



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ  
URZĄD SZEFA OBRONY CYWILNEJ KRAJU

---

Stanisław AUGUSTYN

PRACA MENEDŻERA  
PROGRAMÓW KRYZYSOWYCH  
W FAZACH REAGOWANIA I ODBUDOWY



51425

---

WARSZAWA

1998

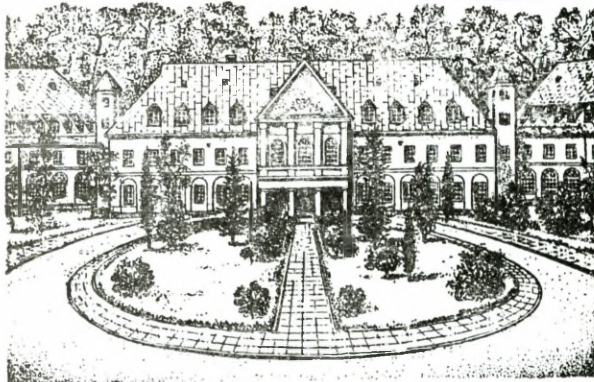
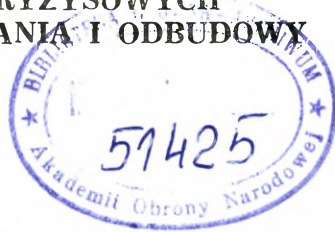


AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ  
URZĄD SZEFA OBRONY CYWILNEJ KRAJU

---

Stanisław AUGUSTYN

PRACA MENEDŻERA  
PROGRAMÓW KRYZYSOWYCH  
W FAZACH REAGOWANIA I ODBUDOWY



---

WARSZAWA

1998



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

## SPIS TREŚCI

1. Faza reagowania .....	5
1.1. Etapy reagowania .....	5
1.2. Praca sztabu kryzysowego lokalnej społeczności .....	7
1.3. Rozwijanie stanowiska kierowania .....	8
1.4. Kontrola dostępu do stanowiska kierowania .....	9
1.5. Informacja na stanowisku kierowania .....	10
1.6. Informowanie ludności .....	11
1.7. Kontrola pogłosek .....	12
1.8. Ocena szkód .....	13
2. Faza odbudowy .....	16
2.1. Dokumentowanie katastrofy .....	16
2.2. Pozyskiwanie pomocy .....	17
2.3. Nowi partnerzy .....	20
2.4. Planowanie odbudowy .....	21
2.5. Powtórne zagospodarowanie .....	22
2.6. Wykorzystanie niebezpiecznych zdarzeń .....	24
Literatura .....	25

## 1. FAZA REAGOWANIA

W fazie reagowania na niebezpieczne zdarzenia wdraża się wcześniej opracowane plany reagowania kryzysowego oraz koordynuje działania różnych służb reagowania. Koordynacja jest zadaniem szefa władzy wykonawczej danej społeczności, pracującego na stanowisku kierowania działaniami reagowania kryzysowego. Reaguje on na informacje napływające z miejsca zdarzenia, np. kierując dodatkowe siły i środki, tam gdzie są one potrzebne.

### 1.1. Etapy reagowania

Wyróżnia się pięć następujących etapów reagowania na katastrofę:

- ostrzeganie i powiadamianie,
- ratowanie ludzi,
- zabezpieczanie mienia,
- opiekę socjalną i ocenę szkód,
- odtwarzanie,

Podstawowe zadanie na etapie **ostrzegania i powiadamiania** to informowanie o niebezpieczeństwie ludności oraz tych instytucji, agencji i osób, które mają obowiązek zareagowania na niebezpieczne zdarzenie. W większości dużych sytuacji kryzysowych ludność ostrzega się przed grożącym jej niebezpieczeństwem przez lokalne radio lub telewizję. Jednakże osoby znajdujące się w rejonach tzw. bezpośredniego zagrożenia powinny zostać poinformowane w bardziej bezpośredni sposób, np. osobiście przez ratowników lub za pomocą megafonów albo syren alarmowych.

Instytucje, agencje i osoby, którym w planie reagowania kryzysowego przydzielone zostały obowiązki związane z sytuacją kryzysową, powiadamia się (alarmuje) w sposób przewidziany w tym planie. Najczęściej będzie to alarmowanie przez telefon lub inne urządzenia telekomunikacyjne (np. page-ry). Ponadto można wykorzystać lokalne stacje radiowe i telewizyjne do nadania komunikatów adresowanych do określonych osób. Osobom powiadamianym w ten sposób należy dostarczyć odpowiednich informacji, by

wiedzieli, co mają robić. Na przykład wszyscy wolni ratownicy (strażacy, pracownicy miejskich służb technicznych) mogą zostać poinstruowani, że powinni w trybie pilnym zgłosić się do miejsc pracy (służby).

Zadania etapu **ratowania ludzi** realizuje się nie tylko poprzez poszukiwanie i ratownictwo, ale również przez ewakuowanie ludzi z rejonu katastrofy, a także udzielanie rannym pomocy medycznej. Główną sprawą jest tutaj bezpieczeństwo ludzi. Bardzo ważną rolę na tym etapie odgrywają profesjonalne i ochotnicze służby ratownicze.

**Zabezpieczanie mienia** polega na jego ochronie przed zniszczeniem przez żywioł, a także przed grabieżą i szabrownictwem. Bardzo ważną rolę ma wówczas do spełnienia straż pożarna, policja i straż miejska (gminna).

Etap **opieki socjalnej i oceny szkód** obejmuje dwa różne, ale jednocześnie wykonywane zadania. Opieka socjalna to opieka nad rannymi i ludźmi, którzy utracili swoje domy lub zostali ewakuowani. Obejmuje zapewnienie pomocy medycznej, tymczasowego schronienia dla bezdomnych, żywności i odzieży dla potrzebujących, a także innych ważnych usług. W działaniach tych znacznej pomocy mogą udzielić organizacje pozarządowe takie jak Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Caritas i inne. Ocena skutków katastrofy (szkód), dokonywana w tym samym czasie, ma służyć przede wszystkim do uzasadnienia prośby o pomoc, kierowanej do wyższych szczebli zarządzania.

