

William PETERSON BA, MA, FIFireE, CEM

Były Administrator Regionalny

Departament Bezpieczeństwa Krajowego USA

Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego

**NOWA WERSJA KRAJOWEJ STRATEGII SKUTECZNEGO
REAGOWANIA KRYZYSOWEGO W PRZYPADKU
WYSTĄPIENIA KATAKLIZMU:
WNIOSKI Z PRZEBIEGU HURAGANU KATRINA**

**Redefining a national strategy for successful response to catastrophic
incidents:**

Lessons learned from hurricane Katrina

Streszczenie

Artykuł przedstawia kolejne etapy opracowania Krajowego Ramowego Planu Reagowania Kryzysowego w oparciu o wnioski wyciągnięte z działań podjętych w przypadku huraganu Katrina jako pierwszego kroku na drodze ku niezbędnej krajowej strategii, która umożliwi lepsze przygotowanie Stanów Zjednoczonych na przyszłe kataklizmy, naturalne lub wywołane przez człowieka.

Summary

The article presents development of the National Response Framework, born from the lessons learned from the response to Hurricane Katrina, marked just the first step in a much needed national strategy that better prepares the United States to respond to future disasters, be they either man made or natural in nature.

Słowa kluczowe: reagowanie kryzysowe, huragan Karina, kataklizmy, Stany Zjednoczone;

Keywords: crisis response, hurricane Karina, disasters, United States;

Huragan Katrina stanowił najbardziej kosztowny kataklizm w historii Stanów Zjednoczonych przed 2005 r. Huragan ten pozwolił wyciągnąć wiele cennych wniosków oraz wywołał zmiany na płaszczyźnie ustawodawczej, programowej i organizacyjnej w lokalnych, stanowych i federalnych strukturach rządowych. Pomimo tego, że działania ratownicze podjęte w odpowiedzi na huragan charakteryzowała znacznie większa szybkość i znacznie większy zasięg niż dwa najpoważniejsze wcześniejsze kataklizmy łącznie – więcej artykułów pierwszej potrzeby, więcej akcji ratowniczych, więcej osób uratowanych, pomoc w postaci tymczasowych obiektów mieszkalnych – ze względu na skalę zniszczeń spowodowanych na wybrzeżu Zatoki Meksykańskiej wiele potrzeb pozostało niezaspokojonych.

Ogólny zarys sytuacji na tle huraganu Katrina

Procedury reagowania kryzysowego w Stanach Zjednoczonych w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej tradycyjnie stanowią domenę organów rządowych na szczeblu lokalnym i stanowym, natomiast rząd federalny pełni jedynie rolę pomocniczą. Ograniczenia, którym podlega udział rządu federalnego w działaniach ratowniczych podejmowanych w przypadku kataklizmu, mają głębokie podłoże zarówno w tradycji amerykańskiej jak i Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Władze lokalne i stanowe, które znają specyficzne potrzeby swoich obywateli oraz miejscowe uwarunkowania geograficzne, stanowią najbardziej kompetentne instytucje w zakresie reagowania kryzysowego na obszarze, na który rozciągają się ich uprawnienia, przy czym władze te zawsze będą odgrywać istotną rolę w takich działaniach. Rząd federalny, w ramach pełnionej roli pomocniczej, przestrzega powyższych zasad praktycznych oraz respektuje suwerenność poszczególnych stanów i uprawnienia przysługujące gubernatorom w zakresie kierowania działaniami i koordynowania operacji w granicach swoich stanów. Wyzwanie, przed którym stanął naród amerykański po przejściu huraganu Katrina, polegało nie tylko na dochowaniu wierności podstawowym założeniom doktryny konstytucyjnej i wypróbowanym przez czas zasadom, lecz również na pogodzeniu się z faktem, że takie zdarzenia jak huragan Katrina i ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. nakładają na naród obowiązek dostosowania tego, w jaki sposób takie tradycyjne zasady podlegają zastosowaniu w praktyce, do współczesnych zagrożeń stojących przed światem w XXI w.

W toku oficjalnych analiz skutków kataklizmu, przeprowadzonych już po przejściu huraganu Katrina, wskazano 17 obszarów krytycznych, które będą stanowiły szczególne wyzwanie dla Stanów Zjednoczonych w zakresie przyszłych planów reagowania na sytuacje

kryzysowe powstałe w wyniku kataklizmów i klęsk żywiołowych. W szczególności wskazano konieczność przygotowania do zdarzeń katastrofalnych. Oto pięć najważniejszych obszarów, które wymagają udoskonalenia i wprowadzenia usprawnień:

- należy zapewnić, że zintegrowane planowanie będzie realizowane nie tylko na szczeblu federalnym, lecz na wszystkich szczeblach struktur rządowych, z uwzględnieniem sektora prywatnego i organizacji wolontariuszowskich;
- należy wyodrębnić zupełnie zintegrowane operacje na wszystkich szczeblach struktur rządowych, z uwzględnieniem sektora prywatnego i organizacji wolontariuszowskich;
- należy przyjąć, że wprowadzenie zarządzania zasobami pociąga za sobą powszechne trudności, pogłębione dodatkowo przez wszechobecne zniszczenia, trudności komunikacyjne oraz rywalizację o dostęp do ograniczonych zasobów i możliwość korzystania z tychże;
- należy wprowadzić skuteczny system komunikacji i ostrzegania, przyjmując jednocześnie, że możliwości działania przed wystąpieniem zdarzenia są ograniczone przy braku odpowiedniego efektu redundancji oraz że komunikacja i działania ostrzegawcze są w znacznym stopniu utrudnione w obliczu zniszczonej infrastruktury i problemów w zakresie interoperacyjności; oraz
- należy zapewnić wieloaspektowy system informacji publicznej na temat charakteru, zakresu i zalecanych działań w celu bezpiecznej ewakuacji z obszaru dotkniętego katastrofą.

Przygotowanie planu reagowania kryzysowego

Po przejściu huraganu Katrina Biały Dom pod rządami prezydenta George'a W. Busha wydał nakaz opracowania planów reagowania na wypadek katastrofy, które mogłyby stanowić podstawę kompleksowego planu strategicznego i koncepcji operacyjnej (CONOPS), mających na celu zapewnienie bezpiecznej ewakuacji 2,0 – 3,5 mln obywateli i zwierząt domowych ze strefy 'zagrożenia', zorganizowania dla nich schronienia na okres od 3 dni do 12 miesięcy lub dłuższy, a następnie możliwie najszybszego powrotu po ustaniu lub wyeliminowaniu ryzyka, zagrożenia, skutków lub niebezpieczeństw związanych z danym kataklizmem.

