



# Наръчник

**Намаляване на пространствено  
обвързаните рискове в европейските  
региони и общини**





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

Нидерландия

[www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)



**Община Талин**

Естония

[www.tallinn.ee/eng](http://www.tallinn.ee/eng)



**Фондация Европерспективи**

България

<http://www.europerspectives.org>



**Провинция Форли-Чезена**

Италия

[www.provincia.fc.it](http://www.provincia.fc.it)



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΗΠΕΙΡΟΥ

**Регион Епир**

Гърция

[www.php.gov.gr](http://www.php.gov.gr)



**Община Мирандела**

Португалия

[www.cm-mirandela.pt](http://www.cm-mirandela.pt)



**Община Авейро**

Португалия

[www.cm-aveiro.pt](http://www.cm-aveiro.pt)



**Всички права запазени.**

Проект MiSRaR, [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu)

Дордрехт, Холандия, септември 2012 година.

Това е съвместна публикация на Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия, Община Талин, Фондация Европерспективи, Провинция Форли-Чезена, Регион Епир, Община Мирандела и Община Авейро.

Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия е водещ партньор на проект MiSRaR:

Антоан Шолтен, председател на Управителния съвет

Питър Бос, управляващ директор

Нико ван Ос, главен ръководител на проект MiSRaR

Автор:

Рууд Худайк

Консултантска къща Худайк

Холандия

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

Наръчникът е публикуван на следните езици:

български, холандски, английски, естонски, гръцки, италиански, португалски



## Съдържание

Предговор	5
1. Въведение	6
2. Принципи за намаляване на пространствените рискове	10
3. Стартиране на процесите за намаляване на пространствени рискове	16
4. Оценка на риска	25
5. Оценка на възможностите	40
6. Разработване на план за преодоляване на бедствия	48
7. Финансиране на мерки за преодоляване на бедствия	54
8. Лобиране и застъпничество	60
9. Мониторинг и изпълнение	70
10. Оценка и обратна връзка	73
11. Препоръките на партньорите по проект MiSRaR	75
Епилог	82
Бележки	84
Използвана литература	85
Преглед на участниците	86
Информация за контакт	88

## Предговор

*“Стартирането на европейски проект със седем различни партньори беше огромно предизвикателство, което в края на краищата се оказа изключителна житейска перспектива за участниците в него.”*



Нико ван Ос, главен ръководител на проект MiSRaR //  
**Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия**

През 2009 г. седем местни, регионални и провинциални правителства от целия Европейски съюз присъединиха силите си, за да постигнат една амбициозна цел: подобряване и структуриране на процесите за намаляване на риска в областта на териториалното планиране, не само в собствения си регион, а и в целия Европейски съюз. Техният подход се състоеше в споделянето на знания, практически опит и добри практики помежду си и споделяне на наученото с целия ЕС. За да стане това възможно, седемте партньора кандидатсваха за съфинансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) чрез програма INTERREG IVC. Някои от партньорите имаха предишен опит с европейски проекти, а други не. За тях перспективата за стартиране на проекта беше повече от предизвикателство. Въпреки това, когато проектът започна, международното сътрудничество доказа, че е толкова ценно и плодотворно, че всички участници бързо се превърнаха в много сплотен и солиден екип.

Сега, през лятото на 2012 г., така наречения MiSRaR проект се приближава към своя край. В този наръчник ще намерите резултатите от шестнадесет MiSRaR семинара и обмена на над сто добри практики. Надяваме се, че това ще се окаже полезно за други правителства в рамките на ЕС, както и за международното сътрудничество и обмен на знания.

Екипът на проект MiSRaR иска да благодари на ЕФРР и Програмата INTERREG IVC за финансирането. С това те доказаха значението на европейското сътрудничество.

*Екипът на проект MiSRaR*

# 1 Въведение

*“Обменът на структурни знания е от първостепенно значение. Напредъкът на европейските страни чрез трансгранично обучение е съществен за Европейския съюз.”*



Антоан Шолтен, кмет на община Цвайндрехт //  
Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия

## 1.1 Значение на вниманието, насочено към рисковете

**Ж**ивотът на европейците е застрашен от много природни и причинени от човека бедствия. Природните бедствия, малки и големи, като например горски пожари, наводнения и свлачища, са феномени, които се случват целогодишно на територията на ЕС. Проявата на други природни бедствия като земетресения и вулканични изригвания не са така обичайни, но в крайна сметка са вероятни и с потенциално катастрофални последствия. Технологичните рискове също са реалност. Инциденти при производството, употребата, съхранението и транспортирането на опасни вещества представляват съществен риск за всички страни-членки на ЕС.

Правителствата, регионалните и местни власти на страните-членки носят отговорността за оптималната защита и сигурността на населението. В подкрепа на това ЕС изготви няколко насоки, като например насоките SEVESO-II (96/82/EG)<sup>1</sup> за външния риск за безопасността при индустриите, занимаващи се с опасни вещества и насоките за риск от наводнения (2007/60/EG)<sup>2</sup>. За периода 2007-2013 Европейската Комисия счита превенцията на външния риск за безопасността като един от основните си политически приоритети. Този избор е логичен. През последните години икономическите загуби, причинени от бедствия и катастрофи, са се увеличили значително. Обяснението е не само в зачестяването на случаите на бедствия, но и в по-голямата икономическа стойност на засегнатите територии.<sup>3</sup> Нещо повече, заради очакваното изменение в климата вероятността и икономическото въздействие на рискове като наводнения, горски пожари, екстремни метеорологични условия и инфекциозни заболявания ще се увеличи през следващите десетилетия.



## 1.2 Проекта MiSRaR

**З**а адекватна превенция и намаляване на рисковете за безопасността на жизнените интереси на европейското общество, е от значение да се споделя и развива знанието и опита на отговорните публични органи, колкото е възможно повече. Специфичните рискови фактори (в териториите) на страните-членки могат да бъдат различни, но принципите за предотвратяване на риска, които стоят в основата им, са сходни. Чрез запознаване с добри практики и практически уроци от други администрации, публичните органи в ЕС трябва да подобрят собствения си подход за управление на риска. Едновременно с това се помага да се реализира определена степен на сближаване и уеднаквяване на структурното управление на риска в рамките на ЕС, което се състои в прилагането на законодателството на ЕС, но също и в координацията на политики за безопасност между държавите-членки и съседните региони.

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:

- Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия (водещ партньор)
- Община Талин, Естония
- Регион Епир, Гърция
- Провинция Форли-Чезена, Италия
- Община Авейро, Португалия
- Община Мирандела, Португалия
- Фондация „Европерспективи“, България.

Проект MiSRaR разглежда въпросите за намаляване на рисковете чрез многослойната безопасност като цяло и в частност чрез включването на оценката и управлението на риска в териториалното устройство. 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 трите години, през които се реализира проекта, са организирани начална и финална конференция и 16 тематични семинара. Всеки от тематичните семинари се отнасяше за някоя от стъпките в процеса за намаляване последиците от бедствия. По време на семинарите се обменяха знания и опит. Експертите от партньорите по проекта имаха възможност да представят своите знания за различни видове риск. Обсъдени бяха например теми като горски пожари, наводнения, свлачища, екстремни климатични условия и риск при производство, съхранение и транспортиране на опасни вещества.



Партньорите споделиха резултатите от семинарите на местно ниво в мрежата си от партньори по управление на риска. След всеки семинар, партньорите организираха местни срещи с партньорите на местно ниво за да разпространят резултатите и да се подготвят за следващия семинар. По този начин, MiSRaR не само създаде и подсили Европейската мрежа за ограничаване на рискове и щети, но също и насърчи работата в мрежа и сътрудничеството на местно и регионално ниво.

За да се сподели наученото в рамките на ЕС, резултатите от проекта са представени в 3 брошури и наръчник. Тук, опирайки се на опита на партньорите и отчитайки европейското законодателство, са описани като практически съвети стъпките в процеса на управление на риска. На сайта [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu) са представени също 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.

