


Perspektivy komunikace o rizicích v rámci ochrany obyvatelstva v rámci přírodních katastrof

 17.10.2014

PERSPECTIVES OF RISK COMMUNICATION WITHIN THE CITIZEN PROTECTION FRAMEWORK regarding natural disasters

Jakub Dlabka¹, Jakub Řeháček, Barbora Baudišová

*1Laboratoř výzkumu a managementu rizik, Fakulta bezpečnostního inženýrství, VŠB - TU Ostrava,
Lumírova 13, Ostrava - Výškovice, 700 30, Jakub.dlabka@vsb.cz; 597 322 859*

ochrana obyvatelstva

přírodní katastrofy

rizika

komunikace

Abstrakt

V současné době je stále větší pozornost věnována zvyšování resilience obyvatelstva a výraznějšímu začleňování obyvatelstva do rozhodovacích procesů v rámci vzniku mimořádných událostí. Jedním z prostředků k dosažení výše uvedeného je zlepšení komunikace o rizicích mezi zainteresovanými stranami. Příspěvek se proto obecně zaměřuje na perspektivy komunikace o rizicích s pohledu současného vývoje ve světě. V první části příspěvku je nejprve stručně popsána aktuální situace v České Republice a následně rozebrán proces komunikace o rizicích s pohledu potřeby v rámci ochrany obyvatelstva. Následně jsou rozebrány jednotlivé koncepty současných přístupů k řízení rizika s vymezením procesu komunikace o rizicích. V závěru pak je poukázáno na význam výše uvedené problematiky při zvládnutí přírodních katastrof.

Klíčová slova: komunikace o rizicích, ochrana obyvatelstva, přírodní katastrofy, governance rizik

Abstract

In recent days an increasing attention is dedicated to the resilience enhancement processes and to the more distinctive inclusion of the citizens to the decision-making process in regard of natural disasters. One of the means leading to the fulfilment of this goal is efficiencing of risk communication between all stakeholders. This article aims to provide insight into the new perspectives of risk communication. In the beginning a short introduction into the situation in the Czech Republic is described along with the description of risk communication process in civil protection. Then the risk communication is contextualized through new concepts of risk management (governance). In the conclusion the possible implication of those concepts in regard of risk communication is discussed.

Keywords: risk communication, citizen protection, natural disasters, risk governance

1. Úvod

Morální základy evropské společnosti jsou založeny na úctě k životu a lidské důstojnosti. Tento morální imperativ je v České republice prosazován jak na nejvyšší úrovni deklarací a zachováváním Listiny základních práv a svobod, tak skrze aplikované disciplíny sdružené do oblastí, jakou je například ochrana obyvatelstva. Cílem těchto oblastí je vytvořit systém, který se v maximální možné míře snaží eliminovat vznik katastrof a mimořádných událostí a vytváří podmínky pro zvládnutí jejich případných následků, v případě, že riziku vzniku nelze předejít. S ohledem na současnou praxi v oblasti ochrany obyvatelstva je nutné poukázat na možnosti zlepšení tohoto systému s ohledem na aktuální evropské trendy v oblasti komunikace o rizicích. Jedná se například o koncept budování kapacit směřující k vyšší resilienci (odolnosti) společnosti.

Systémem ochrany obyvatelstva v ČR, tak jak je definován v platné legislativě (zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému), se ochranou obyvatelstva rozumí plnění úkolů civilní ochrany, zejména varování, evakuace, ukrytí (kolektivní ochrana obyvatelstva), nouzové přežití obyvatelstva, a další opatření k zabezpečení ochrany jeho života, zdraví a majetku (např. individuální ochrana obyvatelstva).

Nové trendy ke zvýšení bezpečnosti, implementované například v:

- Koncepti ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030 (GŘ HZS, 2013);
- Aarhuské úmluvě OSN/UNECE o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (OSN/UNECE, 1998), která je v České republice implementována formou zákonem č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí;
- Závěrečné zprávě expertního panelu Rady vlády pro VaVal PRIORITY 2030, prioritní osy „Rostoucí komplexita hrozeb, rizik a adaptace bezpečnostního systému ČR (Rada pro výzkum, vývoj a inovace, 2011);
- Směrnici evropského parlamentu a rady 2007/60/EC o vyhodnocování a zvládnutí povodňových rizik (která zahrnuje zainteresované strany do vytváření, připomínkování a aktualizace povodňových plánů) (EU, 2007);
- Obnovené strategii udržitelného rozvoje Evropské unie (MŽP, 2006);

jasně zdůrazňují potřebu rozvoje sociálních nebo psychosociálních aspektů ochrany obyvatelstva. Nejde tedy jen o to předcházet a zmírňovat následky přírodních katastrof, ale také vytvářet podmínky pro vznik (sebe)vzdělaného obyvatelstva schopného sebeochrany a svépomoci. V současné době je ve vyspělých zemích systém ochrany obyvatelstva postaven na trendu zvyšování odolnosti (resilience) zainteresovaných skupin.

