

Nagy Sándor

A veszélyhelyzeti prognózisok és a helyi szintű védelmi igazgatás kapcsolata

A 2012. január 1-jén életbe lépett új katasztrófavédelmi törvénycsomag alapjaiban írta át a lakosságvédelem addigi eljárásrendjét, bevezetve az azokat érintő veszélyforrások kockázatértékelését, majd – szintén a prevenciót szem előtt tartva – a veszélyhelyzeti prognózisok negyedéves, egymásra épülő rendszerét és azok beválás-vizsgálatát. A tanulmány célja, hogy rávilágítson: a területi szervek által készített negyedéves veszélyhelyzeti prognózisok a helyi katasztrófavédelmi szervek tekintetében milyen feladatokat jelenítenek meg, illetve hogyan, milyen módon integrálódik a prognózisban megjelölt veszélyek elleni tudatos felkészülés a védelmi igazgatás helyi – járási védelmi bizottság, polgármester – szintjén.

A veszélyeztető tényezők azonosítása, azok kockázati szintjének elemzése és értékelése elengedhetetlen feltétele a katasztrófák elleni eredményes küzdelemnek és a hatékony lakosságvédelemnek.

Az új katasztrófavédelmi törvénycsomag 2012. évi életbeléptetése lerakta ennek alapjait a települések általános katasztrófa-kockázatértékelésének szabályozásával. A szakmai munka azonban tovább folyt, és a hivatásos katasztrófavédelmi szervnél bevezették országos, illetve területi szinten a negyedéves veszélyhelyzeti prognózisokat és azok beválásának vizsgálatát.

A prognóziskészítés a bevezetése óta eltelt időszakban igazolta létjogosultságát, hatékonyabbá tette a katasztrófa-helyzetekre történő tudatos felkészülést, növelte a megelőzési tevékenységek hatékonyságát, a beválás-vizsgálatokkal és az ahhoz tartozó művelet-elemzésekkel pedig elérte a mentési tevékenységek fejlesztését is.

A prognózisokat a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és területi szinten készíti. A jelen cikk célja, hogy megmutassa: hogyan integrálódik a végrehajtói (másként fogalmazva a helyi) szinten, a védelmi igazgatáson belül a prognóziskészítés és a veszélyekre való felkészülés a feladatokban érintett egyéb szervekkel, szervezetekkel, mik a csatlakozási pontok a felkészülési feladatokban érintett szervek, szervezetek között, illetve milyen formában valósul meg az együttműködés.

A prognózis készítésének lépései és a kockázatelemzés

A prognóziskészítés gyakorlati megvalósulását alapvetően a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság belső szabályzó eszközei írják le,¹ ennek megfelelően kötött formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelniük. Tartalmi részeiknek a következő taglalást kell követniük:

1. az előző év azonos naptári időszakára jellemző tendenciák a geográfiai, hidrológiai és meteorológiai adatok alapján;
2. az előző év azonos időszakának jellemző katasztrófavédelmi feladatai;
3. az adott időszakra vonatkozó extrémítások;
4. a kockázatelemzés alapján a potenciális veszélyhelyzetek előrejelzése;
5. a tárgyidőszak várható katasztrófavédelmi műveletei;
6. a felkészülési feladatok a felelős megnevezésével.

Amennyiben kockázatértékelés szempontjából vizsgáljuk a felsorolást, szembetűnik, hogy az 1–3. pontban meghatározott feladatok a kockázatkezelési szabályok szerinti kockázat-azonosításnak felelnek meg, míg a kockázatelemzésen (4. pont) a kockázati valószínűség, a veszély bekövetkezésének felmérése történik. Utóbbi a negyedéves prognózis időszakra tekintve egyes természeti veszélyforrások tekintetében az évszakok időjárásai sajátosságai miatt nagy pontossággal előre jelezhető, statisztikai adatokon nyugvó formalizált valószínűségi becslés.

