

2

Планове за намаляване на риска: Практически уроци от Европейския съюз

Необходимостта от устойчиво стратегическо планиране на рисковете бива осъзната все повече в ЕС. Усилията на правителствата, областите и общините в много страни-членки са насочени към по-адекватно използване на структурните планове за намаляване/смекчаване на риска за нуждите на териториалната политика и политиката за икономическо развитие.

Правителствата обмислят също така как концепцията за „многослойната“ безопасност може да допринесе за координиране действията по намаляване на риска от една страна с управлението на кризи от друга. Но как всичко това може да стане на практика? Кои са нещата, които трябва и не трябва да бъдат направени? В настоящата втора брошура по проект MiSRaR ще откриете общ преглед на опита на седем общини и области от ЕС.

Контекст на понятието „намаляване на риска“ (mitigation)

В първата брошура по проекта понятието „намаляване на риска“ (mitigation) бе

определено като “намаляване на риска чрез понижаване вероятността и/или въздействието на опасността и/или уязвимостта на обществото.” Също така бе отбелязано, че в практическия опит на партньорите не се прави категорично разграничение между управление на риск и управление на кризи. Например пространствените мерки – към които основно

е насочен проект MiSRaR – могат да бъдат насочени едновременно и към намаляването на риска, и към подобряване на готовността за действителни инциденти или дори към по-добро възстановяване след това. Схемата на следващата страница илюстрира това.



Срутена сграда след земетресението в Егейска Гърция през 1995

Три вида управление на безопасността могат да бъдат разграничени в практическия опит на партньорите: управление на риска, насочено към намаляване на риска, управление на кризите, насочено към преодоляване на последствията от действителен инцидент (материализиран риск) и управление на възстановяването, насочено към връщане на обществото към нормалния начин на живот от преди бедствието. От друга страна могат да бъдат разграничени и четири фази: фаза преди да е

настъпил риск; фаза, в която рискът съществува, но не е материализиран; фаза на инцидента и фаза на възстановяване.

Трите вида управление на безопасността не кореспондират строго с фазите, а постепенно преминават от фаза във фаза. Във фазата преди да е настъпил риска, наричана още про-активна, всичко е насочено към най-висшата форма на управление на риска: превенцията дадена ситуация да не се превърне в риск. Това е най-основната форма на планирането на мерки: веднага щом се зароди риск, вниманието се насочва към мерките за превенция, за намаляване на вероятността, потенциалния ефект от дадено бедствие и уязвимостта (излагането и чувствителността) на рисковите „елементи“ за този ефект. Едновременно с това, в тази фаза на риска, отговорните публични и частни партньори като например спешна помощ, се подготвят за бедствието. Подготовката, разбира се, включва планиране на бедствието, учения и тренировки, но както вече беше изтъкнато, може да включва и мерки за териториално планиране. Примери за това са маршрутите за достъп на бърза помощ, снабдяване с вода на пожарната и разчистване на терени за извършване на операции при бедствия.

Освен това, във фазата на риска може да се започне с управление на възстановяването, чрез подготовка на мерки, които правят възстановяването по-лесно. Примери за това са плановете за възстановяване и договори с частни партньори за възстановяване на

комунални услуги. Също така могат да бъдат предприети структурни и дори териториални мерки за възстановяване. Например, може да бъде изградена допълнителна магистрала за случаите, когато основната е блокирана от свлачище или наводнение, или може да се подготви резерв от дадено производство с отделно местоположение в индустриален завод. Друг пример е засаждането на дървета, които се възстановяват бързо след горски пожар. Въпреки това, на практика опитът показва, че този род мерки не са с приоритет за вземащите решения, защото цялото внимание е насочено към смекчаване на риска и подготовка за бедствия.

Във фазата на бедствието подготовката се превръща в реална "готовност" или помощ при бедствия. По време на тази фаза се поставя началото на възстановяването. Много от действията на службите за спешна помощ могат да се характеризират като възстановяване, а не като реална готовност. С напредването на времето приоритетите все повече и повече се сменят от реагиране към възстановяване, докато в края на краищата истинската фаза на бедствието приключи и последва етапът на възстановяване. По време на възстановителния етап възниква нова ситуация. Възстановяването може да даде възможност за преоценка на рисковете. В повечето случаи появата на криза или бедствие насочва общественото и политическо внимание към рисковете. Това ново осъзнаване на риска може силно да намали приемането му, което води до различни видове стратегии за смекчаване на



последниците. Затова цикълът е затворен: от фазата на възстановяване се преминава отново към фазата, предхождаща риска.

Съдържание на брошурата

Настоящата брошура е разделена на три основни части. В първа част са описани различните начини за намаляване последствията от рисковете. Най-важната информация е свързана с това какъв вид мерки и планове партньорите по проект MiSRaR използват в практиката си. Във втората част са описани идеалните стъпки от процеса,

идентифицирани от партньорите. Какъв вид дейности смятаме, че са нужни за успешната стратегия за борба с бедствията?

Отговорите са включени в третата част под формата на съдържание на плана за борба с бедствията.

Брошурите по проект MiSRaR са насочени към споделянето на практически опит: представени са практически съвети и препоръки. Настоящата брошура дава и кратко описание на някои от добрите практики на партньорите в проекта. Подробните им варианти могат да бъдат намерени в интернет на www.misrar.eu. За повече информация, в края на тази брошура са дадени контактите на участващите партньори.

