

США

УРАГАН КАТРИНА 2005

збитки: \$ 170 млрд

Найбільш
постраждале місто
повністю **не відбудували**
за 10 років

Згідно із матеріалом Алісон Плаєр «Факти про особливості: Вплив Катріни», опублікованого 26 серпня 2016 року [1], загальні збитки від урагану Катріна можна охарактеризувати наступним чином:

- 1 ЗАТОПЛЕННЯ.** Коли в серпні 2005 року дамби, що захищали Новий Орлеан, вийшли з ладу, приблизно 80 відсотків міста було затоплено. Діловий район і основні туристичні центри залишилися відносно неушкодженими, але величезні простори багатьох районів Нового Орлеана були затоплені, що зробило Катріну найбільшою житловою катастрофою в історії США. Ступінь завданих збитків сильно відрізнявся від однієї частини міста до іншої. Деякі райони затопило майже 31 см води (рівень води орієнтовно по литку дорослої людини), а інші були затоплені на понад 3 метри.
- 2 ПЕРЕСЕЛЕНЦІ.** Шторм перемістив понад мільйон людей на узбережжі Мексиканської затоки. Багато людей повернулися додому за кілька днів, але до 600 000 домогосподарств все ще залишилися переселенцями через місяць. На піку притулки для евакуйованих урагану містили 273 000 людей, а пізніше в трейлерах FEMA (Федеральне агентство з управління у надзвичайних ситуаціях) було розміщено щонайменше 114 000 домогосподарств.
- 3 ПОШКОДЖЕННЯ ЖИТЛА.** Катріна пошкодила понад мільйон житлових одиниць на узбережжі Мексиканської затоки. Близько половини цих пошкоджених одиниць були розташовані в Луїзіані. Тільки в Новому Орлеані 134 000 одиниць житла — 70% усіх зайнятих — постраждали від урагану «Катріна» та повені.
- 4 ПОВНІ ЗБИТКИ.** Загальна сума збитків від урагану Катріна склала 135 мільярдів доларів.
- 5 Фінансування відновлення.** Із 120,5 мільярдів доларів федеральних видатків більшість — приблизно 75 мільярдів доларів — пішли на екстрену допомогу, а не на відновлення. Благодійні пожертвування, хоча вдвічі більші, ніж через цунамі в Південній Азії 2004 року або 11 вересня, становили лише 6,5 мільярдів доларів. Тим часом приватні страхові відшкодування покрили менше 30 мільярдів доларів збитків.

Національне управління океанічних і атмосферних досліджень (NOAA) оцінило вартість збитків для Катріни приблизно в 170 мільярдів доларів. Ці оцінки включають вартість збитків, завданих житловим, комерційним, державним чи муніципальним будівлям; матеріальні цінності всередині будівель; перерва в діяльності; транспортні засоби та катери; морські енергетичні платформи; громадська інфраструктура; та сільськогосподарські активи. Урагани також були дорогими для федерального уряду. Наприклад, у 2016 році Бюджетне управління Конгресу (СВО) підрахувало, що федеральні витрати перевищили 110 мільярдів доларів у відповідь на Катріну [2].

Сучасні Сполучені Штати Америки

Сполучені Штати Америки (англ. United States of America) — федеративна республіка в Північній Америці, що складається з 50 штатів. Столиця — місто Вашингтон. Владні повноваження розподіляються між федеральним урядом і урядами 50 штатів. Кожен із 50 штатів має свою конституцію, систему органів влади та управління. Виконавча, законодавча і судова влада представлені відповідно Президентом, Конгресом і Верховним Судом. США є одними із засновників ООН, Північно-атлантичного альянсу і мають постійне місце в Раді Безпеки ООН. США — це держава з високорозвинутою капіталістичною економікою змішаного типу. США мають диверсифіковану промисловість, основними галузями якої є загальне, транспортне і електротехнічне машинобудування, видобуток корисних копалин, хімічна та харчова промисловість, виготовлення металовиробів [3].

За даними американського Міністерства фінансів, загальний непогашений держборг становив \$30,01 трлн станом на 31 січня 2022 року. Це майже на \$7 трлн більше, ніж наприкінці січня 2020 року, незадовго до початку пандемії [4].

