

Opinia Komitetu Regionów – Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności

(2014/C 271/12)

Sprawozdawca Sprawozdawca: Harvey SIGGS (członek rady hrabstwa Somerset, UK/EKR)

Dokument źródłowy Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego i Komitetu Regionów: „Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności” – COM (2014) 0216 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji, ponieważ gospodarcze, społeczne, ekologiczne i związane z bezpieczeństwem skutki klęsk żywiołowych są poważne i stanowią ogromne wyzwanie dla władz lokalnych i regionalnych.
2. Zwraca uwagę, że strategie w zakresie zapobiegania ryzyku i zarządzania nim mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju przy jednoczesnej ochronie osób oraz że odnowione międzynarodowe ramy działań na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w znacznym stopniu pomogą sprostać przyszłym wyzwaniom, także tym wynikającym ze zmiany klimatu, i uznaje rolę Unii Europejskiej oraz jej władz lokalnych i regionalnych w łagodzeniu zmiany klimatu i dostosowywaniu się do niej oraz w budowaniu odpornej infrastruktury.
3. Zauważa z niepokojem, że w ostatnich latach znacznie wzrosła zarówno częstotliwość jak i intensywność klęsk żywiołowych. Między 2002 r. a 2012 r. klęski żywiołowe były przyczyną średnio ponad 100 000 zgonów rocznie. Mamy także do czynienia z tendencją wzrostową bezpośrednich ogólnych strat gospodarczych na świecie, przy czym średnie roczne straty gospodarcze wynoszą przeszło 100 mld EUR. Chociaż wszystkie państwa są podatne na klęski żywiołowe, kraje rozwijające się odnotowują więcej ofiar śmiertelnych, a kraje rozwinięte ponoszą wyższe koszty ekonomiczne. W UE klęski żywiołowe spowodowały w ciągu ostatniej dekady 80 000 ofiar śmiertelnych i straty ekonomiczne w wysokości 95 mld euro.
4. Zauważa, że chociaż obecnie, od wejścia w życie unijnego mechanizmu ochrony ludności, UE odgrywa bardziej aktywną rolę w dziedzinie ochrony ludności, doświadczenia UE mają bardziej złożony charakter z powodu szerokiej, zróżnicowanej panoramy systemów administracyjnych i prawnych, które służą do zarządzania różnymi krajowymi mechanizmami ochrony ludności w całej UE.

Zrozumienie katastrofalnych zjawisk – dane, cele i wskaźniki

5. Przyznaje, że skutki wszystkich rodzajów klęsk żywiołowych można ograniczyć przez zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i budowanie odporności istniejącej i przyszłej infrastruktury. Niemniej jednak decydenci stoją w obliczu trudnych wyborów budżetowych, środowiskowych, społecznych i kulturowych dotyczących sposobu zapewniania podstawowego bezpieczeństwa i jakości życia w dobie zagrożeń związanych z katastrofami, czy są to zagrożenia naturalne czy umyślne ataki. Zarazem należy zwracać szczególną uwagę na nowe wyzwania.
6. Uważa, że strefy przybrzeżne i obszary morskie borykają się z dodatkowymi wyzwaniami w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Narażone na wzrost poziomu mórz, ocieplenie oceanów, wysokie fale morskie, długotrwałe deszcze lub dzikie pożary, miejsca te są często gorzej dostępne, a operacje ratunkowe tam prowadzone mogą być bardziej skomplikowane niż gdzie indziej. Zwraca się do UE o odzwierciedlenie tej podatności w strategii UE dla turystyki przybrzeżnej i morskiej. Podobnie, obszary o niekorzystnych warunkach geograficznych i demograficznych borykają się z dodatkowymi wyzwaniami, jak to ma miejsce w przypadku obszarów górskich i obszarów o szczególnej wartości przyrodniczej. Tereny te mogą też być bardziej narażone na klęski żywiołowe, takie jak osuwiska, pożary lasów i susze, co komplikuje działania w zakresie zapobiegania klęskom i gotowości na ich wystąpienie oraz środki interwencyjne.