**Odtwarzanie** to usuwanie gruzów z miejsca katastrofy, odkażanie terenu i odtwarzanie usług publicznych, umożliwiających w miarę normalne życie. Odtwarzanie to wczesny etap odbudowy. W tym czasie pojawia się pierwsza pomoc zewnętrzna, zapewniana przez wyższe szczeble zarządzania.

Czas trwania każdego z etapów reagowania zależy od rodzaju zdarzenia i powstałej sytuacji. Na przykład etap ostrzegania i powiadamiania w razie zbliżającej się powodzi może trwać kilka dni lub godzin, a w przypadku wybuchu gazu w budynku mieszkalnym będzie ograniczony do minimum niezbędnego do wykonania odpowiednich zadań. Zakres działań podejmowanych w poszczególnych etapach reagowania zależy od działań podjętych na wcześniejszych etapach. Na przykład zakres ewakuacji, przeprowadzanej na etapie ratowania ludzi, bardzo silnie wpływa na zakres zadań realizowa-

nych na etapie opieki socjalnej. Ponadto zakres, w jakim omówione etapy reagowania kryzysowego wystąpią w przypadku konkretnej katastrofy, zależy od jej charakteru (rodzaju zdarzenia). Na przykład duży pożar opuszczonego magazynu może nie wymagać wdrażania etapu opieki socjalnej, podczas gdy przy pożarze dużego budynku mieszkalnego lub hotelu zapewne będzie to konieczne.

Żaden z etapów reagowania kryzysowego nie jest wyodrębniony i niezależny od pozostałych. Wszystkie są powiązane ze sobą i mogą występować jednocześnie, zależy to od sytuacji po niebezpiecznym zdarzeniu.

## **1.2. Praca sztabu kryzysowego lokalnej społeczności**

Sztab kryzysowy to organ wspierający działania szefa władzy wykonawczej danej społeczności w czasie sytuacji kryzysowej. Sztab kryzysowy pracuje na stanowisku kierowania działaniami reagowania kryzysowego, z którego władze kontrolują działania realizowane w fazie reagowania na katastrofę. Ze względu na znaczenie tych funkcji praca sztabu kryzysowego (stanowiska kierowania) powinna być bardzo starannie zaplanowana i zorganizowana.

W normalnej sytuacji stanowisko kierowania najczęściej jest nieczynne. Uruchamia się je na początku fazy reagowania na niebezpieczne zdarzenie. Jeżeli nawet jest ono wspólne ze stanowiskiem dyspozytorskim jakiejś służby reagowania kryzysowego (np. straży pożarnej lub policji, albo połączonych służb), to i w tym przypadku zachodzi potrzeba jego rozwinięcia na początku fazy reagowania na katastrofę. Decyzję o rozwinięciu (lub uruchomieniu) stanowiska kierowania podejmuje (po dokonaniu szybkiej oceny powstałej sytuacji) szef władzy wykonawczej albo menedżer zarządzania kryzysowego.

Stopień rozwinięcia stanowiska kierowania (liczebność obsady personalnej sztabu kryzysowego) może być uzależniony od skali niebezpiecznego zdarzenia. Można wprowadzić np. następującą klasyfikację niebezpiecznych zdarzeń i powiązać ją ze stopniem rozwinięcia stanowiska kierowania:

- **Mały wypadek**, który „obsługiwany jest” przez odpowiednie służby (np. przez straż pożarną, pogotowie ratunkowe lub policję) według rutynowych zasad - stanowisko kierowania nie jest uruchamiane (rozwijane).

- **Ograniczony wypadek lub potencjalna katastrofa**. Ograniczony wypadek oznacza sytuację, gdy w działaniach reagowania bierze udział kilka służb reagowania i niezbędna jest koordynacja ich współdziałania. Do tych celów wystarczające może być częściowe rozwinięcie stanowiska kierowania. Podobnego rozwinięcia może wymagać sytuacja potencjalnej katastrofy - na przykład gdy mamy do czynienia z intensywnymi opadami deszczu grożącymi powodzią. W tym przypadku częściowo rozwinięty sztab kryzysowy śledzi rozwój sytuacji, która może ale nie musi przerodzić się w katastrofę.

- **Duży wypadek lub katastrofa**. Taka sytuacja wymaga udziału w działaniach reagowania wszystkich dostępnych sił i środków. Dla kierowania tymi działaniami niezbędne jest pełne rozwinięcie stanowiska kierowania (sztabu kryzysowego).

### 1.3. Rozwijanie stanowiska kierowania

Powinno się opracować harmonogram rozwijania stanowiska kierowania. Może on zależeć od rodzaju niebezpiecznego zdarzenia. Oto kilka propozycji do rozważenia przy sporządzaniu harmonogramu.

1. Alarmowanie personelu sztabu kryzysowego. Proces alarmowania powinien być opisany w planie reagowania kryzysowego danej społeczności jako standardowa procedura operacyjna. Ważne jest zapewnienie pełnej obsady personalnej sztabu kryzysowego. Dlatego trzeba przewidzieć osoby rezerwowe, które mogą zastąpić ludzi z jakichś powodów nieosiągalnych w danej chwili.

2. Sprawdzenie środków łączności i urządzeń pomocniczych. Jest to szczególnie ważne wówczas, gdy stanowisko kierowania na co dzień nie jest czynne.

3. Inicjowanie systemu obiegu informacji. W systemie tym wszystkie przychodzące informacje powinny być rejestrowane, następnie kierowane do szefa sztabu kryzysowego, który powinien określić sposób ich wykorzystania

oraz wskazać osobę - spośród personelu sztabu kryzysowego - zobowiązaną do podjęcia odpowiednich działań.

4. Wcześniejsze przygotowanie niezbędnych rejestrów, map, schematów, baz danych itp. dokumentów.

5. Przygotowanie planu pracy zmianowej. Praca sztabu kryzysowego może trwać długo, ponadto często staje się bardzo intensywna. Dlatego należy zaplanować przerwy na wypoczynek oraz ustalić system pracy zmianowej.