V první části příspěvku je stručně nastíněna situace v oblasti ochrany obyvatelstva v České republice na příkladu přírodních katastrof. V další části článku je popsán vývoj participativní komunikace o rizicích obecně, dále jsou nastíněny moderní koncepty na poli řízení rizik, v poslední části pak zmíněny nové pohledy na možnosti zvládnutí přírodních katastrof, které tyto koncepty zahrnují.

2. Situace v České republice

V České republice je v oblasti ochrany obyvatelstva obecně přijímaným konceptem tzv. prevence, která je chápána jako soubor opatření, jejichž cílem je předcházení mimořádným událostem a krizovým situacím popř. předcházení škodlivým činnostem. Opatření jsou pasivní technická (např. výstavba různých ochranných systémů), organizační (patří sem například výchova obyvatelstva) a aktivní (výstavba systémů, které snižují vznik mimořádné události apod.) (MVČR, 2009).

Ochrana obyvatelstva je v prostředí České republiky považována (a také legislativně dána) jako povinnost státu s

přenesením působnosti na obce a složky integrovaného systému. Proto je vytvořen velice schopný a na evropské úrovni vysoce kvalitní systém ochrany obyvatelstva při mimořádných událostech a krizových situacích. Tento systém je však charakteristický svou hierarchičností a orientací shora dolů – tzn. od státu směrem k územně právním celkům a v konečné fázi k občanu.

Složky integrovaného záchranného systému (IZS) vytváří struktury, které přímo zajišťují ochranu, záchranu a přežití jak jednotlivců, tak celé společnosti v případě mimořádných událostech a krizových situací. Jako příklad mimořádných událostí a krizových situací, na kterých lze ukázat funkčnost systému, poslouží nejlépe povodně, které se v republice vyskytují poměrně často a zároveň vyžadují zapojení velké části celostátního systému. Kromě složek IZS (převážně hasičský záchranný sbor), vlastníků toků, Českého hydrometeorologického ústavu, který spolu s podniky jednotlivých povodí zodpovídá za předpovědní a hlásnou službu, hrají v celostátní ochraně před povodněmi důležitou roli povodňové orgány. Ve svém území působnosti odpovídají za organizaci povodňové ochrany a řídí, koordinují a kontrolují činnost ostatních účastníků ochrany před povodněmi. Není-li povodeň, jsou povodňovými orgány: obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, krajské úřady a na nejvyšší úrovni Ministerstvo životního prostředí. Po dobu povodně jsou povodňovými orgány povodňové komise obcí (obecní či městské), povodňové komise obcí s rozšířenou působností, povodňové komise krajů a Ústřední povodňová komise ČR. Zde, i v případě dalších druhů přírodních katastrof se nalézá poměrně široký prostor pro hlubší zapojení všech zainteresovaných stran (např. složky IZS, obce, veřejnost, atd.) do procesu komunikace o rizicích a tím zlepšení stávajícího systému ochrany obyvatelstva.

Povinnost ochrany obyvatelstva historicky vychází z Mezinárodního humanitárního práva a potažmo tedy z Ženevských konvencí. Celé humanitární právo a samotný důvod jejího vzniku je zaměřen na zmírnění důsledků konfliktů mající jak vnitrostátní, tak mezinárodní charakter. Proto je logické, že mnohá opatření jsou silně centralizovaná a založena na činnosti státu.

Oblast ochrany obyvatelstva ve světě 21. století však stojí na odlišných základech než tomu tak bylo v poválečném světě v roce 1948 nebo při bipolární rozdělení světa během období studené války. Rozvoj demokracie a občanské společnosti, dostupnost informací, členství v EU, NATO, atd. umožňuje dnešní západní společnosti rozvíjet ochranu obyvatelstva v mnohem širším rozsahu. Některé z těchto trendů jsou obsaženy i v nové koncepci ochrany obyvatelstva (GŘ HZS, 2013).

Paradigma ochrany obyvatelstva v ČR je v mnoha ohledech stále odvislé od předchozí praxe do roku 1989. A to především ve vnímání pozice občana (obyvatel) v rámci celého systému, který je stále v některých případech vnímán jako subjekt, který nereaguje podle očekávání záchranářů, bere na sebe zbytečná rizika, odmítá se vzdělávat ve věci rizik. To může být způsobeno tím, že zde dochází k nepochopení na obou stranách. Samovolná organizace komunit a obecně společnosti je nesmírně komplexní a nelze ji přesně předvídat, navíc chování jednotlivce samotného nelze v současné době předpovídat. V této věci je z vědeckého pohledu třeba implementovat poznatky z oborů jakými je behaviorální psychologie, sociologie, antropologie, psychologie, psychiatrie a dalších.

Dlouhodobé zkušenosti poukazují, že je důležité reagovat a především komunikovat o možných rizicích přírodních katastrof směrem k široké veřejnosti, ať již jsou obavy reálné či nikoliv. Stejně tak je důležité poskytnout veřejnosti možnost zasahovat v rozumných mezích do rozhodovacích procesů, které se týkají preventivních opatření, jako je výstavba protipovodňových hrází a podobně.

