

VIII. Évfolyam 2. szám - 2013. június

Lázár Gábor – Nagy Gábor

gabor.lazar@gmail.com – gabor.nagy@mil.hu

AZ AUSZTRÁL KATASZTRÓFAVÉDELMI TERVEZÉS

Absztrakt

Ausztráliában minden évben dollár-milliárdban mérhető a katasztrófák okozta veszteség[1]. 2009-ben az Ausztrál Kormány Tanács megegyezett arról, hogy bevezetnek egy új, az egész nemzetre kiterjedő, rugalmasságon alapuló megközelítést a katasztrófák elleni védelemnek. Felismerték, hogy a teljes nemzet koordinált és együttműködésen alapuló erőfeszítésére van szükség ahhoz, hogy fokozzák Ausztrália ellenálló képességét a katasztrófákkal szemben. Az Ausztrál-Új-Zélandi Katasztrófavédelmi Bizottság (ANZEMC) a katasztrófákkal szembeni rugalmas védelem jegyében egy új nemzeti stratégiát alkotott meg (National Strategy for Disaster Resilience – NSDR), melyet a Kormány Tanács 2011. február 13-án fogadott el. Az NSDR az első lépése, egy hosszú távú, egyre jobban kibontakozó folyamatnak, mely célja, egy olyan viselkedési és kapcsolatrendszer kialakítása, mely elősegíti a katasztrófákkal szemben ellenálló közösségek építését. A rendszer alapvetése, hogy valamennyi ausztrál állampolgárban tudatosuljon, hogy kritikus szerep hárul rá a saját és közössége katasztrófákkal szembeni ellenálló képességének fejlesztésében.

Every year, Australian communities face devastating losses caused by disasters. In 2009 the Council of Australian Governments agreed to adopt a whole-of-nation resilience-based approach to disaster management, which recognises that a national, coordinated and cooperative effort is needed to enhance Australia's capacity to withstand and recover from emergencies and disasters. The Australia-New Zealand Emergency Management Committee subsequently developed the National Strategy for Disaster Resilience (NSDR) which was adopted on 13 February 2011. The NSDR is the first step in a long-term, evolving process to deliver the sustained behavioural change and enduring partnerships that are essential to building disaster resilient communities. It is expected that all Australians develop a shared understanding of the critical part they play in developing their own disaster resilience and that of their communities.

Kulcsszavak: *katasztrófavédelem, tervezés, kockázatkezelés, Ausztrália, tervdokumentáció ~ emergency, planning, disaster, resilient, australia*

A RUGALMAS VÉDELEM

A katasztrófákkal szembeni rugalmas védelem jegyében megalkotott új nemzeti stratégia (NSDR) hat alapelvet fogalmaz meg, melyeket igyekeznek az állampolgárok által minél szélesebb körben ismertté, elfogadottá tenni. Ezek az alapelvek a következők:

Katasztrófák a jövőben is lesznek! – A természeti katasztrófák elkerülhetetlenek, kiszámíthatatlanok és jelentős hatással vannak a közösségekre és a gazdaságra.

A katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség fejlesztése a Te feladatod is! - A kormánynak, hivataloknak, üzleti és non-profit szervezeteknek, közösségeknek és az egyéneknek, mind szerepük és felelősségük van a rendszer működtetésében.

Az egymással kapcsolatban lévő közösségek, ellenálló közösségek – Azon közösségek, melyek kapcsolatban állnak másik közösséggel, katasztrófa helyzet esetén, amikor a központi segítségnyújtás még nem áll rendelkezésre, képesek egymás támogatására.

Ismerd meg a téged érintő kockázatokat! – Minden ausztrálnak ismernie kell, hogyan készüljön fel egy esetleges természeti katasztrófára.

Légy készen – és cselekedj! - Csökkenthető a katasztrófa hatása, ha tudjuk mi a teendők adott helyzetben.

Tanulj a tapasztaltakból! - A korábban szerzett tapasztalatok felhasználásával csökkenthetjük a jövőbeni katasztrófák hatásait.

