

mgr **Marta IWAŃSKA**¹
mgr **Agnieszka KOWALCZYK**²

Przyjęty/Accepted/Принята: 07.08.2013;
Zrecenzowany/Reviewed/Рецензирована: 05.06.2014;
Opublikowany/Published/Опубликована: 30.06.2014;

ZMIANY W DOKTRYNIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W STANACH ZJEDNOCZONYCH PO ATAKU HURAGANU KATRINA

Changes in Emergency Management Doctrine in The United States after Hurricane Katrina

Изменения в доктрине кризисного управления в США после атаки урагана Катрина

Abstrakt

Cel: Głównym celem artykułu jest omówienie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Stanach Zjednoczonych, jak również wyjaśnienie pojęcia *emergency management* (zarządzanie w sytuacji zagrożenia) oraz *disaster management* (zarządzanie kryzysowe).

Wprowadzenie: W artykule omówiono przekształcenia w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego w Stanach Zjednoczonych po atakach terrorystycznych oraz klęskach żywiołowych (w szczególności atak na WTC oraz huragan Katrina). Autorki wskazują zakres potrzeb, jakim musiały sprostać władze USA w obliczu katastrof oraz w jaki sposób podzielone zostały odpowiedzialności za poszczególne etapy niesienia pomocy potrzebującym. Ponadto artykuł obrazuje pięć etapów katastrofy, dzięki którym można zdecydować, jakie kroki należy podjąć po jej wystąpieniu. Zostały one szczegółowo omówione w oparciu o wytyczne określone w standardach dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych, takich jak NFPA 1600 i Program Akredytacji Zarządzania Kryzysowego (EMAP). Przedstawiono również ogólne pojęcia zarządzania w sytuacjach zagrożenia oraz zarządzania kryzysowego, uwzględniając zmiany w zwrocie *Nine-one-one. What's your emergency?* W związku z faktem, iż kiedyś Amerykanie postrzegali sytuacje kryzysowe jako tzw. katastrofy nieintencjonalnie wywołane siłami natury lub awariami technicznymi (w tym błędami ludzkimi), opisano sytuacje kryzysowe umyślnie spowodowane przez człowieka (czynnik ludzki) – szczególnie terroryzm, które stały się stałym elementem w postrzeganiu świata przez przeciętnego Amerykanina (szczególnie po atakach na WTC).

Metodologia: W artykule przeanalizowano literaturę przedmiotu. Szczególną uwagę poświęcono publikacjom związanym z tematyką zarządzania kryzysowego w Stanach Zjednoczonych i wpływem katastrof na zmiany w systemie reagowania na sytuacje kryzysowe.

Wnioski: Podsumowując, autorki zwracają uwagę na fakt, iż coraz częściej występujące sytuacje kryzysowe, jak również świadomość zagrożenia wymusza na władzach USA ciągle rewidowanie doktryny ochrony ludności cywilnej, wynikiem czego plan reagowania kryzysowego ulega ustawicznej modyfikacji. W związku z tym władze amerykańskie stosują środki i metody ratownicze adekwatne do obecnych zagrożeń, co w praktyce oznacza, że opracowywane plany działań czy programy nie są dokumentami zamkniętymi. Władze amerykańskie wyciągają wnioski z zaistniałych sytuacji, braków i niedoskonałości, co prowadzi do ciągłego dostosowywania i doskonalenia zarządzania kryzysowego. Autorki sugerują w podsumowaniu, iż taka praktyka i działania mogą mieć również zastosowanie do doskonalenia i zmian w zakresie rozwiązań narodowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: zarządzanie w sytuacji zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, incydenty o znaczeniu krajowym, Krajowy System Zarządzania Kryzysowego

Typ artykułu: artykuł przeglądowy

¹ Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej Państwowego Instytut Badawczy, ul. Nadwiślańska 213, Józefów/Scientific and Research Centre for Fire Protection National Research Institute, Poland; miwanska@cnbop.pl; wkład procentowy/percentage contribution – 75%

² Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej Państwowego Instytut Badawczy/Scientific and Research Centre for Fire Protection National Research Institute, Poland; wkład procentowy/percentage contribution – 25%

Abstract

Purpose: The main aim of this article is to discuss the crisis management system in the United States, as well as to explain the terms ‘emergency management’ and ‘disaster management’.

Introduction: The article discusses the transformation in the functioning of the crisis management system in the United States after terrorist attacks and natural disasters (particularly the attack on the World Trade Center and hurricane Katrina). The authors define the scope of needs, which the U.S. authorities had to challenge in the face of disasters. Moreover, the authors describe how responsibilities for the various stages of helping the people in need are divided. Furthermore, the article illustrates the five stages of a disaster, which are helpful in making appropriate decisions after its occurrence. The five stages are discussed in detail in accordance with the guidelines set out in standards related to the emergency management, such as NFPA 1600 and Emergency Management Accreditation Program (EMAP). Presented were also general concepts of management in emergency and crisis management, taking into account changes in the phrase ‘Nine-one-one. What’s your emergency?’. Due to the fact that once Americans perceived emergencies as so-called natural disasters caused unintentionally by the forces of nature or technical failures (including human errors), the article describes emergencies caused intentionally by man (human factor) – especially terrorism, which became a regular feature in the perception of the world by an average American (especially after the attacks on WTC).

Methods: The authors carried out an analysis of the literature on the subject. A special attention was drawn to the books related to disaster management practices in the USA and the influence of catastrophes on the emergency response system.

Conclusions: In conclusion, the authors draw attention to the fact that constantly increasing number of disasters as well as threat awareness force the U.S. authorities to constantly review the doctrine regarding civil protection. In consequence the response plan is continually modified. Therefore, the U.S. authorities apply measures and rescue methods adequate to current threats, what in practice means that the developed action plans or programmes are living documents. The U.S. authorities draw conclusions from already occurred situations, from gaps and imperfections, which lead to the continuous adaptation and improvement of crisis management. In the summary the authors suggest that such practices and measures may also be applied to improve and change the national solutions applied in Poland.

Keywords: emergency management, disaster management, incidents of national significant, National Incident Management System

Type of article: review article

Аннотация

Цель: Главной целью статьи является обсуждение принципов функционирования системы кризисного управления в США, а также объяснение понятий *emergency management* (управление в чрезвычайных ситуациях) и *disaster management* (кризисное управление).

Введение: В статье были рассмотрены преобразования в функционировании системы кризисного управления в США после террористических атак и стихийных бедствий (в частности теракт на Всемирный торговый центр (WTC) и ураган Катрина). Авторы указывают на диапазон потребностей, с которыми властям США пришлось справиться в последствии катастроф, а также, каким образом была разделена ответственность за отдельные этапы предоставления помощи нуждающимся. Кроме того, статья показывает пять этапов катастрофы, благодаря которым можно решить какие шаги необходимо принять после её появления. Они были подробно рассмотрены в соответствии с руководствами, указанными стандартах касающихся управления во время кризисных ситуаций, таких как NFPA 1600 и Программа Аккредитации Кризисного Управления (EMAP). Представлены также общие понятия управления в ситуации угрозы и кризисного управления, учитывая изменения значения термина „Nine-one-one. What’s your emergency?“. В связи с фактом, что в прошлом Американцы воспринимали кризисные ситуации как так непреднамеренные катастрофы, вызванные природными силами или техническими авариями (в том числе ошибками людей), авторы обратили внимание на кризисные ситуации преднамеренно вызванные человеком (человеческим фактором) – особенно терроризмом, которые стали постоянным элементом в восприятии мира обычным Американцем (особенно после теракта 11 сентября 2001 года).