V době pluralitní demokratické společnosti je komunikaci o rizicích nutno vést nejlepšími dostupnými metodami přičemž informování písemnou formou, ať již elektronickou nebo papírovou, není dostačující. Nabízí se proto široká paleta nástrojů pro vedení vzájemného dialogu s důrazem na podílení se veřejnosti na vlastní sebezáchraně (aktivní participace).

Dalším paradigmatem, který lze považovat za stále platný ve většině případů, je přesvědčení obyvatelstva, že všichni mohou být zachráněni. Tuto představu záchranné složky podpořené legislativními prameny, nevyvrací. Ovšem zdroje a prostředky složek IZS mají své limity a v případě, že havárie, katastrofa bude rozsáhlejší nebo bude trvat příliš dlouho, pak je důvodný předpoklad, že složky IZS logicky nebudou schopny všem bezpečnost zajistit. Což je nejen logické, ale také legitimní.

Zde je nutné zmínit základní princip humanitární pomoci, kterým je pomoc ke svépomoci a důraz na skutečnost, že zodpovědnost za pomoc sebe sama má každý člověk sám za sebe. Dalším principem je princip decentralizace, kdy v případě, že si dotyčný s vlastními prostředky a dovednostmi není schopen pomoci sám, pak přichází na řadu komunita, obec, kraj a na nejvyšší úrovni stát.

Nutno konstatovat, že jak decentralizace, tak přenos důrazu na sebezáchranu je v prostředí ČR silně etablována a nejedná se o žádnou novinku. Co však stále není příliš řešeno, je role občana a komunit a jejich zodpovědnosti. Celý systém pomoci tak končí u obce a starosty.

V prostředí mezi státní správou a obyvatelstvem dochází k mnoha nedorozuměním na obou stranách a jedná se o místo, kde lze zvyšovat efektivitu pomoci. Prostředkem k tomuto cíli je právě komunikace o rizicích. Komunikace o rizicích („Risk Communication“) se tedy týká výměny informací, vědomostí a postojů mezi rozhodovateli, experty, stakeholdery a ovlivněnou veřejností a zaměřuje se na konkrétní rizikové situace. Obecně to znamená, že komunikace o rizicích musí probíhat v době před a po vypuknutí přírodní katastrofy nebo havárie. Pro lepší pochopení důležitosti tohoto prostředku je potřeba znát její smysl a účel, který nejlépe dokresluje následující tabulka.

Před událostí Prevence a příprava	Během události Varování a záchranné práce	Po události
Zvyšování informovanosti.	Varování před mimořádnou událostí, vyhlášení krizové situace.	
Povzbuzení specifického žádoucího chování obyvatelstva.	Spuštění žádoucího chování obyvatel vystavených riziku a těch co řídí riziko, např. uzavření povodňových bariér, začátek mobilizace složek IZS.	Povzbuzení specifického žádoucího chování obyvatelstva.
Poskytování informací o tom, kde a jak získat další informace, jak číst informace ohledně specifických akcí které mohou být přijaty.	Poskytování a koordinace informací o tom, co dělat a koho kontaktovat.	Poskytování informací a koordinace úkolů.
Krizová intervence u osob postižených havárií.	Krizová intervence u osob postižených havárií.	Krizová intervence u osob postižených havárií.
Budování autority a upravení zodpovědnosti, zlepšení vztahu a vybudování důvěry.	Podpora shody s těmi kdo velí.	Budování autority a připsání zodpovědnosti, zlepšení vztahu a vybudování důvěry.
Uchování vzpomínek.		Uchování vzpomínek.

Před-hodnocení rizika, plánování a implementace opatření, hodnocení opatření a komunikace		Zhodnocení situace, plánování a implementace obnovovacích opatření, hodnocení užitečnosti opatření a komunikace.
Vzájemné porozumění a učení (z různých pohledů, typů vědomostí a postojů).		Poučení se z proběhlých událostí.

Tabulka 1: Účel komunikace o rizicích (Höppner et al., 2010)

3. Vývoj participativní komunikace o rizicích

V odborné literatuře ohledně komunikace o rizicích došlo od 80. let k velkému posunu směrem k oboustrannosti komunikace. Na počátku byla komunikace zaměřena na zmírňování nepochopení a odklonu obyvatelstva od odhadů expertů. Obyvatelstvo pak bylo vnímáno jako primárně nevzdělané a hloupé, a právě k překonání jeho hlouposti bylo třeba používat komunikaci. Předpokladem byl tzv. model komunikačního deficitu („Information deficit model“), kdy panoval předpoklad, že pokud lidé nereagují tak jak je předpokládáno, pak stačí pouze zvýšit rozsah předávaných informací. (Bennett, 2001)