7. Zauważa, że tragiczne i zgubne skutki katastrof w Europie często potęgowane są jeszcze przez dwa główne czynniki: wewnętrzną słabość danego terytorium i nieodpowiedni rozwój w przeszłości.
8. Wzywa do odnowienia zobowiązania do włączania polityk na rzecz ograniczania ryzyka klęsk do planów sektorowych i rozwojowych, w celu zapewnienia kompleksowego podejścia do zwiększenia odporności.
9. Uznaje, że dostęp do pełnych, wiarygodnych i dokładnych informacji ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia klęsk żywiolowych, a także dla wykorzystywania uzyskanej wiedzy w realizacji planów budowy odporności, dla łagodzenia skutków przyszłych zdarzeń oraz dla uzasadnienia finansowania. Chociaż gromadzone są sprawozdania dotyczące ryzyka i zagrożeń, ich integracja zarówno wewnątrz państw jak i pomiędzy nimi wymaga poprawy.
10. Wzywa władze lokalne i regionalne do pełnego stosowania otwartej polityki w zakresie danych oraz zezwalania na tajność informacji ze względów obronności, bezpieczeństwa lub względów handlowych tylko w uzasadnionych i absolutnie koniecznych przypadkach. Interesy handlowe nie powinny przeważać nad dobrostanem i bezpieczeństwem publicznym.
11. Zaleca dalszą współpracę i inwestycje w systemy informacji, a także łączenie tych systemów ponad granicami oraz współpracę z sektorem prywatnym, posiadającym istotne informacje związane z klęskami żywiolowymi, tak by można było rejestrować, pobierać, analizować i wykorzystywać dane dotyczące klęsk żywiolowych i zarządzania nimi w planowaniu i łagodzeniu skutków katastrof w przyszłości.

Odpowiedzialność, przejrzystość i zarządzanie – procedury decyzyjne i eskalacja

12. Uznaje, że władze lokalne i regionalne ponoszą instytucjonalną i polityczną odpowiedzialność za ochronę obywateli i są często pierwszym poziomem sprawowania rządów, który reaguje w sytuacjach kryzysowych przez zapewnianie podstawowych usług i nadzoru oraz zarządzanie zaistniałymi klęskami i katastrofami. Samorządy lokalne i regionalne znajdują się na pierwszej linii frontu zarządzania kryzysowego, są odpowiedzialne za zapobieganie i natychmiastowe reagowanie oraz działania ratunkowe, i dysponują szczegółową wiedzą na temat swojej miejscowości i społeczności. Potrzebują wiedzy, narzędzi, zasobów i zdolności, aby wywiązać się ze swoich zobowiązań w zakresie ochrony życia, majątku, gospodarki i środowiska.
13. Zauważa, że odpowiedzialność za ochronę ludności często jest przenoszona na poziom lokalny i regionalny, bez wystarczających środków na zaspokojenie związanych z tym potrzeb i wzywa rządy krajowe do dostosowania finansowania odpowiednio do obowiązków.
14. Wzywa do przeprowadzenia szerokiej analizy, w jaki sposób najlepiej zwiększyć zdolność władz lokalnych i wzmocnić ich udział w podejmowaniu decyzji dotyczących odporności na klęski żywiolowe i ograniczania związanego z nimi ryzyka.
15. Zauważa, że skala klęsk i ich skutków może być lokalna, regionalna, krajowa lub międzynarodowa i zaleca w związku z tym, by wprowadzić procedury służące zapewnieniu lepszej koordynacji pomiędzy regionalnymi i krajowymi strategiami i planami dotyczącymi ryzyka związanego z klęskami żywiolowymi, lepszej integracji lokalnych decydentów i planistów oraz uzgodnieniu procedur eskalacji w przypadku klęsk lub katastrof, które mają wpływ na więcej niż jeden region. Odnotowuje, że czynniki ryzyka można określić ilościowo, i podkreśla, że na ryzyko ma wpływ gęstość zaludnienia.
16. Zwraca uwagę na transgraniczne zagrożenia i klęski żywiolowe uderzające w regiony dwóch lub więcej państw członkowskich UE i wzywa do ściślejszej współpracy między sąsiadującymi regionami, aby zagwarantować, że działania prewencyjne prowadzi się wspólnie, a reakcje koordynuje. W regionach przygranicznych trzeba stworzyć na poziomie lokalnym i regionalnym skuteczne systemy informacji, które będą przekazywać informacje ponad granicami w czasie rzeczywistym, oraz zapewnić powiązania między organami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe.