Методология: В статье было использовано исследование предметной литературы. Особенное внимание было посвящено анализу позиций, связанных с тематикой кризисного управления в США и влиянием катастроф на изменения в системе реагирования на кризисные ситуации.

Выводы: В заключение авторы обращают внимание на факт, что растущее число кризисных ситуаций, а также сознание угрозы заставляет власти США постоянно пересматривать доктрину защиты гражданского населения, вследствие чего, план реагирования на чрезвычайные ситуации, подвергается закономерной модификации. В связи с тем, власти США принимают спасательные меры и методы, адекватные современным угрозам, это значит в практике, что разрабатываемые планы действий или программы не являются закрытыми документами. Американские власти делают выводы из косвенных ситуаций, недостатков и несовершенства. Это приводит к постоянному адаптированию и совершенствованию кризисного управления. В суммировании статьи авторы считают, что такая практика и действия могут также быть применены с целью совершенствования, улучшения и изменения в сфере национальных решений в Республике Польша.

Ключевые слова: управление в ситуации угрозы, кризисное управление, инциденты государственного значения, Государственная Система Кризисного Управления

Вид статьи: обзорная статья

1. Wprowadzenie

Huragan Katrina³ okazał się testem dla funkcjonowania zarządzania kryzysowego w Stanach Zjednoczonych, ale również wskazał zakres potrzeb, jakim musiały sprostać władze USA w obliczu katastrofy na taką skalę. To nie pierwsza i nie ostatnia klęska żywiołowa, która dotknęła USA, ale pomogła ona wykonać milowy krok w obszarze zarządzania dostępnymi zasobami (środkami i ekipami ratowniczymi). Zarządzanie kryzysowe w ujęciu amerykańskim to umiejętność praktycznego reagowania władz państwowych – wraz z zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego i sektora biznesowego – na katastrofy naturalne i techniczne. Uświadomienie potrzeby niesienia pomocy oraz dostarczenie procedur w obliczu katastrofy czy ataku terrorystycznego jest podstawą sprawnego niesienia pomocy oraz ograniczania powstałych szkód. Współpraca lokalnych urzędników (gubernatorów stanowych, burmistrzów, zarządców miast itp.) odpowiedzialnych za podejmowanie kluczowych decyzji powinna mieć wsparcie władz federalnych oraz pełne zrozumienie, akceptację i zaangażowanie ze strony ludności cywilnej, bo tylko wspólne działania mogą zapewnić efektywną ewakuację, pomoc, odbudowę, utrzymanie stanu gotowości [2].

2. *Nine-one-one. What's your emergency?*

Jest to standardowy zwrot, który słyszał każdy Amerykanin, nawet jeżeli sam nie korzystał z tego numeru. Patrząc na wydarzenia związane z sytuacjami kryzysowymi, które miały miejsce w ostatnich latach w Stanach Zjednoczonych, zwrot ten nabiera nowego znaczenia. Kiedyś Amerykanie postrzegali sytuacje kryzysowe jako tzw. katastrofy nieintencjonalnie wywołane siłami natury lub awariami technicznymi (w tym błędami ludzkimi). Obecnie rozszerzyło się to o sytuacje kryzysowe umyślnie spowodowane przez człowieka (czynnik ludzki) – szczególnie terroryzm. Oczekuje się, iż osoby zarządzające w trakcie sytuacji kryzysowych odpowiednio dostosują swoje priorytety do nowo napotkanych wyzwań. Osoby zarządzające w sytuacjach kryzysowych są świadome faktu, iż w Ameryce główny nacisk kładziony jest na terroryzm, co wydaje się zrozumiałe, gdyż terroryści obierają na swoje cele duże aglomeracje miejskie oraz symbole kultury zachodniej.

Osoby zarządzające w sytuacjach kryzysowych muszą dostosować strategię działania do nowych wymagań, które zostały ukształtowane przez otaczającą rzeczywistość. Urzędnicy na gęsto zaludnionych obszarach są zaniepokojeni stopniem zagrożenia atakiem na infrastrukturę krytyczną w tym: obiekty rządowe, porty, systemy masowego tranzytu i potencjalne inne cele, które mogą być celem terrorystów. Natomiast na obszarach wiejskich urzędnicy nadal koncentrować się będą przede wszystkim na sytuacjach kryzysowych wywoła-

1. Introduction

Hurricane Katrina¹⁵ showed how emergency management functions. It also showed the scope of needs which the U.S. government has to cope with in the face of a disaster of such magnitude. Hurricane Katrina is not the first and not the last disaster of national magnitude which occurred in the U.S., but most of all it is a milestone in the ability to manage the accessible resources (funds and rescue teams). Emergency management for Americans is the ability to respond to natural and technical disasters by the national authorities while engaging civil society and the business sector. The necessity to bring help and prepare procedures in the face of a disaster or a terrorist attack is the foundation for efficient help and restricting the scope of damages. The cooperation of local authorities (state governors, mayors, city managers, etc.) responsible for making key decisions should be supported by federal authorities and have full understanding, acceptance and involvement of the local community, because only joint forces can lead to effective evacuation, help, restoration and maintenance of the “standby mode” [2].

2. „Nine-one-one. What's your emergency?”

It is a standard phrase which every American has heard, even if he has never used this number himself. Looking at emergency situations which have occurred in the United States in recent years, this phrase takes on a new meaning. Once Americans perceived emergencies as so-called natural disasters caused by the unintentional forces of nature or technical failures (including human error). Recently this shifted to intentional man-made disasters (human factor) – terrorism in particular. Thus emergency managers are expected to shift their priorities accordingly. Emergency managers are aware of the fact that in today's America greater emphasis is placed on terrorism, which seems reasonable, given that terrorists have selected large urban centres and symbols of Western culture as their targets.

Emergency managers need to adjust their planning to new requirements which are shaped by the surrounding reality. Officials in heavily populated areas are mainly concerned about the vulnerability of critical infrastructure including: government facilities, port facilities, mass transit systems and potential other targets, which might can be a target for terrorists. However, in rural areas, officials will still continue to focus primarily on emergency situations caused by nature, such as floods, large fires (including those of densely wooded areas¹⁶), tornadoes, hurricanes, earthquakes which, for small communities, pose a much more imminent and direct threat than terrorist attacks.

³ Huragan Katrina to jeden z trzydziestu najbardziej śmiertelnych huraganów, jakie kiedykolwiek nawiedziły Stany Zjednoczone. Miał miejsce w sierpniu 2005 r. W wyniku huraganu zginęło ponad 1800 osób, a ok. 700 zostało uznanych za zaginione. W samym Nowym Orleanie zniszczenia wyniosły ponad 81 miliardów dolarów.