Tento model byl později překonán, protože zvýšení rozsahu informací nepřinášelo v praxi žádné výsledky. Výzkum v oblasti komunikace o rizicích přesunul tak na zkoumání toho z čeho lidé mají strach, proč a jak mohou jednotlivé pohledy obou stran obohatit jeden druhého v obousměrné komunikaci. Došlo také k výrazné změně pojmosloví, kdy k již zavedenému pojmu „expert“ přibyl nikoliv laik, jak tomu bylo neformálně dříve, ale „lay expert“, tedy ve volném překladu „místní expert“ nebo „expert z terénu“. Tato označení již naznačují rovnější vztah mezi jednotlivými stranami. (Bennett, 2001)

S přihlédnutím k výše zmíněnému vývoji komunikace o rizicích lze stanovit tři fáze historického vývoje komunikace o rizicích ve světě. A toto rozdělení je možno použít také jako klasifikaci možných typů komunikace i v dnešní době. Jedná se o tyto:

- Jednosměrná komunikace: Nejčastěji realizovaná experty; zabývající se probabilistickými daty; cílem je vzdělávání obyvatelstva.
- Přesvědčovací komunikace: Přesun od vzdělávání (tento prvek je v této fázi stále realizovaný) ke změně chování obyvatel;
- Obousměrná komunikace: I zde je přítomen prvek vzdělávání a přesvědčování; Ovšem zvolené prostředky respektují obě strany (expert, lay expert) a snaží se vytvořit prostředí, kde se obě (všechny) strany učí od sebe navzájem. (Bennett, 2001)

Z pohledu připravenosti občanů na přírodní katastrofy se jeví jako nejvhodnější právě obousměrná komunikace. A to z důvodů svého účelu, kterým je:

- Zvyšovat povědomí o nebezpečí a jeho podstatě,
- Podporovat žádoucí chování obyvatelstva,
- Informovat směrem k budování znalostí ohledně nebezpečí a rizika,
- Informovat směrem k posuzování přijatelnosti rizika a přijatí manažerských opatření,
- Informovat, jak se chovat během mimořádných událostí,
- Uklidnit veřejnost (redukovat obavy),

- Vylepšovat vztahy (Budování důvěry, kooperace),
- Umožnit vzájemný dialog a porozumění,
- Přizvat aktéry do procesu rozhodování.

V závislosti na účelu lze potom navrhovat různé způsoby vedení komunikace. Jako příklad lze použít práci (Lundgren and McMakin, 2009) navrhuující pro jednotlivé účely různé způsoby komunikace, viz tabulka 2.

Účel	Navrhované módy, kanály a nástroje
Zvýšení uvědomění	Vizuální zobrazení rizika
	Komunikace tváří v tvář
	Komunikace s podporou techniky
Informování	Informační materiály
	Komunikace tváří v tvář
	Komunikace s podporou techniky
Změna chování	Informační materiály
	Komunikace tváří v tvář
	Vizuální zobrazení rizika
Vzájemné porozumění, výměna vědomostí a budování konsenzu	Dialog stakeholderů a/nebo občanů

Tabulka 2: Rozdělení způsobu komunikace pro jednotlivé účely (Lundgren and McMakin, 2009)

Participativní (oboustranná; vzájemná) komunikace však slouží v přeneseném významu také k budování odolnosti (resilience) a také k budování kapacit společnosti. Samotná participace není obecně jediným možným označením. V tomto směru se obsahově participace překrývá například s konceptem „začleňování veřejnosti“ (public involvement) a jinými. Obecně však lze říci, že participace je: „Praxe začleňování členů veřejnosti do rozhodování a vytváření obecných politik na šerých dostupných úrovních“. (Rowe et al., 2005)

Rozlišujeme zde tři základní úrovně. Podle (Rowe et al., 2005) je první z nich směr od zástupců (expertů) směrem k veřejnosti – komunikace, další od veřejnosti k zástupcům (expertům) – poradenství, a poslední od sebe navzájem – participace. (Rowe et al., 2005)

Participativní komunikační techniky nejsou v současné době příliš aktivně řešeny. Tedy popis jednotlivých technik existuje, nicméně není stanoveno v jakých situacích je použít, což je způsobeno obrovskou diversitou oblastí které komunikace pokrývá a také její šířkou. Jeden z argumentů, proč je však participativní diskurz potřebný vychází z jeho identifikace jako jednoho z klíčových prvků (principů) pro udržitelné zmírňování nebezpečí. (Milleti, 1999)

4. Moderní koncepty vázané na komunikaci o rizicích

Novodobé koncepty, které svou podstatou překrývají koncept komunikace o rizicích nebo na něj přímo odkazují/navazují jsou pro stanovení důležitosti participativní komunikace klíčové. Slouží totiž jako kritérium zvyšující se důležitosti této oblasti.

Navíc aplikace těchto konceptů ve své podstatě vynucují nové pohledy – tzv. paradigmatický posun, protože nejsou mnohdy kompatibilní s majoritně přijímanými paradigmaty.

I zde je nutno poznamenat, že konceptů je velké množství a mnohé z nich se překrývají, navíc neexistuje jednotný přístup ke všem definicím těchto konceptům. Výsledkem je tak konceptuální aréna, ze které je možno extrahovat obecné zásady a pro další práci je nutno zvolit polohu každého z konceptů nebo naopak některé koncepty zamítnout.

