

93773



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
URZĄD SZEFA OBRONY CYWILNEJ KRAJU

Stanisław AUGUSTYN

**CZTEROETAPOWE PODEJŚCIE (ZAPOBIEGANIE,
PRZYGOTOWANIE, REAGOWANIE I ODBUDOWA)
DO KLĘSK ŻYWIŁOWYCH
I KATASTROF TECHNICZNYCH.
ZASADY PLANOWANIA I KIEROWANIA
DZIAŁANAMI W TYM ZAKRESIE**



WARSZAWA

1998



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
URZĄD SZEFA OBRONY CYWILNEJ KRAJU

Stanisław AUGUSTYN

**CZTEROETAPOWE PODEJŚCIE (ZAPOBIEGANIE,
PRZYGOTOWANIE, REAGOWANIE I ODBUDOWA)
DO KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH
I KATASTROF TECHNICZNYCH.
ZASADY PLANOWANIA I KIEROWANIA
DZIAŁANAMI W TYM ZAKRESIE**



WARSZAWA

1998



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	5
2. Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego	7
2.1. Kompleksowe zarządzanie kryzysowe a obrona cywilna	7
2.2. Fazy zarządzania kryzysowego	9
2.3. Narodowy system zarządzania kryzysowego	11
2.4. Praca menadżera programów kryzysowych	14
3. Praca menadżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania	19
3.1. Analiza zagrożeń i ocena wrażliwości na występujące zagrożenia ..	19
3.2. Zapobieganie katastrofom	22
3.3. Rola lokalnego menadżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania.....	23
3.4. Metody zapobiegania	27
3.5. Zadania obywateli w zakresie zapobiegania	28
4. Praca menadżera programów kryzysowych w fazie przygotowania.....	30
4.1. Plany reagowania kryzysowego	30
4.1.1. Lokalne plany reagowania kryzysowego	31
4.1.2. Wojewódzkie plany reagowania kryzysowego	32
4.1.3. Centralny plan reagowania kryzysowego	32
4.2. Podstawa prawna planów reagowania kryzysowego	32
4.3. Opracowanie planu reagowania kryzysowego	34
4.3.1. Plan tymczasowy	35
4.3.2. Kompleksowy plan reagowania kryzysowego	36
4.4. Sprawdzenie planu reagowania kryzysowego	39
4.5. Zapoznanie z opracowanym planem reagowania kryzysowego	41
4.6. Inwentaryzacja zasobów sił i środków reagowania kryzysowego	42
5. Uwagi końcowe	46
6. Źródła literaturowe	46

WPROWADZENIE

W chwili planowania zajęć dla kierowniczej kadry administracji państwowej na rok 1998 (tzn. w pierwszej połowie 1997 r.) zgłoszony został temat „Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie.” Dzisiaj jednak wydaje się, że lepszy byłby tytuł „Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego”. Aby jednak nie burzyć planów pozostał stary tytuł.

Zarządzanie kryzysowe to organizowanie (a właściwie samoorganizowanie się) społeczeństwa w celu sprostania sytuacjom kryzysowym spowodowanym przez klęski żywiołowe, katastrofy techniczne lub wojny. Początek zorganizowanego zarządzania kryzysowego wiąże się z utworzeniem zorganizowanej (zinstytucjonalizowanej) obrony cywilnej. Jednak obecne, nowoczesne rozumienie zarządzania kryzysowego znacznie odbiega od tradycyjnego pojmowania obrony cywilnej (przedstawionego na przykład w Protokole Dodatkowym I do Konwencji Genewskich z 1949 r. dotyczących ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych), które w Polsce wydaje się nadal dominować.

Celem niniejszego skryptu jest przedstawienie nowoczesnej koncepcji (teorii) zarządzania kryzysowego. Przy jego opracowaniu korzystano z materiałów pochodzących głównie ze Stanów Zjednoczonych i Kanady. Były to materiały przywiezione przez specjalistów z Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego Stanów Zjednoczonych, którzy we wrześniu 1997 roku odwiedzili Polskę i pozostawili je do wykorzystania oraz materiały z Internetu. Nie jest to jednak tłumaczenie żadnego z tych materiałów, lecz nowe opracowanie. Sama natomiast koncepcja kompleksowego zarządzania kryzysowego została opracowana w Stanach Zjednoczonych i w ostatnich latach zdobywa coraz większą popularność - coraz więcej państw przebudowuje obronę cywilną zgodnie z tą teorią.

Dużą trudność dla autora stanowiła terminologia - ponieważ terminy amerykańskie nie miały dotychczas polskich odpowiedników. Dlatego określenia przyjęte w niniejszym opracowaniu należy traktować jak propozycję. Mogą one, przynajmniej w niektórych przypadkach, wymagać korekt.

Należy jeszcze na samym wstępie wyjaśnić, że materiał przedstawiony w niniejszym skrypcie należy traktować jako dyskusyjny, bowiem nie jest to koncepcja zatwierdzona i obowiązująca w Polsce. Ponieważ jednak polska obrona cywilna znajduje się w okresie transformacji i wypracowywania koncepcji tej transformacji, więc zapoznanie się z nowoczesnymi rozwiązaniami stosowanymi w świecie może pomóc w opracowaniu naszej własnej polskiej koncepcji obrony cywilnej. Jednocześnie trzeba przyznać, że przedstawiony tu materiał ma formę zarysu koncepcji dla polskiej obrony cywilnej (jest to jakby adaptacja amerykańskich rozwiązań do polskich warunków).

2. KONCEPCJA NOWOCZESNEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną podstawowe założenia przyjmowane w nowoczesnym systemie zarządzania kryzysowego.

2.1. Kompleksowe zarządzanie kryzysowe a obrona cywilna

Początki zorganizowanego zarządzania kryzysowego wiążą się z pojawieniem się obrony cywilnej. Obrona cywilna, jak wiadomo, powstała w celu obrony ludności cywilnej przed skutkami działań zbrojnych. Jej znaczenie szczególnie wzrosło po pojawieniu się broni masowego rażenia. Po drugiej wojnie światowej praktycznie wszystkie państwa świata nadały zorganizowaną (zinstytucjonalizowaną) formę obronie cywilnej. Jej głównym celem było **przygotowanie** społeczeństwa do ewentualnej wojny rakietowo-jądrowej. W razie wybuchu takiej wojny zadaniem obrony cywilnej było **zapobieganie** stratom wśród ludności cywilnej przez jej rozśrodkowanie, ewakuację i ukrycie w schronach oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym, czyli **reagowanie** na uderzenia, a także **odbudowa** rozumiana jako tworzenie warunków umożliwiających ludności życie po uderzeniach.

Podjęcie to w ostatnich latach zastosowano do wszystkich zagrożeń dla bezpiecznego życia społeczeństwa, tzn. zagrożeń naturalnych (stwarzanych przez siły przyrody), zagrożeń technologicznych (stwarzanych przez ludzi błędnie lub niewłaściwie posługujących się różnego rodzaju technologiami) i zagrożeń wojennych. W efekcie powstało pojęcie: **kompleksowe zarządzanie kryzysowe**.

Kompleksowe zarządzanie kryzysowe obejmuje:

1. **Wszystkie trzy rodzaje zagrożeń**: naturalne, technologiczne i wojenne. Przyjmuje się, że ta sama strategia zarządzania kryzysowego może być stosowana w przypadku wszystkich tych typów zagrożeń.

2. Wszystkie poziomy zarządzania (związane z poziomami władzy) oraz sektory publiczny i prywatny a także ogół ludności. Waga zarządzania kryzysowego i potrzeba wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów sił i środków wymaga ścisłej partnerskiej współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania (władzy), a także współdziałania z sektorami publicznym i prywatnym oraz ogółem ludności.

3. Cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Te cztery fazy stanowią naturalny cykl zarządzania kryzysowego.

Określenie: **kompleksowe zarządzanie kryzysowe** składa się z trzech słów, których znaczenie warto dokładniej objaśnić.

Słowo „kryzysowe” oznacza „związane z kryzysem”, a słowo „kryzys” oznacza tutaj sytuację powstałą w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy technicznej lub wojny. Sytuacja ta z reguły wiąże się ze znacznymi stratami materialnymi i ludzkimi.

Klęska żywiołowa oznacza sytuację kryzysową spowodowaną przez siły natury, do której opanowania nie wystarczają rutynowe działania odpowiednich służb, nie wystarczają też lokalne zasoby sił i środków i niezbędna jest pomoc z zewnątrz (sąsiadów lub z wyższego szczebla zarządzania).

Katastrofa techniczna to sytuacja kryzysowa powstała w wyniku zdarzenia losowego zakłócającego przebieg procesów technologicznych, błędu popełnionego przez ludzi w trakcie posługiwania się różnego rodzaju technologiami, lub też w wyniku celowego, ale niewłaściwego wykorzystania tych technologii (w tym ostatnim przypadku można mówić o akcie terrorystycznym), do której opanowania nie wystarczają miejscowe zasoby sił i środków i dlatego niezbędna jest pomoc z zewnątrz.

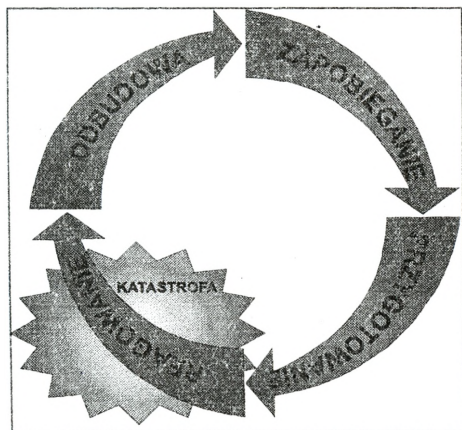
Słowo „zarządzanie” oznacza działania analityczne, planistyczne i realizacyjne (wdrożeńiowe) planów i programów, mające na celu minimalizację wspomnianych strat materialnych i ludzkich.

Z kolei słowo „kompleksowe” oznacza uwzględnienie wszystkich rodzajów zagrożeń (naturalnych, technologicznych i wojennych), wszystkich poziomów zarządzania, sektorów publicznego i prywatnego oraz ogółu ludności, a także wszystkich czterech faz zarządzania kryzysowego.