¹⁵ Hurricane Katrina was one of thirty most deadly hurricanes which has ever hit the United States. It occurred in August of 2005. As the result of the hurricane over 1800 people lost their lives, and approximately 700 were reported missing. Only in New Orleans the damages amounted to over 81 million dollars.

¹⁶ Recent media report – 19 fire fighters were killed in forest fires in Arizona.

nych przez naturę, jak na przykład powódzie, duże pożary (w tym lasów⁴), tornada, huragany, trzęsienia ziemi, które w małych wspólnotach stwarzają o wiele bardziej realne i bezpośrednie zagrożenie, niż ataki terrorystyczne.

Pomimo tego, iż terroryzm jest nadal postrzegany, jako ważne zagrożenie dla społeczeństwa, to ataki terrorystyczne nie zdarzają się tak często, jak katastrofy naturalne, w ostatnich kilkunastu latach. Huragany Katrina i Rita w 2005 roku wykazały, że narodowy system zarządzania kryzysowego działa poniżej oczekiwanej skuteczności. Urzędnicy zmuszeni byli odbudować stan pierwotny i wzmocnić regionalny potencjał ludzki w celu szybszego reagowania w razie zagrożenia. W trakcie huraganu Katrina osoby ubogie, starsze i przewlekle chore potrzebowały nadzwyczajnej pomocy, którą otrzymały, ale w zakresie węższym niż się jej spodziewały. Pomimo faktu, że ewakuacja w poszczególnych regionach odbywała się skutecznie, zarówno zakres potrzeb, jak i obrazy⁵ nieskutecznych działań (w tym oczekiwania na pomoc, czy radzenia sobie z mieszkańcami, którzy nie mogli lub nie chcieli się ewakuować) były dowodem na złe, czy niewystarczające działanie systemu ratowniczego.

3. Emergency management vs. disaster management

Aby wyjaśnić pojęcia *emergency management* (zarządzanie w sytuacji zagrożenia) oraz *disaster management* (zarządzanie kryzysowe) należy na początku wyjaśnić pojęcia *emergency* oraz *disaster*. Według dr Richarda A. Rotanza⁶ zagrożenie (*emergency*) „jest stosunkowo rutynowym wydarzeniem, które nie ma wpływu na całą społeczność i nie wymaga nadzwyczajnego wykorzystania zasobów lub procedur do przywrócenia pierwotnego stanu rzeczy. Zatem może być z powodzeniem zarządzane lokalnie i jest możliwe do opanowania w szybkim czasie, a na ogół zaangażowani są ratownicy, którzy się nawzajem znają” [1; s. 144]. Podczas usuwania skutków zdarzenia jasny jest podział odpowiedzialności, a struktura kierowania lub dowodzenia jest wyraźnie zarysowana. Jednakże w momencie, gdy zagrożenie wywoła sytuację negatywnie oddziaływującą na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska w znacznych rozmiarach, powodując ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność sił

⁴ Ostatnie doniesienia prasowe – 19 strażaków zginęło w pożarach lasów w Arizonie (źródło: <http://edition.cnn.com/2013/07/01/us/arizona-firefighter-deaths/>).

⁵ Obrazy mieszkańców Nowego Orleanu ewakuowanych do centrum konferencyjnego New Orleans Superdome (doniesienia medialne/prasowe z Nowego Orleanu po huraganie Katrina, sierpień-wrzesień 2005 r.).

⁶ Dr Richard Rotanz jest dyrektorem i współprojektantem Fundacji Stosowana Nauka (Applied Science Foundation) w Departamencie Bezpieczeństwa Narodowego w Stanach Zjednoczonych. Pełnił funkcję zastępcy dyrektora nowojorskiego Biura Zarządzania Kryzysowego podczas rządów byłego burmistrza Rudolpha W. Giulianiego. Jego doświadczenie w dziedzinie zarządzania kryzysowego obejmuje 40 lat, w tym 25 lat jako członek Departamentu Straży Pożarnej miasta Nowy Jork. Specjalizuje się w ratownictwie, wydarzeniach z wykorzystaniem materiałów niebezpiecznych, pielęgniarstwie chirurgicznym i planowaniu strategii działania podczas zagrożeń naturalnych, cywilnych i technologicznych, w tym aktów terrorizmu.

Despite the fact that terrorism is still viewed as an important threat to the public, terrorist attacks do not happen as often as natural disasters in the past few years. In 2004 numerous hurricanes hit the U.S. Hurricanes Katrina and Rita, which occurred in 2005, revealed that the nation's emergency management system operates below the expected effectiveness. Officials were forced to restore the original state and reinforce regional human potential in order to respond to disasters in a more efficient manner. During Hurricane Katrina, the poor, the elderly and chronically ill needed extraordinary assistance they did receive, but in a narrower range than they expected. Despite the fact that regional evacuation was effective, the extend of needs as well as disturbing images¹⁷ of ineffective actions (including anticipation of help or dealing with citizens who could not or would not evacuate) were proof enough of bad or insufficient functioning of the rescue system.

3. Emergency management vs. disaster management

In order to explain the terms “emergency management” and “disaster management”, it is essential to, first of all, explain the terms “emergency” and “disaster”. According to Richard A. Rotanz¹⁸ an emergency “is a relatively routine incident that does not have community-wide impact, does not require the extraordinary use of resources or procedures to bring conditions back to normal, can be successfully handled by local management responders, is manageable and clearly defined, is brought under control quickly and generally involves responders who know each other” [1; p. 144]. While removing the effects of an event, there is a clear division of responsibilities and there is a recognizable structure of power control or command. However, when a threat results in a situation negatively affecting the level of security of people, property or the environment, causing limitations in the operation of public authorities because of the inadequacy of manpower and resources, the severity of such an event begins to be defined as a crisis, disaster.

According to a definition prepared by the New York State “a disaster is defined as an event that involves the occurrence or imminent threat of widespread or severe damage, injury or loss of life or property resulting from any natural or man-made causes” [1; p. 144], for instance during a fire, a flood, a hurricane, an explosion, etc. In order to take necessary steps, it is crucial for local governments to be able to distinguish between a routine emergency, a jurisdiction-wide emergency and an event that

¹⁷ Images of New Orleans citizens evacuated to New Orleans Superdome conference center (media releases/press releases from New Orleans after Hurricane Katrina, August-September 2005).

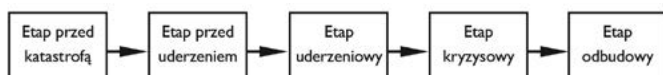
¹⁸ Richard Rotanz, Ph.D., is the executive director and co-designer of the Applied Science Foundation in Homeland Security. He served as deputy director of New York City's Office of Emergency Management under former Mayor Rudolph W. Giuliani. His emergency management experience spans 40 years, including 25 years as a member of the New York City Fire Department. He specializes in rescue, hazardous materials incidents, surgical nursing, and planning for natural, civil, and technological hazards including acts of terrorism.

i środków, wówczas nasilenie takiego zdarzenia zaczyna być definiowane, jako kryzys, katastrofa (*disaster*).