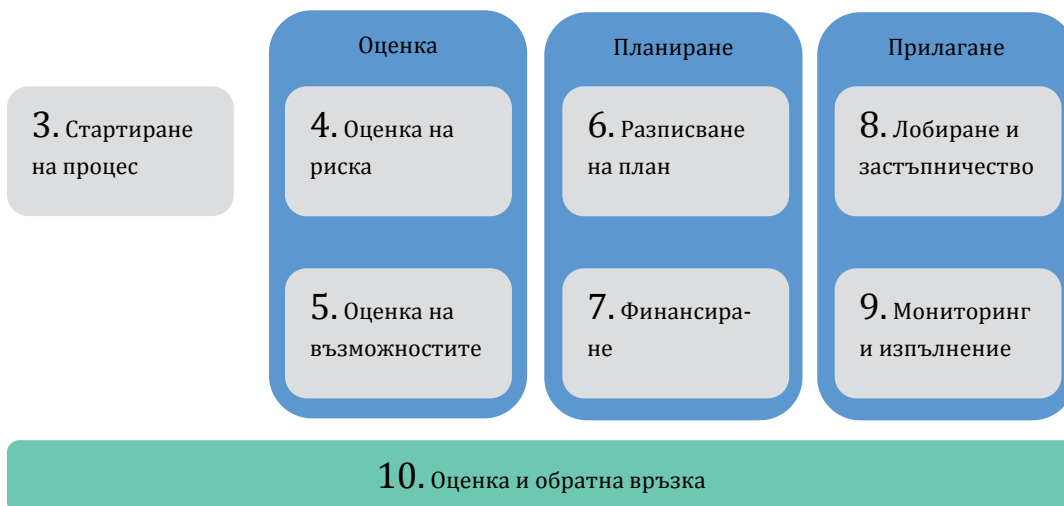
### 1.3 Кратко описание на наръчника

**П**о време на MiSRaR семинарите участниците идентифицираха няколко общи извода, които да се вземат предвид при разработването на стратегия за ограничаване на щетите при бедствия. В глава 2 е представен преглед на тези основни принципи при планирането на стратегия за ограничаване на риска. Глава 3 дава преглед на различните процеси за намаляване на риска и как се стартират. Глава 4 се занимава с първата стъпка на реалния процес: оценка на риска. В следващата глава 5 общия подход към намирането на инструменти за смекчаване на риска е описано: оценката на възможностите. Глави 4 и 5 представляват тази част от процеса, свързана с "оценяване". Частта свързана с "планиране" се състои от същинския план за смекчаване на последиците и неговото финансиране, обсъдени в глави 6 и 7. След това са представени лобиране и застъпничество, както и мониторинг и изпълнение, които са разгледани в глави 8 и 9, като част от етапа на "изпълнението". В заключение кръга завършва с оценка и обратна връзка в глава 10 и препоръки за местни и национални власти от ЕС в глава 11. Наръчникът се допълва от епигло и някои приложения.

Този наръчник е насочен по-скоро към споделянето на практически опит на регионални и местни европейски администрации, отколкото към сравняването на чуждестранна (научна) литература. Ето защо са представени много практически съвети и препоръки, а теоретичната информация е сведена до минимум. Дадени са кратки описания на някои от добрите практики на партньорите в MiSRaR. Подробните им варианти могат да бъдат намерени в интернет на [www.misrar.eu](http://www.misrar.eu).

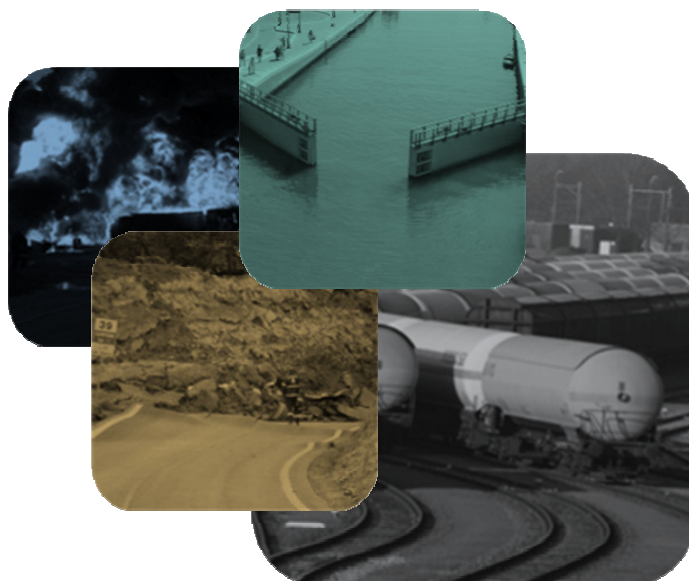


## 2. Принципи на преодоляването на бедствия



### 1.4 Бележка за езиците

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.



# 2

## Принципи за намаляване на пространствените рискове

*“Споделянето на знания започва с общото разбиране на основните принципи. Европейското сътрудничество в областта на бедствията и кризите би спечелило много, ако има общи дефиниции на понятията.”*



Никос Батзиас, компютърен инженер // Епир, Гърция

### 2.1 Понятието „риск“

Разбирането на процесите по намаляване на пространствените рискове започва с дефиниране на понятието риск. На практика участващите партньори използват различни дефиниции за риск, извлечени от международната литература. Сравненията показват, че различните дефиниции в крайна сметка имат един и същ смисъл. Те само добавят елементи към понятието риск. Двете основни дефиниции са:

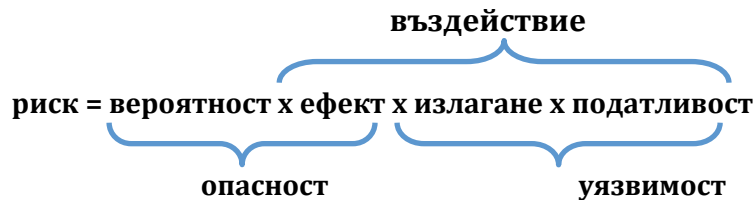
*Риск = вероятност X въздействие*

*Риск = опасност X уязвимост*

Важно е да се прави разлика между английските термини за риск ( risk) и опасност ( hazard), които в някои езици се превеждат с една и съща дума. Ако се вземе предвид второто определение, разликата между риск и опасност е в уязвимостта на потърпевшите: потенциалната опасност включва само (вероятния) негативен ефект от даден инцидент (бедствие или криза). Степента на уязвимост на хората и околната среда при такъв ефект определя дали рискът е значителен. Нека илюстрираме това: наводнението само по себе си може да бъде разгледано като опасност. Ако обаче възникне в ненаселен район, без икономическа и екологична стойност, то тогава казваме, че няма, или има малък риск.

Уязвимостта е съставно понятие, което включва излагане и податливост. Нека илюстрираме това: степента, на която сградите са уязвими към наводнения, зависи както от степента на излагане (каква е височината на водата?), така и от степента, в която сградите наистина са засегнати от вода (от какъв материал и колко здраво са построени?).

Разликата в двете дефиниции е в групирането на понятията. Комбинирането на тези понятия създава следната сложна дефиниция:



### Съвети и препоръки

#### Научените уроци за дефиниране на понятието риск

*Относителната значимост на компонентите на риска може да бъде различна за различните лидери на мнение*

Важен практически урок за партньорите по MiSRaR е, че дефиницията (ите) за риска не трябва да се тълкува(т) като количествена, математическа формула, която води до общата оценка на риска (едно число), въз основа на която може да се направи класификация на рисковете.

Формулите са предназначени да се посочи, че рискът е понятие, състоящо се от различни компоненти, но резултатите не трябва просто да се умножават. Това би накарало политически или административни ръководители да стигнат до необосновани заключения, че вероятността и въздействието по дефиниция трябва да се вземат еднакво под внимание. Важно е, че в оценката на рисковете, както вероятността, така и въздействието се анализират и се преценяват отделно.

*Всяка част от концепцията за риска е необходима за идентифициране на мерки за намаляване на риска*

Допълнителна причина за отделното анализиране на различните компоненти на понятието за риск е, че всяка от тях може да доведе до различни видове мерки за защита. Даден риск може да бъде намален чрез преодоляване на елементите на възникване, основния ефект, излагане и податливост. За всеки вид бедствие или криза е подходящо да се отчитат кои са най-определящите елементи на риска и съответно къде се намират най-големите възможности за намаляването му.



## 2.2 Понятието „ограничаване на риска“ (Mitigation)

Думата mitigation е английска и не се превежда лесно на всеки език, както и не се използва по еднакъв начин (виж бележки на автора). В рамките на проект MiSRaR понятието „mitigation“ се дефинира като „ограничаване на риска чрез понижаване вероятността и/или въздействието на бедствие и/или уязвимостта на обществото“. С други думи намаляването на риска (mitigation) включва всички форми за намаляване, ограничаване и смекчаване на риска за различните елементи на понятието риск и щети.

