



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.4.2014.
COM(2014) 216 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Akcijski okvir iz Hyoga nakon 2015.: upravljanje rizicima kako bi se postigla otpornost

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1. USUSRET AKCIJSKOM OKVIRU IZ HYOGA NAKON 2015.

Akcijski okvir iz Hyoga (HFA) „Izgradnja otpornosti naroda i zajednica na katastrofe” desetogodišnji je plan koji je donijelo 168 država članica UN-a koje su se dobrovoljno obvezale raditi na pet akcijskih prioriteta u cilju da svijet učine sigurnijim od prirodnih opasnosti i izgrade otpornost na katastrofe. HFA, koji je donesen 2005., istječe 2015. i u tijeku je proces opsežnog savjetovanja¹ o oblikovanju okvira za smanjenje rizika od katastrofa nakon 2015. koji će biti potvrđen na 3. Svjetskoj konferenciji o smanjenju rizika od katastrofa u Sendaiju (Japan) od 14. do 18. ožujka 2015.

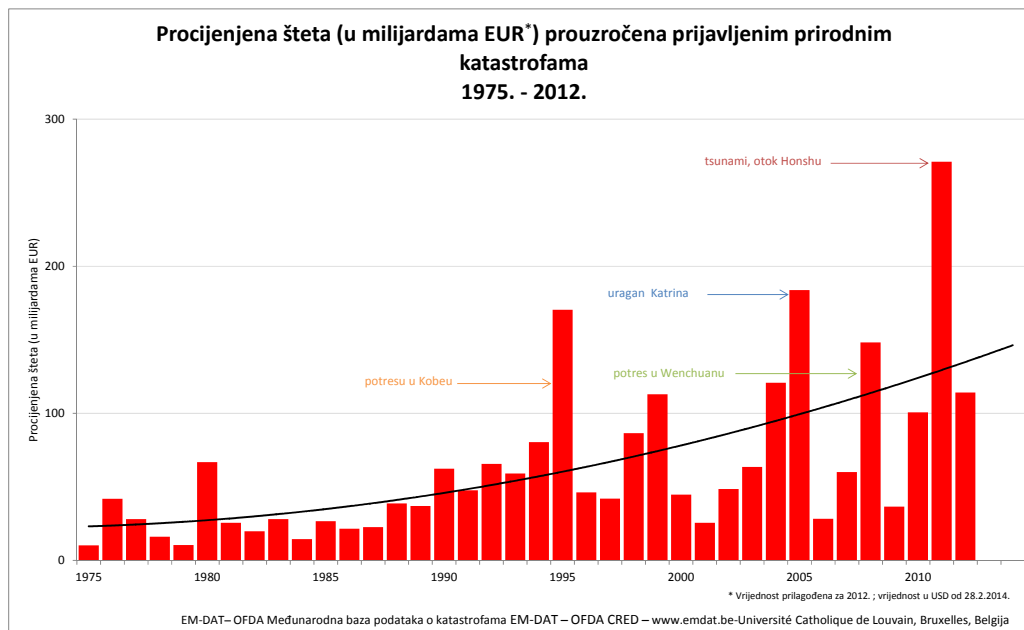
Rizici od katastrofa i klimatski rizici snažno utječu na gospodarstvo te na sigurnost i blagostanje građana. Posljednjih je godina izloženost katastrofama znatno pojačana zbog klimatskih promjena, brze i neplanske urbanizacije, demografskog pritiska, izgradnje i intenzivnijeg iskorištavanja zemljišta u područjima podložnima opasnostima, gubitka bioraznolikosti i degradacije ekosustava.

Od 2002. do 2012. zbog prirodnih je katastrofa prosječno godišnje život izgubilo više od 100 000 osoba. U proteklom je desetljeću zabilježen rastući trend izravnih ukupnih gubitaka u svijetu s prosječnim godišnjim gospodarskim gubitkom od preko 100 milijardi EUR². Utjecaji se razlikuju od regije do regije ovisno o geografskoj izloženosti riziku te stupnju društveno-gospodarskog razvoja. Broj smrtno stradalih obično je veći u zemljama u razvoju, a gospodarski su gubici veći u razvijenim gospodarstvima, no sve su zemlje osjetljive na katastrofe. Nije pošteđena ni Europska unija, gdje su prirodne katastrofe u proteklom desetljeću odnijele 80 000 života i prouzročile 95 milijardi EUR gospodarskih gubitaka³.

¹ Od Ureda Ujedinjenih naroda za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR) zatraženo je (Rezolucija Glavne skupštine UN-a 66/199 od 22. prosinca 2011.) da omogući razvoj *okvira za smanjenje rizika od katastrofa za razdoblje nakon 2015.*

² Centar za istraživanje epidemiologije katastrofa (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED)

³ Centar za istraživanje epidemiologije katastrofa (CRED) – podacima je obuhvaćeno 28 država članica EU-a i razdoblje od 2002. do 2012.



