

BEZPIECZEŃSTWO / SECURITY STUDIES

PIOTR KOLMANN

**WYBRANE ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE SYSTEMU
OCHRONY LUDNOŚCI W STANACH ZJEDNOCZONYCH
AMERYKI NA RZECZ BUDOWANIA ODPORNOŚCI
SPOŁECZEŃSTWA NA ZAGROŻENIA****1. Wstęp**

Stany Zjednoczone Ameryki (USA) są trzecim co do liczby ludności krajem świata¹, jednym z największych, biorąc pod uwagę kryterium powierzchni², a także wyjątkowo rozwiniętym pod względem gospodarczym i społecznym. Są zarazem państwem zmagającym się z różnorodnymi zagrożeniami naturalnymi i antropogenicznymi, istotnymi z perspektywy ochrony ludności, występującymi nierzadko z dużą częstotliwością lub powodującymi skutki o dużej – wręcz katastrofalnej – skali. Styczność z nimi, w ujęciu podmiotowym rozpatrywana zarówno w optyce państwa, jak i społeczeństwa, niewątpliwie wymaga podejmowania wielu działań zaradczych – nie tylko prewencyjnych, ale i interwencyjnych. Docelowo sprzyja to wypracowywaniu licznych rozwiązań – w szczególności organizacyjnych i technicznych – właściwych ochronie ludności, a także sprawdzaniu w rzeczywistym funkcjonowaniu poszczególnych systemów bezpieczeństwa, w tym w ramach prowadzonych działań operacyjnych. Co więcej, w rozleglejszym horyzoncie czasowym umożliwia szersze ewaluowanie i wariantowanie poszczególnych, właściwych im parametrów³, a w efekcie wybór optymalnych rozwiązań przyjętego kryterium, np. skuteczności.

Ze względu na federacyjny charakter USA, rozwiązań systemowych, przyjętych w zakresie organizacji (pod)systemu ochrony ludności na potrzeby dokonania ich analizy pod kątem występującego potencjału wdrożeniowego w Polsce, należy doszukiwać się na co najmniej dwóch poziomach. Po pierwsze,

PIOTR KOLMANN – Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9857-9353>, e-mail: pkolmann@sgsp.edu.pl

¹ Wobec w przybliżeniu czterokrotnie liczniejszej ludności drugich Indii i pierwszych Chin pod tym względem, zob. <<https://www.census.gov/popclock/world>>, dostęp: 24.04.2020.

² Zob. <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/279rank.html>>, dostęp: 24.04.2020.

³ Zob. przykładowo w odniesieniu do rozwiązań organizacyjnych: M. Lisiński, *Metoda wariantowania rozwiązań organizacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 373(1992), s. 51–64.

na poziomie stanowym, rozpatrywanym (w uproszczeniu) jako ułomny pod licznymi względami twór stanowiący uogólnienie państwa. Po drugie, na poziomie federalnym (centralnym). Stąd, w porównaniu do rozwiązań rodzimych, w USA obserwowane jest daleko idące powielanie (zdublowanie) kompetencyjne niektórych służb. Za przykład może posłużyć funkcjonująca policja stanowa oraz (także upraszczając) nadrzędna wobec niej policja federalna. Z drugiej strony, poszczególne podsystemy właściwe ochronie ludności (np. system ratowniczy) stanowią domenę odpowiedzialności konkretnych stanów, a poziom centralny ma charakter jedynie wspomagający działania niższego szczebla, tj. odbywa się bez umiejscowienia na tym poziomie zasobów ratowniczych o wymiarze *stricte* operacyjnym⁴.

Geneza i mechanizm powstawania powszechnych systemów ochrony ludności w poszczególnych krajach są zazwyczaj zbliżone, podobne na licznych płaszczyznach podejmowanych działań. Odnoszą się w szczególności do potrzeby wyprzedzającego (tj. niejako zawczasu) uwzględnienia możliwości wystąpienia katastrofy o nadzwyczajnej skali i negatywnych jej skutków (tzn. przygotowania się do właściwego zarządzania nią) oraz stanowią pokłosie pojawienia się takiego wydarzenia w rzeczywistości, w wyniku czego ukazaniu i obnażeniu ulegają niedoskonałości rozwiązań stosowanych dotychczas. Zbliżony przebieg możliwy jest do zaobserwowania również w kontekście rozpatrywanego przypadku USA, gdzie licznie występujące zdarzenia o zróżnicowanym podłożu przyczynowym (powódzie, huragany, tornada, trzęsienia ziemi, wielkoobszarowe pożary lasów itd.) nierzadko prowadziły do unaocznienia niewystarczającej efektywności i skuteczności wykorzystywanych zasobów ratowniczych. W odniesieniu do tego typu zdarzeń można było zaobserwować występowanie niekorzystnych zjawisk natury organizacyjnej, m.in. niepożądanego chaosu przejawiającego się w licznych obszarach. Niejednokrotnie możliwe jest rozpatrywanie tegoż w powiązaniu z brakiem właściwej koordynacji wielopodmiotowych akcji czy sprawowania odpowiedniego nadzoru nad podejmowanymi działaniami zarówno w fazie reagowania, jak i odbudowy. Przyczyn takiego stanu rzeczy – barier mogących wpływać na ograniczenie skuteczności czy efektywności podejmowanych działań – jest wiele, bowiem współdziałające ze sobą organizacje wykorzystują różne sposoby komunikacji, stosują różne środki łączności, posługują się różną terminologią oraz procedurami działania, mają inne zakresy odpowiedzialności, inne przygotowanie do pracy oraz odmienne zdobyte dotychczas doświadczenie itd.

