

# 3

## Изпълнение на стратегии за предотвратяване на бедствия: Практически уроци от Европейския съюз

В първите две брошури по проект MiSRaR бяха засегнати оценката на риска и планирането за предотвратяване на бедствия. Те обаче са образно казано само част от работата. В крайна сметка идва реалното изпълнение на мерките за предотвратяване на бедствия. Това е темата на третата последна брошура. За ефективното изпълнение на мерките трябва не само да се осигурят подходящи ресурси и взаимодействие между партньорите, но също така да се осигури мониторинг и включване на широката общественост.

В тази брошура се обръща внимание на успешни примери, които помагат за превръщането на плановете за предотвратяване на бедствия от теория в практика и ги правят работещи.



*Успешното реализиране на устройствени мерки като водни бариери изисква публична подкрепа*

### Финансиране

Първото необходимо условие за изпълнението на един план е разбира се ресурсното обезпечаване. След като са поставени целите и са ясни мерките на плана за предотвратяване на бедствия, засегнатите страни трябва да знаят какъв ще бъде техния принос. В крайна сметка всичко се свежда до реалното разпределение на бюджети и до привличането на правилните експерти и използване на материалните ресурси, които са налични.

Общ извод от проекта MiSRaR е, че не е лесно да се вникне в различните видове бюджети за намаляване на бедствията. Бюджетите, които са определени изрично за мерки против бедствия, са много малко, като същевременно такива мерки могат да бъдат финансирани от много други общи бюджети, в които не са конкретизирани разходите за превенция на риска. Цялостният обмен на опит между партньорите по проекта показва, че бюджетите, определени за предотвратяване на бедствия, се различават в голяма степен в различните страни, не само по своя размер, но и по отно-

сителния им дял от общия държавен бюджет. Във всеки случай общият размер на бюджетите, определени изрично за превенция на бедствия, се оказва сравнително малък в сравнение с бюджетите за териториално и инфраструктурно развитие. Докато бюджетите за териториално развитие се измерват в милиарди, тези за предотвратяване на бедствия са ограничени до

милиони. От една страна това е разбираемо от гледна точка на въздействието върху обществото, но от друга страна показва, че финансирането на мерки за превенция на бедствията като част от проектите за териториално развитие, е нищожно малко на фона на общите разходи за такива проекти. Ето защо е нереално да се преговаря с някоя община

или министерство за отпускане на бюджет за безопасност покрай ЖП линия например, когато в същото време стойността на договорите с компаниите, изграждащи ЖП линията са стотици и дори хиляди пъти по-големи.

Още една тема за обсъждане е тази, че много рискове са причинени или задълбочени от прилагането на мерки за териториално развитие. Това се наблюдава не само в случаите, когато териториалното развитие води до появата на нов риск (като например промишлена зона или засилен транспорт на опасни вещества), но и когато нови уязвими обекти (жилищни сгради или училища) се строят в близост до съществуващи рискови обекти, създадени от човека, или в зона, застрашена от природни бедствия. Затова общият извод е, че трябва да се обърне повече внимание на това до каква степен мерките за безопасност са част от териториалното и инфраструктурно развитие, включително и във финансово.



*Чрез публично-частно партньорство стари кариери могат да се използват срещу наводнения*

## Съвети и препоръки

### Научените уроци за финансирането

Дискутирайки финансирането на мерки за превенция на риска, партньорите по проект MiSRaR достигнаха до следните изводи.

*Включване на превенцията на бедствия в други бюджети и създаване на публично-частни партньорства*

Основен фактор за финансирането на мерки за предотвратяване на бедствия е да се направи опит за включването им в проекти, финансирани от други бюджети. Това е не само въпрос на плащане за риска, който се създава, но също и за намаляване на разходите чрез обединяване на мерките за безопасност с дру-

ги строителни дейности. Например по време на реконструкцията на даден път, той може да бъде издигнат над прогнозните нива за наводнения, за да функционира и като евакуационен маршрут. Шумоизолиращите стени на магистралите могат да бъдат използвани едновременно и за намаляване ефектите от експлозия. Има безброй възможности за комбиниране на мерки за безопасност с необходими строителни дейности, стига партньорите да са съгласни да ги обмислят. Това изисква тясно сътрудничество на публичните администрации, а често пъти и публично-частни партньорства. Така стигаме до втория извод.

*Търсене на общи интереси и ситуации, в които всеки печели*

Друг фактор за успеха при намирането на финансиране е създаването на публично-частни партньорства или здраво сътрудничество между публични институции. За да се убедят заинтересованите публични администрации и дори

частните компании, че трябва да прехвърлят бюджет от други сектори или проекти към мерки за превенция на риска, е важно да им се изясни каква е ползата за тях. Опитайте се да намерите общи интереси при определянето на мерките. Например, едно горско стопанство може лесно да разбере необходимостта от мерки за превенция на пожари, тъй като горите са част от търговските му интереси. По същия начин всяко правителство трябва да бъде в състояние да разбере необходимостта от мерки за безопасност, например, за предотвратяване общата загуба на инфраструктура, поради инцидент с опасни товари, не само от гледна точка на възможните жертви, но също и за намаляване на потенциалната вреда за националната икономика като цяло.