Kako bi se ublažili ti zabrinjavajući trendovi, politike sprječavanja rizika i upravljanja rizicima ključne su za osiguranje održivog razvoja i gospodarskog rasta, kako u Uniji⁴, tako i diljem svijeta. Sprječavanje i upravljanje rizikom itekako imaju smisla s gospodarskog stajališta jer se njima izbjegavaju gubitci, a stopa prinosa za svaki uloženi euro iznosi od 4 do 7 puta⁵. Ulaganja u upravljanje rizicima od katastrofa nose i širu gospodarsku korist i mogu biti sredstvo za poticanje otvaranja novih radnih mjesta te pomoć u osiguravanju strukturne održivosti javnih i privatnih financija.

U tim se okolnostima obnovljenim međunarodnim okvirom za smanjenje rizika od katastrofa nudi jedinstvena prilika da se na temelju uspjeha HFA-a bolje rješavaju budući izazovi.

Ishodi inicijativa kao što su Sastanak na vrhu Rio +20⁶, UNFCCC⁷ i opsežna međunarodna potpora programu za ostvarivanje otpornosti pokazatelji su da bi smanjenje rizika i upravljanje katastrofama trebalo postati prioritet zemljama u razvoju, gospodarstvima u nastajanju i razvijenim zemljama.

Preispitivanje HFA-a prilika je za EU da preispita i politike koje su razvijene i napredak koji je ostvaren u izgradnji otpornosti i upravljanju rizicima EU-ovim politikama i potporom pruženom razvojnom suradnjom i humanitarnom pomoći.

Svrha je ove Komunikacije utvrditi početna stajališta Komisije o oblikovanju Akcijskog okvira iz Hyoga nakon 2015. nastavljajući se na postignuća niza EU-ovih politika, uključujući civilnu zaštitu, zaštitu okoliša, unutarnju sigurnost, prilagodbu klimatskim promjenama,

⁴ Kako je predviđeno Strategijom Europa 2020. COM(2010) 2020

⁵ „Natural disasters, counting the cost” (Svjetska banka, 2004.)

⁶ Konferencija Ujedinjenih naroda o održivom razvoju iz 2012.

⁷ Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o promjeni klime

zdravlje, istraživanja i inovacije te program za ostvarenje otpornosti koji se promiče vanjskim djelovanjem EU-a. U njoj se analizira ostvareni napredak i nastoji riješiti pitanje provedbenih praznina i novih izazova zbog sve većih rizika u budućnosti.

2. NAPREDAK I IZAZOVI

HFA je od donošenja 2005. bio sredstvo za podupiranje globalnih, regionalnih i nacionalnih napora da se smanji opasnost od katastrofa. Unatoč pozitivnim događajima, ostaju značajne provedbene praznine, a pojavljuju se i dodatni izazovi.

Potporna upravljanju rizicima od katastrofa dobila je zamah i doprinijela tomu da ključni dionici, uključujući i glavne donatore razvojne pomoći, posvete veću pažnju i veća ulaganja u upravljanje rizicima od katastrofa. Međutim, samopraćenje napretka provedbe HFA-ovih pet akcijskih prioriteta⁸ pokazuje da je glavna napretka ostvarena na prioritetima 1. (osigurati da smanjenje rizika od katastrofe bude prioritet na nacionalnoj i lokalnoj razini s čvrstim institucionalnim temeljem za provedbu) i 5. (povećati kapaciteta za pripremu i odgovaranje na katastrofe), a da je napredak na prioritetu 4., čiji je cilj smanjiti temeljne čimbenike rizika,⁹ dosljedno slabiji.

Većina zemalja i dalje ima poteškoća u uključivanju smanjenja rizika u planiranje javnih ulaganja, urbani razvoj, prostorno planiranje i upravljanje te socijalnu zaštitu. Još uvijek postoji potreba da se politike i institucionalno jačanje prevedu u stvarnu provedbu i otpornija društva. Trenutačna ulaganja i odgovori politike nisu dovoljni za učinkovito rješavanje postojećih rizika, a kamoli za održavanje koraka s novonastalim izazovima, uključujući sljedeće:

- Učinci promjene klime i stalna degradacija okoliša dovest će do još intenzivnijih i učestalijih prirodnih pojava, uključujući poplave, suše i ciklone,
- Klimatskim promjenama višestruko se povećava i prijetnja nestabilnosti, sukobu i krhkosti država, što vodi do migracija i raseljavanja, slabog upravljanja i geopolitičke nestabilnosti,
- Sukobi i krhkost dodatno utječu i na osjetljivost na katastrofe,
- Porast stanovništva, u prvom redu u siromašnijim zemljama i kućanstvima, te brza urbanizacija pojačat će pritisak na prirodne resurse i gospodarske aktivnosti u područjima podložnima opasnostima,
- Brza urbanizacija vodi prema koncentriranju stanovništva u područjima podložnima opasnostima i rizicima te prema ulaganjima u ta područja, a to je trend koji značajno

⁸ Akcijski prioriteti: 1.: osigurati da smanjenje rizika od katastrofe bude prioritet na nacionalnoj i lokalnoj razini s čvrstim institucionalnim temeljem za provedbu; 2. utvrditi, procijeniti i pratiti rizike od katastrofa i poboljšati sustav ranog upozoravanja; 3. iskoristiti znanje, inovacije i obrazovanje za izgradnju kulture sigurnosti i otpornosti na svim razinama; 4. smanjiti temeljne čimbenike rizika; 5. ojačati pripremljenost na svim razinama za učinkovit odgovor na katastrofe.