6. Przygotowanie planu odpraw i konferencji prasowych. Odprawy dla personelu sztabu kryzysowego powinny się odbywać na początku zmiany oraz w momentach ważnych decyzji lub zdarzeń. Należy także opracować plan konferencji prasowych lub wydawania komunikatów dla mediów i podać go do wiadomości lokalnym mediom.

7. Zabezpieczenie materiałowotechniczne i socjalne pracy sztabu kryzysowego (zapewnienie żywności, odpowiedniej odzieży, środków czystości, a także inne artykułów i usług umożliwiające długotrwałą pracę sztabu kryzysowego).

#### **1.4. Kontrola dostępu do stanowiska kierowania**

Sztab kryzysowy musi mieć możliwość spokojnej pracy. Najlepszy sposób jej zapewnienia to wprowadzenie kontroli dostępu do stanowiska kierowania przez strażnika lub recepcjonistkę. W takim przypadku członkowie sztabu kryzysowego powinni posiadać, przygotowane wcześniej, identyfikatory, umożliwiające im swobodny dostęp do stanowiska kierowania. Można wprowadzić dwa rodzaje identyfikatorów: dający pełny dostęp w dowolnej chwili oraz dający ograniczony dostęp. Ponadto można wprowadzić procedurę zapisywania się osób wchodzących i wychodzących ze stanowiska kierowania. Umożliwia to pełną kontrolę nad tym, kto w danej chwili znajduje się na stanowisku kierowania.

Dziennikarze prasy i innych mediów nie powinni mieć dostępu do personelu sztabu kryzysowego, by nie przeszkadzali w pracy. Dlatego wskazane jest wydzielenie odrębnego pomieszczenia na konferencje prasowe. Jeżeli nie

jest to możliwe, to należy wyznaczyć ograniczony rejon stanowiska kierowania, do którego możliwy byłby dostęp dla dziennikarzy.

Media są bardzo ważnym ogniwem w informowaniu ludności i dlatego należy zrobić wszystko by rzetelnie informować je o tym co się dzieje. Dlatego powinno się wyznaczyć osoby do kontaktów z mediami. Osoby te powinny współpracować z mediami w sposób ciągły, a nie tylko w okresie katastrofy. Jeżeli jest to współpraca ciągła, to łatwiej jest o wzajemne zrozumienie i efekty takiej współpracy są bardziej satysfakcjonujące dla obydwu stron.

### **1.5. Informacja na stanowisku kierowania**

Właściwy obieg informacji i jej przetwarzanie to jeden z kluczy do sukcesu każdej operacji reagowania kryzysowego. Wszystkie informacje wchodzące powinny zostać zarejestrowane i skierowane przez szefa sztabu kryzysowego (kierownika zmiany) do tych osób, które są kompetentne do podjęcia odpowiednich działań. Szef powinien także być informowany o realizowanych działaniach. Informacje wychodzące również powinny być rejestrowane.

Przetwarzanie informacji ułatwi wprowadzenie odpowiednich formularzy, zarówno dla informacji wchodzących jak i wychodzących. Dzięki temu informacje będą bardziej kompletne i porównywalne; nic bowiem nie jest bardziej frustrujące dla personelu sztabu kryzysowego niż mieć do czynienia z karteczkami o różnych rozmiarach, bez określonego formatu, zawierającymi nieporównywalne dane.

Kiedy personel sztabu kryzysowego znajdzie się w miejscu pracy, nie powinno już być pytań, co poszczególne osoby powinny robić. Każda z nich powinna posiadać osobistą kopię standardowych procedur operacyjnych sztabu kryzysowego. Ponadto osoby te powinny jak najszybciej zostać poinformowane o sytuacji. Można to zrobić na odprawie. Dobrym pomysłem jest ciągle uaktualniana mapa i tablica informacyjna, umieszczone przy wejściu do stanowiska kierowania. Informują one nowoprzybyłych o sytuacji i mogą być wykorzystane do odpraw personelu.

## 1.6. Informowanie ludności

Ludność musi być rzetelnie informowana. W przeciwnym razie mogą powstać różne pogłoski i wynikać z tego panika. Są dwie podstawowe metody jej informowania. Pierwsza polega na osobistym kontakcie, zapewnianym przez ratowników poszukujących od drzwi do drzwi ludzi dotkniętych katastrofą lub nią zagrożonych, albo informujących tych ludzi przez megafony. Ten rodzaj kontaktu może być niezbędny, jeżeli ludzie muszą być ewakuowani. Na przykład: jeżeli wykolei się cysterna z niebezpiecznymi substancjami chemicznymi, to niezbędna może się okazać ewakuacja okolicznej ludności. W takim przypadku nie można polegać na mediach, tym bardziej, że ewakuacja musi być szybko przeprowadzona.

Wykorzystanie lokalnych mediów informacyjnych to druga metoda informowania ludności. W czasie katastrofy reporterzy błagają o informacje, z kolei menedżerowi programów kryzysowych powinno zależeć na dobrym poinformowaniu ludności. Dlatego powinien on (lub szef lokalnej władzy wykonawczej, albo osoba wyznaczona do kontaktów z mediami) spotykać się z dziennikarzami. Jeżeli zignoruje się dziennikarzy to oni i tak zdobędą potrzebne informacje. Będą to jednak informacje z przypadkowych źródeł, często nieprawdziwe i szkodliwe. Podane jednak do wiadomości publicznej mogą spowodować niepowetowane szkody (np. panikę).

Informacje, których potrzebują media to odpowiedzi na pytania: kto, co, kiedy, gdzie, dlaczego i co dalej? Te podstawowe fakty dobrze jest ująć w pisemnym komunikacie prasowym. Powinien on zawierać same fakty, żadnej fantazji i dawać odpowiedź na wyżej podane pytania. Jeżeli szczegóły nie są znane, należy to wyraźnie stwierdzić i obiecać, że podane zostaną do wiadomości gdy tylko będą dostępne. Dobrze jest także podać gdzie i kiedy będzie wydany następny komunikat prasowy.

