa. Różno-

[8] T. Bór-Komorowski, *Armia...*, op. cit., s. 54.

rodne nastroje i emocje społeczne związane z UE były szczególnie widoczne w czasie referendum akcesyjnego. Dlatego celowe jest angażowanie organizacji pozarządowych w tworzenie consensusu społecznego i wsparcie działań instytucji rządowych w tym zakresie.

Polskie organizacje pozarządowe mają stosunkowo niewielkie doświadczenie na polu współpracy międzynarodowej i regionalnej, zwłaszcza w zakresie wspólnych działań na polu bezpieczeństwa, ponieważ tak naprawdę ich aktywność w tym obszarze rozpoczęła się dopiero po 1990 r., kiedy to nastąpiła niezwykła dynamika rozwoju organizacji społecznych oraz zyskały możliwość nieograniczonych kontaktów zagranicznych. Ale przez ten krótki okres czasu nabrały ogromnego doświadczenia w niesieniu pomocy społeczeństwo zagrożonym oraz trwale wpisały się na listę międzynarodowych organizacji pozarządowych. Szczególne zasługi i doświadczenia w pracy międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa mają takie podmioty, jak Polska Akcja Humanitarna, Polska Misja Medyczna, Polski Czerwony Krzyż, Caritas Polska oraz wiele innych, które samodzielnie lub we współpracy z innymi stowarzyszeniami i fundacjami niosą międzynarodową pomoc i wsparcie.

Działania polskich organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa europejskiego, można ująć w następujące sfery:

– **informacyjno-propagatorska**, polegająca na promowaniu, popularyzowaniu i krzewieniu idei współpracy międzynarodowej oraz wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego w celu zapobiegania, przeciwdziałania, a w ostateczności łagodzenia konfliktów i kryzysów regionalnych i ponadregionalnych,

– **wsparcia procesu integracji i solidarności międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa**, mającego na celu szerokie działania lobbingowe, naukowe i promocyjne:

– **opiniodawcza**, jako swoisty pas transmisyjny przenoszący poglądy i opinie społeczne na temat bezpieczeństwa do różnych środowisk decyzyjnych, rządowych oraz parlamentarnych (narodowych, unijnych, międzynarodowych),

– **edukacji obywatelskiej**, mającej kształtować i przygotowywać młode pokolenia oraz oddziaływać na dorosłych, w celu tworzenia społecznego przyzwolenia do podejmowania działań na rzecz bezpieczeństwa, a zwłaszcza w zakresie popularyzowania praw człowieka i obywatela, szkolenia społecznych liderów,

– **współpracy przygranicznej i dwustronnej**, polegającej na tworzeniu powiązań dwu- i trójstronnych między państwami sąsiadującymi ze sobą w regionie w celu wzmacniania poczucia bezpieczeństwa, przez wzajemną pomoc w sytuacjach zagrożeń, wymianę informacji, tworzenie wspólnych programów działania i promocji regionu,

– **doraźnego reagowania na potrzeby i oczekiwania społeczności zagrożonych**, znajdujących się w bliższym i dalszym sąsiedztwie Polski, mającej na celu przede wszystkim pomoc humanitarną oraz wsparcie finansowe.

6.6. Inspiracja tworzenia, wspierania istniejących i nadzorowania organizacji pozarządowych

Każde państwo demokratyczne dąży, przy wykorzystaniu posiadanych środków, do osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. W realizacji tego celu, sięga po wszystkie siły i środki, jakimi dysponuje, zarówno te ustawowo powołane do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa, jak i te, które włączają się spontanicznie w działania.

W rozważaniach zawartych we wcześniejszych rozdziałach wskazałam, iż w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych podmioty państwowe są w znacznym stopniu wzmacniane w swych działaniach przez podmioty pozarządowe.

Tymczasem Polska, jako państwo o stosunkowo krótkim stażu demokratycznym, winna dołożyć wszelkich starań, aby nadrobić zaległości w procesie tworzenia bezpieczeństwa, przy współudziale wszystkich dostępnych podmiotów, w tym również organizacji pozarządowych. Badania grupowej aktywności społecznej wskazują, iż posiadamy jeszcze duże pokłady uśpionej energii społecznej (przypomnijmy, że ponad połowa obywateli naszego państwa deklaruje gotowość do podjęcia pracy społecznej), która oczekuje na wyzwolenie i włączenie we wspólne działania na rzecz bezpieczeństwa. Znamienny jest fakt, że aktywność społeczna od kilku lat utrzymuje się na prawie jednakowym poziomie, co świadczy o tym, iż istnieje pilna potrzeba podjęcia działań na rzecz wyzwolenia energii obywatelskiej.

Warto również przypomnieć, iż zgodnie z tezą R. Dahrendorfa budowa społeczeństwa obywatelskiego w państwie o ustroju demokratycznym trwa około 60 lat. Jeżeli wobec tego państwo polskie nie podejmie działań zmierzających do przyspieszenia tego procesu, zmarnuje szansę budowy społeczeństwa obywatelskiego i powiększy dysproporcję, jaka już istnieje między Polską a państwami o ugruntowanych tradycjach demokratycznych.

Szansą na skrócenie tego procesu jest podjęcie działań mających na celu inspirację tworzenia nowych organizacji pozarządowych oraz wsparcie już istniejących, bo to przecież właśnie one zaświadczają o sile i sprawności społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym trwałości ustroju demokratycznego.

We wcześniejszych rozważaniach sygnalizowałam, iż obecnie organizacje pozarządowe w swoim codziennym funkcjonowaniu borykają się z różnymi trudnościami, związanymi ze zdobywaniem środków finansowych na działalność statutową, problemami organizacyjnymi w początkowej fazie działania (brak lokalu, materiałów i sprzętu biurowego), brakiem reprezentacji sektora pozarządowego, brakiem współpracy z administracją publiczną oraz brakiem poparcia i zaufania ze strony opinii publicznej.

Przed władzami państwowymi i administracją publiczną stoi zatem wyzwanie tworzenia sprzyjającego klimatu do funkcjonowania organizacji pozarządowych. Przyjęcie długo oczekiwanej przez sektor pozarządowych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uporządkowało zasady i tryb działania stowarzyszeń i fundacji, dając podstawy prawne do ich aktywności w wielu dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Jednakże regulacje prawne i pozostające nadal bardziej w sferze deklaracji zapewnienia o woli współpracy, nie zmieniają potrzeby podejścia do postrzegania trzeciego sektora jako autentycznego partnera podmiotów publicznych w realizacji misji na rzecz bezpieczeństwa.

Wskazane jest zatem, aby zmiany w tym zakresie ukierunkowane były na trojakiego rodzaju działania. Po pierwsze, **pobudzanie inicjatyw obywatelskich**, przez zachęcanie ludności do tworzenia nowych organizacji, uświadamianie idei społeczeństwa obywatelskiego oraz roli, jaką odgrywają w nim i w państwie demokratycznym niezależne zrzeszenia. Równocześnie warto tworzyć jasne i proste regulacje prawne umożliwiające powołanie i legalizację działania organizacji, a także umieszczanie procedur tworzenia organizacji w ogólnodostępnych środkach komunikowania (np. w internecie).

Po drugie, **wspieranie** tych organizacji pozarządowych, które już działają. Szczególnie tego wsparcia oczekują „młode" zrzeszenia, dopiero zaczynające swą działalność, a borykające się z kłopotami organizacyjnymi, finansowymi lub po prostu osobowymi – mają pomysł na rozwiązanie danego problemu, ale nie mają ludzi do pracy.

Po trzecie, **nadzorowanie energii społecznej**, tak aby jak najefektywniej wykorzystać ją w procesie tworzenia bezpieczeństwa oraz zapobiec próbom nieudolnego lub niezgodnego z interesem społecznym jej wykorzystania. Potrzebę podjęcia działań również w tym obszarze nasuwają wnioski po powodzi z 1997 r., w czasie której uwidocznił się problem kierowania spontanicznymi działaniami ludności. Bez odpowiedniego, przede wszystkim spójnego i planowanego kierowania poczynania obywateli, działania poszczególnych grup społecznych mogą być sprzeczne oraz prowadzić do konfliktów i wzajemnych niesnasek.

Bardzo dużo zależy od podejścia administracji publicznej do postrzegania trzeciego sektora. Wspomniano już o tym, iż współpraca podmiotów rządowych i samorządowych z pozarządowymi nie zależy tylko od przepisów prawnych i dobrej woli obu stron, ale od faktycznej gotowości do jej podjęcia.

Rolą władz centralnych powinno być tworzenie wspólnych programów działania, zarówno długoletnich, jak i krótkoterminowych oraz wyznaczanie obszarów działania, zarówno tych wspólnych, jak i indywidualnych. Zadania takie mógłby pełnić pełnomocnik rządu do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi, który koordynowałby funkcjonowanie tych dwóch sektorów państwa oraz byłby swoistym przekaźnikiem wzajemnych oczekiwań, potrzeb i możliwości działania na szczeblu centralnym.

Z kolei w terenie wskazane jest, aby administracja publiczna realizowała trzy postulowane działania, tj. inspirowała organizowanie się obywateli, wspierała działanie istniejących podmiotów oraz kierowała ich działaniem. Rolą administracji, zwłaszcza na niższych szczeblach zarządzania państwem, powinno być stymulowanie i ukierunkowywanie aktywności zrzeszeń na te obszary i problemy, które są najpilniejsze do załatwienia.

Warto również zwrócić uwagę na związki i relacje, jakie zachodzą między organizacjami pozarządowymi a **firmami** i **przedsiębiorstwami**, funkcjonującymi w obszarze drugiego sektora, nastawionego na zysk. Potocznie przyjmuje się, iż głównym zadaniem przedsiębiorstw jest sponsorowanie, czyli zasilanie finansowe podmiotów społecznych. Tymczasem zmieniająca się rzeczywistości nakłada na drugi sektor i obowiązek, i przywilej włączania się w działalność społeczną, nie tylko przez wsparcie finansowe, ale autentyczną opiekę nad najbardziej potrzebującymi, co w terminologii międzynarodowej zostało określone społeczną odpowiedzialnością biznesu. Polega ona coraz częściej na przekazywaniu przez przedsiębiorstwa konkretnych produktów organizacjom pozarządowym, które mając rozeznanie w potrzebach społecznych, zajmują się ich dystrybucją. Inną formą jest obejmowanie opieką, wyrażaną w różnej postaci (np. medyczną), placówek, domów dziecka, domów pomocy społecznej, przytułków – w ten sposób wspieranie lokalnych społeczności.

Aby zjawisko społecznej odpowiedzialności biznesu było w Polsce powszechne, celowe jest uświadamianie możliwości wsparcia trzeciego sektora przez ośrodki biznesu, nagłaśnianie takich działań oraz wpisywanie działalności charytatywnej w strategię funkcjonowania firm. Działanie te są szczególnie potrzebne i oczekiwane w środowisku stosunkowo młodego polskiego biznesu, nieposiadającego długoletnich tradycji społecznych, który niejednokrotnie traktuje organizacje pozarządowe jako uciążliwego i nachalnego petenta.

6.7. Włączanie organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego

Gwałtowna eksplozja energii społecznej po 1989 r. zaowocowała powstaniem setek tysięcy inicjatyw społeczny o różnych typach organizacyjno-prawnych, zróżnicowanej strukturze i liczbie członków. Po kilkunastu latach funkcjonowania w nowej rzeczywistości demokratycznej obserwujemy ustabilizowanie się poziomu aktywności społecznej Polaków oraz funkcjonowanie w miarę stałej liczby organizacji pozarządowych.

Cechą charakterystyczną polskich organizacji pozarządowych jest wielorakość małych, lokalnych inicjatyw, brak współpracy regionalnej, nieufność między poszczególnymi organizacjami, wchodzenie sobie w kompetencje i obszar działania (np. konflikt ZHP i ZHR).

Włączanie organizacji pozarządowych w system bezpieczeństwa narodowego oraz kierowanie ich działalnością nie jest możliwe bez tworzenia odpowiedniej polityki państwa w tym zakresie. Celowe jest opracowanie wspólnej koncepcji udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, stanowiącej podstawę włączania organizacji w poszczególne dziedziny bezpieczeństwa i regulującej zasady współpracy organów państwowych z pozarządowymi. Aby podmioty społeczne mogły współuczestniczyć w tworzeniu wspólnej polityki i strategii działania, powinny mieć swoją reprezentację, która będzie przedstawiać potrzeby i oczekiwania trzeciego sektora.

W ostatnich latach stopniowo pojawiają się formalne i nieformalne inicjatywy, zmierzające do wyłonienia branżowych lub regionalnych reprezentacji organizacji pozarządowych, ale dzieje się to na polu przede wszystkim pomocy społecznej (np. WRZOS – Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych) lub w dziedzinie ochrony środowiska (np. Federacja Zielonych oraz Polska Zielona Sieć).

Tymczasem doświadczenia we włączaniu organizacji w działania na rzecz bezpieczeństwa państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych (np. Szwecja, USA, Niemcy) oraz polskie doświadczenia okresu II RP wskazują, iż władze państwowe na szczeblu centralnym współpracują z jedną lub kilkoma (dwoma lub trzema) organizacjami ogólnokrajowymi, które reprezentują wszystkie inne podmioty społeczne działające w tym zakresie.

Wskazane jest zatem na **szczeblu centralnym** wyłonienie **jednej** lub **kilku** organizacji pozarządowych o strukturze ogólnokrajowej, które działając w danej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego:

– byłyby partnerem dla administracji publicznej szczebla centralnego,

– współuczestniczyłyby w kreowaniu strategii działania w tym obszarze.

– koordynowałyby działalność innych organizacji pozarządowych, włączających się w sferę wykonawczą na niższych szczeblach zarządzania państwem.

Kryteria wyboru takiej lub takich organizacji pozarządowych warto oprzeć na dotychczasowych tradycjach, doświadczeniach, rzetelności oraz wiarygodności finansowej danych podmiotów.

Na **szczeblach regionalnym i lokalnym**, na których potrzeby w zakresie wykonywania konkretnych usług społecznych są największe, powinna funkcjonować większa liczba organizacji pozarządowych. Aby jednak ich liczba nie prowadziła do chaosu działań, celowe jest tworzenie **koalicji (federacji) organizacji** działającej w danym obszarze bezpieczeństwa, której zadaniem będzie nie tylko ujednolicenie działań, ale współpraca na rzecz bezpieczeństwa. Przykładem takiej koalicji jest obecnie Federacja Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów Sił Zbrojnych RP, powołana w 1999 r., która skupia organizacje społeczne żołnierzy rezerwy oraz reprezentuje to środowisko w kontaktach zagranicznych.

Takie koalicje mogłaby posiadać pewne formy organizacyjne, polegające np. na bieżącym informowaniu wszystkich koalicjantów i innych potencjalnie zainteresowanych, o tym co w danym obszarze zostało zrobione, co jeszcze można zrobić, a co wymaga szczególnych wysiłków.

Warto zwrócić uwagę na zalety tworzenia koalicji, czyli:

– możliwość wzmocnienia organizacji przez wspólne działania,

– eliminowanie dublowania wysiłków,

– wyznaczenie własnych pól działania, bez wzajemnego wchodzenia w kompetencje,

– ułatwienie nawiązania współpracy z władzami samorządowymi,

– łatwość uzyskania powszechnego poparcia w konkretnych sprawach,

– możliwość zdobycia większego rozgłosu dla organizacji i działań, które podejmuje,

– większy dostęp do środków finansowych, wolontariuszy oraz osób lub spraw, które czekają na pomoc lub rozwiązanie,

– wzajemna kontrola działań poszczególnych organizacji,

– wzajemna pomoc lub przejęcie zadań od organizacji, która uległa rozwiązaniu.

Wskazane jest, aby między koalicją organizacji pozarządowych na szczeblu regionalnym i lokalnym a organizacją ogólnokrajową, działającymi we wspólnej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, zachodziły relacje:

– współpracy, polegającej na wyznaczaniu zadań i ich realizowaniu,

– wzajemnym informowaniu o potrzebach i możliwościach działania,

– szkoleniu i doskonaleniu metod i form działania.

– przekazywaniu i rozliczaniu środków finansowych.

6.8. Współpraca organizacji pozarządowych z rządowymi i samorządowymi strukturami bezpieczeństwa

Nadrzędnym celem funkcjonowania państwa polskiego jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Cel ten państwo realizuje przez powołanie różnorodnych organów publicznych, służb, inspekcji i straży, które w imieniu państwa stoją na straży bezpieczeństwa. Wyspecjalizowane podmioty publiczne nie zawsze mogą sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa, dlatego niezbędne jest wzmocnienie działań instytucji rządowych potencjałem społecznym, który zgodnie z założeniami systemu demokratycznego winien zostać zaangażowany na rzecz wspólnego dobra. Konieczna jest zatem współpraca tych dwóch bardzo odrębnych podmiotów: rządowego i pozarządowego, tak aby w wyniku wspólnych działań tworzyć trwałe podstawy bezpieczeństwa narodowego.

Administracja publiczna posiada ustawowe obowiązki w zakresie podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zasady współpracy zostały określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto przypomnieć, iż do zasad tych zaliczono: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję i jawność.

Wskazane jest, aby w kontaktach z organami publicznymi oraz w praktyce wykonywania zadań organizacje pozarządowe wykazywały się profesjonalizmem, skutecznością i przejrzystością.

Profesjonalizm oznacza dysponowanie dostateczną wiedzą na temat organizacji bezpieczeństwa i zachodzących w nim zmian oraz możliwości podjęcia działań w określonym obszarze bezpieczeństwa.

Skuteczność jest wyznacznikiem efektywności organizacji pozarządowych, które w ten sposób są rozliczane przez zleceniodawców ze swojej działalności. Efektywność ta jest szczególnie oczekiwana w obecnej sytuacji ekonomicznej państwa. Brak środków finansowych jest bowiem często doskonałym powodem zaniechania wszelkich działań na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie gminy i powiatu.

