



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.4.2014
COM(2014) 216 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Hyoški akcijski okvir po letu 2015: Obvladovanje tveganj za doseganje odpornosti

{SWD(2014) 133 final}

{SWD(2014) 134 final}

1- HYOŠKI AKCIJSKI OKVIR PO LETU 2015

Hyoški akcijski okvir (*Hyogo Framework for Action*, v nadaljnjem besedilu: HFA) „Krepitev odpornosti držav in skupnosti na nesreče“, je 10-letni načrt, ki ga je sprejelo 168 članic Združenih narodov in se z njim prostovoljno zavezalo k uresničevanju petih prednostnih nalog na področju ukrepanja, z namenom doseči varnejši svet, ki bo boljše zaščiten pred naravnimi nesrečami in krepiti odpornost na nesreče. HFA je bil sprejet leta 2005 in bo prenehal veljati leta 2015, zato zdaj poteka širok posvetovalni postopek¹ za oblikovanje okvira za zmanjševanje tveganja nesreč po letu 2015, ki ga bo potrdila 3. svetovna konferenca za zmanjšanje tveganja nesreč v mestu Sendai (Japonska) od 14.–18. marca 2015.

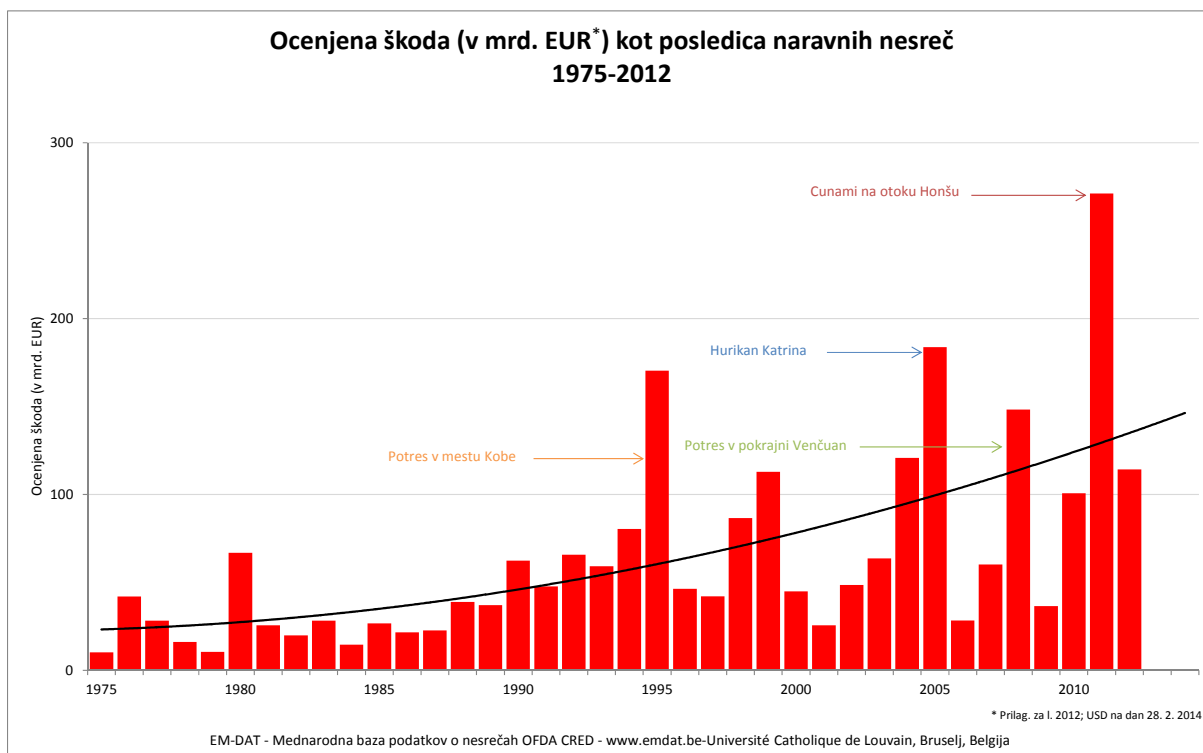
Nesreče in podnebna tveganja imajo velik vpliv na gospodarstvo, varnost in dobro počutje državljanov. V zadnjih letih se je izpostavljenost nesrečam znatno povečala zaradi podnebnih sprememb, hitre in nenačrtovane urbanizacije, demografskega pritiska, gradenj in intenzivnejše rabe zemljišč na območjih, ki so dovzetna za nevarnosti, ter zaradi izgube biotske raznovrstnosti in degradacije ekosistemov.

Med leti 2002 in 2012 so naravne nesreče v povprečju zahtevale več kot 100 000 smrtnih žrtev na leto. V zadnjem desetletju je trend neposredne skupne škode po vsem svetu naraščal s povprečno letno gospodarsko škodo v višini več kot 100 milijard EUR². Vpliv posledic se razlikuje med regijami glede na njihovo geografsko izpostavljenost tveganju in stopnjo socialno-ekonomskega razvoja. Čeprav na splošno velja, da posledice v državah v razvoju povzročijo več smrtnih žrtev, medtem ko v razvitih državah povzročijo višjo gospodarsko škodo, je dejstvo, da nesreče prizadenejo vse države. Evropska unija pri tem ni izjema, saj so naravne nesreče v zadnjem desetletju zahtevale 80 000 žrtev in povzročile gospodarsko škodo v višini 95 milijard eurov³.

