

Árvízi védekezés vezetésének és irányításának hatása a logisztikai támogatás folyamataira (2010. évi BAZ megyei árvíz tapasztalatai, valamint az akkor hatályos jogi szabályozások alapján)

Horváth Zoltán t. főhadnagy¹

Goethe a Faust című munkájában így ír: „Minden a vízben keletkezett, mindent a víz tart fenn”. A víz, életető erő, ugyanakkor mérhetetlen pusztítás okozója is, ahogy ezt az elmúlt években láthattuk, szerte a világban és Magyarországon is. Hazánk árvízi veszélyeztetettségét nagymértékben csökkentheti azonban a helyes elvek alapján megvalósuló, előrettekintő vízgazdálkodás, valamint ha a katasztrófa bekövetkezett, a helyesen alkalmazott védekezési alapelvek, a megfelelő irányítás, a felkészült logisztikai támogatás együttes megléte. Ebben a cikkben a 2010. évi BAZ megyei árvízzel összefüggésben bemutatom az árvízi-védekezés vezetési, irányítási rendszerét, elemzem a rendelkezésre álló dokumentumok alapján a árvíz vezetés és irányítás tapasztalatait, különös tekintettel annak hatását a logisztikai folyamatokra, az akkor hatályos jogszabályok alapján.

1. Vezetés és irányítás fogalma, értelmezése az árvízi védekezésre

A téma vizsgálatakor mindenekelőtt tisztázni kell a vezetés és irányítás fogalmát és annak értelmezését az árvízi védekezésre. Gulyás L.-Szendé L. meghatározása szerint:

- „A vezetés a vezető által tudományosan megalapozott vezetési ismeretek és módszerek tudatos alkalmazásával - a változó környezeti feltételek között - a szervezet rendszerjellegű működtetése, a formális- és informális struktúra, valamint a célkitűzés - folyamat - szervezet egyensúlyi állapotának biztosítása mellett a hatékonyság kívánt mértékű növelése.” (A vezetésfejlesztés komplex vizsgálata. MÉM Mérnök- és Vezető továbbképző Intézet, Budapest, 1984)

Másik fogalom meghatározás szerint:

- „A vezetés olyan tevékenység, amely - a kommunikációs folyamatra támaszkodva - meghatározott cél (célok) érdekében befolyásolja az emberek közötti kapcsolatokat és az emberi magatartásokat.” (Bayer J.: Vezetési modellek - vezetési stílusok. Vinton Budapest, 1995)

A fogalomból következik, hogy a vezetés egy olyan operatív tevékenység, melynek alanya egy szervezet, célja pedig a szervezet egy adott feladat érdekében történő működtetési feltételeinek biztosítása. Az irányítás fogalmát a Hadtudományi Lexikon alapján az alábbiak szerint értelmezem:

¹ A szerző: Horváth Zoltán t. főhadnagy a BM OKF GEK alosztályvezetője, NKE PhD. jelöltje

„a folyamat előírt szinten tartását célzó beavatkozás, mely visszavezethető a kívánt módon való fenntartás elveire.” [1]

Az irányítás tehát olyan tevékenység, amelynek eredményeként beavatkozás történik egy rendszer működésébe. A beavatkozás célja, hogy egy ott értelmezett folyamat révén az irányító az irányított szervezeten kívülről meghatározó befolyást gyakoroljon az irányított szervezet tevékenységének minden területére. Az irányítás több szervezet egy cél érdekében történő működtetésének megszervezése egymással feladat-ellátási kapcsolatban álló szervezetek vonatkozásában.

A vezetés és irányítás fogalmi meghatározása után tekintsük át a hazai árvízi védekezés rendszere, a vezetési és irányítási szintjeit.

2. A hazai árvízi védekezés rendszere, a vezetési és irányítási szintjei

A katasztrófák elleni védekezés törvényi szabályozásának egységes rendszerét az 1999. évi LXXIV. törvény (továbbiakban katasztrófavédelmi törvény) teremtette meg. Ez előtt nem létezett egységes törvényi szabályozás, a részszabályozókat az egyes ágazati jogszabályok tartalmazták. A katasztrófák elleni védekezés általános irányítási rendszere a katasztrófavédelmi törvényben és annak végrehajtási rendeletében² lett rögzítve, valamint a törvény helyesen rögzítette a katasztrófák elleni védekezés irányítására vonatkozó szabályozás elsődleges alapelvét:

*„A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés (a továbbiakban: katasztrófavédelem) nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat”.*³