Powyższe działania miały dotyczyć wszelkiego rodzaju zagrożeń (od klęsk żywiołowych po ataki terrorystyczne), w których istnieje możliwość komunikatu ostrzegawczego (huragan) lub nie (ataki terrorystyczne, trzęsienie ziemi itp.), oraz obejmować

proces pełnej integracji zasobów dostępnych w ramach lokalnych, stanowych i federalnych struktur rządowych, zasobów organizacji sektora prywatnego i organizacji pozarządowych w celu zapewnienia skutecznych działań ratowniczych i odbudowy. Brak efektywnych i skutecznych działań ratowniczych w przypadku wystąpienia kolejnego kataklizmu nie wchodził w grę!

Osiągnięcie powyżej opisanego ogólnokrajowego celu strategicznego wymaga zastosowania szeregu krótko- i długoterminowych strategii. W ramach strategii krótkoterminowej zostały podjęte działania zmierzające do zastosowania wniosków wyciągniętych z huraganów Katrina i Rita w dwóch krajowych scenariuszach działania na wypadek: 1) trzęsienia ziemi w strefie sejsmicznej Nowy Madryt (8 stanów i 12 mln. mieszkańców w obszarze wysokiego ryzyka) oraz 2) huraganu na terenie południowej Florydy, który spowoduje poważne naruszenie wałów przeciwpowodziowych. W odniesieniu do obu powyższych scenariuszy stwierdzono, że stanowią one czynnik krytyczny i palącą konieczność w obliczu zagrożenia, które dotyczy tak dużej liczby ludności. Oczekiwano, że opracowanie wspólnych szablonów do obu powyższych scenariuszy będzie stanowić krok naprzód w procesie normalizacji planów reagowania kryzysowego w całym kraju. Ponadto, podczas gdy trwają prace w ramach Projektu przygotowania planu reagowania na wypadek katastrofalnego trzęsienia ziemi w strefie sejsmicznej Nowy Madryt – który wedle przewidywań zostanie ukończony w ciągu kolejnych 1-2 lat – zakończono prekursorski Tymczasowy Plan Kryzysowy, który stanowi środek doraźny. Wreszcie, w celu uwzględnienia zagadnień wykraczających poza procedury reagowania, została utworzona Grupa Robocza ds. Odbudowy po Katastrofie w celu rozwiązania kwestii dotyczących ewakuacji ludności z zagrożonych terenów oraz odbudowy po katastrofie o zasięgu ogólnokrajowym.

Rewizja Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego

Przed huraganem Katrina działania, w odpowiedzi na poważne zagrożenia, podejmowano na szczeblu lokalnym, stanowym i federalnym zgodnie z wytycznymi Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (NRP). Po dokonaniu przeglądu działań podjętych w przypadku huraganu Katrina stwierdzono, że plan NRP miał zbyt szeroki zasięg i nie uwzględniał w dostatecznym stopniu najbardziej krytycznych kwestii. Na początku 2006 r. przystąpiono do pełnozakresowej modyfikacji planu NRP w celu wyeliminowania mankamentów związanych z zakresem i ukierunkowaniem poprzednich planów.

Na początku 2008 r. prezydent George W. Bush podpisał zaktualizowany Krajowy Ramowy Plan Reagowania Kryzysowego (NRF), który miał służyć jako zbiór wytycznych do przygotowania krajowego planu działań na wypadek wystąpienia różnorodnych zagrożeń. Plan NRF został opublikowany po zakończeniu szeroko zakrojonego procesu konsultacji i koordynacji pomiędzy Departamentem Bezpieczeństwa Krajowego Stanów Zjednoczonych i kluczowymi stronami zainteresowanymi, reprezentującymi federalne, plemienne, stanowe i lokalne organy rządowe, organizacje i stowarzyszenia pozarządowe oraz sektor prywatny. Ostateczna wersja dokumentu odzwierciedla blisko 5 700 komentarzy i uwag otrzymanych od uczestników procesu.

Krajowy Ramowy Plan Reagowania Kryzysowego

Krajowy ramowy plan reagowania kryzysowego (NRF) to podstawowy dokument dla jednostek zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli. Dokument ten pomaga określić role, zadania oraz relacje i zależności mające krytyczne znaczenie dla efektywności planów kryzysowych, poziomu gotowości i działań ratowniczych podejmowanych w przypadku sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej. Plan NRF stanowi ukoronowanie wielomiesięcznej ciężkiej pracy i współpracy pomiędzy krajowymi jednostkami zarządzania kryzysowego.

Plan NRF jest przeznaczony do użytku przez wybieranych i powoływanych przywódców wyższego szczebla, na przykład szefów departamentów i agencji federalnych, gubernatorów stanowych, burmistrzów, przywódców plemiennych, zarządców miast i przedstawicieli sektora prywatnego. Jednocześnie, plan ten zawiera informacje przydatne dla pracowników służb zarządzania kryzysowego na temat struktur operacyjnych i narzędzi zwyczajowo wykorzystywanych przez służby ratownicze i interwencyjne oraz jednostki zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych.

Plan NRF został pomyślany jako dokument:

- umożliwiający zmianę skali działań, zapewniający elastyczność i możliwość dostosowania do danego przypadku;
- obowiązujący we wszelkiego rodzaju sytuacjach; oraz
- zawierający przejrzysty opis ról i zadań urzędników na szczeblu lokalnym, stanowym i federalnym.