4.1 Koncept resilience a koncept zranitelnosti

Resilience je schopností komunity – společnosti – vypořádat se s katastrofami svými vlastními prostředky. Zde je právě participativní diskurz užíván jako nástroj k zvyšování úrovně odolnosti dané komunity skrze vzájemnou komunikaci a zmocňování komunity.

Definice podle (UN/ISDR, 2009) zní: *„Resilienci je možno hodnotit jako kapacitu systému, komunity a společnosti potencionálně ohroženou nebezpečím k adaptaci, obraně nebo přizpůsobení se s ohledem na dosažení přijatelné úrovně fungování struktur. Toto je určeno úrovní, do které je sociální systém schopen sebeorganizace směrem ke zvyšování kapacit a učit se z minulosti pro lepší budoucí ochranu a zlepšování prostředků pro snižování rizika.“*

Zde se dostáváme k dichotomii, kdy je možný pohled, že odolnost (resilience) je pouze opačnou stranou konceptu zranitelnosti. Únikem z této situace je tvrzení, že každý systém je zranitelný, ale ne každý systém je resilientní. Zranitelnost, především zranitelnost ve smyslu zranitelnosti společnosti, lze mimo jiné definovat vzájemností mezi „exponovaností komunity směrem k nebezpečí“ a „schopností zvládat tato nebezpečí“. (Greiving, 2006)

Podle projektu Caphaznet (Höppner et al., 2010) je zranitelnost a výzkum zranitelnosti je úzce spojen se socioekonomickým stavem komunity. Tedy, že chudí trpí katastrofami více nežli bohatí, a to je možno přesáhnout i mimo hranice „finanční chudoby“, ale lze to aplikovat také na vědomostní chudobu a bohatství. Proto se mezinárodní projekt Caphaznet zaměřoval na budování sociálních kapacit v rámci katastrof, tj. laviny, sucha, zemětřesení, eroze, povodně, sesuvy, bouře, tornáda, větrné smrště.

4.2 Koncept budování sociálních kapacit

Jedná se o schopnost nebo o potenciál určité společenské skupiny. Podle (Höppner et al., 2010) je sociální kapacita vnímána jako *„společné aktivum, dovedností a zdroje nezbytné k předvídání, zvládání a zotavování se ze stresů a katastrof.“* Obecně se jedná o zastřešující pojem vázaný převážně na osoby nebo komunity. Obecně můžeme narazit na odlišné „koncepty“, které operují s jinými pojmy, jakými jsou například „sociální možnosti“ nebo „sociální schopnosti.“

Definice podle (UN/ISDR, 2009) je tato: *„Kombinace všech sil, atributů a zdrojů dostupných v rámci komunit, společnost nebo organizace použité k dosažení cílů. Kapacita může zahrnovat infrastrukturu a fyzické nástroje, instituce, společenské vyrovnávací (coping) schopnosti stejně jako lidské znalosti, schopnosti a společenské vlastnosti jakými jsou například sociální vztahy, vědění a management. Kapacitu je také možno popsat jako schopnosti.“*

Davis sestavil vztah zranitelnosti a kapacit za pomoci velmi zjednodušeného vzorce (Davis, 2004):

$$\text{Katastrofa} = (\text{Nebezpečí} * \text{Zranitelnost}) / \text{Kapacita}$$

Výše uvedený vzorec v jednom směru vysvětluje jaký je vztah mezi kapacitami a zranitelností. Ovšem, co je z něj ještě více zřejmé je skutečnost, že tyto koncepty mají mnoho významů a není možné je přesně definovat a také ani jednoznačně rozlišit jejich vzájemné hranice.

Budování kapacit je podle (Höppner et al., 2010) obecně více úroňovou snahou, která je aplikovatelná na těchto úrovních:

- Individuální – školy, domácnosti – tento aktér je charakteristický tím, že není organizovaný vzhledem k nebezpečí a riziku.
- Organizační – formálně organizované struktury s jasnou strategií a stanovenými cíli, veřejný sektor zaangažovaný v DRM vlády, ministerstva, administrace, plánovací agentury, místní autority, veřejné služby, složky IZS, apod.
- Společnosti v privátním sektoru – ať již se jedná o ty, které jsou zaangažovány do zmírňování rizik, nebo jsou riziky ohroženy.
- Nevládní organizace (NGO), nadace, komunitní skupiny, skupiny aktivistů, odbory a jiné zájmové skupiny.
- Komunitní úroveň – tato úroveň se zaměřuje na místní komunity a sumarizuje aktéry napříč výše zmíněnými a jejich vzájemné vztahy. Ovšem pojem komunita si mnohdy neuvědomuje sebe sama a je třeba to vzít v úvahu.