Ami kimarad a prognózis készítésének folyamatában az általános kockázatelemzési lépésekből, az a kockázatos esemény bekövetkezésének esetén fellépő következmények felmérése és súlyosságának meghatározása, vagyis a sebezhetőség vizsgálata. A sebezhetőség vizsgálata a veszély bekövetkezésének az épített környezetre, mezőgazdaságra, közlekedésre, a teljes települési ellátó és fenntartó rendszerre, az életre, a politikai, gazdasági valamint az ökológiai rendszerre gyakorolt hatásainak felmérésére irányul. [1]

Jogszabály alapján [2] a kockázatelemzés a már azonosított kockázatforrások csoportosítását és értékelését foglalja magába. Így – bár az elnevezés nem teljesen fedi le a kockázatkezelés angolszász tartalmát – a magyar jelentéstartalom szerint az eljárást akkor is célszerű elemzésnek hívni. Tekintettel azonban arra, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szervezeteknek az adott területre vonatkozóan a legrosszabb forgatókönyvre kell felkészülniük, így a prognózis kockázatelemzése nem terjed ki többre, mint hogy megvizsgálja: az adott időszakban a területre nézve a veszélyforrás jelent-e kockázatot vagy sem.

A lakosságvédelmi feladatok a védekezési időszakok alapján három csoportba rendezhetőek. [3] Ezek a következők:

- Megelőzési és felkészülési feladatok, vagyis a preventív feladatok csoportja.
- Kárfelszámolási, kárenyhítési, vagyis aktív védelmi tevékenységek csoportja.
- Az eredeti helyzet visszaállítására irányuló feladatok csoportja.

1 Jelenleg hatályos a BM OKF 20/2014. számú intézkedése.

A prognóziskészítés a fenti kategóriák közül a megelőzési és felkészülési időszakban végrehajtott feladat, melynek végtermékei, a negyedéves prognózisok ezen időszak meghatározó okmányai.

A helyi szintű védelmi igazgatás

A járási hivatalok megjelenése a védelmi igazgatás szerkezetének átalakítását hozta magával, hiszen az elnöki tisztséget a korábbi honvédelmi körzet szerinti (statisztikai kistérségi) székhely város polgármesterétől a járási hivatalvezető vette át.²

Nemzetünk védelmi igazgatásának rendszere négy markánsan elkülönülő, de egymásra épülő, egymásra utalt szintre bontható, melyek a következők:

- a központi,
- a területi,
- a járási,
- a települési.

Ha helyi szintű védelmi igazgatásról értekezünk, kettő szintet kell tehát vizsgálnunk. Járási szinten a „járási helyi védelmi bizottság”, mely nevében is magában hordozza a szint szerinti hovatartozását; az ez alatti közigazgatási szinten pedig a települések szintjét kell nevesíteni, ahol a védelmi igazgatási feladatok megvalósulásáért – államigazgatási jogkörében eljárva – a polgármester egyszemélyi felelős.

A járási helyi védelmi bizottság tagjai:

- elnöke a járási hivatal vezetője;
- honvédelmi elnökhelyettese a HM Védelmi Hivatal vezetője által kijelölt, a Magyar Honvédség önkéntes tartalékos állományába tartozó személy;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettese a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy;
- a járási hivatalvezető helyettese, mint a járási helyi védelmi bizottság titkára;
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője (elsődlegesen a rendőrségi és a büntetés-végrehajtási szervekre értve, de ide sorolható a Nemzeti Adó- és Vámhivatal is);³
- a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szervek vezetői (Élelmszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság kerületi főállatorvosa, a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv kistérségi intézetének vezetője, a Vízügyi Igazgatóság Szakasz mérnökségének vezetője);
- a fővárosi illetve megyei kormányhivatal képviselője.
- Különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője, akit a tagságon kívüli időszakban tanácskozási jog illet meg.

A helyi védelmi bizottság elnökét tehát a katasztrófavédelmi feladatok vonatkozásában egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes segíti. A másik nagy kapcsolattartási

² Honvédelmi törvény 27. § (4)

³ A hivatásos katasztrófavédelmi szerv a katasztrófavédelmi elnökhelyettes révén képviselve van.

terület a HVB és a katasztrófavédelem között a HVB katasztrófavédelmi munkacsoportja, hisz a munkacsoportban az adott járás tekintetében a felkészülési feladatok kapcsán érintett valamint azokkal együttműködő társszervek, szakigazgatási szervek, közműszolgáltatók megtalálhatóak.

