

Streszczenie

Omówienie

W środę wieczorem 1 września 2021 r. do Nowego Jorku dotarły pozostałości po huraganie Ida. Chociaż do tego czasu klasyfikacja burzy została zmieniona na cyklon potropikalny, pobiła ona rekord miasta pod względem liczby opadów deszczu w ciągu jednej godziny, spowodowała rozległe powodzie i straty o wartości setek milionów dolarów oraz odebrała życie 13 osobom w Nowym Jorku. 5 września 2021 r. prezydent Joseph R. Biden Jr. ogłosił stan poważnej klęski żywiołowej (major disaster declaration) w stanie Nowy Jork ([4615-DR-NY](#)).

22 marca 2022 r. Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (Department of Housing and Urban Development, HUD) ogłosił, że miasto Nowy Jork („Miasto”) otrzyma 187 973 000 USD na wsparcie długoterminowych działań naprawczych po huraganie Ida, a środkami tymi będzie zarządzał Urząd ds. Administracji i Budżetu. Przydzielenie środków ogłoszono w powiadomieniu o środkach przydzielonych w ramach subwencji rządowej dla samorządu na rzecz rozwoju społeczności na usuwanie skutków klęski (Community Development Block Grant Disaster Recovery, CDBG-DR) oraz wdrożeniu skonsolidowanych zrzeczeń i alternatywnych wymagań zamieszczonym w federalnym rejestrze (t. 87, nr 100, 5/24/2022, [87 FR 31636](#), „Powiadomienie HUD”), a fundusze udostępniane są na podstawie ustawy o przydzieleniu dodatkowych środków w przypadku klęski żywiołowej (Disaster Relief Supplemental Appropriations Act), 2022 ([Numer ustawy 117-43](#)).

Fundusze muszą być wykorzystywane na „pomoc w związku z klęską żywiołową, długoterminowe działania naprawcze, odbudowę infrastruktury i mieszkań, rewitalizację gospodarczą oraz łagodzenie skutków w najbardziej dotkniętych i zagrożonych obszarach”. Niniejszy plan działania określa sposób, w jaki Miasto wykorzysta środki przydzielone w ramach CDBG-DR do wsparcia działań naprawczych i zapewnienia odporności, w tym kryteria kwalifikujące, sposób w jaki środki spełnią niezaspokojone potrzeby oraz w jaki sposób Miasto spełni wymagania związane z finansowaniem. Miasto udostępnia plan z 30-dniowym okresem konsultacji społecznych, który zakończy się 26 września 2022 roku. Dodatkowo, w dniu 14 września 2022 r. o godzinie 19:00 czasu wschodniego Miasto zorganizuje publiczne wysłuchanie, aby zachęcić do wyrażenia dalszych uwag.

Przegląd sytuacji po klęsce żywiołowej

Nowojorczykom niestety nie są obce trudne warunki pogodowe. Mieszkańcy miasta od dawna wiedzą, że w związku ze swoim nadmorskim położeniem na wschodnim wybrzeżu, Nowy Jork jest narażony na fale upałów, zamiecie śnieżne i zalania terenów przybrzeżnych. Jednak latem 2021 r. seria gwałtownych burz wyraźnie pokazała, że czeka nas kolejne zagrożenie: ekstremalne opady deszczu prowadzące do powodzi śródlądowych. Począwszy od burzy tropikalnej Elsa, która rozpoczęła się 8 lipca i osiągnęła swoją kulminację w dniach 1 i 2 września jako cyklon potropikalny (post tropical cyclone, PTC) Ida, przez miasto przewinęły się trzy burze, a każda z nich spowodowała opady deszczu w ilości, której prawdopodobieństwo wystąpienia w danym roku wynosi tylko jeden procent lub mniej. Burza tropikalna Henri, która uderzyła w dniu 21 sierpnia,

