Tom 17/2025, ss. 417-422
ISSN 0860-5637
e-ISSN 2657-7704
DOI: 10.19251/rtnp/2025.17(18)
www.rtnp.mazowiecka.edu.pl

Karol Dąbrowski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-4513-3873

Karol Dąbrowski, Katastrofy a amerykańska polityka. Rec. Jeff Schlegelmilch, Ellen Carlin, Catastrophic Incentives. Why Our Approaches to Disasters Keep Falling Short, New York: Columbia University Press, 2023, ss. 264.

Disasters and American Policy. Rev. Jeff Schlegelmilch, Ellen Carlin, Catastrophic Incentives. Why Our Approaches to Disasters Keep Falling Short, New York: Columbia University Press, 2023, ss. 264

Abstrakt
Katastrofy naturalne lub wywołane przez człowieka są częścią życia ludzkości. Ludzie zawsze patrzyli, jak władza reaguje na katastrofę. Katastrofy mogą działać integrująco lub dezintegrująco na społeczeństwo. Mogą przyczyniać się do wzrostu poparcia dla rządzących albo wręcz odwrotnie – wzmagać niechęć do polityków w danym momencie sprawujących władzę. Ważne jest zapobieganie katastrofom oraz niwelowanie skutków katastrof, które są nieuniknione, ponieważ wcześniej czy później, w którymś

dziesięcioleciu i tak się wydarzą, zwłaszcza jeśli już raz się wydarzyły. Nie jest to pytanie „czy", ale „kiedy". Przygotowanie społeczeństwa do katastrofy jest obowiązkiem władzy publicznej, o czym niestety politycy, zapatrzeni w słupki sondażowe i zajęci bieżącą polityką, zapominają. Jeff Schlegelmilch i Ellen Carlin w swojej książce pokazali te kwestie od strony amerykańskiej polityki, z uwzględnieniem roli sektorów: rządowego, prywatnego, pozarządowego i akademickiego.
Słowa kluczowe: huragany, Kongres Stanów Zjednoczonych, Stany Zjednoczone Ameryki, trzęsienia ziemi
Abstract
The natural or man-induced disasters are part of the human life. People have always observed how the state power respond to disasters. Disasters can have an integrating or disintegrating effect on society. They can increase the popularity of politicians or increase aversion to them. It is important to prevent disasters and mitigate the effects of those that are inevitable, because sooner or later, in some decade, they will happen anyway, especially if they have already happened. It is not a question of "if" but "when". Preparing society for a disaster is the responsibility of the public authorities, which politicians, fixated on poll numbers and busy with current politics, unfortunately forget. In their book, Jeff Schlegelmilch and Ellen Carlin examined these issues from the perspective of American politics, taking into account the role of the government, private, non-governmental, and academic sectors.
Keywords: earthquakes, hurricanes, United States of America, United States Congress

W 2023 roku Columbia University Press wydało książkę Jeff Schlegelmilch and Ellen Carlin *Catastrophic Incentives. Why Our Approaches to Disasters Keep Falling Short*. Tytuł książki, na pierwszy rzut oka, nie jest związany z naukami administracyjnymi. Jednak warto na nią spojrzeć pod kątem relacji między administracją a katastrofami. Już w XVIII wieku Joseph von Sonnenfels w swoim klasycznym podręczniku *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz* pisał o tym, jak administracja powinna reagować na katastrofy, np. powódź. Zarządzanie kryzysowe jest częścią państwowej biurokracji, a w czasie zmian klimatu wręcz kluczowe.

Autorzy zwrócili uwagę na czynniki, które ułatwiają albo utrudniają zapobieganie katastrofom. Politycy, urzędnicy i obywatele nie zawsze działają w sposób racjonalny, często sami sobie

wyrządzają szkodę. Autorzy książki byli zainteresowani tym, jak organizacje i struktury reagują na katastrofy. Chodziło im o instytucjonalną odpowiedź na katastrofę.