Áttekintve a Magyarországra jellemző katasztrófákat megállapíthatjuk, hogy hazánkban a természeti katasztrófák közül a vizek okozta károk (árvíz, belvív) a legjellemzőbbek, de az árvízi védekezés szabályozói sajnálatosan nem kerültek be a katasztrófavédelmi törvénybe, szemben például a törvény IV. fejezetében nevesített veszélyes anyagokkal, üzemekkel kapcsolatos rendelkezésekkel. Így a jogszabályalkotók továbbra is külön jogszabályokban rendeznek a vizek kártételei kapcsán megteendő intézkedéseket, a katasztrófavédelmi törvény csak a katasztrófavédelem irányítására és költségtérítések rendjére tartalmazott iránymutatásokat. A vizek kártételei elleni védekezés országos irányítását a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (továbbiakban: vízgazdálkodási törvény) 17. § (1) bekezdése rögzíti, mely kimondja:

*„az árvíz- és belvízvédekezés országos irányítása
- a rendkívüli védekezési készség beálltáig a vízügyi miniszter,*⁴

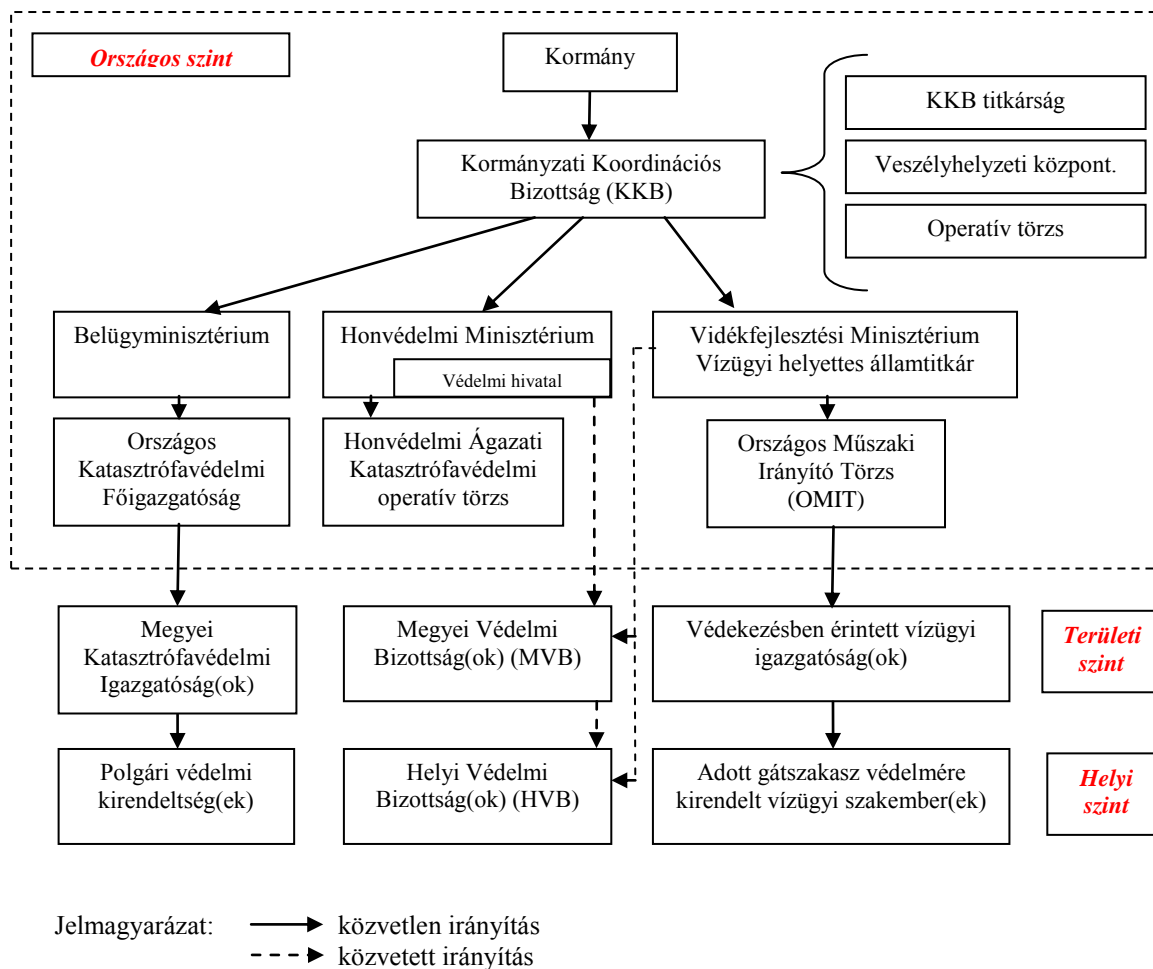
² 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. Rendelet

³ A 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel 1.§ (1) pont

⁴ Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium a cikk megírásakor már megszűnt, vízügyi feladatát a Vidékfejlesztési Minisztérium vette át (2010. évi XLII törvény), az árvízvédelemért a vízügyekért felelős vízügyi helyettes államtitkár felel.

- rendkívüli védekezési készütség (veszélyhelyzet) tartama alatt az árvízvédelmi kormánybiztos,
- különösen nagy veszély esetén kormánybizottság hatáskörébe tartozik.”

