THINKTANK
OCHRONA LUDNOŚCI

# **Partnerstwo w warunkach kryzysowych.** Efektywność i organizacja pomocy humanitarnej w Polsce – perspektywa jednostek samorządu terytorialnego

RAPORT Z BADANIA

**Lubelski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża**

**Lublin, 2026**

# Partnerstwo w warunkach kryzysowych. Efektywność i organizacja pomocy humanitarnej w Polsce - perspektywa jednostek samorządu terytorialnego

RAPORT Z BADANIA

Lublin 2026

**Opracowanie:**

- dr Ilona Dąbrowska – opracowanie planu badawczego, metodologii, analiza danych, opracowanie raportu
- Marta Krukowska – przeprowadzenie badań od strony organizacyjnej i administracyjnej
- Kamil Raczyński, Maciej Budka – konsultacje merytoryczne
- Ewelina Bury – koordynacja

**Wydawca:**
Lubelski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża
ul. Bursaki 17a
20-150 Lublin
www.pck.lublin.pl

*Badanie przeprowadzono w ramach projektu:*

*„Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce – rozwój działalności analityczno-badawczej PCK”*

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI - CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018-2030 PROO

Lublin 2026

## Spis treści

**Wprowadzenie**
**Wstęp**

**1. Metodologia badań**

1.1. Koncepcja i podejście badawcze
1.2. Problemy i pytania badawcze
1.3. Metody, techniki i narzędzia badawcze
1.4. Zakres analizy i wskaźniki oceny
1.5. Dobór próby, procedura analizy i etyka badania

**2. Charakterystyka badanej próby**

2.1. Struktura terytorialna badanej próby
2.2. Analiza przyczyn braku doświadczeń w realizacji działań pomocowych
2.3. Potencjał demograficzny i skala aktywnych jednostek
2.4. Stopień instytucjonalizacji struktur pomocowych w urzędach gmin
2.5. Architektura organizacyjna realizacji działań pomocowych
2.6. Gotowość infrastrukturalna i funkcjonalna

**3. Obszary organizacji i funkcjonowania pomocy humanitarnej**

3.1. Przywództwo i koordynacja
  3.1.1. Urzędy gmin a koordynowanie pomocą
  3.1.2. Granice administracyjnej koordynacji
3.2. Szybkość i responsywność
  3.2.1. Urzędy gmin a szybkość reagowania
  3.2.2. Bariery responsywności
3.3. Diagnoza potrzeb i adekwatność wsparcia
  3.3.1. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi
  3.3.2. Ewolucja praktyk diagnozujących potrzeby
3.4. Logistyka i zarządzanie infrastrukturą
  3.4.1. Konsultacje z trzecim sektorem
  3.4.2. Doraźność działań logistycznych i modele współpracy
3.5. Przepływ danych i bezpieczeństwo informacji
  3.5.1. Wymiana informacji między JST a NGO
  3.5.2. Prawno-instytucjonalne bariery przepływu informacji

3.6. Finansowanie w warunkach kryzysu
3.6.1. Przejrzystość procedur pozyskiwania i rozliczania środków
3.6.2. Wyzwania systemu finansowania
3.7. Standardy i transparentność dystrybucji
3.7.1. Zasady dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej
3.7.2. Między formalizmem procedur a elastycznością działania
3.8. Podmiotowość i partnerstwo międzysektorowe
3.8.1. Organizacje pozarządowe jako równorzędny partner
3.8.2. Dynamika relacji urzędów gmin z trzecim sektorem
3.9. Kultura komunikacji kryzysowej
3.9.1. Sprawność kanałów komunikacyjnych
3.9.2. Instytucjonalizacja komunikacji i źródła zakłóceń
3.10. Efektywność systemu
3.10.1. Efektywność systemu pomocy humanitarnej
3.10.2. Polaryzacja modeli operacyjnych i krytyka wdrożeniowa

**4. Diagnoza całościowa i rekomendacje dla praktyki**

4.1. Wyzwania i bariery
4.1.2. Synteza barier we współpracy partnerskiej
4.2. Katalog rekomendacji systemowych
4.2.1 Wzmacnianie sieciowego modelu współpracy
4.2.2. Uproszczenie procedur finansowania i rozliczania
4.2.3. Rozwój mechanizmów bezpiecznej wymiany informacji
4.2.4. Budowanie partnerstw przed kryzysem
4.2.5. Podsumowanie rekomendacji

**Zakończenie**
**Aneks**

# Wprowadzenie

*Szanowni Państwo,*

*oddajemy w Państwa ręce raport „Partnerstwo w warunkach kryzysowych. Efektywność i organizacja pomocy humanitarnej w Polsce – perspektywa jednostek samorządu terytorialnego", przygotowany przez Think Tank Polskiego Czerwonego Krzyża, którego celem jest przedstawienie rzetelnej diagnozy doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie barier, które utrudniają współpracę międzysektorową w warunkach kryzysowych.*

*Ostatnie lata przyniosły Polsce wyjątkowe wyzwania związane z organizacją pomocy humanitarnej. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę, presja migracyjna na granicy polsko białoruskiej oraz liczne sytuacje kryzysowe o charakterze lokalnym pokazały, jak ważne jest sprawne funkcjonowanie systemu wsparcia na poziomie gmin. To właśnie tam, najbliżej mieszkańców, podejmowane są działania, które decydują o skuteczności reagowania i jakości udzielanej pomocy.*

*Niniejsza analiza obejmuje zarówno aspekty organizacyjne, proceduralne i finansowe, jak i kwestie związane z komunikacją, bezpieczeństwem informacji oraz partnerstwem z organizacjami pozarządowymi. Szczególną wartość mają wypowiedzi samych samorządów – ich obserwacje, wątpliwości i dobre praktyki, które pozwalają lepiej zrozumieć realne potrzeby i ograniczenia lokalnych systemów pomocowych.*

*Raport nie tylko opisuje stan obecny, lecz także wskazuje kierunki zmian. Zawarte w nim rekomendacje mają charakter praktyczny i mogą stanowić wsparcie dla gmin, organizacji społecznych oraz instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie nowych rozwiązań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Wierzę, że przedstawione wnioski przyczynią się do budowania bardziej spójnego, przewidywalnego i efektywnego modelu współpracy, który zwiększy odporność naszych społeczności na przyszłe kryzysy.*

*Dziękuję wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego za poświęcony czas na udział w badaniu oraz zespołowi Think Tanku PCK za zaangażowanie w przygotowanie niniejszego opracowania. Wasz udział i praca są niezbędne, aby system pomocy humanitarnej w Polsce mógł się rozwijać i odpowiadać na dynamicznie zmieniające się wyzwania.*

*Życzę udanej lektury.*

*Maciej Budka*

*Dyrektor Lubelskiego Oddziału Okręgowego*
*Polskiego Czerwonego Krzyża*

# Wstęp

W ostatnich latach sytuacja bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej uległa istotnym zmianom. Polska znalazła się w szczególnej sytuacji ze względu na konsekwencje pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę oraz utrzymującą się presję migracyjną na granicy polsko-białoruskiej. Jednocześnie rosnąca częstotliwość i intensywność zjawisk ekstremalnych, takich jak powodzie, trąby powietrzne, nawalne opady czy inne katastrofy naturalne, uwidoczniła potrzebę budowania trwałych mechanizmów współpracy na potrzeby reagowania kryzysowego. Wydarzenia te pokazały skalę wyzwań związanych z organizacją pomocy humanitarnej, przyjmowaniem osób uciekających przed wojną oraz koordynacją działań różnych instytucji zaangażowanych w reagowanie kryzysowe.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że skuteczne zarządzanie kryzysami wymaga współpracy wielu podmiotów działających na różnych poziomach administracji i życia społecznego. W tym kontekście, szczególną rolę odgrywają jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe, które często jako pierwsze odpowiadają na potrzeby osób wymagających wsparcia. To właśnie na poziomie lokalnym odbywa się organizowanie miejsc zakwaterowań, pomocy rzeczowej, ale także inicjowane bywa wsparcie informacyjne czy działania o charakterze integrującym. Analiza współpracy między administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi jest istotna nie tylko z perspektywy oceny dotychczasowych działań, lecz także planowania przyszłych rozwiązań. Warto zbadać, czy mechanizmy wypracowane w czasie kryzysów zostały utrzymane i rozwinięte, czy też miały charakter wyłącznie doraźny. Pozwoli to lepiej zrozumieć potencjał lokalnych społeczności do reagowania na sytuacje nadzwyczajne oraz wskazać obszary wymagające dalszego wsparcia instytucjonalnego.

Sprawna współpraca pomiędzy samorządami i organizacjami społecznymi może zwiększać skuteczność działań pomocowych, usprawniać wykorzystanie dostępnych zasobów oraz wzmacniać zdolność społeczności lokalnych do radzenia sobie z kryzysami. Z tego względu badanie relacji międzysektorowych stanowi ważny element analiz dotyczących bezpieczeństwa społecznego, zarządzania kryzysowego oraz polityki migracyjnej.

# 1. Metodologia badań

## 1.1. Koncepcja i podejście badawcze

Prezentowany raport przedstawia wyniki badania dotyczącego organizacji oraz skuteczności pomocy humanitarnej realizowanej na poziomie lokalnym. W badaniu zastosowano podejście łączące metody ilościowe i jakościowe. Kwestionariusz ankiety zawierał zarówno pytania zamknięte, pozwalające na analizę statystyczną odpowiedzi, jak i pytania otwarte, umożliwiające poznanie doświadczeń respondentów oraz identyfikację problemów pojawiających się w praktyce współpracy instytucjonalnej.

Badanie przeprowadzono w kwietniu i maju 2026 roku, natomiast analiza zebranego materiału została wykonana w czerwcu 2026 roku.

Punktem odniesienia dla prowadzonych analiz było rozumienie pomocy humanitarnej przyjmowane w prawie międzynarodowym oraz dokumentach Unii Europejskiej. Jako fundament teoretyczny badania przyjęto definicję pomocy humanitarnej, ugruntowaną w prawie międzynarodowym (w tym w unijnym Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/96 *dotyczącego pomocy humanitarnej*). Definiuje ona pomoc humanitarną jako działania materialne i logistyczne podejmowane w celu ratowania życia i zachowania godności ludzkiej w sytuacjach kryzysowych, realizowane w oparciu o cztery fundamentalne zasady:

- **Bezstronności i neutralności** – dystrybucja wsparcia wyłącznie na podstawie kryterium potrzeb, bez dyskryminacji narodowościowej, etnicznej, politycznej czy wyznaniowej.
- **Niezależności** – autonomiczność działań operacyjnych podmiotów społecznych wobec celów politycznych i administracyjnych państwa.
- **Proporcjonalności i adekwatności** – ścisłe dopasowanie wolumenu i specyfiki pomocy do realnego, dynamicznie zmieniającego się zapotrzebowania w terenie.
- **Szybkości reagowania** – maksymalne skrócenie czasu proceduralnego między identyfikacją kryzysu a realnym dostarczeniem zasobów pomocowych. [1]

## 1.2. Problemy i pytania badawcze

Głównym celem badania jest analiza procesu realizacji pomocy humanitarnej na poziomie lokalnym oraz identyfikacja barier komunikacyjnych i organizacyjnych występujących pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a organizacjami pozarządowymi (NGO). Szczególną uwagę poświęcono ocenie współpracy międzysek-

[1] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A31996R1257 (dostęp 12.06.2026).

torowej oraz sposobom postrzegania procesów związanych z planowaniem, koordynacją i realizacją działań pomocowych.

W celu realizacji celu głównego sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jak jednostki samorządu terytorialnego oceniają współpracę z sektorem organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych i czy wypracowane zostały trwałe mechanizmy koordynacji działań?
2. W jakich obszarach organizacyjnych, proceduralnych, informacyjnych lub finansowych występują największe trudności utrudniające skuteczną realizację pomocy humanitarnej?
3. W jakim stopniu pomoc organizowana lub finansowana przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiada potrzebom zgłaszanym przez organizacje pozarządowe oraz osoby korzystające ze wsparcia?

## 1.3. Metody, techniki i narzędzia badawcze

Podstawową metodą pozyskiwania danych było badanie ankietowe przeprowadzone wśród przedstawicieli urzędów gmin zaangażowanych w organizację lub koordynację działań pomocowych. Kwestionariusz ankiety został opracowany na potrzeby badania i udostępniony respondentom za pośrednictwem platformy KoboToolbox. Przed rozpoczęciem właściwego etapu badań przeprowadzono pilotaż kwestionariusza ankiety z udziałem trzech podmiotów reprezentujących różne poziomy administracji i sektora społecznego: Miasta Radzyń Podlaski, Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie oraz Fundacji Eleon. Pilotaż pozwolił na ocenę zrozumiałości pytań, adekwatności skali pomiarowej oraz poprawności logicznej narzędzia

**Część ilościowa**

Główną część kwestionariusza stanowiło 10 twierdzeń ocenianych przy użyciu pięciostopniowej skali Likerta, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie zgadzam", a 5 – „zdecydowanie się zgadzam". Zastosowanie tej skali umożliwiło standaryzowany pomiar opinii respondentów dotyczących organizacji pomocy humanitarnej, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz oceny funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych.

**Część jakościowa**

Kwestionariusz zawierał również dwa pytania otwarte dotyczące oceny funkcjonowania systemu pomocy humanitarnej na poziomie lokalnym oraz propozycji jego usprawnienia. Odpowiedzi zostały poddane analizie treści, co pozwoliło na identyfikację najczęściej wskazywanych problemów, barier oraz dobrych praktyk związanych z realizacją działań pomocowych. Także w obszarze ocenianych skalą Likerta stwierdzeń, każdorazowo

utworzono możliwość dodawania uwag i komentarzy do zagadnień – zebrane w ten sposób odpowiedzi przyczyniły się do poszerzenia ujęcia jakościowego badań.

**Dane metryczkowe**
W ankiecie uwzględniono pytania dotyczące charakterystyki badanych jednostek, w tym rodzaju gminy, liczby mieszkańców oraz doświadczeń związanych z realizacją działań pomocowych. Pozwoliło to na analizę odpowiedzi z uwzględnieniem zróżnicowania badanych samorządów.

Uzyskane dane umożliwiły ocenę sposobu organizacji pomocy humanitarnej z perspektywy administracji lokalnej oraz identyfikację czynników, które w opinii respondentów sprzyjają skutecznej realizacji działań pomocowych lub stanowią źródło trudności organizacyjnych.

## 1.4. Zakres analizy i wskaźniki oceny

W celu przeprowadzenia analizy wyników wyodrębniono dziesięć obszarów badawczych odnoszących się do organizacji pomocy humanitarnej na poziomie lokalnym. Dla każdego obszaru określono wskaźnik operacyjny pozwalający na ocenę opinii respondentów.

**Tab. 1. Wyodrębnione obszary badawcze.**

| Obszar | Wskaźnik operacyjny | Przedmiot pomiaru |
|---|---|---|
| **Koordynacja** | Ocena roli JST w organizacji działań pomocowych | Skuteczność koordynacji działań na poziomie lokalnym |
| **Procedury** | Ocena sprawności procedur administracyjnych | Wpływ procedur na realizację działań pomocowych |
| **Adekwatność Pomocy** | Ocena dopasowania form wsparcia do potrzeb odbiorców | Skuteczność rozpoznawania i zaspokajania potrzeb |
| **Logistyka** | Ocena dostępności zasobów i infrastruktury | Warunki organizacyjne realizacji pomocy |
| **Przepływ informacji** | Ocena jakości komunikacji i wymiany informacji | Skuteczność obiegu informacji |
| **Finansowanie** | Ocena dostępności i wykorzystania środków | Warunki finansowe realizacji działań pomocowych |
| **Standardy działania** | Ocena przejrzystości zasad udzielania pomocy | Jasność kryteriów podejmowania decyzji |

| | | |
|---|---|---|
| **Partnerstwo** | Ocena relacji między JST a organizacjami pozarządowymi | Jakość współpracy międzysektorowej |
| **Komunikacja** | Ocena bieżącej komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w pomoc | Sprawność komunikacji operacyjnej |
| **Efektywność** | Ogólna ocena funkcjonowania systemu pomocy humanitarnej | Postrzegana skuteczność działań pomocowych |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

## 1.5. Dobór próby, procedura analizy i etyka badania

W badaniu zastosowano dobór celowy. Kwestionariusz ankiety został skierowany do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w organizację lub koordynację działań pomocowych. Dążono do uwzględnienia zróżnicowanych typów gmin, w tym gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejskich, co pozwoliło na uwzględnienie specyfiki różnych jednostek samorządowych.

Dane zebrane za pośrednictwem platformy KoboToolbox zostały poddane weryfikacji pod kątem kompletności i poprawności. Następnie przeprowadzono analizę statystyczną odpowiedzi udzielonych w pytaniach zamkniętych, obliczając rozkłady odpowiedzi, wartości średnie oraz podstawowe miary opisowe dla poszczególnych zmiennych. Odpowiedzi na pytania otwarte zostały poddane analizie treści. W toku analizy wyodrębniono najczęściej pojawiające się kategorie tematyczne dotyczące barier, problemów oraz dobrych praktyk związanych z organizacją pomocy humanitarnej na poziomie lokalnym. Badanie przeprowadzono z zachowaniem zasad dobrowolności udziału oraz anonimowości respondentów. Zebrane dane zostały zagregowane w sposób uniemożliwiający identyfikację poszczególnych osób i reprezentowanych przez nie jednostek samorządu terytorialnego.

Wyniki badania mają charakter poznawczy i aplikacyjny. Ich celem jest lepsze zrozumienie doświadczeń samorządów związanych z realizacją działań pomocowych oraz identyfikacja obszarów wymagających usprawnień w przyszłych sytuacjach kryzysowych.

# 2. Charakterystyka badanej próby

## 2.1. Struktura terytorialna badanej próby

Koncepcja badań zakładała objęcie analizą wszystkich gmin funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kwestionariusz ankiety został rozesłany drogą elektroniczną do 2479 urzędów gmin. Przyjęta procedura miała na celu dotarcie do możliwie szerokiego grona jednostek samorządu terytorialnego oraz pozyskanie informacji na temat ich doświadczeń związanych z organizacją i realizacją działań pomocowych.

Wypełnione ankiety otrzymano od 356 gmin reprezentujących wszystkie 16 województw. Rozkład respondentów według województw przedstawiono w tabeli 1. W pierwszej części kwestionariusza zastosowano pytanie filtrujące dotyczące doświadczeń gmin w zakresie organizacji, finansowania lub koordynacji działań pomocowych. Spośród 356 jednostek uczestniczących w badaniu 171 gmin (48,03%) zadeklarowało brak takich doświadczeń. Zgodnie z konstrukcją kwestionariusza jednostki te zakończyły udział w badaniu po wypełnieniu części metryczkowej.

**Tab. 2. Liczba wypełnionych i odesłanych ankiet od JST (urzędy gmin) w podziale na województwa.**

| Województwo | Liczba ankiet | Odsetek próby ogółem (%) |
|---|---|---|
| **małopolskie** | 37 | 10,39 |
| **lubelskie** | 36 | 10,11 |
| **śląskie** | 33 | 9,27 |
| **wielkopolskie** | 30 | 8,43 |
| **podkarpackie** | 29 | 8,15 |
| **warmińsko-mazurskie** | 29 | 8,15 |
| **mazowieckie** | 27 | 7,58 |
| **łódzkie** | 24 | 6,74 |
| **pomorskie** | 22 | 6,18 |
| **podlaskie** | 19 | 5,34 |
| **kujawsko-pomorskie** | 17 | 4,78 |
| **świętokrzyskie** | 15 | 4,21 |
| **dolnośląskie** | 11 | 3,09 |
| **zachodniopomorskie** | 11 | 3,09 |
| **lubuskie** | 10 | 2,81 |
| **opolskie** | 6 | 1,69 |
| **SUMA** | **356** | **100,00** |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

Do dalszego etapu badania zakwalifikowano 185 gmin (51,97%), które zadeklarowały doświadczenie w realizacji działań pomocowych. Oznacza to, że nieco ponad połowa respondentów posiadała praktyczne doświadczenia związane z organizacją lub koordynacją tego rodzaju działań. W grupie 185 gmin zakwalifikowanych do pełnej procedury badawczej dominowały gminy wiejskie, które stanowiły 52,97% próby (98 jednostek). Gminy miejsko-wiejskie stanowiły 28,65% badanych (53 jednostki), natomiast gminy miejskie i miasta na prawach powiatu – 18,38% próby (34 jednostki).

## 2.2. Analiza przyczyn braku doświadczeń w realizacji działań pomocowych

Jak wskazano powyżej, badanie adresowano wyłącznie do gmin, które deklarowały posiadanie doświadczenia w pomocy humanitarnej a odpowiedzi pozostałych gmin nie były brane pod uwagę w dalszej części badania. Jednak w celu lepszego zrozumienia przyczyn, dla których 171 gmin zadeklarowało brak doświadczeń związanych z organizacją, finansowaniem lub koordynacją działań pomocowych, w kwestionariuszu zastosowano dodatkowe pytanie otwarte skierowane wyłącznie do tych jednostek. Analiza uzyskanych wypowiedzi pozwoliła zidentyfikować kilka powtarzających się sposobów uzasadniania braku zaangażowania w działania pomocowe.

Najliczniejszą grupę stanowiły odpowiedzi odwołujące się do braku potrzeby podejmowania tego rodzaju działań. W wielu przypadkach respondenci ograniczali się do krótkich stwierdzeń, takich jak: „nie było takiej potrzeby", „brak takich sytuacji" czy „nie wystąpiły okoliczności wymagające udzielenia pomocy humanitarnej". Odpowiedzi te mogą wskazywać, że doświadczenia związane z pomocą humanitarną są przez część samorządów postrzegane przede wszystkim przez pryzmat bezpośrednich zdarzeń kryzysowych występujących na terenie własnej gminy.

Drugą wyraźnie zaznaczającą się kategorię stanowiły wypowiedzi odwołujące się do podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy różnymi podmiotami działającymi na poziomie lokalnym. Część respondentów podkreślała, że działania pomocowe były realizowane przez inne jednostki organizacyjne lub instytucje funkcjonujące na terenie gminy. Przykładowo wskazywano:

*„Gmina skupia się na formach wsparcia w ramach ustawowych zadań gminy, w szczególności wynikających z przepisów o pomocy społecznej."*

oraz:

*„Działania prowadziły Ochotnicze Straże Pożarne, GOPS."*

W analizie odpowiedzi respondentów widoczna jest niejednoznaczność dotycząca rozróżnienia pomiędzy pomocą społeczną a pomocą humanitarną. Część gmin wskazywała, że działania pomocowe realizowane są „w ramach ustawowych zadań gminy, w szczególności wynikających z przepisów o pomocy społecznej". Tego typu wypowiedzi pokazują, że część jednostek samorządu terytorialnego utożsamia pomoc humanitarną z bieżącymi zadaniami pomocy społecznej, co nie jest zgodne z definicją przyjętą w prawie międzynarodowym. Pomoc społeczna jest zadaniem własnym gminy, ukierunkowanym na wsparcie mieszkańców w sytuacjach trudnych życiowo, natomiast pomoc humanitarna dotyczy działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, często o charakterze ponadlokalnym, i realizowanych zgodnie z zasadami bezstronności, neutralności, niezależności oraz proporcjonalności. Brak rozróżnienia tych dwóch kategorii prowadzi do zaniżania deklarowanego poziomu doświadczeń gmin oraz utrudnia ocenę rzeczywistego zakresu ich zaangażowania w działania o charakterze humanitarnym.