⁹ Provedba Akcijskog okvira iz Hyoga, Sažetci izvješća 2007. – 2013., UNISDR, 2013.

povećava osjetljivost (procjenjuje se da će do 2050. od 60 % do 70 % svjetskog stanovništva živjeti u urbanim područjima)¹⁰,

- Potražnja za energijom i hranom raste i stvara pritisak na resurse kao što su zemljište i voda. Procjenjuje se da će nedostatak vode do 2030. postati velik problem jer gotovo polovina svjetskog stanovništva živi u područjima gdje vlada nestašica vode¹¹,
- Pojavljuju se novi rizici čije bi posljedice mogle biti vrlo problematične (svemirske meteorološke pojave, višestruko rizični događaji kakva je bila trostruka katastrofa u Fukushimi 2011., rizici digitalnog i visokotehnološkog doba, uključujući kibernetičke rizike),
- Opsežne rizične pojave (opsegom manje, vrlo učestale i lokalizirane pojave kao što su bujice, požari i odroni tla) često se podcjenjuju i o njima se nedovoljno izvješćuje, no one ipak potkopavaju lokalni razvoj te nacionalnu konkurentnost,
- Gospodarstva se globaliziraju i sve više strukturiraju oko složenih svjetskih lanaca opskrbe; kako se pokazalo poplavama u Tajlandu 2011., gospodarski šok izazvan katastrofom može se proširiti na gospodarstva i poslovanje na drugom kraju svijeta,
- Gospodarska i financijska recesija stvara pritisak da se u nacionalnim proračunima osiguraju sredstva za financiranje upravljanja rizicima od katastrofa.

3. EU-ova POLITIKA UPRAVLJANJA RIZIKOM OD KATASTROFA I PROGRAM OSTVARENJA OTPORNOSTI: KLJUČAN DOPRINOS PROVEDBI HFA-a

Jačanje otpornosti EU-a na krize te njegove sposobnosti da rizike predvidi, za njih se pripremi i na njih odgovori, posebno prekogranične rizike, među ciljevima je strategije Europa 2020.¹²: konkurentnost i održivost ovise o učinkovitom upravljanju rizicima od katastrofa, čime se pomaže izbjegavanju gubitaka i jačanju otpornosti na rastuće šokove i prijetnje u svijetu. Ulaganje u sprječavanje rizika od katastrofa i upravljanje tim rizicima snažan je pokretač inovacija, rasta i otvaranja radnih mjesta, a njime se otvaraju i nova tržišta i poslovne prilike.

Značajna su postignuća ostvorena s pomoću politika i financijske potpore Unije. To su značajni EU-ovi rezultati prema ostvarivanju koherentne politike upravljanja rizicima od katastrofa koja se može podijeliti s drugima i potpora je novom međunarodnom okviru za upravljanje rizicima od katastrofa.

3.1. Ostvarenja politika u području upravljanja rizicima od katastrofa u EU-u.

Novim odredbama revidiranog zakonodavstva EU-a o civilnoj zaštiti¹³ utvrđen je okvir za provedbu međusektorske politike upravljanja rizicima od katastrofa, promicanje cjelovitog

¹⁰ Global Health Observatory, WHO

¹¹ Odjel Ujedinjenih naroda za gospodarsku i socijalnu politiku (UNDESA)

¹² COM(2010) 2020, 3.3.2010.

¹³ Odluka br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu.

pristupa svim prirodnim rizicima i rizicima koje je prouzročio čovjek u svim fazama ciklusa upravljanja rizicima (sprječavanje, pripravnost, odgovor).