¹ Resolucija Generalne skupščine ZN št. 66/199 z dne 22. decembra 2011 nalaga Uradu Združenih narodov za zmanjšanje tveganja nesreč (v nadaljnjem besedilu: UNISDR), da poskrbi za razvoj okvira za zmanjšanje tveganja nesreč po letu 2015.

² Center za raziskave epidemiologije nesreč (v nadaljnjem besedilu: CRED).

³ Center za raziskave epidemiologije nesreč (CRED) – podatki zajemajo EU–28 med leti 2002–2012.



Politike za preprečevanje in obvladovanje tveganj so ključne pri obravnavi teh zaskrbljujočih trendov ter za zagotovitev trajnostnega razvoja in gospodarske rasti v Uniji⁴ in svetu. Preprečevanje in obvladovanje tveganj je gospodarsko smiselno s stališča preprečevanja škode, pri čemer se vsak vložen euro povrne od 4- do 7-krat⁵. Naložbe v obvladovanje tveganja nesreč prinašajo tudi druge gospodarske koristi in lahko spodbudijo odpiranje novih delovnih mest ter prispevajo k strukturni vzdržnosti javnih in zasebnih financ.

V takšnih okoliščinah je prenovljeni mednarodni okvir za zmanjšanje tveganja nesreč izjemna priložnost za nadgradnjo dosežkov HFA, s čimer se bo mogoče bolje odzivati na izzive v prihodnosti.

Rezultati pobud kot so Konferenca na vrhu Rio +20⁶, Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja (v nadaljnjem besedilu: UNFCCC)⁷ in široka mednarodna podpora agendi za odpornost kažejo, da bi moralo zmanjševanje tveganja in obvladovanje nesreč postati prednostna naloga tako za države v razvoju in države v vzponu, kot za razvite države.

Posodobitev HFA je hkrati tudi priložnost za Evropsko unijo, da preuči obstoječe politike in napredek, dosežen na področju krepitve odpornosti in obvladovanja tveganja nesreč s politikami EU in pomočjo, ki se zagotavlja v okviru razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči.

⁴ Kot določa strategija Evropa 2020 COM(2010) 2020.

⁵ „Naravne nesreče in povzročena škoda“ (Svetovna Banka, 2004) („*Natural disasters, counting the cost*“ (World Bank, 2004)).

⁶ Konferenca Združenih narodov o trajnostnem razvoju leta 2012.

⁷ Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja.

Namen tega sporočila je določiti izhodišča Komisije glede oblikovanja Hyoškega akcijskega okvira za obdobje po letu 2015, ki bi temeljil na nadgradnji dosežkov cele vrste politik EU, vključno s politikami na področju civilne zaščite, varstva okolja, prilagajanja na podnebne spremembe, notranje varnosti, zdravja, raziskav in inovacij, kot tudi agende za odpornost v okviru zunanjepolitičnega delovanja EU. Sporočilo analizira napredek in obravnava vrzeli pri izvajanju in nastajajoče izzive naraščajočih tveganj v prihodnosti.

2- NAPREDEK IN IZZIVI

Hyoški akcijski okvir je bil vse od njegovega sprejetja leta 2005 ključnega pomena v globalnih, regionalnih in nacionalnih prizadevanjih za zmanjšanje tveganja nesreč. Kljub pozitivnemu napredku še vedno obstajajo večje vrzeli v njegovem izvajanju, pojavili pa so se tudi dodatni izzivi.

Vse večja podpora za obvladovanje tveganja nesreč je prispevala k večji pozornosti in večjim vlaganjem v obvladovanje tveganj nesreč ključnih deležnikov, vključno z glavnimi donatorji razvojne pomoči. Rezultati internega spremljanja napredka pri izvajanju petih prednostnih akcijskih nalog HFA⁸ pa kažejo, da je bilo večino napredka doseženo v prednostni nalogi 1 (zagotovitev, da je zmanjševanje tveganja nesreč prednostna naloga na nacionalni in lokalni ravni in da obstaja močna institucionalna podlaga za izvajanje) in prednostni nalogi 5 (povečanje pripravljenosti na nesreče za učinkovit odziv na vseh ravneh), medtem ko je bil napredek v prednostni nalogi 4, v skladu s katero naj bi si prizadevali za zmanjšanje temeljnih dejavnikov tveganja, vseskozi manjši⁹.

Večina držav se še vedno sooča s težavami pri vključevanju zmanjševanja tveganja v načrtovanje javnih naložb, urbanistični razvoj, prostorsko načrtovanje in upravljanje ter socialno zaščito. Še vedno obstaja potreba po udejanjanju politik in institucionalne krepitve v obliki dejanskega izvajanja in odpornejše družbe. Obstoječe finančne naložbe in odzivi politike ne zadostujejo za učinkovito odpravo obstoječih tveganj, kaj šele, da bi sledile hitrosti nastajanja novih izzivov, kot so:

- vplivi podnebnih sprememb in nadaljnja degradacija okolja bodo povzročili intenzivnejše in pogostejše ekstremne naravne pojave, vključno s poplavami, sušami in cikloni;
- podnebne spremembe povečujejo tudi nevarnost nestabilnosti, konfliktov in nestabilnih razmer v državah, kar povzroča preseljevanje in razseljevanje, slabo upravljanje in geopolitično nestabilnost;
- konflikti in ranljivost še dodatno vplivajo na izpostavljenost nesrečam;