Zgodnie z definicją opracowaną przez stan Nowy Jork „katastrofa to zdarzenie, które wiąże się z występowaniem rozległych, ciężkich obrażeń, uszkodzeniem ciała lub utratą życia i mienia wynikającym z powodów naturalnych, a także spowodowanych przez człowieka” [1; s. 144], na przykład podczas pożaru, powodzi, huragana, wybuchu, itp. Aby przedsięwziąć odpowiednie kroki, istotne jest, aby lokalne samorządy były w stanie odróżnić rutynowe zagrożenie występujące w granicach danego stanu od wydarzenia, które może lub nawet przewyższy dostępne stanowe zasoby. W momencie rozpoznania charakteru zagrożenia, można określić, które agencje będą reagować, kto będzie kierował i kto będzie wsparciem w uporaniu się z konsekwencjami danego zdarzenia. Na przykład w przypadku wybuchu bomby saperzy będą odgrywać wiodącą rolę w lokalizacji ewentualnych innych materiałów wybuchowych, policja zajmie się kierowaniem ruchem i prowadzeniem działań śledczych, a ratownictwo medyczne będzie odpowiedzialne za zajęcie się ewentualnymi rannymi. Takie rozróżnienie pomaga również w określeniu, kiedy uruchomić porozumienia o wzajemnej pomocy, kiedy stworzyć sztaby zadaniowe oraz kiedy aktywować ośrodki działań nadzwyczajnych. Gdy to rozróżnienie jest dokonane, jasne staje się, czy miejscowy dyrektor naczelny lub gubernator są powiadamiani w celu wypełnienia przez nich swoich obowiązków prawnych i politycznych w razie zagrożenia.

4. Etapy katastrofy

W celu podjęcia odpowiednich kroków po wystąpieniu katastrofy, ważne jest, aby zrozumieć, jak katastrofa zazwyczaj się rozwija. Rycina 1 przedstawia pięć etapów katastrofy.



Ryc. 1. Etapy katastrofy

Źródło: oprac. na podstawie [1; s. 145]

„Etap przed katastrofą” to czas, kiedy organizacje i agencje zajmujące się zarządzaniem kryzysowym prowadzą działalność profilaktyczną, która obejmuje analizę zagrożeń, ocenę zasobów ludzkich i materialnych, rozwoju i wykonywania planów działań nadzwyczajnych, jak również prowadzenie szkoleń. „Etap przed uderzeniem” jest etapem ostrzeżenia o zbliżającej się katastrofie. Jest to ważny moment, ponieważ odpowiednia wstępna ocena wydarzenia określi, jak szybko zmobilizowane zostaną zasoby i gdzie mogą się pojawić trudności w realizacji planów. Rządy, obywatele i wszelakie branże muszą zrozumieć, że łatwy dostęp do odpowiednich środków finansowych, materialnych i wykwalifikowanych specjalistów są niezbędne do podjęcia koniecznych kroków w momencie wystąpienia kryzysu. „Etap uderzeniowy”, który jest początkiem kryzysu, może być nagły lub następować stopniowo. Podczas tego szczególnego etapu urzędnicy muszą ponownie ocenić skalę zdarzenia i odpowiednio rozlokować zasoby. Podczas „etapu kryzysowego” sku-

might or will overwhelm state resources. Once the nature of a threat is recognized, it is possible to pinpoint which agencies will respond, which will lead and which will provide support in dealing with the event. For instance, in the event of a bomb explosion, the bomb squad will take the leading role in locating any other explosives, the police will take the lead for traffic and investigative operations, while emergency medical services will take lead in taking care of any casualties or the wounded. Such a distinction also helps in indicating when to activate mutual aid agreements, when to establish command areas, and when to activate emergency operations centres. Once this distinction is made it is also clear whether the local chief executive or the governor is notified in order for them to fulfil their political as well as legal responsibilities.

4. Phases of disaster

In order to take appropriate steps once a disaster occurs, it is crucial to understand how a disaster typically develops.



Fig. 1. Phases of disaster

Source: [1; p. 145]

“Pre-disaster phase” is the time when organizations and agencies dealing with emergency management carry out preventive activities, which include hazard analysis, evaluation of human and financial resources, development and execution of emergency operations plans, as well as organizing training courses. “Pre-impact phase” is the warning phase of an approaching disaster. It is a crucial moment because appropriate initial evaluation of the incident will define how fast resources can be mobilized and where difficulties may arise in the implementation of the plans. Governments, private citizens and various businesses need to understand that easy access to appropriate financial, material and skilled resources is essential to take necessary steps once a disaster occurs. “The impact phase” which is the beginning phase of a disaster can occur suddenly or gradually. During this particular phase officials need to reassess the scale of the event and organize resources accordingly. During the “emergency phase” the effectiveness of the response will reflect how well planning was carried out and how effective the efforts were to prepare for the disaster. In case of disasters occurring suddenly, such as a terrorist attack or industrial accident, it may not be easy to clearly distinguished between the first three phases, however the response strategy should be organized in such a manner as to anticipate response needs and to facilitate taking the necessary steps during a disaster. The first priority in response is always to save lives, meaning actions aimed at searching and rescuing those in need, to provide them with emergency medical care, and evacuate, when necessary. If not simultaneous, then the next step is to reduce exposure to hazardous materials or to restore critical infrastructure. Finally, the emergency phase will transform to “the recovery phase” where, as the term indicates, the priority is placed on re-

teczność reakcji odzwierciedla, jak dobrze przeprowadzono planowanie oraz jak skuteczne były wysiłki, aby przygotować się do kryzysu. W przypadku zagrożeń następujących szybko, takich jak na przykład atak terrorystyczny lub wypadek przy pracy, pierwsze trzy etapy mogą być trudne do rozróżnienia, jednak strategia reagowania powinna być zorganizowana w taki sposób, aby przewidzieć potrzeby i ułatwić podjęcie kroków w trakcie kryzysu. Pierwszym planowanym działaniem jest zawsze ratowanie życia, czyli działanie polegające na szukaniu i ratowaniu osób potrzebujących w celu zapewnienia im doraźnej pomocy medycznej lub ewakuacji, gdy jest to konieczne. Jeśli nie jednocześnie, to kolejnym krokiem, który należy wykonać, jest zredukowanie działania materiałów niebezpiecznych lub przywrócenie istotnej infrastruktury. Następnie „etap zagrożenia” przechodzi w „etap odbudowy”, w którym nacisk kładziony jest na powrót do stanu sprzed kryzysu i określenie środków zapobiegawczych, które mają pomóc w uniknięciu przyszłych katastrof. Wtedy również osoby zarządzające w sytuacjach kryzysowych przyglądają się wszystkim problemom organizacyjnym, które powstały w trakcie etapu zagrożenia, aby ocenić podjęte działania, znaleźć miejsce na wprowadzenie ulepszeń i wprowadzić zmiany, co może pomóc w uniknięciu podobnych sytuacji.