2.2. Fazy zarządzania kryzysowego

Od drugiej wojny światowej zarządzanie kryzysowe skupiało się głównie na przygotowaniu na wypadek ataku przeciwnika. Ale przygotowanie to tylko jedna faza kompleksowego zarządzania kryzysowego. Lokalna społeczność ma możliwość podjęcia pewnych działań związanych z zagrożeniami jeszcze zanim one wystąpią, ma także obowiązek pomocy ofiarom katastrofy i obowiązek odbudowy po katastrofie. W efekcie współcześnie wyróżnia się cztery fazy kompleksowego zarządzania kryzysowego: **ZAPOBIEGANIE, PRZYGOTOWANIE, REAGOWANIE i ODBUDOWĘ.**

Fazy te powiązane są ze sobą kołową zależnością, gdzie każda z faz przechodzi w kolejną. Faza przygotowania przechodzi w fazę reagowania, kiedy zdarzy się katastrofa. Z kolei faza reagowania przekształca się w fazę odbudowy - w różnych momentach czasu po katastrofie, zależnie od rozmiaru i rodzaju zniszczeń. Podobnie odbudowa uruchamia zapobieganie mające na celu zapobieżenie katastrofie lub ograniczenie siły niszczącej kolejnej katastrofy i prawdopodobieństwa jej wystąpienia. Każda faza wynika z poprzedniej i ustanawia podstawę dla następnej. Wszystkie fazy mogą się nakładać na poprzednie lub następne. Tak więc fazy te w gruncie rzeczy nie mają wyraźnego początku ani końca.



Termin **ZAPOBIEGANIE** odnosi się do działań, które eliminują lub redukcją prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki. Badania pokazują, że wiele można zrobić aby zapobiec dużym katastrofom zdarzającym się „od zawsze”, lub co najmniej ograniczyć ich działanie niszczące. Na przykład budowa zbiorników retencyjnych i odpowiednie sterowanie przepływem wody może znacznie ograniczyć prawdopodobieństwo powodzi, a racjonalne zagospodarowanie terenów zalewowych ogranicza zniszczenia powodowane przez powódzie. Badania pokazują także, że zapobieganie jest wysoce opłacalną inwestycją. Pieniądże wydane dzisiaj na zapobieganie owocują znacznie większą ilością pieniędzy zaoszczędzonych na kosztach usuwania skutków przyszłych katastrof.

Następna faza zarządzania kryzysowego to **PRZYGOTOWANIE**. Przygotowanie to planowanie jak należy zareagować w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Działaniem przygotowawczym jest także uczenie ludności, jak ma się zachować (reagować) w obliczu katastrofy. Aby działania reagowania były efektywne niezbędne jest przygotowanie dobrego

planu reagowania, dobrze wyszkolonego personelu służb reagowania oraz zasobów sił i środków, za których pomocą można reagować.

REAGOWANIE to kolejna faza zarządzania kryzysowego. Działania reagowania następują po wystąpieniu katastrofy. Ich celem jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat. Straż pożarna, policja, techniczne służby miejskie, służby ratownictwa medycznego to główne służby reagowania kryzysowego.

ODBUDOWA jest końcową fazą cyklu zarządzania kryzysowego. Odbudowę kontynuuje się, aż wszystkie systemy wrócą do stanu poprzedniego albo lepszego niż poprzedni. Odbudowę dzieli się na krótkoterminową i długoterminową. Krótkoterminowa polega na przywróceniu systemów niezbędnych do życia do minimalnych standardów operacyjnych. Odbudowa długoterminowa może trwać wiele lat, aż do kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego katastrofą. Jednocześnie odbudowa ta powinna być realizowana w nowy sposób, tak aby rejon dotknięty katastrofą był po odbudowie mniej wrażliwy na kolejną katastrofę. Na przykład części miasta zniszczone przez katastrofę mogą zostać zamienione na park, a odbudowa zostać zrealizowana w innym, mniej wrażliwym na katastrofę miejscu. Tak więc w czasie odbudowy powstaje sposobność i wzrasta możliwość zapobiegania przyszłym katastrofom.

2.3. Narodowy system zarządzania kryzysowego

Narodowy system zarządzania kryzysowego to system tworzony przez władze wszystkich szczebli, instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz wszystkich obywateli, system którego celem jest ograniczanie strat ludzkich i mienia, powodowanych przez katastrofy oraz ochrona przed wszystkimi zagrożeniami (naturalnymi, technicznymi i wojennymi) przez realizację programów zapobiegawczych, przygotowawczych, reagowania i odbudowy.

Bardzo ważne w tym systemie są działania podejmowane na poziomie lokalnym, ponieważ tam mieszka ludność (w tzw. lokalnych społecznościach), która wymaga ochrony przed wszystkimi rodzajami zagrożeń. To na poziomie lokalnym „obsługuje się” większość wypadków i katastrof. Na tym poziomie realizuje się też większość działań służących bezpieczeństwu obywateli: to głównie tutaj zapobiega się katastrofom i realizuje działania przygotowawcze na wypadek, gdyby katastrofa jednak się zdarzyła, tutaj też reaguje się, kiedy katastrofa się wydarzy i tu realizuje odbudowę po katastrofie. Można więc powiedzieć, że poziom lokalny to poziom wykonawczy.

Nieco inną rolę mają do spełnienia wyższe poziomy zarządzania kryzysowego. Polega ona na zapewnieniu doradztwa, pomocy technicznej i koordynacji, a przede wszystkim na tworzeniu prawa, koncepcji i programów w zakresie zarządzania kryzysowego oraz nadzorowaniu ich wdrażania. Można więc powiedzieć, że jest to rola koncepcyjna i przywódcza.

Rola wyższych poziomów zarządzania polega też na organizowaniu i udzielaniu pomocy szczeblowi lokalnemu, wtedy kiedy sytuacja powstała w wyniku katastrofy przerasta jego możliwości. Dotyczy to przede wszystkim fazy reagowania po katastrofie i fazy odbudowy, kiedy lokalne zasoby sił i środków okazują się niewystarczające, aby sprostać sytuacji. Pomoc wyższych poziomów zarządzania jednak nie ogranicza się do fazy reagowania i odbudowy. Można nawet powiedzieć, że pomaganie jest podstawową funkcją wyższych poziomów zarządzania kryzysowego, występującą na wszystkich jego etapach (zapobiegania, przygotowań, reagowania i odbudowy). Pomoc ta na etapach zapobiegania i przygotowań polega głównie na doradztwie, inspirowaniu, szkoleniu, pomocy technicznej, koordynacji i przywództwie.

Dla budowy narodowego systemu zarządzania kryzysowego i kierowania jego codzienną działalnością niezbędne są odpowiednie instytucje i struktury organizacyjne. Instytucje takie tworzy się na wszystkich poziomach zarządzania. Z reguły podlegają one bezpośrednio szefowi władzy wykonawczej -

na wszystkich szczeblach zarządzania, włącznie z centralnym (w USA na szczeblu centralnym istnieje Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego - Federal Emergency Management Agency - podlegająca bezpośrednio prezydentowi Stanów Zjednoczonych). Chodzi o to, by instytucje te mogły działać na zasadzie równości z innymi instytucjami zarządzającymi odpowiedniego szczebla. Taka ich pozycja ułatwia budowanie **partnerstwa**, które jest istotą działania systemu zarządzania kryzysowego.

Waga **partnerstwa** w zarządzaniu kryzysowym wynika stąd, że menadżerowie zarządzania kryzysowego to „generałowie bez armii”. Nie dysponują żadnymi siłami, które byłyby im bezpośrednio podporządkowane i na ich polecenie wykonywały zadania zarządzania kryzysowego. W związku z tym realizują oni te zadania dzięki siłom podporządkowanym innym instytucjom zarządzającym, różnym instytucjom i organizacjom publicznym i prywatnym, przemysłowym i handlowym, organizacjom społecznym i ochotniczym, a także dzięki działaniom poszczególnych obywateli. Zadaniem menadżerów zarządzania kryzysowego jest zorganizowanie tej działalności przez opracowanie odpowiednich planów i programów oraz uzyskanie zgody, poparcia i zaangażowania wszystkich zainteresowanych instytucji. Chodzi więc o budowę **partnerskiego współdziałania**.

Bardzo mocno podkreśla się wagę **partnerstwa** w zarządzaniu kryzysowym. W państwach zorganizowanych na zasadzie samorządności mniejszą rolę odgrywają instrumenty wymuszania realizacji decyzji podejmowanych na górze. Znacznie ważniejszą rolę odgrywa inspirowanie, przekonywanie i budowanie partnerskiej współpracy, służącej realizacji różnych programów mających na celu bezpieczeństwo obywateli. Partnerstwo to obejmuje wszystkie instytucje zarządzające - na wszystkich szczeblach zarządzania, a także różnego rodzaju instytucje sektora publicznego i prywatnego, w tym także organizacje społeczne i ochotnicze oraz ogół obywateli.

Bardzo ważna jest umiejętność budowy partnerstwa, umiejętność zjednywania ludzi do współpracy i unikania atmosfery zazdrości i konkurencji.

Istotna jest też umiejętność kształtowania opinii publicznej i pozyskiwania jej poparcia dla realizacji programów służących bezpieczeństwu publicznemu. Wiąże się z tym umiejętność kontaktów z mediami i korzystania z ich pośrednictwa w docieraniu z informacjami do obywateli, kształtowaniu ich opinii i zdobywaniu poparcia.

2.4. Praca menadżera programów kryzysowych

Bardzo ważną rolę w działaniu systemu zarządzania kryzysowego spełniają menadżerowie (organizatorzy) lokalnych programów kryzysowych. Są to osoby bezpośrednio podległe szefowi lokalnej władzy wykonawczej (wójtowi gminy), których zadaniem jest koordynowanie działalności wszystkich elementów systemu zarządzania kryzysowego danej jurysdykcji (gminy) w realizacji programów kryzysowych.

Ponieważ zarządzanie kryzysowe to organizowanie społeczeństwa w celu sprostania sytuacjom kryzysowym, więc elementy systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu lokalnym w dużej części pokrywają się z instytucjami i agencjami publicznymi i prywatnymi, które codziennie wykonują różnego rodzaju usługi dla ludności. Są to więc: straż pożarna, policja, służba zdrowia, techniczne służby miejskie, a także elementy obrony cywilnej (formacje obrony cywilnej), organizacje ochotnicze i inne grupy pomagające w realizacji programów kryzysowych.