Az árvízi védekezés irányításának szintjeit valamint a védekezés vezetésében, irányításban résztvevő szervezeti elemeket és azok kapcsolatát az 1. számú ábra szemlélteti.



1. sz. ábra: Az árvízi védekezés vezetési és irányítási szintjei, az abban résztvevő szervezetek, valamint azok kapcsolata

A vízgazdálkodási törvény 17. §-ának értelmezéséből levezethetően a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII.26.) Kormány rendelet 3. § (1) bekezdés alapján a **vízgazdálkodásért felelős miniszter** szabályozza a védekezési felkészülés feladatait, irányítja a védekezési készütség időszakában a vízügyi igazgatási szervek árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos tevékenységét, ellátja a honvédelemről szóló törvény szerinti fővárosi, megyei védelmi bizottság árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos tevékenységének szakmai irányítását. A védekezés műszaki feladatainak országos irányítását a készütség minden fokozatában az **Országos Műszaki Irányító Törzs** (továbbiakban: OMIT) útján látja el.

A katasztrófavédelmi törvény 5. § alapján a Kormány a katasztrófavédelem megszervezése és irányítása érdekében megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás feladatainak tárcák közötti koordinációját, e koordináció érdekében létrehozza a **Kormányzati Koordinációs Bizottságot**.⁵

A Kormányzati Koordinációs Bizottság (továbbiakban: KKB) volt felelős a Kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntései előkészítéséért, a döntések összehangolásáért. A KKB elnöke a mindenkori katasztrófák elleni védekezésre felelős miniszter,⁶ helyettese a katasztrófa típusának megfelelően a védekezésben leginkább érintett tárca államtitkára. A végrehajtási kormányrendelet szerint tehát a KKB a védekezés irányítása során:

- összehangolta a minisztériumok, országos hatáskörű szervek védekezéssel kapcsolatos szakmai tevékenységét,
- kezdeményezte a Kormány döntését a veszélyhelyzet⁷ kihirdetésére, illetve katasztrófa sújtotta területté nyilvánításra, illetve több megyét érintő katasztrófa esetén kormánydöntésre előkészítette a védekezésben részt vevő területi szervezetek feladataira, az anyagi eszközök átcsoportosítására, az erők és eszközök igénybevételére vonatkozó döntéseket.

A KKB állandó jelleggel titkárságot, Veszélyhelyzeti Központot, valamint katasztrófa helyzetben Operatív Törzset működtetett. A KKB titkársága, és katasztrófa helyzetben az Operatív Törzse a katasztrófákért felelős minisztériumban, a Veszélyhelyzeti Központ pedig az **Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság** (továbbiakban: OKF) bázisán működött. Az OKF elsődleges feladatkörében kidolgozta a katasztrófavédelemmel összefüggő tervezési, szervezési, felkészítési szakmai elveket és követelményeket, végzi a lakosság mentésével kapcsolatos tervező, szervező feladatokat, vezeti alárendelt szervezeteinek a bekövetkezett események következményeinek felszámolására irányuló tevékenységét.⁸

Meg kell jegyezni, hogy a KKB hatásköre⁹ nem terjedt ki a Magyar Honvédségre, a polgári védelem és a polgári veszélyhelyzeti tervezés honvédelmi feladataira. Ebből következően a katasztrófavédelmi rendszer fontos szervezeti eleme a Honvédelmi Minisztérium alatt működő **Honvédelmi Ágazati Katasztrófavédelmi Operatív Törzs** (továbbiakban: HÁKOT). A HÁKOT a védekezés időszakában koordinálta a honvédségi katasztrófavédelmi feladatok végrehajtását, folyamatos kapcsolatot tartott fenn a védekezésben érintett minisztériumok, egyéb államigazgatási szervek és hivatalok, a védelmi igazgatás területi és helyi szerveinek, valamint a honvédelemben közreműködő szervek vezetőivel, közreműködött

⁵ A KKB részletes feladatait a katasztrófavédelmi törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet határozza meg.

⁶ A katasztrófák elleni védekezésre felelős miniszter a cikk írása idején hatályos szabályozás szerint a belügyminiszter.

⁷ A veszélyhelyzetet a Kormány az 1949. évi XX. törvény 35. § (1) i) pontja alapján hirdethet. Idézem: a Kormány „*az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket*”

⁸ A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. Törvény 26. § d. pont alapján

⁹ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 179/1999. (XII. 10.) Korm. Rendelet 1. § (2) bekezdés alapján

a fővárosi és megyei védelmi bizottságok honvédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítésében és végrehajtásában.¹⁰ [2]

A rendszer területi és helyi elemei a **megyei és helyi védelmi bizottságok**, melyek vezetési-irányítási feladatában az alábbi feladatokat látták el:

- szervezték a települések (a kerületek) közötti kölcsönös segítségnyújtást, értesítést, riasztást és tájékoztatást,
- gondoskodott más megyékkel és a fővárossal történő együttműködés, kölcsönös segítségnyújtás feltételeinek biztosításáról,
- szervezte a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a társadalmi szervezetek területi szintű együttműködését,
- szervezte a lakosság és a védekezésben érintett szervezetek riasztásának és tájékoztatásának előkészítését és végrehajtását,
- felelős volt a védekezéshez szükséges vezetési rendszer fenntartásáért, működőképességének biztosításáért.