W celu skutecznego zareagowania na katastrofę o dużej skali niezbędne jest uaktywnienie współpracy na wszystkich poziomach organizacyjnych, w tym międzyrządowym i wielosektorowym. Przygotowanie się do katastrofy i powrót do normalności po jej wystąpieniu angażuje społeczeństwo obywatelskie, gdzie „władza jest wspólna, odpowiedzialność jest rozproszona, a zasoby są szeroko rozpowszechnione” [1; s. 9]. W Stanach Zjednoczonych taki układ jest określany jako „rząd współpracujący” lub „zarządzanie sieciowe”. Dyrektor wykonawczy ICMA⁷, Bob O’Neill tego typu działania nazywa „pracą wspólną”, co celnie oddaje ideę funkcjonowania tego szczególnego systemu, w którym podejmowanie decyzji nie jest centralizowane, a władza i odpowiedzialność są faktycznie wspólne.

Jak określono w Krajowym Planie Reagowania Kryzysowego (National Response Plan – NRP) istnieją trzy dokumenty, które zapewniają obszerne podejście związane ze wszystkimi rodzajami ryzyka: 1) Ustawa Bezpieczeństwo Narodowe z 2002⁸, Dyrektywa Prezydenc-

turning to the state before the crisis and to identifying preventive measures which are to help avoid future disasters. It is also then when emergency managers look closely at all organizational problems which arose during the emergency phase in order to evaluate the taken steps, find room for improvement and introduce changes to avoid similar situations from occurring again.

In order to respond to a large-scale disaster, it is necessary to activate collaboration on all levels, including multiorganizational, intergovernmental, and multisector. Preparing for a disaster and recovering once it occurs engages civil society where “authority is shared, responsibility is diffused, and resources are widely distributed” [1; p. 9]. In the United States such a system is referred to as “collaborative government” or “network management”. Executive director of ICMA¹⁹, Bob O’Neill referred to it as the “working together” approach which is an accurate way of defining this particular system where decision making is not centralized, but authority and responsibility are actually shared.

As stated by the National Response Plan (NRP) there are three documents which provide an extensive approach to domestic incident management: 1) Homeland Security Act of 2002²⁰, Homeland Security Presidential Directive 5²¹ and the Stafford Act of 1988. NRP was in force before hurricane Katrina stroke, however since 2006, based on the experience of that event, works were commenced in order to modify it. As a result, National Response Framework (NRF) was worked out. NRF is composed of numerous coherent guidelines which are the basis for making decisions by representative of the authorities on all levels of management. Its aim is to present the operational framework, as well as show the scope and possibilities of flexible changes in procedures in terms of emergency situations which took place, together with defining responsibilities and roles of each official on every administration level. NRF is a document which can be universally applied on the national level. Applied can also be its specific elements during local rescue actions. The effectiveness of disaster management also assumes preparing the civil so-

¹⁹ International City/County Management Association – non-profit organization that offers a wide range of services to its members and the local government community. ICMA provides technical assistance to local governments in emerging democracies, helping them to develop professional practices and ethical, transparent governments. ICMA, the International City/County Management Association, develops and advances professional local government management to create sustainable communities that improve lives worldwide (<http://icma.org/en/icma/home>).

²⁰ The Homeland Security Act (HSA) of 2002 was introduced in the aftermath of the September 11 attacks and subsequent mailings of anthrax spores. The primary mission of the Department is to prevent terrorist attacks within the United States; reduce the vulnerability of the United States to terrorism; and minimize the damage, and assist in the recovery, from terrorist attacks that do occur within the United States.

²¹ Presidential Directives, better known as Presidential Decision Directives (or PDDs) are a form of an executive order issued by the President of the United States with the advice and consent of the National Security Council. The directives articulate the executive’s national security policy and carry the full force and effect of law.

⁷ International City/County Management Association (ICMA) – organizacja non-profit, która oferuje szeroki zakres usług dla swoich członków oraz lokalnej społeczności. ICMA zapewnia pomoc techniczną dla samorządów w tworzących się demokracjach, pomaga im w rozwijaniu praktyk zawodowych i etycznych, tworzeniu przejrzystych rządów. ICMA rozwija i wspiera lokalne profesjonalne zarządzanie, które ma na celu stworzenie trwałych społeczności, co może poprawić poziom życia na całym świecie (<http://icma.org/en/icma/home>).

⁸ Ustawa Bezpieczeństwo Narodowe [Homeland Security Act (HSA)] z 2002 r. została wprowadzona w następstwie ataków z 11 września i późniejszych mailingów zarodników wąglika. Głównym zadaniem Departamentu Bezpieczeństwa jest zapobieganie atakom terrorystycznym w Stanach Zjednoczonych; ograniczanie podatności na terroryzm Stanów Zjednoczonych oraz minimalizowanie szkód, jak również pomoc w zapobiega-

ka 5⁹ i Ustawa Stafforda z 1988. Plan NRP obowiązywał przed uderzeniem huraganu Katrina, jednak od 2006 roku, na bazie wyniesionych doświadczeń, rozpoczęto jego modyfikacje – w wyniku czego powstał Krajowy Ramowy Plan Reagowania Kryzysowego (NRF). Plan NRF zawiera szereg spójnych wytycznych będących fundamentem przy podejmowaniu decyzji przez przedstawicieli władz na wszystkich szczeblach zarządzania. Ideą dokumentu jest przedstawienie struktur operacyjnych oraz ukazanie skali i możliwości elastycznych zmian procedur w stosunku do zaistniałych sytuacji kryzysowych z określeniem obowiązków i ról poszczególnych urzędników na każdym szczeblu administracyjnym. NRF to dokument, który ma uniwersalne zastosowanie w skali kraju, natomiast poszczególne jego elementy wspierają lokalne działania ratownicze. Skuteczność zarządzania kryzysowego zakłada też przygotowanie społeczeństwa obywatelskiego do oddolnych działań wspomagających działania ratunkowe i aktywnej współpracy z władzami na poszczególnych szczeblach administracji państwowej [2].

Obecnie nowe przepisy i dyrektywy prezydenckie wydane po 11 września 2001 r. postrzegane jako sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym określane są jako „incydenty o znaczeniu krajowym (INS)” [1; s. 12]. Według NRF – INS jest „rzeczywistym lub potencjalnym wydarzeniem o wysokim wpływie na otoczenie, które wymaga koordynacji podmiotów federalnych, stanowych, lokalnych, pozarządowych i/lub podmiotów sektora prywatnego, w celu ratowania życia i zminimalizowania szkody” [1; s. 12].

5. Praktyczne zastosowanie dokumentów

Aby zaplanować i przygotować się do potencjalnych katastrof/sytuacji kryzysowych, prowincje i społeczności lokalne stosują wytyczne określone w standardach dotyczących zarządzania w sytuacjach kryzysowych, takich jak NFPA 1600 i Program Akredytacji Zarządzania Kryzysowego (EMAP). Zawarto w nich wskazówki dotyczące sposobów przygotowania i organizowania zasobów, zachowania w czasie zdarzenia niekorzystnego i radzenia sobie z konsekwencjami. Jednak co ważniejsze, takie normy nakładają odpowiedzialność na określone osoby urzędowe za podejmowanie danych działań – lokalni urzędnicy mogą ponieść konsekwencje prawne i polityczne za brak działań minimalizujących istniejące ryzyka co najmniej do poziomów akceptowalnych społecznie. Urzędnicy zobowiązani są do co najmniej: (1) przeglądu historii, częstotliwości i dotkliwości potencjalnych zagrożeń, (2) oceny podatności danej społeczności, (3) określenia czynności, które mogą być podjęte w celu ograniczenia zagrożenia oraz (4) na podstawie oceny ryzyka i podatno-

niu atakom terrorystycznym, które mogą dotknąć Stany Zjednoczone.