Разликата между управление на риска и управление на кризи не е абсолютна за опита на партньорите. Подготвителните мерки за специфични рискове (очакване) като например териториалното планиране за осигуряване на достъп до услуги за спешна помощ или възможности за евакуация, могат да бъдат интерпретирани като мерки с превантивен характер или намаляване на уязвимостта.

Проект MiSRaR се фокусира главно върху мерките в териториалното устройство и планиране. Идентифицирани бяха обаче от практическия опит и много други възможности за намаляване на риска.



### Съвети и препоръки

#### Научените уроци за процесите за ограничаване на риска като цяло

*Ранното включване на безопасността в териториалното планиране е от първостепенно значение.*

Важният урок е, че ранното включване на рисковете в пространственото развитие и планиране често дава най-добрите възможности за ограничаване на риска и щетите. Така например, в най-ранните етапи на планиране за нови индустрии, жилищни проекти или пространствено реструктуриране, много опции са все още отворени. Най-основното е наистина да се разгледат аспектите на безопасността на предвидените места, както и на източниците на риск и уязвимост, с цел да се създадат подходящи безопасни буферни разстояния.

В ранните фази на пространствения дизайн тези основни варианти за ограничаване на риска са все още възможни. Също и други пространствени мерки от многослойната безопасност, такива като евакуационни маршрути, структурни мерки за защита на жизненоважни инфраструктури и по-строги норми за безопасност на сгради, често могат да бъдат реализирани с много по-малко разходи, отколкото в по-късните етапи, когато дизайна вече е направен.



## 2.3 Многослойна безопасност

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 възста-

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



Мерките за управление на риска, управление на кризи и управление на възстановяването понякога се наричат с общото название „многослойна безопасност“, термин, който произлиза от обработващата промишленост<sup>4</sup>. Това понятие се основава на принципа, че има няколко слоя безопасност около всеки риск. Точното определяне на слоевете варира според страната и сектора. Втората брошура ще съдържа допълнителна информация по темата. Във всички случаи, първичните, вътрешни слоеве се отнасят до управление на риска: структурното внимание за физическата (без)опасност и превенцията, намаляването на опасни ситуации, както и минимизиране на въздействието при действително нарушаване на физическата безопасност<sup>5</sup>. Външните слоеве се отнасят до реалните последващи спасителни и възстановителни действия.

Обмислянето на структурата на рисковете за безопасността и възможностите за смекчаване на последиците чрез териториалното планиране изисква системен подход. Рисковете трябва да бъдат идентифицирани по-рано и ефектите на мерките за безопасност трябва да бъдат оценени възможно най-скоро. Трябва да се проследят новите изследвания и да се използват възможностите за подобряване на безопасността, когато има такива. Процесът на смекчаване на рисковете започва с тяхното осъзнаване.

Настоящата брошура е посветена на тази първа стъпка: оценяването на риска. В нея ще бъде засегнат системният подход към планиране за ограничаването на рисковете от щети.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за многослойна безопасност

*Една успешна стратегия за ограничаване на риска често се състои от комбинация от мерки*

В контраст с предишния урок, е важно да се обмислят възможности във всички нива на многослойната безопасност. Въпреки че най-фундаменталното ограничаване е предотвратяването на потенциалните ефекти на инцидент да достигнат уязвимите (хора, икономика, екология и др.), също и други мерки трябва да бъдат взети под внимание – такива като: мерки за повишаване на устойчивостта, реагиране и възстановяване. Това е принципа на "не поставяй всичките си яйца в една кошница". В много случаи ефективната политика за превенция, намаляваща вероятността от инцидент, също така означава, че ефектите и уязвимостта ще бъдат по-големи в случай, че инцидента все пак се случи.



# 3

## Стартиране на процесите за намаляване на пространствени рискове

*“Практическият подход към намаляването на пространствените рискове може да се различава в различните страни, но основните процеси са сравними. За всяка местна власт е важно да бъдат съгласувани процесите по намаляване на рискове с териториалното развитие.”*



Мария Башева, ръководител проект // **Фондация Европерспективи, България**

### 3.1 Началната точка на един процес за ограничаване на риска

**В** много случаи процеса на ограничаване на рискове и щети няма ясно разпознаваема отправна точка. В сегашната практика не е много реалистично просто да седнем и да кажем: "нека започнем да ограничаваме риска". Много от процесите, с последствия за рисковете и възможностите за тяхното ограничаване, са предизвикани от други интереси, различни от физическата безопасност.

Например, териториалното развитие и реструктуриране, новите инфраструктурни проекти и новите индустрии имат потенциалните последици за безопасността, но не са основно водени от интересите на безопасността, да не говорим от необходимостта от намаляване на риска. Този тип проекти, често имат доста по-дългосрочен план на политически дебати относно необходимите промени. И идеите за този тип проекти често произхождат от частния сектор, в който случай плановете вече са били изготвени още преди правителството да е информирано. Това е жалко, защото най-основните възможности за намаляване на риска често възникват в най-ранните етапи на разработване на концепции за развитие. Това подчертава колко е важно да се участва още от самото начало на подобни инициативи. Когато се опитвате да интегрирате ограничаването на риска и последиците в проектите за икономическо и пространствено развитие, най-важната задача е да има система за ранно уведомяване за нови инициати-



ви. В идеалния случай още в първия етап на разработване на идеи и концепции за нов устройствен план експертите по безопасност автоматично са поканени да участват. За съжаление, в настоящата практика това често не е така.

В идеалния случай всеки процес на ограничаване на рискове и щети трябва да започне с прозрачно определяне на проблема и описание на целите и задачите. Какво е това, което отговорните власти искат да постигнат? Какъв мандат те дават на участващите органи? Какъв е обхватът и бюджета на организацията на проекта? За един успешен процес на ограничаване на рискове и щети, трябва да се отговори на набор от подобни въпроси преди да се започне. Отговорите на тези въпроси зависят до голяма степен от правната рамка. Ето защо е важно в самото начало на процеса на ограничаване добре да се прецени кое и как трябва да се приложи съответното законодателство.



### Съвети и препоръки

#### Научените уроци при стартирането на процеси за смекчаване ефекта на бедствията

Преди да се разработи стратегия за смекчаване на ефекта от бедствия, е важно да се вземат под внимание следните въпроси:

##### *Смекчаване или многослойна безопасност?*

Както бе разгледано в предишната глава, смекчаването е само един от аспектите за третиране на рисковете. При подхода на многослойна безопасност аспекти като готовност и възстановяване също могат да бъдат взети под внимание. Мерките при териториално планиране, касаещи рисковете 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.

##### *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

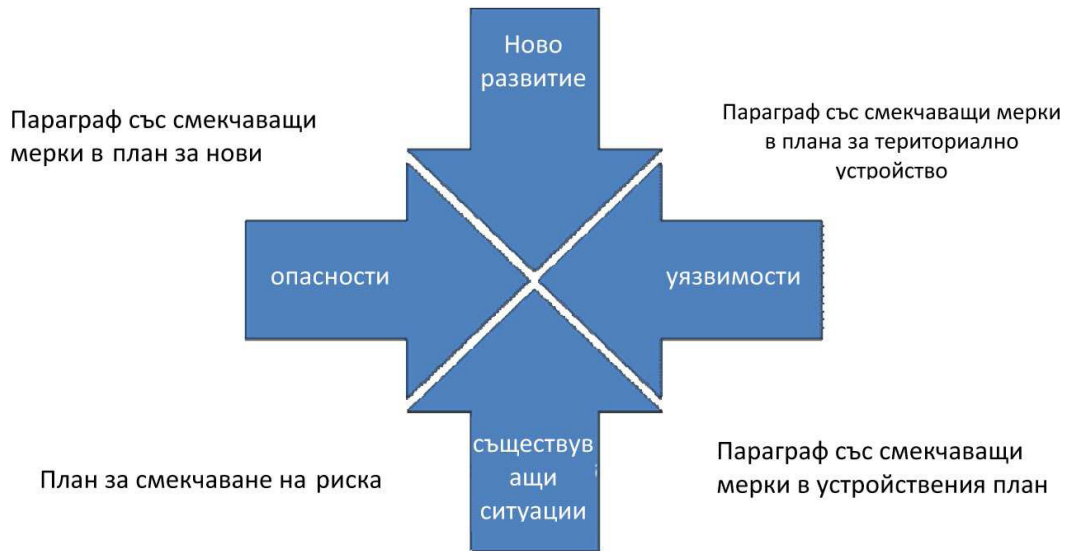


обща цели, които ще се изпълнява чрез няколко (частични) плана на заинтересованите партньори. Това би подпомогнало изпълнението на общия план, защото всеки партньор ще предприема необходимите мерки съобразно своя (редовен) план.