Przejrzystość, ponieważ brak jawności działania organizacji, z którymi administracja publiczna podejmuje współpracę, kładzie cień na działalność całego sektora. Cecha ta jest szczególnie ważna przy realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa. Wydatki na działania

obronne są wydatkami ciągłymi, nie jest możliwe osiągnięcie stanu bezpieczeństwa raz i na zawsze. Wielokrotnie w historii przekonano się, że osłabienie czujności i gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom powodowało tragiczne następstwa. Dlatego w tym zakresie organizacje pozarządowe winny wykazać się szczególną dbałością o rzetelność i jawność działania, tak aby podejmowane działania były wiarygodne.

W zależności od szczebla zarządzania państwem, współpraca w zakresie bezpieczeństwa między podmiotami rządowymi i samorządowymi a pozarządowymi będzie przebiegała inaczej.

Na poziomie centralnym współpraca organizacji pozarządowych z administracją rządową ma na celu kreowanie wspólnej polityki i strategii włączania i działania podmiotów społecznych w danym obszarze bezpieczeństwa. Partnerem resortów, które najczęściej współpracują z trzecim sektorem (np. resort spraw wewnętrznych i administracji, edukacji, pomocy społecznej, obrony narodowej, ochrony środowiska, zdrowia), winny być **organizacje ogólnokrajowe**, mające spore doświadczenie w realizacji zadań z tego obszaru, charakteryzujące się trzema wymienionymi cechami: profesjonalizmem, skutecznością i jawnością działania.

Celowe jest, aby obie strony wytworzyły mechanizmy wzajemnej kontroli swoich działań. Konieczne jest zatem istnienie organizacji pozarządowych prowadzących monitoring działań administracji rządowej, w celu stałego czuwania nad zgodnością z prawem (konstytucyjnym, międzynarodowym i krajowym), jak i rzeczywistym działaniem na rzecz wspólnego dobra. Nie mniej ważne jest tworzenie jasnych procedur kontroli działań podmiotów społecznych, aby nie dochodziło do nadużyć z ich strony.

Wśród zadań, które organizacje pozarządowe mogą wykonywać, współpracując z administracją centralną w zakresie bezpieczeństwa, warto wymienić:

– uczestnictwo w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji, tj. konsultowanie, ciała doradcze, analiza projektów rozwiązań prawnych,

– sygnalizowanie problemów i kwestii społecznych, pełnienie roli podmiotów „wczesnego ostrzegania",

– przygotowywanie alternatywnych projektów decyzji, programów społecznych, aktów prawnych,

– kontrola działań władz i administracji rządowej, protest i presja obywatelska,

– prowadzenie własnych badań i analiz, tworzenie niezależnych eksperckich ośrodków pozarządowych.

– samodzielne zagospodarowywanie określonych sfer publicznych oraz bezpośrednie zaspokajanie potrzeb społecznych,

– tworzenie i prowadzenie ogólnopolskich kampanii, programów i innych działań promocyjnych.

Uogólniając zadania stojące przed organizacjami pozarządowymi współpracującymi z administracją rządową szczebla centralnego, można stwierdzić, że pełnić powinny **funkcję kontrolno-innowacyjną**.

Inaczej wygląda współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną szczebla regionalnego i lokalnego. Cel współpracy na tym poziomie zarządzania państwem sprowadza się przede wszystkim do **funkcji pomocy bezpośredniej**, czyli podejmowaniu działań służących zaspokajaniu rzeczywistych potrzeb społeczeństwa, których ani pierwszy sektor, tj. władza publiczna, ani drugi sektor, tj. rynek, nie są w stanie zaspokoić.

Lokalne organizacje pozarządowe działające w określonej przestrzeni społecznej są na tyle blisko obywateli, aby dostatecznie poznać potrzeby tych społeczności. Żadne działania centralne, sterowane przez instytucje rządowe i samorządowe, nie przyniosą takiego skutku, jak bezpośrednia próba dotarcia do lokalnych społeczności przez znanych w niej ludzi i organizacje społeczne. To właśnie działacze (liderzy) lokalni mają największe szansę niesienia pomocy lub wsparcia szerokich grup społecznych, ponieważ znają specyfikę, problemy i oczekiwania tych społeczności.

Dla organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym partnerem jest przede wszystkim administracja samorządowa: powiatowa i gminna. Obowiązujące zapisy prawne jasno wskazują, że podmioty społeczne mogą być wykonawcą zadań własnych i publicznych powiatu i gminy, zgodnie z zasadą finansowania lub dofinansowania ich realizacji. Wskazane jest zatem, aby organy samorządu terytorialnego prowadziły procedurę **kontraktowania usług publicznych** w zakresie bezpieczeństwa, realizowanych przez organizacje pozarządowe. Aby było to możliwe, administracja samorządowa powinna podjąć następujące działania:

– zebrać dane o problemach społecznych występujących na poziomie lokalnym,

– wybrać priorytety realizacji zadań,

– uzyskać informacje o potencjalnych realizatorach usług publicznych,

– opracować zasady realizacji zadania, sposób kontroli prawidłowości wykonania oraz rozliczenia finansowego,

– przeprowadzić procedurę konkursową i rozpocząć realizację zadania.

Warto również podkreślić, iż organy administracji samorządowej winny dysponować pełnym rejestrem organizacji pozarządowych funkcjonujących na ich obszarze działania oraz wykazem zadań realizowanych przez te podmioty. Kontraktowanie usług publicznych powinno dotyczyć organizacji, które znajdują się w takim rejestrze oraz wykazują się efektywnością, rzetelnością i jawnością działań.

Jeżeli chodzi o funkcje, jakie lokalne organizacje pozarządowe wykonują w ramach współpracy, to można je ująć w kilka zasadniczych grup:

– wzajemne informowanie o potrzebach i oczekiwaniach obywateli i lokalnych środowisk,

– wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności organizacji samorządowych i pozarządowych,

– tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, składających się z przedstawicieli obu stron,

– całkowite powierzanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym przez organy administracji samorządowej,

– wspieranie wykonania zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na częściowe lub całkowite dofinansowanie jego realizacji,

– wzajemne kontrolowanie działań obu podmiotów, łącznie z ich efektywnością i finansowaniem.

Do zadań, które na poziomie lokalnym celowe jest powierzyć trzeciemu sektorowi, można zaliczyć ogólnie edukację dla bezpieczeństwa, prowadzoną w zakresie ochrony ludności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, pomocy społecznej, ekologii, a także wykonywanie zadań bezpośrednich na rzecz ludności w sytuacjach zagrożeń militarnych i niemilitarnych.

6.9. Współdziałanie organizacji pozarządowych z siłami zbrojnymi

Siły zbrojne, zgodnie z tezą N. Machiavellego, są fundamentem każdego państwa[9], są jego ostatecznym i decydującym argumentem oraz podstawowym narzędziem w tworzeniu bezpieczeństwa.

[9] Zob. A. Riblin, *Niccolo Machiavellego nauka o rządzeniu*, Poznań 2000, s. 72.

Współczesna misja sił zbrojnych polega na zapewnieniu pokoju i integralności terytorialnej, politycznej niezależności oraz bezpieczeństwa państwa, a także niesieniu pomocy sojuszniczej zgodnie z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego[10].

Analizując doświadczenia innych państw wskazano, iż obszary, w których podmioty pozarządowe najczęściej współdziałają z wojskiem, to integrowanie, szkolenie i utrzymywanie sprawności żołnierzy rezerwy, wspólne działania w ramach misji pokojowych oraz bieżące kontakty w ramach współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC).Z kolei z polskich doświadczeń wynika, że działalność organizacji pozarządowych na rzecz sił zbrojnych koncentruje się na szkoleniu przedpoborowych, dostawach materiałów i usług niezbędnych dla wojska, wsparciu moralnym i tworzeniu społecznego consensusu na rzecz jednostek wojskowych, wychowanie patriotyczne, obywatelskie, wojskowe, kształcenie postaw obywatelskich, upowszechnianie dziejów i tradycji oręża polskiego.

W związku z tym można stwierdzić, iż organizacje pozarządowe swą aktywność mogą kierować na rzecz wsparcia misji orężnych i nieorężnych systemu wojskowego w Polsce, zwłaszcza wsparcia wojsk obrony terytorialnej. W realizacji misji orężnych przez SZ RP warto wymienić takie rodzaje działań, jak wsparcie obrony własnego terytorium przez monitorowanie sytuacji, zbieranie informacji, działania dywersyjne oraz włączanie się w obronę miejscową miast i miejscowości.

W realizacji misji nieorężnych na uwagę zasługuje przygotowanie młodzieży przedpoborowej do służby wojskowej, kształcenie ogólne i specjalistyczne dla wojska, podnoszenie i utrzymywanie poziomu sprawności fizycznej rezerwistów, popularyzacja sportów obronnych, tworzenie lobby na rzecz wojska, pobudzanie zainteresowania wojskiem i obronnością, wyrabianie poczucia obowiązku, zdyscyplinowania, pracy w zespole wśród dzieci i młodzieży.

Wspomniano już, iż organizacje pozarządowe szczególną współpracę powinny nawiązać z wojskami obrony terytorialnej (OT). Wojska OT, jak wynika z istoty ich funkcjonowania, są przeznaczone do obrony w skali lokalnej i regionalnej, przy wykorzystaniu miejscowych zasobów materiałowych i rezerw osobowych. Z tego założenia wynika, że w szeregach OT mogą służyć żołnierze, którzy w normalnej sytuacji pokojowej są członkami organizacji pozarządowych, co może znacznie ułatwić współpracę obu podmiotów. Wojska obrony terytorialnej mogą również zostać wykorzystane do działań humanitarnych oraz udzielania pomocy ludności w ramach wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa. Zatem działa-

[10] Zob. Koncepcja strategiczna Sojuszu z kwietnia 1999 r.

nia wojsk obrony terytorialnej pokrywają się, pod względem terenu działania oraz rodzaju zadań, z działalnością organizacji pozarządowych.

Warto również zwrócić uwagę na możliwości wsparcia zrzeszeń działających na rzecz obrony przez stronę wojskową. Do podstawowych form tej pomocy można zaliczyć:

- wsparcie szkoleniowo-dydaktyczne,
- dotacje finansowe,
- patronat nad działalności statutową i inicjatywami podejmowanymi przez zrzeszenia,
- udostępnianie poligonów i przykoszarowych ośrodków szkolenia,
- przekazywanie sprzętu technicznego i umundurowania,
- korzystanie z obiektów i pomieszczeń oraz środków łączności.

Współdziałanie między jednostkami resortu obrony narodowej a organizacjami pozarządowymi winno przebiegać według zasad włączania trzeciego sektora w system bezpieczeństwa narodowego. Oznacza to, iż na szczeblu centralnym celowe byłoby wytypowanie kilku organizacji, które będą projektować, konsultować i koordynować, wraz z komórką organizacyjną MON odpowiedzialną za współdziałanie z sektorem pozarządowym, wspólne plany i przedsięwzięcia w zakresie obrony powszechnej. Przedstawiciele ministra obrony narodowej oraz wybranych organizacji pozarządowych razem mogą tworzyć stałą **Radę Międzysektorową ds. udziału organizacji pozarządowych w systemie ochrony i obrony narodowej**. Podobnie powinna wyglądać współpraca w terenie, z tym że na szczeblu województwa współpraca ta odbywać będzie się z szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, a w powiecie z komendantem Wojskowej Komendy Uzupełnień. Również na tym poziomie organizacji państwa warto tworzyć Rady Międzysektorowe ds. udziału organizacji pozarządowych w systemie obrony narodowej w oparciu o terenowe organy administracji wojskowej.

Aby współpraca przyniosła wymierne efekty, wskazane jest zawiązywanie koalicji (federacji) organizacji działających w zakresie obrony powszechnej oraz podzielnie zadań między poszczególne podmioty. W ten sposób organizacje unikną wzajemnego dublowania działań oraz wyspecjalizują się w realizacji konkretnych zadań.

Warto również rozważyć możliwość wykorzystania działalności organizacji pozarządowych jako formy realizacji powszechnego obowiązku służby wojskowej. Wobec znikomego procentu odbywania zasadniczej służby wojskowej przez młodzież oraz zaniechania zastępczej służby wojskowej w formacjach OC, praca w organizacjach paramilitarnych i obronnych mogłaby uzupełnić tę lukę. Takie rozwiązanie stosuje się m.in. we Francji, w które obowiązek służby narodowej może być realizowany np. w organizacjach społecznych i humanitarnych.

Postulowane rozwiązania w zakresie współdziałania organizacji pozarządowych z siłami zbrojnymi nie są zmianami rewolucyjnymi i nie wymagają też znacznych nakładów finansowych. Wskazana byłaby zmiana w przepisach ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz opracowanie całościowej koncepcji współpracy jednostek resortu obrony narodowej z podmiotami pozarządowymi, która uwzględniałaby wzajemne potrzeby i możliwości.

6.10. Popularyzacja w mediach działalności organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa

Zaangażowanie środków masowego przekazu w działalność na rzecz propagowania, promowania i edukowania w zakresie bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym, narodowym i międzynarodowym jest prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych państw i środowisk międzynarodowych.

Media stały się w XXI wieku integralną częścią funkcjonowania człowieka. Wśród wielu funkcji, jakie spełniają, również w zakresie bezpieczeństwa, bez wątpienia można wymienić funkcję informacyjną, motywacyjną, edukacyjną, kulturalną, rozrywkową i integracyjną. Obok masowej prasy i wysokonakładowych magazynów ilustrowanych, radia i telewizji, pojawiły się nowe lub udoskonalone formy nośników informacji, jak Internet, sieci komputerowe, usługi teleinformatyczne, wydawnictwa multimedialne.

Wszystko to sprawia, że ich rola w oddziaływaniu na społeczeństwo jest ogromna, dlatego istnieje pilna potrzeba podjęcia działań mających na celu zaangażowanie mediów w proces tworzenia bezpieczeństwa.

Ciągle postępujący proces upowszechniania sieci środków masowej informacji oraz ich różnorodność i ilość, wraz ze zwiększaniem czasu nadawania programów, stwarzają nieznane dotąd możliwości ich wykorzystania w procesie kształtowania świadomości i zachowań społeczeństwa w obliczu zagrożeń i wyzwań współczesności. Właściwości mediów sprawiają, iż mają one szczególne możliwość oddziaływania na społeczeństwo w różnych sytuacjach, także kryzysowych.

Doświadczenia, jakie wynikają z wielokrotnie już przytaczanej powodzi dwustulecia w lipcu 1997 r. potwierdzają tę tezę. W czasie powodzi, głównie rozgłośnie lokalne ostrzegały o nadchodzącej fali powodziowej, przekazywały apele i komunikaty lokalnych władz, wskazywały miejsca niebezpieczne i zagrożone, rozpowszechniały wskazówki o charakterze

sanitarno-epidemiologicznym i ratowniczym, były skrzynkami kontaktowymi, zwłaszcza tam, gdzie zawiodła łączność.

Szczególną rolę media odegrały w kierowaniu poczynaniami ludności na terenach zalanych. Podawane informacje sytuacyjne mobilizowały ludzi do akcji zapobiegawczych i ratowniczych, które w sposób pośredni koordynowały właśnie lokalne rozgłośnie radiowe i telewizyjne.

Przedstawione możliwości i funkcje mediów wskazują, iż celowe jest ich wykorzystanie w propagowaniu, popularyzowaniu i wspieraniu działalności organizacji pozarządowych. Niestety, obecnie tematyka związana z działalnością organizacji pozarządowych jest mało spotykana w prasie, telewizji czy radiu. Komercjalizacja mediów oraz zawężenie obszaru zainteresowań do tematów sensacyjnych sprawia, że media praktycznie zaniechały swej funkcji edukacyjnej, kulturalnej czy integracyjnej. Stąd też telewizja publiczna powinna podjąć misję prowadzenia działalności proobywatelskiej, prospołecznej i proobronnej. Warto zwrócić uwagę, iż zgodnie z ustawą „Prawo prasowe" z 26 stycznia 1984 r. zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu, dlatego aby móc realizować misje na rzecz bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, sami dziennikarze muszą przejść niezbędne szkolenia. W problematykę szkolenia należy włączyć treści dotyczące organizacji pozarządowych i ich zadań w szerokim obszarze bezpieczeństwa.

Warto zwrócić również uwagę na istnienie rozbudowanej sieci informacyjnej prowadzonej przez same organizacje pozarządowe. Praktycznie każda organizacja prowadzi swoją stronę internetową, istnieje oddzielny portal internetowy trzeciego sektora. Jednakże zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa ze strony organizacji pozarządowych jest minimalne, treści zamieszczane na stronach internetowych czy w wydawnictwach prasowych pełnią raczej funkcję informacyjną skierowaną do innych podmiotów pozarządowych oraz własnych odbiorców. Dlatego szczególnie tam warto zainteresować problematyką bezpieczeństwa narodowego, zachęcać i inicjować podejmowanie tematyki obronnej. Odpowiednią rolę w tym procesie mogą odegrać organizacje obronne, które w większości w swoich statutach mają zapisy o propagowaniu problematyki obronnej i edukacji dla bezpieczeństwa.

Za pomocą mediów w czasie pokoju można prowadzić kampanię nagłaśniania przedsięwzięć podejmowanych przez organizacje pozarządowe, reklamowania ich działalności, a przez to zachęcania obywateli do aktywności społecznej i samoorganizacji obywatelskiej. Szczególnie popularną formą wsparcia są obecnie patronaty medialne, które warto byłoby wykorzystać w propagowaniu inicjatyw społecznych. Potwierdzeniem wzorowej wprost współpracy mediów z podmiotami społecznymi jest sukces kolejnej już, trzynastej Wielkiej

Orkiestry Świątecznej Pomocy, która nie osiągnęłaby taki rezultatów bez wsparcia telewizji publicznej i włączenia się mediów lokalnych.