Plan NRF przynosi rozwiązania uprzednio napotkanych problemów poprzez położenie nacisku jedynie na działania ratownicze i odbudowę w wymiarze krótkoterminowym oraz bezpośredni opis ról, zadań i działań niezbędnych w celu zapewnienia efektywnych działań ratowniczych o zasięgu ogólnokrajowym. Plan NRF stanowi kluczowy komponent Krajowej strategii bezpieczeństwa krajowego, opublikowanej w październiku 2007 r., i odzwierciedla wyższy poziom znajomości zagrożeń, wobec których stoją Stany Zjednoczone, uwzględnia wnioski wyciągnięte z ćwiczeń instruktażowych i rzeczywistych katastrof oraz wyraża, w jaki sposób kraj powinien zapewnić skuteczność w wymiarze długoterminowym poprzez wzmocnienie elementów stanowiących podstawę bezpieczeństwa krajowego. Po raz kolejny w planie NRF zostały wytyczone następujące cztery cele ogólnokrajowe:

1. przeciwdziałanie atakom terrorystycznym i uniemożliwianie ich realizacji;
2. ochrona obywateli amerykańskich oraz krytycznej infrastruktury i kluczowych zasobów;
3. reagowanie na zaistniałe sytuacje kryzysowe oraz późniejsza odbudowa;
4. kontynuowanie działań w zakresie wzmocnienia podstawowych elementów ogólnokrajowych w celu zapewnienia skuteczności w wymiarze długoterminowym.

Elementy składowe planu NRF

Plan NRF składa się z dwóch integralnych komponentów: dokument w wersji papierowej i informacje w Internecie.

Dokument strategiczny w wersji papierowej: dokument strategiczny stanowi sedno planu NRF. Dokument ten zawiera opis doktryny reagowania kryzysowego i stosownych wytycznych, charakterystykę ról i zadań, podstawowego poziomu gotowości i działań ratowniczych oraz zasadniczych struktur i procesów organizacyjnych. Dokument strategiczny podlega weryfikacji w odstępach czteroletnich w celu utrzymania istniejącego obecnie zakresu zastosowania.

Komponent internetowy: W Centrum Informacyjnym NRF (www.fema.gov/nrf) można znaleźć materiały dodatkowe, m. in. aneksy, przewodniki instytucji partnerskich oraz inne dokumenty uzupełniające i pomoce naukowe. Zasoby zamieszczone na stronie internetowej Centrum Informacyjnego mają bardziej dynamiczny charakter oraz podlegają zmianie i modyfikacji z większą częstotliwością w miarę pojawiania się kolejnych wniosków z rzeczywistych zdarzeń w celu umożliwienia zastosowania nowych technologii oraz

przystosowania do zmian mających miejsce w organizacjach krajowych. Na komponent internetowy składają się m. in.:

- Funkcje Wsparcia Kryzysowego (ESF). 15 funkcji ESF składa się na mechanizm łączący zasoby/środki federalne w celu wsparcia federalnych, stanowych, plemiennych i lokalnych organów reagowania. Przykładowe funkcje ESF obejmują m. in. działania organów ścigania, służb poszukiwawczych i ratowniczych, jednostek strażackich, transportowych, komunikacyjnych i energetycznych. Dla każdej funkcji ESF wyznaczono koordynatora, agencje główne i pomocnicze, które mają współpracować w celu koordynacji i wdrożenia pełnego spektrum środków federalnych.
- Aneksy pomocnicze: 8 Aneksów pomocniczych do planu NRF zawiera opis dodatkowych aspektów działań podejmowanych na szczeblu federalnym niezależnie od rodzaju sytuacji kryzysowej, m. in. zarządzania finansowego, zarządzania sprawami publicznymi, działaniami organizacji wolontariuszowskich i darowiznami; koordynacji sektora prywatnego oraz zasad BHP. W odniesieniu do każdego aneksu pomocniczego zostały wyznaczone agencja koordynująca i agencje współpracujące.
- Aneksy charakterystyki wdrożenia: 7 Aneksów charakterystyki wdrożenia zawiera opis, w jaki sposób plan NRF będzie podlegał wdrożeniu w określonego typu sytuacjach kryzysowych i zagrożeniach, np.: biologicznych, cyber-zagrożeniach, zagrożeniach związanych z żywnością i rolnictwem, bronią nuklearną i promieniowaniem jądrowym oraz w przypadku ataków terrorystycznych i masowych ewakuacji. W odniesieniu do każdego aneksu charakterystyki wdrożenia zostały wyznaczone agencja koordynująca i agencje współpracujące.
- Przewodniki organizacji partnerskich: przewodniki te stanowią bardziej szczegółowe poradniki „instruktażowe”, opracowane w szczególności z myślą o następujących instytucjach: władze na szczeblu lokalnym, władze na szczeblu stanowym i plemiennym, rząd federalny, organizacje sektora prywatnego i pozarządowe.

Krajowa doktryna reagowania kryzysowego

Biorąc pod uwagę jego nazwę, format, zakres merytoryczny i styl, plan NRF stanowi zdecydowany krok naprzód w stosunku do swojego poprzednika – Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (NRP). Jedną z istotnych zmian jest to, że plan NRF został przygotowany z myślą o urzędnikach wysokiego szczebla, którzy odpowiadają za

zapewnienie skutecznych działań ratowniczych, jak również z myślą o pracownikach służb zarządzania kryzysowego. Obecnie plan NRF służy jako przewodnik zawierający informacje na temat tego, w jaki sposób należy prowadzić działania ratownicze o zasięgu ogólnokrajowym, niezależnie od rodzaju zagrożenia. W innych dokumentach pomocniczych do planu NRF opisano, w jaki sposób prowadzić działania w zakresie zapobiegania i zabezpieczania, natomiast w kolejnym dokumencie zostanie opisane, w jaki sposób prowadzić działania w zakresie długofalowej odbudowy, za każdym razem opisane działania dotyczą całego kraju. Plan NRF kładzie nacisk na działania ratownicze, z uwzględnieniem odbudowy w wymiarze krótkoterminowym. Po raz pierwszy plan NRF zawiera opis pięciu komponentów krajowej doktryny reagowania kryzysowego:

1. zaangażowane partnerstwo: należy unikać następujących kolejno po sobie niepowodzeń; opracować wielowarstwowe i wzajemnie uzupełniające się środki, wspólnie tworzyć plany, poznać mocne / słabe punkty oraz określić luki organizacyjne; opracować wspólne cele, ujednoczyć środki tak, aby żadna ze stron nie została pozbawiona możliwości działania;
2. wielowarstwowa struktura reagowania: zarządzanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej należy prowadzić na możliwie najniższym szczeblu administracji publicznej, przy wsparciu w postaci dodatkowych środków reagowania w razie potrzeby;
3. skalowalny, elastyczny i modyfikowalny potencjał operacyjny: w miarę jak zmieniają się rozmiary, zakres i stopień złożoności sytuacji kryzysowych należy zapewnić możliwość rozbudowy i rozszerzenia działań ratowniczych pod względem liczby, rodzaju i komponentów źródłowych w celu dostosowania takich działań do bieżących wymagań;
4. jedność wysiłków dzięki jednolitej strukturze dowodzenia: skuteczne ujednoczenie struktury dowodzenia jest nieodzowne we wszelkiego rodzaju działaniach ratowniczych; konieczna jest jednoznaczna charakterystyka poszczególnych ról i zadań, wspólnych celów. Każda agencja ma przypisany zakres uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności;
5. gotowość do działania: zrównoważenie gotowości do działania i znajomości ryzyka; konieczne przekazywanie przejrzystych i konkretnych informacji; unormowanie procesów, procedur, systemów. Działania ratownicze w skali kraju, począwszy od jednostkowych obywateli, poprzez rodziny, społeczności, aż do agencji lokalnych, stanowych i federalnych, zależą od reakcji uwarunkowanych instynktem.