Nadovezujući se na novo zakonodavstvo i prethodne komunikacije i zaključke Vijeća, ključne radnje za potporu provedbe EU-ova okvira za upravljanje rizicima od katastrofa uključuju:

- **procjenu i analizu rizika:** na temelju dostupnih nacionalnih procjena rizika Komisija je pripremila prvi međusektorski pregled rizika u EU-u uzimajući u obzir, kad je to bilo moguće i važno, budući utjecaj klimatskih promjena i potrebu za prilagodbom klimatskim promjenama; države članice trebaju u skladu s tim do kraja 2015. izraditi nacionalne procjene rizika od višestrukih opasnosti nakon čega trebaju uslijediti procjena nacionalnih kapaciteta za upravljanje rizicima i planovi za poboljšano upravljanje rizicima,
- poticanje učenja i razmjene iskustava radi poboljšanja upravljanja – promicanje i podupiranje naučenoga i stručnih pregleda (kao su stručni pregledi Ujedinjene Kraljevine 2012. i Finske 2013.¹⁴) kako bi se diljem država članica potaknulo učenje i pokrenuo napredak u daljnjem razvoju i provedbi politika i praksa upravljanja rizicima,
- **daljnje smjernice za sprječavanje katastrofa utemeljene na dobroj praksi** o međusektorskim temama (upravljanje, planiranje, podatci, obavješćivanje i informiranje o rizicima, istraživanje i tehnologija) trenutačno su u pripremi,
- **raspoloživost, dostupnost, razmjenu i usporedivost podataka**, uključujući postojeći rad s državama članicama i međunarodnim partnerima (uključujući UNISDR i IRDR¹⁵) prema uspostavljanju europskih normi i protokola za evidentiranje gubitaka u katastrofama¹⁶,
- **uključivanje upravljanja rizicima od katastrofa u glavne tokove:** razmatranja o sprječavanju rizika i upravljanju rizicima uključena su u niz ključnih politika i financijskih instrumenata EU-a kako bi se poduprla ulaganja u ostvarenje otpornosti (odnosno u kohezijsku politiku, promet i energiju, istraživanja i inovacije, zaštitu kritične infrastrukture, prekogranične prijetnje zdravlju, procjene utjecaja na okoliš, zelenu infrastrukturu, integrirano upravljanje obalnim područjem, poljoprivredu, sigurnost hrane i prehrane, vodu, upravljanje rizikom od poplava, sprječavanje velikih industrijskih nesreća),
- **osiguranje koje se upotrebljava kao sredstvo za upravljanje katastrofama** – Zelenom knjigom o osiguranju od prirodnih katastrofa i katastrofa koje je prouzročio čovjek¹⁷ nastoji se uključiti privatni sektor i istražiti načine na koje se osiguranje može učinkovito iskoristiti kao poticaj za osvješćivanje o rizicima, njihovo sprječavanje i ublažavanje,

¹⁴ Poduprla ih je i razvila Europska komisija u suradnji s UNISDR-om i OECD-om.

¹⁵ *Integrated Research on Disaster Risk*, <http://www.irdrinternational.org>

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek i L. Vernaccini, 2013. *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Ured za publikacije Europske unije, *Scientific and Technical Research Reports* EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>

¹⁷ COM(2013)213, 16.4.2013.

- **snažne sinergije s prilagodbom klimatskim promjenama**, kako je navedeno u Strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama¹⁸, u međusektorskim područjima kao što su razmjena podataka i znanja, procjena rizika i osjetljivosti, otpornost urbanih područja, razvoj europskih normi za infrastrukturu otpornu na klimatske promjene, usklađenost nacionalnih strategija za prilagodbu s planovima za upravljanje rizicima, praćenje ulaganja u ostvarenje otpornosti¹⁹,
- **znanost i inovaciju za potrebe upravljanja rizicima od katastrofe**: Komisija je 2013. s državama članicama pokrenula inicijativu za precizno određivanje i poboljšanje pristupa znanstveno utemeljenim savjetima za smanjenje rizika i odgovor u hitnim situacijama. Nadalje, istraživačkim programom Obzor 2020. poduprijet će se pristupi poboljšanju otpornosti na katastrofe koji su okrenuti izazovima (kao što su praćenje, sprječavanje, predviđanje, rano upozoravanje, podizanje svijesti i prilagodba klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje, obavješćivanje o krizama, prijenos tehnologija, predstandardizacija),
- **rješavanje pitanja prekograničnih utjecaja** (makroregionalnim projektima i strategijama kao što su strategija za Baltičku regiju, Dunavska strategija ili regionalne pomorske strategije) i **aktivnosti suradnje** sa zemljama kandidatkinjama, potencijalnim kandidatkinjama i ostalim susjednim zemljama,
- **pojačanu spremnost** na odgovor razvojem prethodno dodijeljenih dobrovoljno udruženih kapaciteta za odgovor, boljim planiranjem odgovora, mrežom za osposobljavanje i pojačanom suradnjom među tijelima u području osposobljavanja i vježbi²⁰, pojačanim sustavima ranog upozoravanja²¹. Nove operativne usluge upravljanja hitnim situacijama pružaju se diljem svijeta zahvaljujući svemirskim programima EU-a kao što su Galileo i Copernicus.