Wypowiedzi te mogą także świadczyć o postrzeganiu działań pomocowych jako obszaru realizowanego głównie przez wyspecjalizowane jednostki organizacyjne lub podmioty współpracujące z samorządem. Jednocześnie pokazują one, że zakres odpowie-dzialności urzędu gminy za organizację pomocy bywa definiowany w sposób węższy niż szeroko rozumiane działania podejmowane przez lokalny system instytucjonalny.

Kolejną kategorię odpowiedzi stanowiły wypowiedzi odnoszące się do rozumienia pomocy humanitarnej jako działania uruchamianego wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych. Respondenci wskazywali między innymi:

*„W ostatnich latach na naszym terenie nie występowały klęski żywiołowe."*

oraz

*„Nie wystąpiła sytuacja kryzysowa wymagająca uruchomienia procedury w zakresie pomocy humanitarnej."*

Odpowiedzi te sugerują, że część badanych samorządów wiąże pomoc humanitarną przede wszystkim z nagłymi zdarzeniami o charakterze lokalnym, takimi jak klęski żywiołowe czy poważne sytuacje kryzysowe. W takim ujęciu działania pomocowe są postrzegane jako reakcja na konkretne zagrożenie, a nie jako szerszy element przygotowania instytucji publicznych do wspierania osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

W analizowanym materiale pojawiła się również grupa wypowiedzi podkreślających koncentrację samorządu na realizacji podstawowych potrzeb lokalnej społeczności. Respondenci wskazywali między innymi:

*„Jednostka JST – nie mamy takich tradycji. Mieszkańcy gminy angażują się w pomoc humanitarną poprzez funkcjonujące w kraju instytucje."*

oraz

*„Priorytetem gminy dotychczas było zaspokajanie podstawowych potrzeb lokalnej społeczności, co ograniczało możliwość angażowania się w działania o szerszym, ponadlokalnym charakterze.”*

Wypowiedzi te mogą wskazywać, że część respondentów postrzega pomoc humanitarną jako obszar działań realizowany przede wszystkim przez wyspecjalizowane organizacje społeczne lub instytucje działające poza poziomem lokalnym. Jednocześnie zwracają uwagę na napięcie pomiędzy koniecznością realizacji bieżących zadań samorządu a angażowaniem zasobów w działania wykraczające poza bezpośrednie potrzeby mieszkańców gminy.

***Podsumowanie***

Przeprowadzona analiza pokazuje, że deklarowany brak doświadczeń w zakresie działań pomocowych nie wynika wyłącznie z braku występowania sytuacji kryzysowych. Odpowiedzi respondentów wskazują również na zróżnicowane sposoby definiowania pomocy humanitarnej, odmienne postrzeganie zakresu odpowiedzialności samorządu oraz różne modele współpracy z podmiotami realizującymi działania pomocowe na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że część gmin interpretuje pojęcie pomocy humanitarnej w sposób odbiegający od definicji przyjmowanej w prawie międzynarodowym oraz dokumentach Unii Europejskiej. W wielu wypowiedziach pomoc humanitarna była utożsamiana z bieżącymi zadaniami pomocy społecznej, działaniami o charakterze lokalnym lub wsparciem realizowanym wyłącznie w sytuacjach klęsk żywiołowych. Takie rozumienie pomocy prowadzi do zaniżonej samooceny doświadczeń niektórych gmin oraz może fałszować obraz realnego zaangażowania JST w działania pomocowe. W praktyce część jednostek deklarujących „brak doświadczeń” realizowała działania mieszczące się w definicji pomocy humanitarnej, lecz nie identyfikowała ich jako takie. Jest to jeden z wniosków wskazujących na potrzebę wzmocnienia świadomości definicyjnej wśród przedstawicieli administracji lokalnej.”

## 2.3. Potencjał demograficzny i skala aktywnych jednostek

Jedną ze zmiennych uwzględnionych w analizie była wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców. Parametr ten może mieć znaczenie dla organizacji działań pomocowych, ponieważ wiąże się z potencjałem kadrowym, finansowym i organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego. Struktura badanej grupy pozwala również ocenić, które typy samorządów najczęściej deklarowały doświadczenia związane z realizacją działań pomocowych.

**Tab. 3. Wielkość gminy biorących udział w badaniu, mierzona liczbą mieszkańców.**

| *Przedział wielkościowy (liczba mieszkańców)* | Liczba gmin | Odsetek w próbie aktywnej (N=185) | Odsetek w próbie ogólnej (N=356) |
|---|---|---|---|
| ***Do 10 tys. mieszkańców*** | 96 | 51,89% | 26,97% |
| ***10 – 50 tys. mieszkańców*** | 66 | 35,68% | 18,54% |
| ***50 – 100 tys. mieszkańców*** | 8 | 4,32% | 2,25% |
| ***Powyżej 100 tys. mieszkańców*** | 15 | 8,11% | 4,21% |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | **51,97%** |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

Wśród 185 gmin zakwalifikowanych do właściwego etapu badania największą grupę stanowiły jednostki liczące do 10 tys. mieszkańców – 96 gmin (51,89%). Kolejną kategorię tworzyły gminy zamieszkiwane przez 10–50 tys. mieszkańców – 66 jednostek (35,68%). Gminy średniej wielkości, liczące od 50 do 100 tys. mieszkańców, stanowiły 4,32% próby (8 jednostek), natomiast największe miasta i gminy powyżej 100 tys. mieszkańców – 8,11% badanych (15 jednostek). Oznacza to, że niemal 88% gmin posiadających doświadczenia w zakresie działań pomocowych stanowiły jednostki małe i średnie, liczące poniżej 50 tys. mieszkańców. Wynik ten jest istotny, ponieważ pokazuje, że doświadczenia związane z organizacją pomocy nie są domeną wyłącznie dużych miast dysponujących rozbudowanym zapleczem administracyjnym. Znaczna część działań była realizowana również przez mniejsze samorządy, funkcjonujące w odmiennych warunkach organizacyjnych i kadrowych.

W przypadku najmniejszych gmin szczególnego znaczenia nabiera lokalny charakter relacji społecznych oraz bliskość mieszkańców i instytucji. Może to sprzyjać szybkiej wymianie informacji i mobilizacji lokalnych zasobów. Jednocześnie niewielkie jednostki samorządowe dysponują zwykle mniejszymi zasobami kadrowymi i organizacyjnymi niż większe miasta, co może wpływać na sposób realizacji działań pomocowych. Z kolei największe miasta stanowiły stosunkowo niewielką część badanej próby. Należy jednak pamiętać, że dysponują one innym potencjałem organizacyjnym, finansowym i infrastrukturalnym niż gminy małe. Zróżnicowanie badanej grupy pod względem liczby mieszkańców stwarza możliwość dalszej analizy zależności pomiędzy wielkością jednostki samorządowej a oceną współpracy, organizacją działań pomocowych oraz postrzeganiem pojawiających się barier.

## 2.4. Stopień instytucjonalizacji struktur pomocowych

Jednym z czynników mogących wpływać na sprawność realizacji działań pomocowych jest sposób ich organizacji wewnątrz urzędu. W badaniu sprawdzono, czy samorządy

wyznaczyły osoby lub zespoły odpowiedzialne za koordynację działań pomocowych, czy też zadania te realizowane są w ramach istniejących struktur organizacyjnych. Wśród 185 gmin posiadających doświadczenie w organizacji działań pomocowych zdecydowanie dominował model oparty na wykorzystaniu już istniejących zasobów kadrowych. Aż 126 jednostek (68,11%) wskazało, że zadania związane z pomocą humanitarną wykonywane są w ramach standardowych obowiązków pracowników urzędu. Kolejne 51 gmin (27,57%) deklarowało powoływanie koordynatora lub zespołu jedynie w sytuacjach wymagających podjęcia działań pomocowych. Natomiast jedynie 8 jednostek (4,32%) posiadało stałego koordynatora lub wyodrębniony zespół odpowiedzialny za ten obszar.

Uzyskane wyniki pokazują, że w większości badanych samorządów działania pomocowe nie funkcjonują jako odrębna, trwale sformalizowana część struktury organizacyjnej urzędu. Najczęściej są one realizowane przez pracowników wykonujących równolegle inne zadania wynikające z zakresu obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych. Taki model organizacji może wynikać zarówno z ograniczeń kadrowych i finansowych, szczególnie widocznych w mniejszych gminach, jak i z relatywnie sporadycznego charakteru działań pomocowych w części jednostek samorządowych.

Na uwagę zasługuje również znaczący udział gmin stosujących rozwiązania tymczasowe. Ponad jedna czwarta respondentów deklarowała powoływanie koordynatorów lub zespołów zadaniowych wyłącznie w sytuacjach wymagających podjęcia działań pomocowych. Rozwiązanie to pozwala elastycznie dostosowywać strukturę organizacyjną do bieżących potrzeb, jednak jednocześnie oznacza, że kompetencje związane z pomocą humanitarną nie zawsze są utrwalane w postaci stałych stanowisk lub komórek organizacyjnych.

Najrzadziej występował model oparty na stałym wyznaczeniu osoby lub zespołu odpowiedzialnego za koordynację działań pomocowych. Choć takie rozwiązanie deklarowało jedynie 4,32% badanych jednostek, może ono świadczyć o bardziej trwałym włączeniu problematyki pomocy humanitarnej do struktury organizacyjnej urzędu.

***Podsumowanie***

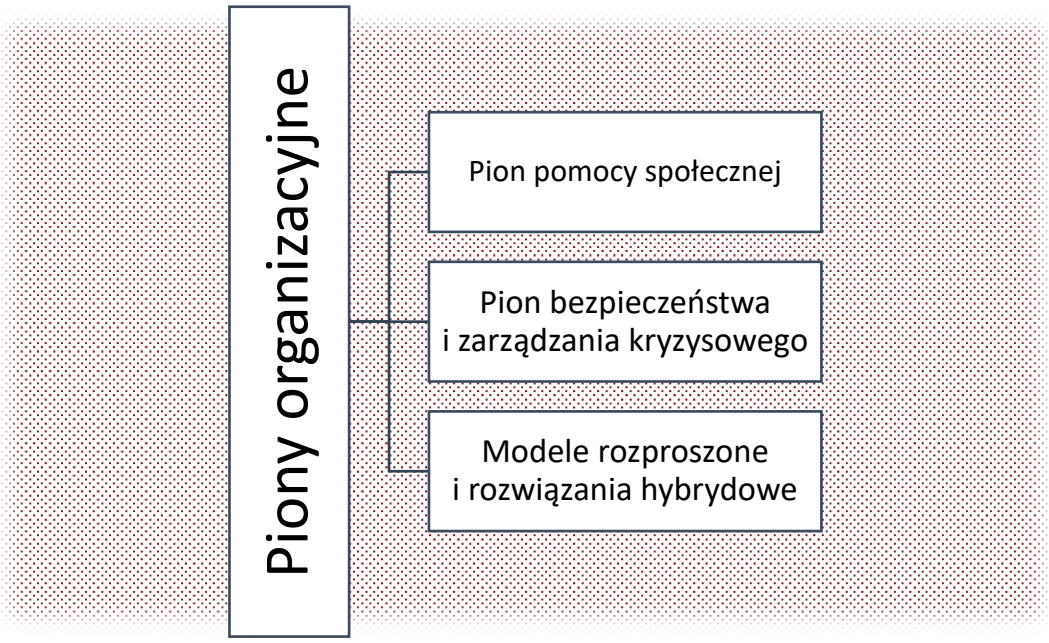
Przedstawione wyniki sugerują, że w większości badanych gmin organizacja działań pomocowych opiera się przede wszystkim na wykorzystaniu istniejących zasobów organizacyjnych i kadrowych. Formalizacja struktur odpowiedzialnych za ten obszar pozostaje natomiast rozwiązaniem stosowanym stosunkowo rzadko.

## 2.5. Architektura organizacyjna realizacji działań pomocowych

Uzupełnieniem analizy stopnia instytucjonalizacji działań pomocowych była identyfikacja komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację. Respondenci zostali poproszeni o wskazanie wydziału, jednostki organizacyjnej lub stanowiska koordynującego działania związane z pomocą humanitarną. Ze względu na otwarty charakter pytania uzyskany materiał został poddany kategoryzacji, co pozwoliło wyodrębnić trzy dominujące modele organizacyjne funkcjonujące w badanych samorządach.

Analiza odpowiedzi pokazuje, że działania pomocowe były lokowane przede wszystkim w obrębie trzech obszarów administracji samorządowej: struktur pomocy społecznej, struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe oraz rozwiązań o charakterze mieszanym lub rozproszonym. Na tej podstawie wyróżnić można trzy charakterystyczne piony organizacyjne: pion pomocy społecznej, pion bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego oraz pion modeli rozproszonych (hybrydowych).

**Rys. 1. Piony organizacyjne odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe w urzędach gmin.**




*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

### *Pion pomocy społecznej jako podstawowe zaplecze organizacyjne*

Najliczniejszą grupę stanowiły gminy, które realizację działań pomocowych powierzały jednostkom pomocy społecznej. W odpowiedziach respondentów regularnie pojawiały się wskazania takie jak:

*„GOPS."*
*„Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej."*
*„Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej."*
*„Centrum Usług Społecznych."*

Rozwiązanie to można uznać za naturalne z organizacyjnego punktu widzenia. Jednostki pomocy społecznej posiadają doświadczenie w pracy z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, dysponują rozpoznaniem lokalnych potrzeb oraz funkcjonują w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami. W wielu samorządach to właśnie te instytucje stały się głównym zapleczem organizacyjnym działań pomocowych.

Jednocześnie warto zauważyć, że pomoc humanitarna i pomoc społeczna nie są pojęciami tożsamymi. Pomoc społeczna koncentruje się przede wszystkim na wsparciu mieszkańców znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, natomiast działania humanitarne często wymagają szybkiej mobilizacji zasobów, koordynacji wielu podmiotów oraz obsługi grup odbiorców, które nie są stałymi klientami systemu pomocy społecznej. Powierzenie obu obszarów tym samym jednostkom może więc oznaczać zarówno wykorzystanie istniejących kompetencji, jak i konieczność rozszerzania zakresu wykonywanych przez nie zadań.

### *Pion bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego*

Drugim wyraźnie widocznym modelem organizacyjnym było przypisanie działań pomocowych do struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i zarządzanie kryzysowe. Respondenci wskazywali między innymi:

*„Departament Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego."*
*„Wydział Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności."*
*„Stanowisko ds. ochrony ludności i zarządzania kryzysowego."*

W większych miastach pojawiały się również wyspecjalizowane jednostki organizacyjne zajmujące się koordynacją działań kryzysowych. W tym modelu pomoc humanitarna była postrzegana przede wszystkim jako element szerszego systemu reagowania na sytuacje nadzwyczajne. Oznacza to silniejsze powiązanie działań pomocowych z logistyką, koordynacją międzyinstytucjonalną oraz zadaniami związanymi z ochroną ludności. Takie rozwiązanie może sprzyjać sprawnemu zarządzaniu zasobami i przepływem informacji, szczególnie w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji.

### *Modele rozproszone i rozwiązania hybrydowe*

Trzecią grupę stanowiły samorządy, które nie wskazywały jednej dominującej komórki odpowiedzialnej za działania pomocowe. W odpowiedziach pojawiały się stwierdzenia:

*„Zadania realizowane są w kilku działach."*
*„W zależności od potrzeb przez właściwe komórki organizacyjne."*
*„Koordynuje Sekretarz Gminy."*

W części przypadków wskazywano również referaty lub stanowiska realizujące na co dzień zadania niezwiązane bezpośrednio z pomocą społeczną lub zarządzaniem kryzysowym. Ten model wydaje się szczególnie charakterystyczny dla mniejszych jednostek samorządowych, w których ograniczone zasoby kadrowe nie zawsze pozwalają na wyraźne wydzielenie kompetencji. W takich przypadkach działania pomocowe były realizowane przez różne komórki organizacyjne, zależnie od charakteru sytuacji i dostępnych zasobów.

***Podsumowanie***

Przeprowadzona analiza pokazuje, że badane samorządy wypracowały różne sposoby organizacji działań pomocowych, dostosowane do własnej struktury i możliwości organizacyjnych. Najczęściej wykorzystywano istniejące zasoby systemu pomocy społecznej, rzadziej powierzano te zadania komórkom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, a w części jednostek stosowano rozwiązania mieszane. Wyniki te wskazują, że na poziomie lokalnym nie ukształtował się jeden dominujący model organizacji pomocy humanitarnej. Różnorodność stosowanych rozwiązań może być traktowana zarówno jako przejaw elastyczności samorządów, jak i efekt dostosowywania struktur organizacyjnych do lokalnych warunków, doświadczeń oraz posiadanych zasobów.

## 2.6. Gotowość infrastrukturalna i funkcjonalna

Istotnym elementem organizacji działań pomocowych jest dostępność struktur odpowiedzialnych za koordynację działań kryzysowych, takich jak Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego (GCZK) lub zespoły zarządzania kryzysowego. Struktury te pełnią ważną rolę w gromadzeniu informacji, koordynowaniu działań różnych podmiotów oraz wspieraniu procesów decyzyjnych w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji. W badaniu zapytano przedstawicieli gmin o sposób funkcjonowania tego typu struktur. Odpowiedzi pozwalają określić, czy działania koordynacyjne mają charakter stały, czy są uruchamiane wyłącznie w sytuacjach kryzysowych. Szczegółowe zestawienie danych przedstawia poniższa tabela.

**Tab. 4. Zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Czy gmina posiada Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (GCZK) lub dedykowany sztab kryzysowy?**

| Status struktur sztabowych | Liczba JST | Odsetek w próbie |
|---|---|---|
| **Powoływanie wyłącznie doraźne** | 97 | 52,43% |
| **Działanie w trybie ciągłym** | 73 | 39,46% |
| **Brak struktur sztabowych** | 15 | 8,11% |
| **RAZEM** | **185** | **100,00%** |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

Najliczniejszą grupę stanowiły samorządy deklarujące funkcjonowanie struktur sztabowych w trybie doraźnym. Taką odpowiedź wskazało 97 gmin, co stanowi 52,43% badanych jednostek. Oznacza to, że centra lub zespoły kryzysowe są aktywowane przede wszystkim w sytuacjach wymagających podjęcia konkretnych działań, natomiast poza okresem zagrożenia nie funkcjonują w sposób ciągły.

Drugą grupę stanowiły gminy dysponujące strukturami działającymi w trybie stałym. Rozwiązanie takie zadeklarowały 73 jednostki (39,46%). W praktyce oznacza to utrzymywanie ciągłej gotowości organizacyjnej oraz stałych kanałów wymiany informacji związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym.
Najmniejszą grupę stanowiło 15 gmin (8,11%), które zadeklarowały brak tego typu struktur.

***Podsumowanie***

Uzyskane wyniki pokazują, że dominującym rozwiązaniem pozostaje model oparty na uruchamianiu struktur sztabowych w odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia. W kontekście działań pomocowych różnica pomiędzy modelami doraźnym i stałym może mieć znaczenie dla sposobu organizacji pracy urzędu. Stałe struktury umożliwiają utrzymywanie ciągłości działań, gromadzenie doświadczeń organizacyjnych oraz bieżącą wymianę informacji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami. Z kolei model doraźny pozwala na większą elastyczność organizacyjną i ograniczenie kosztów związanych z utrzymywaniem wyspecjalizowanych struktur. Na uwagę zasługuje również fakt, że blisko 40% badanych gmin deklarowało funkcjonowanie struktur sztabowych w trybie ciągłym. Może to świadczyć o rosnącym znaczeniu działań związanych z bezpieczeństwem i ochroną ludności w organizacji pracy części samorządów. Natomiast w przypadku gmin, które nie posiadają formalnych struktur tego typu, koordynacja działań pomocowych prawdopodobnie opiera się na istniejących zasobach organizacyjnych urzędu oraz współpracy z jednostkami i instytucjami funkcjonującymi na poziomie lokalnym.

# OBSZARY ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA POMOCY HUMANITARNEJ

# Obszar:
# Przywództwo i koordynacja

# 3.1. Przywództwo i koordynacja

## 3.1.1. Urzędy gmin a koordynowanie pomocą

Jednym z kluczowych elementów skutecznego zarządzania działaniami pomocowymi jest istnienie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację działań różnych instytucji i organizacji zaangażowanych w pomoc. W polskim systemie samorządowym rola ta spoczywa na urzędach gmin, w których organy wykonawcze odpowiadają między innymi za bezpieczeństwo mieszkańców oraz realizację zadań związanych z ochroną ludności.

W celu zbadania, jak przedstawiciele samorządów postrzegają własną rolę koordynacyjną, respondentów poproszono o ocenę stwierdzenia:

***„Gmina w pełni koordynuje działania organizacji zaangażowanych w pomoc humanitarną na swoim terenie."***

Odpowiedzi udzielano na pięciostopniowej skali Likerta, gdzie wartość 1 oznaczała zdecydowany brak zgody z przedstawioną tezą, a wartość 5 – pełną zgodę.

**Tab. 5. Zestawienie odpowiedzi wobec stwierdzenia: *„Gmina w pełni koordynuje działania organizacji zaangażowanych w pomoc humanitarną na swoim terenie."*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek w próbie ogółem (N=185) |
|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 35 | 18,92% |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 50 | 27,03% |
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie*** | 54 | 29,19% |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 13 | 7,03% |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 7 | 3,78% |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 26 | 14,05% |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

Analiza rozkładu odpowiedzi wskazuje, że wśród badanych gmin przeważa przekonanie o istotnej roli samorządu w koordynowaniu działań pomocowych. Łącznie 85 respondentów (45,95%) wybrało odpowiedzi „raczej się zgadzam" lub „zdecydowanie się zgadzam", podczas gdy odpowiedzi negatywne wskazało 20 jednostek (10,81%).

Jednocześnie uwagę zwraca stosunkowo duży udział odpowiedzi neutralnych. Opcję „trudno powiedzieć" wybrało 54 respondentów, co stanowi 29,19% całej próby. Oznacza to, że niemal co trzecia badana gmina nie opowiedziała się jednoznacznie ani po stronie potwierdzenia, ani odrzucenia tezy o pełnej koordynacji działań pomocowych.

Taki rozkład odpowiedzi może świadczyć o złożonym charakterze relacji pomiędzy samorządem a pozostałymi podmiotami zaangażowanymi w działania pomocowe. W praktyce pomoc humanitarna jest często realizowana przez wiele instytucji jednocześnie – jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, parafie, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej czy wolontariuszy. W takich warunkach określenie granic odpowiedzialności poszczególnych aktorów nie zawsze jest jednoznaczne. Warto również zwrócić uwagę na grupę respondentów, którzy wskazali odpowiedź „nie dotyczy" lub „brak wiedzy". Stanowiła ona 14,05% badanych gmin. Wynik ten może pozostawać w związku z ograniczoną skalą doświadczeń części jednostek w zakresie organizacji pomocy humanitarnej lub z relatywnie niewielkim zaangażowaniem różnych podmiotów na ich terenie.