Az új elveknek megfelelően dolgozták át az Ausztráliában már korábban is létező kiadvány-sorozatot, mely a “*Katasztrófavédelmi Segédlet*” címet viseli. A kiadvány az ausztrál Katasztrófavédelmi szerv (Emergency Management Australia - EMA) kiadásában jelenik meg. Célja a veszély vagy válsághelyzet kezeléséhez szükséges információk, útmutatások mindenki számára elérhetővé tétele. Első ízben 1989-ben került kiadásra. 1996-ban a nemzeti válságkezelési elveknek megfelelően az EMA kibővítette a kiadványt oly módon, hogy az átfogó módon tartalmazza a válságkezelési elveknek, gyakorlati útmutatóknak a lehető legteljesebb spektrumát. A sorozat oly módon került továbbfejlesztésre, hogy egy esetleges katasztrófa helyzet során a lehető legteljesebb skáláját tartalmazza a katasztrófa elhárítás, a helyzet kezelés során szükséges elveknek, eljárásoknak, gyakorlati tapasztalatoknak. A sorozat kidolgozása egy nemzeti konzultációs tanács közreműködésével került végrehajtásra. A tanácsban képviseltették magukat a különböző állami, területi szervek, melyek a válságkezelés időszakában végrehajtóként vesznek részt a tevékenységben, tevékenységet segítő szolgáltatást nyújtanak, illetve irányítják azt. A kidolgozást az EMA mint felügyelő szerv irányította. A kiadvány bárki számára elérhető az EMA honlapján (<http://www.ema.gov.au>), továbbá nyomtatott példányokat juttattak el az állami és területi katasztrófavédelmi szervekhez, közösségi szervezetekhez, kormány ügynökségekhez, illetve bárki számára lehetőség van ingyenes CD-n tárolt verzió rendelésére. A sorozat 43 különböző kiadványt tartalmaz, köztük segédleteket, információs és fogalom adattárakat, és a legkülönbözőbb helyzetekre kidolgozott gyakorlati útmutatókat. Ezek közül a 43-as sorszámú, a *Katasztrófavédelmi Tervezés* címet viseli, melynek segítségével betekintést nyerhetünk az ausztrál védelmi tervezés rendszerébe.

KATASZTRÓFAVÉDELMI TERVEZÉS

A folyamatot bemutató segédlet célja: információ biztosítása a katasztrófavédelmi tervezés felülvizsgálatához, fejlesztéséhez. A kiadvány elsősorban a védelmi bizottságok, a katasztrófavédelmi szervek, valamint a katasztrófavédelemben bevont szolgáltatók tervező szakemberei számára készült.

Miért van szükség tervezésre? A katasztrófa elhárításának éves költsége meghaladja az egy milliárd ausztrál dollárt. Ha pedig figyelembe vesszük az egyéb járulékos költségeket,

károkat még nagyobb összegről beszélhetünk. A kulcsa a költségek csökkentésének a kockázatsökkentési intézkedések mellett a hatékony tervezés. A tervezés folyamata különböző intézkedési “csomagok” biztosítását szolgálja, melyek alapot nyújtanak a katasztrófák hatásainak kezeléséhez. Az ausztrál védelmi szakemberek arra a következtetésre jutottak, hogy egy közösség katasztrófa kezelési képességét, alapvetően az határozza meg, hogy rendelkezik-e tervekkel, programokkal a megelőzés, kockázatsökkentés, felkészülés, védelem és elhárítás vonatkozásában.^[2]

A veszélyhelyzeti tervezéssel megelőzhető továbbá a különböző szervezetekkel szembeni, - a gondoskodási kötelezettség elmulasztása okán folytatott - jogi eljárások következményei. A legtöbb állami, területi törvény tartalmazza a közösségek általános gondoskodási kötelezettségét, melyből a védelmi tervek fejlesztésének, felülvizsgálatának szükségessége is következik.

A tervezés folyamata

A hatékony katasztrófavédelem kulcsa a tervezési folyamat, melyből optimális esetben minden kapcsolódó program, stratégia, intézkedés és rendszabály ered. A tervezési folyamat lehetővé teszi, hogy katasztrófák során a közösségen belül a különböző szervezetek és az egyének érdekei is érvényesüljenek, ugyanakkor a védekezés is maximális hatékonysággal működjön. A veszélyhelyzeti terv rögzíti a résztvevő szervezetek szerepét, felelősségét, a biztosítandó erőforrásokat és az együttműködés szabályait.

Számos *tervezési irányelv*, szabály került megfogalmazásra, mint útmutató a tervezésben résztvevők számára, de ezek közül a legelfogadottabbak a következők^[3]:

- a tervezés egy folyamatos (véget nem érő) folyamat
- törekedni kell az ismeretlen tényezők minimalizálására
- törekedni kell az adekvát intézkedések pontos megfogalmazására
- a tervezésnek a legnagyobb valószínűséggel bekövetkező események feldolgozására kell épülnie
- az információk teljes körű ismeretére épüljön a tervezés
- a tervezés során az alapelvekre kell fókuszálni
- a tervezés részben oktatási tevékenység is

A katasztrófavédelem rendszere számos egymással összefüggő fogalom-, struktúra-, eszköz- és intézkedésrendszer közös halmaza. Ezek kontextusa határozza meg a katasztrófavédelem során végrehajtandó tevékenységeket. A tervezési folyamat alapja, minden esetben a lehetséges kockázatok kezelhetőségének vizsgálata. A katasztrófavédelmi kockázatkezelés a kockázat csökkentését szolgáló legmegfelelőbb stratégia kiválasztását szolgáló eszköz vagy folyamat. Bár ésszerű határok között lehetséges kockázatsökkentő intézkedéseket foganatosítani, általában mégis számolnunk kell megmaradó kockázattal. Ez a megmaradó kockázat vezet rendszerint a katasztrófa kialakulásához.

A veszélyhelyzeti tervezés szolgáltatja az alapot a katasztrófák elleni védekezésre való megfelelő felkészüléshez. A tervezésnek a katasztrófavédelem fent vázolt összefüggésrendszerébe illeszkedve, a meglévő szervezet-, eszköz- és intézkedés-rendszer figyelembevételével kell ellátnia feladatát.