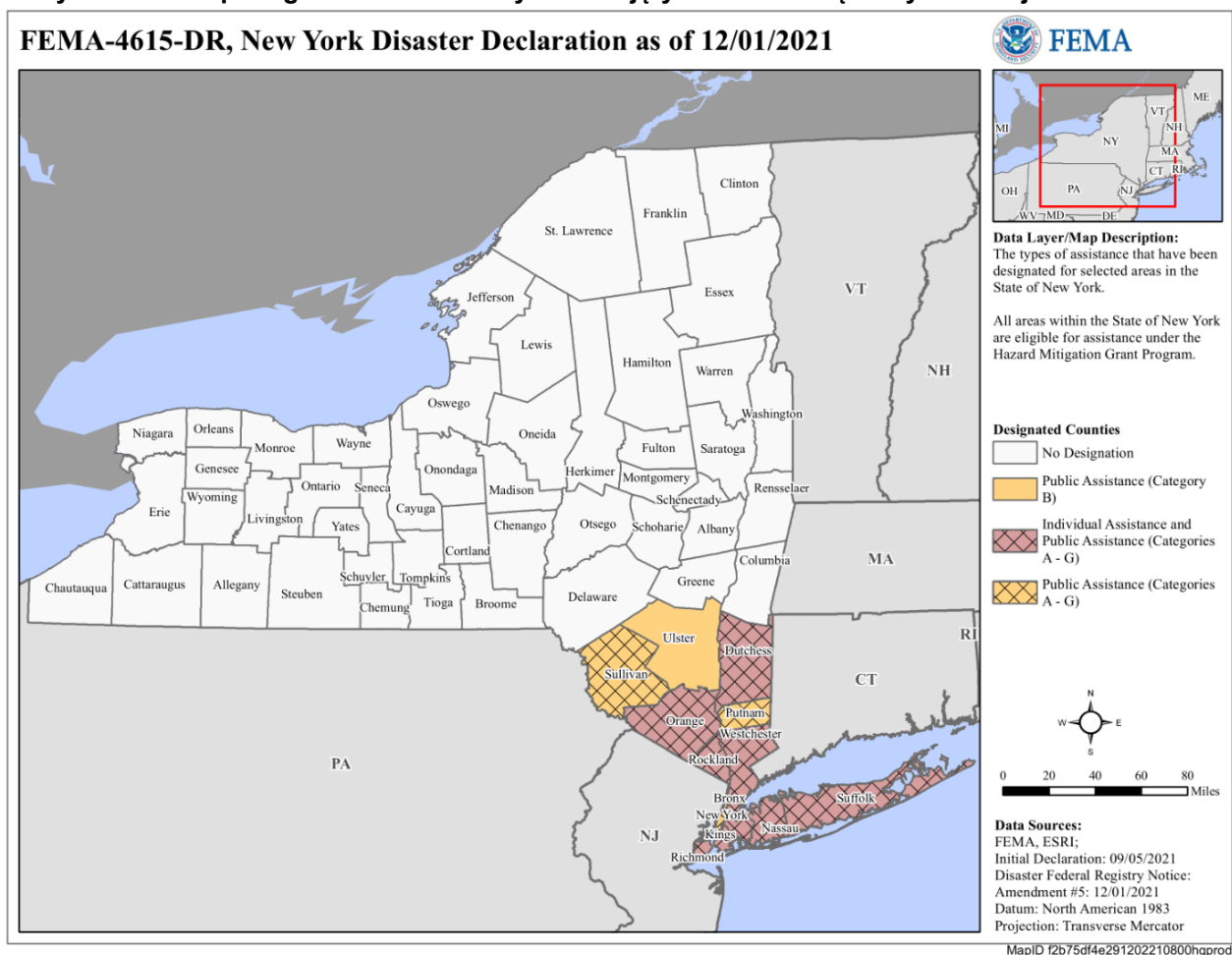
ustanowiła rekord miasta pod względem sumy opadów w ciągu godziny, który już 10 dni później został pobity przez PTC Ida.

Miasto od kilku lat przygotowywało plany na wypadek ekstremalnych opadów deszczu – w maju 2021 r. wydano plan wzmacniania odporności na wody opadowe (Stormwater Resiliency Plan) – jednak region nie doświadczył dotychczas burzy o takiej intensywności i zaciekłości jak PTC Ida. Chociaż występujące wcześniej tego lata burze tropikalne przyniosły obfite opady deszczu, zjawiska te trwały przez dłuższe okresy czasu i nie towarzyszyły im stałe, intensywne deszcze jak te wywoływane przez Idę. Po raz pierwszy w historii serwis pogodowy National Weather Service wydał ostrzeżenie dla Nowego Jorku przed błyskawiczną powodzią. Na Staten Island Ida spowodowała opady ponad 9 cali deszczu w czasie krótszym niż 12 godzin, przy czym znaczna opadów miała miejsce w ciągu trzech godzin. W zachodnim Bronksie w ciągu godziny spadły ponad trzy cale deszczu.

Oprócz historycznych sum opadów, burza Ida była również znacząca pod względem miejsca wystąpienia powodzi. Utrzymujące się opady były przytłaczające dla miejskiego system kanalizacyjnego, który zazwyczaj jest w stanie przyjąć 1,75 cala deszczu na godzinę. W rezultacie woda gromadziła się na ulicach i spływała kaskadami do metra, piwnic i obszarów podziemnych, szczególnie na terenach śródlądowych poza obszarem zalewowym, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi 1% (raz na 100 lat). Na podstawie przeprowadzonej przez Miasto analizy zniszczonych nieruchomości, tylko 6,9% budynków dotkniętych burzą Ida znajduje się na obszarze zalewowym o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi raz na 100 lat, a 13,7% znajduje się na obszarze zalewowym o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi raz na 500 lat.