Rola władz lokalnych i regionalnych w przypadku klęsk żywiolowych

17. Zauważa, że jeśli chodzi o zarządzanie klęskami żywiolowymi, zadania władz lokalnych i regionalnych obejmują trzy różne dziedziny:
 - zapobieganie i gotowość,
 - koordynację działań i komunikację,
 - usuwanie skutków.

A) Zapobieganie i gotowość

18. Uważa, że inwestycje w zwiększanie gotowości i odporności, pod warunkiem przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej, są najbardziej skutecznym i opłacalnym sposobem ograniczania skutków klęsk oraz kosztów działań podejmowanych w odpowiedzi na klęski i w celu usunięcia ich skutków. Obejmuje to inwestycje w odporną na klęski żywiolowe infrastrukturę, w tym budynki, transport (drogi, koleje, porty lotnicze), usługi (komunikacyjne, dostawy energii, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja) i infrastrukturę socjalną.

19. Przypomina, że UE ma do dyspozycji Fundusz Solidarności oferujący pomoc w przypadku klęsk. Przyjmuje z zadowoleniem to, że zaproponowane przez Komitet Regionów zmiany zostały uwzględnione w ostatecznej wersji rozporządzenia. Obecnie Fundusz Solidarności umożliwia na przykład odnowienie uszkodzonej infrastruktury tak, by doprowadzić ją do stanu umożliwiającego lepsze stawianie czoła przyszłym klęskom żywiolowym, a nawet może finansować przemieszczenie obiektów infrastrukturalnych. KR apeluje jednak, by w budżecie UE przeznaczyć na Fundusz Solidarności wystarczające środki finansowe. Apeluje również do państw członkowskich, by jak najlepiej wykorzystwały możliwości finansowania projektów zapobiegania ryzyku klęsk żywiolowych i zarządzania nim, przygotowane w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020.

20. Rozumie, że przejście od skupiania się na reagowaniu i usuwaniu skutków do koncentracji na zapobieganiu, gotowości i odporności wymaga zmiany mentalności i nowego sposobu przydzielania środków finansowych. Wymaga to raczej planowania inwestycji z wyprzedzeniem, niż reaktywnego wydatkowania. Podejście to w związku z analizą prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy będzie bardziej opłacalne i korzystne w perspektywie długoterminowej.

21. Uznaje trudności związane z kalkulacją, pomiarem i oceną odporności wspólnot (z wyjątkiem okresu po wystąpieniu klęski) i w zapewnieniu ekonomicznego uzasadnienia inwestycji w odporność.

22. Zdecydowanie uważa, że stosowanie kodeksów budowlanych, staranne planowanie i monitorowanie wykorzystania gruntów może znacznie zmniejszyć podatność na zagrożenia.

23. Uznając, że samorzady lokalne i regionalne ponoszą odpowiedzialność za nadzorowanie stosowania odpornościowych norm projektowych i zgodności z nimi, zwraca się do Komisji o przeprowadzenie badań i opracowanie wskazówek, jak władze lokalne i regionalne mogą najlepiej zapewnić, że wszystkie inwestycje (w tym budynki, transport i usługi) planuje się ze ścisłym uwzględnieniem ich odporności.

24. Uznaje, że mimo iż dzięki rozsądnej analizie prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy w perspektywie długoterminowej odporność jest opłacalna, budowanie odporności na klęski żywiolowe może wymagać znacznego finansowania początkowego. Bezpieczniejsze struktury wymagają zmian w projektach, które zwykle podnoszą koszty budowy o 10 do 50 % (a nawet więcej, jeśli trzeba przenieść instalacje sieci energetycznej, transportowej lub wodociągowej). Podkreśla, że podjęcie działań obecnie jest o wiele mniej kosztowne niż modernizacja budynków niespełniających norm bezpieczeństwa. Wg szacunków UNISDR stosunek kosztów do korzyści jest jak 1:4. Ponadto nowe odporne systemy wymagają nowych technologii i szkolenia, które często nie są łatwo dostępne w mniej rozwiniętych regionach.

25. Wzywa władze lokalne i regionalne do oceny odporności istniejących struktur, zwłaszcza mieszczących podstawowe usługi, takich jak szpitale i stacje uzdatniania wody.

26. Wzywa Komisję do przeprowadzenia badania na temat najlepszych sposobów budowy odporności społeczności, tak by były przygotowane, wyposażone i zdolne do wspierania się podczas wystąpienia klęski żywiolowej.

27. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja skupiła się na odporności i zgadza się, że umożliwi to władzom lokalnym, regionalnym i krajowym lepsze przygotowanie się do walki z klęskami żywiolowymi dzięki planowaniu kryzysowemu i ocenie ryzyka (przez władze lokalne i regionalne, przedsiębiorstwa i inne grupy) w celu zmniejszenia strat spowodowanych klęskami żywiolowymi, zamiast oczekiwania na wystąpienie klęski i późniejszego płacenia za to zdarzenie.

28. Deklaruje poparcie prowadzonej przez ONZ kampanii „Odporne miasta” i zamieszczonego w niej narzędzia samooceny, umożliwiającego samorządom lokalnym sprawdzenie odporności za pomocą zestawu 10 podstawowych pytań.

29. Przyjmuje do wiadomości Deklarację wenecką w sprawie budowania odporności na szczeblu lokalnym na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego i strategii dostosowania do zmiany klimatu UNISDR 2012 i potrzebę zastanowienia się nad tym, jak lepiej chronić dziedzictwo przed katastrofami.

30. Uznaje się, że klęski żywiołowe nadal będą występować, a w przyszłości mogą się znacznie zwiększyć. W sprawozdaniach konsensualnych w sprawie zmian klimatu sporządzonych przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) wskazuje się na to, że raczej nie ma wątpliwości co do konieczności planowania i budowy infrastruktury, która może stanowić reakcję na realne zmiany klimatu.

B) Koordynacja działań i komunikacja

31. Stwierdza, że podczas wielu klęsk zauważa się słabe zarządzanie i komunikację. Zarządzanie klęską żywiołową jest zadaniem interdyscyplinarnym, w które zaangażowane jest wiele organizacji. W związku z tym z dużym zadowoleniem przyjmuje umieszczenie w tekście unijnego mechanizmu ochrony ludności przepisów określających program szkoleń dla członków zespołów interwencyjnych oraz warsztatów, seminariów i projektów pilotażowych przygotowujących liderów ochrony ludności.

32. Zachęca władze lokalne i regionalne do tego, by uznały często niedocenianą rolę, jaką sektor wolontariatu i sektor obywatelski mogą odegrać w zapewnianiu odporności po katastrofie, oraz stworzyły plany rozwinięcia tego zasobu i korzystania z niego. Poinformowani i świadomi obywatele są kluczowym elementem budowania odporności. Uznaje, że w budowaniu odpornych społeczności istotne znaczenie ma wymiar płci.

33. Uznaje, że władze lokalne i regionalne mają obowiązek informowania swoich społeczności o potencjalnych i pojawiających się zagrożeniach i muszą planować z zainteresowanymi stronami sposoby informowania o tych zagrożeniach bez wzbudzania strachu lub zniechęcania potencjalnych przedsiębiorstw.

34. Uznaje rosnącą rolę technologii komórkowych, internetu i mediów społecznościowych w przekazywaniu informacji o katastrofach oraz wzywa do dalszych badań najlepszych praktyk w zakresie wykorzystania komunikacji cyfrowej w przypadku klęsk i katastrof. Komunikacja cyfrowa w coraz większym stopniu pozwala osobom i społecznościom na dostęp do wiadomości i informacji i często będzie pierwszym źródłem informacji. Te narzędzia komunikacji mogą również stanowić istotne kanały uzyskiwania informacji od ofiar, jak i koordynacji działań podejmowanych w reakcji na klęskę.

35. Zgadza się z tym, że kampanie uświadamiające są kluczowe dla przekazywania informacji wśród miejscowej ludności. Ważne jest zaangażowanie wszystkich części danej wspólnoty, jak najszybsze rozpoczęcie działań oraz zachęcanie społeczności do planowania samopomocy, jako że często upływa wiele czasu, zanim dociera pomoc z zewnątrz. Dlatego kluczowe znaczenie ma również ustanowienie w placówkach oświatowych specjalnych programów i planów przygotowujących na wypadek klęsk, by od najwcześniejszych lat uświadamiać i uwrażliwiać w tej dziedzinie, co zwiększy poziom odporności ludności.