## Добра практика

Провинция Форли-Чезена, Италия

### Публично-частно партньорство за финансиране

През последните петдесет години поречието на река Савио в провинция Форли-Чезена бе урбанизирано, което влоши природните условия на реката. Честотата на наводненията се увеличи, особено в есенно-зимния период. Регионалната басейнова дирекция разработи Проектно-план за хидрогеоложкия риск. Задържането на водата във временни басейни по време на проливни дъждове е ефективна мярка за предотвратяване на риска, предложена в плана. Въпреки това, изграждането на басейни за задържане на водата може да бъде трудно поради финансови причини, особено ако се наложи да се събират публични средства - които са все по-малко и по-малко налични. Причините могат да бъдат организационни, тъй като е трудно да се намери достатъчно широк терен в градски условия, или пък административни - в случай, че държавната администрация трябва да придобие частен терен за изграждането на инфраструктурата. За преодоляване на тези проблеми е създаден т.нар. Междурегионален план за добивни дейности (МПДД). Той урежда планирането на добивни дейности (напр. в кариери) в рамките на провинцията. Според Регионалния закон относно правилата за добивни дейности, планът трябва да включва критерии за крайното състояние на кариерите, след приключване на добивните дейности с цел възстановяване на околната среда и възстановяване общественото ползване на района. Частен субект, който има печалба от използването на района, трябва да извърши специфични довършителни работи. Провинцията и Басейновата дирекция се съгласиха да използват МПДД, за да се идентифицират районите с финализирани добивни дейности, които ще бъдат използвани за намаляване на хидравличния риск и увеличаване скоростта на оттичане. Поради съществуващите задължения, изграждането на задържащи басейни в подходящите за това бивши добивни терени, трябва да се извършва от частния собственик за негова сметка. Това задължение е обект на договора, сключен от публичния орган (общината) и частния субект, при определяне на условията на разрешителното. Благодарение на този вид публично-частно партньорство е възможно да се преодолеят основните икономически трудности за изграждане на задържащи басейни (финансиране, отчуждаване на частни терени и т.н.). Съвместяването на добивни дейности и мерки за безопасност по поречието на реките помага да се постигне целта за по-рационално използване на природни ресурси, земя и финанси. Опитът на Провинция Форли-Чезена доведе до промяна в регионалното законодателство и по-специално възвръщането на член за рационално използване на ресурсите.

Посетете [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu) за пълното описание на тази добра практика.

Независимо от това, създаването на партньорства означава повече от споделянето на общи интереси. То включва също така определянето на ситуации, в които всеки печели: дори интересът да не е взаимен, определени мерки за предотвратяване на рискове може да допринасят едновременно за осъществяването на различни цели. Например, намаляването на съществуващи рискове може да повиши стойността на даден терен и възможностите за неговото използване, или пък готовността за борба с бедствията, постигната заедно с природозащитниците може да подобри опазването на природата.

### Организиране на ранно включване

Част от подхода РИСК-Р (виж брошура 2) е ранното включване. Също така идентифицирането на общи интереси трябва да се осъществи на възможно най-ранен етап. В идеалния случай то трябва да бъде част от заданието на проекта и да бъде обсъдено в началото на първата среща, както при проекти, насочени към териториалното устройство, така и при процеси, свързани главно с превенцията на рискове. Втората стъпка е сътрудничеството при оценката на риска, за да изгради общо разбиране на проблема и да се повиши осведомеността за него. Препоръчително е възможно най-късно да бъдат включени съответните партньори във фазата на целепологане (виж брошура 2), за да има възможност да се сравнят политическите цели, свързани с бедствията с целите, продиктувани от други интереси.

### Възползвайте се от изводите от Анализа „ползи-разходи“

Както бе разяснено в предишната брошура, препоръчително е да се направи анализа разходи-ползи, за да се избере правилната стратегия за превенция. Анализът също така помага да се открият възможностите за финансиране на планове за намаляване на риска. От една страна този анализ дава ясна представа за първоначалната инвестиция за прилагане на мерки за безопасност, за структурните разходи по поддръжка и за периода на амортизация. По този начин се определя кои бюджети по кое време да бъдат налични. От друга страна анализът разходи-ползи показва





как някои от страните ще спечели по някакъв начин от мерките за безопасност. За да се открие подходящо финансиране, може да е от полза да се разгледа баланса между тези, които плащат и тези, които печелят. Ако даден сектор или заинтересована страна има много от планираните ползи, е съвсем логично да се изиска участието им в стратегията за намаляване на рисковете. Все пак, това не винаги се налага предварително: друг вариант е да се постигне съгласие при реинвестиране на ползите в бъдещи проекти за смекчаване на риска. Такива форми на солидарност на страните, които печелят, могат да убедят страните, които плащат, да изиграят своята роля.