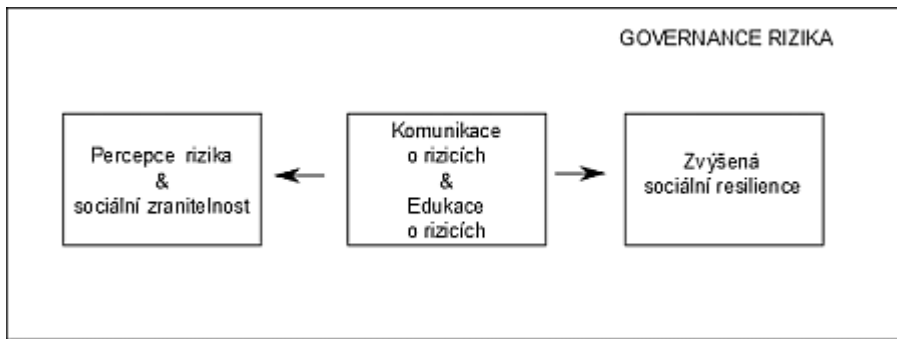
Koncept budování kapacit je moderním přístupem, který na mezinárodním poli získává stále větší popularitu pro svou interdisciplinaritu a systémovost. Posuzuje kapacity (úroňně schopnosti vyrovnat se s katastrofami) z pohledu všech zainteresovaných subjektů. V současném systému zvládání přírodních katastrof je dostatečné, že jsou dobře připraveny složky IZS a subjekty státní správy. Dle (Kuhlicke & Steinführer, 2010) by se v rámci konceptu budování kapacit jednalo o ne zcela dostatečná opatření, protože nižší míra připravenosti a informovanosti veřejnosti a ostatních zainteresovaných strany by výslednou kapacitu snížila do nepřijatelných hodnot. Obsahem činností směřujících k vytvoření dostatečných kapacit je tvorba prostředků a podpora (či podpora osvojování si) vlastností a schopnosti, které přispívají k snižování úroňně možného rizika nebo k vhodné reakci na jeho následky. (Kuhlicke & Steinführer, 2010)

4.3 Koncept governance rizika

Koncept governance rizika (IRGC, 2007) je charakteristický novými přístupy k řízení rizika skrze mnoho aktérů, kteří jsou výrazně nezávislí, a přesto jsou organizovaní jako část „záchranné sítě“. Není v něm jediná vedoucí autorita, na jejím místě je vícero aktérů, kteří jsou více nezávislí na sobě. Tento koncept vykazuje sdílené cíle, rozmazané hranice mezi veřejností, privátním a dobrovolným sektorem a znásobení nových forem akce, intervence a kontroly. Governance je tak výsledkem nové interaktivní socio-politické formy vládnutí. (Rhodes, 1997)

Nová governance funguje skrze zmocňování lidí, skrze zvyšování participace během celého procesu prevence. Existuje tvrzení, že přizváním více aktérů je dosaženo odpovědné reakce na existenci plurality zájmů a názorů ve společnosti a tyto tak mohou být zahrnuty do rozhodnutí. (Marks & Hooghe, 2004)

Budování sociálních kapacit lze tedy chápat dle výše uvedeného jako proces, který skrze governancí rizika lépe hodnotí zranitelnost a vnímání rizika, za pomoci metod komunikací rizik a vzdělání (viz obrázek 1).



Obrázek 1: Koncept governance rizika (Kuhlicke, 2010)

5. Nový přístup ke katastrofám z pohledu komunikace o rizicích

Přestože ztráty na životech z přírodních katastrof klesají, ztráty na majetku způsobených těmi samými katastrofami stoupají (White, 2001). Navíc se znatelně zvýšilo množství informací a vědomostí o přírodních katastrofách. Disproporci mezi tím, že se o přírodních katastrofách stále více ví, ale způsobují stále větší škody lze podle (White, 2001) vysvětlit čtyřmi způsoby:

- Vědomosti jsou znehodnocovány tím, že jsou ignorovány.
- Vědomosti jsou k dispozici, ale nejsou využívány efektivně.
- Vědomosti jsou použity efektivně, ale trvá dlouho, než mají přímé efekty
- vědomosti jsou používány efektivně v určitém ohledu, ale jejich efektivita je převážena zvyšující se zranitelností, počtem lidí, bohatství a chudoby.

Během posledních let byla přijata a vyvinuta různá opatření pro lepší zdolávání a zacházení s přírodními riziky od různých způsobů kontroly vodních toků pro zabránění povodním po předpisy týkající se odolnosti budov před nebezpečím zemětřesení. Přes všechny tyto užitečné snahy, tyto programy často zklamávají v produkci požadovaných výsledků. Například kontrola povodňového nebezpečí posloužila k větší podpoře výstavby v blízkosti řek. (White, 2001)

Objevuje se názor a volání po „kulturním posunu“ jak ve spojených státech a následně po celé zeměkouli, který by integroval zmírňované přírodních rizika do „každodenních aktivit každého kdo má vliv na budoucí ztráty“. Hlavním úkolem se zdá být vyžadování nové syntézy, v rámci které rozdílné dimenze rizikových problémů mohou být integrovány do vnitřně konzistentních způsobů v rámci širších environmentálních a rozvojových úkolů. (White, 2001)

