



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ
ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ

2018 - 2030 г.



гр. София, 2018 г.

№	Съдържание:	стр.
	Използвана терминология	3
	Въведение	5
1.	Анализ на средата.	6
2.	Анализ на силните страни, слабите страни, възможностите и заплахите.	9
3.	Стратегически цели за намаляване на риска от бедствия на територията на Република България.	10
4.	Набелязване на мерки за постигане на зададените цели и приоритетни области за действие.	12
5.	Механизъм за наблюдение и контрол на изпълнението на Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия (НСНРБ).	21
	Заключение	22

Използвана терминология:

За целите на НСНРБ са използвани термини, съгласно Закона за защита при бедствия (ЗЗБ), както и:

Термин	Определение
Управление на риска от бедствия	Прилагане на политики и стратегии за намаляване на риска от бедствия с цел недопускане създаването на нов риск, намаляване на съществуващия и управление на остатъчния риск, което допринася за засилване на устойчивостта и намаляването на загубите от бедствия.
Заинтересована страна	Лице или организация, които са способни да повлияят, да бъдат засегнати, или да се възприемат като засегнати от дадено решение или дейност;
Национална платформа за намаляване на риска от бедствия	Общ термин за национален механизъм за координация и ръководство на политиката за намаляване на риска от бедствия, който е мултисекторен и интердисциплинарен и включва участието на публичния и частния сектор, гражданското общество, както и всички заинтересовани страни.
Устойчивост	Способността на система или общество, изложени на опасност, да противостоят, да се адаптират, да се трансформират и възстановяват от ефектите на опасността по навременен и ефикасен начин, включително чрез опазването и възстановяването на жизненоважните им основни структури и функции посредством управление на риска.
Да изградим отново, но по-добре	Използване на фазата на възстановяване след бедствия за увеличаване на устойчивостта на обществото чрез интегриране на мерки за намаляване на риска от бедствия във възстановяването на сградите, съоръженията и техническата инфраструктура, обществените системи и във възобновяването на поминъка, икономиката и околната среда.
Възстановяване	Възобновяване или подобряване на поминъка, здравето, икономическите, физическите, социалните, културните и природни активи,

системи и дейности на засегнатото от бедствие население при спазване на принципите на устойчивото развитие и „да изградим отново, но по-добре“, с цел избягване или намаляване на бъдещия риск от бедствия;

Превенция

Нормативни изисквания, организационни и физически мерки насочени към избягване или намаляване на негативните последици от бедствия.

ВЪВЕДЕНИЕ

България, като всяка една страна, е изложена на редица опасности, негативните последици, от които оказват въздействие върху населението, промишлеността, инфраструктурата, културното наследство и околната среда.

Постигането на устойчиво икономическо, социално и екологично развитие зависи в много голяма степен от вземането под внимание на бъдещите демографски и икономически процеси, тенденциите в развитието на науката и технологиите, необходимостта от опазването на околната среда, съобразяване с изменението на климата и ефективното управление на риска от бедствия. В тази връзка, е жизнено важно да се осигури съгласувано и взаимно допълващо се изпълнение на политиките за намаляване на риска от бедствия, смекчаване на последиците и адаптиране към промените в климата и устойчиво развитие, съответно на национално, областно и общинско ниво.

Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия се разработва на основание чл. 6а, ал. 2, т. 1 от Закона за защита при бедствия и очертава визията за намаляване на риска от бедствия на територията на Република България. НСНРБ отчита международния подход за осигуряване на съгласуваност на политиките за намаляване на риска от бедствия, адаптиране към промените в климата и устойчиво развитие, съгласно Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай 2015-2030, Парижкото споразумение за климата и Програмата за устойчиво развитие на ООН до 2030 година „Да преобразим нашия свят“.

Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия определя посоката на действие до 2030 г., като очертава съгласувана рамка за адекватно намаляване на съществуващите рискове и недопускане възникването на нови, повишаване на готовността и способностите за реагиране и бързото възстановяване след бедствия, при спазване на принципа „да изградим отново, но по-добре“.

Визията на настоящата стратегия е насочена към осигуряване на устойчива и безопасна среда на живот за населението на Република България. За осъществяването ѝ е необходимо участието и активното ангажиране на публичния сектор, частния сектор, научната общност, доброволните формирования, организациите с нестопанска цел и населението.

Следването на НСНРБ е отговорност на всеки гражданин на Република България, тъй като постигането на устойчиво развитие не е работа на „някой“, а на всеки един от нас!

1. АНАЛИЗ НА СРЕДАТА.

През последните години България беше засегната от редица бедствия, които отнеха човешки животи и нанесоха значителни щети, както на инфраструктурата в сферата на енергетиката, водните ресурси, телекомуникациите, транспорта, общественото здраве, образованието, културното наследство и защитените природни зони, така и на промишлеността, селското стопанство, поминъка и имуществото на населението.

Според данните от EM-DAT (The International Disaster Database – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters-CRED), през годините България е била засегната предимно от наводнения, екстремни температури, бури, пожари и земетресения.