A települési szintet vizsgálva látható, hogy Magyarország 3154 települése [3] helyett a települések katasztrófavédelmi besorolásáról valamint a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet módosításáról szóló 61/2012. (XII. 11.) BM rendelet 3176 település katasztrófavédelmi osztályba sorolását tartalmazza. Az eltérés oka, hogy a statisztikai adatokban Budapest, mint főváros egy településként szerepel, míg a hivatkozott BM-rendeletben a kerületek, mint külön önkormányzattal rendelkező, veszély-elhárítási tervezésre kötelezett települési jogállású közigazgatási szervezeti egységek külön kerültek nevesítésre.

Az I. és II. katasztrófa védelmi osztályba sorolt településeken a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, védekezési, helyreállítási szakmai feladataiban, továbbá rendvédelmi és honvédelmi feladataiban közreműködő közbiztonsági referenst jelöl ki.⁴

1. táblázat

A települések aktuális katasztrófavédelmi osztályba sorolásának megoszlása

S.	Osztálybesorolások	Települések száma	Százalékos arány
1.	I. Katasztrófavédelmi osztályba sorolt	164	5%
2.	II. Katasztrófavédelmi osztályba sorolt	1332	42%
3.	III. Katasztrófavédelmi osztályba sorolt	1680	53%
Összesítve:		3176	100%

(Készítette: Nagy S.)

A táblázatból kitűnik, hogy az aktuális állapotok szerint a települések több mint felében nincs közbiztonsági referens kijelölve. Természetesen a valós helyzet árnyaltabb, mivel a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy III. osztályba sorolt településeken is kijelölnek referenst. A törvény ezt nem tiltja, ráadásul a közigazgatás átalakításával a közös önkormányzati hivatalokat működtető településeken, amennyiben valamelyikben van referens, az a többi településsel kapcsolatos feladatokat is végzi. A maradék III. osztályba sorolt településeken azonban legfeljebb védelmi ügyintézők találhatóak, akik részére nincsenek képzési követelmények meghatározva, mint ahogy a polgármestereknek sem. Ilyen szempontból szerencsésebb lenne, ha a polgármestereket a katasztrófavédelmi, rendvédelmi és honvédelmi feladataikban minden településen legalább egy fő kiképzett közbiztonsági referens segítené, vagyis nem lenne a katasztrófavédelmi osztályba sorolásokhoz kötve a kijelölési kényszer, hanem általános normaként jelenne meg. Különösen annak tükrében fontos ez,

4 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

hogy a rendvédelmi és honvédelmi feladatok vonatkozásában nincs érdemi befollyással az adott település katasztrófavédelmi osztályba sorolása.

A prognózisokat a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és területi szinten készíti. A prognózisok a központi szervtől kiindulva, a területi szerveken keresztül érkeznek a helyi szervekhez, amelyek kapcsolódási pontjai a védelmi igazgatás helyi szerveivel a következők:

- A katasztrófavédelmi elnökhelyettesen keresztül:
- járási helyi védelmi bizottság elnöke és titkára;
 - járási helyi védelmi bizottság tagjai;
 - járási HVB katasztrófavédelmi munkacsoport tagjai.

Katasztrófavédelmi megbízottakon keresztül a polgármesterek és a közbiztonsági referensek.

- Az együttműködés szinterei:
- HVB rendes ülései;
 - HVB soron kívüli ülései (rendszerint részleges állománnyal);
 - KMCS éves felkészítési értekezlete;
 - tájékoztatások;
 - negyedéves és soron kívüli referens értekezletek.

Felkészülési feladatok csoportosítása a prognózisokban

A prognózisok eredendő célja a lakosság védelme (ahogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendeltetése is ugyanez), és ez által a közbiztonság erősítése. A prognózisokban a feladatok csoportosítása a szakmai divízióknak megfelelően történik, a katasztrófavédelem három nagy szakterülete szerint:

- polgári védelmi feladatok;
- iparbiztonsági feladatok;
- tűzoltósági feladatok.

A prognózisokban található felkészülési feladatok vonatkozásában fontos megjelteni, hogy az adott negyedévek milyen időszaki hatásokra vonatkozóan készülnek el.

2. táblázat

A negyedéves prognózisok évszakok szerinti időjárési tényezői

Évszaki hatás	Prognózisok éves eloszlása			
	I. negyedév	II. negyedév	III. negyedév	IV. negyedév
Tavaszi	X	X		
Nyári		X	X	
Őszi			X	X
Téli	X			X

(Készítette: Nagy S.)