⁸ Prednostne naloge za ukrepanje: (1) Zagotovitev, da je zmanjševanje tveganja nesreč prednostna naloga na nacionalni in lokalni ravni in da obstaja močna institucionalna podlaga za izvajanje; (2) Določanje, ocenjevanje in spremljanje tveganja nesreč ter izboljšanje zgodnjega opozarjanja; (3) Uporaba znanja, inovacij in izobraževanja za izgradnjo kulture varnosti in odpornosti na vseh ravneh; (4) Zmanjšanje temeljnih dejavnikov tveganja; (5) Povečanje pripravljenosti na nesreče za učinkovit odziv na vseh ravneh.

⁹ Izvajanje Hyoškega akcijskega okvira, povzetek poročila mednarodne strategije, 2007-2013, UNISDR, 2013 (*Implementation of the Hyogo Framework for Action, Summary reports 2007–2013*, UNISDR, 2013).

- rast prebivalstva, zlasti v revnejših državah in gospodinjstvih, kot tudi hitra urbanizacija, bosta povečali pritisk na naravne vire ter gospodarske dejavnosti na območjih, ki so izpostavljena nesrečam;
- hitra urbanizacija, ki vodi h koncentraciji prebivalstva in naložb v območjih, ki so izpostavljena tveganjem in nevarnostim, je dodaten trend, ki bistveno povečuje ranljivost (ocenjuje se, da bo do leta 2050 od 60 do 70 % svetovnega prebivalstva živel v urbanih okoljih)¹⁰;
- povpraševanje po energiji in hrani narašča, to pa vrši pritisk na vire, kot so zemljišča in voda. pomanjkanje vode bo postal glavni problem, saj se ocenjuje, da bo do leta 2030 vsaj polovico človeštva živel v območjih z visoko obremenjenimi vodnimi viri¹¹;
- pojavljajo se nova tveganja, ki imajo lahko zelo škodljive posledice (dogodki povezani z vesoljskim vremenom, dogodki z različnimi tveganji, kot je bila trojna nesreča v Fukušimi leta 2011, tveganja digitalne in visokotehnološke dobe, vključno z vprašanji kibernetičnih groženj);
- dogodki izjemnih tveganj (majhni po obsegu, zelo pogosti in lokalni dogodki, kot so nenadne poplave, požari in plazovi) so pogosto podcenjeni, o njih pa se manj poroča, čeprav zavirajo razvoj lokalnih skupnosti ter konkurenčnost držav;
- gospodarstva postajajo vse bolj globalizirana in vedno bolj strukturirana v skladu s kompleksnimi svetovnimi dobavnimi verigami; poplave na Tajskem leta 2011 so pokazale, da lahko gospodarski pretres, ki jo povzroči nesreča, zamaje gospodarstva in poslovne sisteme na drugi strani zemeljske oble;
- slabe gospodarske in finančne napovedi otežujejo možnosti, da bi se sredstva za obvladovanje tveganja nesreč zagotovila v državnih proračunih.

3- POLITIKA EU ZA OBVLADOVANJE TVEGANJ NESREČ IN AGENDA ZA ODPORNOST: KLJUČEN PRISPEVEK K IZVAJANJU HFA

Krepitev odpornosti EU na krize, vključno z njeno sposobnostjo predvidevanja, izvajanja priprav na tveganja in njihovo odpravo, zlasti odpornost na čezmejna tveganja, je eden od ciljev strategije Evropa 2020¹²: konkurenčnost in trajnostni razvoj sta odvisna od učinkovitega obvladovanja tveganj nesreč, kar prispeva k zmanjševanju izgub in krepitvi odpornosti na vedno večje pretese in grožnje na svetovni ravni. Naložbe v preprečevanje in obvladovanje tveganja nesreč spodbujajo inovacije, gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest ter odpirajo nove trge in poslovne priložnosti.

Znaten napredek je bil dosežen s pomočjo politik in finančno podporo Unije. To so pomembni rezultati na poti k jasni politiki EU na področju obvladovanja tveganja nesreč, ki jo je moč deliti in bi lahko bila temelj novega mednarodnega okvira za obvladovanje tveganja nesreč.

¹⁰ Global Health Observatory, WHO

¹¹ Oddelek za ekonomske in socialne zadeve pri Združenih narodih (UNDESA)

¹² COM(2010) 2020, 3.3.2010

3.1. Dosežki politik na področju obvladovanja tveganja nesreč v EU

Novi predpisi revidirane zakonodaje EU na področju civilne zaščite¹³ določajo okvir za izvajanje medsektorske politike obvladovanja tveganja nesreč in spodbujajo celovit pristop k vsem vrstam tveganj, tako naravna kot tista, ki jih povzroča človek, in sicer v vseh fazah cikla obvladovanja nesreč (preprečevanje, pripravljenost, odzivanje).