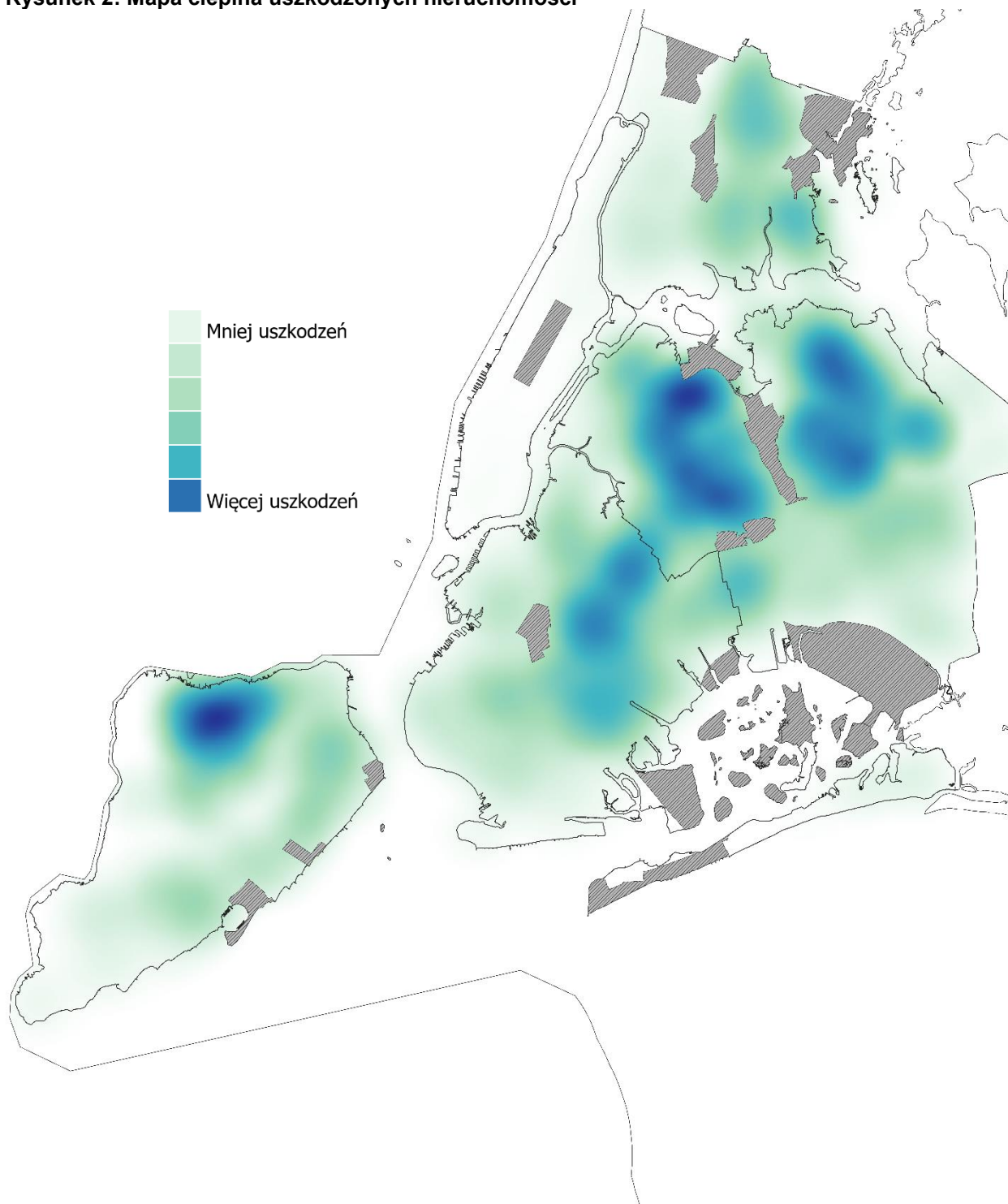
Miasto szacuje, że około 33 500 budynków zostało uszkodzonych, co stanowi około 3,3% wszystkich budynków w mieście. Chociaż skutki Idy były odczuwalne we wszystkich pięciu dzielnicach, burza była szczególnie dotkliwa w dzielnicach zewnętrznych. 39,9% wszystkich uszkodzonych nieruchomości znajdowało się w Queens, 26,7% na Brooklynie, 18,7% na Bronksie, a 12,7% na Staten Island, a tylko 2,0% na Manhattanie. W rezultacie w deklaracji Prezydenta dotyczącej klęski żywiołowej wyznaczono okręgi Bronx, Kings (Brooklyn), Queens i Richmond (Staten Island) jako kwalifikujące się do programów pomocy indywidualnej i publicznej z FEMA, a okręg Nowy Jork (Manhattan) zakwalifikował się tylko do pomocy publicznej z FEMA. Ponadto HUD nie umieścił Manhattanu na liście najbardziej dotkniętych i zagrożonych obszarów, dla których środki CDBG-DR powinny być przyznawane priorytetowo.