W czasie wystąpienia stanu nadzwyczajnego można za pomocą mediów doraźnie wskazywać te obszary, w których najbardziej jest potrzebne wsparcie pozarządowe. Szczególną rolę w tym zakresie mają do odegrania lokalna telewizja, radio i prasa, które „na gorąco" mogą kierować działaniami podmiotów społecznych, przekazywać i nagłaśniać miejscowe potrzeby oraz eksponować przykłady skuteczności samoorganizowania się grup społecznych.

Zaniedbania, które obserwujemy w Polsce w kwestii włączenia mediów w działania propaństwowe, powodują, że tak potężny środek oddziaływania na społeczeństwo jest tylko w minimalnym stopniu wykorzystywany. Aby zmienić ten stan rzeczy, warto włączyć media szczególnie w obszar edukacji obywatelskiej, edukacji na rzecz bezpieczeństwa, popularyzację aktywności społecznej oraz tworzenie przyjaznego klimatu dla działalności organizacji pozarządowych.

6.11. Edukacja elit państwowych w zakresie angażowania organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa

We wcześniejszych rozważaniach zwróciłam uwagę na to, że odpowiednie regulacje prawne oraz deklaracje woli współpracy między pierwszym sektorem a trzecim nie wystarczą do pełnego i faktycznego angażowania organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa. Nieodzownym elementem tego procesu jest świadomość i zasób wiedzy elit państwowych, zwłaszcza politycznych, rządowych, samorządowych, naukowych i biznesowych o roli podmiotów pozarządowych w bezpieczeństwie demokratycznego państwa. We wszystkich dziedzinach życia to właśnie wiedza jest podstawą podejmowania wszelkich działań. Znacznie wiedzy doskonale oddają słowa znanych myślicieli, F. Bacona (1561–1626): *Wiedza to potęga*, a także A. Suworowa (1730–1800): *Zwycięża wiedza, nie siła*.

Szczególną potrzebę wiedzy odczuwamy w obszarze bezpieczeństwa. Krótkość życia ludzkiego, ciągłe poczucie zagrożenia oraz potrzeba ochrony i obrony najistotniejszych wartości sprawiają, iż współcześnie świadomość i wiedza na temat niebezpieczeństw są tymi wartościami, do których dąży każdy człowiek..

Z kolei brak wiedzy może doprowadzić do stanu, który K. von Clausewitz obserwując klasę rządzącą określił następująco: *ich nikczemne obyczaje państwowe i niezmierzona lekkomyślność szły ręka w rękę, i w ten sposób Polska pędziła ku przepaści*[11].

Niestety Polska na przestrzeni ostatnich czterech wieków ma niechlubne doświadczenia braku przezorności, niefrasobliwości, braku zmysłu państwowego, co było i jest głównym źródłem nieszczęść i zaniechania dbałości o państwo, własne siły zbrojne, a zwłaszcza lekceważenia spraw bezpieczeństwa. Troskę o kondycję państwa oraz społeczeństwa wyraża J. Nowak-Jeziorański, który znacząco stwierdził, iż to nie wydarzenia międzynarodowe są głównym zagrożeniem naszego bytu narodowego, ale sami Polacy, ponieważ (...) *większość społeczeństwa niebezpieczeństwa nie widzi, zagrożenia nie czuje*[12].

W związku z tym największym wyzwaniem i potrzebą, a nawet koniecznością w zapewnieniu i tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski, jest przygotowanie i kształtowanie świadomości i wiedzy oraz zaangażowanie elit państwowych, które będą wzorem i bodźcem do wyzwolenia energii społecznej i jej angażowania w sprawy bezpieczeństwa.

Tworzenie i popularyzowanie wiedzy o bezpieczeństwie oraz o misjach podmiotów rządowych i pozarządowych w tym obszarze wynika również ze specyfiki naszego państwa, które po okresie PRL-u odczuwa szczególną potrzebę edukacji elit politycznych i społeczeństwa w tym zakresie. Wskazane byłoby wykorzystanie rozwiązań przyjętych w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, w których do podnoszenia wiedzy i kwalifikacji urzędników publicznych przywiązuje się dużą wagę, łącznie z obowiązkiem przeszkolenia obronnego przed objęciem stanowiska związanego ze sprawami bezpieczeństwa narodowego.

Stąd też celem edukacji elit państwowych winno być kształtowanie menedżerów bezpieczeństwa, pełniących równocześnie rolę liderów w swoich środowiskach zawodowych i społecznych, na wszystkich szczeblach zarządzania państwem. Osoby takie winny posiadać poczucie rangi i priorytetu zadań obronnych oraz charakteryzować się szczególnym zaangażowaniem w sprawy bezpieczeństwa narodowego. Warto przypomnieć słowa B. Cywińskiego, który uważa, iż rolą polskiej inteligencji jest służba Polsce i ludziom mieszkającym w niej i wokół niej oraz troska o bezpieczeństwo państwa[13].

Misja angażowania elit państwowych w działania na rzecz bezpieczeństwa powinna polegać na inicjowaniu, zarządzaniu i koordynowaniu działań rządowych struktur, ale również

---

[11] K. v. Clausewitz, *O wojnie*, op. cit., s. 449.
[12] J. Nowak-Jeziorański, *Polska wczoraj...*, op. cit., s. 128–130.
[13] Zob. B. Cywiński, *Inteligencji nekrologi przedwczesne*, „Rzeczpospolita" z 22–24.04.2000 r.

akceptowaniu inicjatyw pozarządowych. Wyrażać się to powinno w pobudzaniu i wspieraniu działań organizacji pozarządowych, jako swoistego jądra pozarządowych form organizacji bezpieczeństwa narodowego.

W Polsce XXI wieku warto byłoby wytworzyć z elit państwowych stan obronny, na wzór Polski klasycznej, w której obywateli przygotowanych do obrony państwa H. v. Moltke zaliczał do stanu (...) *który można szlachtą lub stanem obronnym nazwać*[14].

Procesem edukacji warto objąć osoby, które sprawują władzę wykonawczą i zarządzają państwem, począwszy od struktur najniższych tj. wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, po członków Rady Ministrów, z premierem włącznie. W tym celu warto wykorzystać **Wyższe Kursy Obronne** prowadzone od dziesięciu lat w Akademii Obrony Narodowej. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego prowadzi się je m.in. w celu nabycia umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań obronnych oraz kształtowania świadomości obronnej. Wskazane byłoby jednak rozszerzenie tematyki kursu o tematy związane z działalnością organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Równocześnie celowe byłoby włączenie członków samych organizacji (prezesów lub wiceprezesów), jako słuchaczy WKO, tak aby mogli poznać współczesną problematykę bezpieczeństwa oraz potrzeby i oczekiwania związane z działalnością stowarzyszeń i innych podmiotów pozarządowych.

Innym rodzajem szkolenia warto objąć przedstawicieli poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, którzy w swej zawodowej działalności mogą spotkać się z działalnością organizacji pozarządowych. Oficerowie ci winni dysponować pogłębioną wiedzą z zakresu cywilnej organizacji obrony narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem misji podmiotów pozarządowych. Jest to tym bardziej potrzebne gdyż z działalnością organizacji pozarządowych, zarówno międzynarodowych jak i lokalnych, wojskowi mogą spotkać się obecnie we wszystkich zakątkach świata, a zatem warto posiadać wiedzę na ich temat. Postulowaną tematykę można wprowadzić na kursach i szkoleniach prowadzonych w Akademii Obrony Narodowej.

Również do przedstawicieli mediów i dziennikarzy wskazane byłoby wyjść z propozycją szkolenia obronnego, obejmującego m.in. tematykę działalności organizacji pozarządowych w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Z propozycją takiego szkolenia mogłaby wyjść również Akademia Obrony Narodowej i jako jedna z pierwszych uczelni w kraju uruchomić kursy specjalistyczne dla dziennikarzy zainteresowanych problematyką bezpieczeństwa.

---

[14] H. v. Moltke, *O Polsce*, Warszawa 1996, s. 1.

ZAKOŃCZENIE

Budowa trwałego bezpieczeństwa narodowego Polski i współudział w tworzeniu bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego jest największym wyzwaniem dla społeczeństwa polskiego i jego organizacji państwowej na początku XXI wieku. W ramach tego procesu istnieje szczególna potrzeba gromadzenia, porządkowania oraz tworzenia systemu wiedzy o bezpieczeństwie, w tym również o jego pozarządowej formie organizacji, jako podstawowego, wyjściowego i niezastępowalnego zasobu i narzędzia tworzenia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Stąd też **celem rozprawy** było ukazanie współczesnego charakteru i organizacji bezpieczeństwa narodowego oraz określenie roli, jaką w tworzeniu bezpieczeństwa mogą i powinny odgrywać organizacje pozarządowe. W moim przekonaniu cel pracy został osiągnięty, poprzez wypracowanie naukowych podstaw włączenia i wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego oraz przedstawienie ich w postaci strategicznych założeń powszechnego udziału podmiotów społecznych w bezpieczeństwie Polski w XXI wieku.

Przyjętą hipotezę o konieczności wyzyskania potencjału organizacji pozarządowych na rzecz tworzenia bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w obszarze samoorganizacji społecznej oraz wzmocnienia działalności struktur rządowych, potwierdziły przeprowadzone badania teoretyczne i empiryczne.

Uzyskane wyniki badań można zawrzeć we **wniosku ogólnym**, że włączenie organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski jest szansą sprostania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom w skali lokalnej, regionalnej i międzynarodowej. Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych powinno mieć na celu powszechne włączenie w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego całego społeczeństwa, którego aktywność przybierze zarówno formę zapewnienia sobie bezpieczeństwa (samoorganizacja na rzecz bezpieczeństwa), jak i wsparcia działań organizacji publicznych w sferze bezpieczeństwa.

Jeżeli chodzi o **wnioski szczegółowe** to można je sformułować następująco:

1. Istnieje pilna potrzeba włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski, wynikająca z:

– słabości struktur rządowych, które same nie są w stanie sprostać współczesnym zagrożeniom i wyzwaniom, a tym samym zapewnić bezpieczeństwo we wszystkich jego wymiarach.

– charakteru współczesnych zagrożeń niemilitarnych, których skutki dotykają szczególnie ludność cywilną,

– humanizacji bezpieczeństwa, polegającej na potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa przede wszystkim jednostce ludzkiej,

– słabości systemu demokratycznego, który nie „myśli" strategicznie i nie podejmuje dalekosiężnych planów, w tym również w zakresie bezpieczeństwa[1].

2. Potencjał organizacji pozarządowych stwarza możliwość włączenia ich do:

– monitorowania potrzeb społecznych w obszarze bezpieczeństwa i przekazywania ich odpowiednim organom cywilnym i wojskowym,

– organizowania społeczeństwa w sytuacji zagrożeń niemilitarnych i militarnych.

– angażowania wszystkich obywateli do realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny przez stosowanie różnych form wykonania tego obowiązku,

– wspierania sił zbrojnych, służb, inspekcje i straży oraz organów administracji rządowej i samorządowej w czasie pokoju, kryzysu i wojny,

– kontrolowania podejmowanych przez organy cywilne i wojskowe przedsięwzięć i inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa,

– nagłaśniania i blokowania działań niezgodnych z prawem i wolą społeczeństwa w obszarze bezpieczeństwa,

– prowadzenia działalności edukacyjnej i uświadamiającej rangę problematyki bezpieczeństwa wśród elit państwowych, w mediach i w społeczeństwie,

– przygotowania analiz i opracowań na temat bezpieczeństwa narodowego, konsultowania projektów rozwiązań pranych i organizacyjnych podejmowanych w dziedzinie bezpieczeństwa,

– koordynowania działań i wyznaczania kierunków dalszej aktywności w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej.

Powszechne włączenie organizacji pozarządowych w bezpieczeństwo narodowe jest nie tylko szansą i koniecznością sprostania współczesnym zagrożeniom, ale stanowi również prawdziwe wyzwanie dla nauki, której zadaniem jest tworzenie podstaw wiedzy o bezpieczeństwie, a także o potrzebach i możliwościach włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

---

[1] Sir Halford Mackinder: *Demokracja odmawia myślenia w kategoriach strategii, jeśli i dopóki, nie jest do tego zmuszona w celu obrony*, [w:] Z. Brzeziński, *Plan gry USA–ZSRR*, Warszawa 1990, s. 197.

Niniejsza rozprawa była opracowywana w okresie kształtowania się nauki o bezpieczeństwie, której istota sprowadza się do postrzegania bezpieczeństwa narodowego nie tylko przez pryzmat zagrożeń militarnych i sił zbrojnych, ale wszystkich zagrożeń, jakie mogą obecnie i w przyszłości wystąpić w Polsce i w środowisku międzynarodowemu. Zmiana postrzegania bezpieczeństwa narodowego, a także jego organizacji wynika między innymi z ogólnej koncepcji demokratyzacji, czy humanizacji bezpieczeństwa, której głównym podmiotem jest człowiek i jego bezpieczne życie i rozwój.

Do procesu powstawania wiedzy naukowej o bezpieczeństwie praca wnosi uporządkowany i uogólniony system wiedzy naukowej dotyczący włączenia podstawowego elementu organizacji demokratycznego państwa jakim jest społeczeństwo, w tworzenie najwyższej i podstawowej potrzeby i wartości, czyli bezpieczeństwa narodowego.

Do elementów tego systemu wiedzy, ujętego w niniejszej pracy należy:

– *w sferze poznawczej*: ukazanie misji i roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym, określenie współczesnego charakteru i organizacji bezpieczeństwa narodowego, wskazanie dziedzin aktywności organizacji pozarządowych w państwach NATO i Unii Europejskiej, pokazanie zadań, jakie organizacje pozarządowe pełniły w Polsce w przeszłości i współcześnie.

– *w sferze wyjaśniającej*: zasady, podstawy prawne i procedury współpracy z administracją rządową i samorządową, służbami, inspekcjami i strażami oraz siłami zbrojnymi, uwarunkowania strategiczne bezpieczeństwa narodowego Polski, potrzeb i możliwości włączenia podmiotów społecznych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego.

– *w sferze prognostycznej*: wskazanie dziedzin i zadań jakie powinny organizacje pozarządowe wykonywać w bezpieczeństwie narodowym, określenie zasad i form współpracy z organizacjami rządowymi, wyróżnienie zadań, które organizacje pozarządowe mogą wykonywać na rzecz sił zbrojnych, wskazanie form popularyzacji działalności organizacji pozarządowych wśród społeczeństwa i elit rządzących.

Praktyka tworzenia bezpieczeństwa narodowego ujęta jest w Konstytucji RP z 1997 r., w Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r., w Koncepcji strategicznej Sojuszu z 1999 r. oraz w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. Spośród głównych wyzwań w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski warto wymienić: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, poszanowanie praw człowieka i obywatela, tworzenie niezakłóconych warunków

do cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju kraju, wzrost dobrobytu jego obywateli oraz ochrona dziedzictwa narodowego i tożsamości narodowej[2].

Wychodząc naprzeciw wyzwaniom praktyki, rozprawa w oparciu o doświadczenia historyczne Polski i innych państw, formułuje propozycje rozwiązań organizacyjnych w zakresie:

– powszechnego zaangażowania społeczeństwa w działania na rzecz bezpieczeństwa,

– współpracy administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego z organizacjami pozarządowymi,

– współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi,

– współdziałania organizacji pozarządowych z wojskiem i na rzecz wojska,

– wykorzystania organizacji pozarządowych w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny,

– praktycznego wskazania dziedzin i zadań, które mogą wykonywać organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym,

– aktywności organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej,

– zmian w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych na szczeblu lokalnym i krajowym,

– promowania i popularyzowania działań organizacji pozarządowych wśród elit i społeczeństwa.

Przedstawione w niniejszej rozprawie wyniki badań teoretycznych i empirycznych nad włączeniem organizacji pozarządowych w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego, stanowią zaledwie początek drogi poznawczej, którą celowe jest dalej kontynuować. Nieodzowne jest podjęcie dalszych badań, stanowiących podstawę dla działalności praktycznej, szczególnie w obszarach edukacji dla bezpieczeństwa, zwłaszcza elit państwowych, dziennikarzy i przedstawicieli świata mediów, środowisk opiniotwórczych i społeczeństwa, ponieważ to one w dużej mierze decydują o postrzeganiu i nadawaniu odpowiedniej rangi sprawom obronnym.

Główne kierunki działań, jakie warto podjąć w celu powszechnego włączenia podmiotów pozarządowych w proces tworzenia bezpieczeństwa, można ująć następująco:

– tworzenie warunków prawnych, pozwalających na włączenie organizacji pozarządowych w system ochrony i obrony narodowej Polski, (dotyczy to zwłaszcza zmiany ustawy o powszechnym obowiązku obrony):

---

[2] Por. A.D. Rotfeld, *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP w nowych warunkach międzynarodowych. nowe wyzwania, nowe zadania*, ZN AON, Warszawa 2003, nr 4, s. 8.

– edukacja elit państwowych, jako menedżerów bezpieczeństwa narodowego, którzy będą pobudzali i kreowali aktywność obywateli na rzecz bezpieczeństwa;

– zaangażowanie organizacji rządowych w celu:

- pobudzania inicjatyw obywatelskich,
- inspirowania tworzenia organizacji pozarządowych,
- wsparcia organizacyjno-finansowego organizacji pozarządowych,
- wskazywania obszarów największej aktywności organizacji pozarządowych,
- kontrolowania działalności organizacji pozarządowych,
- popularyzację tradycji samoorganizowania się społeczeństwa, nawiązywanie do doświadczeń historycznych narodu polskiego;

– przygotowanie liderów społecznych, działających zwłaszcza na najniższych szczeblach organizacji państwa, posiadających umiejętność tworzenia struktur pozarządowych, organizowania kierowania lokalnymi społecznościami w sytuacjach kryzysowych;

– angażowanie mediów do mobilizacji, uświadamiania i pogłębiania wiedzy o możliwościach i potrzebach włączania podmiotów społecznych w działania na rzecz bezpieczeństwa;

– przygotowanie infrastruktury pozarządowej przez tworzenie gęstej siatki organizacji pozarządowych, pokrywającej regularnie obszar całego kraju;

– zachęcanie i wspieranie inicjatyw polskich organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej, zwłaszcza misji humanitarnych i pokojowych;

– doskonalenie współpracy między rządowymi i samorządowymi a pozarządowymi podmiotami w zakresie tworzenia bezpieczeństwa narodowego;

– wykorzystanie nowoczesnych środków i zdobyczy technicznych do popularyzowania wiedzy, idei i świadomości organizowania się na rzecz bezpieczeństwa.

