



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.4.2014 г.
COM(2014) 216 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.: Управление на
риска с цел постигане на устойчивост**

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1– КЪМ РАМКОВА ПРОГРАМА ЗА ДЕЙСТВИЕ ОТ ХЪОГО В ПЕРИОДА СЛЕД 2015 г.

Рамковата програма за действие от Хъого (РПДХ) за „Развитие на капацитета за устойчивост при бедствия на държавите и общностите“ е 10-годишен план, приет от 168 държави — членки на ООН, които поеха доброволен ангажимент да работят по пет приоритета за действие с цел да се подобри защитата от природни бедствия в световен мащаб и да се изгради устойчивост при бедствия. Срокът на действие на приетата през 2005 г. РПДХ изтича през 2015 г. и в момента се провежда широкомащабен процес на консултации¹ относно разработването на рамката за намаляване на риска от бедствия за периода след 2015 г., която ще бъде одобрена на третата Световна конференция за намаляване на риска от бедствия в Сендай (Япония) между 14 и 18 март 2015 г.

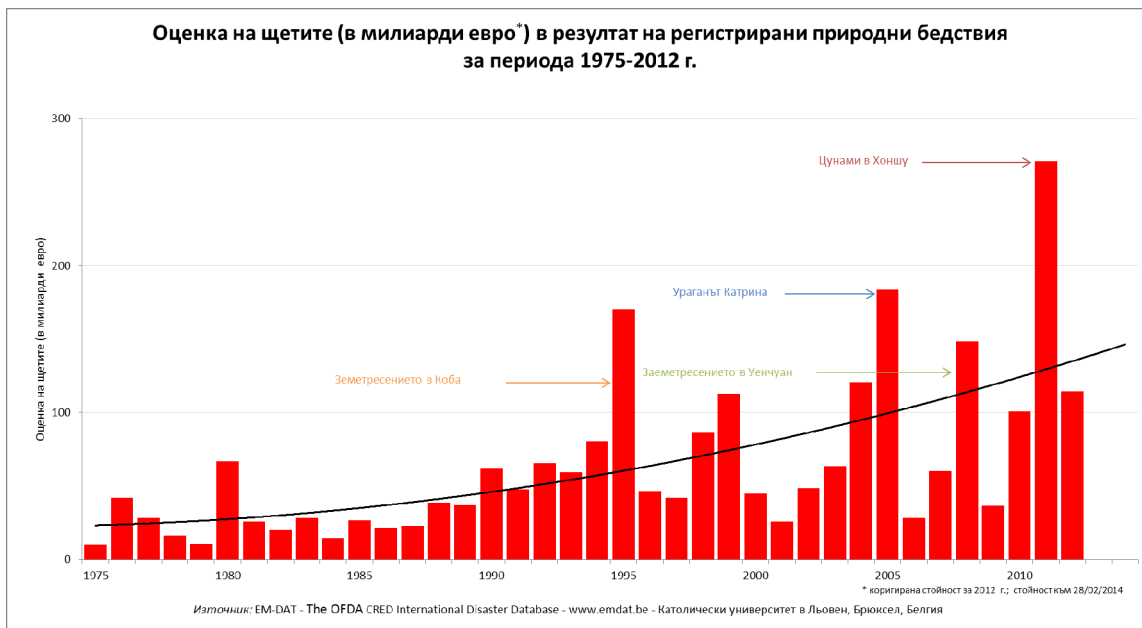
Бедствията и рисковете, свързани с климата, оказват огромно въздействие върху икономиката, както и върху сигурността и благосъстоянието на гражданите. През последните години изменението на климата, бързата и непланирана урбанизация, демографският натиск, строителството и по-засиленото използване на земята в податливите на бедствия зони, загубата на биологично разнообразие и деградацията на екосистемите доведоха до значително нарастване на опасността от бедствия.

В периода между 2002 г. и 2012 г. природните бедствия отнеха живота на средно над 100 000 души годишно. През изминалото десетилетие в световен мащаб се наблюдава тенденция за нарастващи общи преки загуби със средни годишни стойности на икономическите загуби в размер над 100 милиарда евро². Последиците са различни в отделните региони в зависимост от тяхната географска изложеност на риск и равнище на социално-икономическо развитие. Въпреки че обикновено смъртните случаи са по-многобройни в развиващите се страни, а икономическите загуби — по-високи в развитите икономики, всички държави са уязвими при бедствия. Европейският съюз не беше пощаден – през последното десетилетие природните бедствия отнеха живота на 80 000 души и причиниха икономически загуби на стойност над 95 милиарда евро³.