Период	Видове бедствия	Брой събития	Брой загинали	Брой засегнати/ранени
1916-2016 г.*	Наводнения	19	77	60 017
1916-2016 г.*	Земетресения	6	131	3962
1916-2016 г.*	Бури	6	3	5890
1916-2016 г.*	екстремни температури	9	76	393
1916-2016 г.*	пожари**	4	10	176
1916-2016 г.	свлачища	1	11	-
1916-2016 г.*	транспортни инциденти	6	154	138
1916-2016 г.*	индустриални инциденти	2	15	200

Данни от EM-DAT за възникнали бедствия и инциденти в страната

- * липсват данни за наводнения за периода 1916-1996 г.;
- * липсват данни за земетресения за периода 1916-1927 г.;
- * липсват данни за бури за периода 1916-1980 г.;
- * липсват данни за екстремни температури за периода 1916-1997 г.;
- * липсват данни за пожари** (извън урбанизираните територии) за периода 1916-1999 г.;
- * липсват данни за транспортния инцидент в с. Хитрино от 2016 г.;
- * липсват данни за индустриални инциденти за периода 1916-1995 г.

В страната са регистрирани и значителни транспортни и индустриални инциденти, които са отнели живота на много хора и са нанесли значителни щети.

Въпреки, че наличните данни са непълни, при анализирането им прави впечатление фактът, че десетте най-тежки бедствия и инциденти са регистрирани през последните 15 години.

В периода от 2002 г. до 2017 г., България е мобилизирала пет пъти фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, поради възникнали бедствия, четири от които класифицирани като „голямо природно бедствие“ и съответно едно, като „регионално природно бедствие“. Съгласно обобщените данни, през 2005 г. страната ни е била засегната от две наводнения, причинили общо загуби в размер на 459 млн. евро, а получената финансова помощ от фонда е общо 20,3 млн. евро.

През 2014 г., вследствие на проливни валежи придружени с гръмотевични бури и градушки, наводнения и свлачища през месеците юни и юли са причинени щети, възлизащи на 390 млн. евро, а финансовата помощ от фонд „Солидарност“ е 12,5 млн. евро. Очакваното покритие от застраховки, което би следвало да компенсира значителна част от нанесените загуби през 2014 г., е едва 4 535 509 лв., т.е. 0,59 % от загубите.

През 2015 г. България отново мобилизира фонд „Солидарност“ във връзка с настъпилите тежки зимни условия през месец януари, които причиняват загуби в размер на 243 млн. евро. В резултат, страната ни получава грант от 6,4 млн. евро.

По данни на Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет (МКВПМС), за периода 2010-2015 г. са заявени финансови ресурси в размер на 1 227 090 949 лв., като отпуснатите средства са 437 066 578 (35,62 %).

За извършване на превантивни дейности са заявени 324 355 779 лв. (26,43 % от всички заявени средства), като са отпуснати 50 641 044 лв., което представлява 15,6 % от необходимата сума.

За същия период са заявени средства: за спасителни и неотложни аварийни работи – 99 071 357 лв. (8,07 %), за неотложни възстановителни работи – 769 206 235 лв. (62,69 %) и за възстановителна помощ – 32 758 351 лв. (2,67 %).

Отпуснатите средства за периода 2010-2015 г., са: за спасителни и неотложни аварийни работи – 72 704 375 лв. (73,39 % от необходимата сума), за неотложни възстановителни работи – 294 863 004 лв. (38,33 % от необходимата сума) и за възстановителна помощ – 17 894 406 лв. (54,62 % от необходимата сума).

Видно е, че основните механизми за обезпечаване на дейностите след бедствия в България се ограничават до отпускане на средства от МКВПМС и кандидатстване по Фонд „Солидарност“ на ЕС (ФСЕС).

Тези възможности за финансиране след настъпило бедствие, обаче се отличават със сериозни недостатъци.

Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет не разполага с достатъчен капацитет за справяне с последиците от бедствия със значителен мащаб, като всяко такова събитие нарушава процеса на финансиране на планираните превантивни дейности. По същия начин, ФСЕС не разполага с достатъчен капацитет да финансира големи загуби от бедствия. Освен това, ФСЕС предоставя само частично обезщетение, като фондът не компенсира загубите на частни лица. Кандидатстването и получаването на средства е дълъг процес, който включва значителни забавяния преди изплащането на средствата, тъй като е необходимо държавите членки също да одобряват отпуснатите суми.

Липсата на осигурен директен и бърз достъп до достатъчно финансови средства, може да възпрепятства справянето с негативните последици от бедствия с голям мащаб, своевременното възстановяване на основни обществени услуги, инфраструктура, подпомагането на най-уязвимите групи от населението и бизнеса, и съответно да доведе до дълготрайни социални и икономически последици.

Горепосочените данни показват необходимостта от промяна в процеса на приоритизиране на финансирането и съответно увеличаване дяла на инвестираните средства в планирани превантивни дейности, чрез използване на публично-частно партньорство, осигуряване на източници за допълващо финансиране, както и предприемане на мерки за увеличаване частта компенсирани загуби, чрез използване на възможностите на застраховането.

Прегледът на възникналите бедствия показва, че голяма част от тях са причинени вследствие на природни явления. В тази връзка е необходимо да се отчетат резултатите от извършените проучвания, според които средната годишна температура на въздуха в България, през последните две десетилетия (1988-2011 г.) се е повишила средно с 1,3°C в сравнение с тази от периода 1961-1990 г. Установени са и значителни вариации в количеството на валежите през отделните години за периода 1988-2011 г.

Промени се наблюдават и в максималните денонощни валежи, като всички тези резултати показват тенденция към повишаване на риска от свързаните с тях бедствия.