### 3.2 Разлики в процесите на планиране

**П**артньорите по проект MiSRaR установиха, че на практика повечето от процесите по намаляване последиците 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 последиците, 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 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 последиците, са ограничени. В повечето случаи, смекчаването на последиците 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 рискове-



те, 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.

#### *Смекчаване при териториално преструктуриране*

Четвъртият вид смекчаване се разглежда от перспективата на съществуващи уязвимости. Това са случаите, когато общините решават да преструктурират съществуващ район. Както и при новото (териториално) развитие този вид случаи главно, но не основно са мотивирани от смекчаването на риска. Въпреки това политиците, 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 преструктуриране.

### **Съвети и препоръки**

#### **Научените уроци за процесите по смекчаване**

##### *Интегрирайте 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 възмож-



ности за това се появяват при развитие, мотивирано от икономически интереси. Действителният брой на цялостни планове за безопасност е много малък.

### 3.3 Оценка на мрежата

**В** началната фаза на процеса на ограничаване на риска трябва да се обърне достатъчно внимание на изграждането на добра мрежа. Ефективното ограничаване на риска винаги изисква участието на различните структури, и следователно на различните формално и неформално вземащи решения. 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 ограничаване на риска са продиктувани от други (икономически) интереси, е важно да се помогне на другите обществени и частни организации да разберат интересите, свързани с безопасността.

От практическия опит на MiSRaR партньорите, същността на оценката на мрежата или заинтересованите страни се състои от три стъпки, подобно на оценката на риска и на оценката на възможностите (виж глава 4 и 5).

#### *Идентифициране на мрежата*

Първата стъпка е да се определят всички заинтересовани страни спрямо риска, който се разглежда. Това трябва да включва обществени институции, частни компании и заинтересовани групи от местното население и местната търговия. Основните области, в които заинтересованите страни трябва да бъдат идентифицирани, са международно и национално законодателство, местни разпоредби, разпределяне на финансовите ресурси и реалното поставяне на политически цели.

#### *Анализ на мрежата*

Втората стъпка е да се проучи същността на отношенията между отделните заинтересовани страни. Това могат да бъдат официални отношения, наложени от законодателството, като отношения с държавни органи, които притежават официални мандатите за ограничаването на риска или пространственото развитие, или отношенията с орган, който притежава съответните разпределени бюджети. Официалните отношения също така могат да бъдат между властта вземаща политическите решения или задължително участваща в процесите на вземане на решения и участващата общественост. От друга страна отношенията мога да бъдат и от по-неформален характер, като такива с влиятелни центрове за експертиза или местни групи по интереси.

Важно е да се анализират не само такива отношения, но също така и на интересите на идентифицираните заинтересовани страни и какви са техните мнения относно разглеждания риск. Очаквания резултат са отговорите на следните въпроси:



- Кой има влияние върху процеса на ограничаване на риска?
- Кой притежава официалните мандати?
- Кой има (потенциален) бюджет?
- Кой може да бъде опонент?
- Кой може да бъде съюзник?

Последният въпрос може също да води до предварителна идея за потенциални съюзи, които да бъдат оформени на фазата на лобиране и застъпничество (виж глава 8).

### *Оценка на мрежата*

Третата стъпка е да се реши кои заинтересовани страни е "най-важно" да бъдат включени и на кои етапи от ограничаването на риска. В много случаи просто има твърде много различни заинтересовани страни. Поради това не винаги е възможно да се включат всички потенциални партньори в процеса, или поне не на всички етапи. За да направите избор, може да бъде полезно да се определят някои критерии, или в по-малки мрежи може да се направи почти естествено на базата на минал опит. Във всеки случай задължителното участие (по закон), разбира се, е първият критерий за подбор. Експертиза, която е необходима за процеса на ограничаване на риска може да бъде друг такъв критерий. Освен това е важно да се оцени, кои от партньорите са най-важни за успешната реализация и кои партньори може да попречат на процеса, ако не са включени по подходящ начин.



## **Съвети и препоръки**

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

#### *Създайте мрежата си на възможно най-ранен етап*

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

#### *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 по-гладък самия процес и да подобрят значително подкрепата за постигане на крайния резултат.



### *Определете географския обхват на процесите по намаляване на последиците от риска*

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.

### *Решете кой ще бъде водещият 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.

### *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 изчаквайте 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.

### *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.

### 3.4 Първи стъпки на практика

Резултата от оценката на мрежата трябва да бъде ясно решение за това, кои от заинтересованите страни трябва да участват в кой етап на процеса на ограничаване на риска. От практическия ни опит, полезна първа стъпка е да се организира среща с най-важните партньори. Целта на такава среща е да се получи подкрепа и да постигне споразумение относно основните принципи на процеса, като общи цели, отговорности, задължения, мандати и процеса на вземане на решения. Може да бъде полезно да се опише всичко това в една "декларация на принципи", подписана от партньорите. С това споразумение се поставя солидна основа не само на проекта за ограничаване на риска, но също така и за бъдещо сътрудничество в последствие.



#### Практически въпросник за стартиране процесите за ограничаване на риска

- Определете с какъв тип процес за ограничаване на риска и/или щетите сте се захванали.
- Договорете ясно с вземащите решения, целите, времевата рамка, финансирането и условията на процеса за ограничаване на риска
- Извършете оценка на мрежата, за да се разбере характера на заинтересованите страни, с които ще се занимавате.
- Уверете се, че разбирате правните отговорности, задължения и мандати на всички заинтересовани страни и че говорите на един и същ "език".
- Организирайте начална среща, за да получи подкрепата на заинтересованите страни.
- Разпишете споразумение (декларация на принципте) със заинтересованите страни относно целите, отговорностите, задълженията, мандатите и процеса на вземане на решения.





# 4

## Оценка на риска

*“Ние вярваме, че с оценката на риска е възможно да се набележат приоритети и да се изпълнят мерки за ограничаване на основни рискове”*

Соня Гонсалвес, лесовъден инженер към Гражданска защита // **Мирандела, Португалия**



**П**роцесът по намаляване последиците от бедствия започва с разбиране естеството на риска. В процеса на обмен на опит, партньорите по проект MiSRaR стигнаха до извода, че стъпките, които следват всички при оценка на риска, се основават на едни и същи основни принципи. Логично е, терминологията и дефинициите да се различават във всеки език, но партньорите постигнаха съгласие, че съществуват 3 фази при оценяването на риска, както е и в международната литература:

- *Идентифициране на риска (Risk identification)*
- *Анализ на риска (Risk analysis)*
- *Оценка на риска (Risk evaluation)*

### 4.1 Идентифициране на риска

**К**ато се вземе предвид дефиницията за риск, терминът идентифициране на риска е за предпочитане пред по-популярния идентифициране на опасност. Идентифицирането на риска изисква едновременно идентифициране на причините (източниците на риска) и потърпевшите (уязвимите). Комбинацията и на двете дава възможността да се вникне в пространственото разпределение на риска или с други думи да се установят високорискови места и ситуации. Ето защо идентифицирането на риска се определя като „процесът по откриване, идентифициране и описване на съществуващи или потенциални рискови ситуации.”



Очевидно първият възникнал въпрос е: кои рискове са и кои не са включени? Отговорът може да бъде различен за различните страни, а също така и да зависи от действителната цел на оценката на риска. В много страни-членки националното законодателство дефинира за кои видове риск местните власти носят отговорност. Понякога това е уточнено в подробни указания за видовете рискови обекти и уязвимости, към които местните власти трябва да отнесат даден риск, например с оценка на въздействието върху околната среда. В други случаи националните правителства разпореждат на местните власти да направят оценка на определена група рискове, които могат да бъдат различни всяка година.