A megyei, fővárosi védelmi bizottság illetékességi területén a honvédelmi miniszter általános, illetve az illetékes miniszter szakmai irányításával látta el a védelmi felkészüléssel, illetve az ország mozgósítással kapcsolatos feladatokat. Alapvető feladata volt a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben résztvevő más szervek védelmi felkészítési tevékenységének irányítása és a végrehajtás koordinációja. A megyei védelmi bizottság elnöke a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester.

A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi kerület, a megyei jogú város, és a kijelölt város **polgármestere**. A katasztrófavédelmi törvény 19.§ és 20.§-a nevesítette a polgármesterek feladatát a védekezés időszakában. A polgármesterek részére a törvény egyértelművé tette, hogy az adott településen a védekezés irányítása hatáskörükbe tartozik, intézkedéseikről kötelesek az érintett megyei védelmi bizottság elnökét tájékoztatni. Ez azért jelentős, mert a megyei védelmi bizottság részére biztosított folyamatos információ garanciát adott arra, hogy a polgármesternek a helyi lehetőséget vagy a hatáskörét meghaladó esetekben a megyei védelmi bizottság kellő segítséget nyújtson.

Összefoglalóan megállapítható, hogy az árvízvédelmi vezetési és irányítási rendszere alapvetően egy hierarchikus rendszerben, a védelmi igazgatás rendszerére épülve működött. A védekezés központi eleme KKB, mely a területi védelmi bizottságok és a helyi védelmi bizottságok útján látta el irányító feladatait. Az árvízi védekezés operatív, szakmai feladatainak végrehajtásáért a vízügyi ágazat felelt, a vízügyi államtitkár az OMIT-on és a vízügyi igazgatóságokon keresztül látta el a műszaki védekezési feladatokat. Az árvízi védekezéssel összefüggő lakosság-, és anyagi javak védelmi feladatait az OKF látta el, a megyei igazgatóságokon és a polgári védelmi kirendeltségeken keresztül. A Magyar Honvédség,¹¹ mint speciális feladatellátásra képes szervezet a HÁKOT irányítási rendszerén keresztül kapcsolódott az árvíz-védekezési feladatokhoz. [3]

¹⁰ A HÁKOT-ra vonatkozó szabályozás a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005 (VI. 16.) HM rendeletben került szabályozásra.

¹¹ A Magyar Honvédség (MH) erőit az alábbi feladatokba vonhatják:

- lakosság kitelepítése, állatok és vagyontárgyak kimenekítése, kiürítése,
- különösen sürgős esetekben az egészségügyi ellátásban való részvétel,

A következő fejezetben bemutatom a vezetés és irányítás hatékonyságát befolyásoló tényezőket, azok hatását az árvízvédelmi feladatokat támogató logisztikára. A hatékonyságot befolyásoló tényezők alátámasztására felhasználtam a KKB rendelkezésemre álló emlékeztetőit, valamint a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság és a helyi polgári védelmi kirendeltségek által készített jelentéseket.

3. Vezetés és irányítás hatékonyságát befolyásoló tényezők, valamint ezek hatása az árvízvédelmi feladatokat támogató logisztikára a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvízvédekezés tapasztalatai alapján

Mielőtt rátérnék a vezetés és irányítás hatékonyságát befolyásoló tényezők a árvízi védekezést támogató logisztikára gyakorolt hatásainak elemzésére, röviden ismertetem a KKB döntésinek, határozatainak hátterét. A rendelkezésemre álló dokumentumokból kiderült, hogy a KKB által hozott döntések a résztvevő szakmai szervezetek és intézmények beszámolóí és információi alapján készültek. A védekezés teljes időszakában a KKB adatokat kapott:

- KvKM¹² vízügyi szakállamtitkártól a árvízvédelmi helyzetről, a védekezéshez rendelkezésre álló és szükséges erőforrásokról, a prognosztizálható időjárási és vízügyi helyzetről;
- OKF-től a katasztrófavédelmi szervek elvégzett feladatairól, az ÖM¹³ rendelkezésére álló erőkről, eszközökről, a védekezésben résztvevő szervezetekről, létszámáról, a védekezésben részt vevő lakosság számáról;
- Az érintett tárcák és szervezetek, mint például a VPOP,¹⁴ ORFK,¹⁵ BVOP,¹⁶ Országos Tisztifőorvosi Hivatal, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter¹⁷ vonatkozásában a hatáskörükbe eső feladatokról.
- a HM Védelmi Hivaltól a honvédség alkalmazásáról.