Прогнозираните промени в температурите и валежите показват, че в зависимост от използвания сценарий, средната температура на въздуха в страната ще нарасне към 2082-2100 г. спрямо нормата от 1961 – 1990 г. с от 2 до 7°C. Според прогнозите се очаква намаление на средногодишните валежи в рамките на 10 – 20 % към края на века, както и увеличаване на броя и интензивността на сухи и горещи периоди през лятото.

В допълнение, скорошна оценка на риска от свързани с климатичните промени природни бедствия, извършена в рамките на проекта FP7 ENHANCE, показва, че Европа може да бъде изправена пред непрекъснато нарастване на свързаните с климата опасности. Резултатите, които се базират на набор от симулации на регионални климатични модели за три прогнозни периода (2020 г., 2050 г., 2080 г.), обхващат седем опасности свързани с климата: топли вълни, студени вълни, суши, горски пожари, речни наводнения, крайбрежни наводнения и бури. Според направената оценка в доклад на Европейската агенция по околна среда (EEA Report No 1/2017 Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016: An indicator-based report), до 2080 г. огромни райони в редица европейски страни, сред които и България, ще бъдат обект на увеличаване на вероятността от възникване на опасност от най-малко 20 % при три или дори четири от разгледаните седем опасности.

В тази връзка, се налага изводът, че е трудно да се очертаят точните измерения на опасността от бедствия, в следствие от глобалните климатични промени. Резултатите от досегашните изследвания на проблема са доста несигурни, но показват, че глобалните промени ще доведат до значителни изменения в климата и в хидроложкия режим на обширни територии от Европа, в т.ч. и в България. Рискът от засушаване, горещи вълни и наводнения, както и от свързаните с тях бедствия е реален, и следва да се предприемат мерки за ограничаване на въздействието на причиняващите ги фактори.

В заключение, дейностите за намаляване на риска от бедствия, следва да бъдат ефективни, съгласувани, ресурсно осигурени, да обхващат всички сектори и опасности, и не на последно място наличната информация и начините за справяне с тях да бъдат достъпни и разбираеми за хората.

2. АНАЛИЗ НА СИЛНИТЕ СТРАНИ, СЛАБИТЕ СТРАНИ, ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ЗАПЛАХИТЕ.

Системата за защита при бедствия на България включва редица силни страни, които могат да бъдат използвани за отстраняване на идентифицираните слабости, последващо надграждане и преминаване към такава система, която обхваща еднакво приоритетно всички фази от цикъла за управление на риска от бедствия. Такъв преход е възможен само и единствено след адекватна оценка на възможностите на настоящата система за защита при бедствия и заплахите, пред които е изправена.

Силни страни	Слаби страни
Ясно определени задължения на компетентните органи по отношение на защитата при бедствия, съгласно ЗЗБ (изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.).	В голяма част от подзаконовите нормативни актове, свързани със защитата при бедствия, липсват необходимите яснота и конкретика, което не позволява ефективното им прилагане.
Създадени Съвети за намаляване на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво, съгласно ЗЗБ (изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.).	Въведените със ЗЗБ (изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.) механизми за сътрудничество и обмен на информация все още не функционират ефективно.
Въведени механизми за осигуряване на единен подход при планиране на защитата при бедствия, съответно планиране на намаляването на риска от бедствия, съгласно ЗЗБ (изм. и доп. ДВ. бр. 51 от 5 юли 2016 г.).	Все още планирането на защитата при бедствия е несистематизирано.
Ясно определени източници за финансиране на защитата при бедствия (бюджети на министерства, ведомства и общини, и Европейски структурни и инвестиционни фондове).	Липса на достатъчен ресурс (експертен, финансов, технически и т.н.) в отговорните за намаляване на риска институции.
	Липса на координирано финансиране на дейности за намаляване на риска от
	Недостатъчно използване на възможностите на застраховането.
Осигурена възможност една институция да инициира и засилва процесите и дейностите по намаляване на риска от бедствия.	Предприетите действия за намаляване на риска от бедствия не се наблюдават и оценяват ефективно.
Осигурена възможност за сътрудничество с неправителствени организации за реализиране на дейности за намаляване на риска от бедствия.	Неразбиране на риска от бедствия във всичките му измерения от страна на компетентните органи и населението.
Благоприятни възможности	Заплахи
Ясно възприета международна рамка относно целите и приоритетите за намаляване на риска от бедствия.	Повече рискове от бедствия, включително и такива произтичащи от изменението на климата.
Използване на Европейски структурни и инвестиционни фондове за финансиране на дейности за намаляване на риска от бедствия.	Внезапни бедствия с висок интензитет.
Достъп до, и съответно предпоставки за въвеждане на добри практики от други страни.	

3. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКА ОТ БЕДСТВИЯ НА ТЕРИТОРИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.

Намаляването на риска от бедствия е част от устойчивото развитие, поради което обществото, правителството, организациите с нестопанска цел, частният сектор и научната общност трябва активно да участват в процеса. Адекватното управление на риска изисква реализирането на мултисекторни мерки, в центъра на които е поставена безопасността на хората и които осигуряват постигане на устойчивост при различни, включително каскадни и взаимодействащи си опасности.