W ramach niniejszego opracowania za cel procesu badawczego obrano przeprowadzenie diagnozy, a następnie dokonanie deskrypcji wybranych obszarów

⁴ Odmienne rozwiązanie właściwe jest Polsce, gdzie w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie krajowym w gotowości operacyjnej utrzymywany jest centralny odwód operacyjny (COO). Został on zorganizowany w celu prowadzenia działań ratowniczych w sytuacji, gdy działania ratownicze przekraczają możliwości podmiotów ratowniczych z terenu województwa. Siły i środki wchodzące w skład COO mogą być ponadto kierowane do działań ratowniczych prowadzonych poza granicami kraju. Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2017 r. poz. 1319 z późn. zm., § 46, ust. 1 i 3.

organizacyjnych systemu ochrony ludności w USA. Problem badawczy sformułowano w formie pytania: jakie rozwiązania organizacyjne zostały przyjęte w ramach systemu ochrony ludności w USA na rzecz budowania odporności społeczeństwa na zagrożenia? Aby zrealizować cel badania, posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metodą badań dokumentów. Uzyskane wyniki dociekań naukowych autora mają charakter wstępny, co przejawia się w ich niepełnym, selektywnym charakterze. Ich poszerzenie oraz zweryfikowanie jest możliwe w szczególności poprzez przeprowadzenie analizy systemu ochrony ludności funkcjonującego w USA, co stanowi jednak nad wyraz złożone przedsięwzięcie badawcze.

2. Wybrane obszary organizacyjne systemu ochrony ludności w Stanach Zjednoczonych Ameryki

W celu zniwelowania różnego rodzaju niedogodności Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego⁵ (ang. *Federal Emergency Management Agency*, FEMA⁶), w zgodzie ze swoją misją⁷, stworzyła i stale rozwija uruchomiony z początkiem marca 2004 r. Narodowy System Zarządzania Incydentami (ang. *National Incident Management System*, NIMS). Składowe wyróżniane w ramach NIMS łączą się i pracują wspólnie, tworząc kompleksowy, uniwersalny system zarządzania incydentami⁸ (zdarzeniami) wszelkiego rodzaju, bez względu

⁵ W tym miejscu należy podnieść kwestię natury terminologicznej. Otóż w tłumaczeniu dosłownym mowa jest o Federalnej Agencji Zarządzania Awaryjnego, ale w Polsce powszechnie przyjętym terminem jest tłumaczenie z zastosowaniem członu odnoszącego się do zarządzania kryzysowego.

⁶ FEMA to amerykańska agencja bezpośrednio podległa od 2003 r. najmłodszemu, trzeciemu co do wielkości, Departamentowi Bezpieczeństwa Krajowego USA (ang. *United States Department of Homeland Security*, DHS), realizującemu przede wszystkim zadania właściwe sprawom wewnętrznym. Departament ten powstał zaledwie rok wcześniej, do czego w dużej mierze przyczyniły się takie bodźce, jak z jednej strony coraz bardziej dotkliwy brak koordynacji, z drugiej seria pamiętnych zdarzeń w postaci zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. FEMA powstała w 1979 r. na skutek usprawniających działań organizacyjnych prezydenta Jimmy'ego Cartera, w wyniku konsolidacji licznych, rozdrobnionych kompetencyjnie poprzedniczek tejże agencji. W praktyce początkowo odpowiadała za nadzór reakcji i odpowiedzi rządu federalnego na katastrofy naturalne, które na terenie USA występują relatywnie często. Obecnie aktywnie kieruje się podejściem „wszystkich niebezpieczeństw” (*„all-hazards” approach*) do katastrof w kierunku bezpieczeństwa wewnętrznego.

⁷ Misja ta została zawarta w zwięzłym ujęciu: „Pomaganie ludziom przed, w trakcie oraz po katastrofach”, <<https://www.fema.gov/about-agency>>, dostęp: 30.03.2020. Dawniej była nieco bardziej rozbudowana do postaci: „Misją FEMA jest wspieranie naszych obywateli i ratowników, aby zapewnić, że jako naród wspólnie pracujemy by zbudować, podtrzymać i poprawiać naszą zdolność do przygotowania się na nie, ochrony przed nimi, reagowania na nie, odbudowy po nich i łagodzenia wszystkich zagrożeń”, <<https://www.fema.gov/news-release/2016/06/30/ten-safety-tips-4th-july>>, dostęp: 30.03.2020.