Ważne jest, by zrozumieć różnicę pomiędzy pracą menadżera programów kryzysowych a pracą menadżera reagowania kryzysowego. **Menadżer programów kryzysowych** ma obowiązek ogólnego zarządzania albo, inaczej, nadzorowania wszystkich programów kryzysowych realizowanych w danej jurysdykcji (programów zapobiegawczych, przygotowawczych, reagowania i odbudowy). Natomiast **menadżer reagowania kryzysowego** kieruje wykorzystaniem dostępnych zasobów sił i środków w czasie katastrofy. Komendant jednostki straży pożarnej, komendant jednostki policji, koordynator

służb medycznych, dyrektor miejskich służb technicznych to przykłady menadżerów reagowania kryzysowego. Oczywiście menadżer programów kryzysowych musi ściśle współpracować z menadżerami reagowania kryzysowego, jednak zakres jego obowiązków jest znacznie szerszy.

Obowiązki lokalnego menadżera programów kryzysowych powinny być określone przez prawo lokalne. Jednak oprócz obowiązków określonych przez prawo ciąży na nim moralny obowiązek - wynikający z tego, że jest on pracownikiem publicznym - uczynienia wszystkiego co możliwe w celu ochrony i zachowania bezpieczeństwa obywateli danej jurysdykcji.

Obowiązki menadżera programów kryzysowych różnie mogą być określane przez prawo. W niektórych społecznościach wszystkie uprawnienia decyzyjne mogą być zarezerwowane tylko dla szefa władzy wykonawczej; wtedy zadaniem menadżera programów kryzysowych jest doradzanie szefowi, jakie decyzje powinien podejmować. W innych społecznościach pewne uprawnienia decyzyjne przyznaje się także menadżerowi programów kryzysowych. Zawsze jednak tylko szef władzy wykonawczej ma prawo zwrócić się z prośbą o pomoc do wyższego szczebla zarządzania, jeżeli uzna, że sytuacja powstała w wyniku katastrofy przerasta możliwości reagowania danego szczebla.

W czasie katastrofy menadżer programów kryzysowych powinien być - z zasady - szefem sztabu kryzysowego, podlegać bezpośrednio szefowi władzy wykonawczej i z jego upoważnienia powinien koordynować działania reagowania. Ważne jest by znać granice koordynacji. Przykładowo koordynacją jest ustalenie obowiązku współdziałania policji i straży pożarnej w realizacji danego zadania. Zadaniem koordynatora jest też upewnienie się, czy obowiązek ten został przydzielony i działania zostały podjęte bez konfliktów i kontrowersji. Nie jest natomiast rolą koordynatora mówienie szefowi policji lub straży pożarnej, jak mają otrzymane zadanie wykonać.

Zarządzanie kryzysowe to w rzeczywistości działanie grupowe, oparte na partnerskim współdziałaniu wszystkich instytucji i organizacji przyczyniających się do bezpieczeństwa publicznego obywateli. Tak więc praca menadże-

ra programów kryzysowych polega w gruncie rzeczy na budowie, poszerzaniu i podtrzymywaniu tego partnerstwa. Dlatego bardzo ważna jest umiejętność budowania i utrzymywania dobrych kontaktów roboczych ze wszystkimi partnerami tej współpracy, a także z mediami.

Dla wielu programów kryzysowych istotnym utrudnieniem może być brak poparcia opinii publicznej. Może się to zdarzyć zwłaszcza w społecznościach, których dawno nie dotknęła żadna katastrofa. Jediną odpowiedzią na tę sytuację jest stworzenie efektywnego programu kryzysowego i przekonanie opinii publicznej przez włączenie obywateli do jego realizacji, a także poprzez jego popularyzację w mediach.

Jednym z podstawowych założeń zarządzania kryzysowego jest partnerstwo pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania. Każdy z tych szczebli wykonuje określone role i zadania. Jednak w przypadku dużej katastrofy wszystkie pracują razem i władza lokalna nigdy nie jest pozostawiona sama sobie. Pomocni partnerzy są na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego, zarówno w czasie katastrofy, jak i w czasie przygotowań do potencjalnych katastrof. W razie potrzeby menadżer programów kryzysowych powinien jednak najpierw zwracać się z prośbą o pomoc do najbliższego wyższego szczebla zarządzania kryzysowego.

A oto ważne specjalistyczne zadania realizowane przez menadżera programów kryzysowych:

- **Analiza zagrożeń i planowanie.** Podstawowym obowiązkiem menadżera programów kryzysowych jest prowadzenie analizy zagrożeń występujących w jurysdykcji oraz analizy wrażliwości jurysdykcji na te zagrożenia. Następnie, na podstawie tej analizy, opracowuje on plany i programy działań zapobiegawczych, przygotowawczych, reagowania i odbudowy.

- **Budowanie i utrzymywanie partnerstwa.** W celu realizacji zadań kierowania kryzysowego menadżer programów kryzysowych musi korzystać z zasobów sił i środków nie będących w jego bezpośredniej dyspozycji. Aby

mógł to zrobić, musi utrzymywać dobre stosunki z władzami, sektorem prywatnym, organizacjami ochotniczymi i ogółem ludności.

- **Przygotowanie systemów reagowania kryzysowego.** Bardzo ważnym obowiązkiem jest przygotowanie, sprawdzanie i utrzymywanie w stanie gotowości systemów reagowania na znane zagrożenia występujące w jurysdykcji. Systemy te obejmują: łączność, alarmowanie i ostrzeganie, informowanie ludności, ukrycia i stanowisko kierowania.

- **Zapobieganie zagrożeniom.** Menadżer programów kryzysowych motywuje inne wydziały, instytucje, organizacje i obywateli do podejmowania działań zapobiegawczych. Powszechne sposoby zapobiegania to: racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego, egzekwowanie przestrzegania przepisów budowlanych i przeciwpożarowych, egzekwowanie właściwych sposobów składowania niebezpiecznych odpadów.

- **Przestrzeganie prawa i jego doskonalenie.** Obowiązkiem menadżera programów kryzysowych jest śledzenie, czy wszystkie zadania zarządzania kryzysowego realizowane są zgodnie z obowiązującym prawem. Ponadto ma on obowiązek uczestniczenia w procesie tworzenia i doskonalenia lokalnego prawa dotyczącego zarządzania kryzysowego.

- **Informowanie opinii publicznej.** Menadżer programów kryzysowych jest głównym i najbardziej kompetentnym źródłem informacji na temat zarządzania kryzysowego. Celem informowania opinii publicznej o zarządzaniu kryzysowym jest zdobycie jej akceptacji i poparcia dla planów i programów kryzysowych. Niezbędne do tego są bardzo dobre kontakty z mediami, grupami opiniotwórczymi i obywatelami. Dlatego należy opracować i realizować program informowania i kształtowania opinii publicznej.

- **Administrowanie programem kryzysowym.** Obejmuje ono gospodarowanie budżetem, kierowanie personelem, planowanie pracy i sprawozdawczość.

- **Szkolenie.** Menadżer programów kryzysowych musi rozwijać własne umiejętności, musi także szkolić innych, w tym ogół ludności. Dlatego powi-

nien określać potrzeby szkoleniowe oraz opracowywać i realizować programy szkolenia. Powinien także wykorzystywać wszelkie możliwości szkoleniowe w celu podwyższania własnych kwalifikacji i kwalifikacji swego personelu.

3. PRACA MENADŻERA PROGRAMÓW KRYZYSOWYCH W FAZIE ZAPOBIEGANIA

W poprzednim rozdziale była mowa, między innymi, o czterech fazach zarządzania kryzysowego: zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu i odbudowie. Obecnie omawiane będą działania menadżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania. W kolejnych rozdziałach będzie mowa o działaniach menadżera programów kryzysowych w fazach przygotowania, reagowania i odbudowy.

3.1. Analiza zagrożeń i ocena wrażliwości na występujące zagrożenia

W poprzednim rozdziale była też mowa o trzech typach zagrożeń: naturalnych, technicznych i wojennych, które mogą spowodować sytuację kryzysową w lokalnej społeczności. Każdy z tych typów obejmuje wiele rodzajów zagrożeń. Na przykład do zagrożeń naturalnych można zaliczyć: trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, huragany, tornada, tsunami, obsunięcia gruntu, gwałtowne i długotrwałe opady deszczu powodujące powodzie, gwałtowne burze połączone z wyładowaniami atmosferycznymi, gradobicia, zamiecie śnieżne, szczególnie silne mrozy, długotrwałe susze itp.

Dobrze by było gdyby lokalne społeczności były odpowiednio przygotowane na wypadek wystąpienia dowolnego zagrożenia. Jednakże w większości przypadków nie jest to możliwe i nie byłoby to praktyczne, ponieważ niektóre z zagrożeń mogą w ogóle nie wystąpić w danej społeczności. Dlatego aby rozpocząć jakiegokolwiek działania z zakresu zarządzania kryzysowego niezbędne jest dokonanie **analizy zagrożeń i oceny wrażliwości** lokalnej społeczności na istniejące zagrożenia.

Najpierw dokonuje się **analizy zagrożeń**. Jej celem jest określenie, które z zagrożeń mogą wystąpić w danej społeczności. Analizę tę warto rozpocząć

od przyjrzenia się historii, od przejrzenia dokumentów historycznych i porozmawiania z osobami zajmującymi się dziejami danej społeczności. Wiele informacji o zagrożeniach posiadają także lokalni komendanci straży pożarnej i policji, dyrektorzy miejskich służb technicznych oraz innych lokalnych służb i organizacji. Warto więc zapytać ich o zagrożenia.

Ponadto ważnym źródłem informacji o obecnych i przyszłych zagrożeniach mogą być wyższe szczeble zarządzania kryzysowego, a także instytucje zajmujące się badaniami geologicznymi, hydrogeologicznymi, meteorologicznymi, ochroną środowiska, ochroną zdrowia itp.