¹ Към Службата на ООН за международната стратегия за намаляване на риска от бедствия (UNISDR) беше отправено искане (Резолюция на ОС на ООН 66/199 от 22 декември 2011 г.) да улесни разработването на *рамка за намаляване на риска от бедствия за периода след 2015 г.*

² Център за изследване на епидемиологията при бедствия (ЦИЕБ).

³ Център за изследване на епидемиологията при бедствия (ЦИЕБ) — данните са за ЕС-28 и обхващат периода 2002-2012 г.



За да се даде отговор на тези обезпокоителни тенденции, от основно значение е наличието на политики за предотвратяване и управление на рисковете с цел да се гарантира устойчиво развитие и икономически растеж както в рамките на Съюза⁴, така и в световен мащаб. Предотвратяването и управлението на рисковете са особено целесъобразни от икономическа гледна точка с оглед на предотвратяване на загубите при норма на възвръщаемост между 4 и 7 пъти за всяко евро⁵. Инвестициите в управлението на риска от бедствия са свързани също така с допълнителни икономически ползи и могат да служат като стимули за създаване на работни места и да спомагат за гарантирането на структурната устойчивост на публичните и частните финанси.

В този контекст една обновена международна рамка за намаляване на риска от бедствия предоставя уникална възможност за надграждане върху успехите на РПДХ с цел по-добро справяне с бъдещите предизвикателства.

Резултатите от инициативи като срещата на високо равнище „Рио+20“⁶, РКООНИК⁷ и широката международна подкрепа за програмата в областта на устойчивостта показват, че намаляването на рисковете и управлението на бедствията следва да се превърне в приоритет за развиващите се страни, нововъзникващите икономики и развитите страни.

Преразглеждането на РПДХ представлява също така възможност ЕС да направи равностойна на разработените политики и постигнатия с помощта на политиките на ЕС напредък в изграждането на капацитет за устойчивост и в управлението на риска от бедствия, както и на подкрепата, предоставена по линия на сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ.

⁴ Както е предвидено в стратегията „Европа 2020“, COM(2010) 2020.

⁵ „Природни бедствия, каква е цената?“ ("Natural disasters, counting the cost"), (Световната банка, 2004 г.).

⁶ Конференция на ООН по въпросите на устойчивото развитие, 2012 г.

⁷ Рамкова конвенция на ООН по изменение на климата.

Целта на настоящото съобщение е да изложи първоначалните виждания на Комисията относно изготвянето на Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г., надграждайки върху постиженията на редица политики на ЕС, включително в областта на гражданската защита, опазването на околната среда, вътрешната сигурност, адаптирането към изменението на климата, здравеопазването, научните изследвания и иновациите, както и програмата в областта на устойчивостта, насърчавана посредством външната дейност на ЕС. В него се прави анализ на постигнатия напредък и се разглеждат пропуските при изпълнението и новите предизвикателства, свързани с нарастващите бъдещи рискове.

2- НАПРЕДЪК И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

След приемането ѝ през 2005 г. РПДХ оказва ценна помощ за подпомагане на усилията за намаляване на риска от бедствия на световно, регионално и национално равнище. Въпреки положителните резултати все още съществуват значителни пропуски при изпълнението, допълнени от нововъзникнали предизвикателства.

Подкрепата за управлението на риска от бедствия получи нов тласък и допринесе за привличането на по-голямо внимание и инвестиции към управлението на риска от бедствия от страна на заинтересованите страни, включително основните донори на помощ за развитие. Самонаблюдението относно напредъка при изпълнението на петте приоритета за действие на РПДХ⁸ показва, обаче, че най-голям напредък е постигнат при приоритет 1 (гарантиране, че ограничаването на рисковете от бедствия е национален и местен приоритет и че за изпълнението му съществува солидна институционална база) и приоритет 5 (подобряване на капацитета за подготовка и реагиране на бедствия), докато по отношение на приоритет 4, който има за цел да се ограничат базисните рискови фактори⁹, се отчита значително по-слаб напредък.

Повечето държави продължават да изпитват затруднения да включват намаляването на риска в планирането на публичните инвестиции, градското развитие, териториалното планиране и управление и в социалната закрила. Все още съществува необходимост политиките и институционалното укрепване да бъдат действително приложени на практика и да доведат до по-голям капацитет за устойчивост на обществата. Текущите инвестиции и политически решения не са достатъчни за ефективно справяне със съществуващите рискове, нито позволяват да се върви в крак с нововъзникващите предизвикателства, включително:

- последиците от изменението на климата и продължаващото влошаване на околната среда ще доведат до по-голяма интензивност и честота на екстремните природни явления, в това число наводнения, суши и циклони;

⁸ Приоритети за действие: (1) гарантиране, че ограничаването на рисковете от бедствия е национален и местен приоритет и че за изпълнението му съществува солидна институционална база; (2) определяне, оценка и наблюдение на рисковете от бедствия и укрепване на механизмите за ранно предупреждение; (3) използване на знанията, иновациите и образованието за изграждане на култура на безопасност и устойчивост на всички равнища; (4) ограничаване на базисните рискови фактори; (5) укрепване на подготвеността за ефективно реагиране на бедствия на всички равнища.