⁸ Do priorytetów zarządzania incydentami zaliczono w szczególności „ratowanie życia, stabilizowanie incydentu oraz ochrona mienia i środowiska” – *National Incident Management System*, FEMA, Washington 2017, s. 3.

na ich skalę. W skład czterech komponentów, rozpatrywanych powszechnie jako podstawowe, wchodzi: podstawy i koncepcje; zarządzanie zasobami; dowodzenie i koordynacja (system dowodzenia incydem, ang. *Incident Command System*, ICS; ośrodki operacji awaryjnych, ang. *Emergency Operations Centers*, EOC; grupy koordynacyjne multiagencji, grupy MAC, ang. *Multiagency Coordination Groups*; wspólne systemy informacyjne); zarządzanie komunikacją i informacjami⁹. Stosunkowo niedawno, 17 października 2017 r., FEMA opublikowała kolejną, odświeżoną doktrynę NIMS¹⁰. Pierwotnie została ona wydana w 2004 r., a zrewidowana cztery lata później – w 2008 r. Dokument oparto na wielu zasadach, wśród których szczególnie miejsce zajmują: elastyczność, standaryzacja i jedność podejmowanego wysiłku¹¹. Jako główną rolę NIMS wskazano, iż „dostarcza wspólne, ogólnokrajowe podejście, które umożliwia całej społeczności współpracę w celu zarządzania wszystkimi zagrożeniami i niebezpieczeństwami”¹². Spojrzenie na przedmiotowe kwestie bezpieczeństwa z tej samej perspektywy pozwala na osiągnięcie lepszych rezultatów, m.in. dzięki stworzeniu uwarunkowań do występowania silniejszego efektu synergii w poszczególnych płaszczyznach.

W odniesieniu do podjętych rozważań należy również wskazać na powstały w USA pod koniec 2004 r. Narodowy Plan Reagowania (ang. *National Response Plan*, NRP), który posłużył za bazę wdrożonego ponad trzy lata później swiego następcy w postaci Narodowych Ram Reagowania (ang. *National Response Framework*, NRF). Narodowy System Zarządzania Incydentami oraz Narodowe Ramy Reagowania zostały ze sobą mocno zrelatywizowane w świetle praktyki, bowiem – traktowane łącznie – mają na celu poprawę działań podejmowanych w ramach zarządzania incydem oraz poprawę samych możliwości reagowania w USA¹³. Postawiony cel pierwszego ze wskazanych dokumentów – NIMS – jest związany z wypracowaniem i dostarczeniem uniwersalnego szablonu na potrzeby zarządzania wszelakimi incydentami, a więc bez względu na ich profil – przyczyny, rozmiar, lokalizację czy aspekt złożoności. Z kolei celem przyświecającym stworzeniu NFR było dostarczenie struktury i mechanizmów polityki reagowania na incydenty, które odnoszą się do najwyższego, krajowego poziomu. Rozpatrywane razem NIMS i NRF, jako dokumenty współzależne, „integrują możliwości i zasoby różnych rządowych jurysdykcji, dyscyplin zarządzania incydentami i reagowania awaryjnego, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego w spójne, skoordynowane i jednolite narodowe ramy reagowania na incydenty krajowe”¹⁴. Mimo to, podobnie jak w Polsce, obsługa zdarzenia jest ustanawiana na możliwie najniższym poziomie reagowania – lokalnym w przypadku USA, a w Polsce – powiatowym jako podstawowym w przypadku zdarzeń wymagających interwencji co najmniej dwóch podmiotów bezpieczeństwa,

⁹ Szerzej: <<https://www.fema.gov/nims-frequently-asked-questions>>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁰ Zob. *National Incident Management System*, FEMA, Washington 2017.

¹¹ Szerzej zob. tamże, s. 3.

¹² <<https://www.fema.gov/national-incident-management-system>>, dostęp: 30.03.2020.

¹³ <<https://www.fema.gov/nims-frequently-asked-questions>>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁴ Tamże.

w szczególności z grupy służb, straży i inspekcji umiejscowionych w ramach licznych państwowych systemów bezpieczeństwa.