Zaproponowane kierunki działań nie wymagają żadnych nadzwyczajnych zmian prawnych, organizacyjnych i finansowych. Najważniejsza jest zmiana podejścia do postrzegania roli organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie narodowym Polski, z pozycji biernych uczestników do aktywnych podmiotów, którym warto powierzyć realizację pewnych misji i zadań.

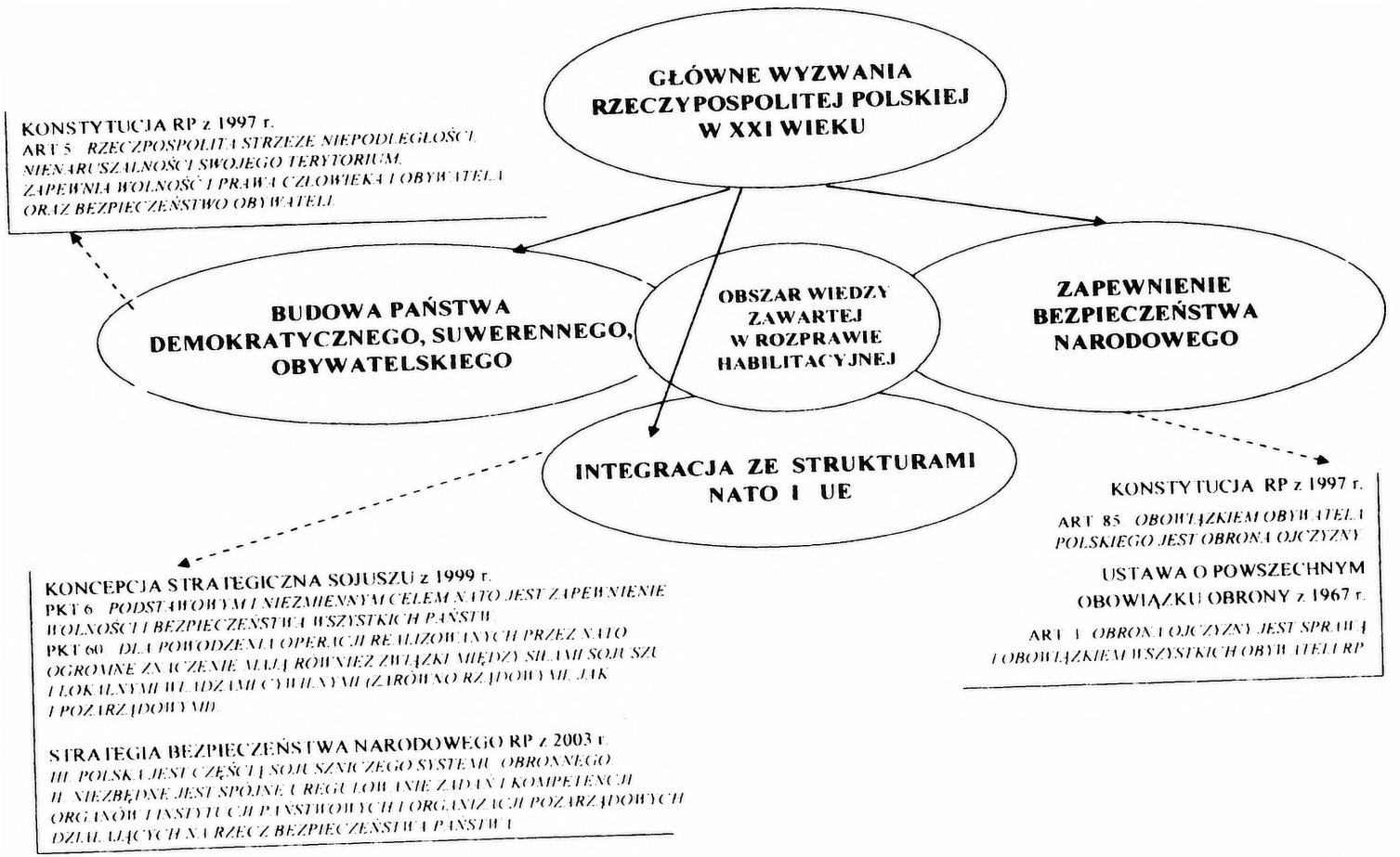
Pozostaje mi żywić nadzieję, iż niniejsza rozprawa będzie inspiracją dla kolejnych osób podejmujących wyzwanie wzbogacenia wiedzy o bezpieczeństwie i jego pozarządowej formie organizacji, tak potrzebnej w praktyce tworzenia bezpieczeństwa narodowego Polski i obrony wspólnej NATO.

WYKAZ ZAŁĄCZNIKÓW

1. Cele narodowe Polski a obszar rozprawy habilitacyjnej.
2. Kwestionariusz ankiety.
3. Wywiady eksperckie.
4. Umiejscowienie obszaru wiedzy o działalności organizacji pozarządowych w bezpieczeństwie pośród innych dziedzin wiedzy.
5. Piramida potrzeb według A. Maslowa.
6. Organizacje pozarządowe w strukturze demokratycznego państwa.
7. Miejsce organizacji pozarządowych w organizacji państwa.
8. Diagram hipotetycznego współudziału rządowych i pozarządowych podmiotów w bezpieczeństwie narodowym.
9. Organizacje pozarządowe w III RP. Podstawowe dane za rok 2004.
10. Mapa liczebności zarejestrowanych organizacji pozarządowych w poszczególnych województwach w Polsce.
11. Charakterystyka wybranych organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa narodowego w Polsce.
12. Udział ilościowy organizacji pozarządowych na poszczególnych poziomach zarządzania w państwie.
13. Aktywność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Załącznik 1.

CELE NARODOWE POLSKI A OBSZAR ROZPRAWY HABILITACYJNEJ



Opracowanie własne

KWESTIONARIUSZ ANKIETY Załącznik 2.

Szanowni Państwo!

W ramach pracy naukowo-badawczej prowadzonej na Akademii Obrony Narodowej w Warszawie prowadzę badania na temat: *„Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym Polski."*

Celem niniejszych badań jest opracowanie założeń teoretycznych i organizacyjnych włączenia organizacji pozarządowych w tworzenie bezpieczeństwa narodowego Polski, jako największej szansy powszechnego zaangażowania obywateli w działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, narodowego i międzynarodowego, z uwzględnieniem wyzwań i zagrożeń XXI wieku. W związku z powyższym zwracam się do Państwa z uprzejmą prośbą o udział w badaniach, które posłużą do analiz naukowych. Za szczerość, współpracę i rzetelne odpowiedzi serdecznie dziękuję.

Autorka

1. Czy zgadza się Pani/Pan z twierdzeniem, iż charakter i skala współczesnych wyzwań i zagrożeń wymagają coraz większego angażowania obywateli w proces tworzenia bezpieczeństwa narodowego?

1. Zdecydowanie tak
2. Raczej tak
3. Raczej nie
4. Zdecydowanie nie
5. Trudno mi powiedzieć.

2. W jakich kategoriach oceni Pani/Pan cechy polskich organizacji pozarządowych i jakie to cechy?

1. Pozytywnych
2. Negatywnych

Jakie to cechy:.....

3. Czy uważa Pani/Pan, iż działalność organizacji pozarządowych jest dostatecznie nagłaśniana i popularyzowana w Polsce?

1. Tak
2. Raczej tak
3. Raczej nie
4. Nie
5. Trudno powiedzieć

4. W jakim stopniu organizacje pozarządowe mogą działać w wybranych dziedzinach bezpieczeństwa?

Proszę zastosować skalę od 1 do 5, gdzie 1 oznacza minimum, a 5 maksimum

- ochrona ludności, mienia i środowiska .....
- bezpieczeństwo i porządek publiczny .....
- pomoc społeczna i przeciwdziałanie patologiom społecznym .....
- kontrola działań administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa .....
- obrona powszechna przed agresją militarną i terroryzmem .....
- inne.....

5. Czy udział społeczeństwa w organizacjach pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa może być współczesną formą realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny?

1. Tak
2. Nie
3. Nie mam zdania

Uzasadnij.....

6. W jakim stopniu organizacje pozarządowe mogą pełnić misje w bezpieczeństwie demokratycznego państwa ?

Proszę zastosować skalę od 1 do 5, gdzie 1 oznacza minimum, a 5 maksimum

- mobilizować i pobudzać aktywność społeczną do działań na rzecz bezpieczeństwa .....
- podejmować bezpośrednio działania na rzecz bezpieczeństwa .....
- wzmacniać powszechną samoorganizację ludności w sytuacjach zagrożeń .....
- wspierać i kontrolować rządowe i samorządowe działania na rzecz bezpieczeństwa .....
- wspierać siły zbrojne i inne służby w działaniach na rzecz bezpieczeństwa .....
- inne.....

7. Jakie powinny być relacje między podmiotami rządowymi i samorządowymi a organizacjami pozarządowymi ?

- współdziałania
- współpracy
- rywalizacji
- współzawodnictwa
- inne, jakie.....

8. Jak organizacje pozarządowe mogą wspierać Siły Zbrojne w realizacji zadań obronnych?

A. W czasie pokoju.....

B. W okresie kryzysu.....

C. W okresie wojny.....

METRYCZKA

[M1] Wykształcenie:

[M2] Stanowisko pracy:

[M3] Staż pracy na obecnym stanowisku:

[M4] Województwo:

Ankietę przeprowadzono w dniach 8–24 czerwca 2005 r.

Załącznik 3.

WYWIADY EKSPERCKIE

Wywiad nr 1 przeprowadzony 23 maja 2005.

Stanowisko: szef oddziału komunikacji społecznej Departamentu Wychowania i Promocji Obronności Ministerstwa Obrony Narodowej.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Uważam że taka potrzeba istniej. Organizacje pozarządowe są integralną częścią społeczeństwa i mają tę przewagę nad nim, że są zorganizowane według najlepszej zasady, czyli dobrowolnego uczestnictwa. Zasadę tę można ująć krótko – pracują, ale pracę traktują jako hobby, pasję.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Dziedziny te dla organizacji obronnych są określone w wytycznych podsekretarza stanu do spraw społecznych, które każdego roku są dostosowywane do aktualnych potrzeb resortu. Równocześnie pragnę zaznaczyć, iż nie należy układać żadnej hierarchii ważności tych dziedzin. Dla każdego ministra będą one wynikały z jego zakresu kompetencji.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

Cenię niezmiernie te organizacje pozarządowe, które swoją działalność prowadzą w środowiskach, w których mieszkają. Zatem na poziomie lokalnym występuje rzeczywista współpraca, która owocuje rzetelnie realizowanymi zadaniami. Im wyższy szczeble, tym bardziej organizacje pozarządowe spełniają rolę porządkującą i administracyjną. Działalność taką prowadzą najczęściej zarządy główne, które koordynują wykonywanie zadań przez oddziały terenowe.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Relacją najbardziej pożądaną jest oczywiście partnerstwo, ale rozumiane jako współdziałanie, a nie tylko bilansowanie wpływów i wydatków. Organizacje pozarządowe mogą ponadto kontrolować administrację publiczną, skupiając np. ekspertów, którzy będą merytorycznie sprawdzać jakość realizowanych przez administrację zadań.

Wywiad nr 2 przeprowadzony 8 czerwca 2005 r.

Stanowisko: starosta powiatu węgorzewskiego.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Potrzeba taka niewątpliwie istnieje, począwszy od włączenia pojedynczej osoby po wszystkie organizacje pozarządowe jakie działają w danym terenie. Takie atrybuty organizacji jak liczba członków, zorganizowanie, utarty schemat działania sprawiają, że mogą być wykorzystywane w likwidacji zagrożeń militarnych i niemilitarnych.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Dziedziny te zależą od specjalizacji danej organizacji. Niektóre z nich, np. WOPR, GOPR są wyspecjalizowane i już z góry wiadomo, w jakich dziedzinach bezpieczeństwa mogą być efektywnie wykorzystane. Ale istnieją tysiące organizacji, które powinny brać udział np. w kształtowania nastrojów społecznych, w informowaniu społeczeństwa o działaniach podejmowanych w ich środowiskach zamieszkania. Dla każdej z nich znajdzie się dziedzina, do której mogą zostać włączone. Oczywiście za wyjątkiem tych, które prowadzą działalność wrogą, z tymi podmiotami należy postępować bardzo ostrożnie, aby jeszcze bardziej nie podsycać ich niezadowolenia.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

W zależności od struktury organizacyjnej danej organizacji, tam powinna być zaangażowana. Organizacje o strukturze jednoszczeblowej na poziomie lokalnym, natomiast organizacje posiadające rozbudowaną strukturę na wszystkich poziomach zarządzania państwem.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Moje doświadczenia, a wyrosłem w Centrum Aktywności Społecznej wskazują, że najlepszą formą jest współpraca z władzami rządowymi i samorządowymi oraz z innymi podmiotami społecznymi. Rozproszenie organizacji pozarządowych, jakie obecnie można obserwować w terenie, nie jest korzystne dla działalności społecznej, ponieważ wiele organizacji jest małych i samo nie może realizować naprawdę poważnych i odpowiedzialnych zadań

Wywiad nr 3 przeprowadzony 24 czerwca 2005 r.

Stanowisko: zastępca dowódcy brygady obrony terytorialnej.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Bezwzględnie tak, co wynika między innymi ze specyfiki działania jednostek OT oraz potrzebie współdziałania ze społeczeństwem, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi. Zresztą moja wiedza o organizacjach pozarządowych wynika właśnie z rzeczywistej współpracy jaka odbywa się pomiędzy wojskiem a stowarzyszeniami i fundacjami.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Do najważniejszych dziedzin zaliczyłbym przede wszystkim usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pomoc w dystrybucji żywności, wody, leków, a w czasie pokoju oczywiście prowadzenie działalności edukacyjnej i szkoleniowej wśród społeczeństwa.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

Zaangażowanie organizacji pozarządowych wskazane byłoby najbardziej na poziomie lokalnym i wojewódzkim, ponieważ tam jest największe zapotrzebowanie na ich działalność.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Relacje powinny być jak najbardziej partnerskie, dzięki temu uniknie się hierarchii nadrzędnej i podrzędnej. Partnerstwo doskonale widać na przykładzie współpracy wojsk OT z organizacjami pozarządowymi. Pragnę zaznaczyć, że wojska obrony terytorialnej są najbardziej predysponowane do współpracy z organizacjami pozarządowymi, ponieważ łączy je wiele cech wspólnych, m.in. działanie w tym samym środowisku.

Wywiad nr 4 przeprowadzony 17 czerwca 2005 r.

Stanowisko: zastępca szefa szefostwa obrony terytorialnej w Generalnym Zarządzie Wsparcia Sztabu Generalnego.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Zdecydowanie uważam że organizacje pozarządowe powinny zostać włączone w tworzenie bezpieczeństwa narodowego, ponieważ siły zbrojne, które ciągle podlegają redukcji, same bez wsparcia ze strony społeczeństwa, nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa. To właśnie żołnierze rezerwy wyszkoleni w organizacjach pozarządowych mogą zastępować wąsko wyspecjalizowaną kadrę żołnierzy zawodowych.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Wskazane jest aby szeroko zaangażować podmioty społeczne, począwszy od działalności szkoleniowej, wychowawczej, patriotycznej i obywatelskiej, po przygotowanie do wykonywania skomplikowanych zadań na sprzęcie nowej generacji.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

Warto organizacje pozarządowe angażować się na wszystkich poziomach. Szczebel centralny powinien opracowywać strategię wykorzystania organizacji pozarządowych, a stowarzyszenia lokalne wcielać ją w życie. Patrząc z perspektywy wojska, jeżeli powstanie Dowództwo Wsparcia Krajowego, to od szczebla Sztabu Generalnego, przez okręgi wojskowe, wojewódzkie sztaby wojskowe do wojskowych komend uzupełnień powinna zostać nawiązana współpraca. Wymaga to jednak opracowania całościowej koncepcji współpracy wojska z organizacjami pozarządowymi.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Jaki już powiedziałem, przede wszystkim zasada współpracy. Lokalni liderzy społeczni mają wiele pomysłów, jak można realizować powszechny obowiązek obrony Ojczyzny, dlatego wojsko powinno zainteresować się nimi. Natomiast ramy współpracy muszą wyznaczyć organy państwowe.

Wywiad 5 przeprowadzony 6 lipca 2005 r.

Stanowisko: profesor AON, ekspert do spraw strategii wojskowej.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Ze strategicznego punktu widzenia organizacje pozarządowe stanowią szansę w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego. Są najcenniejszym środkiem jakim dysponuje państwo, ponieważ gromadzą potencjał ogółu społeczeństwa. Tylko powszechna obrona narodowa jest właściwą strategią zapewnienia trwałego bezpieczeństwa narodowego, biorąc pod uwagę geostrategiczne położenie Polski.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Generalnie organizacje pozarządowe uczestniczyć powinny we wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym uwzględnieniem takich obszarów, jak: wychowanie patriotyczno-obronne, szkolenie paramilitarne, powszechne ratownictwo, wsparcie cywilne dla wojska.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

Z uwagi na rangę i znaczenie organizacji pozarządowych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego, powinny zostać włączone na wszystkich szczeblach funkcjonowania państwa. Największe potrzeby w zakresie bezpieczeństwa istnieją na szczeblu terytorialnym, dlatego tu konieczna i niezbędna jest samoorganizacja na rzecz bezpieczeństwa. Z kolei na wyższych szczeblach zarządzania, administracja rządowa sama nie jest w stanie zapobiegać wyzwaniom i zagrożeniom współczesności.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Rządowe i pozarządowe formy organizacji bezpieczeństwa narodowego są dwoma niezależnymi komponentami, wzajemnie się uzupełniają i stanowią całość organizacyjną. To współpartnerstwo powinno polegać na współpracy, stosowanie do kompetencji i możliwości. Instytucje rządowe powinny inspirować tworzenie nowych stowarzyszeń oraz wspierać istniejące, te zaś wspierać funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej.