Rysunek 1: Mapa regionów stanu Nowy Jork objętych stanem klęski żywiołowej

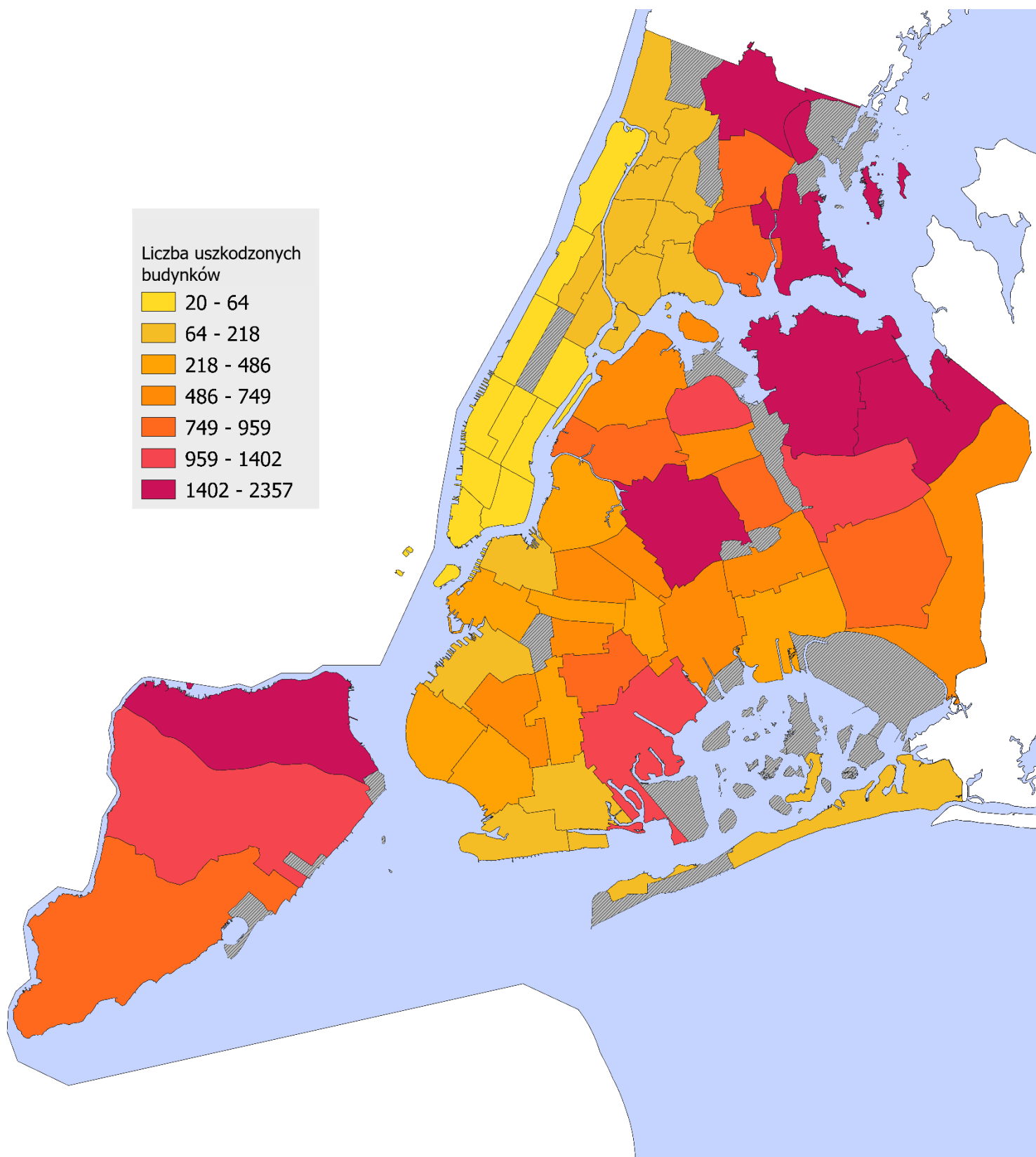


Jeśli chodzi o dzielnice, na Queens i Brooklynie znajdowała się największa liczba zniszczonych nieruchomości. Jednak patrząc na szkody na podstawie zagregowanych obszarów spisowych (Community District Tabulation Area, CDTA), szkody rozłożyły się stosunkowo równomiernie w czterech najbardziej dotkniętych dzielnicach: na żadnym obszarze CDTA nie znajdowało się więcej niż 7,1% uszkodzonych nieruchomości.