W zakresie rozwiązań organizacyjnych warto wspomnieć na przykładzie Kalifornii, najludniejszego stanu USA, o Stanowym Systemie Służb Awaryjnych (ang. *State's System of Emergency Services*, SSES). Jest on podporządkowany bezpośrednio gubernatorowi stanu. Organem koordynującym działania służb stanowych jest z kolei Urząd Gubernatora ds. Służb Awaryjnych (ang. *Governor's Office of Emergency Services*, GOES)¹⁵. Urząd ten na potrzeby realizacji właściwych zadań dysponuje stacjonarnym Stanowym Centrum Zarządzania Awaryjnego (ang. *State's Emergency Management Center*, SEMC) oraz kilkoma (czasem kilkunastoma) Mobilnymi Centrami Zarządzania Awaryjnego (ang. *Mobile Emergency Management Centers*, MEMCs). W zakresie prowadzonej koordynacji realizowanych akcji ratowniczych istotne są uprawnienia gubernatora danego stanu w sytuacjach awaryjnych w stosunku do podległych organizacji bezpieczeństwa. Wśród nich szczególne miejsce należy przypisać stanowym jednostkom organizacyjnym Gwardii Narodowej (ang. *United States National Guard*, US NG) jako formacji militarnej stanowiącej rezerwy komponent Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych (ang. *United States Armed Forces*, US AF). Kalifornię można wskazać jako przykład stanu, który nie tylko realizuje wymagany proces doskonalenia Stanowego Systemu Służb Awaryjnych, ale także opracowuje i wdraża pionierskie rozwiązania w tym zakresie. Duży nacisk położono tam nie tylko na uporządkowanie prawodawstwa stanowego w zakresie sytuacji awaryjnych, ale i praktyczny wymiar ich zastosowania sprowadzony m.in. do organizacji i realizacji licznych ćwiczeń i szkoleń. W odniesieniu do amerykańskich rozwiązań w zakresie zarządzania awaryjnego i reagowania na incydenty kluczową rolę przypisano gubernatorowi.

Gubernator każdego ze stanów jest odpowiedzialny za stworzenie i zaprojektowanie Stanowej Komisji ds. Reagowania na Sytuacje Awaryjne (ang. *State Emergency Response Commission*, SERC), która w swoim stanie nadzoruje wdrażanie przepisów z zakresu planowania awaryjnego i prawa do wiedzy społeczności (ang. *the Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*, EPCRA). Do obowiązków komisji należą: „ustanowienie procedur przyjmowania i przetwarzania publicznych wniosków o informacje zebrane w związku z EPCRA, przegląd lokalnych planów reagowania awaryjnego, projektowanie lokalnych okręgów planowania awaryjnego, wyznaczenie lokalnych komitetów planowania awaryjnego (ang. *Local Emergency Planning Committees*, LEPC) dla każdej dzielnicy oraz nadzorowanie ich działań”¹⁶. Wspomniane komitety z udziałem zainteresowanych stron opracowują właściwe dla ich dystryktów plany reagowania awaryjnego, a także przeglądają je co najmniej raz w roku, prowadzą również niezbędne działania informacyjne w obrębie społeczności¹⁷.

¹⁵ Zob. <https://en.wikipedia.org/wiki/California_Governor's_Office_of_Emergency_Services>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁶ <<https://www.epa.gov/epcra/state-emergency-response-commissions>>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁷ Więcej informacji o zadaniach przywołanego rodzaju komitetów, ich składu, dostępnych jest pod adresami: <<https://www.epa.gov/epcra/local-emergency-planning-committees>>; <

W USA istnieje wiele podmiotów i struktur związanych z ratownictwem. W przyjętym porządku funkcjonują m.in. Centra Koordynacji Ratownictwa (ang. *Rescue Coordination Center*, RCC), które prowadzone są przez the U.S. Coast Guard (koordynacja i prowadzenie akcji z zakresu morskiego SAR) oraz the U.S. Air Force (głównie koordynacja lądowych akcji z zakresu SAR, które w praktyce są przeprowadzane przez Civil Air Patrol¹⁸, policję państwową lub lokalne służby ratownicze)¹⁹. W zakresie tego typu działalności istotne znaczenie zostało przypisane Państwowemu Planowi Poszukiwania i Ratownictwa (ang. *National Search and Rescue Plan*, NSP)²⁰. Nakreślona problematyka znalazła swoje odbicie także w obszernej literaturze przedmiotu²¹. Istotne w tym miejscu byłoby odniesienie się do licznych domen ratownictwa, co jednak zostało pominięte ze względu na ograniczenie objętościowe opracowania²².

Jak już wspomniano, za podstawowe założenie NIMS przyjęto, że wszystkie incydenty zaczynają się lokalnie i tak też się kończą²³. W związku z tym, w ramach NIMS, z zasady nie przejmują się dowodzenia od władz niższych szczebli (stanowych i lokalnych), a jedynie dostarcza się ram dla „zwiększenia zdolności podmiotów reagujących, włączając sektor prywatny i organizacje pozarządowe, aby pracowały razem bardziej efektywnie, skutecznie”²⁴. Innymi słowy, niższym poziomom dostarczane jest wsparcie – przy zachowaniu ich suwerenności oraz poszanowaniu realizacji zadań w zakresie ich odpowiedzialności – w chwili gdy istniejące zasoby okazują się niewystarczające bądź przewiduje się, że taka sytuacja może mieć miejsce²⁵. Podejście to nie jest tożsame z rozwiązaniami przyjętymi w ramach systemów ochronnych w Polsce, które pod tym względem zdają się wykazywać istotną różnorodność, a nierzadko zasadniczą odmienność.

Dla przykładu należy wspomnieć także o powołanym w prawie stanowym Standaryzowanym Systemie Zarządzania Awaryjnego (ang. *Standardized*

[www.nrt.org/Main/Resources.aspx?ResourceType=Training and Educational Materials&ResourceSection=3](http://www.nrt.org/Main/Resources.aspx?ResourceType=Training%20and%20Educational%20Materials&ResourceSection=3)>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁸ Zob. <<https://www.gocivilairpatrol.com>; https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Air_Patrol>, dostęp: 30.03.2020.