Програмите за намаляване на риска от бедствия не трябва да бъдат изготвяни и разглеждани, като отделен елемент, а следва да бъдат интегрирани в политиките за развитие, тъй като бедствията и техните негативни последици са индикатор за лошо планиране, неустойчиви икономически и социални процеси и слабо подготвено население. В тази връзка е необходимо да се съобразят различните видове рискове, да се извърши оценка на тяхното въздействие и набелязаните мерки да се адаптират към контекста на местните условия. Способността ни да не допускаме възникването на нови и да намаляваме съществуващите рискове, зависи изцяло от това до каква степен познаваме опасностите и измеренията на излагане и уязвимост. Въпреки че, не съществува установен модел, който е доказано ефективен и който може да се прилага при всякакви обстоятелства, през март 2015 г., с приемането на Рамката за намаляване на риска от бедствия от Сендай, беше договорен новият глобален подход, който представлява преминаване от управление при бедствия към управление на риска от бедствия. Следването на този подход и ефективното изпълнение на целите на НСНРБ ще създаде обективни предпоставки за:

„Ограничаване възникването на нови и намаляване на съществуващите рискове от бедствия, с цел постигане на устойчивост.“



За постигане на очакванията от изпълнението на НСНРБ е необходимо да бъдат реализирани следните стратегически цели:

1. Постигане на устойчивост на обществото при бедствия;
2. Изграждане на капацитет за управление на риска от бедствия на всички административни нива на управление;
3. Постигане на съгласуваност при провеждане на политиките за устойчиво развитие, адаптиране към промените в климата и намаляване на риска от бедствия;
4. Постигане на устойчивост на финансирането на защитата при бедствия.

4. НАБЕЛЯЗВАНЕ НА МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЗАДАДЕНИТЕ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ.

За осигуряване адекватното изпълнение на НСНРБ и провеждането на единен, съгласуван и взаимно допълващ се подход при изпълнението на политиките за намаляване на риска от бедствия, е необходимо да има свързаност между планиращите документи на съответните административни нива на управление (планове и програми). Това ще позволи изпълнението на стратегическите цели на национално, областно и общинско ниво, като ще допринесе за по-добри резултати при изпълнението на отделните дейности и съответно по-рационално използване на наличните ресурси.

Съгласно ЗЗБ е предвидено разработването на планове за защита при бедствия, програми за намаляване на риска от бедствия и годишни планове за тяхното изпълнение, като всеки от тези планиращи документи има съответните функции.

С плановите за защита при бедствия се определят специфичните за конкретните територии опасности и рискове от бедствия. Същите следва да включват описание и систематичен анализ на тези рискове, както и съответните приоритети за управлението им. В плановите се описват готовността за справяне с бедствия, включваща планиране, обучение, тренировки на съставните части на единната спасителна система (ЕСС) и населението. Също така, следва да се посочат: оперативните мерки; нормативните изисквания; структурата, функциите и отговорностите на съответните съставни части на ЕСС; длъжностните лица, служители и персонал, които ще участват в изпълнението на оперативните мерки при възникване на бедствие, като се определят и мерките за подпомагане и възстановяване.

Програмите за намаляване на риска от бедствия, включват оперативни цели и дейности, произтичащи от НСНРБ. В годишните планове за изпълнението им се предвиждат съответните дейности, бюджет, срок за реализация, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и отговорни институции.

На схема № 1 са показани връзките между планиращите документи, които ще бъдат разработени с цел реализиране на НСНРБ.



Схема № 1 – връзка между стратегическите и планиращи документи отнасящи се до защитата при бедствия

За постигане на стратегическите цели е необходимо да се осигури цялостен и интегриран подход за управление на риска, който не просто води до справяне със съществуващите, а и до недопускане създаването на нови рискове. Този подход трябва успешно да отговаря и на потребностите на отделните уязвими групи от населението. Прилагането му изисква определянето и реализирането на оперативните цели от Националната програма за намаляване на риска от бедствия, водещи до постигане на стратегическите цели, да се основават на следните принципи:

- Отговорност и подготвеност на всеки гражданин - формиране на чувство на отговорност в отделния гражданин, за осигуряване на собствената безопасност и подготвеност, за адекватни действия при бедствия;
- Прозрачен подход при управлението на риска от бедствия – осигуряване на информираност на обществото, относно въведените мерки за управление на риска. Установяване на систематичен подход, осигуряващ възможност за участие на обществото, последван от реализиране на адекватни мерки за намаляване на риска от бедствия;
- Цялостно и интегрирано управление на риска от бедствия - справяне с всички рискове, произтичащи от големия брой опасности, на които сме изложени при преминаване през отделните фази – превенция, готовност, реагиране и възстановяване. Въвеждане на управлението на риска от бедствия в провежданите секторни политики от компетентните министерства и ведомства;
- Съобразяване с последиците от бедствия - фокусиране върху негативните последици от бедствията за адекватно планиране и устройство на територията, информирано вземане на решения, по-добро приоритизиране и разпределение на наличните ресурси. Осигуряване на ясни и надеждни източници на финансиране;
- Използване по най-добрия начин на информация, експертиза, наука и технологии - осигуряване ефективното използване на информационни системи и прилагането на научни изследвания и постижения, е жизнено важно в процеса на управление на риска от бедствия. Изграждане във всеки един сектор на капацитет и системи, които да подпомагат процеса на вземане на решения.