Egy veszélyhelyzeti tervrendszer általában egymásra épülő tervek összességét jelenti. Az egyes tervek egymáshoz szervesen illeszkednek. Az alacsonyabb szintű tervek szerves részét képezik az egy szinttel felettük lévő tervnek. A terveknek alapvetően két fajtáját különböztetik meg: funkcionális tervek és fenyegetettség-specifikus tervek.

A védelem munkáját támogató illetve funkcionális tervek – nem szükségszerűen csak ezekre, de jellemzően - a következő területekre terjednek ki: szállítás, helyreállítás, kommunikáció, egészségügy, infrastruktúra. A fenyegetettség specifikus tervek a következő

veszélyek elleni védekezést célozzák meg: árvíz, veszélyes anyagok, tűz, állatjárvány/mezőgazdasági katasztrófa, vízszennyezés, rendkívüli időjárás (ciklon).

A tervezési rendszer megköveteli a különböző szintű és irányultságú tervek összhangját. Elengedhetetlen, hogy az egyes szinteken megállapított szerepek, kötelezettségek konzisztensen végigkövethetőek legyenek a különböző szintű tervekben valamint az állami, területi intézkedésekben. A funkcionális-, támogató-, ellátó- és fenyegetettség-specifikus tervek megjelennek mind az állami, regionális és helyi szinteken.

A tervezési folyamat különböző lépések sorozata, attól függően, hogy egy tervet készítünk vagy felülvizsgálunk. Azonban minden tervre érvényes, hogy egy interaktív folyamat eredményeként kell létrejönnie és tartalmaznia kell a következőket: a terv célját; a védekezésben résztvevőket és azok szerepének, felelősségének pontos meghatározását; irányítási és koordinációs szabályokat; a lakosság tájékoztatásának és felkészítésének stratégiáját; a kríziskommunikáció, a lakosság riasztásának és információval történő ellátásának szabályait; valamint egy érthetően megszerkesztett végrehajtási tervet.

A tervezési folyamat lépései

A tervező bizottság kijelölése, felállítása után, minden tervezési folyamatnak egy ügynevezett Kockázatkezelési Tanulmány elkészítésével kell folytatódnia. Ennek keretében meghatározásra kerülnek a különböző összefüggések; meghatározzák, beazonosítják a kockázatokat; azokat elemzik, értékelik és meghatározzák a különböző kockázat-kezelési eljárásokat. A Kockázatkezelési Tanulmány elkészítésének elsődleges célja, azon kockázatok azonosítása, melyek esetében a tervezést végre kell hajtani. Ezután meghatározásra kerülnek a különböző felelősségek, melyekhez egy katasztrófavédelmi szerkezetet társítanak, melynek irányítási és koordinációs szabályait jogszabályokban, kormányzati intézkedésekben rögzítik. Következő lépésként a szükséges erőforrások, szolgáltatások meghatározására kerül sor, beazonosítva a rendelkezésre állókat, az esetleges hiányosságokat, illetve többletet adott közösségen belül. Ezek után kerül sor a katasztrófavédelem esetén alkalmazandó szabályok és együttműködési rendszerek kialakítására. A tervező bizottság meghatároz egy speciális szabályrendszert, mely célja a felkészülés, a védekezés és a kezdeti helyreállítás irányítása. Továbbá megelőző és / vagy hatáscsökkentő lehetőségeket azonosíthat be, melyeket a megfelelő résztvevő szervekhez társít. A bizottság munkájával szembeni további követelmény a védelem irányítását ellátó rendszer megtervezése. A kialakításra kerülő rendszernek a következő funkciókat kell biztosítania: kommunikáció; közösségi képzés; védelmi műveleti központ irányítása; együttműködés irányítása; információs szolgáltatás; lakosság riasztásának végrehajtása (arra való felkészülés); erőforrás gazdálkodás; pénzügyi igazgatás.

A hibák, esetleges mulasztások számának minimalizálása érdekében, a tervezési folyamat megkezdésével egy időben, annak részletes dokumentálása is elkezdődik. A végső formát elérő dokumentumnak tartalmaznia kell a Kockázatkezelési Tanulmányt, magát a Katasztrófavédelmi Tervet, funkcionális és fenyegetettség-specifikus terveket, valamint a műveleti eljárásokat. A végső, jóváhagyott dokumentum nyomtatásra kerül és eljuttatják az érintett felhasználóknak.

A különböző szintű terveket, azok végrehajtásának tapasztalatait adott szempontok alapján figyelemmel kell kísérni és rendszeresen felülvizsgálni. A felülvizsgálat során figyelembe kell venni a műveletek, gyakorlatok eredményességét, tapasztalatait; továbbá az esetlegesen jelentkező jelentős változásokat a fenyegetettségben, a védendő közösségben, a környezetben. Mivel a tervezés egy véget nem érő folyamat, az írott terv is egy élő dokumentum. Folyamatos felülvizsgálata és frissítése elengedhetetlen.