¹⁹ Zob. <<https://www.sarsat.noaa.gov/rcc.html>>, dostęp: 30.03.2020.

²⁰ Zob. *National Search and Rescue Plan of the United States*, United States Coast Guard Office of Search and Rescue, Homeland Security Digital Library, [b.m.w.] 2007.

²¹ Zob. *Fundamentals of Search and Rescue*, pod red. D.C. Coopera, Jones & Bartlett Learning, Sudbury 2018; D.A. McEntire, *Local Emergency Management Organizations*, w: *Handbook of Disaster Research*, pod red. H. Rodrigueza, E.L. Quarantello, R. Dynesa, Springer Science & Business Media, New York 2007. Organizacja systemu poszukiwania i ratownictwa w USA została obszernie przedstawiona także pod adresem: https://en.wikipedia.org/wiki/Search_and_rescue_in_the_United_States, gdzie wskazano liczne, współtworzące go podmioty o zróżnicowanym charakterze formalnoprawnym, w tym pozarządowym (oddolnym).

²² Zob. P. Kolmann, *Organizacja ochrony przeciwpożarowej Stanów Zjednoczonych Ameryki*, kps, dostępny u autora; tenże, *Studium komparatystyczne rozwiązań systemowych przyjętych w obszarze organizacji ratownictwa w Polsce oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki*, kps, dostępny u autora.

²³ <<https://www.fema.gov/nims-frequently-asked-questions>>, dostęp: 30.03.2020.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

Emergency Management System, SEMS)²⁶. Funkcjonuje on aż na pięciu poziomach, a każdy jest aktywowany po spełnieniu minimalnych wymagań²⁷. Tym samym rzeczony poziomy organizacyjny uruchamiane są jedynie wtedy, gdy są potrzebne wobec wystąpienia danego typu zdarzenia lub wobec jego przebiegu. Głównym celem tego systemu jest wspomaganie zarządzania sytuacjami awaryjnymi obejmującymi wiele jurysdykcji i/lub wymagających działania ze strony wielu agencji (w domyśle – co najmniej dwóch). W praktyce stanowi on podstawę fazy reagowania w ramach zarządzania awaryjnego, łączy bowiem wszystkie elementy stanowej społeczności zarządzania awaryjnego w jeden zintegrowany system oraz standaryzuje elementy kluczowe²⁸. To na jego elementach funkcjonalnych opiera się Plan operacji awaryjnych (ang. *Emergency Operations Plan, EOP*) opracowywany dla poszczególnych miast, w odniesieniu do którego analogicznych rozwiązań w dużej mierze można doszukać się w rodzimym porządku formalnoprawnym.

3. Wybrane inicjatywy na rzecz budowania odporności społeczeństwa na zagrożenia w ramach systemu ochrony ludności w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Wśród pozostałych inicjatyw z zakresu budowania odporności społeczeństwa amerykańskiego na zagrożenia, wartych w opinii autora wymienienia, wskazuje się na:

1. Powszechne opracowywanie awaryjnych planów działania dla całych rodzin²⁹, które w wymiarze operacyjnym są przydatne przede wszystkim w chwili, gdy zdarzenie kryzysowe (np. klęska żywiołowa) występuje „bez ostrzeżenia” (bez symptomów, oznak zwiastujących jej wystąpienie w najbliższej przyszłości), uniemożliwiając tym samym przedsięwzięcie właściwej organizacji działań i przygotowania się do niego.

2. Zaangażowanie władz lokalnych w organizację ochrony przeciwpowodziowej, której uwarunkowania są precyzowane w ramach miejscowych wymagań

²⁶ Zob. *State of California. Regulations for the Standardized Emergency Management System SEMS*, California Emergency Management Agency, Mather 2010, <https://www.caloes.ca.gov/PlanningPreparednessSite/Documents/SEMS_Regulations.pdf>, dostęp: 30.03.2020.

²⁷ Zob. *SEMS Guidelines. Standardized Emergency Management System, Part I. System Description*, A. General System, California Emergency Management Agency, Mather 2009, s. 2–4.

²⁸ *State of California Emergency Plan*, California Governor's Office of Emergency Services, Mather 2017, s. 37.

²⁹ Zob. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/07/16/plan-komunikacji-z-rodzina-moze-uratowac-zycie-w-czasie-katastrofy>>. Także w Polsce idea ta stosunkowo od niedawna jest coraz mocniej zauważana, a jednym z przykładów tego jest jej propagowanie przez Centrum Informacji Kryzysowej działające w strukturze Centrum Badań Kosmicznych PAN, zob. *Rodziny plan ewakuacyjny*, <<http://www.informacjakryzysowa.pl/publikacje1/rodziny-plan-ewakuacyjny>>, dostęp: 30.03.2020.

budowlanych. Obowiązują w szczególności tzw. normy wzniesienia budynków, odnoszące się do konieczności podniesienia dolnej kondygnacji budynku do podstawowego poziomu zalewowego plus dodatkowo o jedną stopę³⁰. Kolejnym wymogiem jest stosowanie materiałów odpornych na zalanie³¹. Za stosownymi regulacjami idą w parze organizowane kampanie społecznie na ich temat, których celem jest m.in. rozpropagowanie i utrwalenie w społeczeństwie niezbędnych informacji na rzecz uprzedniego odpowiedniego przygotowania się na możliwość wystąpienia powodzi.