Показник ВВП у 2021 році становив 22 997 500 мільйонів доларів, ВВП на душу населення Сполучених Штатів у 2021 році становив 69 738 доларів США [5]. Індекс людського розвитку станом на 2020 рік має коефіцієнт 0.926 [6].

Розподіл політичних сил на державному рівні у досліджуваній період в США (2005 рік, коли стався ураган Катріна) виглядав наступним чином: Вибори 2004 року збільшили більшість республіканців у Палаті представників, утримали Сенат тісно розділеним і переобрали президента Джорджа Буша [7].

Аналіз рішень щодо процесу відновлення держави/ усунення наслідків лиха

Майже за 3 роки до урагану Закон про внутрішню безпеку 2002 року створив Міністерство внутрішньої безпеки (DHS) переважно у відповідь на терористичні атаки 11 вересня 2001 року. Закон про внутрішню безпеку об'єднав 22 різні агенції та організації в новий департамент, включаючи Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA). Закон про внутрішню безпеку, як правило, доручає DHS захищати батьківщину від терористичних атак і виконувати функції всіх переданих організацій, у тому числі діяти як координаційний центр щодо природних і техногенних криз і планування надзвичайних ситуацій. Ураган Катріна серйозно випробував управління катастрофами на федеральному, штатному та місцевому рівнях і виявив слабкі сторони в основних елементах підготовки до будь-якої катастрофи, реагування на неї та відновлення після неї. Закон про реформу управління надзвичайними ситуаціями після Катріни 2006 року (Post-Katrina Act) був прийнятий для усунення різних недоліків, виявлених під час підготовки та реагування на ураган Катріна [8]. Цей закон (Post-Katrina Emergency Management Reform Act) [9] 2006 року роз'яснив та змінив Закон про внутрішню безпеку щодо організаційної структури, повноважень та відповідальності FEMA та адміністратора FEMA. Це розширило відповідальність FEMA та її повноваження в DHS. Згідно з РКЕМРА, FEMA керує та підтри-

туаціями після Катріни 2006 року (Post-Katrina Act) був прийнятий для усунення різних недоліків, виявлених під час підготовки та реагування на ураган Катріна [8]. Цей закон (Post-Katrina Emergency Management Reform Act) [9] 2006 року роз'яснив та змінив Закон про внутрішню безпеку щодо організаційної структури, повноважень та відповідальності FEMA та адміністратора FEMA. Це розширило відповідальність FEMA та її повноваження в DHS. Згідно з РКЕМРА, FEMA керує та підтри-

мує націю в базованій на ризиках, всеосяжній системі управління надзвичайними ситуаціями готовності, захисту, реагування, відновлення та пом'якшення наслідків. Відповідно до закону, адміністратор FEMA підпорядковується безпосередньо міністру внутрішньої безпеки, а FEMA є окремою одиницею в DHS.

Інший документ - Закон про управління надзвичайними ситуаціями Сполучених Штатів від 2006 року - вносить зміни до Закону про внутрішню безпеку 2002 року, щоб замінити положення, що стосуються Управління та заступника міністра з готовності та реагування на надзвичайні ситуації в Міністерстві внутрішньої безпеки (DHS) положеннями, що встановлюють надзвичайний стан США для керівництва зусиллями країни з підготовки до, реагування, відновлення та пом'якшення ризиків природних і техногенних катастроф, включаючи катастрофічні інциденти [10].

Ураган Катріна привернув увагу до того, що Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA) не запровадило ефективних стратегій пом'якшення наслідків стихійного лиха. FEMA продемонструвала недостатню підготовленість, лідерство та управлінські рішення, намагаючись підвищити стійкість мікрорайонів міста, підготувати цілісні плани евакуації та спланувати заздалегідь. Дослідження Керол Мейоне надає докази того, що політика уряду після урагану «Катріна» дозволила відновити зруйновані райони Нового Орлеану, поставивши пріоритет розвитку туристичних районів і районів з високим рівнем доходу. Особливо цікавим є випадок Lower Ninth Ward, що отримав найменшу підтримку з боку державних установ, але значну увагу національних та міжнародних ЗМІ через масштаби збитків, завданих штормом [11].