Ključni ukrepi za podporo izvajanju okvira za obvladovanje tveganja nesreč, ki so nastali na podlagi nove zakonodaje, predhodnih sporočil in sklepov Sveta, vključujejo naslednje:

- **ocena in analiza tveganj:** Komisija je na podlagi obstoječih ocen tveganja v državah pripravila prvi medsektorski pregled tveganj v EU, pri čemer je upoštevala vpliv podnebnih sprememb in potrebo po prilagajanju podnebnim spremembam, v kolikor je bilo to možno in relevantno; v skladu z doslednim pristopom bodo države članice do leta 2015 pripravile nacionalne ocene tveganj različnih nesreč, temu pa bo sledila ocena sposobnosti za obvladovanje nacionalnih tveganj in izboljšano načrtovanje obvladovanja tveganj;
- spodbujanje **izobraževanja in izmenjave izkušenj za izboljšanje upravljanja** – podpora pridobljenim izkušnjam in strokovnim pregledom in njihova predstavitev (kot sta bila strokovna pregleda leta 2012 v Združenem kraljestvu in na Finskem leta 2013¹⁴) za spodbujanje izobraževanja med državami članicami ter usmerjanje napredka pri nadaljnjem razvoju in izvajanju politik obvladovanja tveganj in praks;
- trenutno so v pripravi **nadaljnje smernice za preprečevanje nesreč na podlagi dobrih praks** glede horizontalnih tem (upravljanje, načrtovanje, podatki, komuniciranje in informiranje o tveganjih, razvoj in tehnologija);
- **razpoložljivost, izmenjava in primerljivost podatkov ter dostop do podatkov**, vključno s potekajočim delom med državami članicami in mednarodnimi partnerji (vključno z UNISDR in IRDR¹⁵) pri oblikovanju evropskih standardov in protokolov za evidentiranje izgub zaradi nesreč¹⁶;
- **usklajevanje obvladovanja tveganja nesreč:** pomisleki glede preprečevanja in obvladovanja tveganj so bili vključeni v več ključnih politik EU in finančnih instrumentov za financiranje naložb v odpornost (tj. kohezijska politika, transport in energija, raziskave in razvoj, zaščita kritične infrastrukture, čezmejne nevarnosti za zdravje, presoja vplivov na okolje, zelena infrastruktura, celovito gospodarjenje z

¹³ Sklep št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite

¹⁴ Ob podpori Evropske komisije razvito v sodelovanju z UNISDR in OECD.

¹⁵ Celostne raziskave glede tveganja nesreč (*Integrated Research on Disaster Risk*), <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek and L. Vernaccini, 2013. Beleženje izgub zaradi nesreč: priporočila za evropski pristop (*Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*). Urad za publikacije Evropske unije, Poročila o znanstvenih in tehničnih raziskavah (*Publications Office of the European Union, Scientific and Technical Research Reports*) EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653, spletni naslov: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

obalnim pasom, kmetijstvo, prehranska in hranilna varnost, voda, obvladovanje poplavne ogroženosti, preprečevanje večjih industrijskih nesreč);

- **zavarovanje kot orodje za obvladovanje nesreč** – Namen Zelene knjige o zavarovanju pred naravnimi nesrečami in nesrečami, ki jih povzroči človek¹⁷ je vključiti zasebni sektor ter preučiti načine za učinkovito uporabo zavarovanja kot spodbud za ozaveščanje o tveganju ter preprečevanje in zmanjševanje posledic;
- **močne sinergije s prilagajanjem na podnebne spremembe**, kot to navaja Strategija Evropske unije za prilagajanje podnebnim spremembam¹⁸ z medsektorskimi področji, kot so izmenjava podatkov in znanja, ocena tveganj in ranljivosti, odpornost urbanih okolij, razvoj evropskih standardov za infrastrukturo, odpornost na podnebne spremembe, skladnost nacionalnih strategij za prilagajanje in načrtov za obvladovanje tveganj ter spremljanje vlaganj v odpornost¹⁹;
- **znanost in inovacije za obvladovanje tveganja nesreč**: leta 2013 je Komisija z državami članicami EU začela pobudo za natančno opredelitev in izboljšavo pristopov znanstvenega svetovanja na področju zmanjševanja tveganja in odzivanja ob nesreči. Poleg tega bo raziskovalni program Obzorje 2020 podpiral pristope, usmerjene v izzive, za izboljšanje odpornosti na nesreče (kot so spremljanje, preprečevanje, napovedovanje, zgodnje opozarjanje, ozaveščanje, blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje, krizno obveščanje, prenos tehnologije in predstandardizacija);
- **obravnavanje čezmejnih vplivov** (z makroregionalnimi projekti in strategijami, kot je strategija za Baltik, strategija EU za Podonavje in regionalna pomorska strategija) in **dejavnosti sodelovanja** z državami kandidatkami, potencialnimi kandidatkami in drugimi sosedskimi državami;
- **okrepljena pripravljenost** za odzivanje z razvijanjem prostovoljnih skupnih ali vnaprej določenih zmogljivosti za odziv na nesreče; boljše načrtovanje odzivnosti; mrežo usposabljanja, okrepljenim sodelovanjem med pristojnimi organi na področju usposabljanja in urjenja²⁰ ter krepitvijo sistemov za zgodnje opozarjanje²¹. Vesoljski programi, kot sta Galileo in Copernicus, omogočajo tudi storitve za obvladovanje izrednih dogodkov, ki so dostopne po vsem svetu.