⁹ Изпълнение на Рамковата програма за действие от Хього, обобщаващи доклади за периода 2007—2013 г., Служба на международната стратегия за намаляване на бедствията към ООН (UNISDR), 2013 г.

- изменението на климата също представлява умножаващ заплахите фактор за нестабилност, конфликти и несигурност на държавите, чиито последици са миграция и разселване, слабо управление и геополитическа нестабилност;
- конфликтите и нестабилността също така допълнително допринасят за уязвимостта на бедствия;
- нарастването на населението, предимно в по-бедните страни и домакинства, както и ускорените процеси на урбанизация ще предизвикат по-силен натиск върху природните ресурси и икономическите дейности в податливите на бедствия зони;
- ускорената урбанизация, водеща до концентриране на население и инвестиции в податливи на бедствия и рискове зони, също представлява тенденция, допринасяща за значителното нарастване на уязвимостта (прогнозира се, че до 2050 г. между 60 и 70% от световното население ще живее в градски зони)¹⁰;
- търсенето на храна и енергия нараства и създава натиск по отношение на ресурси като земята и водата. Очаква се до 2030 г. недостигът на вода да се превърне в основен проблем за почти половината от световното население, живеещо в райони със силно ограничени водни ресурси¹¹;
- възникват нови рискове с евентуални силно нежелателни последствия (явления, свързани с метеорологичните условия в космоса, явления, пораждащи множество рискове, като например тройното бедствие от Фукушима през 2011 г., рискове на дигиталната и високотехнологичната ера, включително кибернетични рискове);
- екстензивните рискови явления (маломасштабни, често възникващи и локални по характера си явления, каквито са внезапните наводнения, пожарите и свлачищата) често биват подценявани и недостатъчно документирани, но въпреки това те пречат на местното развитие и на националната конкурентоспособност;
- икономиките се глобализират и структурата им във все по-голяма степен е изградена върху сложни световни вериги на доставка; както беше демонстрирано от наводненията в Тайланд през 2011 г., икономическият шок от бедствията може да се разпростре и към икономики и предприятия на другия край на света;
- икономическият и финансовият спад затрудняват националните бюджети да осигуряват финансиране за управлението на риска от бедствия.

¹⁰ Глобалната обсерватория за здравеопазване, СЗО.

¹¹ Департамент на ООН по икономически и социални въпроси (UNDESA).

3– ПОЛИТИКА НА ЕС ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ И ПРОГРАМА В ОБЛАСТТА НА УСТОЙЧИВОСТТА: ЖИЗНЕНОВАЖЕН ПРИНОС ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РПДХ

Подобряването на устойчивостта на ЕС спрямо кризи, както и капацитета му за предвиждане, подготовка и реагиране на рискове, по-специално трансгранични рискове, е една от целите на стратегията „Европа 2020“¹²: конкурентоспособността и устойчивостта зависят от ефективното управление на риска от бедствия, което спомага за избягване на загубите и укрепва устойчивостта спрямо глобални сътресения и заплахи. Инвестирането в предотвратяване и управление на риска от бедствия представлява мощен стимул за иновации, растеж и създаване на работни места, който води също така до откриване на нови пазари и възможности за бизнес.

Благодарение на политиките на Съюза и финансово подпомагане бяха постигнати значителни резултати. Те представляват важни ангажименти на ЕС за по-съгласувана политика за управление на риска от бедствия, която може да бъде споделена и да залегне в основата на новата международна рамка за управлението на риска от бедствия.

3.1. Постигания на политиките във връзка с управлението на риска от бедствия в ЕС

Новите разпоредби в преразгледаното законодателство на ЕС относно гражданската защита¹³ установяват рамката за изпълнение на многосекторната политика за управление на риска от бедствия, като насърчават възприемането на цялостен подход за всички природни и предизвикани от човека рискове във всички фази на цикъла на управление на бедствията (превенция, подготовка, реагиране).