Wywiad 6 przeprowadzony 4 lipca 2005 r.

Stanowisko: profesor AON, ekspert do spraw obrony narodowej.

Pytanie 1: *Czy uważa Pan, że istnieje strategiczna potrzeba włączenia potencjału organizacji pozarządowych w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego i dlaczego?*

Włączenie organizacji pozarządowych jest nieodzowne, ponieważ istnieje nisza w zadaniach realizowanych przez administrację rządową i samorządową. Również służby, inspekcje i straże same nie są w stanie zapewnić bezpieczeństwa we wszystkich jego aspektach. Ponadto udział społeczeństwa jest jednym z wymogów demokracji, obywatele czują się wtedy rzeczywistymi twórcami swego państwa.

Pytanie 2: *W jakie dziedziny bezpieczeństwa warto organizacje pozarządowe włączyć?*

Doświadczenia zagraniczne i polskie wskazują, iż celowe jest włączenie organizacji pozarządowych w takie dziedziny, jak: ochrona ludności, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, realizacji powszechnego obowiązku obrony Ojczyzny.

Pytanie 3: *Na którym poziomie zarządzania państwem (centralnym, wojewódzkim, lokalnym) organizacje pozarządowe mogą być najbardziej użyteczne?*

Organizacje pozarządowe są przydatne na wszystkich szczeblach zarządzania państwem. Istniej przecież grupa zadań, które realizowane są na szczeblu lokalnym, np. zapewnienie życia i zdrowia ludzi, ochrona środowiska, przestrzeganie norm społecznych. Ale równocześnie istnieją zadania, które muszą być rozstrzygane na poziomie centralnym, np. ochrona praw i wolności człowieka i obywatela, ochrona praw konsumenta, ochrona porządku konstytucyjnego.

Pytanie 4: *Jakie relacje powinny łączyć organizacje pozarządowe z administracją rządową i samorządową?*

Jak najbardziej partnerskie, to znaczy równości podmiotów. Administracja publiczna powinna wspomagać organizacje pozarządowe oraz zabiegać o wsparcie ze strony partnerów społecznych.

Załącznik 4.

UMIEJSCOWIENIE OBSZARU WIEDZY O DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W BEZPIECZEŃSTWIE POŚRÓD INNYCH DZIEDZIN NAUKI

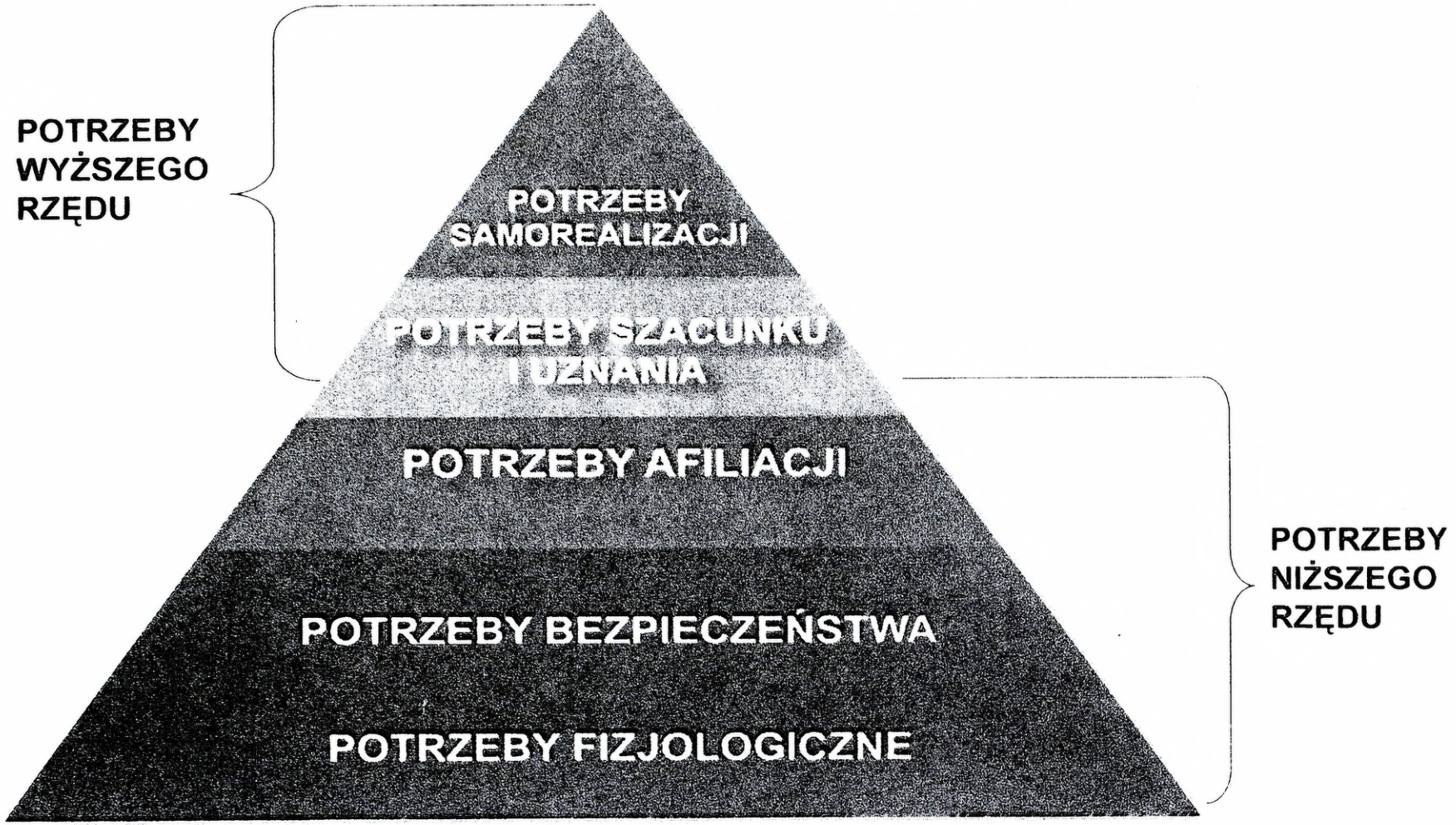


NAUKA O BEZPIECZEŃSTWIE JEST POSTULOWANĄ DZEDZINĄ NAUKI.
Zob. R. KULCZYCKI, *BEZPIECZEŃSTWO DZIEDZINĄ NAUKI ORAZ KIERUNKIEM STUDIÓW W AON*, BIULETYN AON 2003, nr 5 (17), s. 3.

Opracowanie własne

HIERARCHIA POTRZEB WG A. MASLOWA

Załącznik 5

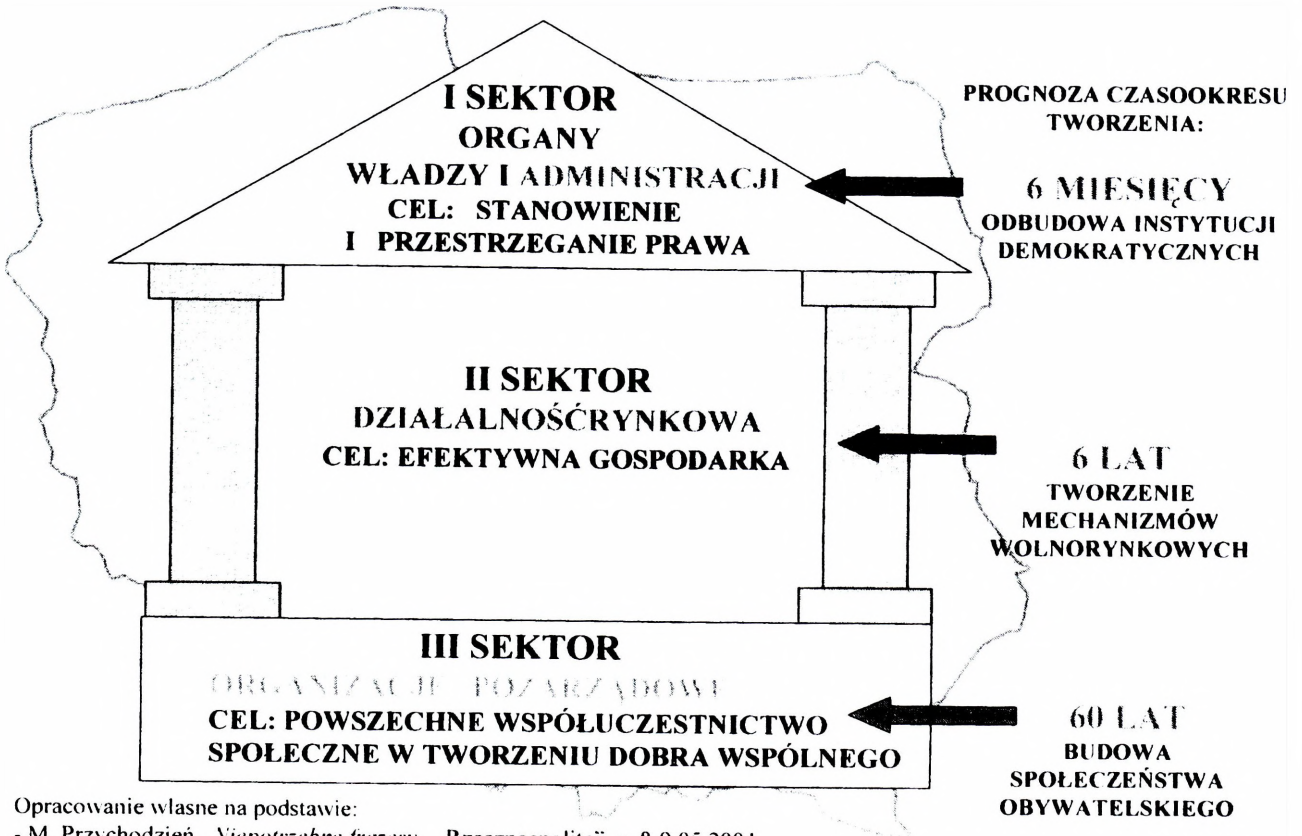


TRUDNO JEST MYŚLEĆ O POTRZEBACH WYŻSZEGO RZĘDU, JEŻELI NIE SĄ ZASPOKOJONE POTRZEBY PODSTAWOWE, ZWŁASZCZA POTRZEBA BEZPIECZENSTWA

Opracowanie własne

Załącznik 6.

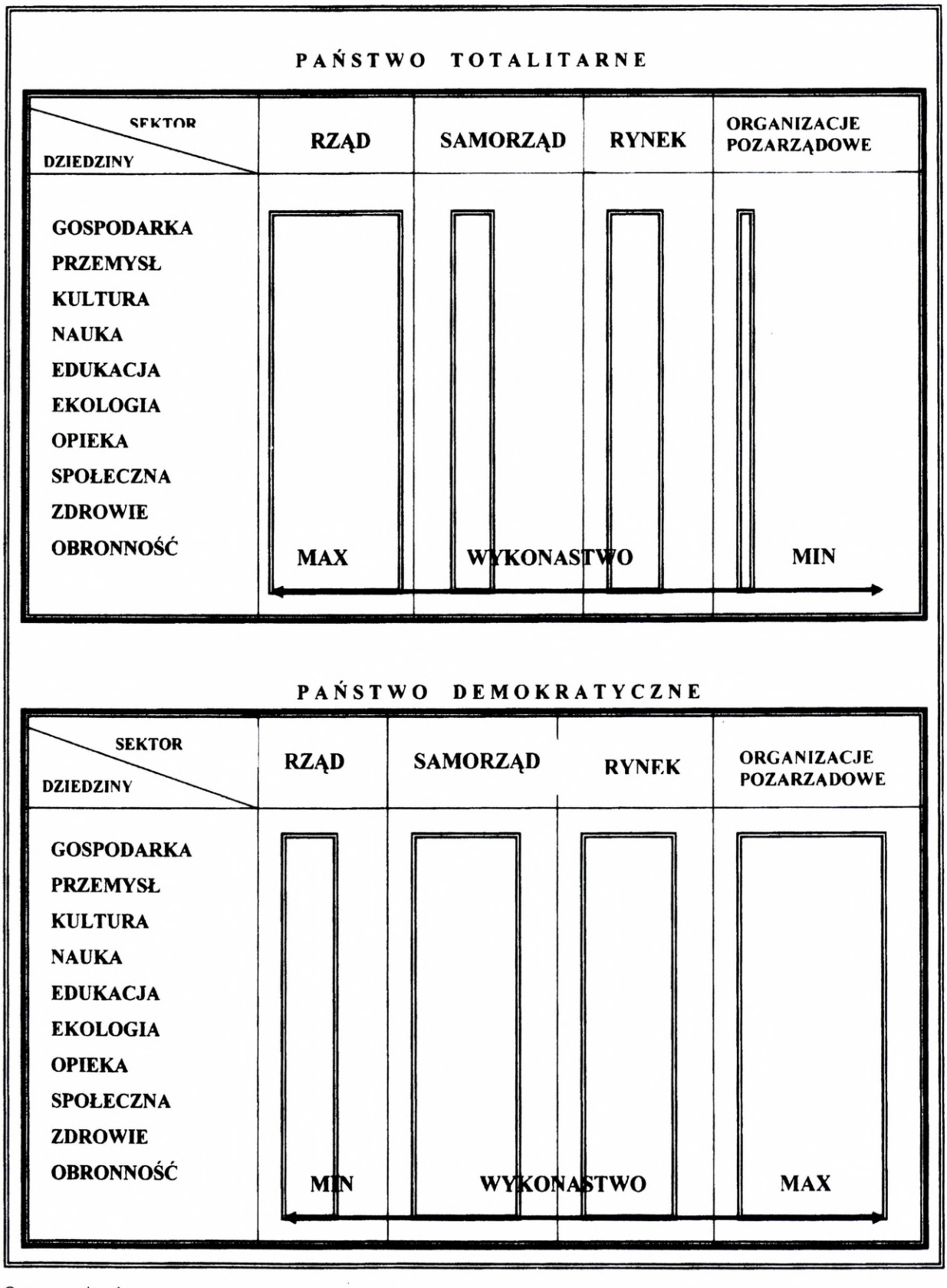
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W STRUKTURZE DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA



Opracowanie własne na podstawie:
- M. Przychodzień, *Niepotrzebne frazesy*, „Rzeczpospolita" z 8-9.05.2004
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 249.
- E. Leś, *Organizacje Obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*, Waszyngton 1994, s. 13.

Opracowanie własne

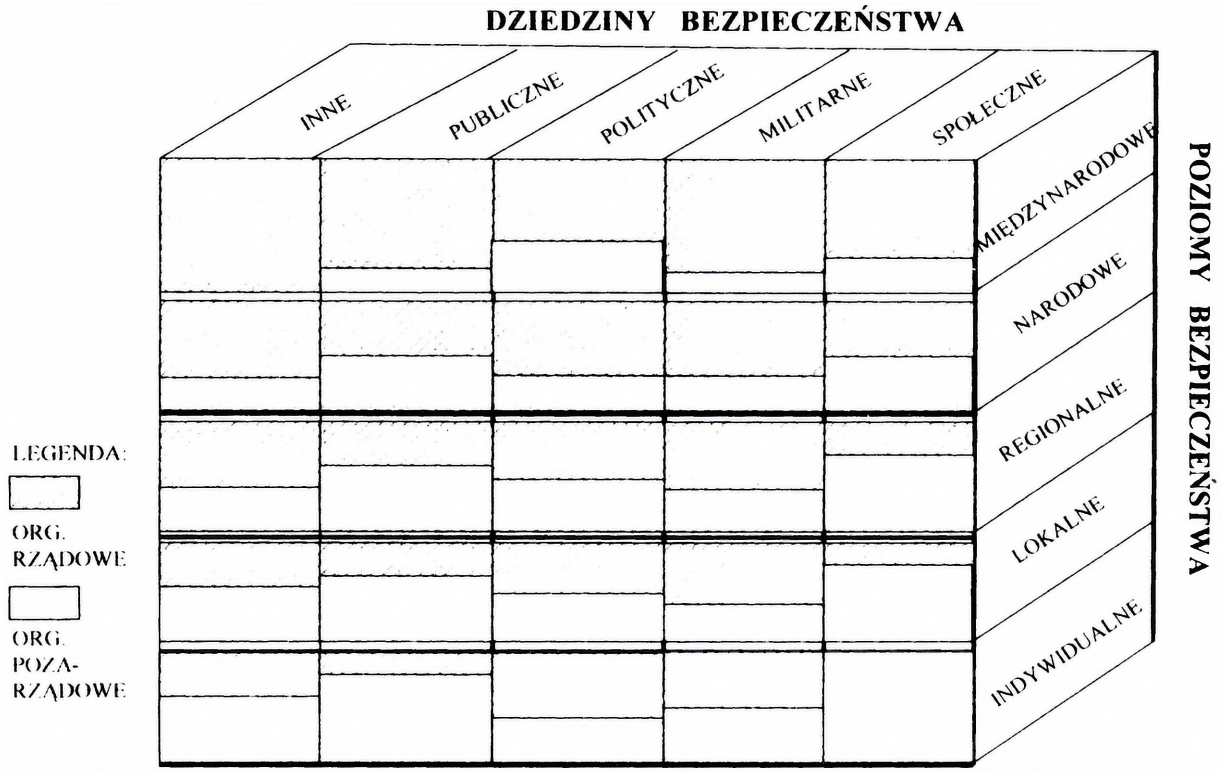
MIEJCE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ORGANIZACJI PAŃSTWA



Opracowanie własne

Załącznik 8.