Разлики в процесите на планиране

Партньорите по проект MiSRaR установиха, че на практика повечето от процесите по намаляване последниците от бедствия не се случват като "по учебник". Много малък е броят на случаите, в които съзнателно е взето решение от страна на отговорните власти за започване на цялостен процес по намаляване на последниците, както и следване на пълен и рационален процес на планиране. Ако все пак това се случи, то е най-вече въз основа на разпоредба от страна на правителство, което показва, че от регионалните и местните

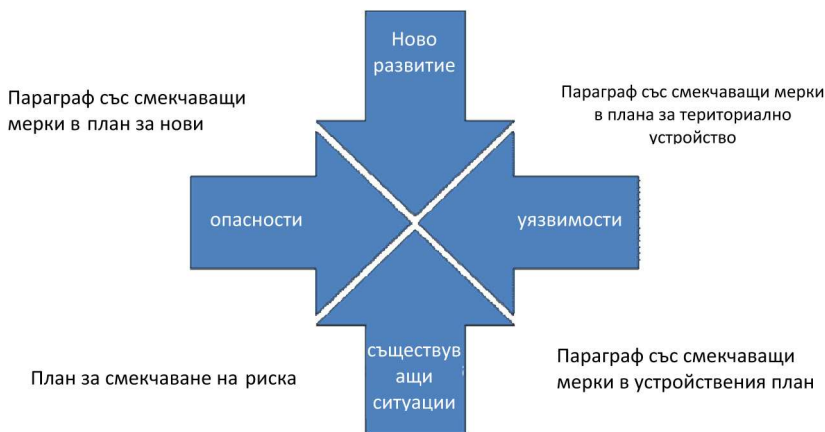


Големите снеговалежи са сериозно бедствие в планинските части на Северозападна Гърция

власти се изисква да разработват планове за определен вид риск. В тези случаи най-вече правителството установява също така общите принципи, а понякога дори и предоставя финансови ресурси за специфичния риск.

Въпреки това, в по-широката перспектива на различни подходи за планиране, случаите, в които се взема съзнателно решение за започване на цялостен процес за смекчаване на последниците, са ограничени. В повечето случаи, смекчаването на последниците от риска не е основна цел. Безопасността често е само един от жизненоважните интереси, които трябва да бъдат взети предвид, заедно с интереси като икономика и екология. Резултат от дискусиите на партньорите по MiSRaR е типологизирането на четири вида процеси за планиране при бедствия, произтичащи от два разграничителни белега на основната причина или мотивация на процеса. Първото разграничение е между съществуващите рискови ситуации и нови такива. Втората разлика е между процеси,

които основно са насочени към самите източници на риск (опасности) и тези, насочени към елементите, изложени на риск (уязвимости). На фигурата тези две измерения са съпоставени, което води до типологизиране на четири вида планове за смекчаване на рисковете.



Смекчаване на нови опасности

Първият вид план касае нови (или засилени) опасности. В случаите на предизвикани от човека рискове, той най-вече се отнася до създаването на нови индустрии и нова инфраструктура (за транспорт на опасни вещества). Тези видове риск се регулират от много законодателни форми, като насоките SEVESO-II (96/82/EG) 1, които изискват оценка на риска, екологична оценка и политики за предотвратяване на риска. В тези случаи процесът на смекчаване е насочен към прозрачно оценяване на планираните икономически ползи от предложените дейности, съпоставени с (потенциални) разходите за намаляване на риска и действителните щети от инциденти. Като цяло, планираните мерки за смекчаване могат да бъдат една глава или параграф в цялостния план за развитие, но в зависимост от правните задължения може да се изисква и

самостоятелен план за борба с бедствията (и готовност при природни бедствия). В случай на нова или засилена опасност от природно бедствие съществуват по-малко формални или юридически причини за разписване на план за смекчаване или на параграф. Нужен е стабилен подход за идентифициране на риска, за да се осигури ранно предупреждаване за нови или засилени природните рискове и за да се осъзнае необходимостта от конкретен план за смекчаване на последиците. Примери за това са плановете за смекчаване на последиците от глобалното затопляне.

Смекчаване при (териториално) развитие

Вторият тип смекчаващи процеси е, когато има ново развитие, но не на нови опасности, а на нови уязвимости. Това включва развитие на нови жилищни проекти, нови "уязвими обекти" (като болници, училища) и нова инфраструктура за обществени услуги (като бензиностанции или помпени станции), които биха могли да попаднат в обхвата на създадени от човека рискове или природни рискове. Тези промени не са мотивирани главно от намаляване на рисковете, а най-вече от икономически печалби. За тези случаи също се прилага законодателството, което урежда процеса на развитие. Въпреки това, в практическия опит на MiSRaR, законодателството за устройство на територията в държавите-членки на ЕС не винаги е достатъчно, като се вземат предвид аспекти на смекчаващи физически рискове за безопасността. Пожарната безопасност на отделните сгради е силно регулирана, но липсва цялостна териториална визия за всички рисковете за безопасността. От гледна точка на планирането на риска, най-важната

задача за този вид развитие е да се насочи вниманието към рисковете в най-ранните етапи на проектиране, както и да се включи в устройствения план параграф за смекчаване на бедствията.