3.2. EU-ova potpora zemljama u razvoju s naglaskom na izgradnju otpornosti u zemljama podložnim krizama

Na osnovi Komunikacije o otpornosti²² iz 2012. i naknadnog Akcijskog plana²³, EU se obvezao smanjiti osjetljivost i izgraditi otpornost na buduće stresove i šokove kao preduvjete za smanjenje siromaštva i održiv razvoj. Pristupi upravljanju rizicima bit će sastavni dio u izradi svih EU-ovih programa za humanitarnu i razvojnu pomoć u svim sektorima i kontekstima. Taj će se rad nastavljati na Strategiju EU-a za smanjenje rizika od katastrofa u zemljama u razvoju iz 2009.²⁴ i Provedbeni plan iz 2011.²⁵

¹⁸ COM(2013)216, 16.4.2013.

¹⁹ Doprinosi ostvarenju cilja EU-a od 20 % ulaganja iz proračuna EU-a povezanih s klimatskim promjenama.

²⁰ Odluka br. 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu

²¹ Kao što su EFFIS (Europski informacijski sustav za šumske požare) ili EFAS (Europski sustav za upozorenja o poplavama)

²² COM(2012)586, 3.10.2012.

²³ SWD (2013) 227., 19.6.2013.

²⁴ COM(2009)84. 23.2.2009.

EU-ovim pristupom otpornosti poziva se na međusektorske pristupe na više razina (lokalne, nacionalne, regionalne i globalne) koji se bave povezanom i uzročnom dinamikom osjetljivosti i krhkosti, optimizirajući istovremeno kapacitete u svakom sloju ili sektoru. Snažno se naglašava vodeća uloga lokalnih, nacionalnih i regionalnih institucija.

Već je ostvaren znatan napredak. Nedavno pokrenute inicijative SHARE²⁶, AGIR²⁷ i GCCA²⁸ već pridonose izgradnji otpornosti najosjetljivijih. Na jednak se način internom strategijom AKP-a²⁹ podupiru regionalne strategije za smanjenje rizika od katastrofa i klimatske promjene te akcijski planovi u Africi, na Karipskom otočju i Pacifiku.”

Program ECHO za pripravnost u slučaju katastrofe (DIPECHO) kojim je omogućeno isprobavanje i umnožavanje pristupa temeljenih na zajednici te dokazana dobra praksa za smanjenje rizika (uključujući promicanje sigurnijih škola, bolnica i otpornosti urbanih područja) nastavit će se širiti kako bi se pridonijelo vladinim politikama.

Ostvaren je napredak i u procjeni kriza i osjetljivosti razvojem zajedničkog, transparentnog i znanstveno utemeljenog indeksa humanitarnog rizika (InfoRM³⁰) koji se temelji na otvorenim podacima i čiji je cilj usklađivanje upravljanja rizicima od katastrofa među svim humanitarnim dionicima (zajednička inicijativa Međuagencijskog stalnog odbora UN-a i Europske komisije te donatora, NVO-ova i država članica).

Tim bi se inicijativama informiralo o široj vanjskoj politici EU-a, uključujući Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (npr. rad na sprječavanju sukoba i razvijanju sustava ranog upozoravanja).

4. NAČELA ZA NOVI OKVIR

U globalnom kontekstu rastućih potreba i novih izazova, okvirom sljednikom HFA-a potrebno je utvrditi i provesti pristupe i praktična sredstva za smanjenje rizika od katastrofa i učinkovitije ojačati otpornost. Za nastavak uspjeha i znanja stečenih u okviru HFA-a, sljedeće najvažnije elemente potrebno je uključiti u okvir HFA-a nakon 2015.:

i. Poboljšanje odgovornosti, transparentnosti i upravljanja

Postojeći je okvir dobrovoljan i temelji se na samoprocjenama. Iako se očekuje da će okvir ostati neobvezujući, pregovorima o budućem okviru trebalo bi razviti niz normi i mehanizama kojima bi se osiguralo da se različite dionike može smatrati odgovornima za njihove postupke (ili za izostanak postupaka). Potrebno je predvidjeti poticaje za ispunjavanje obveza osiguravajući istovremeno kontrolu nad postupkom provedbe.

²⁵ SEC(2011) 215, 16.2.2011.

²⁶ Potpora otpornosti Roga Afrike

²⁷ *Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel*

²⁸ Savez za globalne klimatske promjene (GCCA) <http://www.gcca.eu>

²⁹ Europska zajednica – Dokumenti skupine AKP zemalja o strategiji unutar AKP-a i Višegodišnji okvirni program

³⁰ Indeks za upravljanje rizicima (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>

Potrebno je uspostaviti mehanizme za povremene stručne preglede, uključujući dobrovoljne stručne preglede (kakve su uspješno probno obavile Ujedinjena Kraljevina i Finska u okviru suradnje EU-a u području upravljanja rizicima od katastrofa i HFA-a), kao korisne instrumente za unaprjeđenje izrade politika, razmjenu iskustava i povećanje odgovornosti.