#### *Организиране на сътрудничество извън административните граници*

Трудностите при прилагане на описания „принцип на солидарност“ произтичат от това, че в много случаи ползите и разходите са за различни (териториални) нива, така както и самите рискове често излизат извън административните граници. Например, в случай на речни наводнения, мерките за превенция, приложени нагоре по течението, могат да намалят риска надолу по течението. Или определен маршрут за безопасен превоз на опасни товари може да доведе до намаляване на риска в една част от територията за сметка на друга. Този начин на «разпределяне» на проблемите изисква трансгранично сътрудничество и финансиране от местните власти и правителствата на страни-членки. Това не е лесна задача, защото обичайната тенденция е публичните администрации да се придържат към своите формални отговорности за територията, за която отговарят. Това ни води към втория фактор на успеха по изпълнение на стратегии за предотвратяване на бедствия:

#### **Работа в мрежа**

Броят научни теории за работа в мрежа е неограничен. Въпреки това проект MiSRaR се фокусира върху практическите уроци и добри практики на месни/регионални/провинциални администрации в страните от ЕС. Без да претендира да "отменя" научни теории или дори да ги включва, първият резултат от дискусиите на партньорите по MiSRaR е общият практически подход за стартиране на работа

в мрежа: извършване на оценка на мрежата. Стъпките на такава оценка са сравними с тези на оценката на риска (виж брошура 1) и оценката на възможностите (виж брошура 2).

Първата стъпка е *идентифициране на мрежата*: да се определят всички ключови фигури, участващи в процеса на вземане на решения. Основните области, в които заинтересованите страни трябва да бъдат идентифицирани, са международно и национално законодателство, местни разпоредби, разпределяне на (финансови) ресурси и реалното поставяне на политически цели. Втората стъпка е да се изготви *анализ на мрежата*: да се определят както формалните, така и неформалните отношения на държавната структура с идентифицираните заинтересовани страни. Например, има ли определена йерархия при вземането на решения, има ли официални срещи за консултиране или формални процедури, които трябва да се спазват, притежава ли някой партньор правото на вето? Кои организации са естествен партньор на мрежата, кои ключови играчи имат добри неформални връзки? Последната стъпка е *оценка на мрежата*: да се реши кои заинтересовани страни са "най-важни", за да бъдат включени и по какъв начин. За целта може да бъде полезно да се определят някои специфични критерии за вземане на решения, а в по-малки мрежи оценяването може да се направи съвсем естествено и въз основа на съществуващ опит.

#### **Съвети и препоръки**

##### **Научените уроци за работа в мрежа**

#### *Създайте мрежата си възможно най-рано*

Работата в мрежа е представено в настоящата брошура като част от изпълнението на стратегии за предотвратяване на бедствия, но в действителност тя трябва да започне на много по-ранен етап от този процес. Най-добрият начин да се получи подкрепа в борбата с бедствията е да се изгради общо разбиране за наличните проблеми. Необходимото осъзна-

ване на риска от всички засегнати партньори може да се постигне чрез включването им в най-ранните етапи от оценката на риска.

#### *Поддържайте мрежата*

Работата в мрежа е структурна дейност. Ако поддържате връзка с партньорите си, само когато имате нужда от тях, това ще внесе напрежение. Препоръчваме да поддържате контакт с тях, дори когато нямате нужда и да изградите структурна връзка, в която зависите един от друг. Разчитайте един на друг и си помагайте, независимо от обстоятелствата. И преди всичко дръжте на думата си, защото загубеното доверие се печели трудно.

#### *Започнете с ясни договорености за процеса*

В началото на процеса по превенция на риска е важно да се знаят ангажиментите на всички партньори и какво може да се очаква от тях. В кои моменти от процеса ще бъдат консултирани, как ще се вземат официалните решения, какви експертни знания се очакват от всяка организация? Един прозрачен договор за сътрудничество или обща принципна декларация могат да направят погледък самия процес и да подобрят значително подкрепата за постигане на крайния резултат.



*Рисквете в химическата промишленост са предизвикателство заради икономическия интерес*

#### *Помислете кой плаща и кой има полза*

В идеалния случай част от анализа на мрежата включва „кой плаща и кой има полза“. Все пак не изчакайте с това до фазата на анализа разходи-ползи, тъй като ще забавите процеса на предотвратяване на бедствия. Ето защо набележете кой плаща и кой има полза най-общо в самото начало: какви могат да бъдат очакваните ползи и разходи? Това, че ще знаете потенциалните си партньори и противници, ще ви помогне да обмислите стратегията си как да ги обедините около идеята.

#### *Общи интереси и цели*

Привличането на партньори към мрежата

изисква познаване на техните нужди и общо разбиране на проблемите. Както вече обяснихме в раздела за финансирането, отново е много важно да се отчетат всички възможности за намиране на общи интереси и цели. За да се сформира мрежа, не винаги е необходимо да има съгласие за всичко: дори само един общ интерес може да бъде достатъчен да се сътрудничи за определена политика през даден период от време. Затова конкретизирайте интересите до момента, в който можете да постигнете договореност. Един партньор може по принцип да се противопостави на скъпоструващи превантивни мерки, но в конкретния случай все пак може да бъде убеден, че това е в негов интерес.