36. Wzywa władze lokalne i regionalne do opracowania skutecznych kanałów komunikacyjnych z myślą o dotarciu do najbardziej narażonych na czas i utworzenia mechanizmów zapewnienia im bezpieczeństwa w trakcie i po wystąpieniu ekstremalnych zjawisk pogodowych i innych klęsk żywiołowych. Społeczeństwo europejskie starzeje się, a odsetek osób o ograniczonej mobilności lub niepełnosprawnych rośnie. W przypadku katastrofy te osoby są często najbardziej narażone i stanowią pierwsze ofiary.

37. Wzywa do inwestowania w szkolenia i ćwiczenia praktyczne na wypadek klęski żywiołowej, ponieważ pozwala to ratować życie ludzkie i usprawniać działania ratunkowe. Ukierunkowane szkolenia i kształcenie adresowane do osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, takich jak przywódcy społeczności, pracownicy opieki społecznej i personel medyczny, służby ratownicze i straż pożarna, pomagają zmniejszyć liczbę ofiar śmiertelnych podczas i w następstwie kryzysu.

C) Usuwanie skutków

38. Uznaje, że usuwanie skutków katastrofy może zająć wiele lat oraz że ubezpieczenia odgrywają ważną rolę w zapewnieniu terminowego i skutecznego powrotu do stanu początkowego. Podkreśla użyteczną rolę, jaką mogą odgrywać partnerstwa publiczno-prywatne, i apeluje o ich promowanie. Prywatne ubezpieczenia mogą się przyczynić do zapewnienia zrównoważonych finansów publicznych i odgrywać pozytywną rolę w zarządzaniu ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Pomagają zmniejszyć skutki gospodarcze i ułatwiają powrót do stanu początkowego. Dobrze zaprojektowane polisy ubezpieczeniowe mogą także zniechęcać do podejmowania ryzykownych działań i propagować świadomość ryzyka. Partnerstwa publiczno-prywatne powinny mieć jasno określony zakres działania i wspólnie uzgodnione cele.

39. Wyraża zaniepokojenie, że w wyniku zwiększania ryzyka, ubezpieczenia mogą stać się niedostępne lub zbyt drogie na niektórych obszarach. To z kolei może przyczynić się do większego narażenia i podatności społeczeństwa i narażić organy publiczne na potencjalnie duże ryzyko finansowe.

40. Sugeruje, że usuwanie skutków jest okazją do uwzględnienia przyszłej odporności podczas odbudowy domów i infrastruktury, zwłaszcza na obszarach, które okresowo nawiedzają klęski żywiołowe (np. miasta i wsie położone nad rzeką). Konieczne są działania na poziomie państw członkowskich, by zapewnić dostępność funduszy, np. poprzez partnerstwa, nie tylko na usuwanie skutków, lecz również na środki chroniące przed przyszłymi klęskami żywiołowymi.

41. Zauważa, że władze lokalne i regionalne odgrywają pewną rolę podczas usuwania skutków związaną z oczekiwaniami, rozczarowaniem i zdrowiem osób poszkodowanych lub przesiedlonych w wyniku klęsk żywiołowych oraz że wiąże się to ze stałym zapotrzebowaniem na zasoby.

Program międzynarodowy

42. Wzywa Komisję do zdecydowanego włączenia budowania odporności do swoich polityk w dziedzinie pomocy humanitarnej i rozwoju.

43. Wzywa do tego, by w planie działania po Hyogo należycie uwzględnić powiązania między ryzykiem i odpornością a mobilnością ludzi. Zauważa, że katastrofy i klęski żywiołowe często prowadzą do przepływów ludności oraz że może to mieć systematycznie negatywny wpływ na społeczności pochodzenia i przyjmujące.

44. Uznaje, że w krajach rozwijających się ramy planowania są słabiej rozwinięte, a czynniki gospodarcze wywołują ogromną presję na rozwój. Organy władzy wszystkich szczebli muszą sobie uświadomić, że rozwój może zwiększyć ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych, więc tam gdzie umożliwiają rozwój, muszą nieodłącznie godzić się ze wzrostem tych zagrożeń.

Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności

45. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zasady pomocniczości i proporcjonalności zostały zachowane. Ochrona ludności jest to obszar, w którym Unia występuje w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich. Ponadto niewiążący charakter komunikatu i przedstawionych w nim przez Komisję zasad potwierdzają zachowanie zasady proporcjonalności.

Bruksela, 26 czerwca 2014 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel LEBRUN