Za poboljšanje transparentnosti, novi bi okvir trebao dovesti do prikupljanja i razmjenjivanja pouzdanih i usporedivih podataka o gubitcima u katastrofama, opasnostima i osjetljivosti politike otvorenih podataka, uključujući razvoj zajedničkih interoperabilnih protokola o procjeni podataka i rizika te javnih registara i baza podataka o rizicima. Standardizacijom bi trebalo obuhvatiti i ukupne radnje bitne za upravljanje rizicima. Kao potporu sustavno bi trebalo provoditi aktivnosti podizanja svijesti u javnosti o rizicima i poboljšati obavješćivanje o rizicima i krizama (obrazovanje, uključivanje medija, mreže).

Novi bi okvir trebao dodatno pridonijeti poboljšanju rukovođenja upravljanjem katastrofama na svim razinama i u svim sektorima, izgradnji učinkovitih mehanizama za koordinaciju i održivih partnerstava između raznih javnih tijela i nadležnih dionika (civilno društvo, akademska zajednica i istraživačke ustanove, privatni sektor). Uključivanje relevantnih dionika i zajednica u procese odlučivanja trebalo bi osigurati uključivim mehanizmima sudjelovanja i promicanjem pristupa koji se temelji na pravima³¹. Čvrste lokalne strukture i povećanje kapaciteta lokalnih tijela ključni su za poboljšanje planiranja i otpornosti gradova te se njima jamče predanost na lokalnoj političkoj razini i učinkovita provedba postojećih pravnih okvira i okvira politika.

Regionalne međuvladine organizacije trebaju imati važnu ulogu u provedbi novog okvira i u Regionalnim platformama za smanjenje rizika od katastrofa, dok se integrirane regionalne strategije upravljanja rizicima od katastrofa razvijaju u nekoliko regija, uključujući unutar EU-a. Potrebno je podupirati i učinkovitije regionalne mehanizme i programe za suradnju i razvoj kapaciteta, posebno one kojima će se rješavati zajednički prekogranični rizici. Potrebno je promicati procjene rizika na razini regija i učinkovitije planiranje.

ii. Okvir koji će donijeti rezultate – uloga ciljeva i pokazatelja u mjerenju napretka i poticanju provedbe

Postojećim se akcijskim prioritetima i pokazateljima³² prema postojećem HFA-u u obzir uzima u kojoj su mjeri zemlje uspostavile politike i institucije potrebne za smanjenje rizika od katastrofa. Međutim, samopraćenje napretka provedbe pet akcijskih prioriteta još uvijek nije rezultiralo sustavnim naporom zemalja u praćenju rizika od katastrofa i otpornosti na njih. Osim toga, nije bilo poveznica između praćenja napretka prema HFA-u i mehanizama za praćenje napretka u skladu s MRC-ovima³³ i UNFCCC-om. Pojednostavnjenim novim sustavom za praćenje trebale bi se popuniti postojeće praznine kako bi postao učinkovito sredstvo za mjerenje ostvarenog napretka, poticanje provedbe na različitim razinama i razmjenu uspješnih iskustava.

Potrebno je dodatno razviti ciljeve usmjerene na djelovanje kako bi se učinkovito mjerila provedba novog okvira i potaknula veća odgovornost. Tim ciljevima treba obuhvatiti ključne

³¹ Kao što su pravo na zaštitu, informiranost ili pravo na savjetovanje.

³² 22 ključna pokazatelja u skladu s pet akcijskih prioriteta.

³³ Milenijski razvojni ciljevi

sastavnice otpornosti na katastrofe i ohrabriti zemlje da uvedu i učinkovito provedu nužne politike i alate za sprječavanje nastajanja i akumuliranja rizika radi smanjivanja rizika od katastrofa i jačanja otpornosti.

Ciljevi trebaju biti politički prihvatljivi i operativno izvedivi i mjerljivi, ostvarivi i usmjereni na postizanje rezultata te imati jasan vremenski okvir. Moguća područja mogla bi uključivati obveze da se do određenog datuma razviju i provedu integrirana procjena rizika i procjena kapaciteta za upravljanje rizicima (kao što je već predviđeno u zakonodavstvu EU-a o civilnoj zaštiti) ili druge radnje usmjerene na postizanje rezultata (osiguranje da svi građani, uključujući i one osjetljive, imaju pristup ranom upozoravanju i informacijama o rizicima, da novoizgrađena infrastruktura, uključujući bolnice, zdravstvene objekte, škole, mogu podnijeti katastrofu, da se smanji postotak osoba i infrastrukture koji su izloženi opasnostima).

Utvrđivanjem univerzalnih ciljeva mogao bi se omogućiti integriraniji pristup kako bi se usporedili rezultati ostvareni provedbom u svijetu i razmijenile dobre prakse između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju.

Ipak, zbog vrlo različitih profila rizika različitih zemalja i regija vjerojatno je da bi utvrđivanje jasnije određenih ciljeva i pokazatelja bilo primjerenije na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Nastavljajući se na regionalne strategije koje nekoliko regija već razvija, potrebno je poduprijeti regionalni pristup ciljevima, uzimajući u obzir posebnosti u pogledu opasnosti i napredak ostvaren u provedbi HFA-a te postojeće mehanizme za regionalnu suradnju i upravljanje krizama.