DIAGRAM HIPOTETYCZNEGO WSPÓŁUDZIAŁU RZĄDOWYCH I POZARZĄDOWYCH PODMIOTÓW W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM



Opracowanie własne

Załącznik 9.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W III RP

PODSTAWOWE DANE ZA ROK 2004

RODZAJ ORGANIZACJI	LICZBA
STOWARZYSZENIA	36.791
FUNDACJE	5.068
OCHOTNICZE STRAŻE POŻARNE	12.468
ORGANIZACJE SPOŁECZNE	6.655
KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE	14.832
ZWIĄZKI ZAWODOWE	15.704
ORGANIZACJE SAMORZĄDU GOSPODARCZEGO I ZAWODOWEGO	4.987
ZWIĄZKI PRACODAWCÓW, ZWIĄZKI ZAWODOWE	15.900
PATRIE POLITYCZNE	397
INNE	108

RAZEM: 96.000 ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

ZAREJESTROWANYCH W REJESTRZE REGON GUS;

OGÓLNA LICZBA CZŁONKÓW: 5,3 MLN DOROSŁYCH POLAKÓW

+ 1,5 MLN WOLONTARIUSZY

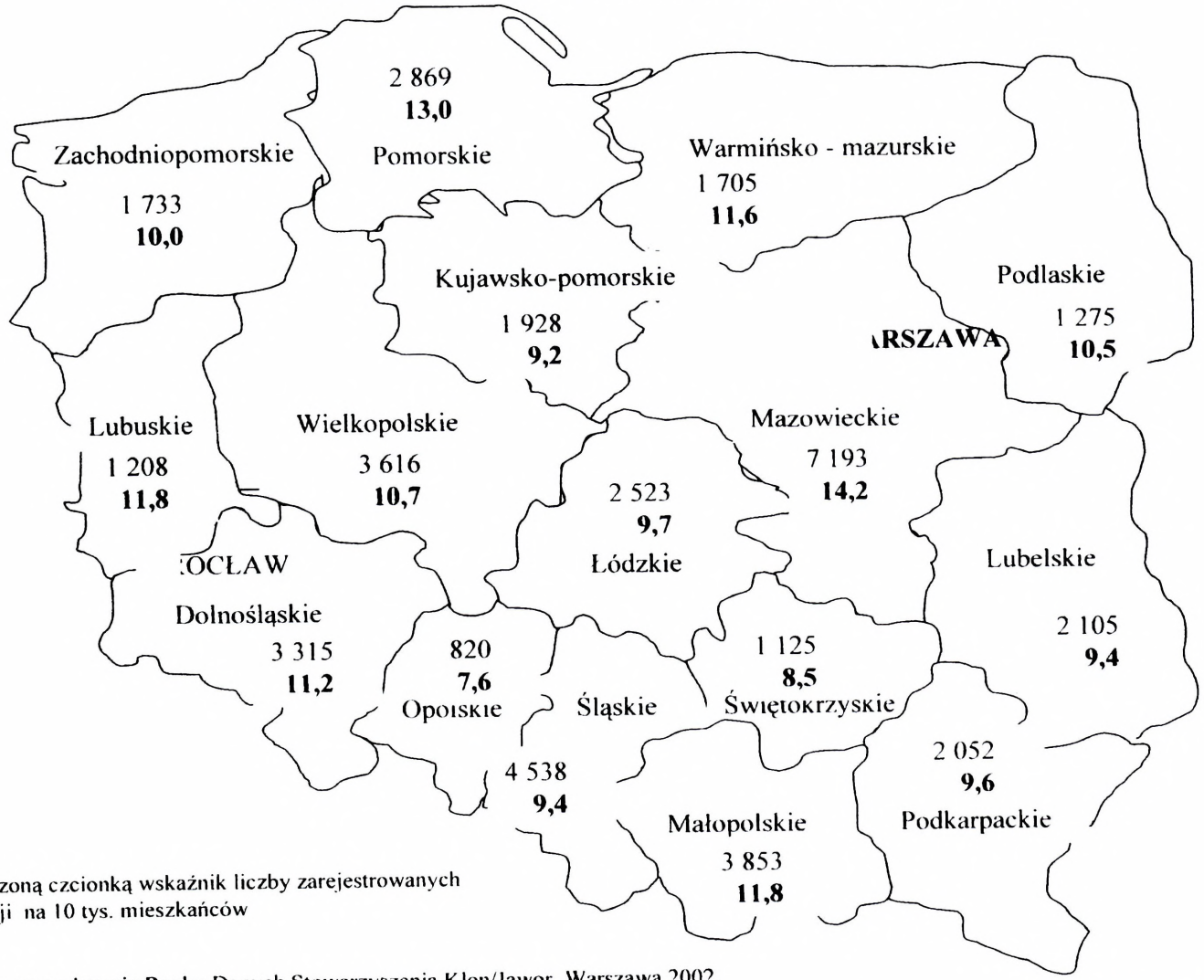
CO CZWARTY POLAK (24%) DEKLARUJE, ŻE POŚWIĘCA SWÓJ CZAS NA DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNĄ

Opracowanie własne na odstawie: Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002, Klon/Jawor, www.badania.ngo.pl

Opracowanie własne

Załącznik 10.

MAPA LICZEBNOŚCI ZAREJESTROWANYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH W POLSCE*



*Wytłuszczoną czcionką wskaźnik liczby zarejestrowanych organizacji na 10 tys. mieszkańców

Opracowano na podstawie Banku Danych Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2002.

Załącznik 11.

CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI

Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP (ZOSP RP) od ponad 80 lat wspiera Państwową Straż Pożarną w działaniach na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami należącymi do zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony środowiska.

Ochotnicze Straże Pożarne działające na terenie całego kraju wykonują zadania jednostek ochrony przeciwpożarowej, a w szczególności gaszenie pożarów, ratownictwo techniczne, w głównej mierze na drogach, ewakuację poszkodowanych lub zagrożonych ludzi oraz zwierząt i mienia. Strażacy–ochotnicy prowadzą również oznakowanie i zabezpieczenie miejsca prowadzenia działań ratowniczych, ogólne zabezpieczenie miejsc przy zdarzeniach z udziałem substancji niebezpiecznych, działania ratownicze na obszarach wodnych, w tym podczas powodzi oraz współpracują z podmiotami zabezpieczającymi lub wspomagającymi działania ratownicze. Siły jednostek OSP są pomocne również podczas usuwania skutków zdarzeń oraz udzielania pomocy socjalnej poszkodowanym.

Do zadań prewencyjnych należy informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z innymi instytucjami i stowarzyszeniami.

Część OSP jest integralną częścią Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, obecnie w tym systemie działa 3 109 jednostek o najlepszym wyposażeniu i stanie wyszkolenia.

Od roku 1999 straże ochotnicze rozpoczęły prowadzenie kursów z zakresu ratownictwa medycznego, co ma niebagatelne znaczenie szczególnie w obszarze wiejskim, w którym statystyki wypadków są bardzo wysokie, a czas przybycia wykwalifikowanych służb medycznych sięga często 45 minut.

ZOSP RP współtworzy i opiniuje akty normatywne dotyczące ochrony przeciwpożarowej, rozwija i upowszechnia działalność kulturalną, jest inicjatorem szeregu imprez z zakresu sportów pożarniczych. Jest również organizatorem pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży.

Obecnie ZOSP RP zrzesza 19 tys. jednostek OSP, do których należy około 700 tys. strażaków-ochotników. W jego dyspozycji jest 18 tys. strażnic, około 1000 izb tradycji, 777 orkiestr dętych oraz 614 drużyn sportowych.

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) jest specjalistycznym stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym . Celem działania WOPR jest organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach. Realizuje je m.in. poprzez:

– organizowanie wodnej służby ratowniczej,

– współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej oraz innymi podmiotami zainteresowanymi bezpieczeństwem i porządkiem na wodach oraz ochroną środowiska wodnego.

– udział w akcjach ratowniczych podczas zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych na wodach,

– programowanie i prowadzenie profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa na wodach i ochrony środowiska wodnego,

– ujawnianie zagrożeń bezpieczeństwa osób pływających i kapiących się,

– występowanie do właściwych podmiotów o usunięcie zagrożeń lub wstrzymanie eksploatacji obiektów oraz urządzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych położonych nad wodą,

– wydawanie ekspertyz i opinii w zakresie bezpieczeństwa wodnego.

Stowarzyszenie zrzesza 60 000 ratowników na terenie całego kraju, od których wyszkolenia zależy powodzenie prowadzonej akcji ratowniczej. Ratownik WOPR nie będąc wykwalifikowanym przedstawicielem służby zdrowia może wykonywać jedynie wstępne zabiegi ratunkowe o charakterze pomocy przedlekarskiej i absolutnie nie może dysponować żadnymi środkami farmakologicznymi. Dlatego od jego umiejętności ratowniczych zależą pierwsze minuty po wyratowaniu ofiary z wody. WOPR współpracuje m.in. z Policją, Polskim Ratownictwem Okrętowym, Polskim Czerwonym Krzyżem, GOPR, TOPR i innymi.

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) jest organizacją ochotniczą działającą na terenie polskich gór. Podstawowym obowiązkiem członków GOPR jest ratowanie zdrowia i życia ludzkiego, wszędzie tam gdzie jest zagrożone, a szczególnie w górach. Zgodnie ze statutem GOPR celem jego działania m.in. jest:

– niesienie pomocy ofiarom wypadków w górach oraz poszukiwanie osób zaginionych w górach,

– zapobieganie i przeciwdziałanie wypadkom górskim i szeroka działalność profilaktyczna.

– ochrona środowiska górskiego.

Cele GOPR realizowane są przez organizowanie i prowadzenie służby ratowniczej, tj. zrzeszenie i szkolenie ratowników górskich, wykonywanie działalności ratowniczej, doskonalenie i rozwijanie ratownictwa górskiego, zapewnienie ratownikom górskim właściwych warunków pełnienia służby, współpracę z instytucjami i organizacjami zajmującymi się ratownictwem w kraju i za granicą, itd. GOPR prowadzi również działalność zapobiegawczą, tj. kontrolowanie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, udzielanie informacji o aktualnych warunkach w górach, współpracę z organami administracji publicznej oraz innymi podmiotami, zainteresowanymi poprawą bezpieczeństwa w górach.

GOPR zrzesza siedem stacji centralnych: beskidzką, bieszczadzką, karkonoską, krynicką, podhalańską, wałbrzysko-kłodzką i jurajską oraz 18 stacji ratunkowych. Dysponuje nowoczesną bazą środków transportowych, m.in. samochodami terenowymi, skuterami śnieżnymi, wszędołazami, itd. Zrzesza około 1200 ratowników–ochotników, z których 60 zatrudnionych jest zawodowo w celu utrzymania ciągłości służby i gotowości alarmowej. Bilans prowadzonej działalności ratowniczej w roku 2002 to 1762 interwencji, 808 akcji ratowniczych, 147 wieloosobowych wypraw ratunkowych i 1106 uratowanych osób oraz 11 wypadków śmiertelnych[1]. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe ściśle współpracuje ze swoim odpowiednikiem w Tatrach – Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym.

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) jest najstarszą polską organizacją ochotniczą ratującą życie ludzi w górach. Początki jej działalności sięgają roku 1907, natomiast w roku 1909 oficjalnie zatwierdzono statut TOPR, którego celem działania było i jest niesienie pomocy osobom przebywającym w Tatrach. Obecnie w TOPR działa 280 ratowników, z czego 250 jest ochotnikami. Zostają oni wzywani w nagłych, ekstremalnych przypadkach, ponadto mają swoje stałe dyżury w Zakopanem. Pozostali ratownicy (30 osób) są zatrudnieni na stałe (etatowo) w stowarzyszeniu, pobierając za swoją pracę wynagrodzenie.

Polski Czerwony Krzyż (PCK) to organizacją pozarządową, której celem działania jest zapobieganie cierpieniom ludzkim i łagodzenie ich skutków we wszystkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu podstawowych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego. W programie działania PCK na lata 2002-2010 jednym z przyjętych celi strategicznych jest „pomoc w ratowaniu życia i mienia w przypadku klęski i katastrof, przygotowanie

[1] Dane ze strony internetowej www.gopr.onet.pl

do działania w przypadku klęsk". Cel ten realizowany jest przez udział PCK w kształtującym się państwowym systemie ratownictwa poprzez:

– wypracowanie modelu uczestnictwa w systemie,

– współpraca z państwowym systemem ratowniczym,

– przygotowanie grup drugiej fazy pomocy humanitarnej ofiarom klęsk i katastrof,

– prowadzenie różnego rodzaju szkoleń na kilku szczeblach,

– budowa systemu działania grup ratownictwa PCK.

Kolejnym zadaniem PCK w ramach omawianego celu strategicznego jest edukacja na temat bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom. Cel ten realizowany jest przez:

– występowanie z inicjatywą ustawodawczą,

– programy edukacyjne dla dzieci na wszystkich etapach edukacji,

– szkolenia nie tylko z zakresu pierwszej pomocy, ale także zapobieganiu i reagowaniu na zagrożenia biologiczne i przemysłowe,

– programy współpracy z innymi uczestnikami na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,

– rozwijanie działalności „Centrów Pierwszej Pomocy",

– kontynuacja corocznych Mistrzostw Pierwszej Pomocy[2].

Działacze PCK oczekują, iż przez prowadzenie powyższych działań nastąpi poprawa przygotowania społeczeństwa na wypadek klęsk i katastrof, wzrost skuteczności reagowania na wypadek klęsk i katastrof, wzmocnienie struktur ratowniczych, a także wzrost poziomu wiedzy na tematy bezpiecznych zachowań oraz zapobiegania klęskom i katastrofom wśród ludności oraz postrzeganie PCK jako lidera tego typu działań.

Działalność Polskiego Czerwonego Krzyża w zakresie pomocy społecznej sprowadza się do:

– działalności opiekuńczej i udzielania pomocy potrzebującym,

– propagowania honorowego krwiodawstwa i pozyskiwanie krwiodawców,

– szerzenie oświaty zdrowotnej (w tym profilaktyka AIDS),

– szkolenie ludności w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej,

– prowadzenie Biura Informacji i Poszukiwań, które ewidencjonuje straty wojenne w ludziach i zajmuje się poszukiwaniem zaginionych,

[2] Dane ze strony internetowej www.pck.pl.

– upowszechnianie ideałów Czerwonego Krzyża, jego podstawowych zasad i międzynarodowego prawa humanitarnego.

PCK liczy w Polsce prawie 5 mln członków, wraz z 73 stowarzyszeniami z innych państw należy do Ligi Stowarzyszeń Czerwonych Krzyży. Należą do niej również Czerwone Półksiężyce (w krajach muzułmańskich) oraz stowarzyszenie Czerwonego Lwa i Słońca w Iranie.

Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP) jest stowarzyszeniem skupiającym około 250 000 dziewcząt i chłopców oraz instruktorów. Działa na terenie całego kraju, realizując m.in. zadania na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, w tym ratownictwa. Naczelnik ZHP zawarł szereg porozumień z komendantami Policji, Państwowej Straży Pożarnej, szefem OC, prezesem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i in. w celu wspólnej realizacji zadań na rzecz ochrony ludności.

Specyficznym testem sprawności organizacyjnej, jak też efektywności prowadzonych działań był masowy udział harcerzy, jednostek harcerskich i harcerskich komend w akcjach ratowniczych i humanitarnych podczas letniej powodzi w 1997 r. Do najbardziej spektakularnych sukcesów z tego okresu należą takie działania jak zapewnienie łączności i wsparcie techniczne służb ratowniczych w zalanym Opolu, przeprowadzone ewakuacje i zabezpieczenia w woj. jeleniogórskim oraz dostarczanie żywności, wody i lekarstw odciętym przez powódź mieszkańcom Wrocławia.

Z kolei w roku 2001 powołana została Harcerska Służba Powodzianom, której celem było niesienie pomocy w usuwaniu skutków powodzi w województwach pomorskim, świętokrzyskim, małopolskim i podkarpackim. Harcerze działali zarówno na terenach zniszczonych miejscowości, jak i pomagali bezpośrednio poszkodowanym rodzinom, instytucjom charytatywnym (m.in. PCK, Caritas, Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej) w zbiórce, segregowaniu, konwojowaniu i dystrybucji transportów z pomocą rzeczową oraz opiekowali się dziećmi i młodzieżą z rodzin poszkodowanych przez powódź[3].

W strukturach ZHP działają ponadto Harcerskie Grupy Ratownicze (HGR) oraz Harcerska Szkoła Ratownictwa (HSR). Misją HGR jest ratowanie ludzi w sytuacjach zagrażających ich życiu i zdrowiu, udzielanie im pierwszej pomocy przedmedycznej w sytuacjach, w których pomoc wyspecjalizowanych jednostek państwowych jest niemożliwa lub niewystarczająca. W ramach HGR działają ponadto Grupy Szybkiego Reagowania, które są mobilne 24 godziny na dobę przez cały rok. Natomiast celem działania Harcerskiej Szkoły Ratownic-

[3] Dane ze strony internetowej www.archiwum.zhp.org.pl/powódź/raport/

twa jest propagowanie i unifikacja wiedzy oraz umiejętności harcerzy w zakresie ratownictwa.

Jak bardzo przydatne są umiejętności harcerzy w zakresie ratowania życia ludzi świadczy jeden z licznych przykładów ich czynnego udziału w katastrofie drogowej: „Byliśmy pierwszymi ratownikami na miejscu zdarzenia. Przystąpiliśmy do akcji nie zważając na głosy gapiów: „nie ruszaj", „nie wyciągaj go", „nie dotykaj". Przykro było patrzeć na postawę otaczającej nas „widowni". (...) Oceną dla nas był fakt, że po przyjeździe służb ratowniczych nikt nas nie przegonił z miejsca zdarzenia, a wręcz odwrotnie – proszono nas o pozostanie do końca akcji ratowniczej"[4].