3.2. Podpora EU državam v razvoju, usmerjana v krepitev odpornosti v državah, ki so izpostavljene krizam

¹⁷ COM(2013) 213, 16.4.2013

¹⁸ COM(2013) 216, 16.4.2013

¹⁹ Prispevek k cilju EU v skladu s katerim naj bi bilo 20 % naložb v proračunu EU povezanih s podnebnimi spremembami.

²⁰ Sklep št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite

²¹ Kot sta EFFIS (evropski informacijski sistem za gozdne požare) ali EFAS (Evropski poplavni opozorilni sistem)

EU se je s sporočilom o odpornosti iz leta 2012²² in s kasnejšim akcijskim načrtom²³ zavezala k zmanjševanju ranljivosti in krepitvi odpornosti na strese in pretrese v prihodnosti, kar je predpogoj za zmanjševanje revščine in trajnostni razvoj. Pristopi za obvladovanje tveganj bodo bistven del vseh dejavnosti načrtovanja na področju humanitarne in razvojne pomoči ne glede na sektor ali okoliščine. Ta prizadevanja bodo temeljila na Strategiji EU v podporo zmanjševanju tveganja nesreč v državah v razvoju iz leta 2009²⁴ in izvedbenem načrtu iz leta 2011²⁵.

Pristop EU za odpornost zahteva večsektorski pristop na več ravneh (lokalni, nacionalni, regionalni, globalni), ki bo obravnaval medsebojno povezanost in vzročno dinamiko ranljivosti in nestabilnosti, ob hkratnem optimiziranju zmogljivosti na vseh ravneh in v vseh sektorjih. Vodilna vloga lokalnih, nacionalnih in regionalnih institucij je močno poudarjena.

Pri tem je bil dosežen znaten napredek. Nedavne pobude SHARE²⁶, AGIR²⁷ in GCCA²⁸ že sedaj prispevajo h krepitvi odpornosti pri najbolj ranljivih. Na podoben način tudi strategija znotraj držav AKP²⁹ podpira regionalno zmanjševanje tveganj nesreč, strategije za podnebne spremembe in akcijske načrte v Afriki, Karibih in Pacifiku.

Program za pripravljenost na naravne nesreče v okviru ECHO (DIPECHO), ki je omogočil izvajanje pilotnih projektov in posnemanje projektov, ki izhajajo iz skupnosti in ki vsebujejo dejanske dobre prakse za zmanjševanje tveganja (vključno s spodbujanjem varnejših šol, bolnišnic in odpornosti urbanih okolij) bo še naprej na voljo za uporabo v državnih politikah.

Napredek je bil dosežen tudi pri ocenjevanju kriz in ranljivosti z razvojem skupnega, preglednega, znanstveno podprtega kazalnika humanitarnega tveganja (InfoRM³⁰), ki temelji na odprtem dostopu do podatkov, njegov namen pa je uskladiti obvladovanje tveganja nesreč med različnimi humanitarnimi udeleženci in je nastal kot skupna pobuda medagencijskega stalnega odbora ZN, Evropske komisije, nevladnih organizacij in držav članic.

²² COM(2012) 586, 3.10.2012

²³ SWD(2013) 227, 19.6.2013

²⁴ COM(2009) 84, 23.2.2009

²⁵ SEC(2011) 215, 16.2.2011.

²⁶ Podpiranje odpornosti na Afriškem rogu

²⁷ Pobuda za globalno zavezništvo za odpornost v Sahelu (*Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel*)

²⁸ Globalno zavezništvo EU proti podnebnim spremembam (*The Global Climate Change Alliance, GCCA*)
<http://www.gcca.eu>

²⁹ Evropska skupnost – skupina držav AKP, Strateški dokumenti in večletni okvirni program za države (*European Community – ACP Group of States Intra-ACP Strategy Papers and Multiannual Indicative Programme*)

³⁰ Kazalnik obvladovanja humanitarnega tveganja (InfoRM, *Index for Risk Management*),
<http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

Te pobude bi bile lahko koristne tudi za širšo zunanjo politiko EU, vključno s skupno zunanjo in varnostno politiko (npr. za delo na področju preprečevanja konfliktov in razvoja sistema zgodnjega opozarjanja na konflikte).

4- NAČELA NOVEGA OKVIRA

Glede na globalne okoliščine, v katerih naraščajo potrebe in novi izzivi, je treba naslednji okvir HFA opredeliti tako, da bo učinkoviteje opredeljeval in izvajal pristope in praktična sredstva za zmanjševanje tveganja nesreč in krepitev odpornosti. Okvir HFA po letu 2015 mora vsebovati naslednje ključne elemente, ki bodo temeljili na dosežkih in izkušnjah, pridobljenih v okviru izvajanja trenutnega HFA:

(i) Izboljšanje preglednosti, odgovornosti in upravljanja

Sodelovanje v sedanjem okviru je prostovoljno in temelji na samoocenjevanju. Kljub temu, da bo sodelovanje v prihodnjem okviru po vsej verjetnosti ostalo prostovoljno, bi bilo treba s pogajanjem razviti nabor standardov in mehanizmov, ki bi zagotovili, da bodo različni udeleženci odgovorni za svoje ukrepanje (ali neukrepanje). Poleg tega bi moral nov okvir zagotavljati spodbude za izpolnjevanje obveznosti, ob zagotavljanju nadzora nad procesom izvajanja.