A valószínű veszélyek és az évszakok kapcsolata

3. táblázat

Veszélyforrások	Kockázatok csoportosítása		Évszakok			
	Objektív	Szubjektív	Tavaszi	Nyári	Őszi	Téli
TERMÉSZETI						
<i>Hidrológiai</i>						
Árvíz/Villámárvíz	X		X	X	X	
Belvíz	X		X		X	X
Aszály	X		X	X	X	
<i>Földtani</i>						
Földrengés	X		Időjárástól részint független, de egyes időjárási hatások (például rövid idő alatt lezúduló nagymennyiségű csapadék) generálhat egy partfalomlást vagy földcsuszamlást.			
Földcsuszamlás	X					
Beszakadás	X					
Talajsüllyedés	X					
Partfalomlás	X					
<i>Rendkívüli időjárás</i>						
Súlyos viharok	X		X	X	X	X
Szélsőséges hőmérséklet	X			X		X
CIVILIZÁCIÓS						
Telephelyekről nagy mennyiségben kiszabaduló robbanásveszélyes, gyúlékony anyagok		X	Időjárástól függetlenül is bekövetkezhetnek, de egyes esetekben természeti tényezők változása miatt a környezeti állapotok megváltozása az okozat. Például téli időszakban a veszélyessé vált útszakaszokon bekövetkező balesetek, melyek veszélyes anyag környezetbe való kikerülésével járnak.			
Telephelyekről nagy mennyiségben kiszabaduló mérgező anyagok		X				
Nukleáris baleset		X				
Veszélyes anyagok szállítása		X				
Migráció		X				
Terrorfenyegetettség		X				
Biztonság- és védelempolitikai fenyegetés		X				
Erdő/avar-tüzek		X		X		
EGYÉB EREDETŰ						
Humán járvány		X	X	X	X	X
Állatjárvány		X	X	X	X	X
Levegőszennyezettség		X				X
KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA						
Súlyos közlekedési balesetek (közút, vasút, vízi és légi közlekedés)		X	Időjárástól függetlenül is bekövetkezhetnek, de egyes esetekben természeti tényezők változása miatt a környezeti állapotok megváltozása az okozat. (Például vihar miatti villamosenergia-ellátási zavarok.)			
Energiaszektor zavarai		X				
A közigazgatás és a lakosság ellátását közvetve biztosító infrastruktúrák sérülékenysége		X				
Kibertérben indított támadás		X				

(Készítette: Nagy S.)

Látható tehát, hogy a prognózis negyedéves bontása kettő fajta évszaki hatást von maga után. A 3. táblázatban megmutatom, hogy a számításba vehető veszélyforrások milyen kapcsolatban vannak az évszakokkal.

A táblázatban a természeti és civilizációs, az egyéb eredetű és a kritikus infrastruktúrával kapcsolatos lehetséges veszélyeket külön ábrázoltam. Fontos megjegyezni, hogy a kritikus infrastruktúrában bekövetkező bármilyen kockázatok végső soron civilizációs kockázatok is, de kapcsolatuk a természeti tényezőkkel is szoros. Egy szélvihar okozhat energia-ellátási zavarokat, egy árvíz lakott területeket zárhat el, ezáltal a lakosság ellátásában zavarok keletkezhetnek.

Objektívek azok a kockázatok, amelyek emberi beavatkozás – tevőleges vagy mulasztásos – nélkül is bekövetkezhetnek, míg szubjektívak azok a veszélyforrások, amelyeknél az emberi tényező kizárhatatlan. Ezen csoportosításnak leglényegesebb vetülete, hogy segíti a kockázatok kezelését, ugyanis egy szubjektív kockázat elsődlegesen hatósági módszerekkel jól megelőzhető, míg az objektív kockázatoknál azok emberre gyakorolt hatását lehet elsődlegesen hatósági módszerekkel csökkenteni. Az ellenőrzések tervezésénél is fontos szerepet kaphat ez a megkülönböztetés, hisz az emberi tényezőt teljes mértékben nem lehet kizárni az objektív kockázatoknál sem, a szubjektív kockázatoknál pedig az emberi tényező gyakorlatilag megkerülhetetlen. Példaképp említeném, hogy az ipari baleseteket vizsgálva az elsődleges okok 50%-ban emberi hibára, 24%-ban technikai meghibásodásra, 10%-ban irányítás nélküli kémiai reakciókra, és 16%-ban egyéb külső tényezőkre vezethetők vissza. [5] Egy belvízi veszélyre való felkészüléskor, habár objektív a kockázat, de az emberi tényező vonatkozásában például fontos a védművek ellenőrzése.