⁹ Dyrektywy Prezydenckie, lepiej znane jako Decyzyjne Dyrektywy Prezydenckie (lub PDD) są formą dekretu wydanego przez prezydenta Stanów Zjednoczonych za radą i zgodą Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Niniejsze Dyrektywy określają politykę wykonawczą bezpieczeństwa narodowego i posiadają pełną moc prawną.

ciety for grass-roots actions supporting rescue as well as active cooperation with the authorities at various levels of national administration [2].

Currently, new laws and presidential directives issued after 9/11, perceived as matters related to crisis management, are defined as “incidents of national significance (INS)” [1; p. 12]. According to NRF, an INS is “an actual or potential high-impact event that requires coordination of Federal, State, local, tribal, nongovernmental and/or private sector entities in order to save lives and minimize damage” [1; p. 12].

6. Practical application of documents

In order to plan and prepare for potential disasters/emergencies, states and local communities apply guidelines defined in standards for emergency management such as NFPA 1600 and the Emergency Management Accreditation Program (EMPA).

They provide guidance on how to prepare and organize resources, how to act during an adverse event and how to deal with the consequences. However, more importantly, such standards in reality are an obligation: local officials may be held legally as well as politically liable for failing to take action to minimize the existing risk at least to socially acceptable levels. At a minimum, the officials are obliged to: (1) review the history, frequency and severity of potential hazards; (2) assess the vulnerability of a given community; (3) define steps that can be taken to mitigate the hazards; and (4) based on risk and vulnerability assessments, define how resources can best be allocated to reduce losses [1; p. 13].

However, when it comes to standards regarding emergency management, conflicts between national priorities and state and local priorities occur on a daily basis. The environment where local emergency managers work is definitely politically oriented [1; s. 13] and available funding based on available resources. Since 9/11 federal policy makers have been focused on threats which are the result of terrorist attacks and federal funding was mainly reserved for issues regarding this particular threat. Despite the fact that this approach has been frustrating for many emergency managers, there is a positive side to it as well. For instance, adopting the National Incident Management System (NIMS)²² may be a challenge due to the fact that dominance is assigned to the role of federal agencies, but NIMS is a source of guidelines for finding a common language and a common framework in order to respond to a disaster. The attacks on WTC and the Pentagon were the cause for financing the needs of the local federal budget. Even though this particular funding might not support local priorities, it has been used to improve and expand already available local resources [3]. Currently, local managers have the possibility to organize and participate in training courses, as well as acquire equipment and other

²² The National Incident Management System (NIMS) is a system used in the United States to coordinate emergency preparedness and incident management among various federal, state, and local agencies. The NIMS is a structured framework used nationwide for both governmental and nongovernmental agencies to respond to natural disasters or terrorist attacks at the local, state, and federal levels of government.

ści, określenia, jak zasoby mogą być najlepiej przydzielone w celu zmniejszenia strat [1; s. 13].

Jednak jeśli chodzi o standardy dotyczące zarządzania w sytuacjach zagrożenia, konflikty między priorytetami krajowymi, stanowymi i lokalnymi są bardzo powszechne. Środowisko, w którym pracują osoby lokalne odpowiedzialne za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, jest zdecydowanie upolitycznione [1; s. 13], a priorytety określa się na podstawie dostępnych środków. Od ataku z 11 września krajowi ustawodawcy koncentrują się na zagrożeniach, jakie niesie ze sobą terroryzm, a fundusze krajowe są przeznaczane głównie na rozwiązywanie problemów związanych z tym szczególnym zagrożeniem. Mimo że takie podejście jest źródłem frustracji dla wielu osób zarządzających w sytuacjach zagrożenia, ma to również aspekt pozytywny. Na przykład przyjęcie Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego (NIMS)¹⁰ może być wyzwaniem ze względu na fakt, że dominująca jest w nim rola agencji krajowych. W konsekwencji stanowi on platformę porozumienia i reguluje działanie wspólnych struktur reagowania w czasie kryzysu. Atak na WTC i Pentagon stał się przyczynkiem do dofinansowania potrzeb lokalnych z budżetu federalnego. Pomimo iż finansowanie może nie wspierać lokalnych priorytetów, zostało wykorzystane do poprawy i rozszerzenia zasobów lokalnych [3]. Obecnie lokalni menedżerowie kryzysowi mają możliwość nabycia sprzętu, pozyskania innych zasobów, które są cenne w czasie klęsk żywiołowych i katastrof technologicznych, jak również katastrof związanych z terroryzmem. Mają też możliwość uczestniczenia w szkoleniach. Nazywa się to strategią „dwustronnego zastosowania”.

W 2006 roku prezes Międzynarodowego Stowarzyszenia Menedżerów Kryzysowych (IAEM)¹¹ zaproponował, aby przyjrzeć się bliżej zarządzaniu kryzysowemu. W 2007 roku z pomocą Instytutu Zarządzania Kryzysowego FEMA¹², zorganizowano spotkanie, na które zostali

resources which are valuable during natural and technological disasters, as well as in disasters related to terrorism. It is called a “dual-use” strategy.

In 2006 the president of the International Association of Emergency Managers (IAEM)²³ proposed to review current emergency management. In 2007 with the help of FEMA²⁴ Emergency Management Institute, a meeting was organized that included representatives of IAEM, EMAP²⁵, the National Emergency Management Association²⁶, NFPA 1600 committee, the private sector, the academic community and other interested parties. The objectives of the meeting were as follows: (1) to define emergency management and its goal and (2) to identify the basic principles of emergency management and the practice of this profession [1; p. 16]. Based on literature such as the CEM program (Certified Emergency Manager program), NFPA 1600 and EMAP standards certain principles were defined which currently serve as organizing principles for programs which are being prepared for managers and for emergency management agencies.

According to set principles, emergency management should be *comprehensive* which means it should consider all hazards, all phases, and functions and all sectors. It should not be limited only to “consequence management” related to a disaster, but it should focus on resources which can prevent or limit the consequences of such an event. Emergency management should also be *progressive* which means that managers must predict and prepare for a future disaster. The long-term objective is to develop communities resilient to disasters where, in this process, managers must actively pursue that objective and not focus only on a single-type of disaster. Such an approach only limits both strategic and tactical options. Emergency management must be *risk-driven* which means that decisions must be made based risk analysis, rather than on worst-case scenarios where there is no estimations of probability. Although assessing potential hazards may be challenging, making decisions without at least trying to prepare a full evaluation may be rather risky.

¹⁰ *The National Incident Management System (NIMS)* to system stosowany w Stanach Zjednoczonych w celu koordynacji gotowości i zarządzania wypadkami wśród różnych federalnych, stanowych i lokalnych agencji. NIMS jest zorganizowaną siecią stosowaną w całym kraju, zarówno dla agencji rządowych i pozarządowych, w celu reagowania na klęski żywiołowe lub zamachy terrorystyczne na lokalnych, stanowych i federalnych szczeblach administracji.