Lokalny menadżer programów kryzysowych powinien ponadto wnikliwie obserwować rozwój swojej jurysdykcji, aby w porę rozpoznać zagrożenia mogące się pojawić (nowopowstające), jak również zagrożenia już istniejące, ale jeszcze nie ujawnione (takie jak np. zapomniane składowiska niebezpiecznych substancji chemicznych, pozostawione przez zlikwidowany już zakład produkcyjny). Przykładem nowopowstającego zagrożenia może być budowa w pobliżu osiedli mieszkaniowych zakładu używającego niebezpiecznych substancji chemicznych. Wykrycie w porę tego rodzaju sytuacji często pozwala zapobiec powstaniu tych nowych zagrożeń.

Dla wszystkich wykrytych zagrożeń należy oszacować prawdopodobieństwo wystąpienia danego zagrożenia w danej społeczności. Może to być ocena w kategoriach: prawdopodobieństwo duże, średnie, małe lub zerowe.

Drugi krok służący do określenia zagrożeń, do których dana społeczność powinna się przygotować, to **ocena wrażliwości** lokalnej społeczności na istniejące zagrożenia. Aby ocenić wrażliwość danej społeczności należy ocenić jaki wpływ na nią mogą mieć katastrofy spowodowane przez zagrożenia zidentyfikowane na etapie analizy zagrożeń. Ocena wrażliwości ma pokazać kto, co i jak silnie zostanie dotknięty przez katastrofę, jeśli taka się zdarzy.

Tak więc wrażliwość definiuje się jako potencjalną możliwość strat ludzkich i mienia powodowanych przez katastrofę. W czasie wykonywania oceny wrażliwości należy ocenić ją dla wszystkich zagrożeń, poczynając od tego o

największym prawdopodobieństwie. Celem tej oceny jest określenie jakie zagrożenia stanowią największe niebezpieczeństwo dla danej społeczności i dlatego powinny być traktowane priorytetowo w działaniach zapobiegawczych i przygotowawczych.

Przy ocenie wrażliwości ludzi należy zwrócić uwagę na to gdzie mieszkają i gdzie pracują. Ponadto należy szczególną uwagę poświęcić specjalnym grupom ludzi, takim jak: dzieci przedszkolne i szkolne, ludzie starzy, pensjonariusze domów opieki, ludzie niepełnosprawni itp.

Przy ocenie potencjalnych strat ekonomicznych głównymi przedmiotami zainteresowania są oczywiście budynki i ich zawartość, urządzenia infrastruktury technicznej, a także gleby i zbiory roślin uprawnych.

Wrażliwość również należy ocenić ilościowo, np. jako: duża, średnia, mała i zerowa. Największą groźbę dla danej społeczności będą stanowiły zagrożenia o dużym i średnim prawdopodobieństwie i dużej lub średniej wrażliwości na nie danej społeczności.

Należy jeszcze wspomnieć o uaktualnianiu analizy zagrożeń i oceny wrażliwości. Uaktualnianie analizy zagrożeń dotyczy głównie zagrożeń technicznych, bo zagrożenia naturalne raczej nie zmieniają się z roku na rok. Ważne jest by menadżer programów kryzysowych śledził rozwój swojej społeczności, a szczególnie takie działania, które mogą spowodować nowe zagrożenia. Nowe działania mogą także zwiększyć wrażliwość społeczności na stare zagrożenia. Na przykład przemysł może zacząć używać nowych materiałów niebezpiecznych, lub może składować niebezpieczne odpady przemysłowe w niewłaściwy sposób. Nowa droga może skierować dodatkowe wody opadowe do rzeki, zwiększając ryzyko powodzi. Jest wiele działań, które mogą stwarzać nowe zagrożenia lub powiększać wrażliwość na istniejące zagrożenia. Dlatego menadżer programów kryzysowych powinien obserwować wszystko co się dzieje w jego społeczności, co mogłoby stać się dla niej nowym zagrożeniem, lub zwiększyć jej wrażliwość na istniejące wcześniej zagrożenia.

3.2. Zapobieganie katastrofom

Zapobieganie definiuje się jako długotrwałą lub ciągłą działalność, której celem jest ograniczenie ekspozycji na zagrożenie, wyeliminowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia lub jego ograniczenie, a także ograniczenie strat powodowanych przez katastrofę.

Należy mocno podkreślić znaczenie działań zapobiegawczych. W Stanach Zjednoczonych wypowiada się nawet opinie, że zapobieganie to najważniejsza faza zarządzania kryzysowego. Podkreśla się, że działania zapobiegawcze powinno się realizować przy każdej okazji i we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (tzn. że jest to działalność ciągła). Chodzi bowiem o to by przerwać błędne koło: odbudowy po katastrofie, następnej katastrofy i kolejnej odbudowy.

Działania zapobiegawcze (podobnie jak działania przygotowawcze, reagowania i odbudowy) realizuje się przez partnerskie współdziałanie wszystkich poziomów zarządzania, sektorów publicznego i prywatnego oraz ogółu ludności. Aby nadać zorganizowaną formę partnerstwu powinno się opracować i wdrożyć narodową strategię zapobiegania. Strategia taka powinna zawierać następujące działania:

1. Analizę zagrożeń i ocenę wrażliwości. Analizę taką należy prowadzić we wszystkich jurysdykcjach. Jej celem jest identyfikacja zagrożeń występujących w danej jurysdykcji i ocena związanego z nimi ryzyka.

2. Wspieranie badań stosowanych i transferu technologii. Powinno się wspierać badania, których celem jest opracowanie nowoczesnych technik reagowania na ryzyko powodowane przez zagrożenia oraz promować ich transfer do użytkowników - władz wszystkich szczebli, sektorów publicznego i prywatnego oraz ogółu ludności.

3. Uświadamianie społeczeństwa i powszechną edukację w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom. Powinno się kształtować powszechną świadomość występowania ryzyka powodowanego przez zagrożenia. Świadomość

ta zaowocuje poparciem opinii publicznej dla zarządzania kryzysowego, a w szczególności dla działań zapobiegawczych.

4. Stworzenie systemu zachęt i restrykcji finansowych oraz właściwe wykorzystanie zasobów. Powinno się stworzyć system zachęt finansowych (np. w postaci ulg podatkowych lub dotacji), który wspierałby działania zapobiegawcze oraz pomógł tak kierować zasoby (głównie kapitałowe, zarówno prywatne jak i publiczne), by służyły realizacji celów zapobiegania. Trzeba tu jeszcze raz podkreślić, że zapobieganie to z reguły bardzo opłacalna inwestycja. System zachęt finansowych powinien zostać uzupełniony systemem restrykcji, zniechęcających do działań stwarzających nowe zagrożenia, albo zwiększających wrażliwość na istniejące zagrożenia.

5. Zapewnienie przywództwa i koordynacji. Powinno się zapewnić narodowe przywództwo w realizacji celów narodowej strategii zapobiegania, którego zadaniem powinno być zapewnienie koordynacji działań różnych instytucji na szczeblu centralnym, jak również koordynacji współpracy z niższymi szczeblami władzy, a także z sektorami publicznym i prywatnym.

3.3. Rola lokalnego menadżera programów kryzysowych w fazie zapobiegania

Lokalny menadżer programów kryzysowych może zauważyć, że większość działań zapobiegawczych to głównie obowiązki innych wydziałów lokalnych władz. Nie oznacza to jednak, że menadżer programów kryzysowych nie ma nic do powiedzenia w sprawie zapobiegania. Jest wprost przeciwnie, bowiem odgrywa on rolę kluczową: rolę motywującego, organizatora, koordynatora i nadzorującego.

Menadżer programów kryzysowych musi mieć świadomość istnienia zagrożeń, musi być uczulony na ryzyko i powinien dostrzegać sposoby i okazje do jego uniknięcia, bowiem to on jest tą osobą, do której obowiązków należy zapewnienie, żeby jego lokalna społeczność nie uczyniła niczego, co zwięk-

szyłoby szansę wystąpienia katastrofy. Aby mógł wywiązać się z tych obowiązków musi śledzić zagrożenia, które mogą wystąpić w jego jurysdykcji, uzasadniać działania zapobiegawcze i koordynować wykorzystanie dostępnych technik i **narzędzi zapobiegania**.

Podstawowym narzędziem zapobiegania (podobnie jak i w pozostałych fazach zarządzania kryzysowego) są **regulacje prawne**. Między innymi są to następujące regulacje:

- planowania zagospodarowania przestrzennego,
- budowlane,
- przeciwpożarowe,
- używania i przewozu niebezpiecznych materiałów chemicznych,
- o ruchu drogowym,
- sanitarne i o publicznej służbie zdrowia,
- wiele innych.

Z powyższego, niekompletnego, wykazu widać, że wiele osób ma obowiązek zapobiegania niebezpiecznym sytuacjom. Zapobieganie jest obowiązkiem tych wydziałów i agencji, które w codziennej działalności mają do czynienia z zagrożeniami. Na przykład straż pożarna odpowiada za egzekwowanie przepisów przeciwpożarowych, a inspektor budowlany za egzekwowanie przepisów budowlanych.

Obowiązkiem lokalnego menadżera programów kryzysowych jest współpraca z wydziałami i agencjami, które ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za działania na tych różnych polach. Polega ona na inicjowaniu i sugerowaniu pomysłów oraz doradzaniu szefom tych wydziałów i agencji, a także na informowaniu ich o dostrzeżonych potencjalnych niebezpieczeństwach i zagrożeniach. Ponadto współpraca ta może polegać na wspólnym doskonaleniu przepisów prawa lokalnego.

Wiele przepisów prawnych może pozostać tylko na papierze jeżeli nie będzie systemu kontroli i egzekwowania ich przestrzegania. Tak więc **kontrola i egzekwowanie** przestrzegania obowiązujących regulacji prawnych to ważne

narzędzie zapobiegania. Dotyczy to także takich spraw jak kontrola stanu technicznego budowli hydrotechnicznych, zbiorników i instalacji w których znajdują się niebezpieczne substancje chemiczne oraz pojazdów służących do ich przewozu.

Kolejne narzędzie zapobiegania to **przedsięwzięcia strukturalne**. Pozwalają one bezpośrednio wpływać na samo zagrożenie. Przykładem takich przedsięwzięć może być budowa zbiorników retencyjnych w górze rzeki lub budowa wałów przeciwpowodziowych, które w znaczącym stopniu mogą zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi.