Въз основа на новото законодателство и предходни съобщения и заключения на Съвета, основните действия за подпомагане на прилагането на рамката на ЕС за управление на риска от бедствия включват:

- **Оценка и анализ на риска:** На базата на наличните национални оценки на риска Комисията изготви първоначален многосекторен преглед на рисковете в ЕС, като отчете, където е възможно и целесъобразно, бъдещото въздействие на изменението на климата и необходимостта от адаптация към това изменение; прилагайки последователен подход, до края на 2015 г. държавите членки трябва да изготвят национални оценки на свързания с различни опасности риск, които да бъдат последвани от оценка на националния капацитет за управление на риска и подобрени планове за управление на риска.
- **Насърчаване на ученето и обмена на опит с цел подобряване на управлението** — популяризиране на и подкрепа за извлечените поуки и партньорските оценки (например партньорските оценки от Обединеното кралство през 2012 г. и Финландия през 2013 г.¹⁴) с цел да се стимулира ученето във всички държави

¹² COM(2010)2020, 3.3.2010 г.

¹³ Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза.

¹⁴ С подкрепата на Европейската комисия и разработени в сътрудничество със Службата за международната стратегия за намаляване на бедствията към ООН и ОИСР.

членки и да се направлява напредъкът към по-нататъшно развитие и прилагане на политиките и практиките за управление на риска.

- Освен това в момента са в процес на разработване **напътствия за предотвратяване на бедствия въз основа на добри практики**, обхващащи взаимно свързани теми (управление, планиране, данни, комуникация и информация по отношение на рискове, научни изследвания и технологии).
- **Наличност на данни, достъпност, споделяне и съпоставимост**, включително постоянна работа с държавите членки и международните партньори (в това число UNISDR и IRDR¹⁵) за установяване на европейски стандарти и протоколи за отчитане на загубите в резултат на бедствия¹⁶.
- **Интегриране на управлението на риска от бедствия**: съображенията за предотвратяване и управление на риска бяха интегрирани в редица ключови политики и финансови инструменти на ЕС за подкрепа на устойчивите инвестиции (т.е. политика на сближаване, транспорт и енергетика, научни изследвания и иновации, защита на критичната инфраструктура, трансгранични заплахи за здравето, оценка на въздействието върху околната среда, зелена инфраструктура, интегрирано управление на крайбрежната зона, селско стопанство, сигурност в областта на продоволствието и прехраната, управление на водите и на риска от наводнение, предотвратяване на големи промишлени аварии).
- **Използване на застраховането като инструмент за управление на бедствията** — Зелената книга относно застраховането срещу природни и причинени от човека бедствия¹⁷ има за цел да ангажира частния сектор и да изследва начините за ефективно използване на застраховането като стимул за осъзнаване на риска, превенция и ограничаване на последиците.
- **Силни взаимодействия с дейностите по адаптиране към изменението на климата**, както е посочено в Стратегията на ЕС относно адаптирането към изменението на климата¹⁸, във взаимосвързани области като споделянето на данни и знания, оценката на рисковете и уязвимостта, устойчивостта на градската среда, разработването на европейски стандарти за устойчива на климатичните изменения инфраструктура, съответствието между националните стратегии за адаптиране и плановете за управление на риска, проследяването на устойчивите на изменението на климата инвестиции¹⁹.
- **Наука и иновации за управление на риска от бедствия**: През 2013 г. Комисията стартира инициатива съвместно с държавите — членки на ЕС, за изрично

¹⁵ Интегрирани проучвания относно риска от бедствия, <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groot, T., K. Poljansek и L. Vernaccini, 2013 г. „Отчитане на загубите в резултат на бедствия: препоръки за европейски подход“ (Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach). Служба за публикации на Европейския съюз, доклади за научни и технически изследвания EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (онлайн), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

¹⁷ COM(2013)213, 16.4.2013 г.

¹⁸ COM(2013)216, 16.4.2013 г.

¹⁹ Оказване на принос за постигане на целта на ЕС за финансиране на 20% от свързаните с климата инвестиции от бюджета на ЕС.

определяне и подобряване на научно обоснованите съвети за намаляване на рисковете и реагиране при неотложни ситуации. Освен това програмата за научни изследвания „Хоризонт 2020“ ще подпомогне разработването на съобразени с предизвикателствата подходи за подобряване на устойчивостта при бедствия (като например мониторинг, превенция, прогнозиране, ранно предупреждение, повишаване на осведомеността, смекчаване на последствията от и приспособяване към изменението на климата, комуникация при кризи, трансфер на технологии, предварителна стандартизация).

- **Работа за отстраняване на трансграничните въздействия** (посредством макрорегионални проекти и стратегии, като например стратегията за Балтийско море, стратегията за река Дунав или регионалните морски стратегии) **и дейности за сътрудничество** със страните кандидатки и потенциални кандидатки, както и други съседни страни.
- **Повишена степен на готовност** за реагиране чрез доброволно обединяване на предварително заделен от държавите членки капацитет за реагиране при бедствия, по-добро планиране на реагирането, мрежа за обучение, засилено сътрудничество между властите в областта на обученията и упражненията²⁰, и укрепени системи за ранно предупреждение²¹. Освен това посредством космическите програми на ЕС като „Галилео“ и „Коперник“ в световен мащаб се предоставят нови оперативни услуги за управление на извънредни ситуации.