KKB nevezett időszakban 8 határozatot hozott (2-9. sorszámozva). Ezen határozatok tartalmazták a veszélyhelyzet kihirdetési kezdeményezéseket - mely 5 kormányrendeletben jelent meg - a katasztrófavédelmi törvény V. fejezetéből levezethetően kezdeményezte a költség-előlegek folyósításának megnyitását a PM¹⁸-től, valamint az árvízvédekezésben résztvevők tájékoztatásainak elfogadását, tudomásul vételét.

-
- lakóhelyüket veszítő, illetve kitelepített lakosok ellátása,
 - speciális feladatok (robbantás, szállítás),
 - katonai és nem katonai szállítások és mozgások szervezése, irányítása, koordinálása,
 - kitelepített területek zárása, védelme a rendőri erőkkel együttműködve,
 - műszaki feladatok, közvetlenül a gátakon és a kapcsolódó területeken (ideiglenes utak, hidak kiépítése).

¹² Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, a cikk megírásakor már megszűnt, helyét a Vidékfejlesztési Minisztérium vette át (2010. évi XLII törvény)

¹³ Önkormányzati Minisztérium a cikk megírásakor már megszűnt, katasztrófavédelemmel összefüggő feladatát a Belügyminisztérium vette át. (2010. évi XLII törvény)

¹⁴ Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága

¹⁵ Országos Rendőr-főkapitányság

¹⁶ Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

¹⁷ A cikk megírásakor már megszűnt, feladatát a Belügyminisztérium vette át. (2010. évi XLII törvény)

¹⁸ Pénzügyminisztérium, a cikk megírásakor már megszűnt, helyét a Nemzetgazdasági Minisztérium vette át (2010. évi XLII törvény)

Borsod-Abaúj-Zemplén megyére vonatkozóan a KKB 2 kormányrendelet kihirdetését kezdeményezte. Május 17-én a KKB Veszélyhelyzeti Központját alkalmazási készenlétbe helyezték, és meghatározták a KKB Operatív Törzsével való együttműködés rendjét. Meghatározták KvVM Védekezési Munkabizottságával és annak operatív szervével, az Országos Műszaki Irányító Törzsszel való kapcsolattartás, együttműködés rendjét, valamint a jelentési kötelezettségek eljárását. Részletes intézkedésben szabályozták a területi szervek, kiemelten a BAZ Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tevékenységét. Ismereteim szerint az árvízi feladatvégzéssel összefüggésben 10 OKF főigazgatói intézkedés és 2 OKF gazdasági főigazgató-helyettesi szakintézkedés került kiadásra.

A vezetési és irányítási tevékenység hatékonyságát nagymértékben befolyásolta több tényező, melyek közvetve-közvetlenül hatással lehettek a cikkben értelmezendő árvízi védekezés logisztikai feladataira. Ezeket a hatékonyságot befolyásoló tényezőket az alábbi csoportosításban vizsgálom:

- *információáramlás az irányítási szintek között,*
- *védelmi tervek megléte és aktualizáltsága,*
- *vezetési és irányítási tevékenységet végző szervezetek felkészültsége,*
- *résztvevők együttműködésének problematikái,*
- *jogi szabályozottság megléte, hatás- és jogkörök egyértelmű meghatározottsága.*

A továbbiakban tekintsük át, hogy vezetési és irányítási tevékenység hatékonyságát befolyásoló tényezők milyen hatással voltak a vezetés és irányítás rendszerére, valamint a logisztika folyamataira.

• **Információáramlás az irányítási szintek között**

A vezetési és irányítás információs rendszerére megállapítható volt, hogy az eltérő híradó-, informatikai- és kommunikációs rendszerek, valamint az önálló operatív törzsek működési zavarai és rugalmatlansága miatt nehézséget okozott az információ-csere, amely szintén együttműködési zavarokhoz és problémákhoz vezetett. A nem megfelelő információ, a késve érkező információ egyértelműen kihatott a döntésekre.

A megkérdezett vezetők és polgármesterek egyöntetű véleménye is az volt, hogy indokolatlanul sok volt az operatív csoportok száma, ezért megnőtt az információk átfutási ideje, bonyolultabbá vált a feladatok egyeztetése, ezek viszont hátrányosan befolyásolták a végrehajtás operativitását. A 2010. május-júniusban lezajlott BAZ megyei árvíz-védekezéssel kapcsolatban meg kell állapítanunk, hogy a KKB határozatai, intézkedései, az információk gyakran késve érkeztek meg a megyei és helyi védelmi bizottságokhoz, akik így késve tudtak csak reagálni az eseményekre. Ebből következően a MVB-k és a HVB-k inkább az operatív védekezési feladatellátással foglalkoztak, így háttérbe szorultak a koordinációs feladatok.

A késve érkező információk gyakorta vezettek olyan döntésekhez, illetve döntés elmaradásokhoz, melyek felesleges logisztikai kapacitásokat kötöttek le, illetve többlet felhasználásokhoz vezettek. Ezek indokolatlanul terheltek a védekezést támogató logisztikai rendszert, drágítva a védekezést és okozhattak egyes területeken logisztikai képesség hiányt.