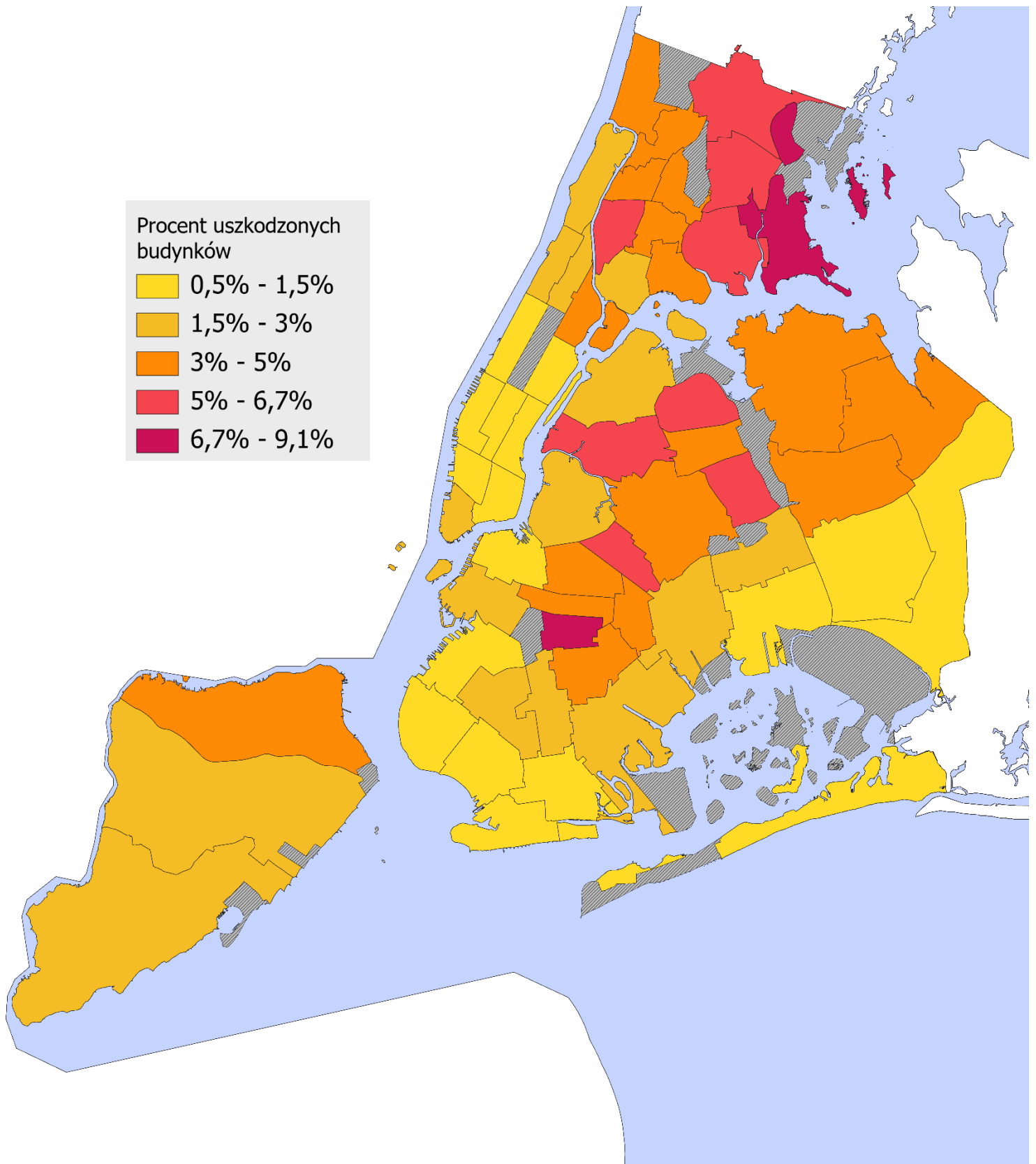
Rysunek 2: Mapa cieplna uszkodzonych nieruchomości



Rysunek 3: Uszkodzone nieruchomości według CDTA – według liczby uszkodzonych budynków



Rysunek 4: Uszkodzone nieruchomości według CDTA – według wartości procentowej budynków uszkodzonych na danym CDTA



Burza miała również nieproporcjonalny wpływ na nieruchomości mieszkalne: ponad 92% uszkodzonych nieruchomości to budynki mieszkalne, mimo że nieruchomości mieszkalne stanowią mniej niż 87% wszystkich budynków w całym mieście. Budynki z powierzchnią handlową, w tym budynki wielofunkcyjne, stanowią 7,5% dotkniętych zniszczeniami budynków. Około 800 uszkodzonych budynków miało przeznaczenie wyłącznie komercyjne, co stanowi 2,4% wszystkich budynków dotkniętych zniszczeniami. Uszkodzenia nieruchomości komercyjnych były głównie związane z utratą zapasów i sprzętu, a nie z uszkodzeniem konstrukcji.

Niezwłocznie po burzy Ida miejski Departament Budownictwa skontrolował tysiące budynków w całym mieście i uznał konstrukcje 116 budynków za niebezpieczne do zajmowania w całości lub w części. Ponadto, przeprowadzone do tej pory inspekcje FEMA wykazały, że zniszczonych zostało 10 budynków mieszkalnych, a 1282 zostało poważnie uszkodzonych. Podczas gdy skala zniszczeń była mniejsza niż w przypadku poprzednich burz, takich jak huragan Sandy, śródlądowy charakter, skala zniszczeń w dzielnicach zewnętrznych i szybkość opadów stanowią o zdecydowanej zmianie w sposobie reagowania i przygotowywania się Miasta na trudne warunki pogodowe.