A tervezési folyamat minden egyes lépésénél fontos szempont az érdekeltek, végrehajtók véleményének, tapasztalatainak hasznosítása. A tervezésnek inkább az érdekeltek közötti párbeszédnek kell lennie, mintsem egy a tervezők felől jövő egyoldalú információáramlásnak.

Fontos teendő a tervezési folyamat korai szakaszában egy kommunikációs terv kidolgozása az érintettek számára.

A TERVEZÉSI FOLYAMAT LÉPÉSEINEK RÉSZLETEZÉSE

A tervező bizottság

A legtöbb esetben a katasztrófavédelmi szervezet kötelékében alaphelyzetben egyébként is meglévő tervező szerv, képes ellátni a tervező bizottság feladatait. Tervező bizottság összehívása az állami, területi szerv hatáskörébe tartozik. A tagoknak tisztában kell lenniük a vonatkozó állami/területi szabályzókkal, valamint ismerniük kell a Kockázatkezelési Tanulmányban foglaltakat. A bizottság tagjainak, saját területük megfelelő tapasztalattal rendelkező szakértőinek kell lenniük, képesnek kell lenniük döntések meghozatalára, azok adott területen történő érvényesítésére. A tervezési folyamat folytonosságának biztosítása érdekében célszerű a tagok bizottsági tagságát hosszútávon fenntartani. A bizottságnak a tervezési folyamat megkezdésekor meg kell határoznia annak feltételeit, célkitűzéseit. Ennek ki kell terjednie a terv hatósági szintjének, a tervezés céljának, valamint a tervezés hipotézisének meghatározására. A terv végső bevezetése történhet jogszabály, kormányintézkedés, valamint közösségi egyezmény útján. A meghatározott hatóságok biztosítják a terv hitelességét, elismerését, valamint annak a közösség általi elfogadását. A tervezési cél kitűzésekor egy szándéknyilatkozat kerül megfogalmazásra, mely szerint a terv a közösségen belüli esetleges katasztrófahelyzetekre történő felkészülést, ellenük való védekezést, annak elhárítását hivatott elősegíteni.

A tervezés alapja a kockázatkezelési eljárás során beazonosított, a kockázatcsökkentő intézkedéseket követően megmaradó kockázati tényezők. A tervezésre hatással lehet az elérhető erőforrások száma, a lakosság válaszüzemelete, egyes katasztrófákra, valamint a felállított hipotézis. Ezek egyértelmű meghatározása a terv részét kell képezze!

Kockázatkezelés

A tervek a kockázatkezelési folyamat eredményeként, az ún. megmaradó kockázat kezelése céljából kerülnek kiadásra és a katasztrófák elleni felkészülés egyik elemét képezik. A folyamat alapjául az Ausztráliában és Új-Zélandon is mind üzleti, mind kormányzati szinten egyaránt használt kockázatkezelési folyamat-szabvány^[4] szolgál. Ennek fő részeit az összefüggések meghatározása és a kockázatkezelési folyamat szakmai alátámasztása jelentik.

Összefüggések meghatározása alatt a kérdéses területek beazonosítását, a kockázatkezelési folyamat keretrendszerének (a megoldandó probléma jellegének, kiterjedésének), a közösség által még elfogadható kockázati szintnek, a fenyegetettség természetének meghatározását értik. A tervezés ezen fázisában kerül sor a fenyegetettség alatt álló közösség, környezet beazonosítására, a kockázat modellezéssel történő elemzésére, annak a kockázat-értékelési kritériumokkal való összevetésére, osztályozására, a közösség és/vagy környezet sérülékenységének meghatározására, valamint az esetleges döntésre a kockázat elfogadásáról. Annak függvényében, hogy melyik tényező (veszélyforrás, környezet, közösség) változtatásával csökkenthető a kockázat szintje, sor kerülhet egyes válaszreakciók modellezésére, a változtatások tesztelésére, majd a valós kockázati szint újbóli meghatározására.

A minél nagyobb információs bázis létrehozása, valamint az elfogadásra kerülő terv, az érintettek általi elfogadottságának biztosítása érdekében, a kockázatkezelési folyamat szakmai alátámasztása elsősorban az érintettek minél szélesebb körű bevonása mellett történő megfelelő kommunikáció és konzultációk útján történik. Elengedhetetlen része a tervezési folyamatának a terv megfelelő dokumentálása, illetve annak folyamatos nyomon követése, frissítése.

Felelősségek meghatározása

A tervezés minden szintjén, valamint a műveletek végrehajtása során a meglévő katasztrófavédelmi szervezet-rendszert kell alkalmazni. A több szervezet együttműködését követelő műveletek során, annak érdekében, hogy valamennyi irányítási, koordinációs és támogató funkció ellátásra kerüljön, továbbá ne legyen átfedés a különböző szervezetek tevékenységében, meg kell határozni az irányítási és koordinációs szabályokat a különböző szervezeteknek szánt szerepeket, felelősségi köröket. Egyes tevékenységeket illetően egyértelműen be kell azonosítani az arra elsődlegesen vagy másodlagosan kijelölt szervezetet, valamint azt is ha egy adott szervezetnek nincs a tevékenységgel kapcsolatban felelőssége. A szerepek és felelősségek kijelölését mind a tervező csoportnak, mind az érintett szervezeteknek jóvá kell hagyni. Ezeknek a meghatározása elengedhetetlen a tervezés további lépéseinek megkezdése előtt.