Določiti bi bilo treba mehanizme za redne strokovne preglede, vključno s prostovoljnimi strokovnimi pregledi (kot je bilo uspešno izvedeno v pilotnih projektih v Združenem kraljestvu in na Finskem v okviru sodelovanja na področju obvladovanja tveganja nesreč med EU in HFA), ki bi prispevali k izboljšanju politik, izmenjavi izkušenj in večji odgovornosti.

Novi okvir naj bi za izboljšanje preglednosti, ob načelu politike odprtega dostopa do podatkov, omogočil zbiranje in izmenjavo zanesljivih in primerljivih podatkov o škodi zaradi nesreč, tveganju in ranljivosti, vključno z razvojem skupnih interoperabilnih podatkov, protokolov za ocenjevanje tveganja, registrov javnega tveganja ter podatkovnih baz. Prizadevanja za standardizacijo bi morala vzeti v obzir tudi splošne ukrepe, ki so pomembni za obvladovanje tveganja. Ta bi morala biti podprta s sistematičnimi ukrepi za večjo ozaveščenost javnosti o tveganjih in izboljšavami na področju obveščanja o tveganjih in krizah (izobraževanje, vključevanje medijev in omrežij).

Novi okvir bi moral poleg tega prispevati k izboljšanju javnega upravljanja na področju obvladovanja naravnih nesreč na vseh ravneh in v vseh sektorjih, oblikovanju učinkovitih mehanizmov usklajevanja in trajnostnih partnerstev med različnimi javnimi organi in ustreznimi zainteresiranimi stranmi (civilno družbo, akademsko skupnostjo in raziskovalnimi ustanovami, zasebnim sektorjem). Vključevanje zadevnih udeležencev in skupnosti v proces odločanja bi bilo treba izvesti z vključujočimi in participativnimi mehanizmi ter s spodbujanjem pristopa, ki temelji na pravicah³¹. Močne lokalne strukture in krepitev zmogljivosti lokalnih skupnosti so bistvenega pomena za izboljšanje načrtovanja in odpornosti mest ter zagotavljajo zavezanost lokalnih političnih institucij in učinkovito izvajanje obstoječih pravnih in političnih okvirov.

Regionalne medvladne organizacije bi morale imeti pomembno vlogo pri izvajanju novega okvira in v regionalnih platformah za zmanjševanje tveganja nesreč, ko gre za razvoj celostnih regionalnih strategij za obvladovanje tveganja nesreč v več regijah, vključno z EU.

³¹ Kot so pravice, ki jih je treba varovati, biti o njih obveščen, ali se o njih posvetovati.

Spodbujati je treba tudi učinkovitejše regionalne mehanizme ter programe sodelovanja in razvoja zmogljivosti, zlasti pri obravnavanju skupnih in čezmejnih tveganj. Spodbujati pa bi bilo treba tudi regionalne ocene tveganja in učinkovitejše načrtovanje.

(ii) Okvir za doseganje rezultatov – vloga ciljev in kazalnikov za merjenje napredka in spodbujanje izvajanja

Trenutne prednostne naloge za ukrepe in kazalnike³² v okviru sedanjega HFA upoštevajo stopnjo, do katere so države vzpostavile politike in institucije, ki so potrebne za zmanjšanje tveganja nesreč. Vendar notranje spremljanje napredka pri izvajanju petih prednostnih nalog HFA še ni privedlo do doslednih prizadevanj držav, da bi spremljale tveganja nesreč in odpornost. Poleg tega ni bilo povezav med spremljanjem napredka v okviru HFA in mehanizmom za spremljanje napredka v okviru razvojnih ciljev tisočletja³³ in UNFCCC. Poenostavljen nov sistem spremljanja naj bi odpravil te pomanjkljivosti, da bo postal učinkovitejši instrument za merjenje napredka, spodbujanje izvajanja na različnih ravneh ter izmenjavo uspešnih praks.

Cilje, usmerjene v ukrepanje, bi bilo treba izpopolniti, da bi učinkovito izmerili izvajanje novega okvira in spodbudili večjo odgovornost. Cilji bi morali upoštevati bistvene sestavine pripravljenosti na nesreče ter spodbuditi države, da uvedejo in učinkovito izvajajo potrebne politike in orodja, da se preprečita nastajanje in kopičenje tveganja in tako zmanjša tveganja nesreč ter okrepi odpornost.

Cilji bodo morali biti politično sprejemljivi, operativno izvedljivi, merljivi in dosegljivi ter usmerjeni v rezultate, imeti pa bodo morali tudi jasen časovni okvir. To bi lahko zajemalo zaveze, da se v določenem roku razvijeta in izvedeta celovita ocena tveganj in ocena zmogljivosti za obvladovanje tveganj (kot je že predvideno v zakonodaji EU na področju civilne zaščite) ali druge ukrepe, usmerjene v rezultate (ki bodo zagotovili, da bodo imeli vsi državljani, vključno z ranljivimi skupinami ljudi, dostop do informacij o zgodnjem opozarjanju in obveščanju o tveganjih in da bo na novo zgrajena infrastruktura, vključno z bolnišnicami, zdravstvenimi ustanovami in šolami, lahko kljubovala nesrečam; da se zmanjša odstotek ljudi in infrastrukture, izpostavljenih nevarnosti).