Zgodnie z założeniami koncepcji kluczowej plan NRF stanowi dokument obowiązujący we wszelkich przypadkach, przy czym elementy operacyjne można realizować w zakresie częściowym lub całościowym w celu zaspokojenia określonych potrzeb wynikających z danej sytuacji kryzysowej i bieżących trudności. Działania w odpowiedzi na kataklizm są realizowane każdego dnia, na różnych szczeblach, w całej Ameryce, gdzie miasta, hrabstwa i stany stosują koncepcje przewidziane w ramach Krajowego systemu zarządzania kryzysowego (NIMS) i Krajowego ramowego planu reagowania kryzysowego (NRF). Przyjmuje się, że w większości przypadków zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest realizowane na szczeblu lokalnym, z użyciem istniejących zasobów. Na wypadek zaistnienia luki organizacyjnej w zakresie lokalnych środków poszczególne miasta i hrabstwa zawierają umowy o wzajemnej pomocy z innymi pobliskimi miastami i hrabstwami w celu zapewnienia dodatkowych wozów i ekip strażackich, karettek i personelu pogotowia, przedstawicieli organów ścigania oraz innych form pomocy. Jednostki na szczeblu stanowym mają ogromne możliwości, biorąc pod uwagę Gwardię Narodową i inne zasoby. W sytuacji gdy w danym stanie przewidywana jest luka organizacyjna, dostępne są również alternatywne rozwiązania umożliwiające koordynację działań pomiędzy stanami w oparciu o Porozumienia o pomocy w zakresie zarządzania kryzysowego (EMAC) zanim zostanie wezwane wsparcie federalne. Na przykład, stany Floryda i Północna Karolina zawarły porozumienie EMAC o zaangażowaniu Gwardii Narodowej Północnej Karoliny C-130s w celu ewakuacji mieszkańców z archipelagu Florida Keys w przypadku zagrożenia w postaci huraganu.

Pomoc federalna jest konieczna jedynie w niewielu przypadkach. A liczba sytuacji klasyfikowanych jako zdarzenia katastrofalne byłaby jeszcze mniejsza, gdyby odwrócić mający zazwyczaj miejsce wpływ zasobów federalnych ze stanu tak, aby zapoczątkować przekazywanie zasobów na rzecz stanu na możliwie najwcześniejszym etapie. Jednakże, nawet w takim przypadku gubernator musi zwrócić się o wsparcie federalne. W celu zachęcenia gubernatorów do podejmowania szybkich decyzji, jeżeli istnieje taka możliwość, opracowano nowe strategie polityczne. W sezonie huraganowym w latach 2007 i 2008 gubernator stanu Teksas jako pierwszy zwrócił się o ogłoszenie stanu wyjątkowego, który umożliwił, kiedy już został zatwierdzony przez prezydenta, skorzystanie z pomocy federalnej w postaci zespołów medycznych Departamentu Zdrowia i Usług Socjalnych, jednostek sił powietrznych Departamentu Obrony, mobilizacji federalnych ekip ratownictwa medycznego, działających w oparciu o stosowne umowy – wszystko z dużym wyprzedzeniem w stosunku do przewidywanego uderzenia huraganu.

Na początku nie zawsze jest oczywiste, czy pozornie drobne wydarzenie może stanowić etap początkowy bardziej poważnego, gwałtownie nasilającego się zagrożenia. Przypadek skażonej melaminą karmy dla zwierząt lub pasażera linii lotniczych zarażonego gruźlicą lub SARS to przykładowe sytuacje, w których drobne zdarzenie, dotyczące być może tylko jednego departamentu lub agencji, może potencjalnie ulec przekształceniu w znacznie bardziej poważny i bardziej złożony incydent. Plan NRF przewiduje stosowne mechanizmy koordynacyjne umożliwiające wymianę informacji, zapewniające szybką ocenę i bezproblemową integrację niezbędnego wsparcia federalnego.

Gotowość jako fundament działania

Zgodnie z kluczowymi założeniami planu NRF skuteczne i jednolite działania ratownicze o zasięgu krajowym wymagają wielowarstwowych, wzajemnie uzupełniających się środków. Plan NRF uwzględnia i wykorzystuje kluczowe role pełnione przez stanowe i plemienne jednostki rządowe. Społeczności i lokalne organy administracyjne stanowią nie tylko pierwszą linię obrony w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, lecz również odpowiadają za poziom gotowości i działania planistyczne. W planie NRF uwzględniono również, że powodzenie działań ratowniczych zależy od skutecznego przygotowania obywateli, gospodarstw domowych, społeczności, stanów, a także federalnych jednostek rządowych.