CARITAS jest katolicką organizacją o charakterze dobroczynnym, powołaną w Polsce w latach dwudziestych w celu skoordynowania akcji charytatywnej. CARITAS realizuje inicjatywy dotyczące: systematycznej i metodycznej działalności osób duchownych i świeckich, analizy przyczyn ludzkiej biedy, zakresu jej występowania, programów i środków zmniejszających jej dolegliwość (i prowadzących do jej usunięcia), organizowanie nadzwyczajnych akcji pomocy na rzecz ofiar klęsk żywiołowych, wojny, epidemii.

CARITAS organizuje i prowadzi między innymi:

– jadłodajnie dla ubogich, schroniska dla bezdomnych, świetlice dla dzieci, domy dla samotnych matek,

– domy dla dzieci upośledzonych umysłowo,

– wypoczynek dla dzieci ubogich,

– ośrodki pomocy dla dzieci i rodzin przeżywających kryzys, osób starszych lub chorych,

CARITAS skupia około 500 tys. wolontariuszy niosących bezinteresowną pomoc potrzebującym.

Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta zajmuje się głównie działalnością na rzecz osób bezdomnych oraz niedostosowanych społecznie, a także osób chorych psychicznie, które stanowią 10% mieszkańców schronisk. Dotacje państwowe pokrywają 50% całkowitych kosztów funkcjonowania towarzystwa.

Misją **Polskiej Akcji Humanitarnej** (PAH) jest dostarczanie pomocy ofiarom wojen i kataklizmów za granicą i w Polsce, a także trafiającym do naszego kraju uchodźców. Główne cele działania Polskiej Akcji Humanitarnej to:

---

[4] Dane ze strony internetowej www.zhp.org.pl/hsr/

– udzielanie pomocy humanitarnej w krajach byłej Jugosławii, Czeczenii, Kazachstanie i na Litwie,

– propagowanie w szkołach idei humanitaryzmu i tolerancji w ramach programu „Edukacja Humanitarna",

– prowadzenie Centrum Pomocy Uchodźcom, świadczenie pomocy socjalnej,

– udzielanie informacji prawnych,

– pomoc w załatwianiu formalności w urzędach,

– prowadzenie domu dla bezdomnych,

– organizowanie akcji pomocy w Polsce dla powodzian, dożywianie dzieci, itd.

Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) jest stowarzyszeniem ludzi, którzy chcą nieść pomoc potrzebującym. PKPS posiada fundusze powstałe ze składek członkowskich oraz darów od ludzi, instytucji i zakładów pracy. Oprócz pomocy materialnej, tj. żywności i odzieży, stowarzyszenie świadczy też pomoc domową dla osób niedołężnych, starszych, chorych, którzy bez takiego wsparcia nie mogliby normalnie funkcjonować. Stowarzyszenie aktywnie działa wśród osób, które zostały zwolnione z zakładów karnych, pomaga im oraz ich rodzinom w przystosowaniu się do nowych warunków życia. Z inicjatywy komitetu na dworcach PKP i PKS montowane są tablice informujące o noclegowniach dla bezdomnych, schroniskach, stołówkach i świetlicach, w których można znaleźć pomoc.

Młodzieżowy Ruch na rzecz Przeciwdziałania Narkomani „MONAR" zarejestrowany został w 1981 r. jako pierwsze w Polsce stowarzyszenie działające na rzecz przeciwdziałania narkomanii, pomocy osobom uzależnionym oraz resocjalizacji. W ciągu kilkunastu lat działania MONAR dopracował się całej sieci placówek, które prowadzą kompleksową obsługę pacjentów, poczynając od dostępu do skupisk osób uzależnionych, udzielania im pomocy socjalnej, motywowania do podejmowania leczenia, działań z zakresu ograniczania szkód, poprzez opiekę diagnostyczno-ambulatoryjną, następnie leczenie i rehabilitację. W ciągu ostatnich czterech lat powstało 37 domów MONARU, w których poza opieką socjalną, medyczną i pracą prowadzi się szereg różnych form terapii dla ponad 3000 pacjentów.

Poza działaniami prewencyjnymi wszystkie palcówki MONARU prowadzą działalność profilaktyczną w społecznościach lokalnych, począwszy od spotkań z młodzieżą w szkołach, po „święta dla najuboższych", dni dzielenia się czy warsztaty sztuki. Inicjatywy na rzecz osób uzależnionych są zróżnicowane w zależności od środowisk, do których są kierowane. Do najbardziej efektywnych należą:

– grupy terapeutów ulicznych, które działają w dużych skupiskach narkomanów, prowadząc wymianę igieł, strzykawek, rozpowszechniając informacje o możliwościach leczenia, uzyskania pomocy, sposobach unikania zakażeń,

– ruchomy punkt konsultacyjny „Profibus", czyli autobus wyposażony w sprzęt umożliwiający udzielanie pierwszej pomocy medycznej,

– pogotowie MONAR – będąca w ciągłym ruchu karetka wyposażona w sprzęt medyczny wraz z obsługą, penetrująca miejsca spotkań narkomanów oraz bezdomnych na terenie Warszawy, niosąca pomoc w nagłych przypadkach,

– noclegownia „Przytulisko" dysponująca 30 miejscami noclegowymi, oferująca ciepłe posiłki, kąpiel, zmianę odzieży oraz nocleg.

Wszystkie działania MONAR-u realizowane są w oparciu o 250 osobowy zespół pracowników na terenie całego kraju oraz rzeszę wolontariuszy, często byłych narkomanów, którzy dzięki stowarzyszeniu wyszli z nałogu. Bliźniaczym stowarzyszeniem MONAR-u jest MARKOT, który prowadzi 27 poradni dla bezdomnych, dwa hospicja, jeden szpital oraz szereg noclegowni, w których jest miejsce dla ponad 200 tys. osób bezdomnych.

Towarzystwo Wiedzy Obronnej (TWO) jest stowarzyszeniem obronnym, kontynuującym działalność swych poprzedniczek: Towarzystwa Polskiej Wiedzy Wojskowej i Towarzystwa Wiedzy Wojskowej, funkcjonujących w II RP oraz Wojskowych Kół Naukowych, Kół Wiedzy Wojskowej i Towarzystwa Wiedzy Wojskowo-Obronnej działających w Polsce po drugiej wojnie światowej.

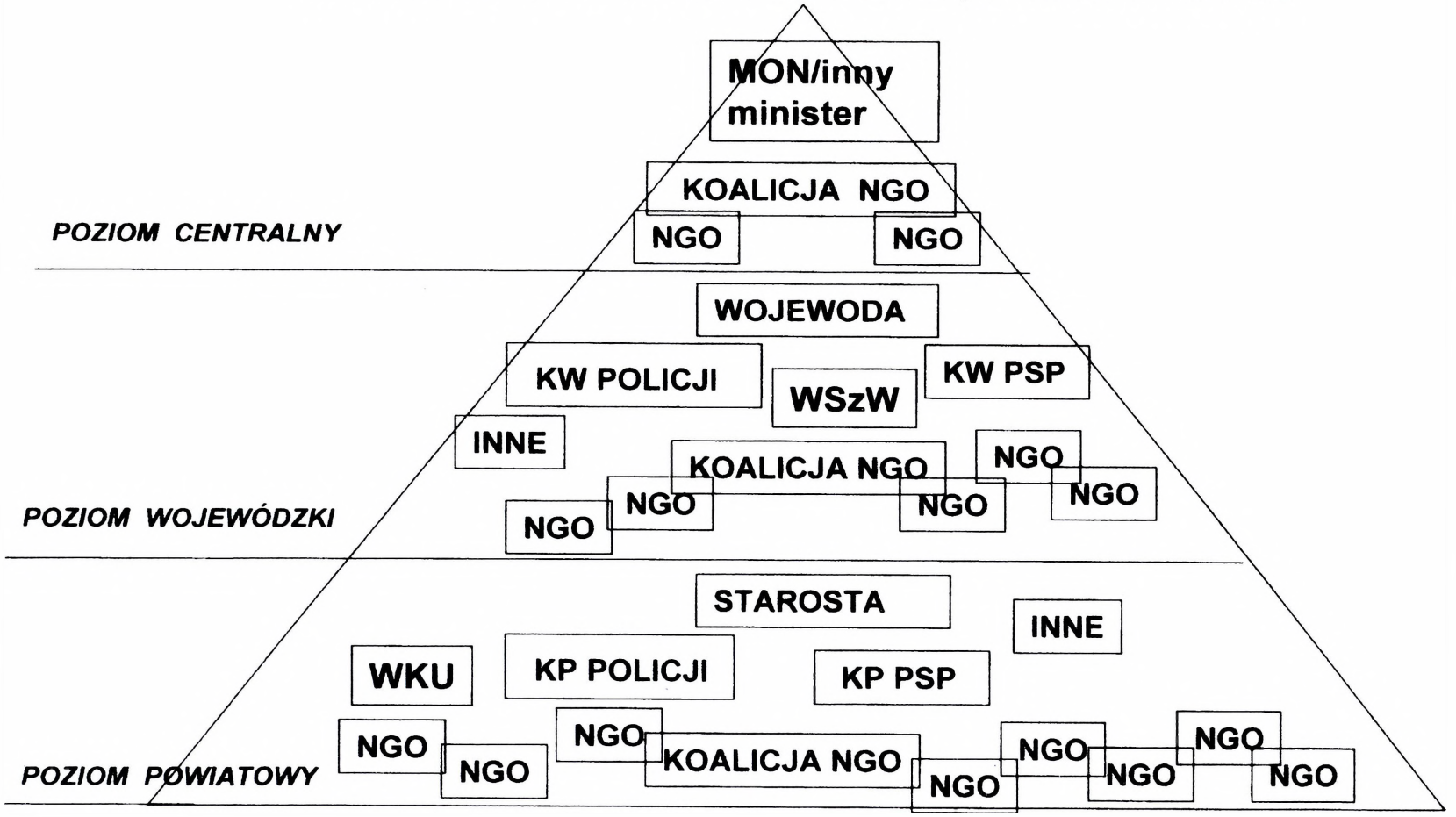
Podstawowym celem Towarzystwa jest popularyzowanie wiedzy obronnej oraz uświadamianie jej znaczenia społeczeństwu polskiemu, m.in. przez informowanie i komentowanie aktualnej sytuacji polityczno-militarnej, zaznajamianie z zasadami i przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa państwa, wraz z ich wyjaśnianiem i interpretacją, upowszechnianie najnowszych osiągnięć naukowych i technicznych w dziedzinie wojskowej, popularyzowanie dziejów i tradycji oręża polskiego.

Podstawowymi formami działania TWO są: działalność wydawnicza, lektorska, publicystyczna i emisja medali pamiątkowych.

TWO prowadzi szeroką działalność w terenie, m.in. przez 70 oddziałów terenowych, których usytuowanie powiązane jest z jednostkami i instytucjami wojskowymi oraz cywilnymi i wojskowymi ośrodkami naukowymi.

Załącznik 12.

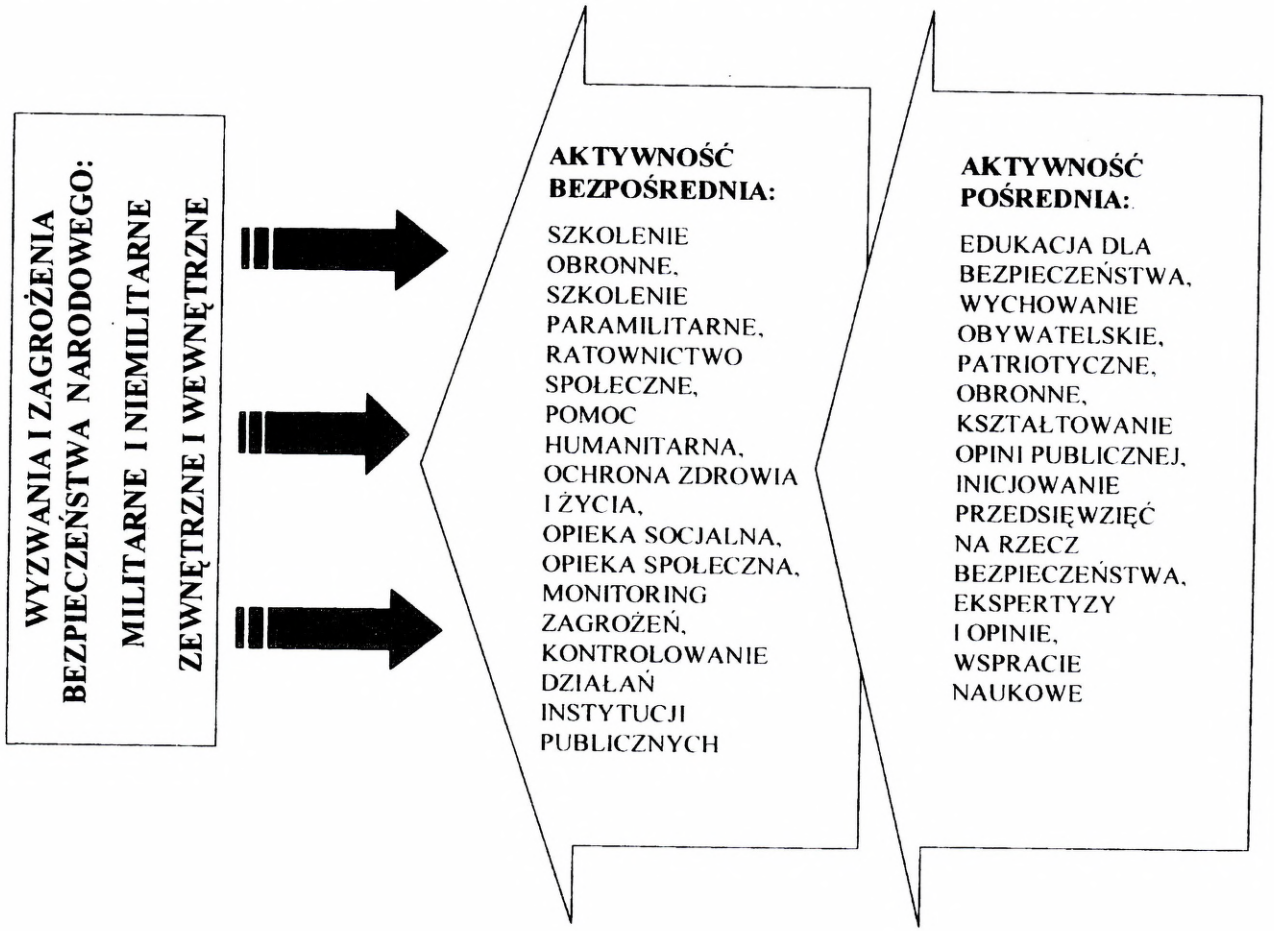
UDZIAŁ ILOŚCIOWY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA POSZCZEGÓLNYCH POZIOMACH ZARZĄDZANIA W PAŃSTWIE



Opracowanie własne

Załącznik 13.

AKTYWNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA



Opracowanie własne

BIBLIOGRAFIA

A. Monografie, podręczniki, rozprawy i referaty naukowe

1. Abramowski E., *Idee społeczne kooperatyzmu*, Warszawa 1981.

2. Alhadeff G., *Dialog obywatelski: rola społecznych organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, Bruksela 1999.

3. Apanowicz J., *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*, Warszawa 2005 .

4. Arystoteles, *Polityka*, [w:] S. Kowalczyk, *U podstaw demokracji. Zagadnienia aksjologiczne*, Lublin 2001.

5. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968.

6. Bernaś-Kostynowicz A., *Społeczeństwo polskie w wojnie obronnej 1939*, Warszawa 1988.

7. Bocheński J.M., *Polski testament. Ojczyzna. Europa. Cywilizacja*, Komorów 1999.

8. Bogalecki T., *Udział członków polskich organizacji paramilitarnych i młodzieżowych w przygotowaniach do walki z Niemcami na Pomorzu i w Wolnym Mieście Gdańsku*, [w:] red. W. Rezmer, M. Wojciechowski, *Organizacje paramilitarne i pokrewne na Pomorzu w przededniu II wojny światowe*, materiały z sesji naukowej, Toruń 1996.

9. Budzyńska I., *Lokalne umowy w sprawie bezpieczeństwa we Francji*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1999.

10. Clausewitz v. C., *O wojnie*, Lublin 1995.

11. Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2000.

12. Davies N., *Serce Europy. Krótka historia Polski*, Londyn 1995.

13. Delumeau J., *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w dawnych czasach*, Warszawa 1998.

14. Delumeau J., *Strach w kulturze Zachodu*, [w:] *Co nam zostało z tamtych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, red. M. Maroda, Londyn 1991.

15. Dobrosielski M., *W poszukiwaniu lepszego świata. Filozofia historii i polityki Karla R. Poppera*, Warszawa 1991.

16. Filipowicz S., *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Warszawa 1992.

17. Frączak P., *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2002.

18. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa 1999.

19. Grafowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji*, Warszawa 2001.

20. Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.

21. Haliżak E., Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2000.

22. Haliżak E., Popiuk-Rysińska I. (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995.

23. Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J., *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz 2003 r.

24. *Historia idei politycznych*, Wybór tekstów, Warszawa 1998.

25. I. Cing, *Księga przemian*, Warszawa 1992.

26. Irch L., Simon K., Kushene R., (red.), *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999.

27. Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarze, orzecznictwo, skorowidz*, Warszawa 1999.

28. Jakubczak R... Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI wieku*, Warszawa 1998.

29. Jędrośka J., *Obowiązek konsultowania organizacji pozarządowych a nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] red. M. Wyrzykowski, *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999.

30. Kęsik J., *Naród pod bronią*, Wrocław 1998.

31. Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, ZN AON, Warszawa 2002.

32. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, AON, Warszawa 2001.

33. Kitler W., Skrabacz A. (red.), *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, AON, Warszawa 2003.

34. Komorowski Bór T., *Armia podziemna*, Warszawa 1994.

35. Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność, Zarys filozofii społecznej*, Lublin 1994.

36. Kowalczyk S., *Człowiek w myśli współczesnej*, Warszawa 1990.

37. Krakuski J., *Tajne szkolnictwo polskie w okresie okupacji hitlerowskiej 1939–1945*, Warszawa 1977.

38. Kryńska E.J., *Polski Biały Krzyż (1918–1961)*, Białystok 1997.

39. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994.