W oparciu o wstępną analizę przeprowadzoną przez Miasto, potrzeby Miasta w zakresie finansowania działań naprawczych można podzielić na sześć głównych obszarów:

Domy jednorodzinne i apartamenty w suterenie

Małe budynki mieszkalne zostały nieproporcjonalnie dotknięte skutkami burzy: podczas gdy domy jedno- i dwurodzinne stanowią 52% budynków w całym mieście, stanowiły one 75% budynków uszkodzonych przez Idę. Uszkodzone nieruchomości znajdują się na terenie całego miasta, są jednak skoncentrowane w Queens, na Brooklynie i Bronksie, wiele z nich jest w społecznościach o niższych dochodach i społecznościach imigranckich o wysokim odsetku populacji zagrożonych różnymi czynnikami. Większość szkód w domach jednorodzinnych (1-4 jednostki mieszkaniowe) wynika z zalania przestrzeni podziemnych lub na poziomie gruntu (np. piwnice, partery).

Apartamenty w suterenie

W całym mieście dziesiątki tysięcy nowojorczyków zajmują nielegalne mieszkania położone poniżej poziomu gruntu. Takie miejsca często nie spełniają podstawowych wymogów bezpieczeństwa, co naraża mieszkańców na większe zagrożenie powodzią, pożarami i inne zagrożenia bezpieczeństwa. Takie pomieszczenia są jednocześnie kluczowym źródłem tanich mieszkań i dają Miastu kluczową szansę na osiągnięcie celów w zakresie zapewnienia mieszkań w przystępnych cenach. Takie jednostki mieszkaniowe zazwyczaj oferują niższe czynsze i mogą być bardziej przystępne dla nowojorczyków o niskich dochodach, w tym grup, których potrzeby na rynku mieszkaniowym są zaniedbane. Mieszkania w suterenie stanowią również dodatkowe źródło dochodu dla właścicieli nieruchomości, którzy często sami są drobnymi właścicielami mieszkań i mieszkają na miejscu. Skomplikowane i przestarzałe kodeksy i przepisy utrudniają doprowadzenie takich pomieszczeń do stanu umożliwiającego bezpieczne i legalne użytkowanie. Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców suterren, zwłaszcza podczas powodzi, jest dla Miasta priorytetem.

Cofanie się ścieków

Szkody powstały w wyniku wód powodziowych przedostających się zarówno przez okna, jak i drzwi, oraz na skutek cofania się ścieków do domów przez instalacje wodno-kanalizacyjne. Zasuwy burzowe zmniejszają prawdopodobieństwo cofania się nieoczyszczonych ścieków do piwnic i są

niedrogim sposobem zapobiegania szkodom opiewającym nawet na dziesiątki tysięcy dolarów. Obecnie Miasto sprawdza, gdzie byłoby najbardziej efektywnie dla właścicieli nieruchomości zainstalować zasuwy burzowe.

Mieszkania komunalne

Urząd ds. Mieszkalnictwa w Nowym Jorku (New York City Housing Authority, NYCHA) jest właścicielem i zarządza ponad 170 000 jednostek mieszkaniowych, które prawie pół miliona nowojorczyków o niskich dochodach nazywa domem. Wiele z tych gospodarstw domowych nie byłoby w stanie znaleźć niedrogo mieszkania na coraz droższym i coraz bardziej konkurencyjnym rynku mieszkaniowym w mieście. Ochrona tego kluczowego segmentu przystępnych cenowo zasobów mieszkaniowych – zarówno dla obecnych mieszkańców NYCHA, jak i przyszłych pokoleń – jest najwyższym priorytetem miasta Nowy Jork.

Około 230 budynków NYCHA zostało dotkniętych przez Idę, przy czym 12 budynków na Bronksie, Brooklynie i Queens doznało szczególnie poważnych uszkodzeń. NYCHA szacuje obecnie, że koszt samych uszkodzeń wynosi co najmniej 150 mln USD. Mimo iż oczekuje się, że znaczna część tych kosztów zostanie pokryta z ubezpieczenia od powodzi, pomocy publicznej FEMA i potencjalnie pomocy od stanu Nowy Jork, część kosztów poniesie NYCHA. Ponadto prace renowacyjne związane ze skutkami Idy dają również możliwość wdrożenia działań zapobiegających znacznym szkodom i znaczącym kosztom w wyniku przyszłych zdarzeń.