Прилагането на горепосочените принципи при определянето и реализирането на оперативните цели се извършва на общинско, областно и национално ниво, в следните пет приоритетни области за действие:

1. Разбиране на риска от бедствия;
2. Засилване на институционалното управление на риска от бедствия;
3. Инвестиране в намаляване на риска от бедствия;
4. Въвеждане на политики за финансово управление на риска от бедствия;
5. Повишаване на готовността за ефективно реагиране при бедствия и прилагане на принципа „да изградим отново, но по-добре” във фазата на възстановяване.

Приоритетна област за действие 1: Разбиране на риска от бедствия

Идентифицирането на риска, обществената осведоменост, познаването и разбирането на отделните характеристики на риска, както и възможностите за измерване и прогнозиране на неговото въздействие, са фундаментални за адекватното му управление. Наличието на

систематизирани данни за риска е от съществено значение за вземането на информирани решения за намаляване на риска от бедствия.

Изграждането на общество, което може да устои на бедствия, означава населението да познава отделните рискове и начините за справяне с тях, да съществуват функциониращи системи за ранно предупреждение, които представят реалистични сценарии за развитие на ситуацията и спомагат за бързото и правилно вземане на решения, да е осигурена непрекъснатост на бизнеса, критичната инфраструктура да е адекватно защитена и най-вече обектите в сектори здравеопазване и образование, както и основните обществени услуги, да могат да функционират в условията на възникнало бедствие.

Такова разбиране на риска от бедствия е възможно да се постигне чрез мерки, като:

1.1. Изграждане на единна унифицирана система за събиране, анализ, оценка и разпространение на данни и информация за риска от бедствия до съответните компетентни органи и населението;

1.2. Въвеждане на система за обществена осведоменост и изграждане на познания за риска от бедствия в компетентните органи, частния сектор, доброволните формирования и населението и споделяне на опит, извлечени поуки, реализирани добри практики, тренировки и обучения;

1.3. Разработване, периодично актуализиране и разпространение на карти на риска до съответните компетентни органи и населението, чрез използване на географски информационни системи;

1.4. Изграждане на система за измерване, съхраняване, споделяне и предоставяне на данни за загубите от бедствия, и информация за последиците върху икономиката, социалния сектор, здравеопазването, образованието, околната среда и културното наследство;

1.5. Подобряване на диалога и сътрудничеството между заинтересованите страни за осигуряване на информирано вземане на решения при управление на риска от бедствия, чрез прилагането на научните постижения;

1.6. Насърчаване на обучението в системата на предучилищното и училищното образование и в системата на висшето образование за риска от бедствия, включващо превенция, готовност, реагиране и възстановяване.

Приоритетна област за действие 2: Засилване на институционалното управление на риска от бедствия

Наличието на силни институции за управление на риска от бедствия на общинско, областно и национално ниво е жизнено важно за осигуряване на съгласуван и интегриран подход. Ясната визия, стратегиите и планове за развитие, които вземат предвид политиките за намаляване на риска, както и участието на различните заинтересовани страни в процеса, предопределят постигането на устойчиво развитие.

Силното институционално начало на управлението на риска от бедствия, като приоритет на национално, областно и общинско ниво, може да бъде осигурено, когато националната платформа за намаляване на риска от бедствия се превърне в адекватен и ефективен механизъм, осигуряващ интегрирането на намаляването на риска от бедствия във всички сектори. В тази връзка, създадените съвети, които изпълняват ролята на платформи за намаляване на риска от бедствия на общинско и областно ниво, трябва да работят съвместно за

постигане на единен и съгласуван подход при набелязването и изпълнението на съответните мерки за намаляване на риска от бедствия. Същите следва да бъдат достатъчно добре обезпечени с финансов, технически и административен капацитет. Това ще доведе не само до по-голяма полза от предприетите действия, но и значително ще повиши степента на рационално използване на наличните ресурси.

Постигането на силно институционално управление на риска от бедствия е възможно да се осъществи чрез мерки, като:

2.1. Интегриране на управлението на риска от бедствия при провеждането на секторните политики, подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове, разработването и изпълнението на стратегически и планиращи документи на съответните нива на управление;

2.2. Изготвяне, преразглеждане и актуализиране на планове за защита при бедствия, както и разработване и актуализиране на съответните програми за намаляване на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво;

2.3. Извършване на периодична оценка на способностите за управление на риска, обхващаща административния, техническия и финансовия капацитет;

2.4. Извършване на периодичен преглед на нормативните актове, имащи отношение към защитата при бедствия и инициране на промени при необходимост;

2.5. Въвеждане на механизми за поощряване участието на частния сектор, професионални и научни организации, за постигнати резултати в управлението на риска от бедствия.

Приоритетна област за действие 3: Инвестиране в намаляване на риска от бедствия

Изследванията и проучванията показват, че публичните и частните инвестиции в намаляване на риска от бедствия, значително редуцират разходите необходими за реагиране и възстановяване след бедствия. Навременното и адекватно инвестиране в различни мерки, ограничаващи въздействието на определени фактори води до недопускане възникването на бедствия или до съществено намаляване на техните негативни последици.