3. Publikowanie komunikatów FEMA w tłumaczeniach na liczne języki, w których to również można uzyskać niezbędne informacje bezpośrednio od pracowników posługujących się nimi³². Komunikaty na ten temat są udostępniane społeczeństwu licznymi kanałami, w tym za pomocą najpopularniejszych portali społecznościowych, usługi wideo czy przeznaczonych do tego stron internetowych. Tym samym, dzięki zastosowaniu wysokiej dywersyfikacji kanałów przekazu, dostępność zweryfikowanych informacji odnoszących się do bieżących zagadnień bezpieczeństwa jest wysoka.

4. Funkcjonowanie Zespołu ds. zmniejszania przyszłych zagrożeń (MAT)³³, będącego jednostką Wydziału Budownictwa Administracji ds. Likwidacji Szkód Powodziowych (FIMA) i w końcu samego FEMA. Opracowano już wiele zaleceń i bezpłatnych materiałów (poradniki projektowania struktur odpornych na katastrofy, informacje na temat zagrożeń i ryzyk), które są dostępne społeczeństwu w myśl idei budowania „Bezpieczniej, Silniej Chronionych Domów i Społeczności”³⁴. Ponadto specjaliści z FEMA udzielają nieodpłatnych porad w przypadku zagrożenia zarówno podczas bezpośrednich wizyt w domostwach, jak i w ramach dyżurów prowadzonych w marketach budowlanych, co świadczy o wysokiej dostępności przedmiotowej wiedzy dla zainteresowanych stron.

5. Wprowadzenie programów grantów mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa w przyszłości lub zażegnanie skutków, które już wystąpiły³⁵. Przykładem może być najdłużej trwający Program Grantów na Ograniczanie

³⁰ Ubezpieczyciele często uzależniają wysokość obowiązującej składki od spełnienia wskazanego wymogu oraz związanych z nim stosownych parametrów. Innymi słowy, im wyżej ponad wyznaczony poziom zalewowy jest wzniesiony budynek, tym zasadniczo mniejszy powinien być koszt jego ubezpieczenia – przede wszystkim ze względu na mniejsze ryzyko ewentualnych strat w przypadku materializacji zagrożenia – bowiem woda rzadziej będzie sięgała na taką wysokość, krócej będzie się utrzymywała na stosownym poziomie itd.

³¹ Odnosi się to w szczególności do obiektów budowlanych znajdujących się (w tym częściowo) poniżej podstawowego poziomu terenu. Oprócz właściwości wykorzystywanych materiałów, FEMA zaleca, aby „tereny te były wykorzystywane jedynie do celów parkowania, magazynowania oraz budowy dróg dojazdowych”, <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/06/14/wysokosc-bezwzgladna-i-odporne-na-zalanie-materialy-chronia-przed-sandy>>, dostęp: 30.03.2020.

³² Zob. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/02/08/fema-usuwa-bariery-komunikacyjne-przeszkadzajace>>, dostęp: 30.03.2020.

³³ Zob. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/05/13/zespol-do-spraw-zmniejszania-przyszlych-zagrozen-pomaga-budowac>>, dostęp: 30.03.2020.

³⁴ <<https://www.fema.gov/safer-stronger-protected-homes-communities>>, dostęp: 30.03.2020.

³⁵ Zob. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/05/14/fema-i-hazard-mitigation-grant-program-hmgrp>>, dostęp: 30.03.2020.

Niebezpieczeństw (ang. *Hazard Mitigation Grant Program*) FEMA. W ramach doświadczeń wskazano, że każdy dolar wydany w tym celu średnio równa się złagodzeniem przyszłych szkód o jego czterokrotność. Przy tym nawet projekty przynoszące korzyść o tożsamej wartości co wydatki są traktowane jako efektywne kosztowo³⁶.

6. Utworzenie i funkcjonowanie Korpusu FEMA (ang. *FEMA Corps*)³⁷, co jest realizowane przy współpracy FEMA z AmeriCorps National Civilian Community Corps (NCCC)³⁸. Powstała struktura, oparta na modelu pracy zespołowej, jest efektywna kosztowo oraz otwarta na nowych członków (spełniających wymagania rekrutacyjne³⁹). Wpisuje się przez to w strategię zarówno odgórnego, jak i oddolnego wsparcia społeczeństwa w działaniach podejmowanych w obliczu zagrożenia lub po jego zażegnaniu. Korpus jest powszechnie wykorzystywany w działaniach operacyjnych, na co wskazują liczne egzemplifikacje⁴⁰.