Nadalje, pokazatelji kojima se mjere promjene u utjecaju katastrofa tijekom vremena mogli bi pridonijeti praćenju napretka prema izgradnji otpornosti na katastrofe. On bi se, na primjer, mogao mjeriti pokazateljima kao što su učestalost katastrofa, izravni gospodarski gubitci izraženi kao postotak BDP-a po zemlji, broj žrtava i ozlijeđenih, postotak osiguranih gubitaka u odnosu na ukupne gubitke, postotak privatnih i javnih proračunskih sredstava dodijeljenih za smanjenje rizika od katastrofa i pripravnost (npr. mjereno s pomoću pouzdana sustava za praćenje upravljanja rizicima od katastrofa³⁴).

Ti ciljevi i njihovi pokazatelji moraju biti prevedeni u opipljiva smanjenja gubitaka i rizika ondje gdje je najpotrebnije.

iii. Veći doprinos održivom i pametnom rastu

Novim okvirom potrebno je poticati provjeravanje gospodarskih odluka i strategija u javnom i u privatnom sektoru pri njihovu donošenju u odnosu na katastrofe. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti analizama troškova i koristi od mjera za sprječavanje katastrofa kako bi se, među ostalim, pomoglo pružanju potpore dodjeli resursa. Cjelokupna najvažnija infrastruktura i svi najvažniji projekti trebaju uključivati osjetljivost na rizik i biti otporni na klimatske promjene i katastrofe.

Od ključne je važnosti da se novi HFA razvije i provede u bliskom partnerstvu s privatnim sektorom, međunarodnim financijskim institucijama kao što su EIB³⁵ i EBRD³⁶ te velikim

³⁴ Doprinos postojecih, uključujući pokazatelje iz Rija <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Europska investicijska banka

ulagačima. Potrebno je promicati nove inicijative za uključivanje svih poslovnih sektora, uključujući razvoj partnerstava u među svim javnim, privatnim i ostalim dionicima. Lanac vrijednosti osiguranja/reosiguranja, uključujući posrednike u (re)osiguranju, društva za osiguranje i reosiguranje, ali i tržišni instrumenti, trebali bi imati ključnu ulogu u pomaganju zemljama i regijama koje su posebno osjetljive na katastrofe da stvore učinkovite krizne financijske mehanizme i ograniče rizično ponašanje.

Inovativne tehnologije i instrumente za potporu upravljanju katastrofama potrebno je dodatno poticati (IKT, sustavi ranog upozoravanja, otporna infrastruktura i građevine, zelena infrastruktura, izrada integriranih modela rizika od klimatskih promjena i katastrofa, pristupi temeljeni na ekosustavima, obavješćivanje, upravljanje znanjem). To će dovesti i do povećanja poslovnih prilika i pridonijeti zelenom rastu.

Novim bi okvirom trebalo učvrstiti povezanost znanosti i politika te iskoristiti znanje, uključujući inovacije i tehnologiju. Učinkovitije iskorištavanje znanosti i istraživanja u prirodnim i u društvenim znanostima potrebno je radi sustavnog informiranja za potrebe politika i operacija. U to bi trebalo uključiti sveobuhvatan pristup višestrukim opasnostima izrađen na temelju predviđanja (kojim će biti obuhvaćeni prirodni rizici i oni koje je prouzročio čovjek, uključujući industrijske i kemijske nesreće) i istraživanja u cilju traženja rješenja za bolje suprotstavljanje budućim rizicima i izazovima u društvu. Bliska međunarodna suradnja u ovom je području prijeko potrebna.

Zajednički pristup u prilagodbi klimatskim promjenama i pojačan naglasak na smanjenje temeljnih faktora rizika u upravljanju ekosustavima, učinkovita uporaba resursa, iskorištavanje zemljišta i urbano planiranje, praćenje stanja okoliša i procjena utjecaja ključni su uvjeti za osiguranje dugoročnog održivog rasta.

iv. Rad na slabostima i potrebama u sveobuhvatnom okviru

Novi HFA trebao bi biti više uključiv i rodno osjetljiv. Potrebni su veća usmjerenost na posebno osjetljive osobe i davanje većih ovlasti tim osobama (djeci, starijim osobama, osobama s invaliditetom, beskućnicima, siromašnim osobama i osobama kojima hrana nije osigurana itd.) i civilnom društvu. To bi trebalo uključivati i učinkovitu upotrebu odgovarajućih mehanizama socijalnih sigurnosnih mreža i sustava socijalne zaštite koji mogu odgovoriti na rizike od katastrofa. Potrebno je promicati ulogu žena u izgradnji otpornosti u kućanstvima i zajednicama.