Szükséges erőforrások és szolgáltatások meghatározása

A katasztrófák elhárításához, illetve a helyreállításhoz szükséges erőforrások elsősorban a kockázat illetve a kockázat által érintett adott elem jellege alapján kerülnek meghatározásra. Ilyen módon tehát valószínűtlen, hogy nagy pontossággal megjósolhatóak legyenek az esemény bekövetkeztét megelőzően. További problémát jelenthet, hogy az erőforrások valószínűleg több szervezet által kerülnek biztosításra, így előfordulhat, hogy nem mindegyik lesz elérhető adott időben, adott helyen. A kísérletek egy teljes körű, esetlegesen elérhető erőforrásokat tartalmazó lista összeállítására nem hozták meg a várt eredményt, kivéve a helyi szinteken, illetve olyan térségekben, ahol a fenyegetettség gyakori és magas szintű. Az erőforrás szükségletek elemzését végző tervező hatóságnak, a tervezés szintjének megfelelő katasztrófavédelmi szervek szükségleteit kell szem előtt tartania. Ennek során elsősorban a nagy valószínűségű, gyakran előforduló kockázati tényezők elleni védelemhez, a helyreállítás megvalósításához szükséges erőforrások széleskörű típusának és kategóriájának megállapítását követően, meghatározzák az erőforrások, szolgáltatások egyéb lehetséges forrásainak, illetve azok beszerzésének feltételeit. Ekkor kerül sor a lehetséges kritikus erőforrás hiányosságok beazonosítására, az erőforrások, szolgáltatások igénybevételéről döntő hatóság/szerv kijelölésére, valamint annak biztosítására, hogy a kijelölt hatóság/szerv rendelkezik minden szükséges szerződéses megállapodással, pénzügyi eszközzel.

Katasztrófavédelmi helyzetek esetén alkalmazandó szabályok és együttműködési rendszerek kialakítása

A szervezet- és rendszabály-rendszernek képesnek kell lennie a katasztrófavédelmi helyzet kezelésének, a helyreállítás végrehajtásának azonnali megkezdésére. A kidolgozott rendszernek a következő elemeket kell tartalmaznia: közösségi képzés; az együttműködés, kommunikáció szabályai; a Katasztrófavédelmi Művelési Központ (EOC) irányítására vonatkozó szabályok; a riasztás továbbításának, a lakosság információval történő ellátásának szabályai; a kimenekítés, kiürítés, kitelepítés, védekezés és helyreállítás irányítására vonatkozó szabályok; valamint a pénzügyi feltételek biztosításának rendje.

Közösségi képzés: célja egy tudatos, minden információval rendelkező, a kihívásokkal tisztában lévő közösség kialakítása. Ez magába foglalja a közösség ellátását minden szükséges információval az azonosított kockázat jellemzőit, esetleges hatását illetően, valamint egy tevékenységi terv biztosítását, mely irányt mutat a közösség számára a kívánatosnak tartott felkészülés végrehajtásához. Különös figyelmet kell fordítani az információs csatorna – a célközönség igényeinek legmegfelelőbb – kiválasztására. Célszerű a kommunikációs csatornák minél szélesebb körű alkalmazása. Ezek lehetnek: újságok, rádiók, televízió, Internet, tájékoztató broszúrák, lakossági tájékoztató gyűlések, iskolai tájékoztatók.

Szintén ajánlatos a Kockázatkezelési Tanulmány és a különböző veszélyhelyzeti tervek széleskörű ismertetése, azok mindenki számára elérhetővé tétele.

Együttműködés kommunikációs szabályai: a hatékony együttműködés megvalósításához szükséges egy minden résztvevő szervezet által elérhető kommunikációs rendszer kifejlesztése. Ennek keretében lefedettséget kell biztosítani a résztvevő szervezetek között, illetve egyes szervezeteken belül egyaránt., További feltétel, hogy kompatibilis legyen a résztvevő szervezetek rendszereivel, dedikált frekvenciát biztosítson mind az irányítás, mind a koordináció számára. Tartalék rendszer elérhetőségét is tegye lehetővé az elsődleges rendszer hibája esetére. Rendelkezzen tartalék energiaellátási rendszerrel; valamint egyszerűen aktivizálható és üzemeltethető legyen. Optimális esetben elsősorban a meglévő rendszerekre támaszkodik.

A Katasztrófavédelmi Műveleti Központ (EOC): a műveletek irányításáért és az erőforrások koordinálásáért felelős szervezet. Műveleti és adminisztratív eljárásait Általános Műveleti Tervek (SOPs) tartalmazzák. Ezek olyan, szakterületenként kidolgozott eljárásokat foglalnak magukba, melyeket a központ szolgálati személyeinek követniük kell a műveletek végrehajtása során.