W przeciwieństwie do poprzedniego planu Krajowy ramowy plan reagowania kryzysowego (NRF) w sposób metodyczny wciela agencje sektora publicznego wszystkich szczebli, z uwzględnieniem:

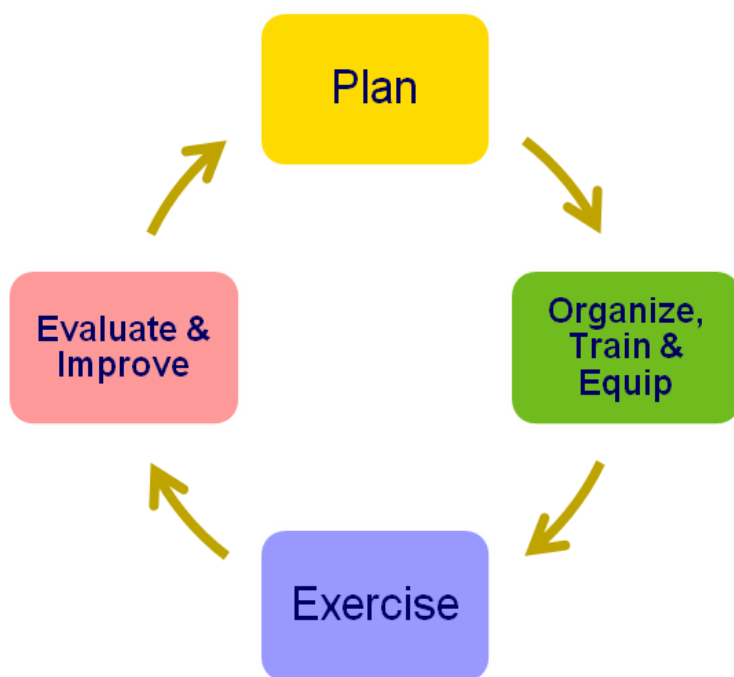
- organizacji sektora prywatnego (przedsiębiorstw i jednostek przemysłowych);
- organizacji pozarządowych, np. Amerykańskiego Czerwonego Krzyża, Armii Zbawienia oraz innych instytucji pełniących kluczowe role w zakresie działań ratowniczych w przypadku kataklizmu;
- plan NRF kładzie nacisk na rolę pełnioną przez obywateli i gospodarstwa domowe w przygotowaniu tychże oraz w zakresie podniesienia poziomu gotowości społeczeństwa w oparciu o takie inicjatywy jak np. Korpus Obywatelski.

Wdrożenie planu NRF

Publikacja i wdrożenie Krajowego Ramowego Planu Reagowania Kryzysowego (NRF) stanowiły dopiero kluczowy pierwszy etap w procesie doskonalenia i usprawniania

krajowych procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych. Kroki podjęte w następstwie wstępnej publikacji rzezonego dokumentu były w równym stopniu istotne dla realizacji założeń planu NRF. Kompletny cykl realizacyjny obejmuje następujące etapy:

- synchronizacja planów przygotowanych przez władze lokalne, stanowe i plemienne, przedstawicieli sektora prywatnego i organizacje pozarządowe z planem NRF;
- organizacja, szkolenie i wyposażenie służb ratowniczych zgodnie ze stosownymi planami;
- ćwiczenia instruktażowe w zakresie wszystkich elementów kluczowych i zaangażowanie wszystkich partnerów;
- ocena wniosków z ćwiczeń instruktażowych i rzeczywistych wydarzeń;
- następnie ponowne uruchomienie cyklu w celu udoskonalenia planów w oparciu o wyciągnięte wnioski, zgodnie z Diagramem 1 poniżej.



Z punktu widzenia działań ogólnokrajowych istnieje konieczność wdrożenia Krajowego systemu planistycznego (NPS), który umożliwi zmodyfikowanie pozostałych z przeszłości Aneksów charakterystyki wdrożenia w oparciu o Krajowe scenariusze planistyczne i znormalizowane protokoły planistyczne, a także zinstytucjonalizowanie metod Oceny ryzyka i identyfikacji zagrożeń (HIRA).

Kompleksowe procedury reagowania kryzysowego w stanie klęski żywiołowej

Wraz z uchwaleniem Ustawy o reformie zarządzania kryzysowego po huraganie Katrina (PKEMRA), a z tym umożliwienie FEMA działania w ramach nowej funkcji przyspieszonej pomocy federalnej, stwierdzono że rzeczona agencja powinna na bieżąco pozyskiwać informacje na temat potencjalnych potrzeb na szczeblu stanowym i lokalnym, z dużym wyprzedzeniem w stosunku do wszelkich przypadków faktycznego wnioskowania pomocy, ogłoszenia stanu klęski żywiołowej lub podjęcia działań w odpowiedzi na kataklizm. Tylko dzięki takim informacjom FEMA oraz stanowe i lokalne organy reagowania będą w stanie zapewnić wspólne środki umożliwiające podjęcie efektywnych działań, jeżeli zaistnieje taka potrzeba. Program analizy luk organizacyjnych (GAP) i stosowny proces zostały specjalnie opracowane z myślą o realizacji tylko tego celu.

- Program GAP został uruchomiony jako ‘projekt pilotażowy’ w marcu 2007 r. w ramach działań przygotowawczych do sezonu huraganowego 2007 w pięciu potencjalnie zagrożonych regionach FEMA (I, II, III, IV i VI), które obejmują 18 stanów, Dystrykt Kolumbii, Puerto Rico i Wyspy Dziewicze. Program kładzie nacisk na siedem krytycznych aspektów działań ratowniczych w przypadku wystąpienia huraganu:
 - ewakuacja;
 - opieka medyczna;
 - usuwanie gruzów;
 - dystrybucja artykułów pierwszej potrzeby;
 - organizacja schronienia;
 - tymczasowe obiekty mieszkalne, oraz
 - dostępność paliwa.

Celem programu GAP było nawiązanie współpracy partnerskiej w obrębie regionów FEMA z odpowiednimi lokalnymi i stanowymi organami politycznymi w celu określenia i uwzględnienia braków, słabych punktów, „luk organizacyjnych” w kwestiach krytycznych. „Luka organizacyjna” oznacza różnicę pomiędzy postrzeganą „potrzebą” w oparciu o lokalne uwarunkowania i sytuację demograficzną, a „potencjałem” lokalnych organów administracji

publicznej, stanowych lub federalnych organów rządowych, umożliwiającym zaspokojenie oszacowanej potrzeby, a tym samym pozwalającym FEMA oraz partnerom międzyagencyjnym teź lepsze przygotowanie w celu zaspokojenia potencjalnych potrzeb przed kolejnym potężnym huraganem lub innym potencjalnie katastrofalnym zdarzeniem.

Rezultaty programu GAP zwyczajowo obejmowały 2 różne tabele. Każdy z regionów FEMA określił i w sposób szczegółowy przedstawił potrzeby oraz wymagania dla każdego z siedmiu (7) obszarów docelowych. W Tabeli 1 zostały wyszczególnione potrzeby w zakresie miejsc schronienia, transportu i ewakuacji dla Regionu VI FEMA w przypadku wystąpienia w Luizjanie zagrożenia huraganowego.