Анализът „разход-ползи“ от предприетите действия за управление на риска от бедствия, е необходимо да се вземе предвид при осъществяването на публични и частни инвестиции на всички нива, както и при проектирането на механизмите за защита на населението и споделяне на финансовия риск. Този вид анализ е необходимо да обхваща не само избегнатите разходи при евентуално реагиране и възстановяване след бедствия, а и тези по отношение на недопуснати загуби на бизнес, обедняване на населението в следствие невъзможността на бизнеса да функционира нормално, последици върху околната среда и културното наследство. За да е точен, анализът трябва да отчита и постигнатия икономически и социален напредък в следствие изпълнението на конкретни мерки и решения за намаляване на риска от бедствия.

Необходимо е да се знае кой е изложен на риск, кой понася финансовата тежест и съответно за кого са ползите от предотвратените последици от бедствия. Следването на такъв подход при изготвянето на детайлен и цялостен анализ „разход-ползи“ може да повиши интереса и съответно да привлече повече инвестиции в мерки за намаляване на риска.

Основен проблем при извършването на такъв вид инвестиции, особено от страна на частния сектор, остава фактът, че някои мерки нямат непосредствен ефект, т.е. възможно е да отнеме десетки години, за да се извлекат ползите или да се възвърнат инвестираните средства. Въпреки това, направените инвестиции биха дали чувство на увереност и сигурност в бъдещето, както и вътрешна удовлетвореност, че са предприети необходимите действия. Погледнато в дългосрочен план, инвестирането в намаляване на риска от бедствия ще спомогне за изграждането на по-устойчива и сигурна среда на живот в България.

Повишаването на инвестициите в намаляване на риска от бедствия е възможно да се реализира чрез мерки, като:

3.1. Целенасочено осигуряване на необходимите ресурси на всички нива на управление, както и в съответните сектори, за разработване и изпълнение на стратегии, политики, планове, програми и нормативни актове, свързани с намаляване на риска от бедствия;

3.2. Приоритизиране на дейностите за намаляване на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво, за които е необходимо финансиране;

3.3. Въвеждане на механизми за отчитане намаляването на риска от бедствия, като критерий при финансиране на големи публични и частни инфраструктурни проекти;

3.4. Изграждане на системи, включително и чрез иновативни решения, за наблюдение, прогнозиране, реалистично моделиране, ранно предупреждение и оповестяване на населението и органите на изпълнителната власт;

3.5. Разработване и реализиране на програми за научни изследвания и разработки в областта на намаляването на риска от бедствия.

Приоритетна област за действие 4: Въвеждане на политики за финансово управление на риска от бедствия

Основна цел на провежданите финансови политики е постигане на устойчив икономически растеж, което е едно от трите измерения на устойчивото развитие. За да се насърчат инвестициите в намаляване на риска от бедствия е необходимо при формирането и реализирането на тези политики да се оценяват не само икономическите, а въобще ползите като цяло. За целта, първо трябва да се познава финансовото изражение на негативните последици от възникването на бедствия и след това да се набележат съответните мерки. При определянето на уязвимостта на финансовата система, като индикатор може да се използва наличието на достатъчно ресурси за обезпечаване на дейностите за реагиране, възстановяване и подпомагане при бедствия.

В тази връзка, предприемането на необходимите действия и въвеждането на адекватни механизми за финансиране, ще осигури възможност за справяне с предизвикателствата на бъдещето. Употребата на т. нар. инструменти за предварително осигуряване на финансиране, като застраховане (суверенно, параметрично, вторично-застраховане), финансови резерви, кредити за справяне с извънредни ситуации, катастрофични облигации и др., които допълват обикновено използваните инструменти за обезпечаване на дейности по защита при бедствия, ще осигури необходимата адаптивност на системата.

На схема № 2 е показан примерен модел за финансово управление на риска от бедствия.