Смекчаване на съществуващи опасности

Третият вид процеси по планиране на бедствия отговаря най-много на определението „като по учебник“. Те се разглеждат от перспективата на съществуващи опасности. На базата

на пълна оценка на риска може да се извлече задълбочена информация за локализиране на опасности, които да бъдат смекчени. За тях може да бъде разработен план, включващ всички мерки от перспективата на „многослойната безопасност“. Този вид фундаментални смекчаващи процеси е много ограничен. Партньорите по проект MiSRaR откриха само примери с един риск. Рядко се среща многорисков териториален подход към планирането на смекчаващи мерки, започващ с оценка на всички видове риск. Още повече, че примерите за цели планове (за един риск) показват, че се обръща най-вече внимание на не-структурни мерки и помощ при бедствия. Причината за това е логична: структурните и териториални мерки са много скъпи и се прилагат, когато има и други (икономически) интереси в териториалното развитие.



За предотвратяване на свлачище в Природен парк Българка са изградени тераси

Смекчаване при (териториално) реструктуриране

Четвъртият вид смекчаване се разглежда от перспективата на съществуващи уязвимости. Това са случаите, когато общините решават да реструктурират съществуващ район. Както и при новото (териториално) развитие този вид случаи главно, но не основно са мотивирани от смекчаването на риска. Въпреки това политиките, вземащи решения, могат да вземат под внимание мерки за безопасност, тъй като съществуващите рискови ситуации често пъти вече са

идентифицирани и обсъдени. В тези случаи целта може да бъде да се обхванат интересите за безопасността в цялостен план за реструктуриране.

Съвети и препоръки

Научените уроци за процесите по смекчаване

Обсъждайки предишните понятия и обменяйки практически опит и добри практики, партньорите по проект MiSRaR достигнаха до следните общи изводи за процесите по смекчаване:



- *Интегриране на интересите по безопасност с други процеси.*

Основният и най-важен извод за партньорите по проект MiSRaR е: да се направи опит за интегриране на интересите, свързани с безопасността, в различни планове на различни нива за планиране на развитието. Повечето възможности за това се появяват при развитие, мотивирано от икономически интереси. Действителният брой на цялостни планове за безопасност е много малък.

- *Създаване на мрежа.*

От предишните изводи пряко следва, че трябва да се обърне внимание на изграждането на добра мрежа. Взаимодействието между заинтересованите страни е жизнено важно, тъй като е важно да се знае точно какво и как трябва да направи всеки партньор. Тъй като много от възможностите за смекчаване са продиктувани от други (икономически) интереси, важно е да се помогне на публичните и частни организации да разберат интересите, свързани с безопасността. В третата брошура на проекта ще бъде обсъдена темата за работа в мрежа, смесено финансиране и използването на официалните

Партньорски проект MiSRaR се обединиха около мнението, че преди да се разработи стратегия за смекчаване или да се напише план за намаляване на ефекта от бедствия, е важно да се вземат под внимание следните въпроси:

- *Смекчаване или многослойна безопасност?*

Смекчаването е само един от аспектите за третиране на рисковете. При подхода на многослойна безопасност аспекти като готовност и възстановяване също могат

Добра практика

Област Епир, Гърция

Планиране за смекчаване на последствията от замръзване и лавини

Област Епир се намира в северозападната част на Гърция. Два от основните проблеми, с които Гражданска защита трябва да се справи в Епир през зимата, са замръзването и лавините. Ниските температури водят до заледряване на пътя, което прави шофирането изключително опасно, а обилните снеговалежи могат да направят селата в планините и фермите с добитък недостъпни.

В Гърция планирането за смекчаване на последствията от замръзване и лавини е разделено на три различни нива, като се взема предвид "многослойната безопасност". На най-високото ниво е Общия план за гражданска защита на име "KSENOKRATIS". Ksenokratis е общата рамка за защита на природната среда и живота, здравето и съдбата на хората от всички видове бедствия, както природни, така и предизвикани от човека. Съставен е списък с потенциални бедствия, в който планът се отнася за цялата страна и всички нива на публичната администрация. Средното ниво включва насоки от генералния секретариат на Гражданска защита. Всяка от тях се отнася до специфичен вид опасност и може да се прилага на територията на цялата страна. Разбира се, тези насоки са в съответствие с Ksenokratis. На най-ниското ниво има местни/регионални планове. Тези планове се основават на насоките на генералния секретариат на Гражданска защита и вземат под внимание потребностите на всяка област. Много партньори, като например региона, общините, КАТ, пожарната, армията, доброволчески организации, предприятия и т.н. са въввлечени в изпълнението на тези планове.

Плановете, отнасящи се за замръзване и лавини, определят действията, които трябва да бъдат предприети на три различни етапа: преди зимата (април-септември), период на подготовка (октомври) и зимен период (ноември-март). Плановете за смекчаване на последствията очертават компетенциите на всички участващи организации и обществени органи, а "меморандумите за действия" на участващите партньори дават отговор кой какво прави, кога, как и защо. Друг важен аспект е информираността за обществен риск, като например мерките за защита, които селяните и фермерите могат да предприемат сами.

Посетете www.misrar.eu за пълното описание на тази добра практика.

да бъдат взети под внимание. Мерките при териториално планиране, касаещи рисковете (именно това е и фокусът на проект MiSRaR) могат да не се ограничават само до смекчаване: при териториалното устройство могат да се вземат предвид и мерки за подобряване на готовността при бедствия, като например маршрути за евакуация, за доставка на вода за гасене на пожари, пътища и площи за спешна помощ и др.