¹¹ *The International Association of Emergency Managers (IAEM)*, które ma ponad 5000 członków na całym świecie, jest międzynarodową organizacją non-profit zrzeszającą specjalistów w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Działania IAEM poświęcone są promowaniu „Zasad Zarządzania Kryzysowego” i reprezentowaniu specjalistów, których celem jest ratowanie życia i ochrona mienia oraz środowiska podczas katastrof i klęsk żywiołowych.

¹² Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (*Federal Emergency Management Agency*) jest agencją ukierunkowaną na raportowanie zagrożeń, planowanie i zarządzanie działaniami związanymi z zapobieganiem katastrofom i klęskom żywiołowym oraz łagodzeniem ich skutków. FEMA połączyła więc pod jednym kierownictwem rozproszone obowiązki innych organizacji w zakresie działań w przypadku katastrof lub klęsk żywiołowych. W swej działalności FEMA współpracuje z wieloma innymi agencjami federalnymi oraz organizacjami pozarządowymi między innymi z Amerykańskim Czerwonym Krzyżem.

²³ The International Association of Emergency Managers (IAEM), which has more than 5,000 members worldwide, is the preeminent international non-profit organization of emergency management professionals. IAEM is dedicated to promoting the “Principles of Emergency Management” and representing professionals whose goals are saving lives and protecting property and the environment during emergencies and disasters.

²⁴ Federal Emergency Management Agency is an agency which reports hazards, plans and manages activities related to disaster prevention and mitigation of natural disasters and their consequences. FEMA merged under one management fragmented responsibilities of other organizations in the field of actions taken in case of emergencies or natural disasters. In doing so, FEMA cooperates with many other federal agencies and non-governmental organizations including the American Red Cross.

²⁵ The Emergency Management Accreditation Program (EMAP), an independent non-profit organization, is a standard-based voluntary assessment and peer review accreditation process for government programs responsible for coordinating prevention, mitigation, preparedness, response, and recovery activities for natural & human-caused disasters.

²⁶ It is a professional organization of state emergency management directors.

zaprošeni m.in. przedstawiciele IAEM, EMAP¹³, Narodowego Stowarzyszenia Zarządzania Kryzysowego¹⁴, komitetu NFPA 1600, sektora prywatnego, środowisk akademickich i innych zainteresowanych grup. Cele spotkania były następujące: (1) zdefiniowanie zarządzania kryzysowego i jego misji oraz (2) zidentyfikowanie podstawowych zasad zarządzania kryzysowego i praktykowania tej profesji [1; s. 16]. Na podstawie lektury takich materiałów jak program CEM (program Certyfikowanego Menedżera Kryzysowego), NFPA 1600 i standardów EMAP określono pewne reguły, które służą jako zasady organizacyjne dla powstających programów dla menedżerów oraz dla agencji zajmujących się zarządzaniem kryzysowym.

Zgodnie z ustanowionymi zasadami zarządzanie kryzysowe powinno być kompleksowe, czyli powinno brać pod uwagę wszelkie zagrożenia, wszystkie etapy, funkcje oraz wszystkie sektory. Nie powinno ograniczać się do „zarządzania skutkami” związanymi z katastrofą, ale powinno koncentrować się na środkach, które mogą zapobiec lub ograniczyć skutki takiego zdarzenia. Zarządzanie kryzysowe powinno być progresywne, co oznacza, że menedżerowie muszą przewidzieć i przygotować się do przyszłej katastrofy. Długofalowym celem jest stworzenie „społeczności odpornej na klęski żywiołowe” (*society resilience*). Proces tworzenia wymaga od menedżerów aktywnego dążenia do tego celu i nie koncentrowania się tylko na jednym rodzaju katastrofy, ponieważ takie podejście ogranicza możliwości zarówno strategiczne, jak i taktyczne. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych musi opierać się na ocenie ryzyka, co oznacza, że decyzje muszą być podejmowane na podstawie analizy ryzyka, a nie na podstawie najgorszego scenariusza, co pozbawione jest oszacowania prawdopodobieństwa. Chociaż ocena potencjalnego zagrożenia może być problematyczna, podejmowanie decyzji bez przynajmniej próby opracowania pełnej oceny może być wręcz niebezpieczne.

Efektywne zarządzanie kryzysowe wymaga współpracy, a nie podejścia nakazowo-kontrolnego. Współpraca pozwala na budowanie relacji, konsensusu i opiera się na wzajemnym zaufaniu i otwartej komunikacji. Menedżerowie kryzysowi powinni umożliwić integrację, która w rzeczywistości oznacza, łączenie wszystkich szczebli rządowych z sektorem prywatnym, sektorem non-profit i z wolontariuszami, co w konsekwencji pozwala im aktywnie uczestniczyć we wszystkich etapach zarządzania kryzysowego. Jednocześnie menedżerowie kryzysowi muszą koordynować wysiłki organizacyjne. Organizują oni pracę w taki sposób, iż odmienne podmioty mają w rzeczywistości wspólny cel. Istotny jest fakt, iż centra działań nadzwyczajnych (*Emergency Operations Centers* – EOC) zapewniają zarówno miejsce, jak i mechanizmy

In order for emergency management to be effective, it needs to be based on *collaboration* rather than take on a command-and-control approach. Collaboration allows to build relationships, consensus and it is based on open communication and mutual trust. Emergency managers are also responsible for making *integration* possible which, in reality, means that they bring together the following: the government, the private sector, the non-profit sector as well as volunteers. This then allows them to actively participate in all phases of emergency management. Simultaneously emergency managers are obliged to *coordinate* organizational efforts. They are to organize work in such a manner that disparate parties in reality have a common goal. What's important here is the fact that emergency operations centres (EOC) provide a location as well as mechanisms to make communication and collaboration easier. In order for emergency management to be effective it also needs to be *flexible*. Emergency managers need to understand that rigid plans and organizational frameworks should be avoided because plans need to be adapted to given circumstances, and managers very often need to demonstrate creative improvisation, when necessary. Emergency management must also be *professional* since it is a profession based on science and knowledge. Emergency managers make decisions and take actions based on evidence and analysis, and education and training programs help them improve their technical skills and expand their knowledge in order to increase effectiveness of emergency management programs.

Threat awareness (terrorist attacks) and problems related to the restoration of devastated areas force the U.S. government to permanently revise doctrines regarding civil protection, which in effect means that National Response Framework (NRF) is constantly being modified. Such an approach makes it possible for the authorities to apply resources and rescue methods which are appropriate to the existing threats, assuming that these threats intensify and modify – thus NRF is not a closed document. The latest guidelines of NRF define universal procedures for rescue actions dedicated to federal officials regardless of the type and scope of the threats. These procedures make it possible to manage and lead on the federal level. Importance is placed on procedures related to rapid restoration of devastated areas [2].