Nie można jednak oczekiwać, że dziennikarzom wystarczą komunikaty prasowe. Z pewnością będą oni żądać konferencji prasowych z przedstawicielami lokalnej władzy. Konferencje takie mogą być bardzo pożyteczne, trzeba jednak zapewnić dobre poinformowanie osób spotykających się z dziennikarzami. Występując na konferencjach prasowych należy ograniczyć

się do prezentacji faktów i odpowiedzi na pytania. Jeżeli odpowiedź na konkretne pytanie nie jest znana występującemu, to powinien przyznać, że obecnie jej nie zna, ale poinformuje zainteresowanych zaraz po otrzymaniu informacji lub jej sprawdzeniu.

Menedżer programów kryzysowych powinien współpracować z reporterami mediów informacyjnych przez cały rok, a nie tylko w czasie katastrofy. Dziennikarze są mu bowiem potrzebni nie tylko do informowania ludności w czasie katastrofy, ale np. do poinformowania ich o opracowaniu planu reagowania kryzysowego i rozwiązaniach w nim przyjętych, a także w celu kształtowania opinii publicznej i zdobywania jej poparcia dla działań zarządzania kryzysowego. Im częściej będzie współpracował z nimi, tym lepiej będą się wzajemnie rozumieć. Menedżer zarządzania kryzysowego powinien pamiętać, że media informacyjne mają swoje zadania do wykonania i chociaż konflikty często są nieuniknione w kontaktach z reporterami, to jednak są one niezbędną częścią partnerstwa w zarządzaniu kryzysowym.

### **1.7. Kontrola pogłosek**

Pogłoski (plotki) mogą być tak samo niebezpieczne jak katastrofa. Dlatego menedżer programów kryzysowych powinien poświęcać odpowiednią uwagę kontroli pogłosek. Najważniejszym jest by na pogłoski reagować szybko. Właściwa reakcja to natychmiastowe dostarczenie prawdziwych informacji, które je rozproszą. Lokalne media mogą pomóc w walce z pogłoskami. Przede wszystkim mogą one wstrzymać informacje o pogłoskach do czasu ich zweryfikowania. Ponadto kiedy już pogłoski powstały, to jedynie pośrednictwo mediów w dostarczaniu prawdziwych informacji może skutecznie je rozwiązać. Niekiedy może nawet być konieczne publiczne wystąpienie liderów lokalnych społeczności w radiu lub telewizji. Przydatną techniką walki z pogłoskami jest także utworzenie centrum kontroli pogłosek. Polega to na podaniu do publicznej wiadomości numeru telefonu, pod którym można uzyskać potwierdzenie lub zaprzeczenie zasłyszanych informacji.

## 1.8. Ocena szkód

Ocena szkód powinna być wykonana szybko, ponieważ od niej uzależnionych jest wiele działań pomocowych. Do oceny szkód należy wykorzystać przeszkolonych inspektorów, rzeczoznawców majątkowych oraz urzędników skarbowych, bankowych lub innych instytucji finansowych. Również straż pożarna może posiadać doświadczonych inspektorów majątkowych. Oszacowania strat będą bardziej realne jeżeli inspektorzy będą znać sytuację sprzed katastrofy. Bardzo ważne jest by oprócz dokumentacji opisowej sporządzać dokumentację fotograficzną. Żaden opis nie powie więcej niż zdjęcie.

Ważne, by ludzie odpowiedzialni za ocenę szkód wiedzieli, że ich zadaniem jest ocena szkód, a nie udzielanie wywiadów i czynienie oświadczeń dla mediów. Ich praca powinna być jak najbardziej poufna. Media mogą być informowane na oficjalnych konferencjach prasowych lub za pomocą komunikatów prasowych.

Zadaniem menedżera zarządzania kryzysowego jest gromadzenie danych o ocenie szkód. Niezbędne jest przy tym przyjęcie określonego układu (schematu) gromadzenia danych. Powinien to być układ jak najprostszy, ale zawierający wszystkie ważne informacje. Czynnikiem decydującym o wyborze określonego układu danych jest sposób ich wykorzystania (przeznaczenie). Jakkolwiek informacje o szkodach mogą być przydatne do wielu celów, to jednak należy mieć na uwadze to, że głównym ich przeznaczeniem jest uzasadnienie wniosku o pomoc. Ocena ta może być nawet podstawą do ogłoszenia stanu klęski żywiołowej - jeżeli będzie to potrzebne.

Dane o szkodach (kosztach) można podzielić na przykład na następujące kategorie:

- Usuwanie gruzów - ta kategoria obejmuje koszty usuwania uszkodzonych konstrukcji i różnych obiektów z dróg publicznych i ulic. Pieniądze wydatkowane przez władze lokalne na ten cel to jeden ze wskaźników rozmiaru zniszczeń i wysiłków władz lokalnych.
- Środki ochrony - obejmuje wydatki poniesione na zapobieganie szkodom w czasie niebezpiecznego zdarzenia (np. na worki z piaskiem w czasie

powodzi, na ewakuację, kontrolę ruchu drogowego itp.). Kategoria ta pokazuje wysiłki władz lokalnych w walce z zagrożeniem.

- System drogowy - obejmuje uszkodzenia dróg, ulic, mostów i przepustów. Można wprowadzić dodatkowy podział według klas dróg.

- Urządzenia hydrotechniczne - obejmuje uszkodzenia zapór, wałów przeciwpowodziowych, grobli, kanałów melioracyjnych, urządzeń nawadniających i innych urządzeń hydrotechnicznych.

- Budynki publiczne i ich wyposażenie - obejmuje liczbę i koszty (straty) w budynkach publicznych i ich wyposażeniu.

- Systemy użyteczności publicznej - obejmują uszkodzenia systemów: wodociągowego, kanalizacyjnego, energetycznego, gazowego, telefonicznego itp.

- Prywatne urządzenia niedochodowe - obejmują uszkodzenia prywatnych urządzeń edukacyjnych, opiekuńczych itp.

- Parki i publiczne urządzenia sportowe i rekreacyjne - obejmuje uszkodzenia w parkach, boiskach sportowych, ośrodkach rekreacyjnych itp.