A táblázatot elemezve látható, hogy az abban felsorolt veszélyforrások nagyobb részben az időjárási hatásoktól függetlenül is bekövetkezhetnek, azonban egyes természeti tényezők befolyásolhatják azokat. Éppen ezért nem célszerű a prognózisokat az évszaki időrend szerint készíteni, a jelenlegi naptári időszakokra vonatkozó rendszer a hivatásos katasztrófavédelmi szerv munkaterv-rendszeréhez jobban illeszkedik.

A szakmai feladatcsoportosításhoz visszatérve, a prognóziskészítés elmúlt két teljes évét felölelő időszakát vizsgáltam meg. Alapvetően, kiindulási pontként a központi szerv prognózisait néztem meg először, de a központi szerv feladatmegosztásában nagyon sok feladatot a katasztrófavédelmi igazgatóságoknak adott le, így egy területi szerv prognózisai alapján készítettem el a 4. táblázatot. A táblázat készítésekor az abban elrendelt felkészülési feladat jellegét is vizsgáltam, így a jellege szerint csoportosítottam a szakmai területeknek megfelelően a prognózisban meghatározott feladatokat.

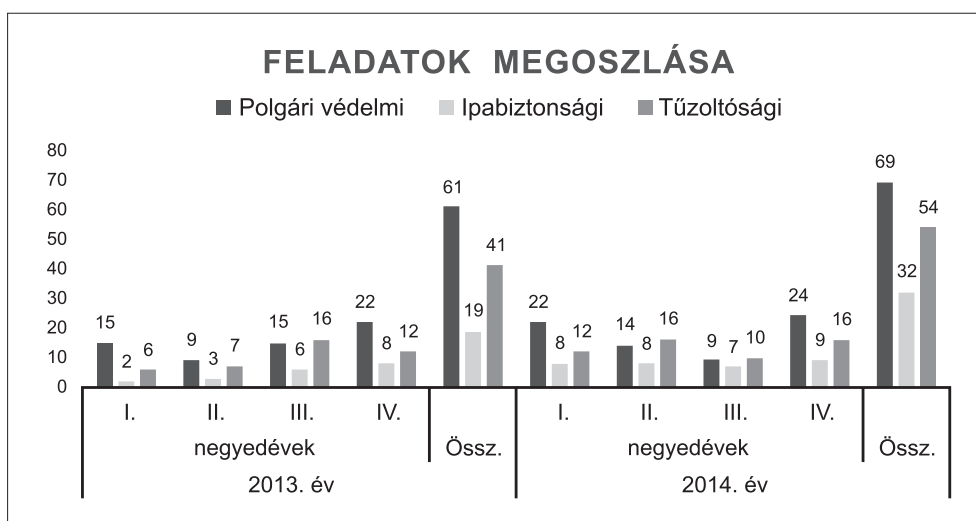
Az adatokat elemezve látható, hogy a prognóziskészítés első két évében az azokban negyedévre meghatározott feladatok közel 48%-a a polgári védelmi, 18%-a az iparbiztonsági, 34%-a pedig a tűzoltósági szakterülethez volt köthető. Ennek oka abban rejlik, hogy a lakosság védelméhez elengedhetetlenül szükséges – előző fejezetben leírt – védelmi igazgatási szervek ehhez a szakterülethez vannak bekötve.

A prognózisban meghatározott felkészülési feladatok szakmai csoportosítása területi és helyi szinten 4. táblázat

DIVÍZIÓK	2013. év					2014. év				
	negyedévek				Össz.	negyedévek				Össz.
	I.	II.	III.	IV.		I.	II.	III.	IV.	
Polgári védelmi	15	9	15	22	61	22	14	9	24	69
Ipabiztonsági	2	3	6	8	19	8	8	7	9	32
Tűzoltósági	6	7	16	12	41	12	16	10	16	54
Összesen	23	19	37	42	121	42	38	26	49	155

(Készítette: Nagy S. Forrás: Csongrád MKI negyedéves prognózisok 2013–2014)

Diagramos kimutatás a 4. táblázathoz 5. táblázat



(Készítette: Nagy S.)