Ogromne znaczenie dla kształtowania odpowiedniej polityki inwestycyjnej (inwestowania w zapobieganie) mają odpowiednie **zachęty i restrykcje finansowe**. Zwykle przyjmują one postać ulg podatkowych - w przypadku zachęt i dodatkowych obciążeń finansowych - w przypadku restrykcji. Możliwe są także dotacje z budżetu władz różnych szczebli do inwestycji mających na celu zapobieganie klęskom żywiołowym lub katastrofom technicznym. Restrykcje finansowe mają na celu zniechęcenie do działań, które mogą spowodować powstanie nowych zagrożeń albo mogą zwiększyć wrażliwość lokalnej społeczności na istniejące zagrożenia.

Bardzo mocnym narzędziem zapobiegania może być informacja, a w szczególności **informowanie opinii publicznej**. Ludzie mają prawo wiedzieć co im zagraża, a menadżer programów kryzysowych ma obowiązek dostarczyć im tę wiedzę, a także wiedzę o tym co należy zrobić by uniknąć katastrofy i co należy robić kiedy katastrofa się zdarzy. Menadżer programów kryzysowych to nauczyciel i wykładowca, wykorzystujący wszystkie możliwości i okazje do informowania i uczenia obywateli swojej społeczności. Dobrą formą mogą być różnego rodzaju prezentacje dla stowarzyszeń zawodowych i organizacji społecznych. Należy też wykorzystać do tego celu środki masowego przekazu, w tym lokalną prasę. Formą informowania jest też pełnienie przez menadżera programów kryzysowych funkcji adwokata zapobiegania przed radą miasta lub gminy, czy też innym forum politycznym.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego to, być może, najczęściej używane narzędzie zapobiegania, które powinno być wykorzystywane w celu zapewnienia bezpiecznego wykorzystania terenu do celów produkcyjnych, komercyjnych, mieszkaniowych i rekreacji. Menadżer programów kryzysowych powinien utrzymywać bliskie kontakty z komisją opracowującą plan. Oceniając projekty planu powinien zadać sobie i komisji pytanie: "jak decyzja o zagospodarowaniu terenu w proponowany sposób wpłynie na bezpieczeństwo społeczności?"

Kolejne narzędzie zapobiegania to **szkolenie zawodowe** osób obsługujących urządzenia i instalacje, które w przypadku awarii mogą stwarzać zagrożenie dla otoczenia. Na przykład kierowcy pojazdów przewożących niebezpieczne materiały chemiczne powinni być uczeni specjalistycznych technik reagowania, które uczynią ich lepiej przygotowanymi do radzenia sobie w sytuacjach niebezpiecznych.

Menadżer programów kryzysowych oczywiście nie może być ekspertem technicznym we wszystkich możliwych dziedzinach. Powinien jednakże wiedzieć gdzie szukać takich ekspertów. Jego rola polega na pytaniu, negocjowaniu, motywowaniu i informowaniu. On buduje mosty. On łączy grupy różnych ekspertów w celu doskonalenia bezpieczeństwa. On buduje partnerstwo. Należy tu jednak stwierdzić, że partnerstwo w zapobieganiu jest, być może, najtrudniej zbudować. Powodem jest to, że ewentualni partnerzy często tracą zainteresowanie dla proponowanych działań, jeżeli nie czują natychmiastowego niebezpieczeństwa. Ponadto partnerzy działań zapobiegawczych mogą być postrzegani jako osoby stwarzające trudności dla wielu „pożytecznych” inicjatyw, które jedynie potencjalnie i jedynie w opinii przeciwników tych inicjatyw mogą stwarzać jakieś zagrożenia.

Często popełnianym błędem jest niedocenianie zapobiegania. Zwykle bowiem łatwiej jest dostrzec potrzebę działań przygotowawczych na wypadek wystąpienia katastrofy, czy też działań reagowania i odbudowy, niż działań zapobiegawczych. Dlatego często zapomina się o zapobieganiu, a brak wła-

ściwego programu działań zapobiegawczych tłumaczy się brakiem funduszy. Należy jednak podkreślić, że zapobieganie jest tą fazą zarządzania kryzysowego, w której twórcze myślenie może zastąpić pieniądze, albo może pomóc w zdobyciu specjalnych funduszy. Twórcze podejście do zapobiegania może pozwolić jurysdykcji sfinansować pewne programy działań zapobiegawczych przy stosunkowo niewielkim dodatkowym obciążeniu budżetu lokalnej społeczności. Dodatkowe pieniądze można zdobyć z sektora prywatnego, albo w postaci dotacji z różnych fundacji celowych, czy też z budżetu centralnego.

Brak pieniędzy nie może więc być usprawiedliwieniem dla braku działań zapobiegawczych. Jest bowiem wiele alternatyw dla drogich programów zapobiegawczych. Należy tylko pamiętać, że celem zapobiegania jest uniknięcie zdarzeń niebezpiecznych. Trzeba też mieć świadomość, że jeżeli uda się ich uniknąć to nie trzeba będzie wydawać pieniędzy na działania reagowania i przede wszystkim na odbudowę.

3.4. Metody zapobiegania

Poniżej przedstawionych zostanie kilka metod zapobiegania; dla niektórych z nich potrzebne są pieniądze, ale większość zastępuje pieniądze uświadomieniem, przewidywaniem i twórczym działaniem.

1. Przede wszystkim należy zapobiegać powstawaniu zagrożeń. Jest to podstawowy sposób zapobiegania, realizowany między innymi przez opracowywanie i wdrażanie przepisów przeciwpożarowych, budowlanych, sanitarnych i innych.

2. Ograniczyć rozmiar wytworzonego zagrożenia. Na przykład ograniczenie prędkości pojazdów w okolicy szkół zmniejsza prawdopodobieństwo potrącenia dziecka przez samochód. Podobnie, jeżeli zakład produkcyjny wykorzystuje niebezpieczne substancje chemiczne, to można ograniczyć ilość tej substancji składowaną na terenie zakładu do technologicznie niezbędnego minimum.

3. Oddalić zagrożenie od tego co ma być chronione. Przykładem może być przewożenie materiałów niebezpiecznych tylko drogami omijającymi rejony gęsto zamieszkałe. Inny przykład to ograniczenie budownictwa na terenach zalewowych.

4. Zapobiegać uwolnieniu zagrożenia, które już istnieje. Przykładem może być bezpieczne składowanie odpadków promieniotwórczych lub innych niebezpiecznych substancji.

5. Modyfikować właściwości zagrożenia. Przykładem może być dodawanie substancji zapachowych do bezwonnego płynnego propanu, dzięki czemu łatwiej jest wykryć drobne nieszczelności i tym samym zapobiec dużemu nieszczęściu.

6. Zmodyfikować szybkość lub rozkład przestrzenny uwolnienia zagrożenia. Przypuśćmy, że kontrola tamy wykryła oznaki jej niestabilności. Woda ze zbiornika może zostać spuszczone stopniowo, tak by nie zagroziło środowisku w dole rzeki i zmniejszyć ciśnienie na tamę, aż do jej naprawy.

7. Prowadzić prace badawcze nad sposobami ograniczenia zagrożeń. Przemysł i władze centralne wydają mnóstwo pieniędzy na badania, których celem jest opracowanie sposobów bezpiecznego wytwarzania bardziej bezpiecznych produktów (np. bezpiecznych samochodów). Prowadzi się też badania nad sposobami zapobiegania katastrofom naturalnym (klęskom żywiołowym).

8. Upowszechniać informacje o zagrożeniach. Informowanie opinii publicznej jest kluczem do zapobiegania wielu wypadkom.

3.5. Zadania obywateli w zakresie zapobiegania

Przeciwdziałanie katastrofom to obowiązek całego społeczeństwa, a nie tylko menadżerów programów kryzysowych. Dlatego pewne powinności związane z zarządzaniem kryzysowym, w tym z zapobieganiem, dotyczą wszystkich obywateli.

Przede wszystkim każdy obywatel powinien posiadać świadomość istnienia różnego rodzaju zagrożeń dla jego bezpiecznego bytu. Powinien także, w ramach swoich możliwości - czasami skromnych, ale suma tych skromnych możliwości może być całkiem spora, realizować działania zapobiegające katastrofom, które mogłyby dotknąć jego, jego rodzinę i społeczność w której żyje. Rodzaj tych działań zależy od rodzaju zagrożenia, a tego jakie zagrożenia istnieją w danej lokalnej społeczności i jak można im zapobiegać można dowiedzieć się od lokalnego menadżera programów kryzysowych. Między innymi mogą to być następujące działania:

- instalowanie taśm wiążących konstrukcję dachu ze ścianami i fundamentami budynku, co może ograniczyć straty powodowane przez huragany,
- podwyższenie fundamentów budynków znajdujących się na terenach zalewowych ponad przewidywany poziom wody w czasie powodzi,
- wykonanie innych działań zmniejszających wrażliwość na zagrożenia, które są zalecane przez lokalnego menadżera programów kryzysowych,
- przestrzeganie obowiązujących przepisów przeciwpożarowych, budowlanych, sanitarnych i innych mających wpływ na poziom bezpieczeństwa,
- wykupienie polisy ubezpieczenia od strat powodowanych przez katastrofy.

Podsumowując należy stwierdzić, że zapobieganie jest bardzo ważną, chociaż często niedocenianą fazą zarządzania kryzysowego i że rola lokalnego menadżera programów kryzysowych w zakresie zapobiegania zależy od jego umiejętności, rodzaju zagrożenia, a także od obowiązków innych wydziałów i agencji. Zawsze jednak do jego zadań należy motywowanie do zapobiegania, poprzez: uświadamianie istnienia zagrożeń, koordynowanie działalności wydziałów i agencji mających formalne obowiązki w zakresie zapobiegania i zapewnienie egzekwowania przepisów ograniczających zagrożenia. Obowiązki w zakresie zapobiegania (głównie moralne) mają też indywidualni obywatele.

4. PRACA MENADŻERA PROGRAMÓW KRYZYSOWYCH W FAZIE PRZYGOTOWANIA

W poprzednim rozdziale była mowa o zapobieganiu katastrofom. Jednakże zapobieganie nie może wyeliminować wszystkich możliwych zagrożeń. Ponadto sytuacje kryzysowe często powstają w sposób gwałtowny i stają się zbyt złożone by możliwe było ich „obsłużenie” za pomocą działań improwizowanych. Dlatego jurysdykcje muszą przygotować się by sprostać zagrożeniom, których nie udało się wyeliminować.