3.2. Подкрепа на ЕС за развиващите се страни с акцент върху изграждането на устойчивост в държави, податливи на кризисни ситуации

Въз основа на Съобщението от 2012 г. относно устойчивостта²² и последвалия План за действие²³ ЕС се ангажира да ограничи уязвимостта и да изгради устойчивост спрямо бъдещи сътресения и шокове като предпоставка за намаляване на бедността и за постигане на устойчиво развитие. Подходите за управление на риска ще бъдат неразделна част от всички програми на ЕС за хуманитарна помощ и помощ за развитие във всички сектори и контексти. Тази работа ще надгражда върху стратегията на ЕС за намаляване на риска от бедствия в развиващите се страни²⁴ и плана за изпълнение от 2011 г.²⁵

Подходът на ЕС за устойчивост призовава за многосекторни и многостепенни подходи (на местно, национално, регионално и световно равнище), които отчитат взаимната обвързаност и причинно-следствената динамика на уязвимостта и неустойчивостта, като същевременно оптимизират капацитета на всяко равнище или сектор. Върху водещата роля на местните, националните и регионалните институции се поставя силен акцент.

²⁰ Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза.

²¹ Например EFFIS (Европейската информационна система за горски пожари) или EFAS (Европейска система за осведоменост във връзка с наводненията).

²² COM(2012)586, 3.10.2012 г.

²³ SWD (2013) 227, 19.6.2013 г.

²⁴ COM(2009)84, 23.2.2009 г.

²⁵ SEC(2011) 215, 16.2.2011 г.

Вече се наблюдава значителен напредък. Неотдавна подетите инициативи SHARE²⁶, AGIR²⁷ и GCCA²⁸ вече дават своя принос за изграждане на устойчивостта на най-уязвимите. В същия дух стратегията за действия в рамките на АКТБ²⁹ подкрепя регионалните стратегии и планове за действие за намаляване на риска от бедствия и изменение на климата в Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн.

Програмата за готовност при бедствия на ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“ (DIPECHO), която направи възможно осъществяването на пилотни проекти и възпроизвеждането на общности подходи и доказано добри практики за намаляване на риска (включително насърчаването на по-безопасни училища, болници и градска устойчивост), ще продължи да се разпространява с цел включването ѝ в държавните политики.

По отношение на оценките на кризите и уязвимостта също беше постигнат напредък благодарение на разработването на общи, прозрачни, научнообосновани показатели за хуманитарен риск (InfoRM³⁰), които се базират на свободно достъпни данни и имат за цел хармонизиране на управлението на риска от бедствия между отделните участници, работещи в хуманитарната област (съвместна инициатива на Междуправителствения постоянен комитет на ООН и Европейската комисия, включваща също така и донори, НПО и държави членки).

Тези инициативи ще предоставят информация също така за по-обширната външна политика на ЕС, включително общата външна политика и политика на сигурност (напр. работата за предотвратяване на конфликти и разработването на система за ранно предупреждение за конфликти).

4– ПРИНЦИПИ ЗА НОВАТА РАМКА

В един глобален контекст на нарастващи нужди и нови предизвикателства в рамката, която ще наследи РПДХ, трябва да бъдат определени и да се прилагат подходи и практически средства за по-ефективно намаляване на рисковете от бедствия и за укрепване на устойчивостта. Въз основа на успехите и извлечените поуки по линия на настоящата РПДХ следните основни елементи трябва да бъдат включени в рамката на РПДХ за периода след 2015 г.:

(i) по-голяма отчетност и прозрачност и по-добро управление

Настоящата рамка е доброволна и се основава на самооценки. Макар да се очаква бъдещата рамка да запази своя необвързващ характер, по време на преговорите за нея следва да се разработи набор от стандарти и механизми, за да се осигури възможността отделните участници да бъдат подведени под отговорност за техните действия (или липсата на такива). В нея трябва да се предвиждат стимули за изпълнение на поетите задължения, като същевременно се гарантира ангажираността в процеса на прилагане.

²⁶ Подкрепа за устойчивостта на територията на Африканския рог.

²⁷ Световен алианс за инициативата за устойчивост на района Сахел.

²⁸ Световен алианс за борба с изменението на климата (GCCA) <http://www.gcca.eu>.

²⁹ Европейска общност — Група на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, стратегически документи в рамките на АКТБ и многогодишна индикативна програма.