Posebnu pažnju potrebno je posvetiti izgradnji otpornosti u svim urbanim i osjetljivim ruralnim sredinama te u obalnim područjima, uključujući integriranim planiranjem. U tom su pogledu ključni opsežne procjene rizika, čvrsti mehanizmi za koordinaciju između lokalnih i nacionalnih uprava s aktivnim sudjelovanjem civilnog društva i inicijative za podizanje svijesti (kao što je bratimljenje gradova).

Na globalnoj su razini rizici od katastrofa koncentrirani u siromašnijim zemljama kojima se loše upravlja. U brojnim je slučajevima ta osjetljivost povezana i s političkom nestabilnošću i sukobom. Jednako tako, pristup ostvarenju otpornosti koji dobro funkcionira u stabilnoj zemlji s dobrim upravljanjem neće se moći izravno primijeniti na zemlju u stanju sukoba.

³⁶ Europska banka za obnovu i razvoj

Stoga bi, kad se novim okvirom budu razmatrali najprimjereniji načini za smanjenje rizika od katastrofa, u obzir trebalo uzeti i čimbenike krhkosti države i sukob. Opsežnim međunarodnim okvirom trebalo bi pokušati riješiti i druge oblike nasilja i krhkosti te tehnološke rizike, uz prirodne opasnosti, uključujući svakodnevne manje lokalne katastrofe i globalne šokove i stres, kao što su oni izazvani nesigurnošću prehrane i epidemijama.

v. Osiguranje usklađenosti u međunarodnim okvirima

Prijeko je potrebno uključiti politike upravljanja rizicima od katastrofa i prilagodbu klimatskim promjenama u međunarodni plan održivog razvoja. Otpornost na katastrofe i s njom povezani prethodno navedeni faktori rizika već su sada važna pitanja u kontekstu međunarodnih priprema za razvojni okvir nakon 2015. za rad na području iskorjenjivanja siromaštva i ostvarenja održivog razvoja.

Nadalje, izradom sporazuma o klimatskim promjenama iz 2015. pružena je još jedna mogućnost za jačanje napora na prilagodbi i uključivanje upravljanja rizicima od katastrofe. To bi se trebalo nastavljati na povezane procese u okviru UNFCCC-a kao što su nacionalni proces planiranja prilagodbe, alat za prilagodbu iz Zelenog klimatskog fonda i Varšavski međunarodni mehanizam za gubitke i štete te se s njima uskladiti. U inicijativama kao što su Zajednički nacionalni akcijski planovi (JNAP-ovi) u Pacifičkoj regiji udružuju se naponi u prilagodbi klimatskim promjenama i upravljanju rizicima od katastrofa pa ih treba promicati i u ostalim regijama.

Istovremeno se odvijaju i drugi povezani međunarodni događaji na visokoj razini, posebno oni povezani s prehranom³⁷, bioraznolikošću³⁸ i kulturom³⁹. Ove se godine održavaju i Treća konferencija Ujedinjenih naroda o malim otočkim državama u razvoju i sastanak na vrhu Glavne skupštine Ujedinjenih naroda o promjeni klime.

Na svakom se od tih foruma raspravlja o politikama, svrsi i ciljevima te njihovu praćenju, a okvirom iz Hyoga nakon 2015. trebalo bi im pružiti potporu i učvrstiti ih.

Novim bi se okvirom trebao pojasniti odnos između UNISDR-a i UNFCCC-a te ostalih tijela UN-a odgovornih za izradu okvira za globalni i nacionalni odgovor na prijetnje od katastrofa i utjecaj klimatskih promjena.

Naposljetku, ubrzano prepoznavanje na međunarodnoj razini da je sprječavanje zakonska obveza (*obveza da se spriječi*) razvojem međunarodnog prava koji provodi Komisija za međunarodno pravo o „Zaštiti osoba u slučaju katastrofe” vrlo je važno i potrebno ga je iskoristiti kao sredstvo za poboljšanje provedbe HFA-a nakon 2015.

6. SLJEDEĆI KORACI

³⁷ Međunarodna konferencija Ujedinjenih naroda o prehrani (ICN2) u studenome 2014.

³⁸ 12. konferencija potpisnica UN-ove Konvencije o biološkoj raznolikosti (CBD) u listopadu 2014. u Koreji i Prvi sastanak potpisnika Protokola iz Nagoye.

³⁹ Posebno zasjedanje GS UN-a u rujnu 2014. o autohtonim narodima te planirani susret na vrhu GS UN-a o kulturi i održivom razvoju.

Obnovljeni Okvir iz Hyoga nakon 2015. važna je prilika da se unaprijedi upravljanje rizicima od katastrofa u cijelom svijetu.

Ideja predstavljena u ovoj Komunikaciji treba poslužiti kao temelj za daljnji dijalog s državama članicama EU-a, Europskim parlamentom, Odborom regija, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom i ostalim dionicima (civilnim društvom, akademskom zajednicom, privatnim sektorom) te s međunarodnim partnerima i sustavom UN-a o daljem oblikovanju ovog programa u procesu priprema za sastanak na vrhu u Sendaiju.