- *Един риск или много?* Повечето планове за смекчаване на бедствията са изготвени за един риск (например наводнения) и дори за едно местонахождение на риск (например конкретен индустриален обект). Понякога обаче, плановете се отнасят за повече от един риск и дори за целия набор рискове при многорисковия подход. Помислете добре какво вие искате.
- *Географски обхват?* Различните рискове имат различен обхват. Рисковете от наводнения например, са съсредоточени около речните басейни, свлачищата се появяват само в планинските райони, а горските пожари – само в горите. От друга страна някои рискове не са ограничени, като например пандемия от грип или разпространение на радиоактивен прах. Във всеки случай повечето рискове не са автоматично ограничени от изкуствените граници на една община, провинция, регион или дори държава. Това означава, че смекчаващите мерки за различните рискове често имат и различен географски обхват. Ето защо смекчаващите планове могат да се различават един от друг: Много по-логично е за рисковете от наводнения планът да бъде на ниво басейнова дирекция, отколкото на общинско ниво. Помислете внимателно

кой е подходящият мащаб за плана и взаимодействието на кои партньори трябва да бъде потърсено.

- *Общо или разделено планиране?* Често плановете се изготвят в партньорство между няколко страни. Въпреки това, в някои случаи партньорите предпочитат да направят свой план и дори отказват да си сътрудничат с основни власти. Понякога разделянето на работата на фази може да бъде полезно, като например създаването на общ план с общи цели, който ще се изпълнява чрез няколко (частични) плана на заинтересованите партньори. Това би подпомогнало изпълнението на общия план, защото всеки партньор ще предприема необходимите мерки съобразно своя (редовен) план.
- *Водещ партньор?* Различни (правителствени) организации са ръководни при различните видове бедствия. Предимно първостепенните нива на управление (общини, провинции, региони) са водещи, но понякога организации като горски или водни стопанства ръководят процесите по смекчаване. В следствие на това може да има различни планове за смекчаване на различни организации, но за един и същ риск.

Начало на процеса по смекчаване

В много случаи процесите по смекчаване нямат ясно определена начална точка. Както беше обяснено преди, много от процесите с последствия от риск и възможностите за тяхното смекчаване, се задействат от други интереси извън физическата безопасност. Когато се правят опити за интегриране на смекчаването в икономическото развитие и териториалното устройство, най-важната



задача е да има ранно предупреждаване за инициативите. В идеалния случай в началната фаза по набелязване на идеи и концепции за нов устройствен план, специалистите по безопасност автоматично са поканени да участват.

В идеалния случай всеки процес по смекчаване трябва да започне с прозрачно дефиниране на проблема и описание на общата и конкретните цели. Какво искат да постигнат отговорните институции? Какви са разпорежданията им към заинтересованите органи? Какъв е обхватът и бюджетът на организацията? За успешното реализиране на процесите по смекчаване отговорите на тези въпроси трябва да бъдат известни преди началото.

Оценка на риска

Оценката на риска: тази първа стъпка от процеса на смекчаване бе описана в предишната брошура. Разбира се само когато има добра представа за рисковете, могат да се предприемат следващите стъпки от процеса на смекчаване. „Научените практически уроци” бяха представени в първата брошура към всяка от трите фази на оценката на риска: идентифициране на риска, анализ на риска и преценяване на риска. Преценяването на риска като последна стъпка включва сравняването на резултатите от анализа на риска с политическите и обществени критерии за определяне дали степента на риска е приемлива и може да се толерира. Ето защо резултатът от оценката на риска е не само вникване в настоящите и бъдещи рискове на дадена територия, но също така и политическо приоритизиране на рисковете: за кои от рисковете се изисква планиране на мерки?

Добра практика

ФЕП, България

Намаляване на риска по NATURA2000

Природен парк „Българка” в България е защитен по НАТУРА 2000. Възможните заплахи за природните богатства на тази територия включват рисковете: горски пожари, свлачища, ерозия и суша. В плана за управление по НАТУРА 2000 са разгледани възможните мерки за смекчаване на тези рискове.

Важен урок, който беше научен е, че процесът на смекчаване на последиците следва да започне с цялостно идентифициране на риска. Задълбочено проучване и картиране на риска с GPS координати е необходимо, за да се разбере цялостния обхват на заплахите върху защитената зона. Беше установено също, че защитата срещу рискове за безопасността, може понякога да бъде в конфликт с традиционното опазване на природата, което е основната цел на плановете за управление по NATURA2000. Докато опазването на природата е призив да не бъде обезпокояван естествения жизнен цикъл на гората, то предотвратяването на горските пожари може да бъде свързано с отсичане на мъртви дървета, отстраняване на сухи клонове или дори създаване на голи площи, като "линия за спиране" на горски пожари. Тясното сътрудничество между природозащитниците и службите за спешна помощ е много важно за взаимното разбиране за тези потенциални „конфликти на интереси”.