- Mieszkania - obejmuje zniszczenia (uszkodzenia) budynków mieszkalnych (liczba mieszkań uszkodzonych i straty). Można podać procent strat pokrywanych przez instytucje ubezpieczeniowe.

- Szkody rolnicze - obejmują zniszczenia i uszkodzenia budynków gospodarczych, straty zwierząt gospodarskich, powierzchnię zniszczonych upraw oraz straty plodów rolnych.

- Szkody biznesowe - obejmują uszkodzenia budynków produkcyjnych i handlowych i ich wyposażenia. Można podać procent strat pokrywanych przez instytucje ubezpieczeniowe.

- Pomoc indywidualna - obejmuje koszty poniesione na tymczasowe zakwaterowanie, żywność, ubrania itp. dla osób poszkodowanych.

- Koszty reagowania kryzysowego poniesione przez władze danego szczebla - obejmują wydatki na dodatkowe płace dla służb reagowania kryzysowego, koszty eksploatacji sprzętu itp.

Każdej z przyjętych kategorii należy przyporządkować instytucję, która będzie odpowiedzialna za wykonanie odpowiedniej części oceny strat. W czasie opracowywania planu reagowania kryzysowego (aneksu funkcjonalnego dotyczącego oceny strat) menedżer programów kryzysowych powinien zapoznać się z możliwościami tych instytucji w zakresie oceny strat.

## **2. FAZA ODBUDOWY**

Odbudowa stanowi ostatnią fazę kompleksowego zarządzania kryzysowego. Zazwyczaj dzieli się ją na krótkookresową i długookresową. Krótkookresowa wynika z działań podejmowanych już w fazie reagowania - już wtedy podejmuje się działania zabezpieczające przed dalszymi zniszczeniami oraz wykonuje doraźne naprawy. Odbudowa krótkookresowa polega na przywróceniu funkcjonowania ważnych urządzeń i usług, tak by możliwe było w miarę normalne i bezpieczne życie. W tym okresie przede wszystkim naprawia się sieci infrastruktury technicznej: wodociagową, kanalizacyjną, elektryczną, gazową, telefoniczną, drogową itp. Naprawia się także budynki, te które kwalifikują się do naprawy, oraz wyburza budynki nie nadające się do naprawy. Odbudowa długookresowa może trwać przez wiele lat, w ciągu których lokalna społeczność powraca do stanu z przed katastrofy. Długookresowa odbudowa może też oznaczać powtórne zagospodarowanie mocno zniszczonych rejonów.

Rola menedżera programów kryzysowych w fazie odbudowy jest tak samo ważna jak w fazach zapobiegania, przygotowań i reagowania. Polega ona głównie na pilnowaniu by w trakcie odbudowy ograniczyć wrażliwość lokalnej społeczności na powtórne podobne zdarzenie. Ponadto menedżer programów kryzysowych w tym okresie pełni funkcję pośrednika w zdobywaniu dla lokalnej społeczności pomocy z różnych programów pomocowych z wyższych szczebli zarządzania kryzysowego.

### **2.1. Dokumentowanie katastrofy**

Niewiele lokalnych społeczności może poradzić sobie z odbudową po dużej katastrofie bez pomocy z wyższych szczebli zarządzania. Dlatego menedżer programów kryzysowych powinien być przygotowany do wystąpienia o taką pomoc. Polega to na przygotowaniu odpowiedniej dokumentacji katastrofy. Dokumentowanie katastrofy oznacza zebranie dowodów na to co się wydarzyło. Najbardziej przekonujących dowodów dostarczają zdjęcia. Dlate-

go powinno się robić jak najwięcej zdjęć szkód, prac naprawczych i kompletnej odbudowy. Ponadto należy starannie rejestrować wszelkie wydatki pieniężne, a także czas pracy, bowiem jeżeli brak dowodu, że pieniądze zostały wydatkowane, to trudno oczekiwać uznania poniesionych wydatków. Chcąc mieć dobrą dokumentację katastrofy należy:

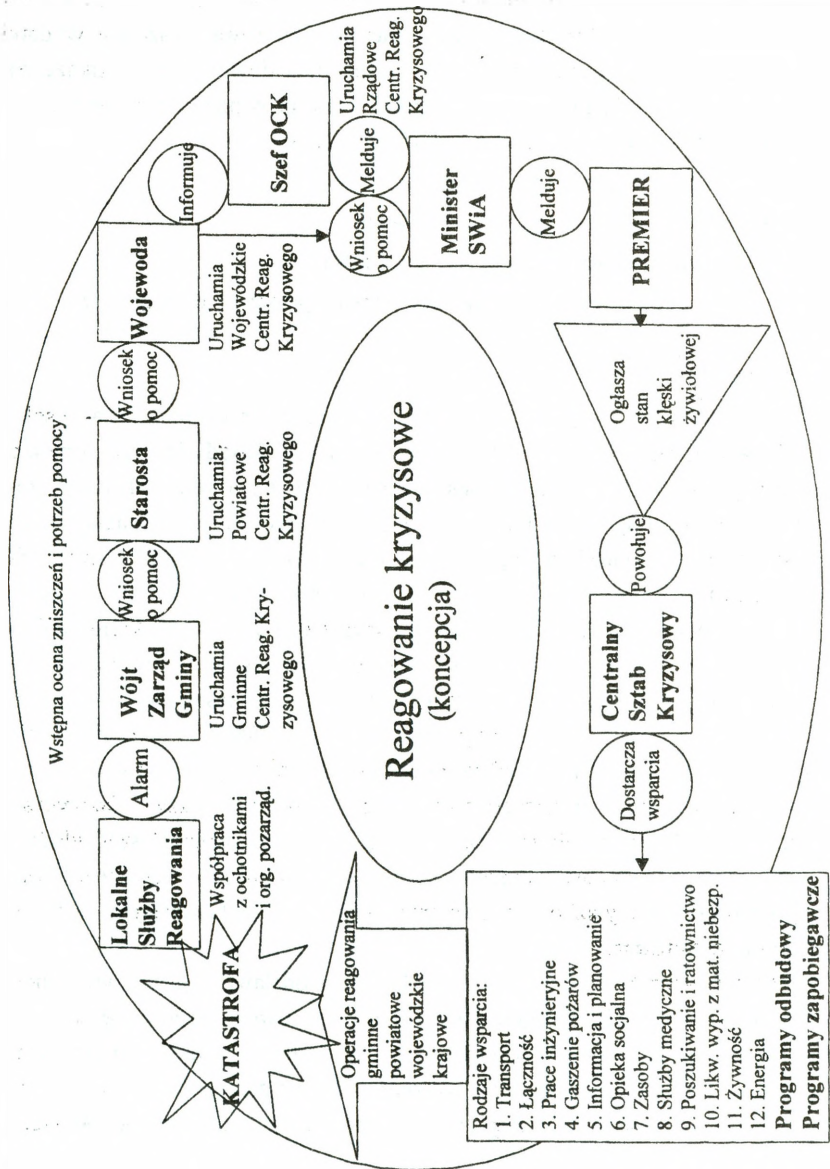
- robić zdjęcia zniszczeń i napraw,
- robić notatki o szkodach i naprawach,
- starannie rejestrować wszystkie wydatki,
- spowodować by wszyscy zainteresowani postępowali podobnie.