#### *Организирайте мрежа от експертни знания*

Уменията за работа в мрежа и управление на мрежата са доста по-различни от традиционните умения на специалистите по безопасност. Професионалните експертни знания за риска в някои случаи могат да доведат до упорстване пред партньорите, че "не разбират" необходимостта от управление на риска от самото начало. Затова е важно да са ясни различните роли в процеса на предотвратяване на бедствия и различните

компетенции, необходими за това. Това е преди всичко проблем, когато работата в мрежа прерастне в лобизъм и застъпничество за конкретни стратегии за смекчаване на последиците от бедствия.

#### **Лобизъм и застъпничество**

Застъпничеството е процес, при който се правят опити да се повлияе върху обществени политики и решения за разпределяне на ресурсите в рамките на политически, икономически и социални системи и институции. Лобизмът е специфична форма на застъпничество, при която се опитва да се влияе върху решенията за законови и подзаконови актове. Партньорите по MiSRaR установиха, че в ня-



кои случаи застъпничеството може да не е насочено единствено към въздействие върху държавната политика, а също да бъде насочено към оказване на влияние върху политиката на частни организации. От гледна точка на местните власти, които отговарят за безопасността, повлияването на частни партньори „да свършат своите задължения“ е всъщност доста важно.

За да се гарантира, че се вземат решения за политики по смекчаване на рисковете и за подобряване на сътрудничеството и изпълнението на плановете, свързани с това, може да се наложи разработването на стратегия за лобизъм и застъпничество като част от процеса по смекчаване на рисковете. Популярно е схващането, че лобизмът и застъпничеството са повече или по-малко "корупционни" дейности, защото често са мотивирани от търговски интереси. Разбира се, има достатъчно примери за частни дружества, които оказват влияние върху обществени политики в своя полза. От друга страна, лобизмът може да бъде мотивиран от морални, етични или религиозни принципи, които са доста възвишени в сравнение с личната изгода. В общата перспектива на добре функциониращата демокрация застъпническите практики са част от "баланса на силите", гарантиращ, че конфликтите на интереси са политически. В случаите на превенция на бедствия често основният конфликт на интереси е между фундаментални жизненоважни интереси на обществото: безопасност срещу икономика или безопасност срещу екология.

Друга причина, поради която лобизмът и застъпничеството са важни за превенцията на бедствия е фактът, че няма нито един държавен орган, който да е отговорен за всички фази на този процес. За да се прилагат стратегиите за превенция, е нужно сътрудничеството на всички заинтересовани страни. Това означава, че трябва да бъде убеден всеки за важността на поставените цели и неговия принос за изпълнението им. Както е описано по-горе, в много случаи е необходимо дори съфинансиране от други заинтересовани страни, а за това е нужно застъпничество.

#### *Примери за лоби и застъпничество*

- Медийна офанзива
- Публични речи
- Участие в публични изслушвания
- Публикуване на (научни) изследвания
- Публикуване на статии, брошури и др.
- Проучвания на общественото мнение / референдум
- Посещения на място, за да се обясни вземането на дадено решение
- Консултации/среци между вземащите решения на различни обекти
- Включване на вземащите решения в началото на процесите по разработване на политики (т.е. в управителен комитет)

#### **Съвети и препоръки**

##### **Научените уроци за лобизъм и застъпничество**

#### *Познаване процесите на лобизъм и застъпничество*

Безопасността често е в конфликт с други жизнено важни обществени интереси. Предимно различни заинтересовани страни и организации се опитват да повлияят едновременно на обществения ред. За икономическите и търговски интереси лобизмът и застъпничеството са традиционно чести. Препоръчително е държавните служители, работещи в сферата на безопасността и пространственото планиране, да познават процесите на лобизъм и застъпничество. Имайте предвид, че може да бъдете подложени на лобизъм от други, но също така, че може да играете своя собствена роля в убеждаването на политиците за важността на смекчаването на риска.

#### *Бъдете подготвени и създайте „прозорец на възможностите“*

Лобирането и застъпничеството създават "прозорец на възможностите". Възползвайте се от възможността, когато възникват обществените опасения или инциденти и се опитайте да включите превенцията на бедствия в политическия дневен ред. Бъдете подготвени в такива случаи с досие с обективна информация (факти и цифри) за рисковете и ясен преглед на професионални становища. Поми-

слете и за публичен говорител. Например, когато се лобира пред правителството за конкретни мерки за намаляване на бедствията, кметът или Областният управител може да изпълни ролята на публичен говорител от името на мрежата от партньори.

#### *Застъпничество за осъзнаване на рисковете*

Подкрепата за намаляване на бедствията започва с осъзнаване естеството и обхвата им. Застъпничеството трябва да включва също така мероприятия, гарантиращи информираността за риска, както на широката общественост, така и на основните заинтересовани страни и политически участници в процеса на вземане на решения. Това доказва важността на внимателното обмисляне на застъпничеството по време на целия процес, а не само на етапа 'оценка на риска'. Ангажирането на заинтересованите страни и широката общественост в оценката на рисковете увеличава разбирането и подкрепата им.