Също така при инциденти може да възникне противоречие между опазването на природата и управлението на кризата. Реалните действия на службите по сигурност по време на инцидент като горски пожар, биха могли да причинят значителни щети на защитената зона, в един кратък период от време. Пожарни коли и пожарникари например може да повредят защитена флора и фауна. Следователно, за да се предотврати ненужно увреждане на защитената територия, е необходимо общо взаимодействие с гражданска защита и обща стратегия за смекчаване на последиците от гледна точка на безопасността и опазването на природата. Осъзнаването на рисковете от страна на жители и посетители се оказва един много важен начин за защита. Образование и информация, също така участие и включване на екологични НПО в процеса на политиката за създаване на план за управление и прилагането на мерки за намаляване на риска, може до голяма степен допринесе за взаимното разбирателство. Посетете www.misrar.eu за пълното описание на тази добра практика.

Посетете www.misrar.eu за пълното описание на тази добра практика.

Определяне на целите

Партньорите по проект MiSRaR вярват, че политическото консултиране на анализа на риска трябва да включва още един аспект. След като веднъж е вникнато в естеството на рисковете и са ясни политическите нагласи за тяхното приоритизиране, следва да се определят целите за всеки един от избраните приоритетни рискове. В контекста на MiSRaR целта се дефинира като (политическо) решение за конкретна политика по смекчаване на риска (също и готовност за бедствия) от гледна точка на желан и измерим резултат за обществото. Целите трябва да бъдат:

- Специфични: да се отнасят за конкретен приоритетен риск.
- Измерими: резултатите за обществото могат да бъдат измерени, например: с какъв процент рискът е намалял.
- Приемливи: целите трябва да са приемливи за хората, които вземат решения и за заинтересованите страни.
- Реалистични: целите трябва да могат да бъдат постигнати в действителност.
- Времево обвързани: целите се поставят за конкретен период от време.



Всяка година се образуват много свлачища в Апенините в Италия

Този вид политически цели се счита за необходим ориентир за по-нататъшно идентифициране и анализ (на разходите и ползите) на мерките за намаляване на риска, които ще оформят накрая конкретен план за

смекчаване. Без вникване в политическите цели съществува сериозен риск последващата техническа оценка на мерките за смекчаване да се насочи към погрешни политики. Например при случай с безопасност на тунел експертите може да правят проучвания за животоспасяващи мерки, докато за политиките най-важното нещо може да бъде да се предпази тунела от пропадане, защото това би нанесло сериозни щети на транспорта и индустрията, както и на националната икономика. Без предварително консултиране с политиките техническото проучване и експертната оценка могат да се окажат излишни.

От друга страна очакванията след подобни политически консултации за целите не трябва да бъдат прекалено високи: без да са известни финансовите последици от финалната стратегия за намаляване на риска, не се знае дали избраните политически цели ще останат до края на процеса по смекчаване на риска.

Предпочитанията могат да се сменят, ако финансирането на целите се окаже високо. Още повече, че преди оценката на мерките за смекчаване не се знае със сигурност кой вид мерки ще бъдат най-рентабилни. Ето защо определянето на целите не трябва да ограничава много последващото техническо



изследване. Трябва да има възможност за оценка и на други мерки за намаляване на риска, които не са насочени пряко към целите, тъй като те може да се окажат по-предпочитани в края на крайщата. Поради тази причина определянето на целите трябва да се ограничи до желания ефект за обществото и не трябва да включва конкретни мерки. Примери за такива цели са:

“Искаме да намалим вероятността от катастрофално наводняване в нашата област от венъж на всеки 1000 години до веднъж на всеки 10 000 години.”

“Не искаме нови уязвимости в райони с висок риск от свлачища”

“Искаме да сме сигурни, че новите устройствени планове няма да застрашават екологичната стойност на Natura 2000”

“Искаме да намалим броя горски пожари с 30%”

“Искаме гражданите да са обезпечени с питейна вода за 24 часа в случай на срыв във водопроводната мрежа”.

Основните политически въпроси, които определят тези цели са: как искаме да се справим с риска – чрез управление на риска, управление на кризи или управление на възстановяването? В случай на управление на риска: кое искаме да намалим – вероятността, ефекта или уязвимостта? В случай на управление на кризи или управление на възстановяването: дали искаме да повишим готовността или устойчивостта на службите за бързо реагиране, или упованието в собствените сили на граждани и фирми? И най-накрая какъв вид въздействие искаме да намалим: икономическо, екологично, физическо.

Оценка на възможностите

В предишните етапи от процеса на смекчаване на риска се вникна в естеството и тежестта на риска, както и в политическите цели. Следващата стъпка е оценката на възможностите, която в MiSRaR се дефинира като “процес по идентифициране, анализиране и оценяване на възможностите при управление на риска, налични за намаляване на приоритетни рискове, както и възможностите при управление на кризи и възстановяване, които са за подобряване на помощта при бедствия и възстановителните работи.” Възможностите в този случай се дефинират като “всички възможни фактори, мерки и политики, в които рискът може да бъде намален и финалният изход от бедствия и кризи може да бъде положително повлиян”. Важно е, че възможностите се отнасят не само за оперативния капацитет като пожарни коли или линейки, но също така и за мерки за смекчаване, или с други думи – всички възможни мерки в многослойната безопасност.