***Podsumowanie***

Ogólnie uzyskane wyniki wskazują, że badane samorządy w większości postrzegają siebie jako ważnego uczestnika procesów koordynacyjnych związanych z pomocą humanitarną. Jednocześnie znaczny odsetek odpowiedzi neutralnych sugeruje, że kwestia rzeczywistego zakresu tej koordynacji pozostaje niejednoznaczna i może zależeć od lokalnych uwarunkowań, skali prowadzonych działań oraz liczby podmiotów zaangażowanych w pomoc.

### 3.1.2. Granice administracyjnej koordynacji

W celu lepszego zrozumienia wyników ilościowych przeanalizowano odpowiedzi udzielone przez respondentów w pytaniach otwartych. Materiał jakościowy pozwala spojrzeć szerzej na sposób postrzegania roli gminy jako podmiotu koordynującego działania pomocowe oraz wskazać najczęściej pojawiające się bariery organizacyjne.

Analiza wypowiedzi pokazuje, że choć wiele samorządów postrzega siebie jako ważnego uczestnika systemu pomocy humanitarnej, to jednocześnie dostrzega ograniczenia związane z koordynowaniem działań prowadzonych przez różnorodne podmioty społeczne. W zgromadzonym materiale można wyróżnić trzy powtarzające się wątki.

***Ograniczona wiedza o działaniach prowadzonych przez organizacje społeczne***

Najczęściej pojawiającym się problemem była trudność w uzyskaniu pełnej informacji o aktywnościach realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz grupy nieformalne.

Respondenci zwracali uwagę, że część działań prowadzona jest niezależnie od struktur samorządowych, a urząd otrzymuje informacje o nich jedynie częściowo lub dopiero na późniejszym etapie.

Jak wskazywali badani:

*„Wiele organizacji podejmuje samodzielnie działania pomocowe, nie informując Gminy, co w dużym stopniu utrudnia koordynację pomocy."*

oraz:

*„Nie wszystkie organizacje zgłaszają realizację zadań pomocowych. Zgłaszają zwykle wtedy, gdy mają potrzebę."*

Wypowiedzi te sugerują, że część samorządów postrzega koordynację nie tyle jako problem związany z brakiem formalnych kompetencji, ile raczej jako wyzwanie informacyjne. Skuteczna współpraca wymaga bowiem bieżącej wymiany informacji pomiędzy podmiotami działającymi na tym samym obszarze, podczas gdy część organizacji prowadzi działania w sposób niezależny i autonomiczny.

### *Świadomość ograniczeń koordynacji w warunkach masowej mobilizacji społecznej*

Drugim wyraźnym wątkiem obecnym w wypowiedziach respondentów jest przekonanie, że pełna koordynacja wszystkich działań pomocowych może być trudna do osiągnięcia w sytuacjach, gdy w pomoc angażuje się bardzo duża liczba podmiotów formalnych i nieformalnych.

Respondenci wskazywali między innymi:

*„Pełna koordynacja wszystkich oddolnych inicjatyw NGO jest niemal niemożliwa. Miasto stworzyło w miarę sprawne centrum koordynacji podczas kryzysu uchodźczego lub pandemii w oparciu głównie o MOPR i jego współpracę z NGO."*

W innej odpowiedzi podkreślano, że:

*„Na terenie gminy nie funkcjonują organizacje prowadzące działalność ukierunkowaną na udzielanie pomocy humanitarnej (poza OSP). Dotychczas pozostałe organizacje włączały się doraźnie w razie potrzeby w działania prowadzone przez gminę."*

Wypowiedzi te pokazują, że respondenci dostrzegają różnicę pomiędzy formalną odpowiedzialnością samorządu za koordynację działań a rzeczywistymi możliwościami oddziaływania na wszystkie inicjatywy podejmowane przez mieszkańców, organizacje społeczne i grupy nieformalne. Jednocześnie wskazują na znaczenie instytucji pośredniczących, takich jak ośrodki pomocy społecznej czy centra usług społecznych,

które mogą pełnić rolę platform współpracy pomiędzy administracją a sektorem społecznym.

### *Szczególna rola Ochotniczych Straży Pożarnych w mniejszych gminach*

Trzecim wątkiem obecnym w materiale badawczym jest znaczenie Ochotniczych Straży Pożarnych jako podstawowego partnera samorządów w organizacji działań pomocowych. W części odpowiedzi relacja ta została sprowadzona do bardzo prostego stwierdzenia:

*„Tylko poprzez Ochotniczą Straż Pożarną."*

W przypadku mniejszych gmin może to wskazywać na szczególną pozycję OSP jako organizacji dysponujących rozwiniętą strukturą lokalną, zapleczem logistycznym oraz doświadczeniem w działaniach prowadzonych w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie wyniki sugerują, że współpraca z innymi organizacjami społecznymi bywa w takich jednostkach mniej rozwinięta lub ma charakter okazjonalny.

### *Podsumowanie*

Analiza wypowiedzi jakościowych pozwala lepiej zrozumieć wyniki uzyskane w części ilościowej badania. Odpowiedzi respondentów wskazują, że samorządy postrzegają swoją rolę koordynacyjną jako ważną, ale jednocześnie dostrzegają praktyczne ograniczenia związane z funkcjonowaniem wielopodmiotowego systemu pomocy humanitarnej. Najczęściej wskazywane trudności dotyczyły przepływu informacji pomiędzy samorządami a organizacjami społecznymi, koordynowania licznych oddolnych inicjatyw oraz budowania trwałych mechanizmów współpracy. Wypowiedzi respondentów pokazują również, że sposób organizacji działań pomocowych jest silnie uzależniony od lokalnych zasobów instytucjonalnych oraz aktywności podmiotów funkcjonujących na danym terenie.

# Obszar:
# Szybkość i responsywność

## 3.2. Szybkość i responsywność

### 3.2.1. Urzędy gmin a szybkość reagowania

Jednym z istotnych elementów skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych jest zdolność instytucji publicznych do szybkiego dostosowywania swoich działań względem zmieniających się potrzeb. W przypadku pomocy humanitarnej znaczenie ma nie tylko dostępność zasobów, lecz również sprawność procedur administracyjnych oraz możliwość podejmowania decyzji w warunkach podwyższonej presji czasowej.

W celu oceny tego obszaru respondentów poproszono o ustosunkowanie się do stwierdzenia:

***„Procedury wewnętrzne urzędu gminy pozwalają na natychmiastowe reagowanie na zmieniające się potrzeby”.***

Odpowiedzi udzielano na pięciostopniowej skali Likerta. Wyniki prezentuje poniższa tabela.

**Tab. 6. Zestawienie odpowiedzi wobec stwierdzenia: *„Procedury wewnętrzne urzędu gminy pozwalają na natychmiastowe reagowanie na zmieniające się potrzeby.”***

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek w próbie |
|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 44 | 23,78% |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 68 | 36,76% |
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie*** | 40 | 21,62% |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 13 | 7,03% |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 6 | 3,24% |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 14 | 7,57% |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** |

*Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.*

Analiza uzyskanych wyników wskazuje, że badane samorządy w większości pozytywnie oceniają własną zdolność do szybkiego reagowania. Łącznie 112 respondentów (60,54%) wybrało odpowiedzi „raczej się zgadzam” lub „zdecydowanie się zgadzam”. Odpowiedzi negatywne wskazało natomiast 19 jednostek (10,27%). Jednocześnie uwagę zwraca

stosunkowo duża grupa respondentów wybierających odpowiedź neutralną. Takiej odpowiedzi udzieliło 40 przedstawicieli gmin, co stanowi 21,62% badanej próby. Wynik ten może wskazywać, że ocena szybkości działania administracji nie jest jednoznaczna i może zależeć od rodzaju sytuacji kryzysowej, skali podejmowanych działań czy specyfiki lokalnych uwarunkowań organizacyjnych.

Relatywnie niewielki odsetek ocen negatywnych sugeruje, że większość badanych samorządów nie postrzega procedur wewnętrznych jako zasadniczej bariery dla realizacji działań pomocowych. Jednocześnie nie oznacza to automatycznie, że wszystkie procesy przebiegały bez trudności. Wyniki odzwierciedlają przede wszystkim subiektywną ocenę respondentów dotyczącą funkcjonowania własnych instytucji. Na uwagę zasługuje również grupa odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy", która objęła 14 jednostek (7,57%). Może to wynikać z ograniczonej skali doświadczeń części samorządów w zakresie organizacji działań pomocowych lub z braku sytuacji wymagających intensywnego testowania procedur w warunkach podwyższonej presji operacyjnej.

***Podsumowanie***

Ogólnie uzyskane wyniki wskazują, że przedstawiciele badanych gmin postrzegają swoje urzędy jako instytucje zdolne do stosunkowo sprawnego reagowania na zmieniające się potrzeby. Jednocześnie obecność znaczącej grupy odpowiedzi neutralnych sugeruje, że ocena ta nie jest całkowicie jednoznaczna i może zależeć od konkretnych doświadczeń związanych z organizacją pomocy humanitarnej.

## 3.2.2. Bariery responsywności

Analiza odpowiedzi udzielonych w pytaniach otwartych pozwala lepiej zrozumieć wyniki części ilościowej badania dotyczącej szybkości reagowania administracji samorządowej. Wypowiedzi respondentów pokazują, że ocena sprawności działania urzędów jest złożona i zależy od obszaru funkcjonowania administracji. Z jednej strony badani podkreślają zdolność do szybkiej mobilizacji zasobów i organizacji działań pomocowych, z drugiej natomiast wskazują na ograniczenia wynikające z obowiązujących procedur finansowych i formalnoprawnych.

W analizowanym materiale można wyróżnić trzy główne grupy czynników wpływających na szybkość reagowania samorządów.

***Ograniczenia wynikające z procedur finansowych i zakupowych***

Najczęściej wskazywaną barierą były procedury związane z wydatkowaniem środków publicznych oraz realizacją zakupów w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. Respondenci zwracali uwagę, że obowiązujące regulacje, choć niezbędne

z punktu widzenia przejrzystości i kontroli finansów publicznych, mogą utrudniać szybkie podejmowanie działań w pierwszej fazie kryzysu. Jeden z respondentów wskazał wprost:

*„Prawo zamówień publicznych i sztywne ramy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego (JST) często spowalniają zakupy interwencyjne w pierwszych dniach kryzysu."*

Wypowiedź ta pokazuje napięcie pomiędzy potrzebą zachowania zgodności z obowiązującymi procedurami a koniecznością szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych. W warunkach kryzysu humanitarnego czas staje się jednym z kluczowych zasobów, podczas gdy część działań administracyjnych wymaga przejścia przez określone etapy formalne. Jednocześnie warto podkreślić, że problem ten nie dotyczy wyłącznie pojedynczych jednostek, lecz wskazuje na szersze wyzwanie związane z funkcjonowaniem samorządów w sytuacjach wymagających ponadstandardowej elastyczności organizacyjnej.

### *Ograniczona możliwość tworzenia uniwersalnych procedur*

Drugim istotnym wątkiem obecnym w wypowiedziach respondentów jest przekonanie, że nie wszystkie sytuacje kryzysowe można przewidzieć i opisać w postaci gotowych procedur.

Respondenci zwracali uwagę, że działania podejmowane przez urząd często muszą być dostosowywane do aktualnych potrzeb:

*„Działania podejmowane przez urząd są odpowiedzią na potrzeby. Nie jest możliwe uprzednie określenie wszystkich potencjalnych potrzeb tak, by uregulować je na etapie tworzenia procedur."*

Podobny charakter ma kolejna wypowiedź:

*„W zależności od potrzeby rozbudowuje się procedury."*

Odpowiedzi te sugerują, że część samorządów postrzega procedury nie jako zamknięty katalog działań, lecz jako rozwiązania podlegające modyfikacjom wraz ze zmianą sytuacji. W praktyce oznacza to konieczność ciągłego dostosowywania sposobu działania do pojawiających się wyzwań. Z jednej strony świadczy to o zdolności administracji do adaptacji, z drugiej jednak pokazuje, że w przypadku niektórych rodzajów kryzysów gotowe schematy postępowania okazują się niewystarczające. W takich sytuacjach znaczenia nabiera doświadczenie pracowników oraz umiejętność podejmowania decyzji w warunkach niepewności.

### *Sprawność operacyjna struktur zarządzania kryzysowego*

Trzeci obszar wypowiedzi respondentów dotyczy funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. W tym zakresie dominowały oceny pozytywne, podkreślające zdolność do szybkiego uruchamiania działań pomocowych.
Respondenci wskazywali między innymi:

*„W ciągu paru godzin jesteśmy w stanie uruchomić punkty humanitarne."*

oraz:

*„W przypadku uruchomienia Akcji Pomocowej, GCZK nawiązuje i utrzymuje stały kontakt z osobą/osobami wyznaczonymi do kontaktu z Gminy."*

Wypowiedzi te pokazują, że tam, gdzie funkcjonują wypracowane wcześniej procedury zarządzania kryzysowego, samorządy są w stanie stosunkowo szybko przejść do działań operacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza organizacji zaplecza logistycznego, uruchamiania punktów pomocowych oraz koordynacji przepływu informacji. Może to świadczyć o tym, że lokalne struktury zarządzania kryzysowego są dobrze przygotowane do reagowania na nagłe zdarzenia wymagające mobilizacji zasobów i organizacji działań terenowych.

### *Podsumowanie*

Analiza materiału jakościowego wskazuje, że szybkość reagowania samorządów jest zjawiskiem wielowymiarowym. Respondenci stosunkowo wysoko oceniali zdolność swoich urzędów do organizacji działań pomocowych i mobilizacji zasobów, jednocześnie zwracając uwagę na ograniczenia wynikające z procedur finansowych oraz formalnych wymogów związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Wypowiedzi badanych sugerują również, że skuteczność działania w znacznym stopniu zależy od doświadczenia lokalnych struktur oraz zdolności do dostosowywania procedur do konkretnych okoliczności. Szczególnie pozytywnie oceniano funkcjonowanie jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, które w opinii respondentów stanowią jeden z najważniejszych elementów lokalnego systemu reagowania.

# Obszar:
# Diagnoza potrzeb i adekwatność wsparcia

## 3.3. Diagnoza potrzeb i adekwatność wsparcia

### 3.3.1. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Skuteczność działań humanitarnych zależy nie tylko od szybkości reakcji czy skali zaangażowanych zasobów, ale również od trafnego rozpoznania potrzeb osób obejmowanych pomocą. W sytuacjach kryzysowych potrzeby te mogą zmieniać się bardzo dynamicznie, dlatego istotne znaczenie ma stały przepływ informacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami działającymi bezpośrednio w środowisku lokalnym, w tym organizacjami pozarządowymi. W celu oceny funkcjonowania takich mechanizmów respondentów poproszono o ustosunkowanie się do stwierdzenia:

***„Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy".***

Odpowiedzi udzielano na pięciostopniowej skali Likerta. Szczegółową strukturę danych ilościowych w podziale na poszczególne postawy obrazuje poniższa tabela.

**Tab. 7. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy".***

| *Ocena na skali Likerta* | Wskazania | Odsetek w próbie | Diagnoza postawy instytucjonalnej |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 33 | 17,84% | Systemowy, stały dialog partycypacyjny |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 45 | 24,32% | Konsultacje o charakterze doraźnym/akcyjnym |
| ***3 - trudno powiedzieć*** | 42 | 22,70% | Fasadowość relacji / Brak jasnych procedur |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 20 | 10,81% | Świadomy brak koordynacji informacyjnej |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 8 | 4,33% | Pełna izolacja informacyjna urzędu |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 37 | 20,00% | Całkowity brak relacji z NGO na tym polu |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uzyskane wyniki wskazują na umiarkowanie pozytywną ocenę współpracy pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi w zakresie diagnozowania potrzeb. Łącznie 78 respondentów (42,16%) wybrało odpowiedzi „raczej się zgadzam" lub „zdecydowanie się zgadzam", uznając, że konsultacje tego rodzaju były prowadzone regularnie. Jednocześnie znacząca część respondentów nie potwierdziła jednoznacznie funkcjonowania takich mechanizmów. Odpowiedź neutralną wskazały 42 jednostki (22,70%), natomiast odpowiedzi negatywnych udzieliło 28 respondentów (15,14%). Oznacza to, że ponad jedna trzecia badanych samorządów nie potwierdza regularnego charakteru konsultacji lub nie ma jednoznacznej opinii na ten temat.

Na szczególną uwagę zasługuje również wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy", który wyniósł 20,00% (37 jednostek). Jest to jeden z najwyższych wskaźników tego typu odpowiedzi w analizowanych dotychczas obszarach badania. Może to wskazywać na zróżnicowany zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi pomiędzy poszczególnymi gminami lub na ograniczone doświadczenia części respondentów w zakresie organizacji działań humanitarnych.

***Podsumowanie***

Wyniki pokazują, że konsultacje z organizacjami społecznymi nie stanowią jeszcze powszechnego i jednolicie funkcjonującego elementu lokalnych systemów pomocy humanitarnej. Choć znacząca grupa samorządów deklaruje regularną współpracę w tym obszarze, równie widoczna jest grupa jednostek, w których takie działania mają charakter ograniczony, nieregularny lub trudny do jednoznacznej oceny. Z perspektywy zarządzania kryzysowego można uznać, że diagnozowanie potrzeb beneficjentów pozostaje jednym z obszarów wymagających dalszego wzmacniania. Wyniki sugerują bowiem, że potencjał współpracy pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi nie jest wykorzystywany w jednakowym stopniu we wszystkich badanych jednostkach. Może to wpływać na skuteczność identyfikacji lokalnych potrzeb oraz na możliwość dostosowywania form wsparcia do zmieniającej się sytuacji kryzysowej.

### 3.3.2. Ewolucja praktyk diagnozowania potrzeb

Analiza materiału jakościowego pozwala lepiej zrozumieć, w jaki sposób samorządy organizowały proces rozpoznawania potrzeb w obszarze pomocy humanitarnej. Wypowiedzi respondentów wskazują, że rozwiązania stosowane przez poszczególne gminy były zróżnicowane i często uzależnione od skali realizowanych działań, doświadczeń związanych z kryzysami ostatnich lat oraz dostępnych zasobów organizacyjnych.

W zgromadzonym materiale można wyróżnić trzy główne wątki: doświadczenie kryzysu uchodźczego jako impuls do rozwoju współpracy, współpraca oparta na tradycyjnych partnerach instytucjonalnych, nowe rozwiązania wynikające z ustawy.

### *Doświadczenia kryzysu uchodźczego jako impuls do rozwoju współpracy*

Respondenci reprezentujący jednostki szczególnie zaangażowane w pomoc osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie wskazywali, że skala wyzwań wymusiła rozwój bardziej regularnych form współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jak podkreślano:

*„Tak, zwłaszcza systematyczne konsultacje dotyczyły obywateli z Ukrainy, którzy przyjechali do Krakowa po wybuchu wojny w 2022 roku."*

Jednocześnie nawet tam, gdzie współpraca miała charakter regularny, dostrzegano pewne ograniczenia:

*„Regularne spotkania z organizacjami pozwoliły zazwyczaj uniknąć dublowania pomocy, choć brakowało szybkiej analizy i aktualizacji potrzeb beneficjentów, w tym pomiędzy NGO, co powielało działania i dalej generowało problemy."*

Wypowiedzi te sugerują, że sama organizacja spotkań i konsultacji nie zawsze była wystarczająca do zapewnienia pełnej koordynacji działań. Respondenci zwracali uwagę przede wszystkim na trudności związane z bieżącą wymianą informacji oraz aktualizowaniem wiedzy o potrzebach beneficjentów.

### *Współpraca oparta na tradycyjnych partnerach instytucjonalnych*

Drugim często pojawiającym się modelem była współpraca koncentrująca się wokół podmiotów od lat funkcjonujących w lokalnym systemie pomocy społecznej i bezpieczeństwa.
Respondenci wskazywali między innymi:

*„Jedna z organizacji pozarządowych z pomocą finansową Gminy dostarcza żywność dla najuboższych."*

*„Współpraca OPS z PCK."*

*„Głównie z OSP."*

Odpowiedzi te pokazują, że w wielu gminach współpraca w obszarze pomocy humanitarnej opierała się przede wszystkim na relacjach z podmiotami dobrze znanymi

administracji samorządowej i posiadającymi ugruntowaną pozycję w lokalnym systemie wsparcia.

Model ten sprzyja stabilności współpracy oraz wykorzystaniu istniejących kanałów komunikacji. Jednocześnie może ograniczać zakres kontaktów z innymi organizacjami społecznymi działającymi poza tradycyjnymi strukturami współpracy samorządowej.

### *Znaczenie nowych rozwiązań wynikających z Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*

Trzecim istotnym wątkiem obecnym w wypowiedziach respondentów jest odwoływanie się do nowych obowiązków i możliwości związanych z wdrażaniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Respondenci wskazywali:

> *„Do tej pory Gmina konsultowała potrzeby z organizacjami pozarządowymi w trakcie prowadzenia Akcji Pomocowej. Wejście w życie Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej spowodowało utworzenie z organizacji pozarządowych podmiotów ochrony ludności (...). Sytuacja ta pozwala zebrać informacje o zasobach, zakresie i formie pomocy."*

oraz:

> *„Tworzona jest w ramach ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej baza organizacji pozarządowych."*

W innej odpowiedzi podkreślano:

> *„Taki zakres jest ustalany aktualnie na bieżąco. Natomiast zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy doraźnej i humanitarnej oraz w kontekście realizacji pozostałych zadań OLiOC jest w toku."*

Wypowiedzi te pokazują, że część samorządów postrzega wdrażanie nowych przepisów jako szansę na bardziej systemowe uporządkowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Szczególne znaczenie przypisywane jest tworzeniu baz danych, identyfikowaniu zasobów pozostających w dyspozycji organizacji społecznych oraz formalizowaniu zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi uczestnikami lokalnego systemu ochrony ludności.

***Podsumowanie***

Analiza materiału jakościowego wskazuje, że sposób diagnozowania potrzeb w obszarze pomocy humanitarnej ulega stopniowym zmianom. Respondenci opisują przejście od działań opartych głównie na doraźnych kontaktach i bieżącej wymianie informacji do bardziej sformalizowanych modeli współpracy. Szczególną rolę w tym procesie odegrały doświadczenia związane z kryzysem uchodźczym po 2022 roku oraz wdrażanie nowych rozwiązań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jednocześnie wypowiedzi respondentów pokazują, że proces ten pozostaje na różnych etapach zaawansowania w poszczególnych samorządach, a budowanie trwałych mechanizmów wymiany informacji i diagnozowania potrzeb nadal stanowi jedno z ważniejszych wyzwań organizacyjnych na poziomie lokalnym.