• **Védelmi tervek megléte és aktualizáltsága**

A helyi védelmi tervek nem a jelenleg kialakult árvízi veszélyhelyzetre készültek, ezért azok belső tartalma nem volt összhangban a szükséges logisztikai képességek biztosításával, így a védekezés során a terveket csak korlátozottan lehetett használni. A logisztika feltételek megteremtése, az ellátáshoz és a védekezéshez szükséges anyagok, eszközök felszerelések beszerzése, a védekezés helyszínére történő kiszállítása, alapvetően a helyismeretre, a személyes kapcsolatokra épült, nem a tervekben szereplő lebiztosítási és szolgáltatási kötelezettségekre. A védelmi tervezésből is következett egy komoly hiányosság, mégpedig az, hogy a helyi védekezésért felelős önkormányzatok vezetői nem fordítottak elegendő figyelmet a polgári védelmi kötelezettség alapján létrehozott szervezetek felkészítésére, kiképzésére. Több jelentésíró megállapította, hogy a létrehozott polgári védelmi szervezetek felszerelésének, anyagi technikai ellátásának teljes hiánya miatt ezek alkalmazása csak részben történhetett meg, sok településen nem is lettek készenlétbe, alkalmazásba helyezve.

Az önkormányzatoknál maradván a helyi erőforrásokra vonatkozóan megállapítható volt, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek sem a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához elegendő pénzügyi forrással, így törvényszerű, hogy a védekezési feladatokhoz szükséges elegendő pénzügyi fedezettel, illetve tartalékkal sem. A védekezés, mentés során felhasznált erőforrások gyors pótlására, a szükséges feltételek kialakítására az önkormányzatok és a helyi gazdálkodó szervek, szervezetek nem voltak felkészülve. Mindez visszavezethető volt arra, *hogy hiányos a katasztrófavédelmi törvényi szabályozás, vagyis a szabályozás nem terjed ki a katasztrófa-elhárítás logisztikai rendszerének kialakítására, területeire és a védekezés anyagi-technikai támogatásának feladataira.*

Gyakran vezetett felesleges védekezési tevékenységhez a felkészületlenség. Többen leírták a jelentésükben az „egyéni árvízi védekezés” jelenségét, amikor felesleges logisztikai kapacitást lekötve készültek kertkapuknál, a bejáratoknál és a telkek, utcák végére épített mini-gátak, melyek illuzórikus reményt keltettek a lakosságban, eredménytelen és szükségtelen kiadást jelentve. Ezt átgondolt védelmi tervezéssel el lehetett volna kerülni.

- **Vezetési és irányítási tevékenységet végző szervezetek felkészültsége**

Több jelentésíró jelzése szerint a BAZ megyei polgármesterek védelmi felkészültsége hiányosságokat mutatott. A kirendeltség-vezetők leírták, hogy a polgármesterek gyakorta nem voltak birtokában azon ismereteknek, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésekor mik a teendők, milyen intézkedések lépnek életbe és azokkal milyen feladatok jelentkeznek. Gyakran csak annyit tudtak, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése után a védekezési költségeket az állam viseli.

A helyi védekezésért felelős önkormányzatok képességei nem voltak összhangban a bekövetkezett veszély mértékével, a kialakult árvízi védekezés nagyságával. Található az a megállapítás, hogy a polgármesterek eredeti polgári szakmája, irányító készsége és alapvető emberi tulajdonsága határozta meg gyakran a védekezés eredményességét.

- **Résztevők együttműködésének problematikái**

A résztvevők együttműködésének esetleges zavarai döntően befolyásolják a védekezés hatékonyságát. A 2010. május-júniusi árvízi eseményeket elemezve megállapítottam, hogy a

veszélyeztetett területekre más megyékből, illetve vízügyi igazgatóságoktól átcsoportosított vízügyi szakemberek nem tudtak kellő szakmai segítséget adni a védekezéshez, a helyszíni ismeretek, valamint a várható árvízi veszélyeztetettségre vonatkozó információk hiánya miatt. Elengedhetetlen lenne mielőbb felülvizsgálni a vízügyi igazgatóságok képességeit, mielőbb üzembe helyezni, illetve ha létezik, működtetni egy olyan térinformatikai alapra épülő informatikai rendszert, mely képes lenne kezelni meteorológiai, hidrológiai adatokat, azokat adaptálva a árvízvédelmi tervekre épülő alaptérképekkel. Ismereteim szerint egy hasonló rendszer működik, alapvetően az országos szintű döntésekhez használják, helyi szinten a rendszert nem alkalmazzák.