Vzpostavitev ciljev na svetovni ravni bi lahko omogočila bolj celovit pristop na področju primerjave rezultatov izvajanja in izmenjave dobrih praks med vsemi razvitimi državami in državami v razvoju.

Zaradi zelo različnih profilov tveganj v različnih državah in regijah, pa je verjetno bolj ustrezno, da se določijo specifični cilji in kazalniki na nacionalni ali regionalni ravni. Na podlagi regionalnih strategij, ki so jih razvile nekatere regije, bi bilo treba podpreti regionalni pristop k ciljem, ob upoštevanju specifičnih nevarnosti in napredka pri izvajanju HFA ter obstoječih mehanizmov za regionalno sodelovanje pri obvladovanju nesreč.

Poleg tega bi kazalniki, ki merijo spremembe zaradi vpliva nesreč, lahko sčasoma prispevali k spremljanju napredka pri krepitvi odpornosti na nesreče. To bi lahko merili na primer s kazalniki, kot so pogostost nesreč, neposredne gospodarske izgube v % BDP države, število

³² 22 temeljnih kazalnikov v 5 prednostnih področij ukrepanja.

³³ Razvojni cilji novega tisočletja.

žrtev in poškodovanih, odstotek zavarovane škode v primerjavi s skupno škodo, odstotek zasebnih in javnih sredstev, namenjenih za zmanjševanje tveganj nesreč in pripravljenost nanje (npr. merjeno s pomočjo zanesljivega sistema sledenja za obvladovanje tveganja nesreč³⁴).

Cilji in njihovi kazalniki morajo privedi do očitnega zmanjšanja izgub in tveganj, kjer je to najbolj potrebno.

iii) Krepitev prispevka za trajnostno in pametno rast

Novi okvir bi moral spodbujati odpornost na nesreče v gospodarskih in finančnih odločitvah in strategijah, tako v javnem kot zasebnem sektorju. Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti analizi stroškov in koristi glede ukrepov za preprečevanje nesreč, da se med drugim pomaga pri dodeljevanju sredstev. Vsa večja infrastrukturna in projekti bi morali biti prilagojeni tveganjem ter odporni na podnebne spremembe in nesreče.

Bistveno je, da se novi HFA oblikuje in izvaja v tesnem partnerstvu z zasebnim sektorjem, mednarodnimi finančnimi institucijami, kot so EIB³⁵ in EBRD,³⁶ ter velikimi vlagatelji. Nove pobude za sodelovanje vseh podjetij je treba spodbujati, vključno z razvojem partnerstva med javnimi, zasebnimi in drugimi zainteresiranimi stranmi. Zavarovalniška in pozavarovalniška veriga dodane vrednosti, vključno s (po)zavarovalnimi posredniki, zavarovalnicami in pozavarovalnicami, in tudi tržni instrumenti bi morali imeti ključno vlogo pri pomoči državam in regijam, ki so posebej občutljive na nesreče, da vzpostavijo učinkovite finančne mehanizme za izredne razmere in odvrtačajo od tveganega obnašanja.

Inovativne tehnologije in instrumente za podporo obvladovanju nesreč bi bilo treba še naprej spodbujati (IKT, sistemi zgodnjega opozarjanja, odporna infrastruktura in stavbe, zelena infrastruktura, podnebni modeli in celoviti modeli tveganja nesreč, ekosistemski pristopi, komunikacije, upravljanje znanja). To bo pomenilo tudi večje poslovne priložnosti in prispevalo k zeleni rasti.

Novi okvir bi moral okrepiti povezavo med znanostjo in politiko ter pri tem koristno uporabiti znanje, ki vključuje inovacije in tehnologijo. Potrebna je učinkovitejša uporaba znanosti in raziskav, tako v fizikalnih kot družbenih vedah, da bi se sistematično pridobivale informacije za politike in dejavnosti. To bi moralo vključevati celovit pristop, ki predvideva številne nevarnosti (tako naravna tveganja kot tista, ki jih povzroči človek, vključno z industrijskimi in kemičnimi nesrečami), in v rešitve usmerjene raziskave za boljše reševanje prihodnjih tveganj ter družbenih izzivov. Tesno mednarodno sodelovanje na tem področju je bistveno.

Skupni pristop s prilagajanjem na podnebne spremembe in okrepljena prizadevanja za zmanjšanje povzročiteljev osnovnega tveganja pri upravljanju ekosistemov, učinkovita raba virov, raba zemljišč in razvoja mest, spremljanje okolja in ocena učinka so bistveni pogoji za zagotavljanje dolgoročne trajnostne rasti.

³⁴ Kot dopolnitev obstoječih kazalnikov, vključno s kazalniki iz Ria <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

³⁵ Evropska investicijska banka

³⁶ Evropska banka za obnovo in razvoj

(iv) Obravnavanje slabosti in potreb v celovitem okviru

Novi HFA bi morali biti bolj vključujoč in upoštevati enakost med spoloma. Potrebna sta večja usmerjenost v posebej ranljive osebe (otroke, starejše, invalide, brezdomce, ljudi ki trpijo revščino in pomanjkanje hrane itd.) in civilno družbo ter njihovo opolnomočenje. To bi moralo vključevati učinkovito uporabo ustreznih mehanizmov mreže socialne varnosti in sistemov socialne zaščite, ki se odzivajo na tveganja nesreč. Spodbujati bi bilo treba vlogo žensk pri krepitvi odpornosti v gospodinjstvih in skupnosti.