Katastrofa dla autorów jest to czas radykalnej zmiany, która wpływa na rozumienie roli państwa. Katastrofę rozumieją szeroko, w zasadzie jako stan nadzwyczajny wywołany czynnikami zależnymi i niezależnymi od człowieka. Jako przykład podali trzęsienie ziemi w Kalifornii w 1971 r., po którym opracowano nowe normy bezpieczeństwa obiektów budowlanych. Trafnie napisali, że nasz świat charakteryzuje się iluzją stabilności. Zwrócili uwagę, że mówienie o katastrofach jest ambiwalentne: to, co w jednym miejscu świata jest katastrofą, w innych uwarunkowaniach, tym nie będzie. Zadali pytanie: co motywuje poszczególne sektory (publiczny, prywatny, społeczny, akademicki) do reagowania na katastrofy. Słusznie zauważyli, że tworzenie bardziej szczegółowych reguł biurokratycznych nie zawsze jest właściwą metodą. Powszechny jest brak gotowości aparatu państwowego na wypadek katastrof, a pozostałe sektory reagują po fakcie. Ich zdaniem, brakuje – ale odnoszą się do społeczeństwa amerykańskiego – otwartego mówienia o ryzyku katastrofy. Przez to – według nich – państwo nie kształtuje lepszej odporności na katastrofy.

Autorzy tak prowadzą narrację książki, że za każdym razem starają się nawiązać do czterech sektorów obecnych w amerykańskim życiu publicznym: rządowego, prywatnego, pozarządowego i akademickiego. Sektor rządowy dotyczy przede wszystkim rządu federalnego. Sektor prywatny jest sektorem rynkowym. W sektorze pozarządowym podkreślają rolę filantropii, a w naukowym – uniwersytetów.

Autorzy podzielili dlatego książkę na trzy części. W pierwszej części opisali nie tylko przykładowe katastrofy i kryzysowe wydarzenia czasów najnowszych XXI wieku, które wydarzyły się w USA, ale również działania podejmowane wskutek katastrof w poszczególnych sektorach. Jako sytuacje nadzwyczajne wskazali w szczególności: atak na World Trade Center, ataki terrorystyczne z użyciem wąglika, epidemię SARS, ptasią grypę, świńską grypę, wirus Ebola, tsunami, huragany: „Katrina", „Sandy",

„Harvey", „Irma", „Maria", „Florence", „Michael", pożary lasów, trzęsienia ziemi, trzęsienie ziemi i tsunami w Tōhoku i związaną z tym katastrofę elektrowni atomowej w Fukushimie. W drugiej części książki omówili responsywność na katastrofy sektorów: rządowego, prywatnego, filantropijnego i akademickiego. W części trzeciej zajęli się odpornością społeczeństwa na katastrofy. Próbowali nakreślić optymalny model reagowania przez państwo i społeczeństwo na katastrofy.

Krytycznie odnieśli się do sytuacji w USA na polu politycznym, biznesowym, pozarządowym i naukowym. Uważają, że polaryzacja zdominowała politykę. Przez to struktury państwowe są dysfunkcyjne. Ich zdaniem, wyborcy popierają tych, którzy pomagają po katastrofach, a nie tych, którzy inwestują, żeby zmniejszyć skutki nieuchronnych katastrof. Polityczni urzędnicy na kierowniczych stanowiskach nie interesują się potrzebnymi inwestycjami, a parlament nie akceptuje ich pod kątem wydatków budżetowych. Za to chętnie finansuje się pomoc po katastrofie, tworząc specjalne fundusze. Po katastrofie są uchwalane specjalne ustawy, a nie są przeznaczane środki na wieloletnie planowanie antykryzysowe. Poza tym w ustawach o wydatkowaniu środków nadzwyczajnych, część pieniędzy jest przekazywana na cele niezwiązane bezpośrednio ze skutkami katastrofy.