Земетресението в Емилия-Романя май 2012: напомняне за значението на осведомеността за риска

#### *Застъпничество за публично-частно партньорство*

Тясно публично-частно партньорство е необходимо за почти всички планове за смекчаване на последствията от бедствия. Процесите по застъпничество трябва да предвиждат дейности за подобряване на разбирането за необходимостта и последващото желание за сътрудничество.

#### *Стрежете се да влияете на политическите парадигми*

Застъпничеството за смекчаване на рисковете трябва да има по-голяма цел от целите на един план за предотвратяване на бедствия. Както бе споменато вече, важно е безопасността да стане важен фактор в териториалното и икономическото развитие като цяло. Това означава промяна в политическата парадигма по такъв начин, че ранното включване на безопасността в пространствените процеси да се разглежда като полза, а не като разход. Също така може да се наложи да се обръща по-

вече внимание на превенцията на бедствията, отколкото на последващото им преодоляване.

#### *Лобирането, свързано с националното и европейското законодателство, трябва да се окаже ефективно*

В много страни смекчаването на последиците от бедствия все още не е регламентирано в законодателството за териториално развитие. Ако това може да се постигне, ефектът ще бъде много по-голям от застъпничеството за изпълнението на един план за борба с рисковете. Парадоксално е, че съществуващото сложно законодателство понякога проваля доброто сътрудничество. Разбира се, официалните правила за безопасност са спазени, ако

правилно се организира наблюдението и изпълнението на стратегията (виж по-нататък), но докато правилата за безопасност имат за цел да определят минималното ниво на безопасност, те биха могли неволно да направят минимум максимум. В края на краищата, защо трябва да се предвиждат допълнителни

мерки, ако са изпълнени всички формални изисквания? Проблемът е, че основните възможности за намаляване на риска, в много случаи възникват извън официалните правни задължения. Поради тази причина основната цел на лобирането в националното и европейското законодателство трябва да бъде да се гарантира ранното включване на въпросите, свързани с безопасността в процесите на териториално развитие.

#### *Сформирайте съюзи*

Силната коалиция от различни партньори за всякакъв вид стратегии за лобизъм и застъпничество увеличава шансовете за успех. Заедно сме по-силни! По традиция местните и регионални власти работят заедно, за да влияят върху националните политики за превенция на бедствията. Въпреки това, ефективността може да се увеличи, ако в тези видове застъп-





ничество се реализират публично-частни партньорства. Може да се съюзите с агенции за развитие или предприятия, които се присъединяват към обществената цел за намаляване на риска, или с университети и учени, които осигуряват обективна информация за рисковете и мерките за тяхното предотвратяване. Също така гражданите, които са загрижени за физическата безопасност в заобикалящата ги среда, могат да бъдат силен партньор в съюза (виж също главата за публичното участие).

### *Упълномощете други хора*

Често пъти няма нужда да се включвате в публичен дебат лично като специалист по безопасност. Упълномощаването може да бъде много по-ефективно: помогнете на другите да окажат влияние върху политиката като предоставите необходимата обективна информация, свържете ги с подходящите заинтересовани страни, помогнете им да открият общите ви цели в терминологията, която разбират вземащите решения.

### *Обмислете как да направите екологията „естествен“ партньор на безопасността*

Както за безопасността, така и за екологията най-важният противопоставящ интерес е икономическата и търговската печалба. Въпреки това, екологията може да се противопостави на процесите за превенция на риска, когато противоречиви интереси, свързани с безопасността, не станат прозрачни. Такива са най-вече случаите с природни бедствия като горски пожари и наводнения, за които някои мерки за смекчаване на последиците могат да противоречат на (традиционните) методи за опазване на околната среда. Освен това, в области, където рисковете касаят защитени територии, а общата информираност за риска на екологите не е оптимална, може да се стигне до затруднена готовност за борба с бедствията. Това трябва да се избегне, защото екологията притежава голяма лобистка сила с широка обществената подкрепа. За да се укрепи връзката между двете сфери, може да се предвиди формирането на коалиции между организациите за безопасност и екология. На местно ниво това може да бъде направено за специфични рискове. На национално и меж-

дународно ниво глобалното затопляне може да бъде основание за коалиции, защото то сериозно увеличава вероятността и въздействието върху бедствията.

## **Публично участие**

Общ извод на партньорите по проект MiSRaR е, че преди планирането на мерки за ограничаване на бедствията, процесът по оценка на възможностите (виж брошура 2) трябва да вземе предвид не само физическите фактори и тези на околната среда, но и социалните аспекти, свързани с приемливостта на финалните решения. С други думи, трябва да се обърне внимание на общественото мнение и да се сравни с експертните преценки за политиките по безопасност. По тази причина общественото участие е необходима предпоставка в процеса по превенция на риска.