## 2.2. Pozyskiwanie pomocy

W przypadku dużej katastrofy władze wszystkich szczebli muszą ze sobą ściśle współpracować, również w fazie odbudowy. Zasadą jest, że pomoc z kolejnego szczebla zarządzania jest uruchamiana jeżeli szczebel niższy zostanie przytłoczony przez katastrofę. Dokładne procedury wymagane przy występowaniu o pomoc mogą oczywiście być różne na różnych szczeblach władzy i mogą zależeć od rodzaju programu pomocowego.

Kiedy zdarzy się katastrofa to uruchamiane jest stanowisko kierowania i wdrażany jest plan reagowania kryzysowego. Jednocześnie o zdarzeniu powiadamiany jest kolejny wyższy szczebel zarządzania. Następnie, najszybciej jak to możliwe, dokonuje się wstępnej oceny szkód. Jeżeli z tej oceny wynika, że potrzebne są zasoby przekraczające lokalne możliwości to zwraca się o pomoc do kolejnego wyższego szczebla zarządzania (władzy). Zazwyczaj wymaga się aby z oficjalnym wnioskiem o pomoc występował szef władzy wykonawczej. Natomiast zadaniem menedżera programów kryzysowych jest przygotowanie oceny szkód oraz raportu o szkodach dla kolejnego wyższego szczebla zarządzania.

Wyższy szczebel zarządzania (władzy), na podstawie dostarczonych mu informacji, kieruje siły i środki reagowania kryzysowego na miejsce zdarzenia oraz udziela pomocy w odbudowie. Jeżeli zostanie uznane, że potrzebna będzie pomoc także z kolejnego wyższego szczebla zarządzania (władzy) to szef władzy wykonawczej danego szczebla zwróci się o taką pomoc. Wyższe



szczeble zarządzania (władzy) mogą wysłać swoich przedstawicieli do rejonu katastrofy. Wtedy zadaniem menedżera programów kryzysowych będzie współpraca z tymi przedstawicielami. Wspólnie z nimi dokonana zostanie ocena potrzeb pomocy z wyższych szczebli zarządzania (władzy).

W razie potrzeby wojewoda może zdecydować o wdrożeniu wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego, a także może wystąpić z oficjalnym wnioskiem do Premiera (za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji) o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej na określonym obszarze. Do wniosku powinna być załączona ocena zniszczeń oraz potwierdzenie zaangażowania i wydatków szczebla lokalnego i wojewódzkiego. Większość obowiązków w staraniach o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej przejmuje szczebel wojewódzki, jednak menedżer programów kryzysowych szczebla lokalnego będzie odpowiedzialny za dostarczenie odpowiedniej dokumentacji wspierającej wniosek.

Wniosek wojewody o ogłoszenie stanu klęski żywiołowej może spowodować następujące reakcje władz centralnych:

1. Ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, które spowoduje uruchomienie centralnego planu reagowania kryzysowego i potrzebnych zasobów pomocowych ze szczebla centralnego

2. Uruchomienie pomocy ze szczebla centralnego bez ogłaszania stanu klęski żywiołowej. Pomoc ta może być dostarczana przez różne ministerstwa za pośrednictwem ich własnych programów kryzysowych. Również w tym przypadku może zostać wdrożony centralny plan reagowania kryzysowego w ograniczonym zakresie.

W Stanach Zjednoczonych, po ogłoszeniu przez prezydenta stanu klęski żywiołowej (w USA są dwa nieco różniące się stany: EMERGENCY i MAJOR DISASER), prezydent wyznacza koordynatora federalnego. Z kolei gubernator stanu wyznacza koordynatora stanowego, który jest pośrednikiem między koordynatorem federalnym i osobami funkcyjnymi ze szczebla lokalnego i stanowego. Koordynator federalny jest odpowiedzialny za wstępną ocenę potrzeb pomocy oraz za koordynację pomocy udzielanej przez agencje federalne, a w większości przypadków także przez Amerykański Czerwony Krzyż, Armię Zbawienia i inne organizacje pozarządowe.

W większości przypadków społeczność lokalna nie zna dokładnie rodzajów pomocy gminnej, powiatowej, wojewódzkiej i centralnej. Oczekuje ona, że zna je menedżer programów kryzysowych. Dlatego powinien on zapoznać się z istniejącymi programami pomocowymi. Dobry sposób zapoznania się z nimi polega na przyjrzeniu się jakie programy były wykorzystywane w przeszłości we własnej społeczności i w społecznościach, które ostatnio przeżyły katastrofę. Można wyróżnić dwa rodzaje pomocy: dla lokalnych władz i prywatnych organizacji niedochodowych (organizacji pozarządowych) na naprawę infrastruktury i urządzeń publicznych oraz pomoc dla indywidualnych obywateli, których mieszkania, mienie lub warsztaty pracy zostały zniszczone. Pomoc zazwyczaj może mieć formę dotacji, pożyczek, gwarantowanych pożyczek lub pomocy technicznej.