³⁰ Показател за управление на риска (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

Следва да бъдат установени механизми за периодични партньорски проверки, включително доброволни партньорски проверки (по примера на успешния пилотен проект в Обединеното кралство и Финландия в контекста на сътрудничеството на ЕС за управление на риска от бедствия и в контекста на РПДХ), като полезни инструменти за подобряване на формулирането на политиките, споделянето на опит и постигането на по-голяма отчетност.

За да се постигне по-голяма прозрачност, новата рамка следва да доведе до събирането и споделянето на надеждни и сравними данни за загубите, породени от бедствия, както и данни за опасностите и уязвимостите, в условията на политика на свободен достъп до данни. Тя трябва да доведе и до разработването на общи и оперативно съвместими протоколи за събиране на данни и оценка на риска, както и до създаването на регистри и бази данни за обществените рискове. Усилията за стандартизиране следва също така да обхванат цялостните действия, свързани с управлението на риска. Те следва да бъдат подпомагани от системни действия за повишаване на обществената осведоменост и подобряване на комуникацията при рискове и кризи (образование, участие на медиите, мрежи).

Новата рамка следва да допринесе в още по-голяма степен за подобряване методиката на управлението на бедствия на всички равнища и във всички сектори, чрез изграждане на механизми за ефективно сътрудничество и създаване на устойчиви партньорства между различните публични власти и съответните заинтересовани страни (гражданското общество, академичната общност и научноизследователските институции, частният сектор). Участието на съответните действащи лица и общности в процесите на вземане на решения следва да се гарантира с помощта на приобщаващи механизми на участие и насърчаване на подход, основан на правата³¹. Силни местни структури и повишаването на капацитета на местните власти са от основно значение за подобряване на планирането и устойчивостта на градовете и за гарантиране на политическия ангажимент на местно равнище и ефективното прилагане на съществуващите правни и политически рамки.

Регионалните междуправителствени организации следва да играят важна роля в процеса на прилагане на новата рамка, както и в регионалните платформи за намаляване на риска от бедствия, предвид това, че в няколко региона, включително в рамките на ЕС, се разработват регионални стратегии за управление на риска. Следва също така да се насърчава разработването на по-ефективни регионални механизми и програми за сътрудничество и изграждане на капацитет, по-специално по отношение на общите и трансграничните рискове. Следва да се насърчи извършването на регионални оценки на риска и по-ефективното планиране.

(ii) рамка за постигане на резултати — ролята на целите и показателите за измерване на напредъка и насърчаване на изпълнението

Съществуващите съгласно настоящата РПДХ приоритети и показатели³² отчитат степента, до която страните са осъществили политиките и изградили институциите, необходими за намаляване на риска от бедствия. Въпреки това самонаблюдението по отношение на напредъка при изпълнението на петте приоритета на РПДХ все още не е довело до полагането на последователни усилия от страните за мониторинг на риска от

³¹ Например правото на защита, информация или на изказване на мнение.

³² 22 основни показателя по 5 приоритета за действие.

бедствия и устойчивостта. Освен това нямаше установени връзки между мониторинга на напредъка съгласно РПДХ и механизмите за мониторинг на напредъка съгласно ЦХР³³ и Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата. Тези пропуски следва да бъдат запълнени от нова опростена система за мониторинг, която да се превърне в по-ефективен инструмент за измерване на постигнатия напредък, насърчаване на прилагането на различни равнища и споделяне на успехите.

Целите, насочени към конкретни действия, би трябвало да бъдат допълнително развити, което би позволило да се измерва по-ефективно прилагането на новата рамка и би насърчило на по-голяма отчетност. Те следва да са насочени към основните компоненти на устойчивостта при бедствия и да насърчават страните да разработват и ефективно да прилагат необходимите политики и инструменти за предотвратяване на създаването и натрупването на риск, за да се намали рискът от бедствия и да се повиши устойчивостта.

Целите трябва да бъдат политически приемливи, оперативно осъществими и измерими, достижими, ориентирани към резултати и с ясно установени срокове. Възможните области биха могли да включват ангажименти с определен краен срок на изпълнение, за разработване и прилагане на интегрирана оценка на риска и оценка на възможностите за управление на риска (както вече е предвидено в законодателството на ЕС в областта на гражданската защита) или други, ориентирани към постигането на резултати действия (гарантиране, че всички граждани, включително уязвимите лица, имат достъп до ранно предупреждение и информация за риска; че новоизградената инфраструктура, в това число болници, здравни заведения и училища, може да устои на бедствия; че процентът на хората и инфраструктурите, изложени на риск, намалява).