# Obszar:
# Logistyka i zarządzanie infrastrukturą

## 3.4. Logistyka i zarządzanie infrastrukturą

### 3.4.1. Konsultacje z trzecim sektorem

Sprawność działań pomocowych w sytuacjach kryzysowych zależy w dużej mierze od organizacji zaplecza logistycznego oraz efektywnego wykorzystania dostępnej infrastruktury, takiej jak magazyny, środki transportu czy miejsca przeznaczone do dystrybucji pomocy. W praktyce samorządy dysponują zasobami infrastrukturalnymi, natomiast organizacje pozarządowe często odpowiadają za bezpośrednie dostarczanie wsparcia do osób potrzebujących. Skuteczność działań wymaga więc współpracy obu sektorów oraz koordynacji podejmowanych działań. W celu zbadania, w jakim stopniu gminy współpracowały z organizacjami pozarządowymi w zakresie logistyki i zarządzania infrastrukturą pomocową, respondentów poproszono o ocenę następującego stwierdzenia:

***„Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy."***

Rozkład odpowiedzi przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tab. 8. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy."*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek w próbie | Status dojrzałości logistycznej systemu |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 28 | 15,14% | Pełna integracja infrastruktury publiczno-społecznej |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 41 | 22,16% | Doraźne współdzielenie zasobów logistycznych |
| ***3 - trudno powiedzieć*** | 40 | 21,62% | Brak systemowych procedur / chaos operacyjny |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 24 | 12,97% | Rozdzielność łańcuchów dostaw JST i NGO |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 9 | 4,87% | Całkowity paraliż i bierność infrastrukturalna |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 43 | 23,24% | Izolacja logistyczna jednostki |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uzyskane wyniki wskazują na umiarkowany poziom współpracy pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi w obszarze logistyki i wykorzystania infrastruktury pomocowej. Pozytywnie funkcjonowanie takich rozwiązań oceniło 37,29% respondentów (odpowiedzi 4 i 5). Oznacza to, że w części gmin wypracowano mechanizmy współdzielenia zasobów oraz koordynacji działań logistycznych. Jednocześnie odsetek odpowiedzi neutralnych i negatywnych (3, 2 i 1) wyniósł 39,46%, co sugeruje, że w wielu jednostkach współpraca ta była ograniczona lub miała charakter okazjonalny. Może to wskazywać na brak sformalizowanych procedur dotyczących korzystania z infrastruktury, wymiany informacji o dostępnych zasobach czy koordynacji transportu i magazynowania pomocy.

Na uwagę zasługuje również wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy" (23,24%). Jest to najwyższy wynik tego typu odpowiedzi spośród dotychczas analizowanych obszarów. Może on świadczyć o tym, że w części gmin organizacje pozarządowe nie były angażowane w działania logistyczne lub współpraca w tym zakresie miała niewielki zakres. Możliwe jest także, że kwestie logistyczne pozostawały poza zakresem obowiązków części respondentów.

***Podsumowanie***

Analiza wyników wskazuje, że logistyka pozostaje jednym z bardziej wymagających obszarów współpracy międzysektorowej. O ile samorządy relatywnie wysoko oceniały własną zdolność do organizowania działań pomocowych, o tyle współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie zarządzania infrastrukturą i zasobami nie była równie powszechna. Może to oznaczać, że potencjał logistyczny obu sektorów nie zawsze był wykorzystywany w sposób skoordynowany, co w sytuacjach kryzysowych może ograniczać efektywność udzielanej pomocy.

### 3.4.2. Doraźność działań logistycznych i modele współpracy

Analiza wypowiedzi respondentów pozwala lepiej zrozumieć wyniki uzyskane w części ilościowej dotyczącej logistyki i zarządzania infrastrukturą pomocową. Komentarze urzędników wskazują, że współpraca z organizacjami pozarządowymi w tym obszarze miała zróżnicowany charakter i była uzależniona zarówno od lokalnych zasobów, jak i wcześniejszych doświadczeń związanych z realizacją działań pomocowych.

W materiale jakościowym można wyróżnić trzy dominujące modele organizacji współpracy logistycznej: model reaktywno-akcyjny, model oparty na wykorzystaniu zasobów partnerów zewnętrznych oraz model partnerski.

### *Model reaktywno-akcyjny: współpraca uruchamiana wyłącznie w sytuacji kryzysowej*

Najczęściej pojawiające się wypowiedzi wskazują, że działania logistyczne podejmowane były przede wszystkim w odpowiedzi na konkretne sytuacje kryzysowe, bez tworzenia trwałych mechanizmów współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi.

Respondenci podkreślali:

*„Tylko w wypadku prowadzenia działań związanych z pomocą humanitarną."*

*„Pomoc humanitarna udzielana natychmiastowo w sytuacjach kryzysowych wymagających wsparcia."*

Wypowiedzi te sugerują, że współpraca infrastrukturalna była w wielu przypadkach organizowana doraźnie, wraz z pojawieniem się konkretnej potrzeby. Oznacza to, że kontakty pomiędzy samorządami a organizacjami społecznymi nie zawsze miały charakter stały, a rozwiązania logistyczne były tworzone i dostosowywane w trakcie realizacji działań pomocowych.

Taki model nie musi oznaczać braku skuteczności, jednak może utrudniać szybkie uruchomienie zasobów w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. Brak wcześniej wypracowanych procedur oraz aktualnej wiedzy o dostępnych zasobach partnerów społecznych zwiększa bowiem ryzyko problemów organizacyjnych w początkowej fazie kryzysu.

### *Model oparty na wykorzystaniu zasobów partnerów zewnętrznych*

Drugim widocznym sposobem organizacji działań było opieranie się na zasobach podmiotów zewnętrznych, które przejmowały znaczną część obowiązków związanych z logistyką i dystrybucją pomocy.

Świadczą o tym między innymi odpowiedzi:

*„Zapewnia NGO."*

*„Współpraca OPS z PCK."*

W takich przypadkach samorząd pełnił przede wszystkim funkcję wspierającą lub koordynacyjną, natomiast działania operacyjne były realizowane przez organizacje społeczne. Rozwiązanie to mogło być szczególnie efektywne tam, gdzie funkcjonowały

organizacje dysponujące odpowiednim zapleczem logistycznym i doświadczeniem w prowadzeniu działań pomocowych.

Jednocześnie model ten powodował, że poziom zaangażowania administracji w organizację procesów logistycznych był zróżnicowany. W części jednostek mogło to prowadzić do ograniczonej wiedzy urzędu o rzeczywistym przebiegu działań pomocowych oraz o zasobach pozostających w dyspozycji organizacji partnerskich.

### *Model partnerski – integracja zasobów publicznych i społecznych*

W materiale badawczym pojawiły się również przykłady bardziej zintegrowanej współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi. Jeden z respondentów wskazał:

> *„Dysponujemy solidną bazą, a współpraca z NGO pozwoliła na sprawny rozdział pomocy beneficjentom."*

Wypowiedź ta pokazuje model oparty na komplementarności zasobów obu sektorów. Samorząd zapewniał infrastrukturę, zaplecze organizacyjne oraz wsparcie administracyjne, natomiast organizacje pozarządowe wnosiły doświadczenie operacyjne, znajomość potrzeb beneficjentów i zdolność do szybkiego działania w terenie.

Analiza zgromadzonych wypowiedzi wskazuje, że właśnie tego rodzaju współpraca sprzyjała najbardziej sprawnej organizacji pomocy oraz efektywnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów.

### *Podsumowanie*

Wyniki analizy jakościowej pokazują, że w badanych gminach nie funkcjonował jeden dominujący model współpracy logistycznej z organizacjami pozarządowymi. Najczęściej współpraca miała charakter doraźny i była uruchamiana dopiero w sytuacji wystąpienia kryzysu. Rzadziej spotykano rozwiązania oparte na trwałej integracji zasobów publicznych i społecznych. Może to wskazywać, że potencjał współpracy międzysektorowej w obszarze logistyki nie był w pełni wykorzystywany w okresie objętym badaniem. Jednocześnie przytoczone przykłady pokazują, że tam, gdzie udało się połączyć zasoby infrastrukturalne samorządu z doświadczeniem organizacji pozarządowych, możliwe było stworzenie sprawnych mechanizmów dystrybucji pomocy odpowiadających potrzebom beneficjentów.

# Obszar:
# Przepływ danych
# i bezpieczeństwo informacji

## 3.5. Przepływ danych i bezpieczeństwo informacji

### 3.5.1. Wymiana informacji między JST a NGO

Skuteczność działań pomocowych zależy nie tylko od dostępności zasobów materialnych, lecz także od jakości przepływu informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w pomoc. Szczególne znaczenie ma wymiana danych dotyczących potrzeb beneficjentów, zakresu udzielonego wsparcia oraz dostępnych zasobów pomocowych. Brak sprawnej komunikacji może prowadzić do dublowania działań, trudności w identyfikacji rzeczywistych potrzeb oraz mniej efektywnego wykorzystania dostępnych środków. W celu oceny funkcjonowania tych mechanizmów respondentom przedstawiono stwierdzenie:

***„Wymiana informacji o beneficjentach pomocy humanitarnej między urzędem gminy a organizacjami pozarządowymi jest płynna i systemowa”.***

Rozkład odpowiedzi przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tab. 9. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Wymiana informacji o beneficjentach pomocy humanitarnej między urzędem gminy a organizacjami pozarządowymi jest płynna i systemowa”*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek w próbie | Diagnoza dojrzałości informacyjnej |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 31 | 16,76% | Pełna, cyfrowa integracja baz danych JST-NGO |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 49 | 26,48% | Drożna komunikacja o charakterze operacyjnym |
| ***3 - trudno powiedzieć*** | 44 | 23,78% | Nieformalny przepływ danych / Lęk przed RODO |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 23 | 12,43% | Izolacja baz danych i błędy komunikacyjne |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 5 | 2,71% | Całkowita blokada informacyjna systemu |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 33 | 17,84% | Brak operowania na danych beneficjentów |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uzyskane wyniki wskazują na umiarkowanie pozytywną ocenę współpracy informacyjnej pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi. Łącznie 43,24% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem o płynnej i systemowej wymianie informacji. Oznacza to, że w części badanych gmin wypracowano rozwiązania umożliwiające bieżącą komunikację pomiędzy partnerami zaangażowanymi w działania pomocowe. Jednocześnie niemal równie liczna grupa respondentów (39,46%, uwzględniając odpowiedzi neutralne i negatywne) nie potwierdziła jednoznacznie sprawnego funkcjonowania takich mechanizmów. Wynik ten sugeruje, że przepływ informacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi nie miał charakteru jednolitego i w znacznym stopniu zależał od lokalnych uwarunkowań organizacyjnych.

Na uwagę zasługuje szczególnie wysoki udział odpowiedzi neutralnych (23,78%). Może on świadczyć o niejednoznacznej ocenie funkcjonujących rozwiązań lub o sytuacji, w której wymiana informacji odbywała się w sposób niesformalizowany i zależny od indywidualnych kontaktów pomiędzy przedstawicielami poszczególnych instytucji.

Istotnym czynnikiem wpływającym na współpracę informacyjną mogą być również ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. W przypadku pomocy humanitarnej konieczne jest bowiem pogodzenie potrzeby szybkiej wymiany informacji z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa danych beneficjentów. W praktyce może to utrudniać przekazywanie szczegółowych informacji pomiędzy podmiotami należącymi do różnych sektorów.

Wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy” lub „brak wiedzy” (17,84%) wskazuje natomiast, że część badanych jednostek nie uczestniczyła bezpośrednio w procesach wymiany danych dotyczących beneficjentów lub nie postrzegała ich jako istotnego elementu realizowanych działań pomocowych.

***Podsumowanie***

Wyniki badania pokazują, że obszar wymiany informacji pozostaje jednym z kluczowych wyzwań współpracy międzysektorowej. O ile część samorządów wypracowała mechanizmy komunikacji z organizacjami pozarządowymi, o tyle w wielu przypadkach przepływ danych nadal opierał się na rozwiązaniach nieformalnych lub okazjonalnych. Może to ograniczać zdolność do bieżącego monitorowania potrzeb beneficjentów oraz utrudniać koordynację działań pomocowych w sytuacjach kryzysowych.

### 3.5.2. Prawno-instytucjonalne bariery przepływu informacji

Analiza wypowiedzi otwartych respondentów pozwala lepiej zrozumieć źródła trudności, które ujawniły się w badaniu ilościowym dotyczącym wymiany informacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi. O ile wyniki ilościowe wskazywały na umiarkowany poziom zadowolenia z funkcjonowania kanałów komunikacyjnych, o tyle komentarze jakościowe odsłaniają znacznie bardziej złożony obraz. Z wypowiedzi urzędników wyłania się system, który w wielu przypadkach opiera się na rozwiązaniach doraźnych, funkcjonuje w warunkach niepewności prawnej i nie dysponuje jednolitymi mechanizmami wymiany danych pomiędzy sektorem publicznym a społecznym.

Analiza zgromadzonego materiału pozwala wyróżnić trzy główne obszary problemowe: konflikt między ochroną danych a efektywnością pomocy, redukcja systemowości do komunikacji nieformalnej, ośrodki pomocy społecznej jako główny węzeł informacyjny.

#### *Konflikt między ochroną danych a efektywnością pomocy*

Najczęściej wskazywaną barierą były ograniczenia związane z przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Respondenci zwracali uwagę, że w warunkach kryzysowych obowiązujące regulacje utrudniają budowanie wspólnego obrazu sytuacji oraz bieżącą weryfikację osób korzystających ze wsparcia. Charakterystyczna jest wypowiedź jednego z badanych:

*„Bariery wynikające z RODO ograniczają swobodną wymianę list beneficjentów między MOPR a organizacjami pozarządowymi, co sprzyja nadużyciom."*

Wypowiedź ta dobrze ilustruje napięcie pomiędzy dwoma równie ważnymi wartościami: ochroną prywatności beneficjentów oraz potrzebą skutecznego zarządzania pomocą humanitarną. W praktyce wielu urzędników przyjmowało strategię ostrożnościową, ograniczając zakres przekazywanych informacji do minimum. Taka postawa była zrozumiała z perspektywy odpowiedzialności prawnej, jednak jednocześnie utrudniała współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Konsekwencją było funkcjonowanie równoległych baz wiedzy. Administracja publiczna posiadała informacje dotyczące osób korzystających ze wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej, natomiast organizacje pozarządowe gromadziły własne dane o beneficjentach. Brak możliwości ich bezpiecznego zestawiania powodował trudności w identyfikowaniu rzeczywistych potrzeb oraz ograniczał zdolność do monitorowania skali udzielonej pomocy. W efekcie wzrastało ryzyko zarówno dublowania świadczeń, jak i pomijania osób, które faktycznie wymagały wsparcia.

### *Redukcja systemowości do komunikacji nieformalnej*

Drugim wyraźnie dostrzegalnym problemem był brak profesjonalnych, trwałych kanałów wymiany informacji. W wielu jednostkach komunikacja pomiędzy urzędem a organizacjami pozarządowymi opierała się przede wszystkim na bezpośrednich kontaktach interpersonalnych, które uruchamiano dopiero w sytuacji wystąpienia konkretnej potrzeby.

Respondenci opisywali ten model w bardzo prosty sposób:

*„W razie potrzeby. Rozmawiamy ze sobą."*

oraz:

*„Tylko w wypadku prowadzenia działań związanych z pomocą humanitarną."*

Wypowiedzi te pokazują, że pojęcie „systemowej wymiany informacji", obecne w pytaniu badawczym, było przez część respondentów rozumiane bardzo szeroko. W praktyce oznaczało ono często kontakt telefoniczny, wymianę wiadomości e-mail lub bezpośrednie rozmowy pomiędzy przedstawicielami instytucji.

Tego rodzaju rozwiązania mogą być wystarczające w niewielkich społecznościach oraz podczas krótkotrwałych incydentów kryzysowych. Ich skuteczność znacząco spada jednak wraz ze wzrostem liczby beneficjentów, organizacji i równolegle prowadzonych działań pomocowych. W warunkach kryzysów o dużej skali komunikacja oparta wyłącznie na relacjach osobistych staje się podatna na utratę informacji, opóźnienia oraz błędy wynikające z braku jednolitego źródła danych.

Analizowane wypowiedzi wskazują więc, że wiele gmin nie dysponowało dedykowanymi platformami teleinformatycznymi umożliwiającymi bieżące monitorowanie potrzeb, zasobów oraz zakresu wsparcia realizowanego przez poszczególnych partnerów. W rezultacie przepływ informacji miał często charakter incydentalny, a nie ciągły.

### *Ośrodki pomocy społecznej jako główny węzeł informacyjny*

Trzecim istotnym zjawiskiem jest koncentracja procesów informacyjnych wokół instytucji pomocy społecznej. Podobnie jak w przypadku logistyki czy diagnozy potrzeb, także w obszarze wymiany danych samorządy najczęściej opierały się na podmiotach od lat funkcjonujących w systemie wsparcia społecznego.

W komentarzach pojawiały się między innymi następujące deklaracje:

*„Współpraca w tym zakresie z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej."*

*„Współpraca OPS z PCK."*

W praktyce oznaczało to, że głównym kanałem obiegu informacji pozostawały relacje pomiędzy urzędem, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz tradycyjnymi partnerami instytucjonalnymi, takimi jak Polski Czerwony Krzyż. Model ten zapewniał względnie wysoki poziom bezpieczeństwa formalnego oraz opierał się na dobrze znanych procedurach administracyjnych.

Jednocześnie ograniczał on udział nowych, oddolnych organizacji społecznych, które odegrały znaczącą rolę podczas kryzysów ostatnich lat. Podmioty te często posiadały aktualną wiedzę o potrzebach beneficjentów i dysponowały rozbudowanymi sieciami wolontariackimi, jednak nie były włączane do formalnych obiegów informacji. W rezultacie część wiedzy pozostawała poza zasięgiem administracji publicznej, a potencjał współpracy międzysektorowej nie był w pełni wykorzystywany.

***Podsumowanie***

Analiza materiału jakościowego wskazuje, że największe bariery w obszarze przepływu informacji nie wynikały z braku dobrej woli uczestników systemu, lecz z niedostosowania istniejących rozwiązań instytucjonalnych do specyfiki współczesnych kryzysów humanitarnych. Szczególnie istotną rolę odgrywały ograniczenia związane z interpretacją przepisów o ochronie danych osobowych, brak jednolitych platform wymiany informacji oraz koncentracja procesów komunikacyjnych wokół tradycyjnych instytucji pomocy społecznej. W konsekwencji system wymiany danych pomiędzy administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi funkcjonował w latach 2020–2026 w warunkach znacznego rozproszenia. Dane dotyczące beneficjentów pozostawały w odrębnych zasobach informacyjnych poszczególnych instytucji, a komunikacja miała często charakter doraźny i nieformalny. Ograniczało to zdolność do kompleksowej diagnozy potrzeb, utrudniało koordynację działań pomocowych oraz zmniejszało efektywność wykorzystania dostępnych zasobów. W świetle uzyskanych wyników jednym z kluczowych wyzwań dla dalszego rozwoju systemu ochrony ludności pozostaje stworzenie bezpiecznych i prawnie umocowanych mechanizmów współdzielenia informacji pomiędzy sektorem publicznym a społecznym.

# Obszar: Finansowanie w warunkach kryzysu

# 3.6. Finansowanie w warunkach kryzysu

## 3.6.1. Przejrzystość procedur pozyskiwania i rozliczania środków

Zdolność do szybkiego uruchamiania środków finansowych stanowi jeden z kluczowych warunków skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe. Nawet najlepiej przygotowane struktury organizacyjne, sprawne procedury logistyczne czy rozbudowane sieci współpracy międzyinstytucjonalnej nie są w stanie funkcjonować efektywnie bez dostępu do odpowiednich zasobów finansowych. W przypadku pomocy humanitarnej szczególnego znaczenia nabiera nie tylko wysokość dostępnych środków, ale również możliwość ich elastycznego wydatkowania oraz szybkość przekazywania wsparcia podmiotom realizującym działania pomocowe.

W celu oceny funkcjonowania lokalnych mechanizmów finansowania respondentom przedstawiono stwierdzenie:

***„Procedury pozyskiwania oraz rozliczania środków z budżetu gminy na działania z zakresu pomocy humanitarnej są przejrzyste i nie nadmiernie obciążone biurokracją."***

Rozkład ocen sformułowanych na pięciostopniowej skali Likerta przedstawia poniższa tabela.

**Tab. 10. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Procedury pozyskiwania oraz rozliczania środków z budżetu gminy na działania z zakresu pomocy humanitarnej są przejrzyste i nie nadmiernie obciążone biurokracją."*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Wskazania | Odsetek ogółem | Diagnoza sprawności finansowej |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 30 | 16,22% | Pełna elastyczność i płynność dotacyjna |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 52 | 28,11% | Akceptowalny poziom obciążeń formalnych |
| ***3 - trudno powiedzieć*** | 42 | 22,70% | Poczucie ryzyka prawnego / Fasadowość uproszczeń |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 11 | 5,94% | Nadmierny formalizm paraliżujący działania |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 9 | 4,87% | Całkowity bezwład i bariera biurokratyczna |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 41 | 22,16% | Brak finansowych mechanizmów wsparcia NGO |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uzyskane wyniki wskazują, że obszar finansowania należy do najbardziej ambiwalentnie ocenianych elementów współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi.

### *Ograniczony poziom pozytywnych ocen procedur finansowych*

Łącznie 44,32% respondentów wyraziło opinię pozytywną, wybierając odpowiedzi „raczej się zgadzam" lub „zdecydowanie się zgadzam". Oznacza to, że mniej niż połowa badanych samorządów postrzega obowiązujące procedury jako przejrzyste i względnie przyjazne dla podmiotów realizujących działania humanitarne.

Wynik ten można interpretować jako efekt doświadczeń związanych z funkcjonowaniem szczególnych rozwiązań prawnych wdrażanych w okresach kryzysowych. W latach 2022–2026 część jednostek korzystała z uproszczonych mechanizmów finansowania, wynikających zarówno ze specustaw dotyczących pomocy uchodźcom z Ukrainy, jak i z istniejących już wcześniej instrumentów, takich jak tryb tzw. małych grantów przewidziany w art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rozwiązania te umożliwiały skrócenie czasu potrzebnego na uruchomienie środków oraz ograniczenie części wymogów formalnych.

Jednocześnie odsetek odpowiedzi pozytywnych pozostaje wyraźnie niższy niż w przypadku ocen dotyczących szybkości działania administracji czy elastyczności procedur organizacyjnych. Może to sugerować, że nawet tam, gdzie urzędy były w stanie sprawnie organizować działania pomocowe, kwestie finansowe pozostawały obszarem szczególnie podatnym na ograniczenia formalne.

### *Proceduralna ostrożność i niepewność interpretacyjna*

Na uwagę zasługuje wysoki udział odpowiedzi neutralnych, który wyniósł 22,70%. W warunkach funkcjonowania administracji publicznej odpowiedź „trudno powiedzieć" często nie oznacza braku wiedzy, lecz raczej ostrożność w formułowaniu jednoznacznych ocen. Finansowanie działań humanitarnych odbywa się bowiem na styku kilku obszarów regulacyjnych: przepisów o finansach publicznych, zasad udzielania dotacji organizacjom pozarządowym, regulacji dotyczących zamówień publicznych oraz wymogów związanych z kontrolą wydatkowania środków publicznych. W takich

warunkach urzędnicy odpowiedzialni za gospodarkę finansową funkcjonują pod presją odpowiedzialności za prawidłowość podejmowanych decyzji.

Neutralne odpowiedzi można zatem interpretować jako przejaw tzw. asekuracji proceduralnej. Z perspektywy urzędu procedury mogły być formalnie poprawne i przejrzyste, jednak ich realizacja wymagała znacznego nakładu pracy zarówno po stronie administracji, jak i organizacji pozarządowych. Szczególnie w warunkach kryzysowych rozbudowane obowiązki sprawozdawcze, konieczność dokumentowania wydatków czy spełniania wymogów księgowych mogły stanowić istotne obciążenie dla podmiotów koncentrujących się przede wszystkim na działaniach pomocowych. W rezultacie formalna przejrzystość systemu nie zawsze przekładała się na jego praktyczną dostępność dla organizacji realizujących pomoc w terenie.