Сравненията между партньорите изведоха следния списък с рискове за безопасността, които обикновено се включват в оценката:

<u>Природни бедствия</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Наводнения</li><li>- Земетресения</li><li>- Свлачища</li><li>- Горски пожари</li><li>- Вулканични изригвания</li><li>- Екстремни метеорологични условия (студ, жега, суша)</li></ul>	<u>Технологични рискове</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Инциденти с производството, използването, съхранението и транспортирането на опасни материали (запалими, взривоопасни и токсични)</li><li>- Ядрени / радиологични инциденти</li><li>- Нарушаване на комуналните услуги (газ, електричество, питейна вода, пречистване на отпадъчни води)</li><li>- Прекъсване на телекомуникационните и информационните технологии</li></ul>
<u>Социални рискове</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Гражданско неподчинение</li><li>- Паника на тълпите</li></ul>	
<u>Обществено здраве</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Бум на инфекциозни заболявания</li><li>- Риск от продължително излагане на инфекции</li></ul>	<u>Транспортни рискове</u> <ul style="list-style-type: none"><li>- Самолетни катастрофи</li><li>- Корабни произшествия</li><li>- Железопътни произшествия</li><li>- Пътно-транспортни произшествия</li></ul>

Важно е да се вземат предвид и умишлените инциденти, като тероризъм и саботажи. Подобни злонамерени деяния на хора или групи се приемат като специфични, причинени от човека събития, които могат да се отнесат към споменатите по-горе бедствия и кризи (често пъти са съпътстващи, заради ефекта на

доминото). Те са особен проблем, който трябва да се преценява отделно при оценката на всички видове риск. Вероятността за умишлени инциденти изисква друг вид оценка в сравнение с вероятността за природни феномени или технологични рискове. Още повече, че въздействието от умишлен инцидент често пъти е различно, тъй като е насочено към причиняване на възможно най-големи щети.

Идентифицирането на рискове е продължителен процес, насочен не само към съществуващите в момента високо-рискови ситуации. Рисковете се изменят непрекъснато. Икономическото развитие може да доведе до нови високорискови човешки дейности. Териториалното устройство може да приближи уязвимите обекти до източниците на рискове, но също така може да предложи възможности за намаляване на риска. Честотата и силата на природните бедствия се развиват с времето. Ето защо в бъдещите планове за развитие трябва да се отчита идентифицирането на риска. Това може да включва както териториалното развитие на нови жилищни и индустриални зони, така и технологичното развитие и промените в обществото, които могат да поставят нови предизвикателства.

За пример можем да дадем въздействието на промените в климата върху рискове като наводнения и екстремни климатични условия, въздействието на новите социални и медийни технологии върху скоростта, с която общественото недоволство може да се разпространи или въздействието на водородните автомобили върху рисковите зони около бензиностанциите.

В допълнение към казаното, важно е също така да се отчитат и минали рискове. Инциденти, които са се случили, или са били избегнати, могат да допринесат за анализиране на историческата повторяемост на някои видове бедствия и кризи и за реалната сила от ефекта им. Историческите изследвания могат да ни помогнат да направим оценка на риска в настоящето и да ни разкрият пропуски при идентифицирането на риск.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за картографиране на риска

Съществена част от идентифицирането на риска е представянето на даден риск с неговата географска компонента на карта с рисковете. Въз основа на практическия опит на партньорите могат да бъдат дадени различни съвети.

*Помислете внимателно за целите и целевите групи на картата с риска.*

Когато създавате карта с рисковете, помислете внимателно за потенциала ѝ за многократно използване. Търсенето определя предлагането: карта на риска, която е проектирана за определено приложение, на практика може да



представя допълнителни нужди. Те може да не бъдат удовлетворени винаги лесно, ако не са взети предварително под внимание.

Широкоразпространени примери за използване картографирането на риска са:

- като средство за планиране и определяне на политиката по намаляване на риска;
- като средство за комуникация с гражданите за риска;
- като средство за лицензиране на високо-рискови дейности;
- като оперативно средство за кризисните комисии при определяне на мястото и (възможните) ефекти от инциденти;
- като оперативно средство за автомобили на „Бърза помощ“

Различните видове приложения създават различни търсения за качеството и достъпността на картата с рисковете. Например, картите за оперативни нужди трябва да имат гаранция за доставка на високо ниво (излишни системи) и да са много детайлни. Многократното използване ще доведе най-вече до по-добро качество на картата, но това не винаги е желателно и възможно да се постигне. Ето защо помислете внимателно при поставянето на целите на дадена карта с рискове.

#### *Бъдете реалисти.*

Преди да започнете да картографирате рискове, е важно да обмислите критично своите амбиции. Изискванията за многократна употреба трябва да се вземат предвид както и обхвата на включените рискове: какви видове бедствия или кризи (първоначално) са взети или не са взети под внимание. Шансът за успешен проект е най-голям, когато целите са реалистични. Започнете само с няколко риска и няколко слоя на картата и не я разширявайте, докато не изпълните първоначалните стъпки.

#### *Договорете се с тези, които разполагат с информацията, да актуализират динамично данните.*

За всички видове употреба на картите трябва да се гарантира актуализиране на основната информация. Една карта на рисковете трябва винаги да е актуална. Набавянето на информация директно от първоизточника е най-добрата гаранция за достоверността ѝ. Направете договорка с „притежателите“ на информацията за актуализиране на данните и непосредствено проектиране на новата информация върху картата с рисковете. Една карта с рисковете обикновено включва информация от различни източници. Ето защо управлението на информацията не е задача само на една институция, а изисква сътрудничеството на цялата мрежа партньори, които често са и публични, и частни организации. Добре е, ако всички страни осъзнават значението на картата с рисковете за своята организация.

*Само една карта на риска не гарантира общественото осъзнаване на риска.*

Публичният достъп до карта на риска е само първата стъпка към осъзнаване на рисковете от гражданите и предприятията. Само с ефективна комуникационна стратегия е възможно да се постигне добро използване и разбиране на дадена карта на риска. Дори и тогава не е сигурно, че хората в действителност ще предприемат мерки, за да са подготвени за бедствия. Важен урок е, че в крайна сметка риск картата е най-ефективна, ако тя предлага конкретни стъпки за действие в случай на възникване на различни видове инциденти. Без такава информация, познаването на рисковете във вашата среда може да бъде преди всичко "бреме" за гражданите: защо да обръщате внимание на рисковете във вашия квартал, ако не можете да предприемете нещо сами? За да разберете какви са реалните нужди от информация на жителите в квартала, е нужно да обмислите внимателно публичното участие в процеса на разработване на карта на риска.

*Гарантирайте правилно сигурността на класифицираната информация.*

С определена информация за риск може да бъде злоупотребено при планиране на терористични атаки или саботаж. Затова някои страни са решили да не правят риск картите публично достъпни. Въпросът за това дали да се публикува или не дадена риск карта винаги трябва да се разглежда по време на процеса на проектиране. Значението на прозрачната комуникация при поемане на риск трябва да се сравни с шансовете за всякакви злоупотреби. Друго съображение е, че обикновено повечето информация от картата на риска вече е свободно достъпна чрез други средства. В този смисъл картата на риска често не представлява допълнителна заплаха за сигурността. За информация, която наистина е класифицирана или строго поверителна, е необходима стратегия за сигурност. Необходимо е да се въведат различни нива на достъп до системата за картографиране на риска. Това може да се окаже необходимо дори и при риск карти, които се използват само от професионалисти, тъй като на стотици или дори на хиляди професионалисти се налага да имат достъп.

*Рисковете не признават изкуствени граници.*

Всяка карта на риска има граници. Рискът обаче не спазва създадените от човека административни граници, а често дори и естествените граници. Бедствие в един район може често да повлияе директно на друг. Последните вулканични изригвания показаха, че в някои случаи ефектът може да бъде почувстван на хиляди километри. Една публична администрация, независимо дали местна, регионална, провинциална или национална, трябва винаги да взема под внимание предоставянето на информация за потенциални рискове, които излизат извън границите ѝ. Специално за рисковете, които могат да преминат границите между страни членки на ЕС, договорът от Хелзинки определя, че правителствата трябва да се информират взаимно за опасности, възникващи на 15 км от границите на държавата.

*Опитайте да направите връзка между картографирането на риска и пространственото планиране.*

Картографирането на риска е полезен инструмент за създаване на междусистемна връзка между управлението на риска и пространственото планиране. Комбинацията от локализирани източници на риск, уязвимостта и потенциала за помощ при бедствия правят определена област повече или по-малко предпочитана за пространствено развитие. Ако тези комбинации от рискови фактори са представени на картата на риска, това може да се използва за едно по-внимателно избиране на местата за пространствено развитие. Освен това, ако пространствените проектантите смятат картата на риска за полезен инструмент, тя може да помогне на специалистите по безопасността, които да се включат в устройственото планиране в най-ранния му етап.