Felkészülés a riasztás továbbítására, valamint a riasztások tényleges továbbításának szabályai: a lakosság riasztásának célja egy megfelelő választevékenység végrehajtása annak érdekében, hogy a lakosság fenyegetettségnek való kitettsége a lehető legkisebb szintre minimalizálódjon. A figyelmeztető/riasztó üzenetek a közösségi riasztó rendszer részét képezik. Az üzenetekkel szemben támasztott ausztrálok által megfogalmazott követelmények a következők:

- a kellő időben információt kell biztosítani a katasztrófáról, annak veszélyéről;
- egyértelműen meg kell határozni azon tevékenységeket, melyek az élet megóvásához, sérülések elkerüléséhez szükségesek;
- fel kell hívni a lakosság figyelmét az üzenet figyelmen kívül hagyásának következményeire;
- visszacsatolást kell nyújtson a döntéshozóknak a lakosság együttműködési hajlandóságáról;
- meg kell jelöljön egy hiteles hatóságot;
- rövidnek, egyszerűnek, pontosnak kell lennie;
- lehetőleg legyen személyes vonatkozása;
- tartalmazzon aktív igéket;
- a fontos információkat ismert rendszerességgel ismétlje.

A figyelmeztető/riasztó üzenetek továbbításánál figyelembe kell venni a különböző csoportok igényeit. A továbbítás módja a média üzenetektől az ajtókon történő kopogáson, hang és/vagy vizuális jelzéseken át a közösségi hálózatokig számos csatornán történhet. A lakosság figyelmének felhívása érdekében egy ún. Egységes Vészhelyzeti Figyelmeztető Jel (SEWS) került meghatározásra, melyet szükség esetén Ausztrália bármely részén közvetítenek a rádió és/vagy televízió csatornák.

Kimenekítés, kiürítés, kitelepítés irányítása: Az evakuálás bonyolult művelet, azonban kellő képen körültekintő tervezéssel minimalizálhatóak a nehézségek. Ahol lehetséges az evakuálási körzetek előzetes kijelölése, ott evakuálási tervek készítése szintén ajánlott. A lakosság evakuálásának tervezésénél figyelembe kell venni az evakuálás “oda-vissza út” jellegét. Előfordulhat, hogy az adott körzettől távolabbra kell elszállítani a lakosságot, és szinte majdnem minden esetben a kiindulási helyre kell visszaszállítani. Tehát a kimenekítés, kiürítés és kitelepítés folyamatának tervezésénél a következő folyamat-szakaszokkal kell számolni: döntés az evakuálásról, figyelmeztetés/riasztás, kivonás, elhelyezés, visszaszállítás. Az evakuálás tervezésénél törekedni kell arra, hogy már előzetesen meghatározásra kerüljön egy alkalmas gyülekezési körzet és evakuálási központ, illetve evakuálási útvonalak az

előzőek között. Ki kell jelölni az evakuációért felelős szervezeteket, a regisztrációs csoportot, a szállításért és az evakuálási központ működtetéséért felelős szervezeteket.

Pénzügyi feltételek biztosítása: A műveletek tervezése és végrehajtása során egyaránt fontos a pénzügyi lehetőségek, szabályok figyelembevétele. Rendkívül fontos, hogy a tervező bizottság tagjai megértsék adott állam/terület pénzügyi szabályait, eljárásait, és azt alkalmazzák a tervezés minden szintjén.

A védekezés irányítása: A katasztrófa elleni védekezés során a műveleti rendszer beindítása a Katasztrófavédelmi Műveleti Központ aktivizálásával és feltöltésével, valamint a kommunikációs rendszer működésbe hozásával kezdődik. Ezután következhet az információ összegyűjtése, feldolgozása és terjesztése, a támogató szervezetek riasztása, figyelmeztetések/riasztások és egyéb közérdekű információk előkészítése és továbbítása, amennyiben szükséges az együttműködési rendszer aktivizálása, az erőforrások koordinálása és telepítése, továbbá külső segítség szervezése, illetve segítségnyújtás másik területek számára.

A helyreállítás irányítása: A katasztrófa utáni helyreállítás magában foglalja a közösség szerkezetének és létesítményeinek helyreállítását, valamint támogatás nyújtását a katasztrófa által sújtott emberek számára. Ez történhet azonnali átmeneti szállás biztosítása, személyes támogatás nyújtása és/vagy pénzügyi segély-rendszer létrehozása útján, de szükség lehet érzelmileg érintett emberek részére nyújtott tanácsadásra, a sérült infrastruktúrák, szolgáltatások, eszközök javítására, tartalék eszközzel történő kiváltására, valamint a közösségi és magán ingatlanok és ingóságok sérülésének felmérésére, a környezeti rehabilitációs program megvalósítására. A helyreállítás lehetőleg a védekezéssel egy időben, de a lehető legkorábbi időpontban meg kell kezdődjön.

A terv dokumentálása

Az ausztrál veszélyhelyzeti tervek készítésekor az egyik legfontosabb vezérelv, hogy a terv a felhasználónak készül. Ennek megfelelően kerül sor végső formába öntésükre, dokumentálásukra.