A kárterületre rövid idő alatt beérkező nagyszámú mentőerők és önkéntesek elhelyezésében, ellátásában bekövetkezett problémák és átmeneti zavarok elsősorban a nem átgondolt tervezéssel, szervezéssel, a védekezésért felelős szervezetek és vezetők információ-hiányával, a kárterületen működő szervezetek logisztikai rendszereinek különbözőségével és rugalmatlanságával magyarázható. Több jelentésben leírták, hogy 200-300 fős településtől nem elvárható, hogy például 150-200 fős rendőri állományt élelmezni tudjon. Míg a honvédség saját logisztikai rendszerén keresztül „önellátásra rendezkedve” tudta végezni a munkáját, addig például a rendőrség erői gyakran maradtak ellátás nélkül és nehezen lehetett biztosítani a pihenőhelyeken a higiénias szükségleteiket. *Mindez a logisztikai támogatási feladatok központi koordinátlanságára is visszavezethető.*

- **Jogi szabályozottság megléte, hatás- és jogkörök egyértelmű rögzítettsége**

Általános hiányosságok voltak tapasztalhatók a polgármesterek, az önkormányzatok, a közigazgatás területén dolgozó, és polgári védelmi (katasztrófavédelmi) feladatok ellátására kötelezett személyek körében a védelmi felkészítési, valamint a lakosság tájékoztatása, a védekezéssel összefüggő jogok és kötelezettségek, a magatartási szabályok betartása terén.

A KKB üléseinek emlékeztetőit áttekintve kiderült, hogy a KvKM¹⁹ és az OKF illetékesei is rendszeresen beszámoltak a védekezéshez rendelkezésre álló és szükséges erőforrásokról. Az anyagok beszerzése és a védekezés helyszínére történő kiszállítása, többszornás ellátási rendszeren keresztül valósult meg. A hivatásos katasztrófavédelmi, a közreműködő fegyveres- és rendvédelmi szervezetek, az önkormányzatok és a vízügyi szervek, szervezetek saját logisztikai ellátási rendszerein keresztül önállóan, esetenként együttműködve, vagy egymást kiegészítve hajtották végre a logisztikai feladatokat. Kérdés azonban, hogy nem lenne-e az irányítás hatékonyságát növelendő, illetve a nemzetgazdasági erőforrás-optimalizálás szempontjából ésszerű létrehozni egy egységes erőforrás nyilvántartási rendszert. Egy ilyen egységes rendszerben nem alakulhatnának ki párhuzamosságok, vagy „lefedetlen” helyzetek, illetve el lehetne kerülni az eltérő színvonalú logisztikai támogatást (egyszerre jelen levő anyagihiányokból és többletekből adódó költséges és időt rabló szervezési és átcsoportosítási feladatok elkerülése).

A védekezés során beszerzett, más szervezetektől átvett anyagok mennyisége a számlák, az átvételi elismervények és a védekezési okmányok alapján jól követhető, de azok mennyiségének indokoltsága és felhasználása, a védekezés közben és utólag nehezen

¹⁹ Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, a cikk megírásakor már megszűnt, helyét a Vidékfejlesztési Minisztérium vette át (2010. évi XLII törvény)

állapítható meg. A kiadások „ellenőrizhetetlensége” visszavezethető a logisztikai ellátási gyakorlat párhuzamosságaira, a koordinálatlan beszerzések indokolatlanul magas áron történő megtételére, az anyagok felhasználásának területi koordinációjának hiányára, mely kihatott a segélyezési, adományozási feladatokra is. Szükséges lenne ezen problémáknak mielőbb jogszabályban való leszabályozása.

4. Összegző megállapítások a vezetés és irányítás árvízvédelmi feladatokat támogató logisztikára gyakorolt hatásaival összefüggésben

Áttanulmányozva a rendelkezésekre álló KKB, illetve polgári védelmi kirendeltség-vezetői jelentéseket, az első megállapításom az, hogy át kell gondolni a hazai egységes katasztrófavédelem logisztikai támogató rendszerét, szükség lenne egy olyan központi szervezetre, amely megfelelő jog- és hatáskörökkel rendelkezik ahhoz, hogy a védekezésben érintett szervezetek felé követelményeket támasszon a megfelelő logisztikai képességek kialakítására.

Bár összességében megállapítható, hogy a védekezés logisztikai támogatása, bár ennek hatékonyságára tényleges költségelemzés nem készült, a kezdeti, átmeneti időszakok után biztosított volt, több a logisztikára vonatkozó hiányosságot sikerült felfedezni, melyek visszavezethetők a

- a jogszabályi hiányosságokra,
- a védekezésben résztvevők eltérő logisztikai képességeire,
- az állampolgárokból létrehozott polgári védelmi szervezetek felkészületlenségére, védelmi és szervezési ismereteinek hiányosságaira,
- a meglévő védelmi tervek pontatlanságára,
- a védekezéshez szükséges raktári készletek hiányára,
- a logisztikai feladatok végrehajtásának nem megfelelő szintű koordinálására,
- az információáramlási problémákra.