## Добра практика

**Авейро, Португалия**

***Картографиране на риска от наводнения***

Община Авейро е разположена на Атлантическия бряг на Португалия. Река Воуга и Атлантическия океан създават опасност от наводнения в Авейро. Река Воуга извира от планината Лапа, на надморска височина 930м. Коритото ѝ заема площ от 3645 km<sup>2</sup>. След като изминава 148 km, тя се влива в лагуна, наречена 'Ria de Aveiro', която е на Атлантическия океан. Тази лагуна обхваща мрежа от канали в северната част на град Авейро. По време на прилив и океански бури морското равнище временно се издига и така намалява капацитета за източване на реката. Това често съвпада с обилни дъждове, които повишават нивото на самата река. Има много случаи в миналото на действително наводняване на градския център и на околните по-ниски селски райони.

За да преодолее риска от наводнения, Община Авейро стартира проект, целящ получаване на по-точна представа за въздействието на наводненията. Университетът в Авейро е поканен да направи проучване с цел да се разработи онлайн карта на риска за района с очаквани наводнения. На няколко слоя са проектирани потенциалната сериозност и уязвимост от наводнения, като например очакваното влияние върху жилищните сгради и инфраструктурата. По този начин могат да се идентифицират най-важните рискови места. Това позволява на администрацията да вземе под внимание риска от наводняване при бъдещето териториално планиране, което в идеалния случай ще доведе до конкретни мерки за смекчаване на риска и за предпазване на нови и съществуващи райони от наводнения, както и да намали вероятността от евакуации.



## 4.2 Анализ на риска

Анализът на риска е втората стъпка при оценката на риска. Тази стъпка може да се дефинира като „процес за определяне естеството и относителната сила на риска“. Целта е да се приоритизират рисковете, които най-вече се нуждаят от политическо внимание. Подходът към тази стъпка се определя от понятието за риск, което стои в основата ѝ. Според ООН например, оценката на риска е насочена към определяне на опасностите и уязвимостите<sup>7</sup>. Европейският съюз използва тази дефиниция, но се фокусира върху оценяването на вероятността и въздействието<sup>8</sup>. Както вече казахме, и двете дефиниции за риск в действителност отразяват едни и същи фактори. Изборът на дефиниция обаче има своите последствия при представянето на анализа на риска. В някои случаи рисковете са класифицирани според опасността и уязвимостта, в други – според вероятността и въздействието. В проекта MiSRaR бяха представени примери и за двата подхода. Единият подход не е непременно по-добър от другия, но когато се избира метод, е важно да се знае разликата помежду им. По принцип подходът с опасността и уязвимостта е особено полезен за отделен анализ на природните бедствия (еднорисков подход), тъй като човек не може да окаже въздействие върху *опасности* като земетресения, вулкани и екстремни климатични условия. За тези рискове е особено важно да се фокусира върху подходящия анализ на уязвимостите (хора, икономика, екология), тъй като те са единствените възможности за намаляване на риска. От друга страна, подходът с вероятността и въздействието е подходящ за едновременно анализиране на различни видове риск, защото той дава възможност да се представят резултатите чрез диаграма, улесняваща лидерите на мнение при прозрачно сравняване относителната сила на даден риск. Този подход се нарича още „*многорисков подход*“.

### *Еднорисков подход*

При еднорисковия подход фокусът е върху анализа на риск (бедствие или криза) от определен вид, обикновено в даден географски район и за определен период от време. На практика съществуват много примери за този вид анализ като например за горски пожари, наводнения и свлачища. Този вид анализ на риска е насочен към определяне кои от идентифицираните райони са най-застрашени, за да се проведе политика по мениджмънт на риска и/или кризата. Методите за еднорисков анализ са много различни. Така например, рисковите фактори за горски пожари са различни от тези за наводнения. Резултатите от подобни анализи на риска са най-трудни за сравнение. От друга страна подобен специфичен за дадения риск подход може да допринесе за по-целенасочени политики в сравнение с общия подход.

## Добра практика

### Мирандела, Португалия

#### *Еднорисков анализ на риска от горски пожари*

Рискът от горски пожари в португалската община Мирандела е много осезаем. Общината е разположена в Североизточна Португалия, област Браганса. Горските пожари са един от най-значимите рискове там. Историческите проучвания показват, че овладяването на този риск е важен фактор за успеха. Ежегодното регистриране на горски пожари от общината дава отлична възможност да се проучат случаите на пожари. Въпреки че населението е информирано за високия риск, главната причина за възникването на пожари се оказват хората: паленето на стърнища в земеделието и използването на барбекюта сред природата. Благодарение на тези наблюдения общината има възможността за специализирани обучения за риска от пожари.

Регистрирането и историческите изследвания направиха възможно предвиждането на териториалното разпределение на горските пожари върху картата с рисковете. На тази карта територията е разделена на 5 класа според очаквания интензитет на пожарите, базиран на предназначението на земята, вида растителност и надморската височина. Друг слой от картата с риска съдържа уязвимите обекти на територията като жилищни сгради и предприятия. Чрез проектиране на териториалното разпределение на вероятността, очакваното въздействие и уязвими обекти, Мирандела изготви целенасочена оценка на риска. В резултат на това бяха идентифицирани 3 високорискови района. В тях се прилагат специфични политики за превенция и контрол на горските пожари, като например ръчно или механично премахване на запалимия материал в горите, химическа обработка за намаляне на запалимостта, пасене на добитък и контролирано изгаряне (превантивни пожари).

#### *Многорисков подход*

При многорисковия подход по принцип, всички възможни рискове за безопасността (от списъка, представен по-горе) биха могли да се разглеждат едновременно. Това означава, че рискове като експлозии трябва да се направят сравними със социалните вълнения, или големите инфекциозни заболявания – с нарушаването на комуналните услуги. За да могат да се сравнят напълно различни рискове при многорисковия подход, е нужен някакъв критерий, с който да се измерят последствията от риска за „жизнените интереси“ на обществото. Понятието „жизнени интереси“ се използва отдавна от няколко страни и сега е също част от предложения общ подход за национална оценка на риска в ЕС в «Работния документ с насоки за оценка на риска и картографиране в областта на управление на бедствия», в който се споменава и проект MiSRaR 9. Регион за безопасност South Holland-South има практически опит с такъв многорисков анализ. Методът е описан в Националната оценка на риска<sup>10</sup>, използвана от правител-

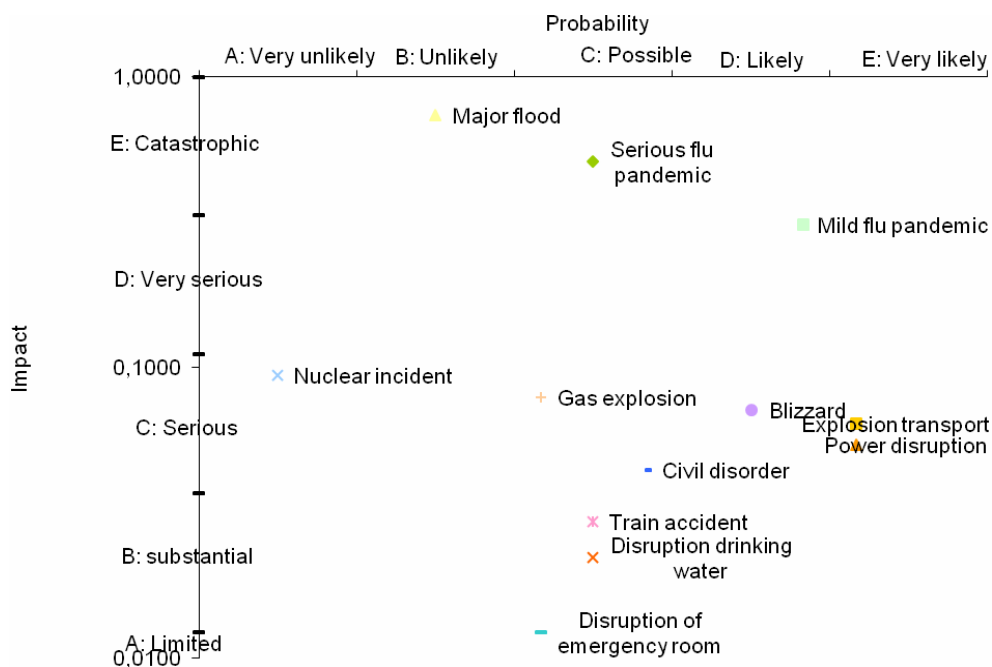


ството и в ръководството за регионална оценка на риска<sup>11</sup>, която се използва в 25-те региона за безопасност в Холандия.