6. Summary

Experience and conviction of insufficient organization of help during disaster situations, placing response rank on the local level while including the support of federal agencies was considerably revised in the U.S. in the face of hurricane Katrina disaster. Despite the fact that NRP was tested and its deficiencies were exposed, it is important to emphasize that the disaster itself brought in something positive – modifications of National Response Plan, aimed at removing deficiencies exposed by the disasters that no one was aware of before Katrina hit. Estimating the need for action in the face of a disaster is only possible in a situation when we draw a conclusion for the ensuing disasters. Thus, practical knowledge resulted in the improvement of NRP [2]. Does it mean that if today Ameri-

¹³ *The Emergency Management Accreditation Program* (EMAP), niezależna organizacja non-profit, odpowiedzialna za koordynowanie działań zapobiegawczych, łagodzenie skutków, przygotowanie, reagowanie i prowadzenie działań naprawczych po klęskach żywiołowych oraz katastrofach spowodowanych przez człowieka.

¹⁴ *National Emergency Management Association* – jest to profesjonalna organizacja zrzeszająca dyrektorów stanowych ds. zarządzania kryzysowego.

do ułatwienia komunikacji i współpracy. Aby zarządzanie kryzysowe było skuteczne – musi być również elastyczne. Menedżerowie kryzysowi muszą zrozumieć, iż należy unikać sztywnych planów i struktur organizacyjnych ze względu na fakt, iż w rzeczywistości plany muszą być dostosowane do okoliczności i menedżerowie bardzo często, gdy jest to konieczne, muszą wykazać się twórczą improwizacją. Zarządzanie kryzysowe musi być profesjonalne, ponieważ jest to zawód, który opiera się na nauce i wiedzy. Menedżerowie kryzysowi podejmują decyzje i działania na podstawie dowodów i analiz, a programy edukacyjne i szkoleniowe pozwalają im doskonalić swoje umiejętności techniczne oraz poszerzać swoją wiedzę w celu zwiększenia skuteczności programów zarządzania kryzysowego.

Świadomość zagrożenia (ataki terrorystyczne) oraz problematyka odbudowy terytoriów zdewastowanych wymusza na władzach USA ciągłe rewidowanie doktryny ochrony ludności cywilnej, wynikiem czego plan reagowania kryzysowego ulega ustawicznym zmianom. Takie podejście umożliwia władzom stosowanie środków i metod ratowniczych dostosowanych do obecnych zagrożeń przy założeniu, iż zagrożenia te ulegają intensyfikacji i modyfikacji – dlatego też program NRF nie jest dokumentem zamkniętym. Najnowsze założenia planu NRF przedstawiają uniwersalne procedury działań ratowniczych dedykowane urzędnikom federalnym bez względu na rodzaj i skalę zagrożeń – dające możliwość zarządzania i prowadzenia akcji na poziomie federalnym. Co ważne, w planie położono również nacisk na procedury szybkiej odbudowy terenów zniszczonych [2].

6. Podsumowanie

Doświadczenia i przeświadczenie o niewystarczającym zakresie organizacji pomocy w sytuacjach kryzysowych, oparcie głównego szczebla reagowania na poziomie lokalnym z uwzględnieniem wsparcia władz federalnych zostało w znacznym stopniu zrewidowane w USA w obliczu klęski huraganu Katrina. Mimo że NRP został przetestowany w trudnych warunkach i wyszły na jaw istotne jego braki, należy podkreślić, że sama katastrofa wniosła wartość dodaną – zmiany w krajowym systemie reagowania mające na celu wyeliminowanie uchybień, których nie uświadamiano sobie przed katastrofą. Oszacowanie potrzeby podjęcia działań w obliczu katastrofy jest możliwe tylko w sytuacji, gdy jesteśmy w stanie wyciągnąć wnioski na wypadek kolejnych katastrof. Tak więc praktyczna wiedza wpłynęła na poprawę planu NRP [2]. Czy zatem słysząc dziś w słuchawce *“Nine-one-one. What’s your emergency?”*, Amerykanie mają zagwarantowany dostęp do lepszego, a zatem bardziej efektywnego systemu zarządzania kryzysowego? Prawdopodobnie tak.

Przedstawione fakty, praktyka i działania mogą również mieć zastosowanie w procesie doskonalenia i wprowadzania zmian w zakresie rozwiązań narodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Godne dostrzeżenia i szczególnego wyróżnienia jest podejście władz amerykańskich, które potrafią wyciągać wnioski z zaistniałych sytuacji, braków i niedoskonałości. Ta praktyka, jak dowodzi po-

cans hear in their phone the phrase *“Nine-one-one. What’s your emergency?”* they are guaranteed access to a more efficient emergency management system? Probably so. The presented facts, practices and actions can also be applied to improve and change national solutions applied in Poland. Worth noticing and emphasizing is the approach of the U.S. authorities which is based on drawing conclusions from already occurred situations, from gaps and imperfections. This practice, as proved by the above example, is effective for the continuous adjustment and improvement of disaster management.

Bibliography

1. Waugh Jr. W., K. Tierney, *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, ICMA Press, Washington, 2007.
2. Peterson W., *Redefining a national strategy for successful response to catastrophic incidents: lessons learned from hurricane Katrina*, BiTP Vol. 21, Issue 1, 2011, pp. 9-20.
3. Roguski E., *Regionalne i lokalne zarządzanie kryzysowe w standardach UE*, BiTP Vol. 5, Issue 1, 2007 [electr. doc.] <http://czytelnia.cnbop.pl/czytelnia/15/68>.

Marta Iwańska (M.A.) is a graduate of Collegium Civitas in Warsaw, the Department of Sociology (specializing in management of non-governmental organizations). For over a year she has been working in CNBOP-PIB in the Certification Department as a specialist in standardization.

Agnieszka Kowalczyk (M.A.) is a graduate of Uczelnia Łazarskiego in Warsaw, the Department of Law and Administration (specializing in administration). For over 16 years, she has been working in CNBOP-PIB, and for the past eight years she has been working in the Certification Department as a specialist of quality management systems.

wyższy przykład, jest pomocna w ciągłym dostosowywaniu i doskonaleniu zarządzania kryzysowego

Literatura

1. Waugh Jr. W., K. Tierney, *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, ICMA Press, Washington, 2007.
2. Peterson W., *Nowa wersja krajowej strategii skutecznego reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia kataklizmu: wnioski z przebiegu Huraganu Katrina*, BiTP Vol. 21, Issue 1, 2011, pp. 9-20.
3. Roguski E., *Regionalne i lokalne zarządzanie kryzysowe w standardach UE*, BiTP Vol. 5, Issue 1, 2007 [dok. elektr.] <http://czytelnia.cnbop.pl/czytelnia/15/68>.

mgr Marta Iwańska jest absolwentką Collegium Civitas w Warszawie na wydziale socjologii, kierunku zarządzanie organizacjami pozarządowymi. Od ponad roku pracuje w CNBOP-PIB w Jednostce Certyfikującej jako specjalista ds. normalizacji.

mgr Agnieszka Kowalczyk jest absolwentką Uczelni Łazarskiego w Warszawie na wydziale prawa i administracji, kierunku administracja. Od ponad 16 lat pracuje w CNBOP-PIB, a od 8 lat pracuje w Jednostce Certyfikującej jako specjalista ds. zarządzania systemami jakości.