Kluczowym elementem przygotowań jest opracowanie planów reagowania kryzysowego, które to plany opisują kto, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich zasobów sił i środków i na jakiej podstawie prawnej - przed, w czasie i natychmiast po zdarzeniu kryzysowym. Przygotowanie to także zapewnienie zasobów specjalistycznych sił i środków reagowania, takich jak: stanowisko kierowania, system łączności kryzysowej, system alarmowania oraz personel reagowania kryzysowego, a także inwentaryzacja zasobów sił i środków przydatnych do reagowania kryzysowego.

Aby plany mogły zdać egzamin w czasie katastrofy niezbędne jest ich przeciwiczenie i nauczenie personelu zaangażowanego w ich realizację działania zgodnego z tymi planami. Tak więc szkolenia, treningi i ćwiczenia to również elementy działań przygotowawczych.

4.1. Plany reagowania kryzysowego

Kiedy katastrofa zagraża jurysdykcji, albo kiedy już wystąpiła, to obywatele oczekują od swoich przywódców politycznych podjęcia natychmiastowych działań w celu rozwiązania problemu, który nagle się pojawił. To od władzy oczekuje się, że wykorzysta posiadane zasoby sił i środków, nada kierunek działaniom różnych organizacji, w tym ochotniczych i prywatnych oraz poprosi o pomoc z zewnątrz, w razie takiej potrzeby. To powszechne

oczekiwanie powinno znaleźć wyraz w aktach prawnych, w tym również w lokalnym prawie. Akty te powinny także nakazywać opracowanie planów reagowania kryzysowego dla wszystkich jurysdykcji i wszystkich poziomów zarządzania kryzysowego.

Plan reagowania kryzysowego to dokument, który:

1. Przydziela obowiązki różnym organizacjom i osobom wykonania specjalnych działań w przypadku wystąpienia katastrofy,
2. Ustala strukturę organizacyjną kierowania działaniami reagowania, tzn. określa linie podległości i współdziałania oraz pokazuje jak działania reagowania będą koordynowane,
3. Określa zasoby sił i środków przeznaczonych, lub możliwych do wykorzystania w operacji reagowania i dostępnych w ramach własnej jurysdykcji lub w ramach porozumień z innymi jurysdykcjami,
4. Opisuje jak ludzie i ich mienie będą chronione w czasie katastrofy.

Plany reagowania kryzysowego opracowuje się na wszystkich poziomach zarządzania. Ponieważ zadania różnych poziomów zarządzania kryzysowego są różne więc i treść tych planów będzie się różnić.

4.1.1. Lokalne plany reagowania kryzysowego

Władze lokalne (gminne) z reguły reagują jako pierwsze w przypadku wystąpienia katastrofy. W zależności od natury i rozmiaru katastrofy mogą one uzyskać pomoc z wyższych szczebli zarządzania kryzysowego, tzn. ze szczebla wojewódzkiego i centralnego. Lokalny plan reagowania kryzysowego koncentruje się więc na przedsięwzięciach podstawowych dla ochrony ludności, tzn. na ostrzeganiu, informowaniu ludności o niebezpieczeństwach, ewakuacji i możliwości ukrycia ludności ewakuowanej.

4.1.2. Wojewódzkie plany reagowania kryzysowego

Województwa powinny wypełniać trzy role: pomagać gminom, których możliwości reagowania kryzysowego okazały się niewystarczające; same reagować jako pierwsze na pewne zdarzenia; oraz współdziałać ze szczeblem centralnym wtedy gdy pomoc z tego szczebla jest niezbędna. Wojewódzki plan reagowania kryzysowego tworzy więc ramy w których opracowywane są lokalne plany reagowania i poprzez które angażowane są władze centralne. Jako takie plany te umożliwiają mobilizację wszystkich poziomów władzy w postaci jednolitej organizacji kryzysowej w celu ochrony bezpieczeństwa obywateli i dlatego są one szczególnie ważne.

4.1.3. Centralny plan reagowania kryzysowego

Zadanie szczebla centralnego w przypadku dużej katastrofy to udzielanie pomocy niższemu szczeblom zarządzania kryzysowego w sytuacji gdy ich możliwości reagowania kryzysowego okazały się niewystarczające. W Stanach Zjednoczonych centralny plan reagowania kryzysowego (zwany federalnym planem reagowania) opracowany został przy wykorzystaniu tzw. podejścia funkcjonalnego, które polega na tym, że określa się tzw. zadania wsparcia i dla każdego z nich wyznacza się agencję odpowiedzialną za koordynację jego realizacji – jest to agencja wiodąca. Inne agencje mogą pomagać w realizacji tego zadania - są to agencje pomocnicze.

4.2. Podstawa prawna planów reagowania kryzysowego

Kiedy zdarzy się katastrofa niezbędne są szybkie działania, realizowane zgodnie z opracowanym planem. Ponadto działania te muszą być zgodne z prawem. Jest to bardzo ważne, bowiem w przeciwnym razie menadżer programów kryzysowych, a także inne osoby, mogą stać się stroną w sprawach

karnych i cywilnoprawnych z powodu działań wykraczających poza upoważnienia prawne.

W państwach o strukturze samorządowej każdy szczebel władzy tworzy i posiada własne prawo. Obowiązuje przy tym zasada, że prawo niższego szczebla władzy nie może być sprzeczne z prawem szczebla wyższego. Może ono jedynie (i powinno) być bardziej szczegółowe, tak by uwzględniało miejscowe warunki i potrzeby.

Ważne jest by lokalna jurysdykcja posiadała własne prawo kryzysowe, zapewniające legalność programom kryzysowym. Prawo to powinno jasno określać obowiązki i uprawnienia lokalnego menadżera programów kryzysowych. Powinno ono także określać kto posiada uprawnienia decyzyjne w zakresie zarządzania kryzysowego realizowanego na co dzień, jak również w sytuacji kryzysowej. Z reguły osobą tą jest szef lokalnej władzy wykonawczej.

Prawo lokalne powinno także określać tzw. linię sukcesji dla osób pełniących ważne funkcje w zarządzaniu kryzysowym. Określa ona kto będzie pełnił obowiązki danej osoby w sytuacji kiedy jest ona nieosiągalna. Linia ta powinna obejmować co najmniej trzy osoby. Rozwiązanie to zapewnia ciągłość przywództwa w czasie sytuacji kryzysowej.

Prawo lokalne powinno też wymagać opracowania lokalnego planu reagowania kryzysowego, który szczegółowo opisywałby kto ma prawo do jakich działań w czasie katastrofy. Sam plan nie jest prawem, jest jedynie szczegółowym opisem działań na które pozwala prawo.

Należy jeszcze wspomnieć o porozumieniach o wzajemnej pomocy, które mają wpływ na pracę lokalnego menadżera programów kryzysowych i na treść lokalnego planu reagowania kryzysowego. Są to umowy cywilno prawne zawarte pomiędzy dwoma, lub więcej, jurysdykcjami o wzajemnej pomocy w przypadku katastrofy.

4.3. Opracowanie planu reagowania kryzysowego

Plan reagowania kryzysowego to absolutna konieczność. Niezależnie od tego jak dużymi zasobami sił i środków reagowania kryzysowego dysponuje dana społeczność (np. gmina), bez planu ich użycie będzie chaotyczne i nieefektywne.

Ważne jest by przy opracowywaniu planu reagowania kryzysowego przestrzegać następujących zasad:

1. Organizacja działań reagowania kryzysowego powinna w maksymalnym stopniu pokrywać się z organizacją codziennej działalności danej społeczności. Chodzi o to by w czasie kryzysu ludzie i organizacje wykonywali te same zadania, albo bardzo podobne, jak wykonywane na co dzień. Wtedy zadania te będą wykonywane dobrze.

2. Sytuacje kryzysowe powinny być „obsługiwane” na najniższym i najbliższym zdarzeniu poziomie zarządzania (władzy). Plany powinny przewidywać uzupełnienie lokalnej reakcji przez wyższy poziom zarządzania kryzysowego, w razie takiej potrzeby.

3. Należy wykorzystywać i doceniać pomoc ochotniczą, w tym organizacji pozarządowych, a także pomoc sektora prywatnego. Partnerstwo w zarządzaniu kryzysowym jest ważne na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego i we wszystkich jego fazach.

4. W planie reagowania kryzysowego powinny być uwzględnione wszystkie zagrożenia występujące w danej jurysdykcji. Podstawą musi być rzetelna analiza zagrożeń i ocena wrażliwości jurysdykcji na te zagrożenia. Plan dla wszystkich zagrożeń jest bardziej elastyczny niż suma planów dla różnych zagrożeń i może być wykorzystany nawet w przypadku wystąpienia zagrożenia nie przewidzianego w planie.

4.3.1. Plan tymczasowy

Jeżeli dana społeczność nie posiada jeszcze planu reagowania kryzysowego to w trybie pilnym powinna opracować plan tymczasowy. Można przyjąć następujące etapy opracowania planu tymczasowego:

1. Określić kto kieruje całością działań reagowania kryzysowego w danej społeczności. Z zasady powinien to być szef władzy wykonawczej, a menadżer programów kryzysowych może zostać upoważniony do działania w jego imieniu na pewnych szczegółowych obszarach. Sprawy te powinny być określone przez lokalne prawo.

2. Wyznaczyć stanowisko kierowania kryzysowego. Jeżeli dana społeczność nie posiada specjalnego stanowiska kierowania kryzysowego to tymczasowo jego funkcję może pełnić dobrze wyposażone centrum łączności lokalnej policji, straży pożarnej lub innej agencji.

3. Sporządzić listę osób funkcyjnych, którzy w pierwszej kolejności powinni być powiadomieni o zdarzeniu kryzysowym. Należy także określić sposób powiadamiania tych osób.

4. Wykonać wstępną analizę zagrożeń i ocenę wrażliwości danej społeczności na możliwe zagrożenia w celu wytypowania zagrożeń do których należy się przygotować.

5. Opracować listy działań możliwych do podjęcia oraz listy zasobów sił i środków, które mogą zostać wykorzystane w działaniach reagowania w przypadku wystąpienia katastrofy spowodowanej zagrożeniami wytypowanymi w poprzednim punkcie.