Dotacje to przekazanie pieniędzy osobom fizycznym lub prawnym spełniającym określone warunki. Dotacje możliwe są też dla samorządów na określone cele, np. na odtworzenie usług publicznych, odbudowę szkół, ich wyposażenie itp. W tym przypadku jednak zwykle wymagany jest pewien wkład własny. Pomoc może też mieć formę pożyczki o niskim oprocentowaniu lub pożyczki gwarantowanej. Pożyczka gwarantowana oznacza, że władze pomagające (zazwyczaj centralne) gwarantują bankowi pożyczającemu, że pożyczka zostanie spłacona. Jeżeli pożyczkobiorca (np. lokalny biznesmen) zbankrutuje to pożyczkę spłaca gwarant. Pomoc techniczna zazwyczaj polega na zapewnieniu ekspertów posiadających umiejętności nieosiągalne w lokalnej społeczności. Programami pomocowymi ze szczebla centralnego zazwyczaj administrują określone ministerstwa, np. Ministerstwo Rolnictwa programami pomocowymi dla rolników, a Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej programami dla służby zdrowia.

### **2.3. Nowi partnerzy**

W fazie odbudowy menedżer programów kryzysowych będzie współpracował z nowymi partnerami. Będą to ludzie pomagający w ocenie szkód, tacy jak rzeczoznawcy majątkowi i ubezpieczeniowi, urzędnicy skarbowi i instytucji finansowych. Prawdopodobnie niezbędne będą także częste kontakty

robocze z większością banków. Nasila się także kontakty z ludźmi z różnych komisji i wydziałów lokalnego zarządu, np. z lokalną komisją opracowującą plany zagospodarowania przestrzennego i plany rozwoju lokalnej społeczności, ekspertami zapobiegania itp.

#### **2.4. Planowanie odbudowy**

Następstwa katastrofy powodują ogromne wyzwania dla przedstawicieli lokalnych władz. Połączenie pilnych potrzeb związanych z zapewnieniem schronienia i opieki dla poszkodowanych, przywróceniem podstawowych usług, naprawą lub odbudową uszkodzonych budynków, a także wymagań władz wyższego szczebla oraz presji opinii publicznej wymaga od przedstawicieli lokalnych władz podejmowania wielu szybkich decyzji w najróżniejszych sprawach. Aby były to decyzje mądre niezbędne jest ich odpowiednie przygotowanie, czyli niezbędny jest plan. Dlatego wcześniejsze zaplanowanie odbudowy – jeszcze przed katastrofą – przynosi znaczne korzyści.

Okres odbudowy to wyjątkowa okazja wpływania na przyszły rozwój społeczności. By uniknąć niezaplanowanych lub nieskoordynowanych projektów rekonstrukcji niezbędne jest przyspieszenie procesu podejmowania decyzji przez władze lokalne. Jeżeli nie podejmą one tego wyzwania to może dojść do zastoju lub bankructwa wielu przedsiębiorców i właścicieli nieruchomości. Ponadto proces opracowywania planu odbudowy wymaga przestudiowania doświadczeń społeczności, które już odbudowywały się po katastrofie. Władze lokalne mogą nauczyć się od nich jak przygotować się do problemów, które mogą powstać w czasie odbudowy, np. jak efektywnie kontaktować się z innymi szczeblami władzy i jak kontrolować zapotrzebowanie na brakujące zasoby. W okresie odbudowy po katastrofie poparcie opinii publicznej dla działań zapobiegawczych jest najsilniejsze. Dlatego lokalne władze powinny mieć przygotowane odpowiednie plany i politykę wykorzystania okazji dla działań zapobiegawczych. Na przykład w społecznościach podlegających powtarzającym się powodziom przedsięwzięcia zapobiegawcze mogą wymagać zmiany planów zagospodarowania przestrzennego (zmiany podziału na strefy zagospodarowania), a także mogą

obejmować wielkie inwestycje budowlane (budowę zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych) i wymagać znacznych kapitałów. Plany takich przedsięwzięć powinny być przygotowane jeszcze przed powodzią.

Ogólny plan odbudowy powinien omawiać podstawowe etapy zarządzania odbudową, np. następujące:

1. Zbieranie informacji.
2. Organizacja odbudowy.
3. Mobilizacja zasobów.
4. Planowanie, administrowanie i budżetowanie.
5. Regulacja prawna.
6. Koordynacja.
7. Ocena.

Dla każdego z tych etapów plan powinien także określić kluczowych partnerów oraz ich rolę.

Należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że nie ma wyraźnej granicy między odbudową krótkookresową i długookresową. W czasie odbudowy krótkookresowej zapewniana jest realizacja najpilniejszych potrzeb ludności. Natomiast odbudowa długookresowa to ta odbudowa, która trwa jeszcze długo po katastrofie. Obejmuje ona działania zapobiegające podobnym katastrofom w przyszłości, lub łagodzące skutki katastrof, których uniknąć się nie daje, a także kompletne powtórne zagospodarowanie rejonu zniszczonego przez katastrofę.

## **2.5. Powtórne zagospodarowanie**

Po dużej katastrofie często cała lokalna społeczność ulega kompletnej zmianie, bowiem z poprzedniej niewiele pozostało. W tym przypadku cała infrastruktura techniczna i społeczna tej społeczności musi być na nowo wybudowana, a nie naprawiona. W przypadku tak dużej katastrofy ważnym jest by wszystkie osoby podejmujące decyzję o powtórny zagospodarowaniu były świadome tego, dlaczego tak silne zniszczenia miały miejsce. Powtórne zagospodarowanie stwarza bowiem wyjątkową okazję do zapobieżenia podobnym zniszczeniom w przyszłości.