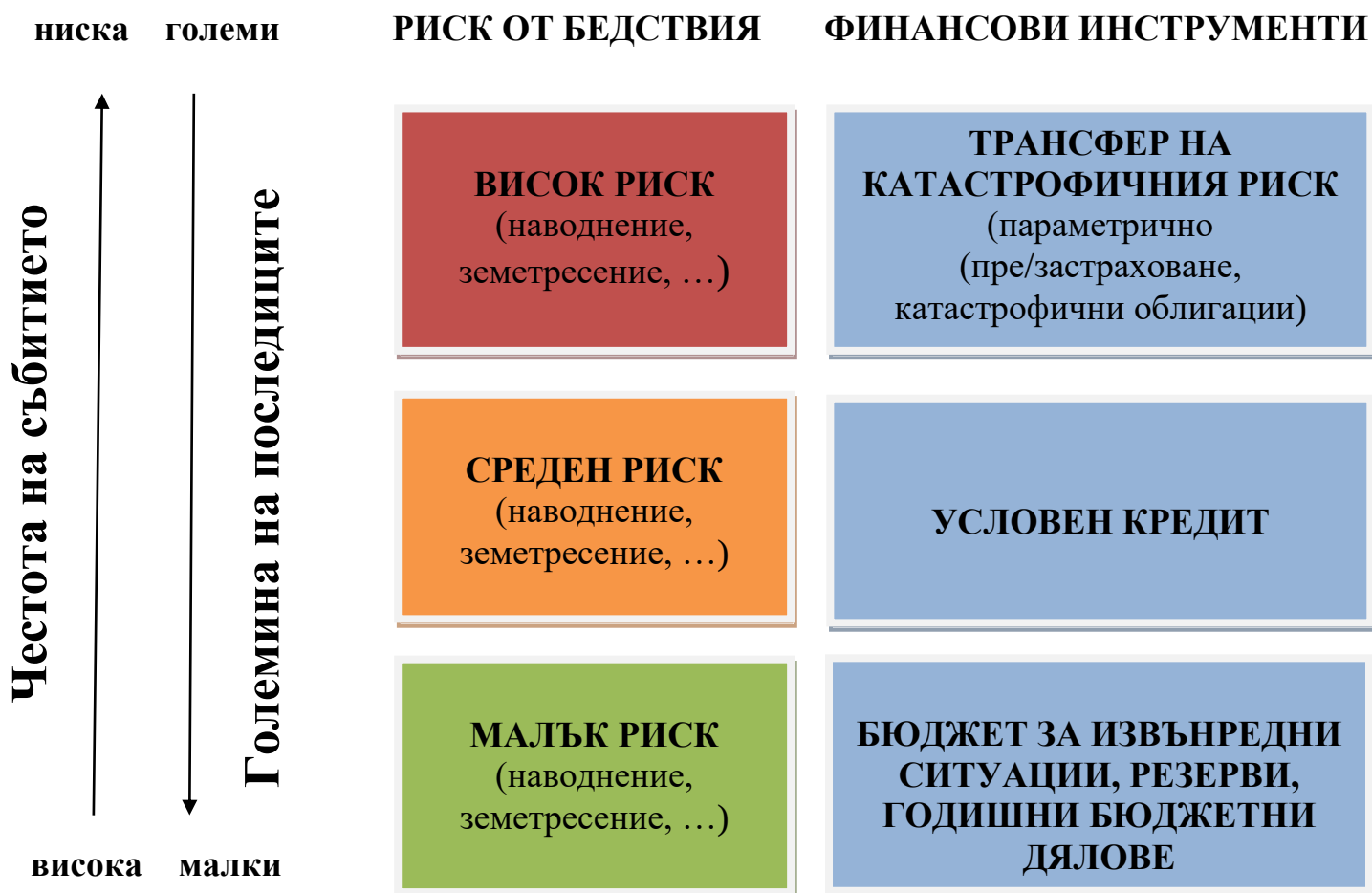


Схема № 2 - модел за финансово управление на риска от бедствия

Необходимо е изборът на съответните финансови механизми да бъде съобразен с потребността от ресурси във времето. При настъпване на бедствие със значителен мащаб, властите трябва да са в състояние да предприемат бързи и ефикасни действия по реагиране и възстановяване на основните услуги и инфраструктура. Фазата на възстановяване трябва да се основава на предварително планирани действия, които да не допускат създаването на същите рискови условия, довели до настъпване на бедствието. Следва да се съобрази и възможността от даване на приоритет на някои проекти за намаляване на риска от бедствия с цел постигане на по-добри резултати.

Финансовото управление на риска от бедствия се реализира чрез мерки, като:

- 4.1. Разбиране и адекватно оценяване на риска от бедствия върху публичните финанси;
- 4.2. Въвеждане на механизми за финансиране на дейностите за намаляване на риска от бедствия;
- 4.3. Въвеждане на механизми за осигуряване на ликвидност след бедствия с голям мащаб, с цел по-бързо и ефективно възстановяване (катастрофичен фонд, параметрично/суверенно застраховане, катастрофични облигации и др.);
- 4.4. Осигуряване на финансови резерви за реализиране на мерки за реагиране и възстановяване след бедствия;

4.5. Стимулиране на използването на застраховането сред частния сектор и населението;

4.6. Осигуряване, на базата на публично-частно партньорство, на нисколихвени или безлихвени кредити за засегнато от бедствия население;

4.7. Насърчаване учредяването и развитието на инструменти за взаимно подпомагане (фонд „Общинска солидарност“ и др.).

Приоритетна област за действие 5: Повишаване на готовността за ефективно реагиране при бедствия и прилагане на принципа „да изградим отново, но по-добре“ при възстановяването

Постигането на високо ниво на готовност за ефективно реагиране при бедствия, изисква поредица от логически свързани действия. Всяко едно възникнало бедствие е необходимо да се подложи на анализ, за да се идентифицират силните страни, допуснатите слабости и да се извлекат съответните поуки. В тази връзка, е необходимо да се създаде система за провеждане на тренировки и учения, която да осигури изграждане на капацитет, повишаване нивото на готовност и ефективно реагиране при бедствия. Същата е необходимо да се подлага на съответния мониторинг и оценка, за да се установи дали е адекватна и до каква степен отговаря на съвременните предизвикателства.

В рамките на обучението, тренировките и ученията е необходимо да се интегрират и съответните компоненти за изграждане на интеркултурна компетентност, които ще спомогнат за формирането на знания и умения в съставните части на единната спасителна система за правилни действия при бедствия, като се отчитат например религиозните особености и различните потребности на отделните социално уязвими групи.

Изграждането на капацитет за реагиране при бедствия, без въвеждането на съответните механизми за навременно предвиждане и реалистично прогнозиране на различните опасности, както и на такива, осигуряващи добра координация, взаимодействие и навременен обмен на информация между отделните заинтересовани страни, не е достатъчно.

Необходимо е компетентните органи на всички нива на управление, както и частния сектор, регулярно да преразглеждат и актуализират своите планове за защита при бедствия, както и планове за осигуряване на непрекъснатост на дейностите по осигуряване на стоки и услуги.