5 речей, які змінилися в FEMA після Катріни [12]

1 ЛІДЕРСТВО. Президенти зрозуміли важливість призначення досвідчених менеджерів з надзвичайних ситуацій на чолі FEMA. Під час катастрофи «Катріна» президент Джордж Буш сказав директору FEMA Майклу Брауну: «Ви робите чортівську роботу». Через десять днів Браун з ганьбою подав у відставку.

2 ПЕРСПЕКТИВА ГРОМАД. Однією з фірмових ініціатив FEMA під час адміністрації Обами був підхід «всі громади», спрямований на залучення приватного сектора, громадських груп та окремих громадян до готовності до катастроф. Увесь підхід громади мав на меті використати активи громадянського суспільства, привернути увагу до стійкості до катастроф та покращити координацію.

Наприклад, бізнес відіграв ключову роль у відповіді Харві. Окремі власники магазинів відкрилися, як тільки могли, щоб допомогти розповсюджувати те, що потрібно людям. Техаський бакалійник Н.Е.В. відправили конвої в постраждалих регіон. Загальний підхід громади не є єдиною рушійною силою залучення приватного сектора, але він відображає прихильність FEMA звертатися до приватного сектора та груп зацікавлених громадян як до партнерів, а не як підлеглих у реагуванні на катастрофи.

3 МОБІЛЬНІ ТЕЛЕФОНИ ТА ІНТЕРНЕТ. Під час Катріни соціальні мережі були хобі студентів-технарів. Facebook ще не був доступний за межами університетів. Сьогодні державні установи та сільські тейхасці та флоридці використовують соціальні мережі. Які притулки відкриті та кому потрібна допомога під час негоди, люди дізнавалися за допомогою текстів і твітів. Соціальні мережі також впливають на реакцію уряду, оскільки уряд реагує на те, що повідомляє CNN.

4 ВИХОДИТИ ЗА РАМКИ ВІДНОВЛЕННЯ. Після Катріни стресостійкість замінила стабільність як організаційну концепцію в управлінні катастрофами. Державні установи та приватні фонди використовували цей термін як заклик до згуртування, щоб зосередити зусилля на тому, як підготуватися до неминучих катастроф, а не просто уникнути їх. Починаючи з 2013 року, Фонд Рокфеллера навіть фінансував офіцерів з питань стійкості місцевих органів влади. У кращому випадку стійкість означає ідею, що громади можуть робити більше, ніж просто перебудовувати. Вони можуть інвестувати в дамби, канали, водно-болотні угіддя та страхування, щоб адаптуватися до мінливої норми. У гіршому випадку, стійкість — це порожній термін, який створює

враження, що міста можуть відновитися, якщо тільки вони достатньо стараються. По правді кажучи, низинним регіонам доведеться вирішити обмежити будівництво та інформувати людей про справжні ризики – і це важко перед обличчям світової тенденції до урбанізації та тиску на розвиток землі та заробітку грошей у короткостроковій перспективі.

5 РАННІ ПЕРЕМІЩЕННЯ. Після Катріни Конгрес надав FEMA більші повноваження переміщувати ресурси в зону лиха перед штормом, а не чекати офіційних запитів від губернаторів після події. До Харві вантажівки з їжею, водою та наметами були розміщені поза зоною затоплення, чекаючи, поки дощі вщухнуть, щоб їх можна було відправити до зони відновлення. Поставки від FEMA та Міністерства оборони прибули протягом годин, а не днів після того, як закінчилися дощі. Лікарня FEMA, що виникла несподівано, отримала похвалу praise.

Міжнародна допомога від країн

Після урагану «Катріна» понад 150 країн запропонували Сполученим Штатам волонтерів, припаси та гроші. Німеччина надіслала швидкісні насоси; голландці запропонували експертів з реконструкції дамби. Пожертви надійшли з Кувейту, Катару та Об'єднаних Арабських Еміратів. Канада направила кораблі ВМС, гелікоптери та близько 1000 помічників. За колоною мексиканських солдатів, всюди-ходів і питної води слідували продукти харчування, медичні працівники, водоочисні споруди та кухня, яка могла годувати 7000 людей щодня [13].