W programie GAP dla Regionu VI FEMA wybrzeże nad Zatoką Meksykańską zostało podzielone na trzy strefy operacyjne: wybrzeże Luizjany, północne wybrzeże Teksasu oraz południowe wybrzeże Teksasu. Obszar wybrzeża teksańskiego został podzielony na dwie odrębne strefy reagowania kryzysowego ze względu na charakter zabudowy na wybrzeżu oraz bardzo niskie prawdopodobieństwo oddziaływania jednego kataklizmu na cały 400-milowy obszar wybrzeża. Drugi rezultat analizy GAP stanowi grupowe zestawienie „z lotu ptaka” wszystkich regionów FEMA, z uwzględnieniem wybrzeża atlantyckiego i wybrzeża Zatoki Meksykańskiej. W Tabeli 2 podano przykładowe Zestawienie przeglądowe GAP dla sezonu huraganowego 2008. Celem powyższego zestawienia jest sprawne scharakteryzowanie wszystkich poziomów gotowości poprzez zastosowanie czterech kolorów – zielonego, żółtego, pomarańczowego i czerwonego – do oznakowania stanu gotowości w oparciu o zakres pomocy niezbędnej ze strony rządu federalnego na rzecz władz stanowych lub lokalnych w przypadku przewidywanego wystąpienia huraganu kategorii 3. Kolor zielony oznacza, że na szczeblu stanowym lub lokalnym są dostępne odpowiednie zasoby, pozwalające zaspokoić potrzeby określone dla poszczególnych obszarów docelowych. Kolory żółty i pomarańczowy wskazują na konieczność przekazania ‘pewnych’ lub ‘istotnych’ zasobów na rzecz danego obszaru docelowego. Kolor ‘czerwony’ sygnalizuje konieczność przekazania dużej ilości zasobów federalnych w celu zaspokojenia potrzeb określonych dla danego obszaru docelowego.

Tabela 1.

Potrzeby w zakresie miejsc schronienia, transportu i ewakuacji dla Regionu VI FEMA w przypadku wystąpienia w Luizjanie zagrożenia huraganowego

Region VI: Louisiana Readiness				8/14/2008	
				Impacted Population:	2,100,000
Category	Level	Requirements	State Capacity	State Gap	Explanation
Shelter	orange	Total shelter needs: 148,217 *Does not include out-of-state self-evacuees Total shelter needs: 250,000 Out-of-State self-evac: -101,783 Net shelter needs: 148,217 (part of above) Requiring Transportation: 50,000 MSNS: 2,265 SOS/ SUP: 280 2002-05 model has self-evacuation shelter # in host state avg 101,783. Sheltering needs adjusted from Katrina's actual numbers.	State Capacity: 94,545 Net shelter needs: 148,217 State gen. pop./ Transportation Assistance total: -94,545 State shelter gap: 53,672 Details of total capacity 94,545: In-State shelter capacity: -68,000 Trans. Assist. subtotal: -24,000 Trans. Assist.-in-State: 10,000 Trans. Assist.-Host State: 14,000 10K-AL, 4K-AR (by MOU) MSNS: -2,265 SUP/SOP: -280 MSNS - Medical Special Needs Shtrs SUP/SOS - Special Unique Pop./ Sex Offender Shelter	State shelter gap: 53,672 Details of gap: In-State Self Evac/Gen Pop: 27,672 Transportation Assistance: 26,000 MSNS: 0 SUP/SOP: 0	Federal focus is on insuring there is enough shelter capacity to cover Federal part of CTN evacuees (20,000) - these are covered by host-State shelters. DSS (State) state that only half of the shelter numbers they report (94,545) will be opn'l in an event. Warm Cell has submitted our list of facilities and data to DSS (State) to be part of single State-managed system. Our role is to support State Federal capacity to run shelters. We will continue to work with them to make NSS a useful tool for them. We are also asking for a gap list of commodities, supplies, and etc.
		Transportation Assistance: 50,000 Total to evacuate: 2,100,000 Will self-evacuate: 2,050,000 Evacuation: Coordination needed for bus, rail, and air evacuation including parish plans	Transportation Assistance State Capacity: 30,000 *Commercial Bus: 700 *School Bus: 300 Evacuation: State & local plans in place. Communications and tracking shortfalls.	Transportation Assistance Support Needed: 20,000 Evacuation: State & local plans being improved, need coordination for communications and tracking	Gap: 20,000 Rail: -7,242 (NOLA to Jackson, Ms.): -5,517 (NOLA to Memphis): -1,725 Jackson, Ms to be used to trans-load, CONNDOT cars are pre-positioned Air (max opn'l period): - 21,000 Evacuation: Air and rail plans in place with national contracts. Both plans have minor issues, but are ready.

Tabela 2.

Zestawienie przeglądowe GAP dla sezonu huraganowego 2008

Required Level of Assistance as of September 04, 2008

	State	Commodities	Debris Clearing	Fuel and Emergency Power	Sheltering	Transportation and Evacuation	Communication	Search and Rescue
R I	Maine							
	New Hampshire							
	Vermont							
	Massachusetts							
	Rhode Island							
	Connecticut							
R II	New York							
	New Jersey							
	Puerto Rico							
	U.S. Virgin Islands							
R III	Delaware							
	Maryland							
	District of Columbia							
	Virginia							
R IV	North Carolina							
	South Carolina							
	Georgia							
	Florida							
	Alabama							
	Mississippi							
R VI	Louisiana							
	Texas (North Coast)							
	Texas (South Coast)							

No Issues	Adequate State and Local resources to address this critical area. If quantifiable, State can meet 100% of anticipated needs. *If part of the assessment is ongoing, the critical issue cannot be labeled green.
Minor Issues	State may require some Federal resources to address this critical area. If quantifiable, State can meet between 76 – 99% of anticipated needs.
Moderate Issues	State will require significant Federal resources to address this critical area. If quantifiable, State can meet between 25 – 75% of anticipated needs.
Major Issues	High level of Federal Support required. This critical area presents a significant challenge. If quantifiable, State can meet less than 25% of needs.

**Regions have the flexibility to deviate from this if they can explain why.
For example, if a state can meet 30% of the needs for a critical area ORANGE, but that GAP is something they want to flag, then that critical area can be RED.