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Bizottság 2009. március 4-én az Európai Tanácsnak közleményt nyújtott be a természeti csapások és az ember okozta katasztrófák megelőzésére irányuló közösségi koncepcióról. A közlemény alapján megfogalmazott következtetések közül a 2011. április 7-én 8068/1/11 számon kiadott fogalmazta meg az elvárásokat a katasztrófakezeléssel kapcsolatos kockázatértékelés továbbfejlesztéséről az Európai Unióban. Ennek értelmében valamennyi tagállam - így hazánk is - megkezdte a nemzeti kockázatértékelés elveinek kidolgozását, a kockázatok azonosítását, elemzését, majd az elfogadott értékelést az Európai Bizottság részére 2011. év végén megküldte. [6]

A kockázatértékelés nemzeti rendszerének továbbfejlesztése, a kockázatértékelési eljárások további bővítése, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által negyedévente készített veszélyhelyzeti prognózisok fontos mérőszámok, a folyamat szerves részének tekintendők, fontos azonban megjegyezni, hogy a prognózisok feladatokat határoznak meg, amelyek a megelőzési, felkészülési időszakhoz köthetőek. Ezen időszak egybeépül a katasztrófavédelmi feladatok csoportosítása szerinti következő időszakokkal, az aktív védelmi tevékenység időszakával, amelyre való felkészülés általános okmányai a különböző tervek, melyeket a felkészülés időszakában készítenek el a hivatásos katasztrófavédelmi szervek.

Általánosan megállapítható tény, hogy bármilyen jellegű veszély kezelése alulról felfelé haladó irányban történik, hisz a lakossággal elsődlegesen a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet helyi szervei vannak közvetlen kapcsolatban, míg a prognóziskészítés a rendvédelmi szerv irányítási vonalának megfelelően fentről lefelé halad. Éppen ezért fontos lenne, ha a helyi szerveket is bevonnák kirendeltségi szinten a prognóziskészítés folyamatába, de a helyi szerv által készített prognózisokban a feladatokon túl meghatároznák a nevesített veszélyeztető tényezőkre való reagáló tevékenységeket is. Vagyis a kockázatok csökkentésével, illetve a kockázatok kezelésével kapcsolatosan az aktív védelmi tevékenység időszakára vonatkozó eljárásrendekkel kiegészülnének a helyi szinten készített prognózisok, illetve minimálisan a kockázatok hatásainak elemzése is megtörténne az életre, az épített környezetre, a politikai, társadalmi és gazdasági szegmensekre nézve.

Ugyanígy fontosságúnak tartanám a közbiztonsági referenci rendszer kiegészítését, a katasztrófavédelmi osztályba sorolástól függetlenül minden település vonatkozásában kötelezővé tenni a referens kijelölését, felkészítésük tematikájába pedig a katasztrófavédelmi ismereteken túl a rendvédelmi és honvédelmi igazgatással kapcsolatos, településeket érintő ismeretanyagot beleilleszteni.

IRODALOMJEGYZÉK

- [1] Nagy Sándor: A hazai lakosságvédelmi kockázatértékelés összehasonlítása a nyugati kockázatelemzési eljárásokkal. Bolyai Szemle, 2013/1. pp. 159–176.
- [2] 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtására.
- [3] Nagy Sándor – Hornyacsek Júlia: A környezetvédelmi kockázatok és a lakosságvédelem összefüggései. Bolyai Szemle, 2014/1. pp. 109–131.
- [4] Központi Statisztikai Hivatal: A települések kistérségenkénti listája. (Letöltve: 2014. október 1. 23.48.)
- [5] Kátai – Urbán L. – Révai R.: Possible Effects of Disasters Involving Dangerous Substances Harmful to the Environment. Human Life and Health. Bolyai Szemle pp: 151–158. (Letöltve: 2013. 12. 20.)
- [6] Muhoray Árpád: A katasztrófavédelem aktuális feladatai.
http://mhtt.eu/hadtudomany/2012/2012_elektronikus/2012_e_Muhoray_Arpad.pdf
 (Letöltés ideje: 2014. október 1. 18.40)