A felsoroltak alapján a logisztikára vonatkozóan az alábbi jövőbeni fejlesztéseket, változtatásokat tartanám szükségesnek:

- Jogszabályban nevesíteni kell a már előzőekben is említett központi szervezetet, akinek a hatásköre kiterjed a védekezésben érintett szervek és szervezetek felé a szükséges logisztikai képességek kialakítására vonatkozó ajánlások és alkalmazási követelmények megtételére, a védekezés során, a logisztikai támogatási feladatok koordinálására, a beszerzések, a felhasznált erőforrások és az elszámolások ellenőrzésére. [4]
- Felül kell vizsgálni a különböző védelmi terveket, és azokban, a védekezéshez szükséges logisztikai támogató képességeket az aktuális veszélyforrások jellegével és nagyságával összhangban kell tervezni. Ezzel összhangban kell kidolgozni a logisztikai támogatás alapvető normáit és normatíváit.
- A helyi önkormányzatok vonatkozásában számonkérhető módon kell kezelni a védelmi képességek meglétét. Kötelezővé kell tenni a polgármesterek, valamint azon államigazgatási és önkormányzati vezetők részére a védelmi igazgatási,

XXI. évfolyam, 1-4. szám 2011

katasztrófa és polgári védelmi ismeretek oktatását, akik védelmi feladatok ellátására kötelezettek. A jövőben kapjon elsőbbséget a katasztrófák által különösen veszélyeztetett területeken a települések védelmi szintjének fejlesztése, például a Vásárhelyi-tervben.

- Erősíteni kell a helyi védekezés érdekében a polgári védelmi szervezeteket, végre kell hajtani a felkészítésüket, biztosítani kell részükre a szükséges felszereléseket és eszközöket, ki kell dolgozni alkalmazásuk új elveit és módszereit. Ehhez kapcsolódóan újra kell gondolni a védekezés során a kárterületen megjelent önkéntesek alkalmazását, elhelyezését és ellátását.
- Korszerű védelmi berendezések és eszközök beszerzésével, a területek veszélyeztetettségéhez igazodó raktárbázisok kialakításával elérhető, hogy a védekezésben résztvevő szervezetek gyorsan és hatékonyan tudjanak beavatkozni a különböző veszélyek kezelésébe.
- Fejleszteni kell a katasztrófavédelmi szervezetek logisztikai képességét, központi anyagi készletek kialakításával, új típusú védekezési berendezések és eszközök beszerzésével, katasztrófavédelmi bázisok, raktárak célirányos telepítésével növelni kell beavatkozó és reagáló képességüket.

Budapest, 2012. április 10.

Hivatkozások:

- [1] Hadtudományi Lexikon (A-L); Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest 1995. ISBN 9630452278; 599. oldal
- [2] Horváth Zoltán: A katasztrófavédelem, azon belül az árvízi védekezés logisztikai támogatásának kérdései a jogszabályok tükrében. 2012. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Központi Könyvtár publikációk, 6. oldal
http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/publikacio/horvath_zoltan.pdf
- [2] Horváth Zoltán: A katasztrófavédelem, azon belül az árvízi védekezés logisztikai támogatásának kérdései a jogszabályok tükrében. 2012. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Központi Könyvtár publikációk, 7. oldal
http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/publikacio/horvath_zoltan.pdf
- [3] A központi szerv és készletezés gondolatát lásd: Dr. Tóth Rudolf-Horváth Zoltán: A logisztikai támogatás helye, szerepe a hazai katasztrófavédelem rendszerében, Polgári Védelmi Szemle 2009. 1. szám; 163 oldal.

Felhasznált irodalom:

1. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény
2. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
3. 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet
4. A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII.26.) Kormány rendelet
5. A honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005 (VI. 16.) HM rendelet
6. Dr. Tóth Rudolf - Horváth Zoltán: A logisztikai támogatás helye, szerepe a hazai katasztrófavédelem rendszerében, Polgári Védelmi Szemle 2009. 1. szám; 146-163 oldal
7. Horváth Zoltán: A hazai katasztrófavédelmi logisztikai támogatás újszerű értelmezése, Polgári védelmi Szemle, 2009/2. szám, 116-124. oldal
8. Horváth Zoltán: A katasztrófavédelem, azon belül az árvízi védekezés logisztikai támogatásának kérdései a jogszabályok tükrében. 2012. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Központi Könyvtár publikációk,
http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/publikacio/horvath_zoltan.pdf
9. Dr. habil Horváth László: Az országvédelem szervezeti rendszere, Budapest ZMNE, 2005.
10. Lovas Attila - Felkai István: A 2006. tavaszi Körös-zugi árvízvédelem szervezési kérdései, www.hidrologia.hu/ovgytata/25/1szekcio/250112.doc, letöltve: 2009. július 31. 12:12;
11. KKB rendelkezésre álló emlékeztetői a 2010. május 17. és a 2010. június 10. közötti időszakra, KKB határozatok 2/2010.-9/2010. sorszámmal
12. FPVP rendelkezésre álló jelentései és feljegyzései