40. *Ku witalnemu sektorowi pozarządowemu: Międzynarodowa deklaracja zasad*. Uniwersytet Johna Hopkinsa. Maryland. Warszawa 2001.

41. Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Warszawa 1982.

42. Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*. Warszawa 2005.

43. Lamentowicz W., *Państwo współczesne*. Warszawa 1996.

44. Lasocik Z., *Kilka uwag o roli organizacji pozarządowych w państwie demokratycznym*. Warszawa 2001.

45. Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. tradycje i współczesność*. cz. III. Warszawa 1999.

46. Leś E., *Organizacje obywatelskie w Europie Środkowo-Wschodniej*. Waszyngton 1994.

47. Leś E., *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*. Warszawa 1998.

48. Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa 2001.

49. Liddell Hart B.H., *Strategia: działania pośrednie*. Warszawa 1958.

50. Lis T., *Co z tą Polską?*. Warszawa 2003.

51. Lisiewicz P.M., *Plan burza*. Warszawa 1990.

52. Łoś-Nowak T., *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*. Wrocław 1999.

53. Makowski W., *Nauka o państwie*. Warszawa 1939.

54. Mannerheim C.G., *Wspomnienia*. Gdynia 1996.

55. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*. Warszawa 1995.

56. Marczak J., *Współczesny charakter, potrzeby i organizacja bezpieczeństwa narodowego*. [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa – założenia przygotowania i użycie*. (kier. nauk.) W. Kitler W., cz. 2. AON. Warszawa 2004.

57. Mojsiewicz C., *Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państw*. [w:] *Stosunki międzynarodowe*. red. C. Mojsiewicz. W. Malendowski. Warszawa 2004.

58. Mojsiewicz C., *Edukacja w procesie integracji europejskiej*. [w:] *Europa w ławce szkolnej*. Warszawa 2005.

59. Moltke v. H., *O Polsce*. Warszawa 1996.

60. Morawiecki W., *Funkcje organizacji międzynarodowej*. Warszawa 1971.

61. *NATO. Vademecum*. Warszawa 1995.

62. Norwid C.K., *Gorzki to chleb jest polskość. Wybór myśli politycznych i społecznych*. Kraków 1984.

63. Nowak-Jeziorański J., *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 2000.

64. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP*. Podręcznik dla studentek i studentów, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003.

65. Odziemkowski J., *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1996.

66. Odziemkowski J., *Wieś i armia w II Rzeczypospolitej*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.

67. *Operacje połączone*, Generalny Zarząd Operacyjny SG WP. Warszawa 2001.

68. *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999.

69. Ossowska M., *Wzór demokraty*, Lublin 1992.

70. *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*. Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004.

71. Parzymies S., *Polska w Trójkącie Weimarskim*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej, Warszawa 1993-94 r.

72. Pierzyńska–Turek M., *Między tradycją a rzeczywistością*, Warszawa 1989.

73. Pindel K., *Przygotowanie obronne w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, red. J. Kunikowski J., Warszawa 2001.

74. Pisa K., *Aleksander de Tocqueville*, Warszawa 1996.

75. Platon, *Rzeczpospolita*, Kraków 1968.

76. Pstrokoński S., *Podstawy bezpieczeństwa Polski*, Jerozolima 1944.

77. Pyszora I., *Wpływ akcji FON na kształtowanie się nastrojów patriotycznych młodzieży województwa pomorskiego*, [w:] *Organizacje paramilitarne i pokrewne na Pomorzu w przededniu II wojny światowej*, materiały sesji naukowej, red. W. Rezmer, M. Wojciechowski, Toruń 1996.

78. Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa 1985.

79. Riblin A., *Niccolo Machiavellego nauka o rządzeniu*, Poznań 2000.

80. Romul J., *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969.

81. Rotfeld A.D., *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP w nowych warunkach międzynarodowych: nowe wyzwania, nowe zadania*, ZN AON, Warszawa 2003, nr 4.

82. Rudniański J., *Nauka: twórczość i organizacja*, Warszawa 1976.

83. *Samoobrona powszechna*, „Zeszyt problemowy TWO" 1997 nr 4.

84. Sarnecki P, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998.

85. Sikorski W., *Przyszła wojna*, Warszawa 1984.

86. Simon Y.R., *Ogólna teoria władzy*, Kraków 1998.

87. Simonides D., *Patriotyzm, tożsamość narodowa*, [w:] *Patriotyzm*, red. Nowicka-Włodarczyk E., Kraków 1998.

88. Skibiński F., *Rozważania o sztuce wojennej*, Warszawa 1972.

89. Skrabacz A., *Kobiety w obronie narodowej Polski u progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.

90. Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe partnerem sił zbrojnych w działaniach cywilno-wojskowych*, [w:] *Wsparcie powiatów przez jednostki OT w sytuacji kryzysów niemilitarnych na przykładzie 2 Brygady OT*, red. A. Skrabacz, Warszawa 2004.

91. Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003.

92. Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego III RP (w świetle integracji z Unią Europejską)*, „Zeszyt Problemowy TWO" 2003, nr 2.

93. Skrabacz A., *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004.

94. Skrabacz A., *Samoobrona powszechna* [w:] *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi*, cz. 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 1999.

95. Skrabacz A., Teresiak K., *Istota funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce*, AON, Warszawa 1999.

96. Skrabacz A., *Współdziałanie wojska z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, red. W. Kitler, A. Skrabacz, AON, Warszawa 2003.

97. Stachiewicz W., *Wierności dochować żołnierskiej*, Warszawa 1998.

98. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.

99. Starczewski M., *Współpraca członków sieci dywersji pozafrontowej z organizacjami paramilitarnymi i społecznymi w Wolnym Mieście Gdańsku*, [w:] *Organizacje paramilitarne i pokrewne na Pomorzu w przededniu II wojny światowej*, materiały sesji naukowej, red. W. Rezmer, M. Wojciechowski, Toruń 1996.

100. Starzyński R., *Zarys nauki organizacji Sił Zbrojnych*, Warszawa 1930.

101. Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa 1984.

102. Szczepański J., *Społeczeństwo Polski w walce z najazdem bolszewickim 1920 roku*, Warszawa–Pułtusk 2000.

103. Tatarkiewicz W., *O doskonałości*, Lublin 1991.

104. Troskolański A.T., *O twórczości. Piśmiennictwo naukowo-techniczne*, Warszawa 1978.

105. *Trzeci sektor w Unii Europejskiej. Przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2000.

106. *Tworzenie i funkcjonowanie w RP narodowych sił rezerwowych w kontekście wypełniania powinności obronnych „Rezerwy – 1". Diagnoza stanu narodowych sił rezerwowych w Polsce i w wybranych państwach*, red. J. Wojnarowski, AON, Warszawa 2004.

107. UNHCR, *Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, UNHCR HQ 1995.

108. von Ghyczy T. i in., *Clausewitz o strategii*, Warszawa 2002.

109. Wejcman Z., *Nowe rozumienie roli obywateli i ich wspólnot*, www.rząd.samorząd.ngo.pl.

110. Wiśniewski L., *Model prawny stowarzyszeń w PRL*, Warszawa 1974.

111. Wróblewski R., *Metodologia strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1995.

112. Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.

113. *Założenia do kompleksowej przebudowy, utrzymania oraz doskonalenia systemu obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 1999.

114. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie: Jak najpełniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów*, Warszawa 1976 r.

115. Zięba R., *Nowe podejście do problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, I Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995.

116. Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.

117. Żeromski S., *Dzienniki*, t. III: 1888-1891, Warszawa 1956.

B. Słowniki, encyklopedie, komunikaty z badań, raporty

1. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Czy Polacy są społecznikami*, komunikat z badań, Warszawa, luty 2004.

2. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Grupowa aktywność społeczna Polaków w latach 1998-2004*, komunikat z badań, Warszawa, luty 2004.

3. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Przemiany grupowej aktywności Polaków w latach 1998-2002*, komunikat z badań, Warszawa 2002 r.

4. *Informacja o wynikach kontroli działalności administracji rządowej w zakresie ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami*. Najwyższa Izba Kontroli. Departament Administracji. Warszawa 1999.

5. *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*. red. S. Wronkowska. M. Zmierczak. Warszawa–Poznań 1998.

6. *Komunikat z badań kondycji sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*. Klon/Jawor. www.badania.ngo.pl.

7. Król M., *Słownik demokracji*. Warszawa 1999.

8. *Leksykon politologii*. red. A. Antoszewski. R. Herbut. Wrocław 1997.

9. *Mała encyklopedia wojskowa*. Warszawa 1970.

10. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*. t. I–VI. Warszawa 1996.

11. *Raport w sprawie współpracy rządowej administracji wojewódzkiej, samorządowej i organizacji pozarządowych na rzecz porządku publicznego*. Departament Porządku Publicznego MSWiA. Warszawa 2002.

12. *Słownik języka polskiego PWN*. red. M. Szymczak. t. I–III. Warszawa 1981.

13. *Słownik nauk społecznych*. UNESCO. Londyn 1964.

14. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. AON. Warszawa 2002.

15. *Słownik wyrazów obcych PWN*. red. E. Sobol. Warszawa 2002.

16. *Współpraca pomiędzy Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a pozarządowymi organizacjami ekologicznymi (raport)*. Towarzystwo Naukowego Prawa Ochrony Środowiska Wrocław 1997. www.mos.gov.pl/poe/.

C. Artykuły

1. Bohm T., *Organizacje paramilitarne II RP*. „Wojsko i Wychowanie" nr 3 z 1993 r.

2. Bugaj R., *Polska po przejściach*. „Rzeczpospolita" z 24–25.08.2002 r.

3. Cahalen D., *A Place to Stand: Social Movements and Civil Society in Poland*. [w:] "Polish Sociological Review" 1994. nr 3.

4. Chaja A., *Obrona cywilna Wielkiej Brytanii*. www. obronacywilna. pl/ocizkik/ wlk-bryt.

5. Ciupiński A., (i zespół). *Integracja Europejska*. „Wojsko i Wychowanie" (dodatek specjalny). Warszawa 2002 r.

6. Courage S., *Powiem prawdę, całą prawdę i tylko prawdę*. „Forum" z 15.11.04–21.11.2004 r.

7. Cywiński B., *Inteligencji nekrologi przedwczesne*, „Rzeczpospolita" z 22–24.04. 2000 r.

8. Czapiński J., *Państwo? A na co nam to!*, „Życie Warszawy" z 22.10.2003 r.

9. Dobiecki G., *Tutsi skarżą Francję*, „Rzeczpospolita" z 19–20.02.2005 r.

10. Dobosz M., *Obrona cywilna w Stanach Zjednoczonych*, www.obronacywilna.pl /ocizkik/ usaoc.htm.

11. Domański J., Obrona cywilna w Belgii, „Przegląd OC" 1998, nr 12.

12. Frączak P., *Metody działania obywateli – mapa pozarządowych instytucji monitorujących*, Biblioteka „Dziękuję", Numer Specjalny, Warszawa 2004 r.

13. Fukuyama F., *Silne państwo ograniczone*, „Rzeczpospolita" z 28–29.08.2004 r.

14. Fukuyama F., *Wyścig urojeń*, „Forum" z 04–10.10. 2004 r.

15. Gawryś F., *Bezinteresowność w cenie*, „Rzeczpospolita" z 16.09.1997 r.

16. Grinberg D., *„Voluntary Associations" w amerykańskiej myśli społecznej*, „Studia Socjologiczne" 1984, nr 4.

17. Havel V., *O obronie w czasach pokoju*, „Rzeczpospolita" z 18.11.1996 r.

18. Huntington S., *Wielki uskok przed skokiem*, „Forum" z 20.1204–02.01.05.

19. Jackiewicz J., *Międzysojusznicza Konfederacja Oficerów Rezerwy i narodowe siły rezerwy państw NATO*, „Informator" Oddziału Komunikacji Społecznej DWiPO MON, 2002, nr 12.

20. Jackiewicz J., *Znaczenie narodowych sił rezerwy państw NATO dla obronności i bezpieczeństwa*, „Informator" nr 19 z 2004 Oddziału Komunikacji Społecznej DWiPO MON, 2004, nr 19.

21. *Jak żyjemy*, „Newsweek" z 11.08.2003 r.

22. Jaworska-Dębska B., *Udział społeczności lokalnych w sprawowaniu władz publicznej*, [w:] *Wymiary tożsamości społecznej*, Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica w Płocku, t. 3, Płock 1998.

23. Józefiak A., *Szwedzkie ochotnicze organizacje obronne*, „Informator" Oddziału Współpracy ze Społeczeństwem MON, 1999, nr 10.

24. Kurczewski J., *Słomiany ogień słomianych ludzi*, „Broń" 2001, nr 1.

25. Karczmarek J. , *Bezpieczeństwo transatlantyckie*, ZN AON 2003, nr 4 .

26. Karczmarek J., *Meandry bezpieczeństwa*, ZN AON 2003, nr 3.

27. Kieżun W., *Biurokrację trzeba zabić*, „Życie Warszawy" z 18.04.2004 r.

28. Kochanowski J., *Najważniejszy z kapitałów*, „Rzeczpospolita" z 31.08. 2002 r.

29. Kulik J., *Obrona cywilna w Niemczech*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/niemcy.htm.

30. Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 9.01.1996 r.

31. *Moda na bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 21.03.1996 r.

32. Neuman K., *O bezpieczeństwie w Europie*, „Myśl Wojskowa" 1996, nr 2.

33. Obrusiewicz M.A., *Problemy koordynacji i synchronizacji działań połączonych w kryzysie międzynarodowym*, „Myśl Wojskowa" nr 2 z 2001 r.

34. Oramus M., *Państwo to nie my?*, „Życie Warszawy" z 24.11.2003 r.

35. Pehe J., *Dysydent u władzy*, „Rzeczpospolita" z 22–23.02.2003 r.

36. Polak dumny, „Rzeczpospolita" z 12.04.2002 r.

37. Przychodzień M., *Niepotrzebne frazesy*, „Rzeczpospolita" z 8–9.05.2004 r.

38. Reuner M., *National Security. The Economic and environmental dimension*, "Word-watch Institute" 1989, nr 5.

39. Romański J., *Obrona cywilna w Belgii*, „Przegląd OC" 1998, nr 12.

40. Rzepka Z. , *Porównanie organizacji zarządzania kryzysowego w wybranych państwach członkowskich NATO*, www.obronacywilna.pl/ocizkik/usa.html.

41. Sadecki J., *Dla przestrogi, ostrzeżenia i świadectwa*, „Rzeczpospolita" z 3.04. 2000 r.

42. Salamon L.M., *The Rise of the Nonprofit Sector*, "Foreign Affairs" lipiec–sierpień 1994.

43. Skrabacz A. *Świadomość narodowa i jej znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i narodu*, [w:] „Vademecum Dydaktyczno-Wychowawcze" nr 8 z 2002.

44. Skrabacz A., *Cywilna organizacja obrony narodowej*, ZN AON 2004, nr 2.

45. Skrabacz A., *Międzynarodowe organizacje pozarządowe w działaniach połączonych*, ZN AON 2004, nr 1.

46. Skrabacz A., *Wyzwanie dla bezpieczeństwa*, „Przegląd Obrony Cywilnej" 2005, nr 1.

47. Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo*, www.gazeta.pl, 19.11.2002 r.

48. Suwart J., *Samoobrona, czyli walka o przetrwanie*, „PO-OC w szkole" 1998, nr 4.

49. Szlachta M., *Reforma sił zbrojnych Francji (1997–2002). Stan obecny, istota, koszty*, ZN AON 1999, nr 2.

50. Urbanek M., *Forteca z piasku*, „Polityka" 1997, nr 29.

51. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989, nr 10.

D. Źródła prawa i dokumenty doktrynalne

1. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 r., www.gov.pl.

2. Koncepcja strategiczna Sojuszu z 23 kwietnia 1999 r., www.gov.pl.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483.

4. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 1991 r. *w sprawie zasad i trybu nadawania medalu „Za zasługi dla obronności kraju" oraz wzoru odznaki tego medalu i sposobu jego noszenia*, DzU z 1991 r., nr 39, poz. 170.

5. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*, DzU z 2004 r., nr 66, poz. 613.

6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 152.

7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. *w sprawie szkolenia obronnego*, DzU z 2004 r., nr 16, poz. 150.

8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. *w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, DzU z 2004 r., nr 40, poz. 355.

9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, DzU z 2002 r., nr 215, poz. 1818.

10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1993 r. *w sprawie obrony cywilnej*, DzU z 1993 r., nr 93, poz. 429.

11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach*, DzU z 2004 r., nr 34, poz. 294.

12. Strategia bezpieczeństwa narodowego z 8 września 2003 r., www.gov.pl.

13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, DzU z 1997 r., nr 123, poz. 776.

14. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach*, DzU z 1991 r., nr 46, poz. 203.

15. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, DzU z 2000 r., nr 101, poz. 1092.

16. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*, DzU z 1989 r., nr 20, poz. 104.

17. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*. DzU z 2001 r.. nr 62. poz. 627.

18. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*. DzU z 2002 r.. nr 62. poz. 558.

19. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*. DzU z 2001 r.. nr 87. poz. 506.

20. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. DzU z 2001 r.. nr 113. poz. 1207.

21. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*. DzU z 1991 r.. nr 81. poz. 351.

22. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*. DzU z 2002 r.. nr 171. poz. 1399.

23. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*. DzU z 1991 r.. nr 88. poz. 400.

24. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. *o Biurze Ochrony Rządu*. DzU z 2001 r.. nr 27. poz. 298.

25. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*. DzU z 2001 r.. nr 123. poz. 1353.

26. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*. DzU z 2002 r.. nr 156. poz. 301.

27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*. DzU z 2002 r.. nr 156. poz. 1300 i 1301.

28. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. DzU z 2002 r.. nr 113. poz. 985.

29. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP. DzU z 1992 r.. nr 4. poz. 16.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 60540
II

ISSN 0867-2245