Działania informacyjne i inne usługi publiczne

Informacje dostępne publicznie

PTC Ida szczególnie mocno dotknęła osoby z ograniczoną znajomością języka angielskiego (limited English proficiency, LEP). Według doniesień medialnych, kilka ofiar Idy w Nowym Jorku nie mówiło lub miało ograniczoną znajomość języka angielskiego. Podczas gdy Miasto za pośrednictwem usługi Notify NYC jest w stanie ogłaszać alerty o zagrożeniach w wielu językach, serwis pogodowy National Weather Service nie ma takich możliwości. Ponadto użytkownicy muszą zarejestrować się, aby otrzymywać powiadomienia Notify NYC, nie otrzymują ich w sposób mniej lub bardziej automatyczny, jak ma to miejsce w przypadku alertów NWS opartych na lokalizacji. Jak pokazał przypadek burzy Ida, nierówności w dostępie do informacji mogą prowadzić do drastycznych i nieproporcjonalnych skutków dla społeczności LEP, a wczesne i łatwo dostępne powiadamianie ma kluczowe znaczenie dla ochrony życia.

Ubezpieczenie od powodzi

Miasto planuje i wdraża liczne projekty związane z zarządzaniem ekstremalnymi opadami deszczu, jednak mogą minąć lata lub dekady zanim skutki takich projektów będą w pełni odczuwalne. Dodatkowo Miasto nigdy nie będzie w stanie zapobiec wszystkim przypadkom powodzi. Ekstremalne opady deszczu stają się coraz częstsze, w związku z tym Miasto będzie edukować i zachęcać mieszkańców do zabezpieczenia się poprzez wykupienie ubezpieczenia od powodzi nawet przez osoby zamieszkujące obszary śródlądowe, gdzie zazwyczaj takie ubezpieczenie nie jest wymagane. Władze Miasta zdają sobie sprawę z rosnących kosztów polis ubezpieczeniowych i wspólnie z partnerami federalnymi podejmują pewne działania w celu zajęcia się tą kwestią. Jednak wykupienie ubezpieczenia od powodzi to najlepszy sposób na uniknięcie strat finansowych spowodowanych powodzią. Miasto będzie również współpracować z właścicielami i

najemcami w celu przeprowadzenia audytów odporności i modernizacji, które umożliwią obniżenie kosztów ubezpieczenia.

Wzmacnianie odporności i łagodzenie zagrożeń

Miasto dokonało transformacyjnych inwestycji w zarządzanie wodami opadowymi, które poprawią jakość wody i przygotują Miasto na zmiany klimatyczne. Zawsze jednak trzeba robić jeszcze więcej. Miasto opracowało i będzie rozwijało wiele metod zwiększania odporności miasta, w tym

- Systemy zielonej infrastruktury gromadzące wodę deszczową z ulic, chodników i innych utwardzonych powierzchni, zanim dostanie się ona do kanalizacji lub spowoduje lokalne podtopienia;
- Ekologiczne systemy odprowadzające wody opadowe "bluebelt" i tereny podmokłe, które przenoszą, przechowują i filtrują odpływające opady lub wody opadowe;
- Ulepszenia szarej infrastruktury, które zwiększyłyby przepustowość miejskich kanałów ściekowych, stacji uzdatniania wody, przepompowni itp.; oraz
- Uwzględnienie środków umożliwiających łagodzenie zagrożeń i wzmacnianie odporności we wszystkich obiektach (np. placówki opieki zdrowotnej, placówki edukacyjne, tereny rekreacyjne i otwarte przestrzenie, usługi komunalne, centra ewakuacyjne) i programach miejskich (np. pomoc dla małych firm, przystępne cenowo mieszkania, działania na rzecz rozwoju pracowników).

Planowanie

Wreszcie, Ida zwróciła uwagę na liczne obszary, w których Miasto, jego partnerzy rządowi i inni interesariusze mogą wprowadzić zmiany na lepsze. Dotyczy to między innymi:

- Badanie określonych obszarów przestrzennych pod kątem potencjalnej poprawy zarządzania wodami opadowymi;
- Planowanie lepszej ewakuacji mieszkańców z pomieszczeń znajdujących się poniżej poziomu gruntu w przypadku powodzi błyskawicznej;
- Zidentyfikowanie mieszkań znajdujących się w suterenach i piwnicach oraz ustalenie, w jaki sposób można je lepiej chronić przed powodziami, pożarami itp.;
- Ulepszanie metod prognozowania, monitorowania, śledzenia i oceny skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych; oraz
- Ocena innowacyjnych technologii i metod zmniejszania emisji dwutlenku węgla i zwiększania odporności.

Podsumowanie

Główne zasady

Przed i w trakcie opracowywania tego planu działania, Miasto konsultowało się z mieszkańcami dotkniętymi klęską żywiołową, właścicielami lokalnych firm, usługodawcami, władzami stanu Nowy Jork, NYCHA, rządem federalnym i innymi zainteresowanymi stronami, tak aby planowane wykorzystanie środków przez Miasto odpowiadało zidentyfikowanym potrzebom i było spójne z innymi działaniami naprawczymi. Wybierając inicjatywy, które będą finansowane, Miasto nadało priorytet programom, które mają przynieść korzyści najsłabszym populacjom Miasta, zapobiegać utracie życia i mienia w przyszłości i które spełniają kryteria kwalifikowalności dla subwencji CDBG-

DR. Jak opisano w powiadomieniu HUD, co najmniej 150 378 400 USD ze środków przydzielonych Miastu musi zostać wydane na zdefiniowane przez HUD najbardziej dotknięte i zagrożone obszary na Bronksie, Brooklynie, Queens i Staten Island. Ponadto co najmniej 70% subwencji należy wykorzystać na rzecz osób i obszarów o niskich i średnich dochodach.