Na podstawie analizy wstępnych danych, zgromadzonych w pierwszym etapie realizacji programu GAP, stwierdzono jednoznacznie, że interpretacja i zastosowanie wnioskowanych danych różnie się kształtowały w zależności od regionu i uczestników, co spowodowało niemożność zastosowania do analizy jednego standardowego modelu. Ponadto, nie we wszystkich regionach dysponowano odpowiednim czasem i zasobami pozwalającymi na zebranie niezbędnych danych. Ogólnie rzecz biorąc, zestawione dane stanowiły ‘najlepsze możliwe oszacowanie’, zważywszy możliwości czasowe, interpretację wniosków i dostępne zasoby.

W następstwie w czerwcu 2007 r. została zorganizowana w Instytucie Zarządzania Kryzysowego w Gettysburgu, Maryland, Konferencja w sprawie analizy programu GAP, która umożliwiła regionom FEMA lepsze zrozumienie założeń analizy GAP oraz nawiązanie bliższych stosunków ze swoimi odpowiednikami na szczeblu stanowym (w wielu

przypadkach za pośrednictwem uprzednio wyznaczonych Federalnych Funkcjonariuszy ds. Koordynacji), przy czym poszczególne regiony nieprzerwanie podejmowały starania w celu eliminacji rozpoznanych luk organizacyjnych. Dodatkowo, jednakże, w wyniku Konferencji gettysburskiej stwierdzono, że program GAP wymaga przeprowadzenia szeroko zakrojonej weryfikacji z uwzględnieniem informacji pochodzących od władz lokalnych i stanowych, zarządów centrali oraz innych instytucji (Amerykańskiego Czerwonego Krzyża, Departamentu Zdrowia i Usług Socjalnych, Departamentu Transportu, Korpusu Inżynieryjnego Armii Stanów Zjednoczonych itp.), danych zebranych w poszczególnych regionach, jak również danych wykonawczych od specjalistów w dziedzinie projektowania, przekazanych przed rozszerzeniem programu.

Podczas weryfikacji Programu analizy luk organizacyjnych (GAP) na lata 2008-2009 i późniejszy okres zaistniała konieczność zarówno uproszczenia procedur gromadzenia danych w celu lepszego dostosowania procesu do ‘zaangażowanych partnerów’ agencji oraz wyeliminowania możliwości dublowania gromadzonych informacji. Krytycznym czynnikiem dla powodzenia realizacji zrewidowanego programu okazała się możliwość sprostania następującym wyzwaniom:

- poprawa koordynacji coraz większej ilości działań mających charakter analizy luk organizacyjnych, które stanowią przyczynę dublowania danych i uniemożliwiają owocną komunikację z partnerami stanowymi;
- opracowanie w większym stopniu jakościowo ukierunkowanych Analiz GAP w celu wyeliminowania subiektywnych ocen, które mogły mieć miejsce na etapie początkowym;
- opracowanie i wdrożenie Interaktywnej Inicjatywy Mapowania i Danych Programu GAP (*Mapa Gap została bardziej szczegółowo opisana w dalszej części niniejszego dokumentu*), bazy danych “w czasie rzeczywistym” / narzędzia do pozyskiwania/mapowania danych, które w połączeniu z systemem entelliTrak™ zapewni wszystkim użytkownikom prostsze w obsłudze środki umożliwiające dostęp do danych, ich aktualizację i monitoring, jak również pozwoli pozyskiwać i gromadzić inne dane, możliwe do pozyskania od szeregu organizacji partnerskich;
- poprawa możliwości regionów FEMA, władz stanowych i lokalnych, posiadających niedostateczny personel i zasoby, w zakresie kompleksowej i sprawnej realizacji wymagań przewidzianych w ramach nowej Analizy GAP;

- bardziej intensywne zaangażowanie wszystkich partnerów w wymianę informacji dotyczących kwestii krytycznych w celu potwierdzenia zasadności rezultatów nowej Analizy GAP;
- zintegrowanie analizy GAP z działaniami planistycznymi na wszystkich szczeblach i wykorzystanie informacji w celu bardziej precyzyjnej identyfikacji i klasyfikacji różnorodnych zasobów;
- włączenie umów o wzajemnej pomocy, Porozumień o pomocy w zakresie zarządzania kryzysowego (EMAC) i umów w sprawie pomocy do *Mapy Gap* i systemu entelliTrak;
- kontrolowanie liczby kwestii krytycznych w celu zapewnienia, że w centrum zainteresowania Analizy GAP pozostaną najbardziej krytyczne kwestie.

Etap początkowy programu GAP miał na celu wprowadzenie koncepcji identyfikacji “luk organizacyjnych” jako krytycznego elementu skutecznego przygotowania przed wystąpieniem poważniejszego zdarzenia. W kolejnym etapie zostanie wykorzystane doświadczenie zdobyte w pierwszym etapie w celu dodatkowej poprawy możliwości w zakresie współpracy pomiędzy jednostkami zarządzania kryzysowego i przygotowania na wystąpienie poważnego kataklizmu z odpowiednim wyprzedzeniem.

Koncepcja operacyjna programu GAP

Na projekt „pilotażowy” GAP składała się duża ilość danych oraz ocena oddziaływania, w tym analiza potencjału w celu wsparcia efektywnych działań ratowniczych w przypadku wystąpienia huraganu kategorii 3. Rozpoznano istniejące luki organizacyjne, a Projekt ‘pilotażowy’ GAP przyczynił się do stworzenia programu działań i etapów kluczowych przez stosowne jednostki zarządcze/regiony FEMA w celu współpracy z władzami poszczególnych stanów w zakresie eliminacji braków i niedostatków. Rezultaty Projektu „pilotażowego” GAP posłużyły jako podstawa zweryfikowanego Programu analizy luk organizacyjnych (GAP), będącego w toku realizacji na lata 2008-2009.

Kolejny etap będzie obejmował opracowanie bardziej kompleksowej wersji programu GAP oraz analiz rozszerzonych towarzyszących kwestii krytycznych, Interaktywny Program Danych i Mapowania GAP (*Mapa Gap*) z wykorzystaniem szczegółowych danych na temat ludności w połączeniu z systemem entelliTrak (internetowa aplikacja biznesowa umożliwiająca śledzenie danych) i rozbudowanych systemów modelowania przebiegu

kataklyzmów, w każdym przypadku zaprojektowanych z myślą o integracji i mających zastosowanie do „wszystkich rodzajów zagrożeń”. Zgodnie z zamierzeniami, zweryfikowane Analizy GAP i *Mapa Gap* będą w dostatecznym stopniu elastyczne w celu umożliwienia starannego dostosowania rozwiązań do rodzaju zagrożenia, a organom reagowania kryzysowego dodawania stosownych informacji, nie wnioskowanych w ramach samej analizy.