6. Dla każdego z działań i dla każdego z zasobów sił i środków, ujętych na listach sporządzonych w poprzednim punkcie, należy określić kto i co będzie robił w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Przykładowo komendant policji będzie dowodził wszystkimi siłami policyjnymi i będzie

odpowiedzialny za izolację miejsca zdarzenia, jeżeli otrzyma takie polecenie od szefa lokalnej władzy wykonawczej.

7. Tak sporządzony plan tymczasowy przedstawić do zatwierdzenia szefowi lokalnej władzy wykonawczej wyjaśniając, że plan ten będzie obowiązywał tylko do czasu opracowania kompleksowego planu reagowania kryzysowego.

Tymczasowy plan reagowania z pewnością nie będzie tak szczegółowy jak plan końcowy, ale może on:

- ukierunkować działania reagowania kryzysowego,
- dać przegląd zasobów sił i środków możliwych do wykorzystania w sytuacji kryzysowej,
- dać pogląd o możliwościach stwarzanych przez stanowisko kierowania, w szczególności w zakresie środków łączności,
- zapewnić pewnego rodzaju procedury operacyjne dla działań reagowania.

4.3.2. Kompleksowy plan reagowania kryzysowego

Dobry plan reagowania kryzysowego to plan kompleksowy, tzn. uwzględniający wszystkie zagrożenia, które mogą wystąpić w danej społeczności i uwzględniający wszystkie aspekty zarządzania kryzysowego.

W Stanach Zjednoczonych zaleca się tzw. podejście funkcjonalne do planu reagowania kryzysowego. Uzasadnia się je następująco. Istnieje wiele różnych przyczyn katastrof, ale ich skutki są bardzo podobne. W związku z tym należy planować raczej jak radzić sobie ze skutkami katastrof, niż opracowywać oddzielne plany dla każdego zagrożenia. Przykładowo tak różne przyczyny jak trzęsienie ziemi, powódź lub huragan mogą spowodować taki sam skutek – konieczność opuszczenia przez ludzi swoich domów. Dlatego należy opracować organizację i plan realizacji zadania, lub funkcji, polegającego na znajdowaniu tymczasowego ukrycia oraz zapewnienia żywności i życiowo ważnych usług dla ludności ewakuowanej – nie przywiązując

przy tym szczególnej wagi do przyczyny ewakuacji. Tak samo można postąpić z innymi zadaniami (funkcjami).

W efekcie istotnym aspektem planowania operacji reagowania staje się zidentyfikowanie tych wspólnych zadań, lub funkcji, które muszą być wykonane, następnie przydzielenie obowiązków ich wykonania różnym organizacjom reagowania kryzysowego oraz zapewnienie by organizacje te były przygotowane do ich wykonania. Ponadto aby reagowanie na sytuację kryzysową realizowane było w sposób skoordynowany plany realizacji poszczególnych funkcji nie mogą być tworzone w izolacji od pozostałych. Plany te powinny wynikać ze wspólnego planu, zwanego **planem głównym**, który ustala organizację reagowania kryzysowego i sposób jego koordynacji.

Tak więc plan reagowania kryzysowego, opracowany przy podejściu funkcjonalnym, składa się z następujących części:

1. Planu głównego, który ustala organizację operacji reagowania kryzysowego, podaje podstawę prawną, określa ogólną koncepcję działania oraz przydziela obowiązki w zakresie realizacji różnych funkcji i opracowania planów ich realizacji (tzw. specjalnych planów operacyjnych). Plan główny powinien zawierać następujące elementy: zarządzenie wprowadzające, stronę uzgodnień, rejestr zmian, rozdzielnik, spis treści, określenie celu, opis sytuacji dla których przewidziany jest plan oraz przyjętych założeń, koncepcję działania, organizację reagowania i przydział obowiązków w tym zakresie, wsparcie administracyjne i logistyczne, zasady doskonalenia i aktualizacji planu, podstawę prawną i odnośniki. Podstawowymi użytkownikami planu głównego są: szef władzy wykonawczej, jego personel oraz szefowie organizacji (agencji) zaangażowanych w operację reagowania.

2. Aneksów funkcjonalnych. Każdy z aneksów funkcjonalnych koncentruje się na jednej z funkcji kryzysowych. Liczba i rodzaj aneksów funkcjonalnych włączonych do planu reagowania kryzysowego może być różna w różnych jurysdykcjach. Zależy ona od potrzeb, możliwości i organizacji operacji reagowania. Zaleca się jednak by zachować pewną jednolitość co do

rodzajów i liczby aneksów. Ma to na celu ułatwienie koordynacji współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania kryzysowego. Kluczowe aneksy funkcjonalne to: kierowanie i kontrola, łączność, ostrzeganie, informowanie ludności i opinii publicznej, ewakuacja, opieka społeczna, opieka medyczna, zarządzanie zasobami sił i środków reagowania kryzysowego. Ponadto zespół planistyczny może uznać potrzebę opracowania dodatkowych (albo innych) aneksów funkcjonalnych, np. następujących: ocena szkód, poszukiwanie i ratownictwo, ochrona radiologiczna i inne. Aneksy funkcjonalne zorientowane są na działania mające na celu realizację danej funkcji, zaś ich głównymi użytkownikami są ci którzy wykonują te zadania.

3. Dodatków dla specyficznych zagrożeń, które zawierają dodatkowe szczegółowe informacje potrzebne do realizacji danej funkcji w przypadku katastrofy spowodowanej konkretnym zagrożeniem. Przygotowuje się je wtedy gdy charakterystyka danego zagrożenia, lub wymagania prawne, uzasadniają to. Dołącza się je do odpowiednich aneksów funkcjonalnych. Dodatki te mogą mieć postać: map, harmonogramów, wykresów, standardowych procedur operacyjnych, katalogów dostępnych zasobów sił i środków, list kontaktów, list powiadamiania itp. Dodatki to dokumenty robocze, które najczęściej są zmieniane, bowiem z upływem czasu zmieniają się nazwiska i adresy na różnych listach, a procedury są uaktualniane.

Ponadto organizacje i osoby, którym w planie głównym powierzone zostały pewne szczegółowe zadania (funkcje) reagowania kryzysowego powinny zostać zobowiązane do opracowania **specjalnych planów operacyjnych**. Plany te przetwarzają zadania danej organizacji w bardzo przydatne harmonogramy działania, które mówią jak dana organizacja będzie wykonywać powierzone jej zadania. Zazwyczaj specjalne plany operacyjne oprócz wspomnianych harmonogramów zawierają: listy powiadamiania (alarmowania), listy zasobów sił i środków przydatnych do reagowania, mapy, wykresy itp. oraz podają krok po kroku procedury powiadamiania personelu, pozyskiwania potrzebnego wyposażenia i zaopatrzenia, otrzymywania pomocy, meldo-

wania do centrum kierowania danej organizacji i do stanowiska kierowania danej jurysdykcji itd. Specjalne plany operacyjne mogą zostać dołączone do planu reagowania kryzysowego lub też stanowić jego odnośniki.

Przyjęcie standardowego formatu dla planu głównego, aneksów funkcjonalnych i dodatków dla specyficznych zagrożeń ułatwia korzystanie z tych planów. W Stanach Zjednoczonych rekomenduje się tzw. zadaniowe podejście do wszystkich części planu reagowania kryzysowego i przyjęcie następującego formatu: definicja celu, charakterystyka sytuacji, koncepcja działania, organizacja działania oraz przydzielenie zadań, informacja o dostępnych zasobach sił i środków, wsparcie administracyjne, doskonalenie i aktualizacja planu, podstawa prawna i odnośniki.

4.4. Sprawdzenie planu reagowania kryzysowego

Aby mieć pewność (w rozsądnych granicach), że plan reagowania kryzysowego zadziała w przypadku rzeczywistego niebezpiecznego zdarzenia trzeba go najpierw przećwiczyć i następnie sprawdzić w ćwiczeniu symulującym rzeczywisty wypadek.

W Stanach Zjednoczonych wyróżnia się trzy rodzaje ćwiczeń zarządzania kryzysowego:

- ćwiczenia (seminaria) przy biurku,
- symulację działań kryzysowych,
- pełnoskalowe ćwiczenia polowe.

Kolejne z nich jest coraz bardziej zbliżone do sytuacji rzeczywistej, coraz bardziej stresujące i złożone, a także coraz trudniejsze do przeprowadzenia. Dlatego ćwiczenia te powinny być planowane i realizowane sukcesywnie, tak by kolejne korzystało z doświadczeń poprzedniego.

Celem ćwiczeń i seminariów przy biurku jest oswojenie uczestników z informacjami symulującymi zdarzenie rzeczywiste oraz odkrycie ewentual-

nych problemów koordynacji działań różnych organizacji. Charakteryzują się one niskim poziomem stresu i brakiem ścisłego reżimu czasowego.

Symulację działań kryzysowych realizuje się na stanowisku kierowania kryzysowego, albo w innym pomieszczeniu. Polega ona na złożonej i w miarę dokładnej symulacji rzeczywistego wypadku, w szczególności w zakresie obiegu różnorodnych informacji (pisemnych, telefonicznych, radiowych itp.) Celem tego ćwiczenia jest przetrenowanie i sprawdzenie personelu i procedur w złożonych warunkach i przy wysokim stresie, powodowanym przez możliwie realistyczną symulację prawdziwego wypadku i egzekwowanie ścisłego reżimu czasowego. Umożliwia ono osobom pełniącym funkcje kierownicze przetrenowanie ich zadań i obowiązków, włącznie z podejmowaniem decyzji, na rzeczywistym stanowisku kierowania. Dzięki temu pozwala sprawdzić organizację planu reagowania kryzysowego, przyjęty podział zadań, a także współdziałanie pomiędzy osobami funkcyjnymi oraz może ujawnić ewentualne konflikty uprawnień i obowiązków, a także luki w przydziale zadań przyjętym w planie. Ćwiczenia tego rodzaju powinny być regularnie (okresowo) prowadzone.