Programy proponowane do dofinansowania obejmują działania związane z mieszkalnictwem, infrastrukturą, rewitalizacją gospodarczą, usługami publicznymi, planowaniem i zarządzaniem subwencją. Finansowane działania obejmują:

- Doradztwo finansowe i pomoc w ubezpieczeniach przed powodzią dla drobnych właścicieli domów i najemców;
- Odbudowa osiedli mieszkań komunalnych i tworzenie bardziej odpornych nieruchomości;
- Dofinansowanie ulepszeń wzmacniających odporność w budownictwie jednorodzinnym;
- Dodanie odpornych przestrzeni wspólnych w mieszkaniach przystępnych cenowo;
- Zwiększenie zdolności lokalnych dzielnic handlowych do reagowania na klęski;
- Rozbudowa miejskiej sieci zielonej infrastruktury;
- Prowadzenie działań informacyjnych i zwiększanie świadomości zagrożeń wśród społeczności wymagających szczególnej ochrony; oraz
- Planowanie działań naprawczych i wzmacniania odporności.

Miejski Urząd ds. Administracji i Budżetu będzie głównym podmiotem zarządzającym subwencją, a realizacja tych programów będzie skoordynowanym wysiłkiem wielu miejskich agencji. Miasto będzie kontynuowało działania na rzecz zaangażowania obywateli przez cały okres realizacji subwencji i w razie potrzeby dokona korekt.

*Proponowany podział środków***Tabela 1: Środki przydzielone z programu CDBG-DR**

Programy	Przydzielone środki	Przewidywana korzyść dla osób o niskich i średnich dochodach	Przewidywana korzyść dla obszarów MID
<u><i>Mieszkania</i></u>	123 200 000	110 460 000	117 495 239
Ubezpieczenia przed powodzią i doradztwo finansowe	1 000 000	510 000	800 000
Program odbudowy i zwiększania odporności mieszkań komunalnych	88 200 000	88 200 000	87 695 239
Ulepszenia wzmacniające odporność w budownictwie jednorodzinnym	25 000 000	12 750 000	20 000 000
Odporne przestrzenie wspólne w mieszkaniach przystępnych cenowo	9 000 000	9 000 000	9 000 000
<u><i>Infrastruktura</i></u>			
Rozbudowa zielonej infrastruktury	30 000 000	30 000 000	30 000 000
<u><i>Ożywienie gospodarcze</i></u>			
Budowanie potencjału reagowania kryzysowego w lokalnych dzielnicach handlowych	450 000	229 500	360 000
<u><i>Usługi publiczne</i></u>			
Zwiększenie świadomości zagrożeń i działań informacyjnych wśród społeczności	6 716 000	3 814 850	4 862 000
<u><i>Planowanie</i></u>			
Planowanie działań naprawczych i wzmacniania odporności	20 369 000	N/A	5 348 812
<i>Programy nieadministracyjne ogółem</i>	180 735 000	144 504 350 80%	158 066 051 87%
<u><i>Zarządzanie</i></u>			
Zarządzanie CDBG-DR	7 238 000	5 787 050	6 330 163
Ogółem	187 973 000	150 291 400	164 396 214

Niezaspokojone potrzeby i proponowany przydział środków

W oparciu o ocenę niezaspokojonych potrzeb opisaną w następnej części tego planu, Miasto oszacowało niezaspokojone zapotrzebowanie na 320 205 695 USD. Dane szacunkowe opierają się na najlepszych danych dostępnych dla Miasta w tym czasie, głównie na informacjach z FEMA,

Urzędu ds. małych przedsiębiorstw (U.S. Small Business Administration) i analizach Miasta. Miasto będzie jednak aktualizować część dotyczącą niezaspokojonych potrzeb za każdym razem, gdy pojawią się nowe, istotne dane.

Tabela 2: Niezaspokojone potrzeby i proponowany przydział środków

Kategoria	Pozostałe niezaspokojone potrzeby	% niezaspokojonych potrzeb	Przydzielone środki	% środków przydzielonych w programie
Mieszkania	188 600 000	58,9%	123 200 000	65,5%
Infrastruktura	86 151 695	26,9%	30 000 000	16,0%
Rewitalizacja gospodarcza	0	0,0%	450 000	0,2%
Usługi publiczne	6 716 000	2,1%	6 716 000	3,6%
Planowanie	31 500 000	9,8%	20 369 000	10,8%
Koszty administracyjne	7 238 000	2,3%	7 238 000	3,9%
Ogółem	320 205 695	100,0%	187 973 000	100,0%