### *Ograniczony zakres współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi*

Najbardziej niepokojącym elementem struktury odpowiedzi jest jednak wysoki łączny udział ocen negatywnych oraz wskazań „nie dotyczy / brak wiedzy", które razem osiągnęły poziom około jednej trzeciej próby. Szczególnie istotny jest tutaj odsetek odpowiedzi „nie dotyczy", wynoszący 22,16%. Wynik ten sugeruje, że znaczna część badanych jednostek samorządu terytorialnego w ogóle nie realizowała finansowej współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy humanitarnej. W takich przypadkach działania były prowadzone przede wszystkim przez własne jednostki organizacyjne – najczęściej ośrodki pomocy społecznej – albo opierały się na samodzielnej aktywności organizacji pozarządowych finansowanej ze zbiórek publicznych, darowizn czy środków pochodzących od sponsorów.

Z perspektywy odporności instytucjonalnej jest to istotny sygnał ostrzegawczy. Oznacza bowiem, że w wielu gminach nie wykształciły się trwałe mechanizmy umożliwiające szybkie przekazywanie środków publicznych partnerom społecznym realizującym działania pomocowe. W sytuacji długotrwałego lub wielkoskalowego kryzysu brak takich rozwiązań może prowadzić do nadmiernego obciążenia struktur administracyjnych oraz ograniczenia potencjału organizacji pozarządowych.

Uzyskane wyniki wskazują, że finansowanie pozostaje jednym z najbardziej problematycznych obszarów współpracy pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi. Chociaż część jednostek wypracowała skuteczne mechanizmy korzystania z uproszczonych form finansowania, to skala pozytywnych ocen nie pozwala mówić o powszechnym sukcesie systemowym.

### *Podsumowanie*

Analiza danych sugeruje, że głównym wyzwaniem nie jest sam brak środków finansowych, lecz ograniczona elastyczność mechanizmów ich uruchamiania i rozliczania. Wysoki poziom ostrożności deklarowany przez respondentów oraz znaczący odsetek

jednostek niewłączających organizacji pozarządowych do systemu finansowania pomocy wskazują na utrzymywanie się silnych barier instytucjonalnych. W efekcie odporność finansowa lokalnego systemu ochrony ludności wciąż opiera się bardziej na doraźnych rozwiązaniach nadzwyczajnych niż na trwałych, zinstytucjonalizowanych mechanizmach współpracy międzysektorowej.

## 3.6.2. Wyzwania systemu finansowania

Analiza wypowiedzi jakościowych przedstawicieli samorządów pozwala lepiej zrozumieć źródła niepewności i ambiwalencji widocznej w wynikach ilościowych dotyczących finansowania działań humanitarnych. Z komentarzy respondentów wyłania się obraz administracji funkcjonującej w warunkach trwałego napięcia pomiędzy potrzebą szybkiego reagowania a obowiązkiem przestrzegania rygorystycznych procedur finansowych. W konsekwencji sprawność systemu finansowania pomocy humanitarnej była często uzależniona nie od rzeczywistych potrzeb społecznych, lecz od możliwości interpretacyjnych obowiązujących regulacji prawnych.

W materiale jakościowym można wyróżnić trzy główne obszary problemowe.

### *Procedury finansowe projektowane dla warunków stabilnych*

Najczęściej wskazywaną barierą były ograniczenia wynikające z obowiązujących regulacji prawnych dotyczących finansowania organizacji pozarządowych. Respondenci zwracali uwagę, że realizacja działań pomocowych wymagała funkcjonowania w ramach standardowych procedur administracyjnych:

*„Pozyskanie i rozliczanie środków finansowych zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”*

*„Realizacja zgodna z przepisami i one czasem narzucają konieczność stosowania procedur biurokratycznych.”*

Wypowiedzi te wskazują na istotną niespójność pomiędzy charakterem kryzysów humanitarnych a konstrukcją obowiązujących instrumentów finansowych. Mechanizmy przewidziane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektowane były z myślą o realizacji standardowych zadań publicznych, planowanych z odpowiednim wyprzedzeniem oraz poddawanych wieloetapowej kontroli formalnej. Tymczasem działania humanitarne wymagają często natychmiastowego uruchomienia środków oraz dużej elastyczności organizacyjnej.

Z perspektywy samorządów problemem nie był więc sam obowiązek rozliczalności wydatków publicznych, lecz brak rozwiązań umożliwiających przejście na uproszczony tryb działania w sytuacji nagłego zagrożenia. W efekcie urzędnicy byli zmuszeni stosować procedury właściwe dla warunków stabilnych w okolicznościach wymagających działania pod presją czasu.

### *Finansowanie kryzysowe jako doświadczenie incydentalne*

Drugim zidentyfikowanym zjawiskiem jest brak trwałego zakorzenienia mechanizmów finansowania kryzysowego w praktyce funkcjonowania wielu samorządów. Część respondentów odwoływała się do pojedynczych doświadczeń związanych z konkretnymi zdarzeniami nadzwyczajnymi:

*„Sytuacja jednorazowa – powódź 2024."*

Komentarz ten pokazuje, że w wielu jednostkach samorządu terytorialnego działania humanitarne nadal postrzegane są jako reakcja na wyjątkowe, jednorazowe wydarzenia, a nie jako stały element lokalnej polityki bezpieczeństwa. Konsekwencją takiego podejścia jest brak trwałych rozwiązań organizacyjnych i finansowych, które mogłyby zostać szybko uruchomione w przypadku kolejnych kryzysów.

Z perspektywy odporności instytucjonalnej oznacza to dominację modelu reaktywnego nad prewencyjnym. Mechanizmy finansowania są aktywowane dopiero po wystąpieniu zagrożenia, natomiast po zakończeniu działań pomocowych następuje ich wygaszenie, bez tworzenia trwałych procedur gotowych do ponownego wykorzystania.

### *Ograniczona rola organizacji pozarządowych w systemie finansowania*

Trzecia grupa wypowiedzi wskazuje na istnienie samorządów, które w ogóle nie wykorzystywały mechanizmów finansowego wspierania organizacji pozarządowych realizujących działania humanitarne:

*„Nie rozdzielaliśmy takich grantów".*

Choć jest to krótka deklaracja, ma ona istotne znaczenie interpretacyjne. Potwierdza bowiem istnienie grupy jednostek samorządowych, które nie traktowały organizacji pozarządowych jako podmiotów współrealizujących zadania publiczne w obszarze pomocy humanitarnej. W takich przypadkach działania były prowadzone wyłącznie przez struktury samorządowe lub finansowane przez same organizacje społeczne ze środków własnych.

Brak transferów finansowych do sektora pozarządowego ograniczał możliwości wykorzystania jego potencjału organizacyjnego, a jednocześnie zwiększał obciążenie instytucji publicznych. Model ten utrudniał budowanie trwałych partnerstw oraz osłabiał zdolność systemu do mobilizacji dodatkowych zasobów w sytuacjach kryzysowych.

***Podsumowanie***

Analiza materiału jakościowego wskazuje, że głównym problemem finansowania działań humanitarnych nie był brak gotowości samorządów do angażowania środków publicznych, lecz niedostosowanie obowiązujących instrumentów prawnych do specyfiki sytuacji kryzysowych. Administracja lokalna funkcjonowała w warunkach silnej presji regulacyjnej, która skłaniała urzędników do zachowawczości i ograniczała możliwość szybkiego uruchamiania wsparcia finansowego. Jednocześnie doświadczenia wielu gmin miały charakter incydentalny, co utrudniało budowanie trwałych kompetencji organizacyjnych w obszarze finansowania pomocy humanitarnej. W rezultacie współpraca finansowa z organizacjami pozarządowymi pozostawała nierównomierna i silnie uzależniona od lokalnych doświadczeń oraz indywidualnych decyzji władz samorządowych. Zebrany materiał wskazuje zatem na potrzebę wypracowania specjalnych mechanizmów finansowania kryzysowego, które umożliwiałyby zachowanie równowagi pomiędzy wymogami kontroli wydatków publicznych a koniecznością szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

# Obszar:
# Standardy operacyjne
# i transparentność dystrybucji

# 3.7. Standardy operacyjne i transparentność dystrybucji

## 3.7.1. Zasady dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej

Transparentność zasad dystrybucji pomocy stanowi jeden z podstawowych warunków budowania zaufania społecznego w sytuacjach kryzysowych. W warunkach ograniczonych zasobów oraz dużej liczby osób wymagających wsparcia szczególnego znaczenia nabiera stosowanie jasnych kryteriów kwalifikowania beneficjentów oraz przejrzystych procedur przyznawania pomocy. Ogranicza to ryzyko arbitralności decyzji, zmniejsza prawdopodobieństwo występowania konfliktów społecznych oraz wzmacnia legitymizację działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Respondentów poproszono o ocenę stwierdzenia:

***„Zasady dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej przez gminę są jasne, przejrzyste i wolne od uznaniowości”.***

Uzyskane wyniki wskazują, że jest to najwyżej oceniany obszar spośród wszystkich analizowanych wymiarów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Szczegółową strukturę danych zawiera poniższa tabela.

**Tab. 11. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Zasady dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej przez gminę są jasne, przejrzyste i wolne od uznaniowości”*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Wskazania | Odsetek | Diagnoza transparentności standardów |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 64 | 34,59% | Pełna standaryzacja i algorytmizacja pomocy |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 55 | 29,73% | Czytelne kryteria przydziału oparte na procedurach |
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie*** | 26 | 14,05% | Częściowa uznaniowość / Kryteria intuicyjne |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 9 | 4,87% | Niejasne procedury dystrybucji darów |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 3 | 1,61% | Całkowity chaos i arbitralność decyzji |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 28 | 15,14% | Gmina poza procesem dystrybucji rzeczowej |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### *Wysoki poziom zaufania do procedur dystrybucyjnych*

Łącznie 64,32% respondentów wyraziło opinię pozytywną (oceny 4 i 5), podczas gdy jedynie 6,49% udzieliło odpowiedzi negatywnych (oceny 1 i 2). Wynik ten świadczy o relatywnie wysokim poziomie zaufania przedstawicieli samorządów do stosowanych procedur dystrybucji pomocy materialnej.

Źródeł tak wysokich ocen można upatrywać w doświadczeniach administracji samorządowej związanych z realizacją świadczeń społecznych oraz obsługą programów pomocowych. Szczególną rolę odgrywają w tym zakresie jednostki organizacyjne pomocy społecznej, funkcjonujące od wielu lat w oparciu o sformalizowane procedury kwalifikowania beneficjentów, dokumentowania wsparcia oraz prowadzenia ewidencji udzielanej pomocy. Można przypuszczać, że część wypracowanych wcześniej rozwiązań została wykorzystana również podczas realizacji działań humanitarnych.

W przeciwieństwie do takich obszarów jak wymiana informacji, finansowanie czy koordynacja międzysektorowa, proces dystrybucji pomocy opiera się na działaniach dobrze osadzonych w codziennej praktyce administracyjnej. Może to tłumaczyć relatywnie wysoki poziom pewności deklarowany przez respondentów.

### *Ograniczenia perspektywy instytucjonalnej*

Pomimo dominacji ocen pozytywnych, wyniki wymagają ostrożnej interpretacji. Łącznie 20,53% respondentów wskazało odpowiedzi neutralne lub negatywne, co sugeruje, że nie wszystkie jednostki samorządowe oceniały funkcjonujące rozwiązania równie wysoko.

Należy również zwrócić uwagę, że pytanie odnosiło się do zasad dystrybucji realizowanej przez samą gminę. Oznacza to, że respondenci oceniali przede wszystkim procedury obowiązujące wewnątrz własnych struktur organizacyjnych. W świetle wcześniejszych wyników dotyczących wymiany informacji, diagnozy potrzeb oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi można przypuszczać, że wysoka ocena przejrzystości procedur nie musi automatycznie oznaczać wysokiego poziomu przejrzystości całego lokalnego systemu pomocowego. W praktyce możliwa była sytuacja, w której gmina dysponowała jasno określonymi zasadami wydawania pomocy rzeczowej, jednak nie posiadała pełnej wiedzy o działaniach prowadzonych równolegle przez organizacje pozarządowe, parafie czy grupy nieformalne. Ograniczona integracja informacji między podmiotami mogła utrudniać kompleksowy monitoring przepływu pomocy na poziomie lokalnym.

### *Wyłączenie części gmin z procesu dystrybucji*

Na uwagę zasługuje również stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy", który wyniósł 15,14%. Wynik ten może wskazywać, że część badanych jednostek nie uczestniczyła bezpośrednio w procesie dystrybucji pomocy rzeczowej albo realizowała w nim jedynie ograniczoną rolę.

Można przypuszczać, że w niektórych przypadkach ciężar organizacji i wydawania pomocy został przeniesiony na inne podmioty funkcjonujące na poziomie lokalnym, takie jak organizacje pozarządowe, Ochotnicze Straże Pożarne, parafie czy inicjatywy obywatelskie. W takich sytuacjach rola samorządu mogła koncentrować się przede wszystkim na koordynacji działań lub udostępnianiu zasobów organizacyjnych.

### *Podsumowanie*

Uzyskane wyniki wskazują, że transparentność zasad dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej stanowi jeden z najlepiej ocenianych elementów funkcjonowania samorządów w badanym obszarze. Wysoki poziom ocen pozytywnych sugeruje, że administracja lokalna dysponuje procedurami postrzeganymi przez urzędników jako jasne, uporządkowane i stosunkowo odporne na uznaniowość. Jednocześnie analiza wyników wcześniejszych części badania pokazuje, że wysoka ocena procedur obowiązujących wewnątrz urzędu nie musi oznaczać pełnej przejrzystości funkcjonowania całego lokalnego systemu pomocy humanitarnej. Ograniczenia w zakresie wymiany informacji, współpracy międzysektorowej oraz koordynacji działań różnych podmiotów wskazują, że transparentność proceduralna była w wielu przypadkach rozwinięta w większym stopniu niż transparentność systemowa. Z perspektywy budowania odporności społecznej i instytucjonalnej kluczowe znaczenie ma zatem nie tylko doskonalenie procedur wewnętrznych, lecz również rozwój mechanizmów umożliwiających skuteczną koordynację działań wszystkich uczestników lokalnego systemu pomocowego.

## 3.7.2. Między formalizmem procedur a elastycznością działania

Analiza odpowiedzi otwartych pozwala lepiej zrozumieć praktyczne mechanizmy wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu zapewnienia przejrzystości i rzetelności procesu dystrybucji pomocy humanitarnej. W przeciwieństwie do wcześniejszych obszarów badania, w których respondenci częściej wskazywali na bariery organizacyjne, finansowe lub komunikacyjne, wypowiedzi dotyczące zasad dystrybucji pomocy koncentrowały się przede wszystkim na funkcjonujących rozwiązaniach operacyjnych. Opisywano zarówno formalne procedury ewidencyjne, jak i praktyki pozwalające na dostosowywanie wsparcia do zróżnicowanych potrzeb osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

Analiza materiału jakościowego pozwala wyróżnić trzy główne mechanizmy wspierające transparentność procesu dystrybucji pomocy.

### *Formalizacja procesu wydawania pomocy*

Pierwszy zidentyfikowany model opierał się na wykorzystaniu klasycznych narzędzi administracyjnych służących dokumentowaniu przepływu zasobów. Jeden z respondentów wskazał:

> *„W czasie prowadzenia Akcji Pomocowej zebrane towary i usługi są ewidencjonowane i protokolarnie przekazywane beneficjentowi."*

Wypowiedź ta wskazuje, że część samorządów wykorzystywała w działaniach humanitarnych rozwiązania znane z codziennej praktyki administracyjnej. Ewidencjonowanie przekazywanych darów oraz dokumentowanie procesu ich wydawania umożliwiało zachowanie kontroli nad przepływem zasobów, ograniczało ryzyko wystąpienia nieprawidłowości oraz tworzyło podstawę do późniejszej weryfikacji i rozliczenia prowadzonych działań.

Z perspektywy zarządzania publicznego istotne znaczenie miało tworzenie pełnej dokumentacji procesu dystrybucji, umożliwiającej odtworzenie ścieżki przekazywania pomocy od momentu jej pozyskania do odbiorcy końcowego. Tego rodzaju rozwiązania wzmacniały przejrzystość działań oraz zwiększały bezpieczeństwo organizacyjne i prawne instytucji zaangażowanych w realizację pomocy.

### *Łączenie procedur administracyjnych z oceną sytuacyjną*

Drugim istotnym wątkiem obecnym w analizowanych wypowiedziach było podkreślanie potrzeby elastycznego stosowania formalnych kryteriów przyznawania pomocy. Szczególnie dobrze ilustruje to następująca deklaracja:

> *„Oparte o standardy pomocy społecznej kryteria dochodowe i systemy kart wydawania żywności, a także empatia i zdrowy rozsądek."*

Wypowiedź ta pokazuje, że proces dystrybucji pomocy humanitarnej nie opierał się wyłącznie na mechanicznej realizacji procedur. Respondenci wskazywali na konieczność łączenia formalnych narzędzi wypracowanych przez system pomocy społecznej z indywidualną oceną sytuacji osób wymagających wsparcia.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku kryzysów humanitarnych, których skutki często wykraczają poza standardowe kategorie stosowane w polityce społecznej. Osoby dotknięte nagłym zdarzeniem kryzysowym mogą nie spełniać formalnych kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy, a jednocześnie znajdować się w sytuacji

wymagającej natychmiastowego wsparcia. Analizowane wypowiedzi sugerują, że część samorządów starała się zachować równowagę pomiędzy wymogami proceduralnymi a koniecznością uwzględniania indywidualnych okoliczności.

Warto zauważyć, że takie podejście może być postrzegane jako przejaw praktycznej adaptacyjności administracji publicznej. Z jednej strony pozwala ono utrzymać przejrzystość procesu decyzyjnego, z drugiej natomiast umożliwia reagowanie na sytuacje, których nie da się w pełni przewidzieć ani opisać za pomocą sztywnych procedur.

### *Incydentalny charakter działań humanitarnych*

Trzeci obszar dotyczy ograniczonej częstotliwości realizacji działań humanitarnych przez znaczną część badanych jednostek samorządu terytorialnego. Jeden z respondentów zauważył:

*„W latach 2020–2026 tylko dwa razy dystrybuowaliśmy pomoc humanitarną."*

Komentarz ten stanowi ważne uzupełnienie wyników ilościowych. Wskazuje bowiem, że dla wielu samorządów działania humanitarne miały charakter epizodyczny i były związane z występowaniem konkretnych zdarzeń kryzysowych. W konsekwencji możliwości budowania trwałych kompetencji organizacyjnych oraz rozwijania wyspecjalizowanych procedur pozostawały ograniczone.
Można przypuszczać, że doświadczenia respondentów odnosiły się przede wszystkim do dwóch najważniejszych kryzysów analizowanego okresu: napływu uchodźców po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku oraz skutków powodzi z 2024 roku. W wielu jednostkach były to jedyne sytuacje wymagające uruchomienia szeroko zakrojonych działań humanitarnych, co pomaga wyjaśnić relatywnie wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" odnotowany w badaniu ilościowym.

### *Podsumowanie*

Analiza jakościowa potwierdza, że wysokie oceny przejrzystości procesu dystrybucji pomocy były w dużej mierze związane z wykorzystaniem dobrze zakorzenionych w administracji publicznej mechanizmów ewidencyjnych i kontrolnych. Samorządy opierały działania pomocowe na procedurach dokumentowania przepływu zasobów, co sprzyjało zachowaniu przejrzystości oraz ograniczaniu ryzyka nieprawidłowości. Jednocześnie materiał badawczy wskazuje, że skuteczność tych rozwiązań zależała nie tylko od formalnych regulacji, lecz również od zdolności urzędników do ich elastycznego stosowania w sytuacjach wymagających niestandardowych działań. W praktyce transparentność dystrybucji pomocy była rezultatem współwystępowania dwóch elementów: procedur zapewniających kontrolę i rozliczalność oraz kompetencji pracowników odpowiedzialnych za dostosowywanie wsparcia do realnych potrzeb beneficjentów. Wyniki te sugerują, że obszar dystrybucji pomocy stanowi jeden

z relatywnie najlepiej rozwiniętych elementów lokalnych systemów reagowania kryzysowego. Jednocześnie incydentalny charakter doświadczeń wielu samorządów wskazuje na potrzebę dalszego rozwijania standardów operacyjnych, które mogłyby zostać wykorzystane również w przypadku przyszłych kryzysów o większej skali i dłuższym czasie trwania.

# Obszar:
# Podmiotowość i równorzędność sektora pozarządowego w systemie pomocowym

# 3.8. Podmiotowość i równorzędność sektora pozarządowego w systemie pomocowym

## 3.8.1. Organizacje pozarządowe jako równorzędny partner

Współczesne podejścia do zarządzania publicznego coraz częściej odchodzą od hierarchicznego modelu realizacji zadań publicznych na rzecz współzarządzania opartego na partnerstwie różnych sektorów. Szczególne znaczenie ma to w sytuacjach kryzysowych, kiedy skuteczność działań pomocowych zależy od zdolności do mobilizowania zasobów administracji publicznej, organizacji społecznych, podmiotów prywatnych oraz społeczności lokalnych. W takim ujęciu organizacje pozarządowe nie pełnią wyłącznie funkcji wykonawczych, lecz stają się współtwórcami lokalnych systemów reagowania kryzysowego.

W celu oceny stopnia podmiotowego traktowania organizacji pozarządowych respondentów poproszono o ustosunkowanie się do stwierdzenia:

***„Organizacje pozarządowe są traktowane przez nasz urząd jako równorzędny partner w działaniach z zakresu pomocy humanitarnej."***

Szczegółową strukturę danych zawiera poniższa tabela.

**Tab. 12. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Organizacje pozarządowe są traktowane przez nasz urząd jako równorzędny partner w działaniach z zakresu pomocy humanitarnej"*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek w próbie ogółem (N=185) | Stan relacji publiczno-społecznych |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 65 | 35,14% | Pełna podmiotowość i partnerstwo sieciowe |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 56 | 30,27% | Poprawna współpraca o charakterze zadaniowym |
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie*** | 27 | 14,59% | Model paternalistyczny (urząd decyduje, NGO wykonuje) |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 8 | 4,32% | Traktowanie NGO jako podmiotu podrzędnego |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 4 | 2,17% | Całkowita marginalizacja trzeciego sektora |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 25 | 13,51% | Brak obecności struktur NGO na terenie gminy |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### *Wysoka ocena relacji partnerskich*

Łącznie 65,41% respondentów wyraziło opinię pozytywną, wybierając odpowiedzi „raczej się zgadzam" lub „zdecydowanie się zgadzam". Jest to jeden z najwyższych wyników odnotowanych w całym badaniu, co wskazuje, że znaczna część przedstawicieli samorządów postrzega relacje z organizacjami pozarządowymi jako oparte na współpracy i wzajemnym szacunku.

Rezultat ten można wiązać z doświadczeniami ostatnich lat, w szczególności z reakcją na kryzys uchodźczy po wybuchu wojny w Ukrainie w 2022 roku oraz działaniami prowadzonymi podczas powodzi w 2024 roku. W obu przypadkach organizacje społeczne odegrały istotną rolę w organizowaniu pomocy rzeczowej, wsparcia wolontariackiego oraz działań informacyjnych. W wielu miejscowościach współpraca odbywała się w warunkach dużej presji czasu, co sprzyjało budowaniu relacji opartych bardziej na wspólnym celu niż na formalnym podziale kompetencji.