Определянето на универсални цели би могло да улесни един по-интегриран подход за сравняване в световен план на резултатите от прилагането и обмена на добри практики между развитите и развиващите се страни.

Въпреки това, поради много различните профили на риска на отделните държави и региони, определянето на по-конкретни цели и показатели по всяка вероятност е по-целесъобразно на национално и регионално равнище. Въз основа на регионалните стратегии, разработени от няколко региона, следва да се подкрепи възприемането на регионален подход спрямо целите, който отчита специфичните характеристики във връзка с риска и напредъка, постигнат при изпълнението на РПДХ, както и съществуващите механизми за регионално сътрудничество за управлението на риска.

Освен това показателите, които измерват промените във въздействието на бедствията в течение на времето, биха могли да допринесат за проследяване на напредъка в посока на изграждане на устойчивост към бедствия. Това може да се измери, например, с помощта на показатели като честота на бедствията, преки икономически загуби като процент от БВП за всяка страна, брой на жертвите и пострадалите лица, процент на застрахователните загуби в сравнение с общите загуби, процент от частните и обществените бюджети, заделен за намаляване на риска от бедствия и готовността (напр. измервани чрез надеждна система за проследяване на управлението на риска от бедствия³⁴).

³³ Цели на хилядолетието за развитие.

³⁴ В допълнение към съществуващите показатели, включително показателите от Рио <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

Целите и техните показатели трябва да намерят израз в осезаемо намаляване на загубите и рисковете там, където това има най-голямо значение.

iii) засилване на приноса към устойчивия и интелигентен растеж

Новата рамка следва да насърчава включване на защитата срещу бедствия в икономическите и финансовите решения както в публичния, така и в частния сектор. Следва да се обърне специално внимание на анализа на разходите и ползите от мерките за предотвратяване на бедствията също и с цел да се подпомогне разпределянето на ресурсите. Всички основни инфраструктури и проекти следва да бъдат чувствителни към риска и устойчиви на изменението на климата и на бедствията.

От важно значение е новата РПДХ да бъде разработена и прилагана в тясно сътрудничество с частния сектор, международни финансови институции като ЕИБ³⁵ и ЕБВР³⁶, както и ключови инвеститори. Следва да бъдат насърчени нови инициативи за ангажиране на всички отрасли, включително разработването на партньорства с представители на публичния, частния сектор и други заинтересовани страни. Застрахователната/презастрахователната верига на стойността, включително застрахователните и презастрахователните посредници, застрахователните и презастрахователните предприятия, а също и пазарните инструменти, следва да играят основна роля за подпомагане на страните и регионите, особено уязвими на бедствия, да създадат ефективни финансови механизми за действие при извънредни ситуации и да избягват предприемането на рискови действия.

Следва допълнително да бъде насърчено разработването на иновационни технологии и инструменти за подпомагане на управлението на риска (ИКТ, системи за ранно предупреждение, устойчива инфраструктура и сгради, зелена инфраструктура, теоретични модели на климатичните рискове и на интегрираното управление на рисковете от бедствия, екосистемни подходи, комуникация, управление на знанието). Това ще доведе и до повече възможности за бизнес и ще допринесе за зеления растеж.

Новата рамка следва да укрепи взаимодействието между науката и политиките, извличайки полза от знанията, иновациите и технологиите. Необходимо е по-ефективно използване на науката и изследванията както в естествените, така и в социалните науки, за да бъдат политиките и оперативните дейности систематично захранвани с информация. Това следва да включва прилагането на прогнозен, цялостен, отчитащ множество опасности подход (в чийто обхват влизат природните и причинените от човека бедствия, както и индустриалните и химичните инциденти) и провеждането на изследвания, ориентирани към намирането на решения, с цел да се посрещнат по-добре бъдещите рискове и предизвикателства пред обществото. Тясното международно сътрудничество в тази област е от жизненоважно значение.

Съвместният подход, включващ адаптиране към изменението на климата, и засиленият акцент върху намаляване на базисните рискови фактори в управлението на екосистемите, върху ефективността на ресурсите, земеползването и градоустройството, както и върху екологичния мониторинг и оценките на въздействието, са основни предпоставки за гарантиране на устойчив растеж в дългосрочен план.

³⁵ Европейска инвестиционна банка.

³⁶ Европейска банка за възстановяване и развитие.

(iv) разглеждане на уязвимите места и нуждите в една цялостна рамка

Новата РПДХ трябва да бъде по-приобщаваща и чувствителна към аспектите на пола. Необходимо е по-добро насочване на действията към особено уязвимите лица (деца, възрастни хора, хора с увреждания, бездомни и бедни хора, хора, чиято прехрана не е гарантирана) и гражданското общество, както и оправомощаването им. Това следва да включва ефективно използване на предпазни механизми за социална сигурност и системи за социална закрила, чувствителни към риска от бедствия. Ролята на жените за изграждане на устойчивостта в домакинствата и общностите следва да бъде насърчена.