Pełnoskalowe ćwiczenie polowe łączy symulację działań kryzysowych z ćwiczeniami oddziałów polowych jednej lub więcej służb kryzysowych. Rzeczywisty ruch personelu i wyposażenia jest ważny dla przygotowania służb kryzysowych, ale sama „musztra” nie może zastąpić symulacji koordynacji kryzysowej. Jednak połączenie „musztry” z symulacją działań kryzysowych może być bardzo wartościowe. Na przykład można połączyć symulację działań kryzysowych ze sprawdzeniem procedury alarmowego powiadomienia personelu.

Ćwiczenia tego rodzaju można prowadzić dla łączności, służby medycznej, straży pożarnej, policji, ewakuacji i innych funkcji kryzysowych. Ćwiczenie takie może być sprawdzianem jednego z aneksów funkcjonalnych - inicjuje się działania opisane w aneksie i śledzi jak efektywne są to działania i czy mogą zostać zrealizowane w oczekiwanym czasie. Ćwiczenia tego ro-

dzaju pozwalają także sprawdzić, w warunkach roboczych, pewne specjalistyczne zasoby reagowania kryzysowego, takie jak stanowisko kierowania i wyposażenie łącznościowe.

4.5. Zapoznanie z opracowanym planem reagowania kryzysowego

Kiedy plan reagowania kryzysowego został już opracowany powstaje doskonała okazja do rozpoczęcia kampanii informacyjnej w zakresie przygotowań kryzysowych. Jest to także doskonały moment do rozpropagowania działań kryzysowych wśród osób pełniących różne funkcje w organach władzy danej jurysdykcji, odnowienia kontaktów z różnymi organizacjami, grupami ochotników i ludnością. Celem tych działań jest kształtowanie lokalnej społeczności, by była dobrze poinformowana i w pełni przygotowana do ewentualnych niebezpiecznych zdarzeń.

Najlepszy sposób poinformowania pracowników organizacji zaangażowanych do operacji reagowania, o zakończeniu opracowywania planu, to przeprowadzenie sesji szkoleniowych z udziałem personelu tych organizacji wraz z ich kierownictwem, a także kierownictwem odpowiednich wydziałów zarządu jurysdykcji. Podobne spotkania powinno się odbyć z grupami z sektora prywatnego, którym przydzielono zadania związane z reagowaniem kryzysowym.

Również miejscową ludność należy poinformować o zakończeniu opracowywania planu i podstawowych rozwiązaniach przyjętych w tym planie. Celem jest nauczenie ludności właściwego reagowania na katastrofę. Obywatele powinni otrzymać wszystkie informacje niezbędne do właściwego zareagowania na katastrofę i potrzebne do wzbudzenia zaufania do planu. Najbardziej interesujące dla nich informacje to te dotyczące ostrzegania, ewakuacji i opieki społecznej.

Jest kilka sposobów informowania ludności. Najbardziej oczywisty to wykorzystanie lokalnych mediów. Dlatego powinny one otrzymać egzemplarze opracowanego planu reagowania kryzysowego. Lokalna prasa mogłaby na tej podstawie opublikować serię artykułów.

Możliwe jest także wydanie specjalnej broszury przeznaczonej do jak najszerszego rozpowszechnienia. Może to zrobić firma wydawnicza za promocję w postaci informacji: „Broszurę niniejszą wydano dzięki uprzejmości firmy XYZ”. Do dystrybucji broszury można wykorzystać np. harcerzy, którzy z pewnością chętnie dostarczą ją pod drzwi każdego mieszkania.

4.6. Inwentaryzacja zasobów sił i środków reagowania kryzysowego

Aby można było zrealizować zadania przewidziane w planie reagowania kryzysowego niezbędne są odpowiednie zasoby sił i środków reagowania kryzysowego. Zasoby te można podzielić według pochodzenia na następujące grupy:

- podlegające lokalnym władzom,
- pochodzące z sąsiednich jurysdykcji (podlegające władzom tych jurysdykcji),
- pochodzące z sektora prywatnego,
- będące w dyspozycji wyższych poziomów zarządzania kryzysowego.

Aby możliwe było wykorzystanie tych zasobów niezbędna jest wiedza jak można z nich skorzystać (na jakich zasadach, kto dysponuje tymi zasobami, jak się z nim skontaktować itp.) Niezbędna jest więc inwentaryzacja zasobów sił i środków reagowania kryzysowego po to by zebrać potrzebne informacje.

W grupie zasobów podlegających lokalnym władzom należy wyróżnić **specjalistyczne zasoby reagowania kryzysowego**, takie jak: stanowisko kierowania kryzysowego, system ostrzegania i alarmowania, system łączności oraz personel operacyjny.

Posiadanie wyznaczonego stanowiska kierowania kryzysowego jest absolutną koniecznością. Pełni ono następujące funkcje:

- centrum dowodzenia; jako takie musi posiadać odpowiednie wyposażenie łącznościowe umożliwiające kierowanie jednostkami znajdującymi się na miejscu zdarzenia,

- centrum operacyjne, służące jako miejsce pracy szefa władzy wykonawczej i jego personelu, w tym sztabu reagowania kryzysowego; jako takie musi być wystarczająco obszerne i powinno zapewniać podstawowy komfort umożliwiający długotrwałą pracę,

- centrum informacyjne, służące do zbierania informacji z miejsca zdarzenia oraz do informowania ludności i opinii publicznej; jako takie powinno posiadać wydzielone pomieszczenie do prowadzenia konferencji prasowych (niezbędne jest zapewnienie pewnej poufności informacji operacyjnych, bo fragmentaryczne informacje przechwytywane przez media mogą tylko wprowadzić w błąd opinię publiczną).

Niezbędne jest także posiadanie systemu alarmowania i ostrzegania ludności. Ważną rolę w tym systemie pełnią lokalne rozgłośnie radiowe lub stacje telewizyjne. Nie wszyscy jednak ciągle słuchają radia, dlatego przydatne jest także posiadanie systemu syren alarmowych. Syreny już wielokrotnie w historii udowodniły swoją przydatność.

Niezawodny system łączności to kolejny rodzaj specjalistycznych zasobów reagowania kryzysowego. System ten powinien zapewnić łączność ze służbami reagowania kryzysowego takimi jak: straż pożarna, policja, służba zdrowia i ze wszystkimi organizacjami biorącymi udział w reagowaniu kryzysowym, w tym z organizacjami pozarządowymi i ochotniczymi.

Niezmienne ważną rolę odgrywa personel reagowania kryzysowego, rekrutowany głównie spośród pracowników zarządu jurysdykcji, którzy na czas reagowania na katastrofę zmieniają rodzaj wykonywanych zadań.

Pozostała część zasobów podlegających lokalnym władzom to różne służby i organizacje, takie jak policja (straż miejska), straż pożarna i techniczne

służby miejskie, które codziennie wykonują różnego rodzaju usługi dla lokalnej społeczności. W czasie katastrofy służby te w pierwszej kolejności wzywane są do wykonywania zadań kryzysowych i to one tworzą pierwszą linię reagowania kryzysowego. Pełny inwentarz tych służb znajduje się w odpowiednich wydziałach zarządu lub w kierownictwie tych służb. Należy jedynie zebrać informacje o tym kto decyduje o ich użyciu i jak skontaktować się z tą osobą (i z osobami ją zastępującymi) w godzinach normalnej pracy i poza tymi godzinami.

Kolejna grupa zasobów to zasoby sąsiedniej jurysdykcji. Mogą one zostać wykorzystane w reakcji na niebezpieczne zdarzenie w danej jurysdykcji, jeżeli posiada ona porozumienie z sąsiednią jurysdykcją o wzajemnej pomocy. Z ekonomicznego punktu widzenia, a także z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, wzajemne pomaganie sobie przez sąsiednie jurysdykcje jest właściwym rozwiązaniem, szczególnie w przypadku drogiego specjalistycznego sprzętu (my wam pomożemy w zakresie ratownictwa drogowego, bo mamy odpowiedni sprzęt, a wy nam pomożecie w zakresie ratownictwa chemicznego, bo macie odpowiedni sprzęt). Temu właśnie służą porozumienia o wzajemnej pomocy, negocjowane zanim zaistnieje potrzeba takiej pomocy.

Zasoby pochodzące z sektora prywatnego mogą uzupełnić ewentualne braki zasobów sił i środków reagowania kryzysowego pochodzących z dwu pierwszych źródeł. Może to dotyczyć takich zasobów jak ciężki sprzęt do prac ziemnych, ciężarówki i inny sprzęt techniczny, a także personelu (w tym ekspertów z różnych dziedzin) o odpowiednich kwalifikacjach. W Stanach Zjednoczonych z właścicielami lub dysponentami tych zasobów zawiera się porozumienia określające warunki ich udostępnienia (np. sprzęt techniczny wraz z obsługą), a także wysokość rekompensaty.

Po zawarciu odpowiedniego porozumienia uzgodnione zasoby uwzględnia się na listach zasobów, które powinny zawierać wszystkie informacje umożliwiające szybkie ich pozyskanie o każdej porze dnia. Ponieważ w momencie katastrofy mogłoby się okazać, że niektóre pozycje na liście zasobów są już

nieaktualne, albo że trudno jest uzyskać kontakt z właścicielem (dysponentem), więc listy te powinny być sporządzone z dużym nadmiarem potencjalnych zasobów w stosunku do potrzeb. Ponadto, by uniknąć nieprzyjemnych niespodzianek w momencie katastrofy, listy te powinny być często aktualizowane, a przy każdej pozycji listy powinna znajdować się data ostatniego sprawdzenia aktualności.

Zasoby będące w dyspozycji wyższego szczebla zarządzania kryzysowego udostępniane są w przypadku gdy szef władzy wykonawczej jurysdykcji dotkniętej katastrofą uzna, że katastrofa przerasta możliwości reagowania jego jurysdykcji i zwróci się z prośbą o pomoc do wyższego szczebla zarządzania kryzysowego.

5. UWAGI KOŃCOWE

W niniejszym skrypcie brak jest jeszcze rozdziałów poświęconych fazom reagowania i odbudowy, które stanowią istotne części kompleksowego zarządzania kryzysowego. Kolejne wydanie skryptu zostanie uzupełnione o te rozdziały.

6. ŹRÓDŁA LITERATUROWE

1. Emergency Program Manager, An Orientation To The Position; US Government Printing Office: 1983 0 - 426 - 507

2. Guide For All-Hazard Emergency Operations Planning; US Government Printing Office: 1996 - 723 - 066 / 83312



Druk AON nr 25/WW