Публичното участие е важно поради няколко причини. На първо място то е важен инструмент за повишаване осъзнаването на рисковете. Чрез участие в дискусиите за предотвратяване на рискове хората научават за обективно съществуващи физически рискове. По-нататък участието при разработването на стратегия за преодоляване на рисковете е необходима отправна точка за прилагането на мерки за безопасност от самите хора. Комбинирането на публично участие с обучения за риска помага да се информират гражданите как могат да предотвратят инциденти, как да действат по време на инцидент (устойчивост и самоувереност) и как да ускорят последващото възстановяване. Ако бъде организирано по подходящ начин публичното участие може да подобри възприемането на мерките и желанието за обществено включване.

Има много различни начини да се организира гражданското участие. В повечето страни то е частично регулирано от националното законодателство, като например се изисква местните власти да информират и/или да включат гражданите в определени фази на прилагане на политиките. Въпреки това се препоръчва да се излезе извън тези формални изисквания и да се набеляжат начини за участие, които са подходящи за особеностите на даден риск и целевите групи.





## Добра практика

### Провинция Форли-Чезена, Италия

#### **Обществено участие в смекчаване на последиците от наводнения**

На 6, 7 и 8 октомври 1996 г., някои територии от провинциите на Болоня, Равена, Форли-Чезена и Римини бяха изправени пред извънредни валежи, довели до огромни наводнения и големи щети върху хората и сградите. След събитието, правителството обявява бедствено положение и приема план за изграждане на аварийна инфраструктура, който по-късно е изменен. На първо място е проектиран нов канал, в който се отклоняват четирите съществуващи канала. Когато проектът беше представен на местното население, той не бе посрещнат много радушно. Местните жители (като индивиди и като групи) не бяха сигурни за ефектите върху близкия град Червия.

Общественото включване в проекта накара вземащите решения да се вземат под внимание интересите на различните групи. Първоначално проекта е чисто инженерен, насочен към гарантиране на източването на извънредните дъждове, но в крайна сметка е изменен, за да обхване и други местни интереси. Решено е да се съчетае преустройството на съществуващ канал със "задържащи водоеми". Предимствата на тази алтернатива бяха по-ниски разходи и по-малки екологични, социални и икономически последици. Освен това, задържащите басейни позволяват пречистване на замърсени води с помощта на слънцето (фиторемедиация), което ще бъде от полза не само за природата, но и за плажния туризъм, на който местната икономика най-много разчита.

Участието на обществеността се оказва положително както за заинтересовани групи, така и за общността като цяло. В резултат на това бе осигурено добро ниво на безопасност на територията и на площите, заети от бизнес дейности.

Посетете [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu) за пълното описание на тази добра практика.

## Съвети и препоръки

### Научените уроци за публично участие

#### *Разграничете целевите групи при оценката на вашата мрежа*

При оценката на мрежата вземете предвид различните обществени (заинтересовани) групи. Кой живее в обхвата на даден риск? Кой има търговски интерес като например туризъм, бизнес, фермерство? Кой са местните заинтересовани групи, оказали се значими в миналото?

#### *Организирайте участие във всеки етап от процеса на смекчаване на бедствията*

Важно е от самото начало да включите хората. Кажете им, че правителството ще започне да мисли за рисковете. Включете ги в оценката на риска и им дайте възможност да дадат местна (историческа) информация от собствения си минал опит, позволете им да помогнат при залагането на критерии за преценяването на риска, да имат прозрачност при поставянето на политическите цели и преди всичко, позволете им да участват в разработването на стратегията за смекчаване на бедствията и да намерят ситуации, при които печелят както сигурността, така и местните им интереси.

#### *Помислете за конфиденциалността на информацията*

В процеса на смекчаване последициите от рискове може да се появи информация, която е поверителна, като например оценката на рискове, свързани със сигурността, тероризма или специфични производства. Формалните изисквания са различни в различните страни, но винаги е препоръчително да се обмисли предварително коя информация можете или не можете да разкриете.

#### *Изберете различни инструменти и бъдете гъвкави*

Изводите от оценката на мрежата могат да доведат например до създаването на една или повече „фокус-групи“, които да наблюдават целия процес по смекчаване и да дават задълбочена оценка на общественото мнение за



риска и мерките за безопасност. Други възможности за обществено участие са публични дискусии, информационни и образователни кампании. Различни подходи са нужни за различните целеви групи. Бъдете гъвкави и ако е необходимо сменете тактиката.

#### *Използвайте връзките към целевите групи*

По принцип „правителството“ не винаги е най-добре приетият изпращач на послания. Хората сами избират кой е най-големият авторитет. Помислете кой може да бъде най-влиятелната ви връзка към различните целеви групи като например местни лидери на мнение, ключови играчи в обществото, свещеници или шефът ви. Опитайте да се обърнете към целевите групи „на тяхна територия“ и на „техния собствен език“.