Следва да се обърне специално внимание на изграждането на устойчивост във всички градски и уязвими селски райони, както и в крайбрежните зони, включително посредством интегрирано планиране. Във връзка с това от основно значение са комплексните оценки на риска, механизмите за тясно сътрудничество между местните и националните администрации, с активно ангажиране на гражданското общество и с провеждането на инициативи за повишаване на осведомеността (като побратимяването на градове).

В световен план рискът от бедствия е силно концентриран в по-бедните страни, страдащи от по-слабо управление. В много случаи тази уязвимост е съчетана с политическа нестабилност и конфликти. Освен това един подход за устойчивост, който работи добре в стабилни държави с добро управление, няма да бъде пряко приложим в държави, които са в положение на конфликт.

Ето защо в новата рамка следва да се вземат предвид нестабилността и конфликтите в държавите, когато се разглеждат най-подходящите начини за намаляване на риска от бедствия. В една цялостна международна рамка успоредно с рисковете от природни бедствия би трябвало да бъдат разглеждани и други източници на насилие и нестабилност, както и на технологични рискове, сред които ежедневните дребномащабни бедствия на местно равнище, както и глобалните шокове и сътресения, като например несигурността на продоволствието и прехраната, и епидемиите.

(v) осигуряване на съгласуваност с международната програма

От основно значение е управлението на риска от бедствия и политиките на адаптиране към изменението на климата да бъдат интегрирани в международната програма за устойчиво развитие. Устойчивостта при бедствия и свързаните с нея и посочени по-горе рискови фактори вече започват да се открояват като важни въпроси в контекста на международната подготовка на рамка за развитие за периода след 2015 г., посочваща пътищата за изкореняване на бедността и постигане на устойчиво развитие.

Освен това начинът, по който е изготвено споразумението от 2015 г. относно изменението на климата, предоставя още една възможност за увеличаване на усилията за адаптиране и интегриране на управлението на риска от бедствия. Това следва да се основава на и да се координира с тематично свързаните процеси, обхванати от Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, възможностите за адаптиране съгласно Зеления фонд за климата и Варшавския международен механизъм относно загубите и щетите. Инициативи като съвместните национални планове за действие в Тихоокеанския регион съчетават усилията за адаптиране към изменението на климата и управлението на риска от бедствия и следва да бъдат насърчавани в другите региони.

Успоредно с това се провеждат и други международни прояви на високо равнище, по-специално във връзка с прехраната³⁷, биологичното разнообразие³⁸ и културата³⁹. Третата конференция на ООН на малките островни развиващи се страни и срещата на върха на ръководителите на Общо събрание на ООН относно изменението на климата ще се проведат тази година.

Политиките, целите и задачите, както и тяхното наблюдение, — предмет на обсъждане на всеки един от тези форуми и на рамката от Хього за периода след 2015 г. — следва да се подпомагат и укрепват взаимно.

В новата рамка следва също така да се изясни връзката между Службата на ООН за международната стратегия за намаляване на бедствията (UNISDR) и Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, както и други органи на ООН, отговорни за формулирането на световните и националните ответни действия спрямо заплахата от бедствия и последиците от изменението на климата.

Накрая, последователното признаване на международно равнище, че превенцията е правно задължение (*задължение за предотвратяване*) чрез развитието на международни закони от Комисията по международно право във връзка с „Предпазването на хората в случай на бедствия“, също е особено целесъобразно и би трябвало да се използва като средство за подобряване на изпълнението на РПДХ в периода след 2015 г.

6– СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Обновяването на Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г. представлява съществена възможност за постигане на напредък по отношение на управлението на риска от бедствия в целия свят.

Идеите, изложени в настоящото съобщение, следва да служат като база за продължаване на диалога с държавите — членки на ЕС, Европейския парламент, Комитета на регионите, Европейския икономически и социален комитет и други заинтересовани страни (гражданското общество, академичните среди, частния сектор), както и с международните партньори и системата на ООН относно това как да продължи да се оформя програмата в рамките на подготвителния процес за срещата на високо равнище в Сендай.

³⁷ Международната конференция на ООН за прехраната (ICN2).

³⁸ Дванадесета конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие (КБР) на ООН през октомври 2014 г. в Корея и първо заседание на страните по Протокола от Нагоя.

³⁹ Специална сесия на Общото събрание на ООН през септември 2014 г. относно коренното население, както и провеждане на планирана среща на високо равнище на Общото събрание на ООН относно културата и устойчивото развитие.