Navíc je nutné chápat, že problém přírodních rizik je hluboce svázán s širší otázkou udržitelného rozvoje, a specifickými otázkami redukce chudoby, zvyšování governance, zvyšování rovnosti a omezování změn klimatu hrozbou zvyšování extrémních událostí. Přestože výzvy pro komunitu vystavenou riziku je postaven na předchozích zkušenostech a posouvá se k hledání cest k efektivnímu svázání našich zvyšujících se znalostí o zranitelnosti jednotlivými hrozbami k vyšším zájmům a potřebě akcí k přechodu na udržitelnost. (White, 2001)

Výzkumníci i praktici v rámci komunity zabývající se riziky potřebují posunout svou strategii v zacházení s komplexními faktory, které přispívají ke katastrofám v dnešním - a zvláště zítřejším - světě. V následujícím textu jsou shrnuty hlavní návrhy na zlepšení schopnosti omezovat hrozby podle (Mileti, 1999).

- Používat globální systémovou perspektivu. Z důvodů, aby vznikali z překvapivých přírodních událostí, katastrofy plynou z interakcí mezi zemskými fyzikálními systémy, lidským systémem a vybudovanou infrastrukturou. Širší pohled, který zahrne všechny tři tyto dynamické systémy a interakci mezi nimi může pomoci profesionálům najít lepší řešení.

- Přijmout odpovědnost za hrozby a katastrofy. Lidské bytosti - ne příroda - jsou zdrojem ztrát při katastrofách, které vyvstávají z toho, kde a jak dochází k lidskému osidlování a rozvoji. Neexistuje ani celkové řešení přírodních rizik, ale ani technologie nemůže vytvořit svět bezpečnější před všemi silami přírody.
- Předvídání dvojznačnosti a změny. Pohled, že rizika jsou relativně statická, vedl k falešnému závěru, že veškerá zmírňující opatření jsou potřebná a povedou "jakýmsi" způsobem k redukci celkovému množství budoucích ztrát. Ve skutečnosti, ke změně může dojít rychle a nelineárně. Lidské přizpůsobování se rizikům musí být tak dynamické jako problémy prezentované riziky samotnými.
- Odmítnutí krátkodobého myšlení. Zmírňování tak, jak je často koncipováno, je příliš krátkodobé. Obecně, lidé mají kulturní a ekonomické predispozice primárně přemýšlet v krátkých časových intervalech. Udržitelné zmírňování vyžaduje dlouhodobý pohled, který bere v potaz celkový efekt zmírňovací snahy pro současnou i budoucí generaci.
- Počítání se sociálními silami. Sociální faktory, a to jak lidé vidí rizika a zmírňovací snahy nebo jak se chová volný trh, hrají kritickou roli v stanovování toho, jaké kroky jsou v současnosti přijímány, jaké jsou přehlednuty a také rozsah potenciálních ztrát při katastrofách. Jelikož tyto sociální síly jsou v současné době považovány za mnohem silnější, než si odborníci na katastrofy doposud mysleli, větší porozumění fyzikálním systémům a zlepšujícím se technologiím nemůže v současné době stačit. Pro efektivní adresování přírodních rizik se musí zmírňování stát základní sociální hodnotou.
- Využití principů udržitelného rozvoje. Katastrofy jsou pravděpodobnější v oblastech, kde dochází k rozvoji neudržitelnému, a platí i opak: katastrofy brání snahám o udržitelnost, jelikož, například, poškozují prostředí a snižují kvalitu života. Udržitelné zmírňovací aktivity mohou zesílit komunitní sociální, ekonomickou a environmentální resilienci a podobně.

Všechny výše uvedené návrhy jsou jen obtížně aplikovatelné pouze změnou řízení katastrof, nebo úpravou hierarchických struktur. Jejich přijetí je podmíněné rozsáhlejší změnou společností. Komunikace rizik a podpora dalších moderních konceptů uvedených v tomto článku je jak prostředkem, tak obsahem ve vztahu k potřebným změnám v oblasti zvládnání přírodních rizik.

6. Závěr

Současný systém ochrany obyvatelstva před přírodními katastrofami rozhodně nelze považovat za nefunkční. Nicméně s narůstající složitostí přírodních rizik a komplikovaností prostředí, tvořeného přírodou, lidmi i technikou (infrastrukturou), je pro zvládnání přírodních rizik třeba přicházet s aktuálnějšími a robustnějšími řešeními. V souladu s celosvětovými trendy v oblasti řízení rizik (a to jak těch plynoucích z přírodních katastrof, tak obecně), je nutné stále hledět do budoucnosti a snažit se o zlepšení. Principy resilience, sociálních kapacit a governance rizik do určité míry překračují zažitě představy o zvládnání přírodních katastrof, založené na hierarchických strukturách a přesunu odpovědnosti jen na určité prvky lidského systému. Je více než zřejmé, že ochrana tohoto systému musí být udržitelnou součástí každé jeho úrovně, a musí začínat u jednotlivců a komunit. Cílem článku bylo základní zmapování aktuálních konceptů, přístupů a paradigmat v oblasti komunikace o přírodních rizicích. Jedná se o základní vhled, který si klade za cíl vyvolat diskuzi a nastítnit možnosti a perspektivy. Podle názoru autorů, je nutné praktické přístupy budovat právě v rámci těchto perspektiv, nicméně se jedná o běh na dlouhou trať, kdy cílem je bezpečnost celé společnosti a komunikace o rizicích jedním může sloužit jako jeden z klíčových nástrojů. Komunikace o rizicích je tak nejen nezbytnou složkou, která může umožnit vznik lépe připravené a odolnější společnosti, v současné době je i jedním ze základních prvků skutečně demokratické společnosti.