## Мониторинг и изпълнение

Планът за смекчаване на последствията от бедствия може да бъде ефективен, само ако се осигури правилното прилагане на мерките. За целта е нужен и продължителен мониторинг. Когато мониторингът разкрие недостатъци в изпълнението, прилагането на правните задължения и официалните споразумения често са следващата стъпка. Според партньорите по проект MiSRaR за правилния мониторинг и изпълнение е необходимо да се обърне внимание на следните неща:

### Съвети и препоръки

#### Научените уроци за мониторинга и изпълнението

#### *Промяна на политическите предпочитания*

Представителите на публични институции и политически партии често заемат поста си само за четири до шест години. Независимо от това политиките, свързани с преодоляване на последствията от бедствия, са много по-дългосрочни. Това означава, че по време на процеса по прилагане на мерките, политическите коалиции могат да се променят, както и политическите предпочитания при превенцията на бедствия. Една от задачите на дър-

## Добра практика

### Община Талин, Естония

#### **Мониторинг и оценка на почистването на сняг и лед**

В Талин свирепите зими създават сериозен риск от бедствия поради заснежаване и заледряване. Поради тази причина има разпоредби за собствениците на сгради, общината и областната администрация, които са задължени да почистват тротоарите и покривите от сняг и лед. За да бъде сигурно, че се изпълняват необходимите мерки, мониторингът и оценката са много важни. Например, собствениците на сгради са длъжни да предприемат следните мерки за предотвратяване на риска:

1. Теплоизолация на покривите за предотвратяване образуването на ледени висулки. За целта се прави термографично заснемане с термо-камери, които показват недостатъци в теплоизолацията.

2. Постоянно почистване на снега от покривите. За целта се използва специална техника.

3. Прикрепяне на електрически кабели към тръбите за дъждовна вода, за да не замръзват.

Забранено е също така да се използват химикали за топене на лед и сняг, защото могат да попаднат във водните колектори и да причинят много щети на бактериите в пречиствателни станции за отпадъчни води.

За прилагане на тези мерки е необходимо общините активно да информират собствениците за посочените отговорности, както и за санкциите и глобите, в случай че не се предприемат необходимите мерки. Полицията е инструктирана да следи за изпълнението на наредбите и да предприема действия, когато е необходимо. В началото тя напомня на хората за техните задължения, а в последствие глобява при продължителна небрежност. Освен това общините трябва да направят проверки на сградите и там където е недостатъчна теплоизолацията на покривите да подпомогнат собствениците с подобренията.

Изпълнението на стратегията за превенция на бедствията включва целогодишно много различни норми за безопасност и изисква тясно сътрудничество между общината, полицията, обществения транспорт и няколко други организации.

Посетете [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu) за пълното описание на тази добра практика.

жавните служители и техническите експерти е да следят за въздействието на новите политически програми върху съществуващите планове. В някои случаи изпълнението на дадена стратегия може да бъде спряно, но повечето пъти промените в мерките за смекчаване на бедствия остават скрити. Важно е да се сигнализираат случаите, при които неизпълнението на една мярка може да доведе до цялостно проваляне на стратегията за борба с бедствията. Например в случая на Чезенатико обходният канал ще е ефективен само ако са изградени и разливните територии. Винаги има риск след реализацията на най-видимите мерки (в случая обходния канал и портите), по-дългосрочните и по-малко видими мерки (в случая разливните територии) да бъдат пренебрегнати за в бъдеще.

#### *Мониторинг и оценка в мрежа*

Както вече казахме, процесът по превенция на бедствията включва различни институции с различни отговорности. Също така прилагането на мерките изисква добро сътрудничество, понякога дори с участието на частни структури. В подобна мрежа е важно да се постигне предварително съгласие относно мониторинга и оценката. Кой публичен орган ще използва официалните си права и кои точно? Приемат ли всички партньори водеща роля в мониторинга (и потенциалното прилагане на мерки) да има например общината или провинцията?

#### *Официални съдебни инструменти*

Правителствените служби разполагат с различни правни средства за наблюдение и изпълнение. В случай на престъпна небрежност може да се прилага наказателния кодекс. В други случаи публичните институции могат да наложат прилагането на мерките чрез официални директиви или инструкции и дори да глобяват например строителни фирми. В случай на междуправителствено сътрудничество понякога това може да бъде по-трудно. Например, не е типично и не се прилага често

дадена община да даде официални инструкции на национални публични органи.

#### *Мерки за смекчаване на въздействието от бедствия, изпълнявани от гражданите*

Често пъти стратегията за смекчаване на последиците от бедствия включва някакъв вид мерки, предприети от самите граждани. Например, за предотвратяването на горски пожари жителите биха допринесли като не складират горими материали в своите помещения, или при екстремни метеорологични условия се включат в спешните доставки на вода и храна от частни домове. Изпълнението на тези видове мерки изисква специално внимание от страна на правителството. В такива случаи често е по-трудно на публичните администрации да използват официални заповеди. Инвестициите в повишаване на осведомеността относно рисковете и конкретни инструкции за това как да се действа (превантивно, за готовност или по време на действителния инцидент) могат да бъдат по-ефективни.