Осигуряването на нормално функциониране на обществото при бедствия, задължително преминава и през ефективно и координирано възстановяване. Това е сложен социален процес, който се простира далеч извън възстановяването на материални активи или предоставянето на социални услуги. В някои случаи, възстановяването може да отнеме седмици, месеци, години и дори десетилетия. За да бъде достатъчно бързо и ефективно, то трябва да се базира на цялостна и интегрирана рамка, която отчита многостранните му аспекти, които, в комбинация, поставят основите на устойчивостта на обществото. Предварителните проучвания и планирането на възстановяването след бедствия, спомагат за идентифициране и адекватно посрещане на функционалните потребности на обществото и паралелно с това увеличават вероятността от реализиране на възможностите за намаляване на риска от бедствия и устойчиво развитие.

Глобалната икономика и бързината, с която се променят условията, изискват добра подготовка, съчетана с бързо, координирано и ефективно реагиране и не на последно място,

прилагане на принципа „да изградим отново, но по-добре“ при възстановяването, с цел по-ефективно интегриране на намаляването на риска от бедствия в засегнатата територия и повишаване на устойчивостта.

Повишаването на готовността за ефективно реагиране при бедствия и прилагането на принципа „да изградим отново, но по-добре“ при възстановяването могат да се реализират чрез мерки, като:

5.1. Изграждане на система за провеждане на обучения, тренировки и учения на съставните части на единната спасителна система, включваща и механизми за мониторинг и оценка;

5.2. Интегриране на намаляването на риска от бедствия в публичния и частния сектор, с цел повишаване на устойчивостта и осигуряване на непрекъснатост на дейностите и услугите;

5.3. Създаване на ефективни доброволни формирования, като съставна част на единната спасителна система;

5.4. Изграждане на система за оценка на потребностите след бедствия;

5.5. Въвеждане на механизъм за осигуряване на планиране на възстановяването след бедствия;

5.6. Изграждане на система за наблюдение и отчетност на разходваните финансови средства при превенция, реагиране, възстановяване и подпомагане.

5. МЕХАНИЗЪМ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НСНРБ.

Съгласно ЗЗБ всяка година се изготвят доклади за състоянието на защитата при бедствия и доклади за приоритетните дейности за намаляване на риска от бедствия, за които е необходимо финансиране на национално, областно и общинско ниво. Докладите осигуряват систематизиране на информацията, както за добрите практики и пропуските в системата за защита при бедствия, така и за идентифицираните и оценените мерки за намаляване на риска от бедствия на съответните нива на управление.

Докладите за състоянието на защита при бедствия предоставят информация относно профила на риска от бедствия на съответната територия, планираните мерки и дейности за превенция, готовността на съставните части на единната спасителна система и населението, изградената система за реагиране, планираните мерки за възстановяване при бедствия, изградената система за наблюдение и оценка на поставените цели и задачи при планирането на защитата при бедствия.

Докладите за приоритетните дейности за намаляване на риска от бедствия, за които е необходимо финансиране, се основават на докладите за състоянието на защитата при бедствия, и предоставят информация за идентифицираните и приоритизирани мерки за намаляване на риска от бедствия и техния принос към изпълнението на целите на настоящата стратегия за намаляване на риска от бедствия.

За изпълнение на целите на Националната стратегия за намаляване на риска от бедствия на национално, областно и общинско ниво се разработват Национална програма, областни и общински програми за намаляване на риска от бедствия. В тази връзка, проследяването и отчитането на изпълнението на целите на НСНРБ, се осъществява чрез индикатори за всяка дейност, предвидена в годишните планове за изпълнение на програмите за намаляване на риска от бедствия, базирани на следните принципи:

- Специфичност – дейността е насочена към конкретна област за подобрение;
- Измеримост – резултатът от изпълнението на дейността може да бъде количествено измерен;
- Отговорност – ясно определена отговорна институция за изпълнението на дейността;
- Реалистичност – резултатите от изпълнението на дейността следва да са постижими с наличните ресурси;
- Времева обвързаност – ясно е посочено кога ще бъде изпълнена дейността.

Наблюдението и контролът по изпълнението на дейностите по всяка една приоритетна област за действие, ще даде възможност да се осигури съгласуваност между предприетите мерки и съответно да се оцени тяхната ефективност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прилагането на НСНРБ само по себе си не е в състояние да доведе до ефективно намаляване на съществуващите рискове от бедствия и недопускане възникването на нови такива. От ключово значение за постигане на стратегическите цели е последващото изготвяне и изпълнение на програмите за намаляване на риска от бедствия на съответните нива на управление. Този модел ще спомогне не само за прилагането на единен подход към политиката за намаляване на риска от бедствия, но и за осигуряване на съгласуваност между отделните дейности и мерки, и рационалното разходване на наличните ресурси.

Осигуряването на ефективно взаимодействие при реализиране на вертикални (между общинско, областно и национално ниво на управление) и хоризонтални (между отделните администрации, министерства и ведомства, частния сектор и научната общност) политики, е ключово за постигане на интегрирано управление на риска от бедствия.

Реализирането на НСНРБ и планиращите документи, отнасящи се до защитата при бедствия е жизнено важна дейност, която ще ни помогне да сме по-подготвени и устойчиви на предизвикателствата на бъдещето. Това ще положи основите за постигане на траен икономически, социален и екологичен просперитет.