Загалом понад 90 країн запропонували США 854 мільйони доларів готівкою та нафтою (для продажу за готівку). Окрім таких великих споживачів, як Об'єднані Арабські Емірати, які пообіцяли 100 мільйонів доларів готівкою та 400 мільйонів доларів нафтою, часті отримувачі допомоги від США додали свої пропозиції. Бангладеш пообіцяв 1 мільйон доларів разом із рятувальниками. Таїланд, який лише рік тому постраждав від потужного цунамі, запропонував 60 лікарів і медсестер і рис як «жест від серця». Донори також не обмежувалися друзями. Куба, країна, яка в минулому неодноразово відмовлялася від гуманітарної допомоги США, запропонувала послуги 1100 лікарів.

Хоча деякі пожертви були широко прийняті, як-от німецькі високошвидкісні насоси для зниження рівня паводкових вод або голландські експерти з реконструкції дамби, більшість із них були або відхилені, або просто не втребовані. З 77 пропозицій, зроблених до кінця 2006 року від найближчих союзників США, Великобританії, Ізраїлю та Канади, 54 були категорично відхилені. Бюрократія уряду була не єдиною перешкодою. Кошти, надані організаціями для допомоги сім'ям переселенців або реконструкції установ, також були неефективними. У березні 2006 року 60 мільйонів доларів було виділено для шкіл, коледжів та університетів для покриття витрат на шкоду. Однак до квітня 2007 року був запит лише на 10,4 мільйона доларів США. Одна з головних некомерційних організацій з надання соціальних послуг сім'ям переміщених осіб отримала 66 мільйонів доларів, але в кінцевому підсумку допомогла менш ніж половині цільової аудиторії - 100 000 сім'ям [14].

Підсумки

Ураган Катріна показав управлінську слабкість структур, які мали координувати відповідь на це стихійне лихо, особливо FEMA. Тому після урагану були проаналізовані помилки і, судячи із думок експертів, це сприяло більшій готовності країни до інших стихійних лих такого характеру, наприклад урагану Харві.

Також прослідковувалася нерівномірність, а на думку деяких авторів [15], навіть дискримінаційна політика щодо відновлення постраждалих районів: більшу увагу надавали багатим «білим» туристичним районам, хоча постраждали найбільше саме бідні райони. Ураган також підсвітив проблеми безробіття, низького рівня життя та екології в регіоні.

Також недоліком міг бути алгоритм запиту на допомогу, який полягає в тому, що місцева влада має звернутися за допомогою до федеральної. Така бюрократизація процесу могла негативно позначи-

тися на своєчасності протидії наслідкам урагану Катріна. У Сполучених Штатах і, як зазначено в Національному плані реагування [16], стихійні лиха є перш за все відповідальністю місцевих органів влади. Коли місцева влада вичерпує свої ресурси, вона запитує додаткові ресурси на рівні округу. Процес запиту відбувається аналогічно від округу до штату до федерального уряду, оскільки визначаються додаткові потреби в ресурсах. Багато проблем виникли через неадекватне планування та системи резервного зв'язку на різних рівнях [17].

Для України

Досвід США щодо реагування на ураган Катріна та подолання його наслідків може бути корисним Україні у питаннях роботи із постраждалим населенням, яке втратило місця проживання, та у питаннях відновлення житла або побудови нових об'єктів для тих, хто його потребує у результаті знищення ураганом. На нашу думку важливими є детальне ознайомлення із основним стратегічним документом щодо урагану Катріна – Post-Katrina Act [18] – та детальний аналіз експертами його положень на предмет дієвості та практичності застосування чи адаптації при розробці подібних політик в Україні.



Цей матеріал підготовлений в рамках комплексної роботи
“Дослідження практик відновлення країн після руйнації”.

Повний текст дослідження й методологія будуть доступні у розгорнутому матеріалі команди
АЦ “Інститут аналітики та адвокації” згодом.

Детальніше про нас: iaa.org.ua

Якщо Ви маєте пропозиції або доповнення, які на Вашу думку, нам слід врахувати для покращення цього дослідження, напишіть нам на адресу: mail@iaa.org.ua або у соціальні мережі: facebook.com/iaa.org.ua.

Автор: Ірина Домненко
Дизайн: Катерина Кисла, Олена Овсяник

За інформаційну підтримку дякуємо нашій американській подрузі - Heather Jones-Brown.



Віримо у нашу перемогу!
Все буде Україна!