A terv felhasználóinak két csoportja van: azok, akiknek általános információra van szükségük, és azok, akiknek végre kell hajtani a tervben foglaltakat, illetve annak egy részét. Ebből kifolyólag a felhasználóknak egy olyan tervre van szükségük, amely egyrészt egy általános összefoglalást nyújt a kockázatokról, meghatározza a különböző érdekelt szervezeteket, és a köztük lévő kapcsolati rendszert; másrészt lehetővé teszi a terv számukra szükséges részének egyszerű beazonosítását. A tervező bizottság feladata, hogy a tervet olyan formában készítse el, mely megfelel a felhasználók igényeinek. A fentiekből következően egy használható tervnek a következő szerkezeti felépítést kell követnie: egy rövid, de egyértelmű bevezető résznek kell meghatároznia a terv célkitűzését, a terv alapjául szolgáló általános (és gyakorlati) szabályzókat, valamint mellékletként tartalmaznia kell azon részeket, melyek mindenki számára fontosak. Ezt nevezik a fő tervnek. Továbbá tartalmaz mellékleteket vagy különálló részeket, úgymint funkcionális tervek (kommunikációs terv, szállítási terv, stb.) és fenyegetettség-specifikus tervek (melyek olyan fenyegetettségekkel foglalkoznak, melyekre a fő terv nem tér ki).

A *gyakorlati terv* cserélhető-lapos formátumban készül, lehetővé téve a könnyű módosítását, tartalmazza az elosztó lapot, és a módosítások nyilvántartását, a referencia gyűjteményt, mely a tartalomjegyzékkel együtt lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy gyorsan megtalálják a számukra szükséges részét a tervnek

A terv nyomon követése és felülvizsgálata

Ahhoz, hogy a terv hatékonyan segítse a védelem munkáját, rendszeresen felül kell vizsgálni, tesztelni és szükség esetén frissíteni, újra elkészíteni. A terv ellenőrzése, nyomon követése ugyancsak szükséges, annak érdekében, hogy követhetőek legyenek az esetleges változások a végrehajtókat, a kapcsolati pontokat, az erőforrásokat, valamint a környezetet illetően. Ezen tevékenységek a tervező bizottság felelősségi körébe tartoznak. A felülvizsgálati terv időbeni tervezése az állami/területi irányelvekkel egyetértésben kell, hogy történjen. A javasolt felülvizsgálati terminus egy év.

A terv módosítása szükséges minden olyan esetben, amikor hiányosságok kerülnek beazonosításra a műveleti rendszerek és/vagy eljárások tekintetében. Ezen hiányosságok felszínre kerülhetnek a tervező bizottság felülvizsgálati gyűlésén, gyakorlatok során, műveleti értékelések feldolgozása során, valamint a veszélyek, a közösség, a környezet vagy a védelmi szolgáltatást nyújtó szervezet állapotában bekövetkezett változások esetén. Annak érdekében, hogy a módosítások hatékonyan és eredményesen terjesztésre kerüljenek a felhasználók között, célszerű a terjesztés és a módosítás irányításának felelősségét ugyanannak a szervezetnek utalni.

Egy megfelelően végrehajtott felülvizsgálati rendszer a tervet egy élő dokumentummá teszi, amely folyamatosan felülvizgált, értékelt, módosított, frissített. Annak érdekében, hogy Ausztrália védelmi tervei és azok felülvizsgálata egy egységes rendet kövessenek, megállapították a tervek felülvizsgálatának kritériumait, melyekkel szemben a tervet értékelni kell. Ezek alapján az ideális terv a következő jellemzőkkel rendelkezik:

- hivatkozik a tervezés alapjául szolgáló jogszabályi háttérre és megfelel annak;
- meghatározza a végrehajtásban résztvevő és támogató szervezetek szerepét, felelősségét;
- pozícióként beazonosítja mind a védelem, mind a helyreállítás kulcsszereplőit, a tervezés és a terv karbantartásának kulcsszereplőit;
- hivatkozik a kölcsönös segítségnyújtás, vagy egyéb írott egyezmények útján együttműködő szervezetekkel és kormányzati ügynökségekkel kötött megállapodásokra;
- előírja a védelemben és helyreállításban résztvevőknek a katasztrófavédelmi eljárások kidolgozását;
- tartalmaz egy logikusan megfogalmazott célkitűzést és egy fogalmakat tartalmazó szöveget;
- összhangban van a felsőbb szintű tervekkel; tartalmaz arra vonatkozó eljárásokat, hogyan igényelhető felsőbb szintű támogatás az alsóbb szintű erőforrások elégtelensége esetén; kielégíti veszélyeztetett társadalmi csoportok (idősek, fogyatékkal élők, szegények) speciális igényeit;
- felülvizsgálatra és minden felelősséggel ellátott szervezet által jóváhagyásra került.