Целта на оценката на възможностите е да улесни политиците при вземането на стратегически решения за конкретни политики и мерки, които допринасят за поставените цели. Тази фаза в действителност е най-стратегическата: къде са нашите слабости във възможностите ни за намаляване на рисковете и какво може да направим, за да ги предотвратим?²

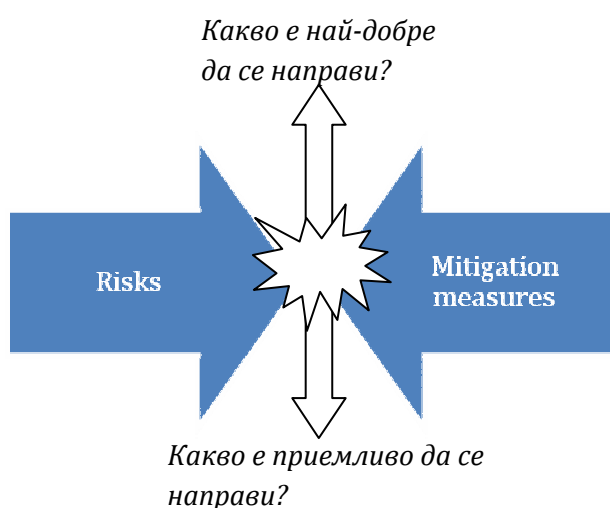
Партньорите по проект MiSRaR правят най-отчетлива разлика в трите части на оценката на възможностите, които са подобни на оценката на риска:

1. *Идентифициране на възможностите:* да се размишлява върху причините и

следствията, за да се намерят възможности за намаляване на риска.

2. *Анализ на възможностите*: да се проучи относителната стойност на идентифицираните възможности.
3. *Преценяване на възможностите*: сравняване на възможните мерки от страна на политиците с техните политически критерии.

Идентифицирането на възможностите е продължение на анализа на сценариите, който се прилага за оценка на риска: чрез проучване на различните сценарии, могат да бъдат идентифицирани конкретни мерки, допринасящи за постигане на избраните цели. В резултат се оформя списък с различни мерки, които варират от конкретни мерки за безопасност на терен до общи мерки като обществено образование за повишаване на собствената увереност. Следващите две фази от оценката на възможностите се илюстрират най-добре чрез следната фигура.



Когато се съпоставят рисковете с възможни мерки за смекчаване (и готовност) първият въпрос, който изниква е: кои са най-добрите

мерки? Отговорът на този въпрос е крайната цел на анализа на възможностите. Това може да наложи количественото определяне на прогнозираните положителни ефекти и в идеалния случай трябва да включва анализ разходи-ползи (виж по-нататък). Вторият въпрос е: кои мерки са най-приемливи за вземащите решения? Най-доброто нещо не е непременно най-приемливо. Резултатът от анализа разходи-ползи може да помогне за обективизиране на политическа оценка, но винаги могат да се намесят други политически предпочитания и интереси. Задължение на техниците и експертите е да запознаят вземащите решения със съответната информация, но окончателното решение трябва да се вземе от висшите служители на изборни длъжности, които са отговорни за това.

Анализ разходи-ползи

В идеалния случай анализът на възможностите включва анализ разходи-ползи. Анализът разходи-ползи се дефинира от ЕС като: „процедура за оценка на целесъобразността на проект чрез съпоставяне на ползите и разходите. Резултатите могат да бъдат изразени по различни начини, включително и чрез вътрешна норма на възвръщаемост, нетна настояща стойност и съотношението разходи-ползи”.³ Целта на анализа разходи-ползи е да се даде възможност за информирани решения относно използването на ограничените обществени ресурси.⁴ Анализът разходи-ползи се използва често в страните от ЕС и по-специално на национално ниво в областта на инфраструктурата, екологията, безопасността на движението, териториалното планиране, външната сигурност, а също и управлението на риска.

За да може да се използва анализът разходи-ползи в процеса по смекчаване на риска, е важно да не се свежда само до паричната стойност. В същността на намаляването на рисковете трябва да бъдат включени жизнените интереси на обществото: както икономически аспекти, така и обществени, свързани с жертви или екологични щети. Ето защо анализът разходи-ползи, или социалният анализ разходи-ползи трябва също да съдържа информация за ефектите (предимства и недостатъци), които нямат парично изражение.⁵ Тъй като това изисква многокритериен подход, анализът разходи-ползи се нуждае от разнообразни експертни мнения.

Съвети и препоръки

Научените уроци за анализ разходиползи

От практическия си опит партньорите по проект MiSRaR събраха следните уроци за анализа разходи-ползи:

- Извършването на анализ разходи-ползи, който да улесни вземането на информирани решения, изисква различни видове експертиза. Тук се включва не само техническата експертиза по мерките за смекчаване като например познания за управление на риск, кризи и възстановяване, инженерство, горско стопанство, геология и



Гърция също трябва да се справя със свлачищата

геостатистика, както и специфична икономическа и статистическа експертиза. Такава обикновено липсва в общините и професионалните организации по безопасността.

- Вероятността за даден риск има много голямо влияние върху резултатите от анализа разходи-ползи. От голямо значение е дали инфраструктурните инвестиции в мерки за намаляване на риска трябва да се оценяват на базата на някакъв сценарий с вероятност веднъж на 10, 100 или 1000 години. Проблемът е в това, че оценката за вероятност от риск е много несигурна. Макро-факторите, които определят вероятността за риск, са непостоянни в значителна степен. Когато тази несигурност не може да бъде намалена резултатът от анализа разходи-ползи в много случаи може да излезе или положителен, или отрицателен.
- Вероятността от събития, свързани с климата е трудно да се изчисли за по-дълъг период от време, заради глобалното затопляне. Например наводнения, както и индуцирани от проливни дъждове и снегове свлачища най-вероятно ще се появяват по-често в бъдеще. Това означава, че с продължаващите открития и прозрения за глобалното затопляне, резултатите от анализа разходи-ползи за смекчаващи мерки, свързани с бедствия, трябва непрекъснато да се преразглеждат.