7. Przeprowadzanie w razie zaistnienia takiej potrzeby operacji *Blue Roof* (akcja tzw. niebieski dach)⁴¹, będącej programem oferowanym przez FEMA za pośrednictwem Korpusu Inżynieryjnego Armii Stanów Zjednoczonych (ang. *The United States Army Corps of Engineers, USACE*)⁴². W jego ramach na zakwalifikowanych do przeprowadzenia akcji dachach budynków w miejsce (częściowo) uszkodzonych instalowane są tymczasowe dachy (o wytrzymałości do około trzydziestu dni) – wykonane ze wzmocnionej folii/plandeki z wodoodpornego tworzywa sztucznego w kolorze niebieskim (od czego wzięła się nazwa akcji)⁴³. Nieodpłatny dla właścicieli budynków charakter tych działań ma na celu zabezpieczenie ich mienia oraz zmniejszenie kosztów mieszkaniowych (dodatkowych, np. przeznaczanych na nieprzewidziany wynajem) poprzez umożliwienie mieszkańcom pozostania w dotychczasowym miejscu zamieszkania do czasu wykonania właściwej, docelowej naprawy dachu.

Wielokrotnie przywoływana w rozważaniach FEMA spełnia wiodącą rolę w amerykańskim systemie ochrony ludności, a swoją działalnością mocno wpisuje się w obszar profilaktyki oraz prewencji, szczególnie nacisk kładąc na powszechną edukację dla bezpieczeństwa⁴⁴. Obok tworzenia licznych przystęp-

³⁶ <<https://www.fema.gov/hazard-mitigation-grant-program>>, dostęp: 30.03.2020.

³⁷ Zob. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2013/05/24/sluzby-fema-pomagaja-mlodym-ludziom-przygotowac-sie>>, dostęp: 30.03.2020.

³⁸ Zob. <<https://www.nationalservice.gov/programs/ameri-corps>>, dostęp: 30.03.2020.

³⁹ Zob. <https://www.nationalservice.gov/sites/default/files/documents/Flyer_FEMA%20Corps.compressed.pdf>, <<https://www.nationalservice.gov/programs/ameri-corps/ameri-corps-programs/ameri-corps-nccc/join-ameri-corps-nccc>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴⁰ Zob. <<https://www.nationalservice.gov/programs/ameri-corps/ameri-corps-programs/ameri-corps-nccc/ameri-corps-nccc-and-fema-corps-deployment>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴¹ <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2017/09/17/czesto-zadawane-pytania-operacja-blue-roof>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴² Zob. <<https://www.usace.army.mil/Missions/Emergency-Operations/National-Response-Framework/Temporary-Roofing/>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴³ Por. <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2017/09/16/akcja-programu-niebieski-dach-dostepna-w-niektorych-hrabstwach-florydy>>, dostęp: 30.03.2020; <<https://www.fema.gov/pl/news-release/2017/09/17/czesto-zadawane-pytania-operacja-blue-roof>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴⁴ Zob. <<https://training.fema.gov>, <<https://www.firstrespondertraining.gov>>, dostęp: 30.03.2020.

nych poradników, kreowania społecznie uzasadnionych przepisów i wytycznych, a także opracowywania pożądaných dobrych praktyk, organizacja ta stworzyła powszechną platformę edukacyjną z zastosowaniem współcześnie dostępnych i preferowanych przez znaczną część społeczeństwa nowoczesnych form komunikacji wykorzystywanych w formule e-learningu⁴⁵, serwisów informacyjno-edukacyjnych, aplikacji mobilnych (m.in. z alertami pogodowymi, wytycznymi i poradnikami, listami kontrolnymi na wypadek katastrof, mapami zawierającymi istotne informacje, np. rozmieszczenie schronień), bazy danych i map obrazujących poziomy zagrożień. FEMA oferuje także pomoc w znalezieniu tymczasowego lub stałego schronienia, zapomogi zaspokajające podstawowe potrzeby, pożyczki niskoprocentowane, recepty na bezpłatne szczepionki, leki i inne medykamenty, pomoc psychologiczną, pomoc prawną, realizuje wiele innych pomocowych działań⁴⁶.

4. Podsumowanie

Powszechny system ochrony ludności stanowi w każdym państwie odpowiedź na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Jego znaczenie polega na budowaniu uwarunkowań sprzyjających współpracy i współdziałania zarówno wobec sytuacji rutynowych, jak i nadzwyczajnych – między strażakami, ratownikami medycznymi, policją oraz pozostałymi organizacjami bezpieczeństwa w okolicznościach wymagających przeprowadzenia pilnej interwencji, odbywającej się niejednokrotnie pod presją nie tylko czasu. Współdziałanie wymienionych podmiotów w miejscu zdarzenia pod licznymi względami odbywa się praktycznie zawsze w sposób naturalny, co nie znaczy wcale, że nie powinno zostać poddane stosownym regulacjom. Różne zadania, przyznane kompetencje i występujące obciążenia w ramach poszczególnych organizacji determinują konieczność opracowania i wdrożenia rozlicznych norm i procedur – przede wszystkim w zakresie postępowania i realizacji zadań na miejscu zdarzenia.