*Намаляване въздействието на снеговалежи изисква съдействието на гражданите*

#### *Мониторинг на рискове*

Целта на планът за предотвратяване на бедствия е да се намалят рисковете. Ето защо, след прилагане на мерките за намаляване на риска, трябва да се направи нова оценка на риска за изследване на последиците от политиките. При многорисковия подход

това може да доведе до ново приоритизиране на различните рискове, което означава, че за в бъдеще ще се обръща по-голямо внимание на друг вид риск. При еднорисковия подход новата оценка на риска може да доведе до нови мерки за превенция на други територии. Във всеки случай е важно да се представи реалният ефект от политиките за смекчаване на последиците от бедствия с помощта на нова оценка на риска и ако е възможно, нова диаграма на риска, която отразява постигнатото му намаляване. С други думи е необходима обратна връзка към оценката на риска. В края на краищата е съвсем логично политиките и





вземашите решения да получат представа за реалните резултати от избраните от тях политики.

## Оценка на процесите за намаляване на риска

Заклучителната част на всяка политика е обратната връзка и препратката към началото на нов процес. Планирането на мерки за смекчаване на рисковете е обширен процес, който включва мрежа от различни партньори и различна експертиза. Разбира се по времето на този процес ще се достигне до много изводи, които да бъдат полезни за бъдещи планове. Общата оценка на цялостния процес осигурява един професионален завършек, който може да подобри желанието за бъдещо сътрудничество с партньорите по управление на риска.

## Бележка на автора

Това е последната трета брошура. Основният език на проекта MiSRaR е английски. Освен на английски, брошурите и наръчникът са преведени на езиците на участващите партньори: български, холандски, естонски, гръцки, италиански и португалски. Най-важните понятия винаги са посочени и на английски език, както и на езика на партньора. Поради различия между езиците, е възможно някои думи в преводите да се превеждат /от части/ различно от английски език. За да се предотврати това, колкото е възможно, са дадени дефиниции за някои от понятията.

## Проектът MiSRaR

Седем партньори от 6 страни-членки на ЕС обединиха сили, за да споделят знанията и опита си в управлението на физическите рискове за безопасността, и по-специално чрез териториалното планиране и проектиране. Проектът „Намаляване на пространствено обвързаните рискове в европейските региони“ (MiSRaR) е съ-финансиран от ЕФРР и е възможен благодарение на програма INTERREG IVC. Участници в проекта са:

- Район за безопасност South Holland - South, Холандия (водец партньор)
- Община Талин, Естония
- Регион Епир, Гърция
- Провинция Форли-Чезена, Италия
- Община Авейро, Португалия
- Община Мирандела, Португалия
- Фондация „Европерспективи“, България.

Целта на проекта е да се даде възможност на професионалисти в сферата на управление на риска да научат за опита на други страни-членки. За да изпълнят това, ръководителите по проекта и експертите от участващите партньори се събират на 16 международни семинара, на които се обменят знания и опит. За да се сподели наученото в рамките на ЕС, резултатите от проекта са представени в 3 брошури и наръчник. Опирайки се на опита на партньорите и отчитайки европейското законодателство, в брошурите и наръчника са описани като практически съвети стъпките в процеса на управление на риска. Предоставени са също и добри практики на участващите партньори. По този начин други правителства в ЕС ще намерят вдъхновение и практически контакти за съществуващи реализирани политики, които могат да подобрят системното управление на риска.



Интересувате се от допълнителна информация?

Посетете [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu) или се свържете с:



**Район за безопасност Юг – Южна Холандия,**  
водеща организация

Холандия  
Нико ван Ос  
[n.van.os@vrzhz.nl](mailto:n.van.os@vrzhz.nl)  
+31786355323 / +31651341450



**Община Талин**

Естония  
Ян Кукс  
[jaan@procivitas.ee](mailto:jaan@procivitas.ee)  
+37256562440



**Фондация Европерспективи**

България  
Мария Башева  
[mary\\_basheva@abv.bg](mailto:mary_basheva@abv.bg)  
+359887396519



**Провинция Форли-Чезена**

Италия  
Елиза Кангини  
[elisa.cangini@provincia.fc.it](mailto:elisa.cangini@provincia.fc.it)  
+390543714650



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΗΠΕΙΡΟΥ

**Регион Епир**

Гърция  
Никос Батзиас  
[nimpatzi@thesprotia.gr](mailto:nimpatzi@thesprotia.gr)  
+306978229860



**Община Мирандела**

Португалия  
Соня Гонсалвес  
[misrar@cm-mirandela.pt](mailto:misrar@cm-mirandela.pt)  
+351932657047



**Община Авейро**

Португалия  
Рита Сеабра  
[misrar@cm-aveiro.pt](mailto:misrar@cm-aveiro.pt)  
+351961621142



**Всички права запазени.**

Това е съвместна публикация на Регион South-Holland South, Община Талин, Фондация Европерспективи, провинция Форли-Чезена, Регион Епирус, Община Мирандела и Община Авейро.

Регион South-Holland South е водещ партньор на проект MiSRaR:

Антоан Шолтен, председател на Управителния съвет

Питър Бос, управляващ директор

Разработено от:

Ruud Houdijk

Houdijk Consultancy

Холандия

[ruud@houdijkconsultancy.eu](mailto:ruud@houdijkconsultancy.eu)

Дордрехт, август 2012 година.