- Специфичен проблем е пространствено-времевата променливост на рисковете, което означава, че вероятността и въздействието им може да бъде много различно във времето и пространството. Ето защо анализът разходи-ползи в много случаи е верен за точно определена локация и времева рамка и би трябвало да бъде повтарян многократно, за да могат да се вземат информирани решения за по-големи райони.
- За изчисляване в евро на уязвимости и възможни щети в повечето случаи е необходимо разширено проучване. Много пъти това не е възможно, нито наложително.

Възможно съдържание на плана за намаляване на рисковете

Съществуват различни видове планове за борба с бедствията и съдържанието на всички е различно. Въз основа на описаните процеси на смекчаване и на практическия опит на партньорите по проект MiSRaR, обаче, може да бъде предложено следното съдържание на плана:

Глава 1. Въведение

Всеки план за смекчаване на пространствените рискове трябва да започва с ясно дефиниране на проблема. Защо участващите институции са решили да разработят този план? Тук може да се включи общо описание на рисковете за дадения регион и жизнените интереси на обществото, които са изложени на риск, както и първоначалните политически решения и формалните задачи по плана. На второ място въведението трябва да включва описание на целите, поставени в началото на процеса по смекчаване. Какъв е очакваният резултат от плана?

Добра практика

Провинция Форли-Чезена, Италия

Анализ разходи-ползи при наводнения и свлачища

Басейновата дирекция в област Романя, основен партньор на провинция Форли-Чезена, има практически опит с извършването на анализа разходи-ползи. На първа инстанция мерките за намаляване на риска от наводнения на река Монтон, близо до Равена, бяха оценени. Най-доброто идентифицирано решение за предотвратяване на наводнения е комбинация от две основни структурни мерки. Първата - осигуряване на допълнително пространство на речното корито край застрашената част от 4 километра. Това налага изместване на съществуващия насип чрез разрушаване и последващо пълно възстановяване. По този начин ще бъде увеличен капацитета на реката с цел предотвратяване на високите водни приливи. Втората мярка е да се поставят водоустойчиви прегради в реално застрашените площи.

Общите разходи за реализацията на предложените мерки се оценяват на 12 милиона евро. Поддръжката на структурата възлиза на 100.000 евро на всеки 10 години. От друга страна, общите разходи на щетите от наводненията са изчислени на 405 милиона евро. При изчисляване на вероятност от наводнение веднъж на всеки 300 години и като се вземе предвид очакваното обезценяване, нетната печалба възлиза на 77 милиона евро.

Вторият практически опит бе с рисковете, породени от свлачища в района на Санта София. За да бъде в състояние да вземе обмислени политически решения за предотвратяване на свличането или да се минимизира риска от въздействието, Басейновата дирекция прилага методите за оценка на риска и анализ разходи-ползи. Общо очакваните разходи за реализацията на някои от предложените мерки за смекчаване на рисковете възлизат на 1,4 милиона евро. Поддръжката на съоръженията се оценява на 50,000 евро на всеки 10 години. Резултатът от анализа разходи-ползи бе отрицателен: очакваните нетни разходи са 0,7 милиона евро. Въз основа на този анализ бе взето решение да не се осъществяват структурни дейности. Вместо това, Басейновата дирекция реши да вмени задължително правомощие на общините и провинцията за териториален мениджмънт. Това правило забранява строителство на нови сгради в районите с висок риск от свлачища; в районите със среден риск строителството да се извършва на пилони, с максимум 20% повече сгради, отколкото сега съществуващите.

Посетете www.misrar.eu за пълното описание на тази добра практика.



Глава 2. Организация

В самото начало на планиране трябва да стане ясно кои са отговорностите и мандатите на участващите партньори. В тази глава трябва да се даде общо описание на правната рамка. Кои национални и регионални/местни закони уреждат процеса на смекчаване? Какви са компетенциите на държавните органи и частните партньори? Освен това трябва да бъдат описани механизмите за сътрудничество между партньорите. Кои партньори са координатори? Как се гарантират информационните потоци? Кои са формални процеси за вземане на решения?

Глава 3. Оценка на риска

В тази глава се представят резултатите от идентифицирането, анализа и оценката на риска. За да се осигури практически поглед върху рисковете, е препоръчително да се включат карти на съответните видове риск на ниво, което съответства на нуждите на политиките, вземащите решения, основните заинтересовани страни и широката общественост. В случай, че планът за смекчаване покрива всички опасности, резултатът от анализа на риска може да бъдат представен с помощта на диаграма на риска.

Глава 4. Цели и мерки за намаляване на риска

След оценката на риска трябва да се направи оценка на възможностите, базирана на целите, определени от политиките, вземащи решения. В плана за смекчаване резултатът от оценката на възможностите се представя като (група от) мерки за всеки вид опасност в рамките на плана. Това може да включва:

Управление на риска:

- Про-активни мерки
- Мерки за намаляване на вероятността
- Мерки за намаляване на ефекта
- Мерки за намаляване на уязвимости

Управление на кризи:

- Мерки за готовност (безопасни зони, обучение, тренировки, материали)
- Организационно описание на отговора и оперативна йерархия
- Сценарий процедури, длъжностни характеристики

Управление на възстановяването:

- Превантивни мерки за подобряване устойчивостта и възстановяването
- Готовност за възстановяване
- Организиране на възстановителни работи

Самата оценка на възможностите, включваща анализа разходи-ползи, може да бъде представена като отделно приложение.