Zweryfikowany program GAP obejmuje trzy podstawowe komponenty:

1. Dostosowanie pytań/szablonów analizy GAP w celu odzwierciedlenia informacji wniesionych przez odpowiednie Funkcje Wsparcia Kryzysowego, przedstawicieli dziesięciu regionów FEMA, narodów plemiennych, stanowe i lokalne jednostki zarządzania kryzysowego, przedstawicieli sektora prywatnego, organizacje pozarządowe (NGO) i wykonawców w celu zapewnienia, że powyższe pytania/szablony będą:
 - przyjazne dla użytkownika – proste i jednoznaczne;
 - miały charakter jakościowy – pytania powinny umożliwiać proste odpowiedzi i uniemożliwiać subiektywną ocenę;
 - elastyczne – biblioteka szablonów, które można indywidualnie stosować w odniesieniu do określonych lokalizacji geograficznych i potencjalnych kataklizmów;
 - spójne/jednorodne – jednoznaczne objaśnienia wszystkich terminów/definicje w celu zapewnienia jednolitej interpretacji wyników analizy;
 - aktualne – pytania i odpowiedzi powinny być nieustannie poddawane weryfikacji w celu zapewnienia, że spełniają ostateczny cel programu GAP w zakresie identyfikacji mankamentów w zakresie poziomu gotowości, działań ratowniczych, odbudowy i minimalizacji skutków w odniesieniu do ‘wszelkiego rodzaju zagrożeń’ w skali całego kraju, począwszy od władz na szczeblu lokalnym, a kończąc na wszystkich agencjach federalnych uczestniczących w procesie reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia kataklizmu;
 - umożliwiać komunikację – przewidywany zakres oddziaływania wszelkich potencjalnych zagrożeń, z uwzględnieniem opracowania lub korekty aneksów w odniesieniu do planów bazowych, w których zostaną ujęte priorytety i cele operacyjne oraz czynniki ograniczające, związane z operacjami ratowniczymi w przypadku poważnych kataklizmów.

Na zakończenie Analizy GAP 2008-2009 wszystkie przygotowane plany zostały zebrane i włączone do ostatecznej wersji Raportu GAP dot. wszystkich zagrożeń/wszystkich regionów, dostępnego w całym kraju za pośrednictwem *Mapy Gap*. Raport ten stanowi element łączący wszystkie plany eliminacji luk organizacyjnych/reagowania kryzysowego/odbudowy opracowane na szczeblu federalnym, plemiennym, regionalnym, stanowym i lokalnym.

2. wprowadzenie warsztatów “scenariuszowych” dla stanowych i lokalnych organów administracji publicznej w celu określenia “luk organizacyjnych”, sprawdzenia zasadności i obniżenia wymagań oraz opracowania zasadnych i skutecznych rozwiązań mających na celu eliminację braków w środowisku wysoce sprzyjającym współpracy zespołowej. Takie warsztaty GAP zostały zaplanowane jako działania regionalne, w których mogą uczestniczyć wszystkie stanowe i główne lokalne organy administracji publicznej. Warsztaty scenariuszowe to sprawdzona technika, której odmienność polega na tym, że w formacie warsztatowym łączy etapy planistyczny i instruktażowy przygotowania planu. Dzięki temu można tworzyć plany funkcjonalne, gotowe do użytku bezpośrednio po zakończeniu warsztatów. Kolejną zaletą takich warsztatów to wspólne działanie organów federalnych, plemiennych, stanowych i lokalnych, organizacji sektora prywatnego i pozarządowych, co jest niezmiernie korzystne w zakresie rozwiązywania konfliktów pomiędzy organami administracji publicznej i poprawy interoperacyjności programu GAP. Bardziej niż cokolwiek innego, takie współdziałanie przyczyni się do ograniczenia udziału poszczególnych jednostek w tej samej puli zasobów bez uwzględnienia możliwości dublowania potencjału przy podziale zasobów;
3. Opracowanie aplikacji do modelowania/mapowania/gromadzenia danych “w czasie rzeczywistym” (*Mapa Gap*), ze szczegółowym zestawieniem „potrzeb”, „środków” i „luk organizacyjnych” dla poszczególnych obszarów administracyjnych w kraju. *Mapa Gap* została zaprojektowana w sposób umożliwiający szybką, precyzyjną i regularną aktualizację danych, zgodnie z zaplanowanym harmonogramem, przez wszystkich upoważnionych użytkowników. Mapa została opracowana z wykorzystaniem osiągnięć naukowych i technologicznych oraz modeli analizy komputerowej opracowanych przez Krajowe Centrum Analizy i Symulacji Infrastruktury (NISAC), w tym komponentów programów HAZUS (zagrożenia w Stanach Zjednoczonych), SLOSH (fale sztormowe na akwenach morskich

i jeziornych oraz w strefach przyładowych w wyniku huraganu), a także HURREVAC* (działania ewakuacyjne w przypadku huraganu); Departament Obrony za pośrednictwem Północnego Centrum Dowodzenia (NORTHCOM), Korpus Inżynieryjny Armii USA (USACE), Centralę FEMA, Regiony FEMA oraz wykonawców uczestniczących w realizacji programu GAP.

Zgodnie z przewidywaniami, pełnozakresowa realizacja programu GAP umożliwi krajowym jednostkom zarządzania kryzysowego lepsze zrozumienie potencjalnych zadań, które stoją przed nimi w przypadku wszelkiego rodzaju zagrożeń, w przypadku których istnieje możliwość wcześniejszego ostrzeżenia lub nie, tzn. w przypadku:

- 1) klęsk żywiołowych,
- 2) wypadków technologicznych,
- 3) ataków terrorystycznych.

Druga część artykułu pana Williama Petersona zostanie opublikowana w kwartalniku „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” nr 02/11.

Recenzenci:

ml. bryg. dr inż. Dariusz Wróblewski

bryg. mgr inż. Krzysztof Biskup