Този метод се базира на 6 регионални жинени интереса:

1. териториална сигурност
2. физическата безопасност
3. икономическа безопасност
4. екологична безопасност
5. социална и политическа стабилност
6. безопасност на културното наследство

Често използван метод при многорисковия анализ е така наречения анализ на сценариите. Вникването в настоящи и бъдещи опасни ситуации не се превежда непременно като анализ на риска. Невъзможно е да се опитате да анализирате отделно стотици и дори хиляди опасни ситуации. Вместо това, при анализа на сценариите даден сценарий се разработва според всяка категория риск. Основната причина за използването на сценарии като инструмент за оценка на риска е възможността за дефиниране на критичните елементи при появата на бедствие или криза като основи за стратегически политики. Анализът на сценариите позволява идентифицирането на най-важните фактори, с които може да се преодолее бедствие или криза - и чрез намаляване на риска (вероятност, ефект и уязвимост), и чрез готовност за бедствието.



Пример за диаграма на риска



## Добра практика

Регион за безопасност South Holland - South, Холандия

**Многорисковият анализ като част от регионалния риск профил**

25 региона за безопасност в Холандия извършват оценка на риска, базирана на национален метод. Така наречените регионални рискови профили дават възможност да се вникне в настоящи и бъдещи рискови ситуации, вероятността и въздействието от отделни рискови сценарии, както и политики за евентуално намаляване на риска и готовност при бедствия. Общата цел е да се подпомогнат общините при вземането на информирани решения за най-ефективни политически мерки.

Холандските общини са задължени със закон да извършват идентифициране на риска и проектирането му върху провинциалната карта на риска. Идентифицираните рискове се анализират чрез анализ на сценариите. За всеки вид риск се описват представителни сценарии. По 10 критерия се измерва въздействието на тези сценарии върху 6 жизнено интереса на обществото. За всеки от критериите има резултат. Общата сума от десетте критерия дава цялостната оценка на въздействие от А (най-малко въздействие) до Д (най-голямо въздействие). Вероятността се измерва в пет категории. Резултатът е диаграма, на която са представени вероятността и въздействието на всички видове риск.

Диаграмата с риска позволява на вземащите решения да разглеждат свързано рискове в социалния сектор например, които по принцип са напълно различни. При метода се взема под внимание оценката на риска: по кои критерии политиките оценяват резултатите от анализа на риска? Друг ключов елемент е така наречената оценка на капацитета. Чрез сценарии се прави оценка на потенциала за целенасочено намаляване на риска и готовност за борба с бедствията.



## Съвети и препоръки

**Научените уроци за анализ на риска**

*Различните видове риск може да изискват различни видове анализ.*

Важно е да се прецени предварително кой подход отговаря на целите на оценката на риска. Понякога рискът е очевиден и е приоритет, затова няма нужда да се сравнява с други рискове. В този случай еднорисковият подход е най-добрият вариант за локализиране на риска и определяне на политика. Точният метод за подобен еднорисков подход зависи много от определените характеристики на риска. В други случаи е по-подходящо да се направи многорисков анализ, за да се приоритизират рисковете, на които да се обърне внимание.

#### *Фокус върху нуждата от актуални политики за риска*

Анализът на риска сам по себе си не е цел. Той е средство за приоритизиране на рисковете, за да се насочат наличните финансови и човешки ресурси, както и политическото внимание към „правилните“ рискове. В допълнение към това анализът на риска е начин за идентифициране на политически решения.

Ефективният анализ на риска помага да се вникне в същността на риска и едновременно с това да се идентифицират възможностите за подобряване управлението на риска и на кризите. За целта се използва анализа на сценариите. При него се търсят причините и следствията. Това позволява да се идентифицират насочени стратегически и политически мерки по всички аспекти на много слойната безопасност и по всички видове въздействия.

#### *Разработване на мрежа от партньори*

За да се направи анализ на риска, е необходима информация, експертни знания и опит. Никоя публична администрация не разполага директно с всичко това в рамките на своята организация. Ето защо анализът на риска винаги изисква тясното сътрудничество на няколко публични и частни организации. Публичните администрации трябва да развият умения за работа в мрежа и добри взаимоотношения с всички партньори. Една добра партньорска мрежа ще послужи не само за целите на анализа, но и за реалното прилагане на политиките и влягането на средства.

#### *Организиране структурното изпълнение на процесите за анализ на риска.*

Също както картографирането на риска, анализът на риска трябва да бъде непрекъснат процес, тъй като рисковете се променят с времето. Прилагането на ранните политики за управление на риска в идеалния случай води до адекватен анализ на риска, който показва ефективността от мерките. Това може да доведе до нови политически приоритети в сферата. Затова е важно да се поддържа информираността и компетентността на отговорните за това власти относно процесите по анализ на риска.

### 4.3 Оценка на риска

**Т**ретата последна фаза от оценката на риска (risk assessment) се нарича също оценка, оценяване или преценяване на риска (risk evaluation). На този етап заключенията от идентифицирането на риска и анализа на риска се предоставят на политиците и лидерите на мнение. Мениджмънтът на риска и на кризите не е предназначен за постигане на абсолютна сигурност, а е част от обществено-политическата оценка, вземаща под внимание публичния интерес към рискови дейности.

Така например съвременното общество не би могло да мине без опасни вещества. Немислимо е също така хората, живеещи в райони, податливи на наводне-



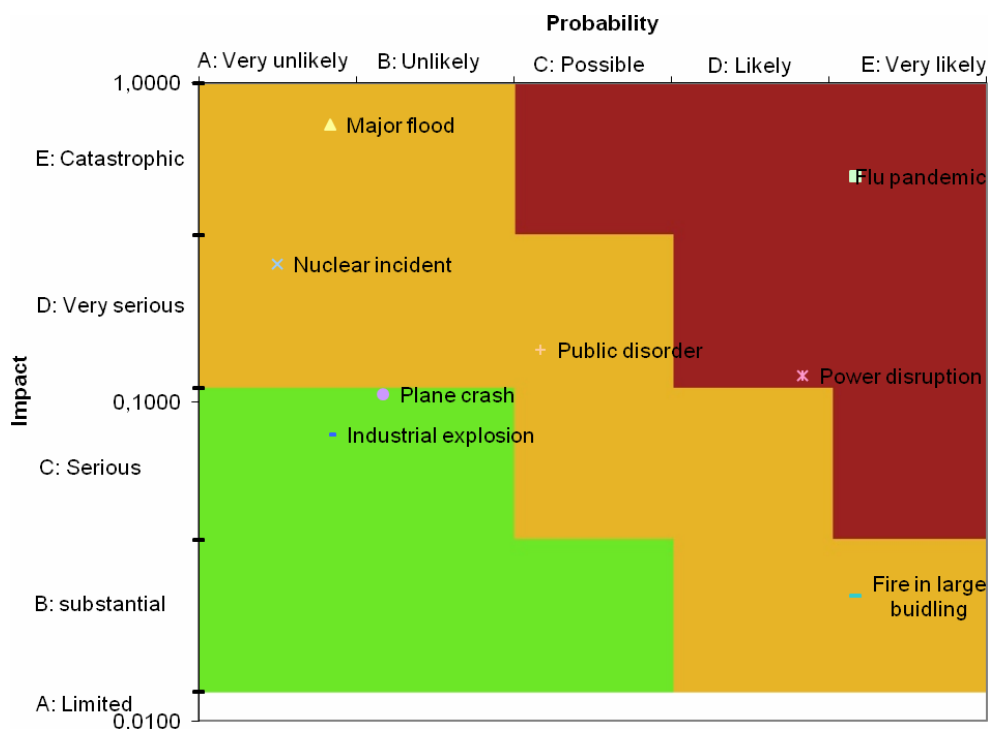
ния, свлачища или вулканични изригвания, да се евакуират напълно. В крайна сметка целта е да се постигне ниво на безопасност, което е приемливо и за политиците, и за гражданите. Това означава, че политиците и административните ръководители ще трябва винаги да преценяват резултатите от всеки анализ на риска на базата на техната собствена ценностна система и предпочитания. Целта е прозрачно и отговорно вземане на решения: оценките се правят колкото е възможно по-обективно, но в крайна сметка политиците решават кои да бъдат приоритетите.