Stąd w ramach systemu ochrony ludności tworzy się swoiste ramy koordynacyjne, przy pozostawieniu realizacji zasadniczych zadań na możliwie najniższym szczeblu reagowania na występujące zdarzenia. Jest to wyraźnie widoczne w podejściu USA, gdzie podjęto w tym obszarze wiele ustaleń normalizacyjnych. System prawny wspólny z szerszym – lub w niektórych ujęciach równoległym – systemem normalizacyjnym warunkują rozwój systemów bezpieczeństwa stworzonych przez państwo, w tym podsystemu ochrony ludności – tworząc ramy tego, co można, a także odpowiednio precyzując tego liczne zakresy. Tym samym z jednej strony pożądana jest jego stabilizacja, z drugiej zaś przemyślana zmiana (w tym doskonalenie), co stanowi – obok chociażby występujących sytuacji kryzy-

⁴⁵ Zob. katalog oferowanych za jej pośrednictwem kursów: <<https://training.fema.gov/is/crslist.aspx>>, dostęp: 30.03.2020.

⁴⁶ Zob. na przykładzie pożarów lasów mających miejsce w Kalifornii w listopadzie 2018 r., <<https://www.fema.gov/disaster/4407>>, dostęp: 30.03.2020.

sowych – podstawowy bodziec do utrzymania aktywnego podejścia w twórczym działaniu na rzecz budowania bezpieczeństwa.

Kolejnym istotnym etapem w ramach zaprojektowanego procesu badawczego jest dokonanie oceny zidentyfikowanych rozwiązań organizacyjnych systemu ochrony ludności w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz przedmiotowych inicjatyw na rzecz budowania odporności społeczeństwa na zagrożenia – pod kątem ich przydatności na gruncie krajowego porządku. Konieczne zdaje się w szczególności przeprowadzenie stosownego studium ich wykonalności z uprzednim uwzględnieniem studium komparatystycznego. Łącznie będzie to stanowiło następny krok w dociekaniach naukowych autora.

BIBLIOGRAFIA

- The Census Bureau*, <https://www.census.gov>.
- The Central Intelligence Agency*, <https://www.cia.gov>.
- Centrum Informacji Kryzysowej, Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk*, <http://www.informacjakryzysowa.pl>.
- Civil Air Patrol*, <https://www.gocivilairpatrol.com>.
- The Corporation for National and Community Service*, <https://www.nationalservice.gov>.
- Environmental Protection Agency*, <https://www.epa.gov>.
- Federal Emergency Management Agency*, <https://www.fema.gov>.
- Fundamentals of Search and Rescue*, pod red. D.C. Coopera, Jones & Bartlett Learning, Sudbury 2018.
- Lisiński M., *Metoda wariantowania rozwiązań organizacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 373(1992), s. 51–64.
- McEntire D.A., *Local Emergency Management Organizations*, w: *Handbook of Disaster Research*, pod red. H. Rodriguez, E.L. Quarantello, R. Dynesa, Springer Science & Business Media, New York 2007.
- National Incident Management System*, FEMA, Washington 2017.
- National Search and Rescue Plan of the United States*, United States Coast Guard Office of Search and Rescue, Homeland Security Digital Library, [b.m.w.] 2007.
- The National Training and Education Division*, <https://www.firstrespondertraining.gov>.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2017 r. poz. 1319 z późn. zm.
- Search and Rescue Satellite Aided Tracking, National Oceanic and Atmospheric Administration*, <https://www.sarsat.noaa.gov>.
- SEMS Guidelines. Standardized Emergency Management System*, California Emergency Management Agency, Mather 2009.
- State of California Emergency Plan*, California Governor’s Office of Emergency Services, Mather 2017.
- State of California. Regulations for the Standardized Emergency Management System SEMS*, California Emergency Management Agency, Mather 2010.
- The U.S. Army Corps of Engineers*, <https://www.usace.army.mil>.
- The U.S. National Response Team*, <https://www.nrt.org>.
- Wikipedia*, <https://www.wikipedia.org>.

**SELECTED ORGANIZATIONAL SOLUTIONS OF THE CIVIL PROTECTION SYSTEM
IN THE UNITED STATES OF AMERICA FOR BUILDING
THE SOCIETY'S RESILIENCE TO THREATS**

SUMMARY

Sovereign states of the world have different approaches to ensuring civil protection – they generally set similar goals in this respect, but show a heterogeneous risk appetite, adopt different organizational solutions, or use different means for the purposes of their implementation. As part of the article, the author focused on selected issues from organization of the civil protection system – using the example of the United States of America. This country is well developed, among others in terms of exploitation of numerous created security systems. In the selected research area, a number of initiatives were used there to build the society's resilience to threats. Analyzing them may be valuable due to the later consideration of adopting a similar approach also in the Republic of Poland, however, it requires conducting further research, including dedicated feasibility studies.

KEY WORDS: security studies, civil protection, society, resilience to threats