Uzyskane wyniki sugerują, że doświadczenia te wpłynęły na pozytywną ocenę współpracy oraz przyczyniły się do wzrostu wzajemnego zaufania pomiędzy przedstawicielami administracji i sektora pozarządowego.

### *Rozbieżność między oceną relacji a oceną mechanizmów współpracy*

Wysoki poziom deklarowanego partnerstwa wymaga jednak zestawienia z wynikami uzyskanymi w innych obszarach badania. W poprzednich częściach raportu wskazywano bowiem na liczne trudności związane z wymianą informacji, diagnozą potrzeb, współpracą logistyczną czy finansowaniem działań humanitarnych.

Oznacza to, że pozytywna ocena relacji interpersonalnych nie zawsze znajdowała odzwierciedlenie w funkcjonowaniu formalnych mechanizmów współpracy. W wielu przypadkach organizacje pozarządowe były postrzegane jako ważni partnerzy operacyjni, jednak nie uczestniczyły w pełni w procesach planowania, podejmowania decyzji czy zarządzania zasobami informacyjnymi i finansowymi.

Można zatem mówić o występowaniu pewnej asymetrii pomiędzy wymiarem relacyjnym a instytucjonalnym współpracy. Partnerstwo było często obecne na poziomie codziennej praktyki działania, natomiast słabiej rozwinięte pozostawały rozwiązania systemowe

gwarantujące trwały udział organizacji społecznych w procesach zarządzania kryzysowego.

### *Ograniczony poziom współpracy w części jednostek*

Jednocześnie 20,08% respondentów udzieliło odpowiedzi neutralnych lub negatywnych. Wynik ten pokazuje, że nie we wszystkich samorządach relacje z organizacjami pozarządowymi były oceniane równie pozytywnie.

Może to wynikać z kilku czynników. Po pierwsze, część gmin dysponuje stosunkowo słabo rozwiniętym sektorem obywatelskim, co ogranicza możliwości budowania trwałych partnerstw. Po drugie, w niektórych jednostkach dominować może bardziej tradycyjny model zarządzania, w którym urząd pozostaje głównym inicjatorem i koordynatorem działań, a organizacje społeczne pełnią przede wszystkim funkcję wykonawczą.

W takich warunkach współpraca może mieć charakter okazjonalny i zadaniowy, bez tworzenia trwałych mechanizmów współdecydowania czy wspólnego planowania działań pomocowych.

### *Obszary pozbawione współpracy z sektorem pozarządowym*

Na uwagę zasługuje również odsetek odpowiedzi „nie dotyczy” lub „brak wiedzy”, który wyniósł 13,51%. Wskazuje on, że część badanych jednostek nie prowadziła współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy humanitarnej lub miała z nią bardzo ograniczony kontakt.

Sytuacja taka może dotyczyć przede wszystkim mniejszych gmin, w których liczba aktywnych organizacji społecznych jest niewielka, a działania pomocowe realizowane są głównie przez jednostki samorządowe, Ochotnicze Straże Pożarne lub nieformalne grupy mieszkańców. Ograniczona obecność organizacji pozarządowych utrudnia wówczas budowanie trwałych relacji partnerskich i zmniejsza potencjał współpracy międzysektorowej w sytuacjach kryzysowych.

### *Podsumowanie*

Wyniki badania wskazują, że samorządy w zdecydowanej większości postrzegają organizacje pozarządowe jako istotnych partnerów w działaniach humanitarnych. Wysoki poziom ocen pozytywnych świadczy o znaczącym kapitale zaufania wypracowanym podczas wspólnych doświadczeń związanych z kryzysami ostatnich lat. Jednocześnie analiza całego materiału badawczego pokazuje, że deklarowane partnerstwo nie zawsze znajduje pełne odzwierciedlenie w rozwiązaniach instytucjonalnych. Trudności związane

z wymianą danych, koordynacją działań czy finansowaniem inicjatyw społecznych wskazują, że współpraca opierała się częściej na dobrych relacjach i zaangażowaniu konkretnych osób niż na trwałych, formalnie uregulowanych mechanizmach współzarządzania. Można zatem stwierdzić, że w badanych samorządach relacyjny wymiar partnerstwa rozwijał się szybciej niż jego wymiar organizacyjny. O ile poziom wzajemnego zaufania i gotowości do współpracy należy ocenić wysoko, o tyle dalszego rozwoju wymagają rozwiązania systemowe umożliwiające pełniejsze włączanie organizacji pozarządowych w proces planowania i realizacji działań humanitarnych.

### 3.8.2. Dynamika relacji urzędów gmin z trzecim sektorem

Analiza materiału jakościowego pozwala pogłębić obraz relacji pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy humanitarnej. O ile wyniki ilościowe wskazywały na wysoki poziom deklarowanego partnerstwa, o tyle wypowiedzi respondentów pokazują, w jaki sposób współpraca ta funkcjonowała w praktyce. Zgromadzone komentarze ujawniają zarówno przykłady dojrzałej współpracy opartej na współodpowiedzialności, jak i sytuacje wskazujące na występowanie barier komunikacyjnych ograniczających potencjał współdziałania.

W analizowanym materiale można wyróżnić trzy główne modele relacji pomiędzy administracją samorządową a sektorem pozarządowym.

#### *Urząd jako centrum koordynacji i wymiany informacji*

Pierwszy model opierał się na regularnej współpracy informacyjnej pomiędzy samorządem a organizacjami społecznymi. Jeden z respondentów wskazał:

> *„Podczas prowadzenia Akcji Pomocowej urząd utrzymuje stały kontakt z organizacjami pozarządowymi, zbierając oraz przekazując pozyskane informacje o potrzebach i możliwościach pomocy poszkodowanym."*

Wypowiedź ta pokazuje, że w części gmin urząd pełnił funkcję lokalnego centrum koordynacyjnego, odpowiedzialnego za gromadzenie, porządkowanie oraz przekazywanie informacji pomiędzy różnymi uczestnikami systemu pomocowego. Relacja ta miała charakter dwustronny – samorząd nie tylko komunikował własne potrzeby i decyzje, ale również korzystał z wiedzy oraz doświadczeń organizacji działających bezpośrednio w środowiskach osób poszkodowanych.

Tego rodzaju model współpracy sprzyjał bardziej efektywnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów. Organizacje pozarządowe mogły szybciej identyfikować potrzeby beneficjentów, natomiast samorząd uzyskiwał szerszy obraz sytuacji lokalnej, co ułatwiało podejmowanie decyzji dotyczących organizacji pomocy. W praktyce oznaczało

to odejście od jednostronnego modelu zarządzania na rzecz bardziej sieciowej formy współdziałania.

### *Organizacje pozarządowe jako współtwórcy rozwiązań*

Drugim istotnym wątkiem pojawiającym się w wypowiedziach respondentów było podkreślanie aktywnej roli organizacji pozarządowych w projektowaniu lokalnych rozwiązań pomocowych. Świadczą o tym między innymi następujące wypowiedzi:

*„NGO to częściowo współprojektanci rozwiązań."*

oraz

*„NGO stały się współprojektantami rozwiązań."*

Komentarze te wskazują na zmianę charakteru relacji pomiędzy samorządem a sektorem pozarządowym. W tradycyjnym modelu administracyjnym organizacje społeczne często pełniły rolę wykonawców zadań przygotowanych przez instytucje publiczne. Analizowane wypowiedzi sugerują natomiast, że doświadczenia związane z kryzysami ostatnich lat przyczyniły się do większego włączania organizacji pozarządowych w proces planowania działań.

W praktyce oznaczało to korzystanie z wiedzy i doświadczeń organizacji przy tworzeniu lokalnych rozwiązań organizacyjnych, ustalaniu sposobów dystrybucji pomocy czy identyfikowaniu grup wymagających szczególnego wsparcia. Z perspektywy zarządzania publicznego można interpretować to jako przejaw rozwoju bardziej partnerskich form współrządzenia, w których organizacje społeczne stają się nie tylko wykonawcami działań, ale również współautorami przyjmowanych rozwiązań.

Warto podkreślić, że taki model współpracy sprzyja zwiększaniu elastyczności systemu pomocowego. Organizacje pozarządowe często dysponują bowiem większą zdolnością szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby społeczne, podczas gdy administracja zapewnia stabilność organizacyjną i dostęp do zasobów publicznych.

### *Trudności komunikacyjne i ograniczenia współpracy*

Obok przykładów udanej współpracy w materiale badawczym pojawiły się również sygnały wskazujące na występowanie problemów komunikacyjnych. Jeden z respondentów stwierdził:

*„brak kontaktu ze strony NGO".*

Choć jest to pojedyncza wypowiedź, zwraca uwagę na fakt, że trudności we współpracy nie zawsze wynikały wyłącznie z ograniczeń administracji publicznej. W części przypadków problemem mogła być również ograniczona aktywność samych organizacji pozarządowych lub brak gotowości do uczestniczenia w szerszych mechanizmach koordynacyjnych.

Sytuacje tego rodzaju mogły prowadzić do funkcjonowania równoległych, słabo skoordynowanych działań pomocowych. Brak wymiany informacji utrudniał zarówno planowanie wsparcia, jak i efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów. W konsekwencji potencjał współpracy międzysektorowej nie był w pełni wykorzystywany, a działania poszczególnych podmiotów mogły się dublować lub pozostawiać część potrzeb bez odpowiedniej odpowiedzi.

Komentarz ten przypomina również, że skuteczne partnerstwo wymaga zaangażowania obu stron. Nawet dobrze przygotowane mechanizmy koordynacyjne nie będą efektywne, jeśli część uczestników systemu pozostanie poza procesem wymiany informacji.

***Podsumowanie***

Analiza wypowiedzi respondentów wskazuje, że relacje pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi w badanym okresie miały zróżnicowany charakter. W wielu gminach można zaobserwować rozwój bardziej partnerskich form współpracy opartych na regularnej wymianie informacji oraz wspólnym projektowaniu rozwiązań pomocowych. Szczególnie doświadczenia związane z kryzysem uchodźczym po 2022 roku oraz skutkami powodzi z 2024 roku sprzyjały zacieśnianiu współpracy i wzrostowi znaczenia organizacji społecznych w lokalnych systemach reagowania kryzysowego. Jednocześnie materiał jakościowy pokazuje, że proces ten nie przebiegał jednolicie. Obok przykładów współdecydowania i współodpowiedzialności występowały również przypadki ograniczonej komunikacji oraz niewystarczającej koordynacji działań. Oznacza to, że rozwój partnerstwa publiczno-społecznego pozostawał w znacznym stopniu uzależniony od lokalnego kapitału społecznego, doświadczeń wcześniejszej współpracy oraz aktywności konkretnych instytucji i osób zaangażowanych w organizację pomocy. W konsekwencji można stwierdzić, że badany okres przyniósł wyraźne wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w systemie pomocy humanitarnej, jednak stopień ich rzeczywistego włączenia w procesy decyzyjne pozostawał zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

# Obszar:
# Kultura komunikacji kryzysowej

## 3.9. Kultura komunikacji kryzysowej

### 3.9.1. Sprawność kanałów komunikacyjnych

Skuteczność działań humanitarnych w dużej mierze zależy od jakości komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w organizację pomocy. W warunkach dynamicznie rozwijającego się kryzysu szybki przepływ informacji umożliwia właściwe rozpoznawanie potrzeb, koordynację zasobów oraz ograniczanie ryzyka dublowania działań. Z kolei zakłócenia komunikacyjne mogą prowadzić do opóźnień, błędów decyzyjnych oraz nieefektywnego wykorzystania dostępnych środków i potencjału organizacyjnego.

W celu oceny funkcjonowania kanałów komunikacyjnych pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi respondentów poproszono o odniesienie się do stwierdzenia:

***„Komunikacja z sektorem pozarządowym w zakresie pomocy humanitarnej jest jasna, spójna i odbywa się bez zakłóceń."***

Rozkład odpowiedzi przedstawiono w tabeli poniżej.

**Tab. 13. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Komunikacja z sektorem pozarządowym w zakresie pomocy humanitarnej jest jasna, spójna i odbywa się bez zakłóceń".***

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek | Diagnoza sprawności komunikacyjnej |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 46 | 24,86% | Wzorcowa, zinstytucjonalizowana drożność kanałów |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 59 | 31,90% | Komunikacja poprawna, oparta o kanały tradycyjne |
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie*** | 34 | 18,38% | Występowanie szumów informacyjnych i opóźnień |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 6 | 3,24% | Poważne dysfunkcje komunikacyjne, dezinformacja |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 7 | 3,79% | Całkowity paraliż informacyjny na linii urząd-NGO |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 33 | 17,84% | Brak relacji komunikacyjnych z trzecim sektorem |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### *Stosunkowo wysoka ocena komunikacji operacyjnej*

Łącznie 56,76% respondentów oceniło komunikację z organizacjami pozarządowymi pozytywnie. Oznacza to, że ponad połowa badanych samorządów postrzegała wymianę informacji jako proces przebiegający w sposób względnie sprawny i uporządkowany.

Wynik ten należy uznać za relatywnie korzystny, zwłaszcza biorąc pod uwagę skalę wyzwań związanych z kryzysami analizowanego okresu. Zarówno napływ uchodźców po agresji Rosji na Ukrainę, jak i działania prowadzone podczas powodzi w 2024 roku wymagały szybkiego przekazywania informacji pomiędzy wieloma podmiotami funkcjonującymi równolegle na różnych poziomach organizacyjnych.

Można przypuszczać, że pozytywne oceny były w znacznym stopniu efektem wypracowania nieformalnych kanałów współpracy, opartych na bezpośrednich kontaktach pomiędzy przedstawicielami administracji, organizacji społecznych i służb zaangażowanych w działania pomocowe. W wielu przypadkach to właśnie relacje osobiste oraz wcześniejsze doświadczenia współpracy umożliwiały sprawne rozwiązywanie bieżących problemów organizacyjnych.

### *Różnica pomiędzy partnerstwem a praktyką komunikacyjną*

Porównanie uzyskanych wyników z ocenami dotyczącymi partnerskiego traktowania organizacji pozarządowych pozwala dostrzec interesującą zależność. O ile organizacje społeczne jako równorzędnych partnerów postrzegało ponad 65% respondentów, o tyle sprawną i pozbawioną zakłóceń komunikację deklarowało już niespełna 57%.

Może to wskazywać, że pozytywne nastawienie do współpracy nie zawsze przekładało się na równie wysoką ocenę jej codziennego funkcjonowania. Partnerstwo jako wartość było szeroko akceptowane, jednak praktyczna realizacja współpracy napotykała trudności wynikające z ograniczeń organizacyjnych, braku wspólnych narzędzi komunikacyjnych czy konieczności działania pod presją czasu.

Wynik ten pozostaje spójny z wcześniejszymi ustaleniami dotyczącymi przepływu informacji, diagnozowania potrzeb oraz koordynacji działań pomocowych. W wielu przypadkach współpraca była skuteczna dzięki zaangażowaniu konkretnych osób, lecz nie zawsze opierała się na trwałych i sformalizowanych mechanizmach wymiany informacji.

### *Obszary niepewności i zakłóceń komunikacyjnych*

Łącznie 25,41% respondentów udzieliło odpowiedzi neutralnych lub negatywnych. Szczególnie istotny jest odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć", który wyniósł 18,38%. Tego rodzaju wyniki mogą świadczyć o niejednorodności doświadczeń badanych jednostek. W części gmin komunikacja przebiegała sprawnie, natomiast w innych była ograniczona do kontaktów okazjonalnych lub uruchamianych wyłącznie w sytuacjach kryzysowych.

W praktyce problemy komunikacyjne mogły wynikać z braku jednolitych procedur wymiany informacji, wykorzystywania wielu równoległych kanałów kontaktu oraz konieczności szybkiego reagowania na dynamicznie zmieniającą się sytuację. W warunkach kryzysowych informacje często przekazywane są równocześnie drogą telefoniczną, mailową, za pośrednictwem komunikatorów internetowych oraz podczas spotkań roboczych. Brak centralizacji tych procesów może zwiększać ryzyko nieporozumień i utrudniać zachowanie pełnej spójności przekazu.

Warto również zauważyć, że komunikacja stanowi obszar szczególnie podatny na subiektywne oceny. Nawet przy relatywnie sprawnie funkcjonujących kanałach wymiany informacji uczestnicy procesu mogą różnie oceniać ich skuteczność w zależności od własnych doświadczeń i oczekiwań.

### *Gminy pozostające poza siecią współpracy*

Na uwagę zasługuje również odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy", który wyniósł 17,84%. Oznacza to, że niemal co piąta badana jednostka nie uczestniczyła w rozwiniętej współpracy komunikacyjnej z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy humanitarnej.

Wynik ten koresponduje z obserwacjami przedstawionymi we wcześniejszych częściach raportu dotyczącymi diagnozowania potrzeb, przepływu informacji oraz partnerstwa międzysektorowego. W części gmin organizacje pozarządowe odgrywały niewielką rolę lub nie uczestniczyły w działaniach pomocowych w sposób wymagający stałej komunikacji z urzędem.

Może to dotyczyć przede wszystkim jednostek o słabiej rozwiniętym sektorze obywatelskim, gdzie działania pomocowe realizowane były głównie przez instytucje samorządowe, jednostki pomocy społecznej lub służby ratownicze. W takich warunkach potencjał współpracy międzysektorowej pozostawał ograniczony, a rozwój trwałych kanałów komunikacji nie był postrzegany jako priorytet.

***Podsumowanie***

Wyniki badania wskazują, że komunikacja pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi była oceniana stosunkowo pozytywnie, choć nie tak wysoko jak sam poziom deklarowanego partnerstwa. Ponad połowa respondentów uznała ją za jasną, spójną i przebiegającą bez większych zakłóceń, co świadczy o znacznym potencjale współpracy wypracowanym w czasie kryzysów ostatnich lat. Jednocześnie analiza danych sugeruje, że sprawność komunikacyjna opierała się często na rozwiązaniach nieformalnych i relacjach osobistych, a nie na jednolitych, systemowo uregulowanych mechanizmach wymiany informacji. W efekcie jakość komunikacji pozostawała zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi. Można zatem stwierdzić, że komunikacja publiczno-społeczna stanowiła jeden z ważniejszych zasobów wykorzystywanych podczas działań humanitarnych, jednak jej dalszy rozwój wymaga wzmacniania formalnych narzędzi koordynacji oraz budowania trwałych struktur współpracy umożliwiających skuteczne zarządzanie informacją również poza okresem bezpośredniego kryzysu.

## 3.9.2. Instytucjonalizacja komunikacji i źródła zakłóceń informacyjnych

Analiza odpowiedzi otwartych pozwala lepiej zrozumieć mechanizmy, które w praktyce decydowały o jakości komunikacji pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi podczas realizacji działań humanitarnych. Choć wypowiedzi respondentów były stosunkowo krótkie, wskazują one zarówno na rozwiązania wspierające skuteczny przepływ informacji, jak i na źródła trudności pojawiających się w codziennej współpracy.

W materiale jakościowym wyraźnie zaznaczają się dwa zasadnicze wątki: znaczenie regularnych spotkań koordynacyjnych oraz występowanie zakłóceń komunikacyjnych pomiędzy poszczególnymi organizacjami zaangażowanymi w działania pomocowe.

***Znaczenie wspólnych spotkań koordynacyjnych***

Respondenci kilkukrotnie wskazywali na rolę bezpośrednich spotkań jako podstawowego narzędzia usprawniającego wymianę informacji pomiędzy uczestnikami działań pomocowych:

*„Wspólne narady usprawniły obieg informacji, choć zdarzały się nieporozumienia.”*

*„Wspólne narady, wymiana informacji, zdarzały się nieporozumienia...”*

Wypowiedzi te pokazują, że w wielu gminach komunikacja opierała się przede wszystkim na regularnych kontaktach roboczych pomiędzy przedstawicielami samorządu i organizacji pozarządowych. Spotkania pełniły funkcję forum wymiany informacji o bieżących potrzebach, dostępnych zasobach oraz realizowanych działaniach.

Można przypuszczać, że mechanizm ten nabierał szczególnego znaczenia w sytuacjach, gdy brakowało zintegrowanych narzędzi informatycznych umożliwiających bieżące współdzielenie danych. W takich warunkach bezpośrednie narady stawały się podstawowym sposobem uzgadniania priorytetów, koordynowania działań oraz rozwiązywania pojawiających się problemów organizacyjnych.

Warto zauważyć, że regularne spotkania mogły pełnić nie tylko funkcję informacyjną, lecz również integracyjną. Tworzyły przestrzeń do budowania relacji między przedstawicielami różnych instytucji, co w warunkach kryzysowych mogło ułatwiać późniejszą współpracę operacyjną oraz przyspieszać proces podejmowania decyzji.

### *Nieporozumienia i ograniczenia komunikacyjne*

Jednocześnie respondenci zwracali uwagę na występowanie różnego rodzaju zakłóceń w przepływie informacji. Szczególnie interesująca jest wypowiedź wskazująca na problemy pojawiające się pomiędzy samymi organizacjami uczestniczącymi w działaniach pomocowych:

> *„Zdarzały się nieporozumienia na liniach poziomych różnych organizacji."*

Komentarz ten sugeruje, że trudności komunikacyjne nie ograniczały się wyłącznie do relacji pomiędzy samorządem a sektorem pozarządowym. Część problemów pojawiała się również na poziomie współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi realizującymi działania na tym samym obszarze.

Może to wynikać z różnic organizacyjnych, odmiennych procedur działania, a także z faktu, że poszczególne podmioty dysponowały różnymi zasobami i specjalizowały się w odmiennych formach wsparcia. W warunkach dynamicznie rozwijającego się kryzysu koordynacja działań wielu niezależnych organizacji stanowiła dodatkowe wyzwanie, szczególnie gdy brakowało formalnych mechanizmów integrujących ich aktywność. Wyniki te są istotne, ponieważ wskazują, że źródłem zakłóceń komunikacyjnych nie zawsze były bariery administracyjne. Część problemów miała charakter międzyorganizacyjny i wynikała z trudności w koordynowaniu działań prowadzonych równolegle przez wiele podmiotów funkcjonujących poza strukturami administracji publicznej.

### *Komunikacja oparta na relacjach*

Analizowane wypowiedzi pozwalają również zauważyć, że skuteczność komunikacji w dużej mierze zależała od jakości relacji pomiędzy uczestnikami systemu pomocowego. W sytuacjach kryzysowych formalne procedury często okazywały się niewystarczające, a kluczową rolę odgrywały bezpośrednie kontakty, szybka wymiana informacji oraz gotowość do bieżącego rozwiązywania pojawiających się problemów.

Oznacza to, że sprawność komunikacyjna lokalnych systemów pomocy humanitarnej była w znacznym stopniu oparta na kapitale społecznym oraz zdolności poszczególnych aktorów do współpracy. Tam, gdzie udało się wypracować trwałe relacje i regularne kanały kontaktu, przepływ informacji przebiegał sprawniej. W jednostkach dysponujących słabszymi sieciami współpracy ryzyko występowania nieporozumień i opóźnień było wyraźnie większe.