Poděkování

Tento příspěvek vznikl za podpory projektu SGS 023/2101/SV0233331 a projektu OPVaVpl, „Inovace pro efektivitu a životní prostředí“ financovaného MŠMT (evidenční číslo: CZ.1.05/2.1.00/01.0036).

Literatura

- [1] BENNETT, P.; CALMAN, K. (2001). *Risk communication and public health*. Oxford, Oxford university Press, 2001.
- [2] DAVIS, I. (2004). *Progress in Analysis of Social Vulnerability and Capacity*. In BANKHOFF, G.; FRERKS, G.; HILHORST, D. (eds.). *Mapping Vulnerability : Disasters, Development and People*. London : Earthscan, 2004. S. 128–144.
- [3] Evropská unie (2007). *Směrnice evropského parlamentu a rady 2007/60/ES, ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik*. Brusel, 2007.
- [4] GREIVING, S. (2006). *Multi-risk assessment of Europe's regions*. In BIRKMANN, J. (ed.). *Measuring vulnerability to natural hazards : towards disaster resilient societies*. New York : United Nations University Press, 2006. S. 210–226.
- [5] HÖPPNER, C.; BRÜNDL, M.; BUCHECKER, M. (2010). *Risk Communication and Natural Hazards : CapHaz-Net WP5 Report* [online]. Swiss Federal Research Institute WSL, 2010. Dostupný na WWW: <http://caphaznet.org/outcomes-results/CapHaz-Net_WP5_Risk-Communication.pdf>.
- [6] IRGC (2007). *An Introduction to the IRGC Risk Governance Network : Policy Brief*. Geneve, 2007.
- [7] KUHLLICKE, C.; STEINFÜHRER, A. (2010). *Social Capacity Building for Natural Hazards : a Conceptual Frame : CapHaz-Net WP1 Report* [online]. Leipzig : Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, 2010. Dostupný z WWW: <http://caphaz-net.org/outcomes-results/CapHaz-Net_WP1_Social-Capacity-Building.pdf>.
- [8] LUNDGREN, R. E.; MCMAKIN, A. H. (2009). *Risk communication : a handbook for communicating environmental, safety, and health risks*. New Jersey : Wiley, 2009.
- [9] MARKS, G.; HOOGHE, L. (2004). *Contrasting visions of Multi-level governance*. In BACHE, I.; FLINERS, M. (Eds.). *Multi-level governance*. Oxford : Oxford University Press, 2004.
- [10] MILETI, D. S. (1999). *Disaster by design : a reassessment of natural hazards in the United States*. Washington : Joseph Henry Press, 1999.
- [11] MV GR HZS (2013). *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030*. Praha : Ministerstvo vnitra, 2013.
- [12] MV ČR. *Terminologický slovník* [online] [cit. 2013-04-02]. 2009. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/terminologicky-slovník-offline-verze.aspx>.
- [13] MŽP ČR. *Obnovená strategie udržitelného rozvoje Evropské unie* [online] [cit. 2013-04-02]. Dostupné z WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHD4PB3](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHD4PB3)>.
- [14] OSN/UNECE (1998). *Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí*. Aarhus, 1998.
- [15] Rada pro výzkum vývoj a inovace (2011). *Rostoucí komplexita hrozeb, rizik a adaptace bezpečnostního systému : závěrečná zpráva expertního panelu*. Praha, 2011.

[16] RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham : Open University Press, 1997.

[17] ROWE, G.; FREWER, L. J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 2005, vol. 30(2), s. 251-290.

[18] UN/ISDR (2009a). *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva : United Nations, 2009.

[19] WHITE, G. F.; KATES, R. W.; BURTON, I. (2001). *Knowing Better and Losing Even More : the Use of Knowledge in Hazards Management*.

Vzorová citace

DLABKA, Jakub; ŘEHÁČEK, Jakub; BAUDIŠOVÁ, Barbora. Perspektivy komunikace o rizicích v rámci ochrany obyvatelstva v rámci přírodních katastrof. *Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti* [online], 2014, roč. 7, č. 2-3. Dostupný z WWW: <<http://www.bozpinfo.cz/josra/josra-02-03-2014/komunikace-o-rizicich.html>>. ISSN 1803-3687.

Autor článku:

[Bc. Jakub Řeháček](#)

[Ing. Barbora Baudišová](#)

[Ing. Jakub Dlabka](#)