Zadaniem menedżera programów kryzysowych jest zmuszenie wszystkich zainteresowanych do zastanowienia się czy decyzje przez nich podejmowane zapobiegną podobnym katastrofom w przyszłości, albo co najmniej zmniejszą prawdopodobieństwo wystąpienia podobnych zniszczeń. Inżynierowie budowlani powinni postawić sobie pytanie, czy obowiązujące przepisy budowlane są odpowiednie dla istniejących zagrożeń. Planiści powinni postawić sobie pytanie, czy zniszczony rejon nie powinien zostać przeznaczony do mniej intensywnego zagospodarowania. Mieszkańcy powinni postawić sobie pytanie, czy odbudowa w tym samym miejscu nie jest kuszeniem losu. Bankierzy powinni postawić sobie pytanie, czy pożyczki na odbudowę w tym rejonie nie oznaczają utrwalenia złego wykorzystania terenu.

Nie można oczekiwać by menedżer programów kryzysowych sam znał odpowiedzi na wszystkie te pytania. On powinien jedynie wziąć odpowiedzialność za ich stawianie i zapewnienie by szef władzy wykonawczej mógł świadomie decydować o tym czy uzyskał satysfakcjonującą odpowiedź. Ważne jest by menedżer programów kryzysowych korzystał przy tym z pomocy swoich partnerów w zarządzaniu kryzysowym. Oni dodadzą swoje własne spojrzenie na problem „co było źle”. Ponadto ich wsparcie może się bardzo przydać, by te same sprawy znów nie zostały źle rozwiązane. Nie należy też pomijać tego co było dobrze rozwiązane. Podkreślenie dobrych stron służy do budowy morale przy opracowywaniu przyszłego programu kryzysowego.

Często zmiany lokalnego prawa, takiego jak przepisy budowlane lub plan zagospodarowania przestrzennego (podział na strefy zagospodarowania), są znacznie łatwiejsze do przeprowadzenia po katastrofie, która zwróciła uwagę na ich słabości. Menedżer programów kryzysowych powinien świadomie wykorzystywać takie okazje.

W przypadku powtórnego zagospodarowania menedżer programów kryzysowych powinien dokładnie przestudiować plan rozwoju swojej społeczności. Lokalne władze, często pod wpływem presji ze strony obywateli by w końcu zacząć odbudowę, mogą zbyt pochopnie podejmować decyzje o odbudowie lub powtórnym zagospodarowaniu. Dlatego powinien on pomóc im w

podjęciu właściwej decyzji. Należy też zauważyć, że kompleksowe planowanie rozwoju wymaga czasu, którego często brak po katastrofie, bowiem presja społeczna i ekonomiczna popycha w kierunku szybkiego powrotu do normalności.

## **2.6. Wykorzystanie niebezpiecznych zdarzeń**

Jednym z najbardziej skutecznych sposobów zdobywania społecznego poparcia dla programów zarządzania kryzysowego jest uczynienie ich wyraźnie widocznymi po katastrofie, bowiem właśnie po katastrofie osoby funkcyjne lokalnych władz są najlepiej z nimi zapoznane, a opinia publiczna chętnie słucha informacji o zarządzaniu kryzysowym i jego potrzebach. Nie wolno lekceważyć opinii publicznej jako sposobu motywowania władz do podejmowania decyzji korzystnych dla programów zarządzania kryzysowego.

Zazwyczaj fundusze na zarządzanie kryzysowe mają jeden z najniższych priorytetów w budżetach lokalnych społeczności. To jak dużo dana społeczność chce wydać na zarządzanie kryzysowe często zależy od jej historii. Społeczność w której dawno nie było katastrofy niechętnie aprobuje wydatki na zarządzanie kryzysowe. Jednak zmienia się to po katastrofie lub dużym wypadku. Menedżer programów kryzysowych nie powinien przegapić tej okazji.

W tym celu należy przypomnieć co się wydarzyło, oraz przeanalizować co było dobrze rozwiązane, a co źle. Należy szukać odpowiedzi na następujące pytania: czy społeczność była właściwie przygotowana?, czy plan reagowania kryzysowego sprawdził się?, co w nim było dobre i co złe?, czy odbudowa gładko jest realizowana?, czy stanowisko kierowania działało zgodnie z planem?, czy łączność była dobra?. Jest wiele takich pytań, a najważniejsze to: jakie są nauki na przyszłość?

Następnie należy określić co można zrobić by naprawić dostrzeżone braki. Czy istnieje potrzeba większej ilości i lepszej jakości sprzętu łącznościowego? Czy potrzeba więcej środków na utrzymanie i aktualizację bazy danych o zasobach przydatnych do reagowania kryzysowego? Czy wyposażenie i obsada stanowiska kierowania są wystarczające? Potrzeby określone po

katastrofie będą oparte na faktach, a nie na przypuszczeniach. Należy także dokonać przeglądu działań pod kątem zapobiegania, w tym należy ocenić przydatność lokalnych przepisów prawnych takich jak przepisy budowlane i plan zagospodarowania przestrzennego (podział na strefy zagospodarowania).

Kiedy już menedżer programów kryzysowych wie co jest mu potrzebne to powinien rozpocząć kampanię informacyjną. W tym celu powinien spotkać się z przedstawicielami lokalnych władz by wyjaśnić swoje problemy i zapytać „co będzie jeżeli podobne zdarzenie wystąpi powtórnie?” Wkrótce po katastrofie, kiedy wspomnienia są jeszcze świeże, jest najlepszy czas na taką prezentację. W celu zdobycia poparcia opinii publicznej dla rozwiązania trudnych problemów menedżer programów kryzysowych może także wykorzystać lokalne media informacyjne w celu zabrania głosu. Dlatego niezbędne jest utrzymywanie dobrych stosunków z mediami.

Praca menedżera programów kryzysowych nigdy się nie kończy - w przeciwieństwie na przykład do pracy straży pożarnej, która po katastrofie wraca do remiz i czeka na następne wezwanie. W niektórych przypadkach bitwy o zmianę np. planu zagospodarowania przestrzennego (stref zagospodarowania) lub przepisów budowlanych mogą trwać wiele lat. Nie należy jednak tracić odwagi. Jakkolwiek koła władzy wolno się obracają, to jednak menedżer programów kryzysowych może być tą oliwą, której potrzeba by je nieco przyspieszyć.

## LITERATURA

1. Emergency Program Manager, an Orientation to the Position; US Government Printing Office; 1983.