Глава 5. Ресурси

За изпълнението на предложените мерки, са необходими финансови средства и човешки ресурси. В тази глава се описват финансирането и наличната работна сила.

Глава 6. Обществено участие

Партньорите по MiSRaR смятат, че за изготвянето на добра стратегия за намаляване на риска, включването на местната общност е от решаващо значение. Успешната стратегия за смекчаване винаги включва някакъв вид автономност и комуникация за риска. Това е достатъчно важно, за да оправдае наличието на отделна глава в плана за смекчаване. Тя може да включва мерки от страна на общността, комуникация за рисковете, отчетност на



остатъчния риск и процедури за публично участие в процесите по вземане на решение и изпълнение.

Глава 7. Актуализиране

Планът за намаляване на риска никога не бива да бъде статичен. Нови рискове и процеси трябва да бъдат идентифицирани на време, а резултатите от реалното прилагане на мерките може да изискват актуализиране на плана (плановете). Поради това се предполага, че отделна глава в плана съдържа описание на отговорностите, свързани с изготвянето, оценката и актуализацията му. Това може да включва процедура по оценка, събиране на обратна връзка и проучване на резултатите. Също така се препоръчва мерките за намаляване на риска и политиките за готовност при бедствия да бъдат тествани на практика чрез оперативни тренировки. Това може да бъде добра база за бъдещи актуализации и нови процеси по намаляване на риска.

Приложения

В приложенията може да бъде включен списъкът на получателите на плана за смекчаване и преглед на пълната правна рамка и съответните официални документи.

Подходът РИСК-Р

Основните практически уроци, описани в тази брошура могат да бъдат обобщени в подхода, наречен RISCE от партньорите в проект MiS-RaR. За успешната стратегия за намаляване на риска поне следните пет основни неща трябва да бъдат взети под внимание:

оценка на Риска: вникването в рисковете е отправната точка за успешното им смекчаване.

Интегралност: цялостна стратегия за намаляване на риска може да бъде разработена, само когато всички ефекти и всички уязвимости са отчетени. Успешната стратегия включва мерки за всички слоеве от многослойната безопасност.

Структурираност: смекчаването е непрекъснат процес, който трябва да бъде вменен на подходящите организации.

Коопериране: всички заинтересовани институции, гражданско общество, предприятия и граждани трябва да си сътрудничат.

Ранен: рисковете се смекчават най-ефективно, ако безопасността е взета предвид при териториалното развитие на възможно най-ранен етап.

Преглед на брошура 3

Процесът на смекчаване не свършва с анализа разходи-ползи. Следващата брошура по проекта ще включва информация за необходимите условия за прилагане на стратегията за смекчаване. Как можем да я накараме да заработи? Какъв вид сътрудничество е необходимо? Откъде се набавя финансиране? В следващата брошура ще бъдат намерени отговорите на тези и други въпроси. Наред с това ще бъдат представени теми като работа в мрежа, финансиране, лобизъм и застъпничество, мониторинг и изпълнение.



Интересувате се от допълнителна информация?

Посетете www.misrar.eu или се свържете с:



Район за безопасност Юг – Южна Холандия,
водеща организация
Холандия
Нико ван Ос
n.van.os@vrzhz.nl
+31786355323 / +31651341450



Община Талин
Естония
Ян Кукс
jaan@procivitas.ee
+37256562440



Фондация Европерспективи
България
Мария Башева
mary_basheva@abv.bg
+359887396519



Провинция Форли-Чезена
Италия
Елиза Кангини
elisa.cangini@provincia.fc.it
+390543714650



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΗΠΕΙΡΟΥ

Регион Епир
Гърция
Никос Батзиас
nimpatzi@thesprotia.gr
+306978229860



Община Мирандела
Португалия
Соня Гонсалвес
misrar@cm-mirandela.pt
+351932657047



Община Авейро
Португалия
Рита Сеабра
misrar@cm-aveiro.pt
+351961621142



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 съфинансиран от ЕФРР и е възможен благодарение на програма INTERREG IVC. Участници в проекта са:

- Район за безопасност South Holland - South, Холандия (водещ 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 практични контакти за съществуващи реализирани политики, които могат да подобрят системното управление на риска.

Бележка на автора

Това е втората от три брошури. 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.

Бележки

¹ <http://ec.europa.eu/environment/seveso/>

² Работа със сценарии, оценка на риска и възможностите в Националната стратегия за безопасност и сигурност на Холандия, холандско Министерство на безопасността и правосъдието, октомври 2009 г.

³ Ръководство за анализ разходи-ползи на големи проекти; в контекста на регионалната политика на ЕК, Европейски съюз.

⁴ Quah, Euston, Toh, Raymond, *Случаи и материали за анализ разходи-ползи.*

⁵ Ръководство за анализ разходи-ползи на инфраструктурни проекти, Холандия, Министерство на икономиката и транспорта.

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

Дордрехт, апрел 2012 година.