***Podsumowanie***

Analiza materiału jakościowego wskazuje, że podstawowym mechanizmem wspierającym komunikację pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi były regularne spotkania koordynacyjne umożliwiające bieżącą wymianę informacji oraz uzgadnianie działań operacyjnych. W warunkach ograniczonej integracji systemów informacyjnych pełniły one funkcję kluczowego narzędzia koordynacyjnego. Jednocześnie wypowiedzi respondentów pokazują, że zakłócenia komunikacyjne nie dotyczyły wyłącznie relacji pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem. Istotnym wyzwaniem okazała się również współpraca pomiędzy samymi organizacjami pozarządowymi, które nie zawsze dysponowały skutecznymi mechanizmami wymiany informacji i koordynacji działań. Oznacza to, że dalsze wzmacnianie odporności lokalnych systemów pomocy humanitarnej wymaga nie tylko rozwijania komunikacji międzysektorowej, lecz także tworzenia rozwiązań wspierających współpracę pomiędzy podmiotami społecznymi zaangażowanymi w działania pomocowe.

# Obszar:
# Efektywność systemu

# 3.10. Efektywność systemu

## 3.10.1. Efektywność systemu pomocy humanitarnej w ocenie samorządów

Efektywność działań pomocowych stanowi syntetyczny wskaźnik jakości funkcjonowania całego lokalnego systemu reagowania kryzysowego. Obejmuje ona nie tylko zdolność do udzielenia wsparcia osobom potrzebującym, lecz również stopień organizacji działań, sprawność współpracy międzyinstytucjonalnej oraz umiejętność wykorzystania zasobów pozostających w dyspozycji różnych podmiotów. W przypadku współczesnych kryzysów humanitarnych szczególnego znaczenia nabiera zdolność administracji publicznej do współdziałania z organizacjami pozarządowymi, które często dysponują zasobami, kompetencjami i elastycznością niedostępną dla struktur administracyjnych.

Respondentów poproszono o ocenę tezy:

***„Pomoc humanitarna w naszej gminie działa w sposób wysoce efektywny i zorganizowany, przy aktywnym udziale NGO."***

Odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli samorządów pozwalają na całościową ocenę funkcjonowania lokalnych systemów pomocy humanitarnej oraz stanowią swoiste podsumowanie analizowanych wcześniej obszarów współpracy. Szczegółowy rozkład danych ilościowych wraz z interpretacją strukturalną zawiera poniższa tabela.

**Tab. 14. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Pomoc humanitarna w naszej gminie działa w sposób wysoce efektywny i zorganizowany, przy aktywnym udziale NGO"*.**

| *Ocena na skali Likerta* | Liczba wskazań | Odsetek ogółem | Diagnoza sprawności i integracji sieciowej |
|---|---|---|---|
| ***5 - zdecydowanie się zgadzam*** | 36 | 19,46% | Pełna synergia: wysoka organizacja i modelowy udział NGO |
| ***4 - raczej się zgadzam*** | 57 | 30,81% | Zadawalająca efektywność, współpraca z NGO poprawna |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***3 - trudno powiedzieć / neutralnie)*** | 41 | 22,16% | Efektywność rwana, brak stabilnej organizacji i koordynacji |
| ***2 - raczej się nie zgadzam*** | 9 | 4,86% | Chaos organizacyjny, marginalizacja lub bierność NGO |
| ***1 - zdecydowanie się nie zgadzam*** | 5 | 2,71% | Całkowita niewydolność operacyjna i brak współpracy |
| ***nie dotyczy / brak wiedzy*** | 37 | 20,00% | Całkowity brak struktur NGO i działań sieciowych w gminie |
| ***RAZEM*** | **185** | **100,00%** | - |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### *Umiarkowanie pozytywna ocena efektywności systemu*

Łącznie 50,27% respondentów wyraziło opinię pozytywną (oceny 4 i 5), uznając funkcjonowanie lokalnego systemu pomocy humanitarnej za efektywne i dobrze zorganizowane. Wynik ten należy ocenić jako umiarkowanie korzystny. Oznacza on, że połowa badanych gmin dostrzega zdolność do skutecznego prowadzenia działań pomocowych przy współudziale organizacji pozarządowych.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na strukturę odpowiedzi pozytywnych. Jedynie 19,46% respondentów zdecydowanie zgodziło się z przedstawioną tezą, podczas gdy dominowały odpowiedzi umiarkowanie pozytywne. Może to sugerować, że nawet wśród samorządów dobrze oceniających własne działania występowała świadomość pewnych ograniczeń organizacyjnych lub proceduralnych, które utrudniały osiągnięcie pełnej sprawności systemowej.

Uzyskane wyniki wskazują, że wiele gmin postrzega swoje działania jako skuteczne przede wszystkim dlatego, że pomoc ostatecznie docierała do osób potrzebujących. Nie oznacza to jednak, że proces ten przebiegał bez trudności organizacyjnych. W poprzednich częściach analizy zidentyfikowano bowiem liczne problemy związane z logistyką, wymianą informacji, finansowaniem czy koordynacją działań międzysektorowych.

### *Znacząca grupa ocen niejednoznacznych*

Istotnym elementem rozkładu odpowiedzi jest wysoki odsetek wskazań neutralnych, który wyniósł 22,16%. Oznacza to, że ponad jedna piąta respondentów nie była skłonna do jednoznacznej oceny efektywności lokalnego systemu pomocy humanitarnej.

Interpretacja tego wyniku wymaga uwzględnienia specyfiki badanej problematyki. Efektywność jest kategorią wielowymiarową i trudniejszą do oceny niż poszczególne aspekty funkcjonowania systemu, takie jak komunikacja czy dystrybucja pomocy. Respondenci mogli dostrzegać zarówno sukcesy związane z udzieleniem wsparcia osobom potrzebującym, jak i trudności organizacyjne towarzyszące realizacji tych działań.

W praktyce odpowiedzi neutralne mogą odzwierciedlać sytuacje, w których cele pomocowe zostały osiągnięte, jednak wymagało to znacznego zaangażowania kadrowego, improwizacji organizacyjnej lub korzystania z niestandardowych rozwiązań. Tego rodzaju doświadczenia utrudniają jednoznaczne uznanie systemu za w pełni efektywny i dobrze zorganizowany.

### *Obszary wykluczenia i ograniczonej aktywności*

Na uwagę zasługuje również wysoki odsetek odpowiedzi „nie dotyczy" lub „brak wiedzy", który osiągnął poziom 20,00%. Dodatkowo 7,57% respondentów oceniło funkcjonowanie systemu negatywnie. Łącznie daje to 27,57% wskazań świadczących o ograniczonej aktywności lub problemach w realizacji działań humanitarnych.

Wynik ten koresponduje z obserwacjami przedstawionymi we wcześniejszych częściach raportu. Część gmin nie uczestniczyła bezpośrednio w działaniach humanitarnych lub realizowała je w bardzo ograniczonym zakresie. W niektórych przypadkach mogło to wynikać z braku lokalnych organizacji pozarządowych, niewielkiej skali występujących zagrożeń lub ograniczonych zasobów instytucjonalnych.

Szczególnie istotne jest to, że odpowiedzi te pojawiają się w pytaniu odnoszącym się bezpośrednio do współpracy z NGO. Może to sugerować, że część jednostek samorządowych funkcjonowała w warunkach ograniczonego potencjału społecznego, co utrudniało budowanie partnerstw niezbędnych dla skutecznego reagowania kryzysowego.

### *Podsumowanie*

Analiza wyników wskazuje, że samorządy umiarkowanie pozytywnie oceniają efektywność lokalnych systemów pomocy humanitarnej realizowanych przy współudziale organizacji pozarządowych. Połowa respondentów uznaje funkcjonowanie tych systemów za sprawne i dobrze zorganizowane, jednak jednocześnie stosunkowo niewielka część badanych wyraża pełne przekonanie o ich wysokiej efektywności. Wynik ten należy interpretować w kontekście wcześniejszych ustaleń dotyczących współpracy międzysektorowej. Pomimo wysokich ocen partnerstwa, przejrzystości dystrybucji czy zaangażowania społecznego, w wielu gminach nadal występowały ograniczenia

związane z przepływem informacji, koordynacją działań, logistyką oraz finansowaniem. Oznacza to, że skuteczność pomocy była często osiągana dzięki dużemu zaangażowaniu uczestników systemu, a nie zawsze dzięki istnieniu trwałych i w pełni zintegrowanych rozwiązań organizacyjnych. Można zatem stwierdzić, że lokalne systemy pomocy humanitarnej w badanym okresie wykazywały znaczną zdolność adaptacyjną, jednak ich efektywność opierała się częściej na mobilizacji zasobów i współpracy w sytuacjach nadzwyczajnych niż na wcześniej wypracowanych, kompleksowych mechanizmach zarządzania kryzysowego.

## 3.10.2. Polaryzacja modeli operacyjnych i krytyka wdrożeniowa

Zgromadzone w tej części badania wypowiedzi otwarte respondentów stanowią istotne uzupełnienie danych ilościowych, pozwalając na uchwycenie zróżnicowania modeli funkcjonowania administracji lokalnej w warunkach realizacji zadań humanitarnych. Analiza materiału jakościowego wskazuje na wyraźną polaryzację podejść organizacyjnych oraz zróżnicowany poziom zależności gmin od sektora pozarządowego.

W wypowiedziach respondentów można wyróżnić trzy zasadnicze osie interpretacyjne: samowystarczalność instytucjonalna, Krytyka procesu wdrażania i przeciążenie legislacyjne, Etapowość wdrożenia i ograniczenia perspektywy ewaluacyjnej.

### *1. Model samowystarczalności instytucjonalnej a model współzależności*

Pierwszy nurt wypowiedzi odzwierciedla podejście, w którym realizacja zadań z zakresu pomocy humanitarnej postrzegana jest jako domena wyłącznie struktur samorządowych. W tym ujęciu rola organizacji pozarządowych ma charakter pomocniczy i uruchamiana jest incydentalnie, najczęściej na wyraźny wniosek zewnętrzny:

*„Miasto realizuje zadania wynikające z potrzeby zwykle nie angażując NGO. Współpraca na wniosek czy prośbę organizacji jest zawsze uruchamiana.”*

*„Pomoc działa bez udziału NGO i działa efektywnie.”*

Powyższe deklaracje wskazują na utrzymywanie się w części jednostek podejścia etatystycznego, w którym administracja publiczna traktuje siebie jako wystarczający podmiot realizacji zadań kryzysowych. Tego typu model może wynikać zarówno z relatywnie ograniczonej skali lokalnych kryzysów, jak i z posiadania rozwiniętych struktur instytucjonalnych (np. OPS, CUS lub jednostek komunalnych), które pozwalają na ograniczenie udziału podmiotów zewnętrznych.

Równolegle wyodrębnia się jednak drugi model, oparty na założeniu współzależności operacyjnej:

*„Bez zaangażowania NGO system miejski uległby paraliżowi w szczytowych momentach 2022 roku."*

*„NGOsy były włączone w zadania."*

W tym ujęciu organizacje pozarządowe pełnią funkcję realnego zasobu operacyjnego, bez którego utrzymanie ciągłości działań pomocowych byłoby istotnie utrudnione. Szczególnie w warunkach kryzysów o dużej skali (np. napływu uchodźców w 2022 roku) sektor pozarządowy stanowił istotne uzupełnienie ograniczonych zdolności administracji publicznej.

### 2. Krytyka procesu wdrażania i przeciążenie legislacyjne

Istotnym wątkiem obecnym w materiale jakościowym jest krytyczna ocena tempa i zakresu zmian legislacyjnych, w szczególności w kontekście ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej obowiązującej od 1 stycznia 2025 r. W dwóch niezależnych wypowiedziach respondenci wskazali:

*„Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej obowiązuje od 1 stycznia 2025 r., a więc od niespełna półtora roku. Biorąc pod uwagę zarówno liczbę nałożonych zadań, jak i skalę ich złożoności, nie jest możliwe równoczesne i kompleksowe zajęcie się wszystkimi obszarami…"*

Wypowiedzi te odzwierciedlają problem tzw. przeciążenia implementacyjnego, charakterystycznego dla okresów intensywnych reform administracyjnych. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego kluczowym wyzwaniem nie jest wyłącznie sama treść nowych regulacji, lecz konieczność równoległego budowania procedur, struktur organizacyjnych oraz kompetencji kadrowych.

W konsekwencji część respondentów podkreślała, że przeprowadzanie oceny funkcjonowania systemu na tym etapie ma charakter przedwczesny, ponieważ proces wdrażania pozostaje w fazie organizacyjnej.

### 3. Etapowość wdrożenia i ograniczenia perspektywy ewaluacyjnej

Zgłaszane uwagi wskazują również na istotne napięcie między perspektywą badawczą a perspektywą operacyjną administracji. Z punktu widzenia urzędów rok 2026 nadal stanowi okres przejściowy, w którym rozwiązania wynikające z nowej ustawy nie osiągnęły jeszcze pełnej stabilizacji instytucjonalnej.

Z tego względu część odpowiedzi można interpretować nie tyle jako negację zasadności badania, ile jako sygnał, że analizowane procesy pozostają w fazie dynamicznej adaptacji. Oznacza to, że obserwowane modele działania mają charakter przejściowy i mogą ulegać istotnym zmianom wraz z dojrzewaniem systemu ochrony ludności.

***Podsumowanie***

Analiza materiału jakościowego wskazuje na wyraźne zróżnicowanie modeli operacyjnych funkcjonujących w gminach – od podejścia samowystarczalnego po silnie zintegrowane modele współpracy z sektorem pozarządowym. Równocześnie ujawnia ona istotne napięcie wynikające z równoczesnego wdrażania nowych regulacji prawnych, które znacząco wpływają na sposób organizacji działań kryzysowych. Wypowiedzi respondentów pokazują, że system ochrony ludności znajduje się w fazie przejściowej, w której obok utrwalonych praktyk funkcjonują rozwiązania dopiero kształtujące się instytucjonalnie. W tym sensie obserwowane zróżnicowanie nie ma charakteru wyłącznie strukturalnego, lecz również temporalny, wynikający z etapu implementacji reform.

# DIAGNOZA CAŁOŚCIOWA

# I REKOMENDACJE DLA PRAKTYKI

# Wyzwania i bariery

# 4.1. Wyzwania i bariery

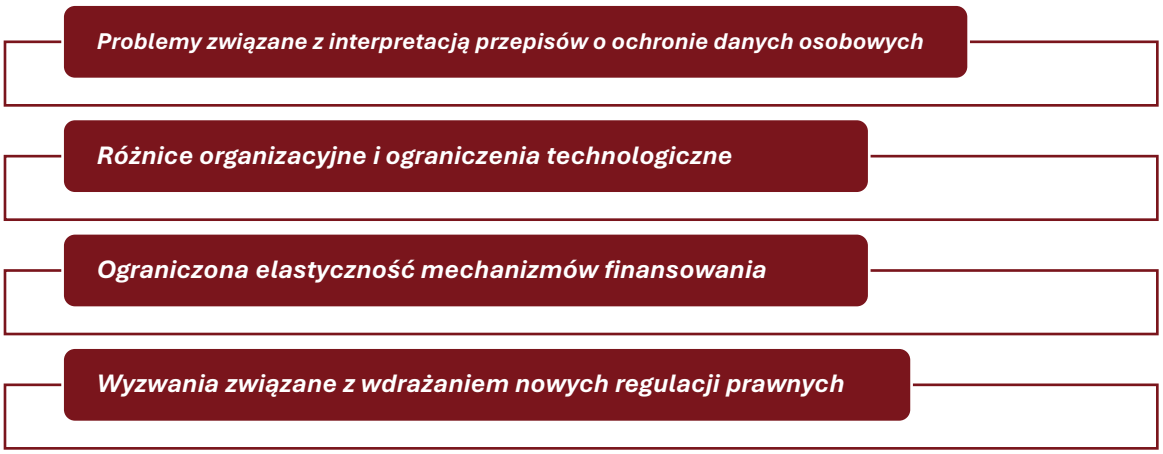
## 4.1.1. Synteza barier we współpracy partnerskiej

Dane zebrane w badaniu kwestionariuszowym oraz analiza wypowiedzi respondentów pozwalają na sformułowanie ogólnej diagnozy funkcjonowania lokalnego systemu ochrony ludności i pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych. Zestawienie wyników ilościowych i jakościowych wskazuje, że doświadczenia związane z kryzysami humanitarnymi lat 2020–2026 ujawniły szereg ograniczeń organizacyjnych, prawnych i instytucjonalnych wpływających na zdolność samorządów do prowadzenia działań pomocowych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Analiza materiału badawczego pokazuje, że skuteczna realizacja działań pomocowych często wymagała wykraczania poza standardowe schematy organizacyjne i poszukiwania rozwiązań dostosowanych do dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Osiąganie zakładanych celów operacyjnych było możliwe przede wszystkim dzięki wysokiemu zaangażowaniu pracowników samorządowych, elastyczności organizacyjnej oraz aktywności podmiotów społecznych, które uzupełniały możliwości administracji publicznej.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wyróżnić cztery główne grupy barier – ilustruje je poniższy rysunek.

**Rys. 2. Rodzaje barier wpływających na zdolność samorządów do prowadzenia działań pomocowych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.**




Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

### *Problemy związane z interpretacją przepisów o ochronie danych osobowych*

*Jednym z najczęściej wskazywanych problemów były trudności dotyczące wymiany informacji pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. W wielu wypowiedziach respondentów pojawiały się obawy związane z interpretacją przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, które ograniczały możliwość przekazywania informacji o beneficjentach pomocy. Brak jednoznacznych procedur oraz wytycznych dotyczących współpracy międzysektorowej w sytuacjach kryzysowych sprzyjał przyjmowaniu ostrożnych praktyk organizacyjnych. W rezultacie część podmiotów funkcjonowała równolegle, dysponując jedynie fragmentaryczną wiedzą o działaniach realizowanych przez innych uczestników systemu pomocowego.*

### *Różnice organizacyjne i ograniczenia technologiczne*

Wyniki badania wskazują również na występowanie różnic pomiędzy sposobem funkcjonowania administracji samorządowej a organizacji pozarządowych. Administracja opiera się przede wszystkim na sformalizowanych procedurach i hierarchicznej strukturze zarządzania, podczas gdy organizacje społeczne częściej działają w sposób elastyczny i sieciowy. Dodatkowym utrudnieniem okazał się brak wspólnych narzędzi informatycznych wspierających koordynację działań pomocowych. Respondenci zwracali uwagę, że informacje dotyczące potrzeb, dostępnych zasobów czy prowadzonych działań były często gromadzone w rozproszonych bazach danych lub prostych arkuszach kalkulacyjnych. W części przypadków trudności dotyczyły również koordynacji działań pomiędzy samymi organizacjami pozarządowymi, co utrudniało pełne wykorzystanie dostępnych zasobów.

### *Ograniczona elastyczność mechanizmów finansowania*

Istotne bariery ujawniły się także w obszarze finansowania działań pomocowych. Z wypowiedzi respondentów wynika, że procedury związane z przyznawaniem i rozliczaniem środków publicznych były często postrzegane jako mało elastyczne w warunkach wymagających szybkiej reakcji. Szczególne znaczenie miały tu obowiązki sprawozdawcze oraz formalne wymogi związane z rozliczaniem dotacji. W przypadku części organizacji pozarządowych mogło to ograniczać gotowość do korzystania z dostępnych mechanizmów finansowania lub utrudniać realizację działań wymagających natychmiastowego zaangażowania środków.

### *Wyzwania związane z wdrażaniem nowych regulacji prawnych*

Kolejnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie systemu była konieczność wdrażania nowych rozwiązań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie

cywilnej, obowiązującej od 1 stycznia 2025 r. Respondenci zwracali uwagę, że proces dostosowywania struktur organizacyjnych do nowych wymogów nadal trwa i wiąże się z dodatkowymi obciążeniami organizacyjnymi. W wielu jednostkach priorytetem pozostaje obecnie realizacja nowych obowiązków ustawowych oraz tworzenie odpowiednich procedur i rozwiązań organizacyjnych. W takich warunkach rozwijanie nowych form współpracy z organizacjami pozarządowymi bywa przesuwane na dalszy plan, mimo dostrzegania znaczenia tego obszaru dla skuteczności działań pomocowych.

***Podsumowanie***

Przeprowadzona analiza wskazuje, że zidentyfikowane bariery mają przede wszystkim charakter instytucjonalny i organizacyjny. Nie wynikają one z braku zaangażowania poszczególnych uczestników systemu, lecz z ograniczeń istniejących rozwiązań prawnych, organizacyjnych i proceduralnych. Wyniki badania sugerują potrzebę dalszego rozwijania mechanizmów współpracy międzysektorowej, usprawniania wymiany informacji oraz zwiększania elastyczności narzędzi wykorzystywanych w zarządzaniu pomocą humanitarną na poziomie lokalnym.

# Katalog rekomendacji systemowych

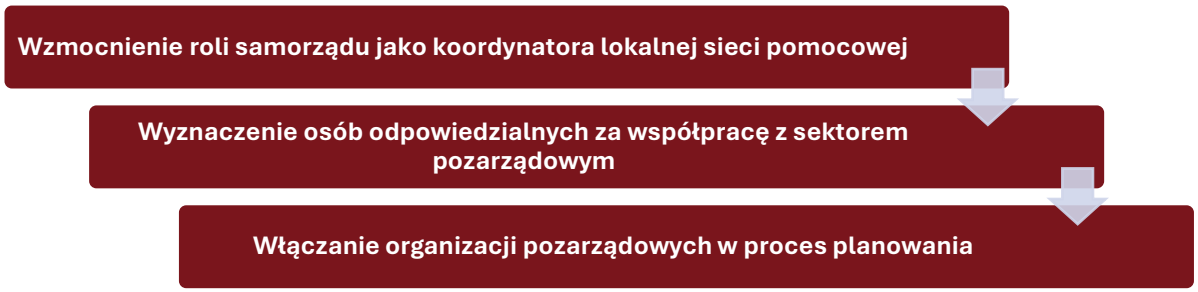
## 4.2. Katalog rekomendacji systemowych

### 4.2.1. Wzmacnianie sieciowego modelu współpracy

Zidentyfikowane w toku badań bariery organizacyjne, proceduralne i komunikacyjne wskazują, że obecny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy humanitarnej wymaga dalszego doskonalenia. Analiza materiału empirycznego pokazuje, że skuteczność działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych była często uzależniona od indywidualnego zaangażowania pracowników, nieformalnych kontaktów oraz doraźnie tworzonych rozwiązań organizacyjnych. Choć mechanizmy te pozwalały osiągać zakładane cele operacyjne, jednocześnie ujawniały ograniczenia istniejących struktur współpracy.

Przedstawione poniżej rekomendacje stanowią próbę przełożenia wyników badań na propozycje rozwiązań możliwych do wykorzystania zarówno na poziomie lokalnym, jak i systemowym. Ich celem jest zwiększenie zdolności samorządów do współdziałania z sektorem pozarządowym w warunkach kryzysowych, usprawnienie przepływu informacji oraz ograniczenie barier organizacyjnych i formalnych identyfikowanych przez respondentów. Szczególnego znaczenia nabierają one w kontekście wdrażania nowych rozwiązań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Wyniki badania wskazują, że najwyżej oceniane były te przypadki współpracy, w których samorządy i organizacje pozarządowe funkcjonowały jako partnerzy wymieniający informacje, zasoby i kompetencje. Jednocześnie analiza jakościowa ujawniła, że w części jednostek nadal dominuje model oparty na doraźnym angażowaniu organizacji społecznych wyłącznie jako wykonawców określonych działań. W warunkach kryzysów humanitarnych takie podejście może ograniczać możliwości wykorzystania potencjału lokalnych partnerów.