Posebno pozornost je treba posvetiti krepitvi odpornosti v vseh mestnih in ranljivih podeželskih okoljih, kot tudi na obalnih območjih, vključno s celovitim načrtovanjem. V tem pogledu je bistvena celostna ocena tveganja, močni mehanizmi usklajevanja med lokalnimi in nacionalnimi upravami ter aktivna udeležba civilne družbe in pobude ozaveščanja (kot so partnerstva med mesti).

Na svetovni ravni so tveganja nesreč zelo zgoščena v revnejših državah s šibkejšim sistemom upravljanja. V mnogih primerih je ta ranljivost še hujša zaradi politične nestabilnosti in konfliktov. To pomeni, da se pristop k odpornosti, ki dobro deluje v stabilni, dobro urejeni državi, ne more neposredno uporabljati v državi, ki je vpletena v konflikt.

Zato bi moral novi okvir upoštevati šibkost države in konflikte pri presoji najprimernejšega načina za zmanjšanje tveganja nesreč. Celovit mednarodni okvir bi moral poleg naravnih nesreč obravnavati tudi druge oblike nasilja in šibkosti ter tehnološka tveganja, vključno z vsakdanjimi majhnimi lokalnimi nesrečami in globalnimi pretresi in stresi kot so neustrezna prehranska in hranilna varnost in epidemije.

(v) Zagotavljanje skladnosti z mednarodno agendo

Vključevanje politik obvladovanja tveganj nesreč in prilagajanja podnebnim spremembam v mednarodni program za trajnostni razvoj je bistvenega pomena. Pripravljenost na nesreče in s tem povezani dejavniki tveganja, opisani zgoraj, so že pomembna vprašanja, ki so vključena v mednarodne priprave za razvojni okvir v obdobju po letu 2015, ki si prizadeva za odpravo revščine in trajnostni razvoj.

Poleg tega je oblikovanje sporazuma o podnebnih spremembah iz leta 2015 tudi priložnost, da se okrepijo prizadevanja za prilagajanje na spremembe in vključi obvladovanje tveganj nesreč. Ta prizadevanja bi morala biti usklajena z zadevnimi procesi v okviru UNFCCC in iz njih izhajati, kot so na primer proces nacionalnega načrtovanja prilagajanja, okno prilagajanja v okviru Zelenega podnebnega sklada in Varšavski mednarodni mehanizem za izgubo in škodo. Pobude, kot so skupni nacionalni akcijski načrti (JNAPs) v pacifiški regiji, ki združuje prizadevanja na področju prilagajanja podnebnim spremembam ter obvladovanje tveganja nesreč, bi bilo treba spodbujati tudi v drugih regijah.

Vzporedno potekajo tudi drugih zadevni mednarodni dogodki na visoki ravni, zlasti o prehrani³⁷, biotski raznovrstnosti³⁸ in kulturi³⁹. Letos potekata tudi tretja konferenca

³⁷ Mednarodna konferenca ZN o prehrani (ICN 2) novembra 2014.

³⁸ 12. konferenca pogodbenic Konvencije Združenih narodov o biološki raznovrstnosti (CBD) oktobra 2014 v Koreji in 1. sestanek pogodbenic Nagojskega protokola.

Združenih narodov o majhnih otoških državah v razvoju in vrhunsko srečanje voditeljev o podnebnih razmerah v okviru generalne skupščine Združenih narodov.

Politike in cilji ter spremljanje, ki so obravnavani na teh forumih, ter Hyoški okvir za obdobje po letu 2015, bi se morali medsebojno dopolnjevati in podpirati.

Novi okvir bi moral prav tako pojasniti razmerja med UNISDR in UNFCCC ter drugimi organi ZN, ki so odgovorni za oblikovanje globalnega in nacionalnega odziva na nevarnosti nesreč in vpliva podnebnih sprememb.

Nenazadnje je zelo pomembna tudi postopna krepitev mednarodnega priznavanja dejstva, da je preprečevanje pravna obveznost (*dolžnost preprečevanja*) zaradi sprejemanja mednarodne zakonodaje o „zaščiti oseb v primeru nesreč“, ki jo oblikuje Komisija za mednarodno pravo, in to bi bilo treba uporabljati kot sredstvo za boljše izvajanje HFA za obdobje po letu 2015.

6 – POT NAPREJ

Prenovljen HFA za obdobje po letu 2015 je pomembna priložnost za spodbujanje obvladovanja tveganja nesreč po vsem svetu.

Zamisli, predstavljene v tem sporočilu, bi morale biti podlaga za nadaljnji dialog z državami članicami EU, Evropskim parlamentom, Odborom regij, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom in drugimi zainteresiranimi stranmi (civilno družbo, akademskimi krogi in zasebnim sektorjem), pa tudi z mednarodnimi partnerji in sistemom ZN o tem, kako je v pripravah na srečanje na vrhu v Sandaiju mogoče dodatno oblikovati to agendo.

³⁹ Posebno zasedanje generalne skupščine ZN septembra 2014 o staroselskih prebivalcih in načrtovan sestanek na visoki ravni v okviru generalne skupščine ZN o kulturi in trajnostnem razvoju.