Politycy z komisji parlamentarnych preferują inwestycje w swoich okręgach wyborczych, a nie tam, gdzie są one niezbędne. Stany, w których toczy się walka wyborcza między demokratami a republikanami otrzymują dwa razy więcej funduszy pomocowych niż stany tradycyjnie demokratyczne albo tradycyjnie republikańskie. Władze lokalne, wiedząc, że i tak otrzymają środki federalne, nie inwestują własnych i nie starają się minimalizować ryzyka na wypadek powtarzających się katastrof. Na przykład nie ulepszają planowania przestrzennego, lecz wydają pozwolenia na budowę domów na terenach zagrożonych, bo i tak mieszkańcy otrzymają odszkodowania. Katastrofy są medialne i są „wyborczym paliwem" dla polityków. Zaobserwowano, że po katastrofie wzrasta poparcie polityczne w sondażach dla aktywnych polityków. Politycy na katastrofach zbijają więc kapitał polityczny.

Katastrofy – zdaniem Autorów – uderzają w mniejszości etniczne. Jest to zjawisko „redlining". Przedstawiciele mniejszości z powodu biedy zmuszeni są mieszkać na obszarach narażonych na katastrofy naturalne. Przez to ich domy i samochody częściej są niszczone. Stają się coraz biedniejsi i coraz bardziej zależni od pomocy państwa. Każda kolejna katastrofa pogłębia społeczne nierówności i utrwala ich biedę.

Rekomendacje Autorów są bardzo ogólne i w politycznej rzeczywistości USA nierealne. Uważają, że należy zmienić rolę Kongresu, jego organizację wewnętrzną i status kongresmenów. Chcą wprowadzić limity kadencji i ograniczenia finansowania kampanii wyborczych. Uważają – słusznie – że politycy nie mają czasu na fachową pracę, ponieważ są zajęci ciągłą kampanią wyborczą. Są zdania, że polityka budżetowa USA powinna być bardziej planowa i zintegrowana. Krytykują rozwiązania z zakresu pomocy międzynarodowej. Organizacje charytatywne powinny działać w sposób bardziej racjonalny i transparentny, szczególnie od strony finansowej.

Optują za zmianą procesu decyzyjnego w biznesie. Według nich ryzyko katastrof powinno być częścią procesów podejmowania decyzji finansowych. Jeśli takiego podejścia nie ma, to w dłuższej perspektywie prowadzenie działalności jest bardziej kosztowne. Ich postulat to długoterminowy zrównoważony rozwój zamiast krótkoterminowych zysków. Dla badaczy akademickich mają radę, aby prowadzić badania interdyscyplinarne, rozwijać bazy danych i wykorzystać kreatywność przedsiębiorstw badawczych zarówno akademickich, jak i prywatnych.

W zasadzie ta część recenzowanej książki, która odnosi się do polityki wewnętrznej w USA jest najciekawsza. Autorzy na szczęście nie ograniczyli swojej perspektywy tylko do pandemii COVID-19, ale ich rozważania to przykład „amerykocentryzmu". Tak naprawdę nie skonstruowali pełnego modelu, o którym pisali we wprowadzeniu. Książka, w moim odczuciu, jest za bardzo ogólnikowa. Autorzy w pewnym momencie sformułowali banalną tezę: "Edukowanie jednostek we wszystkich wspólnotach i wszystkich organizacjach co do tego, jak formują się katastrofy, jak my

utrwalamy ich szkody i jak my naszą mocą redukujemy ich skutki jest być może jedną z najważniejszych rzeczy, która może być zrobiona, aby doprowadzić do zmian na dużą skalę" (s. 176). Takich ogólników jest w książce bardzo dużo. Poza tym recenzowana praca jest krótka, ponieważ z 250 stron, przypisy zajmują 30 stron, a bibliografia ponad 25 stron. Przydatny jest za to indeks.

Jeff Schlegelmilch, Ellen Carlin, *Catastrophic Incentives. Why Our Approaches to Disasters Keep Falling Short*, New York: Columbia University Press, 2023, ss. 264, ISBN: 9780231204231.

O autorze:

Karol Dąbrowski – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.