**Rys. 3. Rekomendacje w zakresie wzmacniania współpracy.**




Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rekomendacja 1:

## Wzmocnienie roli samorządu jako koordynatora lokalnej sieci pomocowej

- Rolą gminy powinno być nie tylko realizowanie własnych zadań, lecz także integrowanie działań prowadzonych przez różne podmioty funkcjonujące na jej terenie. Obejmuje to identyfikację dostępnych zasobów, budowanie relacji między instytucjami oraz wspieranie przepływu informacji pomiędzy partnerami zaangażowanymi w działania pomocowe.

Rekomendacja 2:

## Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za współpracę z sektorem pozarządowym

- W strukturach odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe warto wskazać osoby pełniące funkcję stałych punktów kontaktowych dla organizacji pozarządowych. Rozwiązanie takie mogłoby usprawnić komunikację oraz umożliwić budowanie relacji jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej.

Rekomendacja 3:

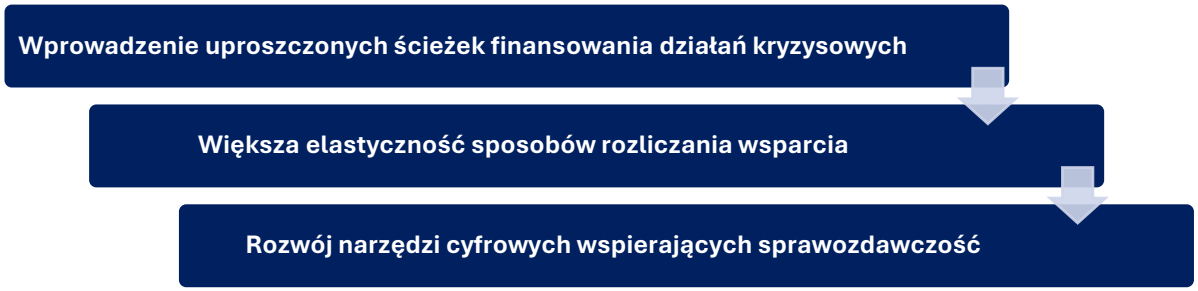
## Włączanie organizacji pozarządowych w proces planowania

- Zasadne wydaje się szersze angażowanie organizacji społecznych w prace związane z przygotowaniem i aktualizacją lokalnych planów zarządzania kryzysowego. Pozwoliłoby to lepiej uwzględniać zasoby pozostające poza administracją publiczną oraz zwiększać stopień przygotowania wszystkich partnerów do współdziałania.

### 4.2.2. Uproszczenie procedur finansowania i rozliczania

Wyniki badania wskazują, że jednym z istotnych ograniczeń współpracy między samorządami a organizacjami pozarządowymi pozostają procedury związane z finansowaniem działań pomocowych. Respondenci zwracali uwagę zarówno na czasochłonność procesów administracyjnych, jak i na ograniczoną elastyczność mechanizmów rozliczania środków publicznych w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji. W warunkach kryzysowych może to utrudniać sprawne uruchamianie wsparcia oraz ograniczać gotowość części organizacji do angażowania się w działania realizowane wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego.

**Rys. 4. Rekomendacje w zakresie finansowania.**




Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rekomendacja 1:

**Wprowadzenie uproszczonych ścieżek finansowania działań kryzysowych**

- Zasadne wydaje się rozważenie stworzenia odrębnych procedur finansowania działań humanitarnych uruchamianych w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, masowe migracje czy inne zdarzenia kryzysowe. Rozwiązania tego typu mogłyby umożliwiać szybsze przyznawanie środków organizacjom realizującym pilne działania pomocowe, bez konieczności stosowania wszystkich standardowych procedur konkursowych.

Rekomendacja 2:

**Większa elastyczność sposobów rozliczania wsparcia**

- Doświadczenia respondentów wskazują, że w sytuacjach kryzysowych szczegółowa kontrola pojedynczych wydatków nie zawsze pozostaje najbardziej efektywnym sposobem oceny realizowanych działań. Warto rozważyć szersze wykorzystanie rozliczeń opartych na osiągniętych rezultatach lub uproszczonych form finansowania, szczególnie w przypadku krótkotrwałych działań o charakterze interwencyjnym. Pozwoliłoby to ograniczyć obciążenia administracyjne zarówno po stronie organizacji pozarządowych, jak i instytucji finansujących.

Rekomendacja 3:

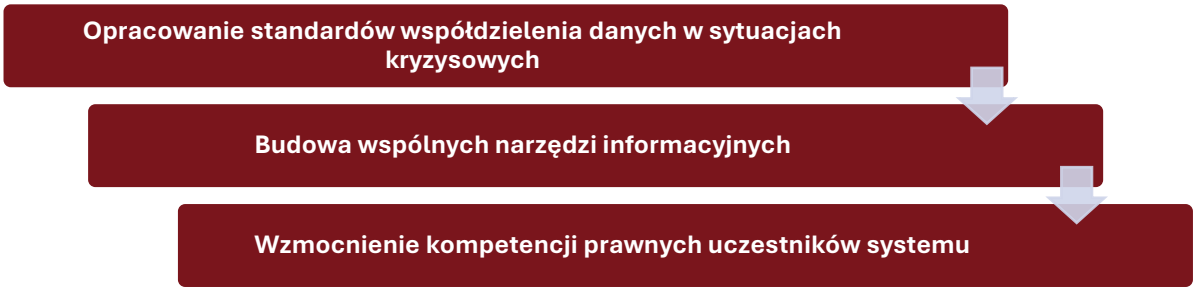
**Rozwój narzędzi cyfrowych wspierających sprawozdawczością**

- Istotnym kierunkiem zmian może być również dalsza cyfryzacja procesów związanych z dokumentowaniem i rozliczaniem działań pomocowych. Wprowadzenie jednolitych formularzy elektronicznych oraz prostych narzędzi umożliwiających składanie sprawozdań mogłoby usprawnić obieg dokumentów i ograniczyć czas poświęcany na czynności adminis-tracyjne.

### 4.2.3. Rozwój mechanizmów bezpiecznej wymiany informacji

Jednym z najczęściej powracających problemów identyfikowanych w badaniu były trudności związane z wymianą informacji pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi. Szczególnie widoczne okazały się obawy dotyczące interpretacji przepisów o ochronie danych osobowych, które w wielu przypadkach prowadziły do zachowawczej postawy instytucji publicznych. W konsekwencji utrudnione było szybkie przekazywanie informacji niezbędnych do skutecznej koordynacji działań pomocowych.

**Rys. 5. Rekomendacje w zakresie wymiany informacji.**




Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rekomendacja 1:

## Opracowanie standardów współdzielenia danych w sytuacjach kryzysowych

- Wyniki badania wskazują na potrzebę przygotowania jednolitych wytycznych określających zasady wymiany danych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami realizującymi zadania pomocowe. Jasne procedury mogłyby ograniczyć niepewność interpretacyjną i ułatwić podejmowanie decyzji w sytuacjach wymagających szybkiego działania.

Rekomendacja 2:

## Budowa wspólnych narzędzi informacyjnych

- Zasadne wydaje się rozwijanie rozwiązań umożliwiających współpracę różnych podmiotów w oparciu o wspólne, aktualizowane na bieżąco zasoby informacyjne. W praktyce mogłoby to oznaczać tworzenie platform pozwalających na monitorowanie dostępnych miejsc zakwaterowania, zasobów rzeczowych czy aktualnych potrzeb osób objętych wsparciem.

Rekomendacja 3:

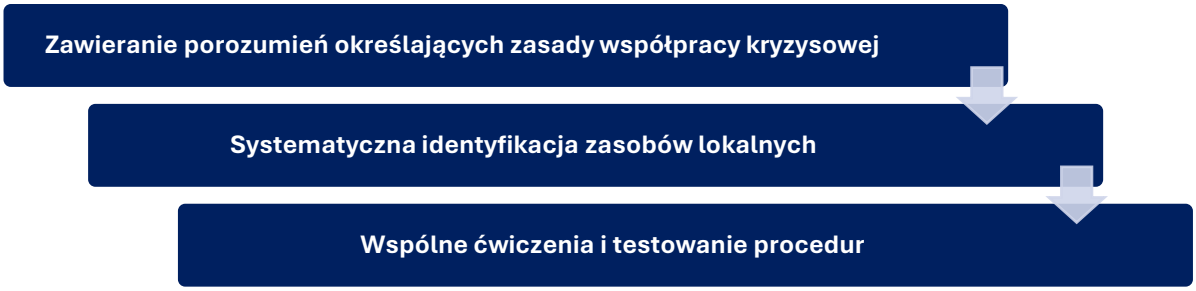
**Wzmocnienie kompetencji prawnych uczestników systemu**

- Istotnym elementem poprawy współpracy może być również rozwijanie wiedzy dotyczącej praktycznego stosowania przepisów o ochronie danych osobowych w sytuacjach kryzysowych. Szkolenia i warsztaty skierowane do przedstawicieli administracji oraz organizacji pozarządowych mogłyby przyczynić się do ograniczenia nadmiernej ostrożności interpretacyjnej oraz zwiększenia pewności podejmowanych działań.

### 4.2.4. Budowanie partnerstw przed kryzysem

Analiza materiału badawczego pokazuje, że wiele relacji między samorządami a organizacjami pozarządowymi było rozwijanych dopiero po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Taki model współpracy utrudnia szybkie uruchamianie działań pomocowych i zwiększa ryzyko występowania problemów organizacyjnych w początkowej fazie reagowania. Z tego względu szczególnego znaczenia nabierają działania przygotowawcze podejmowane jeszcze przed wystąpieniem zagrożenia.

**Rys. 6. Rekomendacje w zakresie wcześniejszego przygotowani się na kryzys.**




Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rekomendacja 1:

## Zawieranie porozumień określających zasady współpracy kryzysowej

- Warto rozważyć tworzenie lokalnych porozumień pomiędzy samorządami, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami mogącymi uczestniczyć w działaniach pomocowych. Dokumenty tego rodzaju mogłyby określać zakres odpowiedzialności poszczególnych partnerów, sposób uruchamiania wsparcia oraz zasady współdziałania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Rekomendacja 2:

## Systematyczna identyfikacja zasobów lokalnych

- Badanie wskazuje na potrzebę bardziej uporządkowanego monitorowania potencjału organizacji funkcjonujących na terenie gmin i powiatów. Aktualne informacje dotyczące dostępnego sprzętu, zaplecza lokalowego, wolontariuszy czy kompetencji specjalistycznych mogłyby znacząco usprawnić proces planowania działań pomocowych.

Rekomendacja 3:

## Wspólne ćwiczenia i testowanie procedur

- Jednym z najskuteczniejszych sposobów budowania gotowości organizacyjnej pozostają regularne ćwiczenia angażujące przedstawicieli administracji publicznej, służb ratowniczych oraz organizacji pozarządowych. Działania tego rodzaju pozwalają nie tylko weryfikować przyjęte procedury, lecz także budować relacje i zaufanie pomiędzy partnerami odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe.

### 4.2.5. Podsumowanie rekomendacji

Analiza przeprowadzona w raporcie pokazuje, że skuteczność lokalnych systemów pomocy humanitarnej zależy przede wszystkim od jakości współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, sprawności procedur administracyjnych, bezpieczeństwa wymiany informacji oraz stopnia przygotowania partnerstw przed wystąpieniem kryzysu. Zidentyfikowane bariery organizacyjne, proceduralne i komunikacyjne wskazują, że obecny model współpracy wymaga dalszego doskonalenia, a rekomendacje przedstawione w rozdziale 4.2 stanowią odpowiedź na najważniejsze wyzwania ujawnione w badaniu.

**Wzmacnianie sieciowego modelu współpracy**

Pierwszy obszar rekomendacji podkreśla konieczność budowania trwałych, przewidywalnych relacji międzysektorowych. Wyniki badania pokazują, że współpraca w wielu gminach opierała się na indywidualnym zaangażowaniu pracowników oraz nieformalnych kontaktach, co w sytuacjach kryzysowych pozwalało osiągać cele operacyjne, ale jednocześnie ujawniało ograniczenia istniejących struktur. Rekomendacje w tym obszarze koncentrują się na wzmacnianiu roli samorządu jako koordynatora lokalnej sieci pomocowej, rozwijaniu stałych mechanizmów współpracy oraz traktowaniu organizacji pozarządowych jako równorzędnych partnerów, a nie jedynie wykonawców działań. Współpraca oparta na wymianie informacji, zasobów i kompetencji okazała się najbardziej efektywna, co potwierdzają zarówno dane ilościowe, jak i jakościowe.

**Rekomendacja1 - Wzmocnienie roli samorządu jako koordynatora lokalnej sieci pomocowej**
**Rekomendacja 2 - Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za współpracę z sektorem pozarządowym**
**Rekomendacja 3 - Włączanie organizacji pozarządowych w proces planowania**

**Uproszczenie procedur finansowania i rozliczania**

Drugi obszar rekomendacji odnosi się do barier związanych z czasochłonnością i złożonością procesów administracyjnych. Respondenci zwracali uwagę na ograniczoną elastyczność mechanizmów finansowania działań pomocowych, co w warunkach kryzysowych utrudnia szybkie uruchamianie wsparcia i może zniechęcać część organizacji do angażowania się we wspólne działania. Rekomendacje obejmują zwiększenie przejrzystości zasad finansowania, uproszczenie procedur rozliczeniowych oraz dostosowanie mechanizmów finansowych do realiów pracy NGO. Celem jest

stworzenie bardziej elastycznego systemu, który pozwoli na sprawniejsze reagowanie na potrzeby pojawiające się w sytuacjach nadzwyczajnych.

**Rekomendacja1 - Wprowadzenie uproszczonych ścieżek finansowania działań kryzysowych**
**Rekomendacja 2 - Większa elastyczność sposobów rozliczania wsparcia**
**Rekomendacja 3 - Rozwój narzędzi cyfrowych wspierających sprawozdawczość**

**Rozwój mechanizmów bezpiecznej wymiany informacji**

Trzeci obszar rekomendacji dotyczy problemów związanych z komunikacją między JST a NGO. Badanie ujawniło, że obawy dotyczące interpretacji przepisów o ochronie danych osobowych często prowadziły do zachowawczej postawy instytucji publicznych, co utrudniało szybkie przekazywanie informacji niezbędnych do koordynacji działań pomocowych. Rekomendacje obejmują usprawnienie kanałów komunikacyjnych, eliminowanie barier prawno-instytucjonalnych oraz zwiększenie bezpieczeństwa danych. Wprowadzenie bardziej przejrzystych zasad wymiany informacji ma kluczowe znaczenie dla poprawy szybkości i jakości działań operacyjnych.

**Rekomendacja 1 - Opracowanie standardów współdzielenia danych w sytuacjach kryzysowych**
**Rekomendacja 2 - Budowa wspólnych narzędzi informacyjnych**
**Rekomendacja 3 - Wzmocnienie kompetencji prawnych uczestników systemu**

**Budowanie partnerstw przed kryzysem**

Czwarty obszar rekomendacji zwraca uwagę na konieczność przygotowania struktur współpracy zanim pojawi się sytuacja nadzwyczajna. Analiza materiału badawczego pokazuje, że wiele relacji między JST a NGO było rozwijanych dopiero po wystąpieniu kryzysu, co zwiększało ryzyko problemów organizacyjnych w początkowej fazie reagowania. Rekomendacje obejmują działania przygotowawcze, takie jak rozwijanie partnerstw, ustalanie ról i odpowiedzialności, budowanie wspólnych procedur oraz wzmacnianie gotowości operacyjnej lokalnych podmiotów. Wczesne przygotowanie struktur współpracy pozwala na szybsze uruchamianie działań pomocowych i ogranicza ryzyko dezorganizacji w pierwszych godzinach kryzysu.

**Rekomendacja 1 - Zawieranie porozumień określających zasady współpracy kryzysowej**
**Rekomendacja 2 - Systematyczna identyfikacja zasobów lokalnych**
**Rekomendacja 3 - Wspólne ćwiczenia i testowanie proce.**

# Zakończenie

Niniejszy raport stanowi próbę oceny funkcjonowania systemu pomocy humanitarnej na poziomie lokalnym w perspektywie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Podstawowym celem badania była identyfikacja barier i uwarunkowań wpływających na przebieg działań pomocowych oraz analiza relacji pomiędzy sektorem publicznym a społecznym w sytuacjach kryzysowych. Połączenie wyników ilościowych z materiałem jakościowym pozwoliło nie tylko określić skalę występowania poszczególnych zjawisk, lecz także lepiej zrozumieć doświadczenia i perspektywy osób bezpośrednio zaangażowanych w organizację pomocy. Uzyskane wyniki wskazują, że współpraca między samorządami a organizacjami pozarządowymi była istotnym elementem działań realizowanych podczas kryzysów humanitarnych w latach 2020–2026. Jednocześnie jej przebieg był zróżnicowany, zależny od lokalnych zasobów instytucjonalnych, wcześniejszych doświadczeń współpracy oraz stopnia rozwoju sektora obywatelskiego w danej gminie. W wielu przypadkach relacje te opierały się na zaangażowaniu konkretnych osób, wzajemnym zaufaniu oraz doraźnie wypracowywanych rozwiązaniach organizacyjnych, a nie na wcześniej przygotowanych i utrwalonych procedurach współdziałania.

W odniesieniu do pierwszego pytania badawczego można stwierdzić, że efektywność współpracy była oceniana umiarkowanie pozytywnie, jednak nie towarzyszyło jej przekonanie o wysokim stopniu instytucjonalizacji tych relacji. Choć znaczna część respondentów dostrzegała wartość partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, równocześnie wskazywano na problemy związane z komunikacją, koordynacją działań oraz brakiem stałych mechanizmów współpracy uruchamianych automatycznie w sytuacjach kryzysowych. Oznacza to, że skuteczność działań była często rezultatem mobilizacji i elastyczności uczestników systemu, a nie konsekwencją funkcjonowania wcześniej przygotowanych rozwiązań organizacyjnych.

Analiza drugiego problemu badawczego pozwoliła wskazać obszary, które najczęściej utrudniały realizację pomocy humanitarnej. Do najważniejszych należały ograniczenia w przepływie informacji, trudności interpretacyjne związane z ochroną danych osobowych, brak wspólnych narzędzi informatycznych oraz złożone procedury finansowe i sprawozdawcze. Wypowiedzi respondentów sugerują, że bariery te nie wynikały z braku gotowości do współpracy, lecz przede wszystkim z niedostosowania istniejących rozwiązań organizacyjnych do specyfiki sytuacji kryzysowych, wymagających szybkiego podejmowania decyzji i elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby.

Odpowiadając na trzecie pytanie badawcze, należy zauważyć, że pomimo znacznego zaangażowania samorządów i organizacji społecznych nie zawsze udawało się w pełni dostosować zakres wsparcia do rzeczywistych potrzeb beneficjentów. W części gmin ograniczeniem okazywał się brak odpowiednich zasobów organizacyjnych i społecznych,

a także słabo rozwinięta infrastruktura współpracy z trzecim sektorem. Szczególnie widoczne było to w jednostkach, w których aktywność organizacji pozarządowych pozostawała niewielka lub miała charakter incydentalny. W takich warunkach skuteczne rozpoznawanie potrzeb i koordynowanie działań pomocowych było znacznie utrudnione.

Przeprowadzone badanie prowadzi do wniosku, że kluczowym wyzwaniem w zakresie rozwoju systemu pomocy humanitarnej w Polsce zostaje budowanie trwałych mechanizmów współpracy międzysektorowej. Analizowany materiał wskazuje, że potencjał organizacji pozarządowych był w wielu przypadkach wykorzystywany skutecznie, jednak najczęściej odbywało się to w oparciu o rozwiązania doraźne. Wzmocnienie odporności społeczności lokalnych na przyszłe kryzysy wymaga zatem nie tylko dalszego rozwijania kompetencji administracji publicznej, lecz także tworzenia stabilnych ram współpracy, obejmujących wspólne planowanie działań, usprawnienie przepływu informacji, uproszczenie procedur finansowych oraz rozwijanie narzędzi koordynacji między podmiotami zaangażowanymi w pomoc humanitarną. Wyniki przedstawione w raporcie należy interpretować również w kontekście zmian instytucjonalnych związanych z wejściem w życie Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Badanie zostało przeprowadzone w okresie, gdy wiele jednostek samorządu terytorialnego znajdowało się na etapie dostosowywania swoich struktur i procedur do nowych wymogów prawnych. Z tego względu uzyskane rezultaty stanowią nie tylko diagnozę aktualnego stanu systemu, lecz także punkt odniesienia dla przyszłych analiz pozwalających ocenić efekty wdrażanych rozwiązań organizacyjnych i prawnych.

# Aneks

**Spis tabel:**

Tabela 1. Wyodrębnione obszary badawcze

Tabela 2. Liczba wypełnionych i odesłanych ankiet od JST (urzędy gmin) w podziale na województwa

Tabela 3. Wielkość gminy biorących udział w badaniu, mierzona liczbą mieszkańców

Tabela 4. Zestawienie odpowiedzi na pytanie: „Czy gmina posiada Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (GCZK) lub dedykowany sztab kryzysowy?

Tabela 5. Zestawienie odpowiedzi wobec stwierdzenia: „Gmina w pełni koordynuje działania organizacji zaangażowanych w pomoc humanitarną na swoim terenie".

Tabela 6. Zestawienie odpowiedzi wobec stwierdzenia: „Procedury wewnętrzne urzędu gminy pozwalają na natychmiastowe reagowanie na zmieniające się potrzeby".

Tabela 7. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: „Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy".

Tabela 8. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: „Gmina regularnie konsultuje z organizacjami pozarządowymi potrzeby w zakresie pomocy humanitarnej, a także zakres i formy udzielania tego rodzaju pomocy".

Tabela 9. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: „*Wymiana informacji o beneficjentach pomocy humanitarnej między urzędem gminy a organizacjami pozarządowymi jest płynna i systemowa"*.

Tabela 10. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Procedury pozyskiwania oraz rozliczania środków z budżetu gminy na działania z zakresu pomocy humanitarnej są przejrzyste i nie nadmiernie obciążone biurokracją"*.

Tabela 11. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Zasady dystrybucji materialnej pomocy humanitarnej przez gminę są jasne, przejrzyste i wolne od uznaniowości"*.

Tabela 12. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Organizacje pozarządowe są traktowane przez nasz urząd jako równorzędny partner w działaniach z zakresu pomocy humanitarnej"*.

Tabela 13. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Komunikacja z sektorem pozarządowym w zakresie pomocy humanitarnej jest jasna, spójna i odbywa się bez zakłóceń"*.

Tabela 14. Zestawienie odpowiedzi względem stwierdzenia: *„Pomoc humanitarna w naszej gminie działa w sposób wysoce efektywny i zorganizowany, przy aktywnym udziale NGO”*.

**Spis rysunków:**

Rysunek 1. Piony organizacyjne odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe w urzędach gmin.

Rysunek 2. Rodzaje barier wpływających na zdolność samorządów do prowadzenia działań pomocowych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Rysunek 3. Rekomendacje w zakresie wzmacniania współpracy.

Rysunek 4. Rekomendacje w zakresie finansowania.

Rysunek 5. Rekomendacje w zakresie wymiany informacji.

*Publikacja zrealizowana w ramach projektu:*

*„Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce*
*– rozwój działalności analityczno-badawczej PCK”*




Lubelski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża

Lublin 2026