A tervvel szemben támasztott további követelmények, hogy intézkedések történjenek a módosítások minden, az eredeti tervvel rendelkező szervezethez történő eljuttatására; azonosításra kerüljenek a magán szektor és egyéb önkéntes szervezetek azon képviselői akik támogatást nyújthatnak a védekezés során; meghatározásra kerüljenek a katasztrófavédelmi erőforrás szükségletek. A tervnek dokumentálnia kell az erőforrások biztosításának felelőseit, rögzítenie kell intézkedéseket az erőforrások kihelyezésére és ellenőrzésére. Tartalmaznia kell kidolgozott eljárásokat, melyek segítségével speciális helyszínek (iskolák, kórházak, gyárak, közösségi helyek) riaszthatósága is megoldható. A tervnek biztosítania kell, hogy katasztrófa esetén az irányítást és koordinációt végrehajtó Katasztrófavédelmi Műveleti Központ felállításra kerül, valamint kijelölésre kerül a Tartalék Katasztrófavédelmi Műveleti Központ. Ezek mellett rögzíteni kell a katasztrófák esetén a kulcs szervezetek riasztását lehetővé tévő

rendszer, illetve alternatív kommunikációs csatornákat használni képes lakosság-riasztó rendszer aktivizálásának feltételeit.

A tervek auditálása: Annak érdekében, hogy a tervek megfeleljenek a magasabb rendű politikai elgondolásnak, a tervek auditálására van szükség. Ennek végrehajtását a tervezésért felelős szervezetnél magasabb szintű, vagy vele azonos szintű, de tőle független hatóság hajtja végre. Hiányosságok és következtelenségek feltárása esetén, biztosítani kell, hogy a terv helyesbítése, illetve annak dokumentálása megfelelő módon megtörténjen.

A tervek gyakorlása: A tervek gyakorlások, gyakorlatok útján történő ellenőrzése elengedhetetlen annak érdekében, hogy az hatékonyan használható legyen valós helyzetekben. Ez különösen ajánlott, amennyiben nem volt katasztrófhelyzet az elmúlt két évben, illetve jelentős változás történt a tervet vagy a tervező bizottság összetételét illetően. A gyakorlatok lehetővé teszik, hogy a tervezők ellenőrizzék a terv hatékonyságát, összehozzák a védelemben résztvevő szervezeteket, biztosítsák egymás megismerését. Erősítik az egymás iránti bizalmat, segítik a közösségformálását. Gyakoroltatásukkal a résztvevő szervezetekkel saját műveleti eljárásaikat és képességeiket rögzítik egy szimulált katasztrófhelyzetben, továbbá ellenőrizhető a különböző szervezetek együttműködési képessége, és hatékonysága.

Műveleti kiértékelések: A műveleti kiértékelések útján lehetséges a hiányosságok beazonosítása, valamint a terv érvényre juttatása. Feltárhatnak olyan hiányosságokat, melyek akár a felsőbb elgondolás megváltoztatását, esetleg az eljárások, erőforrások felülvizsgálatát, vagy a felkészülés fejlesztését teszik szükségessé. A kiértékelések eredménye lehet a kockázatok újra értékelése, a kockázatértékelés és kockázatkezelés hatékonyságának felülvizsgálata; egy magasabb szintű felkészültség biztosításának képessége a következő katasztrófhelyzetre; képesség egy magasabb színvonalú védelmi tevékenység, helyreállítási folyamat végrehajtására; illetve a megelőzés illetve a katasztrófa hatásainak csökkentése területén bekövetkező fejlődés.

„No plan survives contact with the enemy”^[5]

A tervezés folyamatával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy mint az az elmúlt időszak katasztrófaiból egyértelműen kiderült az – elsősorban időjárás eredetű – katasztrófák kiszámíthatatlanok és előre nem minden esetben tervezhető intézkedéseket vonnak maguk után. Ebből kifolyólag a tervezésnek a lehető legtöbb 'akció-tervet' ki kell dolgoznia egy-egy várható katasztrófhelyzetre, hogy adott esetben már csak a közülük alkalmazandónak a kiválasztása legyen a feladat.

Helmuth von Moltke, az első világháború német tábornoka, vezérkari főnöke szerint minden stratégia a hadműveletek kezdetéig tart. A katasztrófavédelemre átfordítva, nem felejtve a felsőbb elgondolást, a tervezőknek is adaptálniuk kell az “alkalmazkodni és leküzdeni” elvet a katasztrófák sikeres leküzdése érdekében.

Felhasznált irodalom

- [1] Bureau of Transport Economics (2001) *Economic Costs of Natural Disasters in Australia*, Canberra
- [2] Emergency Management Australia (1993) *Commonwealth Counter-Disaster Concepts and Principles*, Canberra
- [3] Dynes, Russell, E.L. Quarantelli and G.A. Kreps (1972) *A perspective on disaster planning*, University of Delaware
- [4] Standards Australia (1999) *AS/NZS4360 Risk management*
- [5] Moltke, Helmuth, Graf Von, Militarische Werke. vol. 2, part 2., pp. 33-40. Found in Hughes, Daniel J. (ed.) *Moltke on the Art of War: selected writings*. (1993). Presidio Press: New York, New York. ISBN 0-89141-575-0. p. 45-47