За да се прецени кой от анализираният риск трябва да бъде избран като приоритетен, трябва да се вземат предвид много различни критерии, като например:

- Обществената осведоменост относно рисковете и загриженост на жителите;
- Относителното значение на жизнените интереси: например, за един лидер на мнение рискове с потенциално много жертви може да се окажат най-важни, а за друг приоритет могат да бъдат рисковете с тежки икономически или екологични последици;
- Съществуващите политически приоритети и програми: например, съществуващи програми за намаляване на риска;
- Инструкции от по-високи нива на управление: например, националните приоритети и разпределението на бюджета;
- Престижни проекти, като например нови жилища или индустрии;
- Бързи печалби: евтини мерки, които имат значителни предимства;
- Икономическото значение на някои рискови дейности;
- Дисбаланс между нивото на риска и действителната готовност за бедствия.

Професионалистите по безопасност трябва да се извършват обективен анализ на риска, но трябва да са наясно, че вземащите решения ще интерпретират резултатите на базата на собствените си субективни политически предпочитания. Следователно, вариант е да попитате изрично вземащите решения за техните субективни критерии за оценка.

Друг начин да се помогне на политиците да вземат решение относно приоритетите е буквално да се оцвети схемата на риска схема в цветове, изобразяващи различните нива на риск.



Пример за диаграма на риска в цветове, изобразяващи възможни приоритети

#### 4.4 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.



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 политиците 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 политиците 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 желаните ефекти 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.



### Практически въпросник за оценка на риска

- Съберете необходимата информация за текущите източници на риск и уязвимост.
- Осигурете непрекъснатото актуализиране на информацията за риска директно от основните източници на информация.
- Изгответе карти на риска и списъци за инвентаризация на риска.
- Определете кой от двата метода за анализ на риска (еднослоен или многослоен) отговаря на нуждите на процеса на ограничаване на риска.
- Въвлечете съответните експерти в рамките на мрежата за управление на риска в реалното анализиране на риска.
- Изгответе доклад за оценката на риска, в който политическите перспективи за оценка на риска са взети предвид.
- Изискайте ясни политически решения относно приоритизирането на рисковете и по политическите цели.



# 5

## Оценка на възможностите

*"За да се набележат оптималните мерки за намаляване на последствията от риска са необходими сложни анализи. Това изисква съвместните усилия на всички местни партньори в областта на риска. Този вид сътрудничество често води до неочаквани възможности за смекчаване на последиците".*



Кристофорос Безас, Директор на Дирекция „Администрация и финанси“ // Епир, Гърция

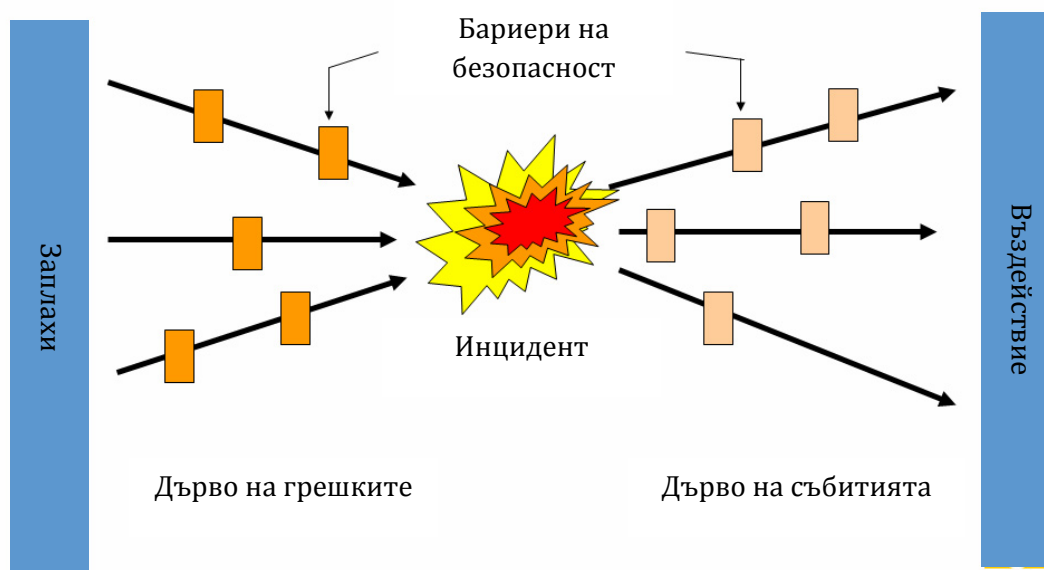
**В** предишните етапи от процеса на ограничаване на риска се вникна в естеството и тежестта на риска, както и в политическите цели. Следващата стъпка е оценката на възможностите, която в MiSRaR се дефинира като “процес по идентифициране, анализиране и оценяване на възможностите при управление на риска, 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? Партньорите по проект MiSRaR правят най-отчетлива разлика в трите части на оценката на възможностите, които са подобни на оценката на риска и са описани по-надолу.



## 5.1 Идентифициране на възможностите

Първата стъпка е идентифициране на възможностите. Това 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. Това означава да се разработи "причинно-следствена мрежа" на сценария на инцидента, за да се открият възможностите за ограничаване на риска и щетите. Този вид анализ се нарича "дърво на грешките" ('fault tree analysis' /FTA/).<sup>3</sup>



При "дървото на грешките", което води до инцидент, могат да бъдат идентифицирани различни възможности, които да намалят вероятността. Това означава анализиране на потенциалните събития, които биха задействали инцидента и на бариерите на безопасност, които могат да предотвратят превръщането на тези потенциални събития в реален инцидент. В „дървото на събитията“ могат да бъдат идентифицирани потенциалните мерки за намаляване на ефекта и уязвимостта, както и потенциални мерки за подобрена реакция и възстановяване.

Като пример може да разгледаме горските пожари. Силно запалимата растителност и горещия сух сезон (причини), комбинирани с човешката немърливост или непредпазливост (задействащи събития) могат да причинят пожар (инцидент). Липсата на превантивни буферни ленти (просеки) и голямото количество суха маса, поради липсата на стопанисване на горите може да доведе до разрастване на пожара до голям и сериозен горски пожар. Липсата на пожарни бригади и пътища за достъп може да доведе до неконтролируем пожар. Прякото наличие на човешки жилища и индустрии (уязвимостите) може нак-



рая да доведе до бедствие със жертви и големи щети. Всички тези фактори, различни в дървото на грешките и в дървото на събитията, предоставят конкретни възможности за превантивни мерки.

Друг пример са рисковете от наводнения. Речно корито, което е затлачено с отпадна и земна маса в непосредствена близост (причини), в комбинация с извънредни валежи (задействащо събитие) може да доведе до мигновено наводнение (инцидент). Липсата на водни прегради и диги означава, че надигналата се вода може да залее околните терени. Ако има хора (уязвимости) живеещи в този район и няма подходящи пътища за евакуация, въздействието ще бъде жестоко. Ако спасителните служби са недобре оборудвани и служителите не са подготвени, въздействието може да бъде катастрофално. Да повторим, че този тип "причинно-следствена мрежа" предоставя изобилие от възможности за ограничаване на риска и щетите.

Този анализ на дървото на грешките води до списък с най-различни потенциални превантивни мерки, вариращи от конкретни мерки за безопасност на терена до общи мерки като обучение на населението за подобряване на личната защита. Политически определените цели (виж параграф 4.4) могат да бъдат използвани за стесняване на идентифицирането на възможностите до само тези мерки, които могат да допринесат за целите.

MiSRaR партньорите дискутираха върху различни възможности за намаляване на пространствено обвързаните рискове в рамките на четирите основни типа риск за техните райони: наводнения, горски пожари, инциденти с опасни товари и свлачища. Тези възможности могат да бъдат категоризирани според концепцията за многослойна безопасност, което води до следната таблица.

	Основни пространствени принципи	Примери за наводнения	Примери за горски пожари	Примери за опасни товари	Примери за свлачища
<b>Проактивни дейности</b>	Зониране на рисковете: да няма уязвимости в рисковите зони (близо до източника на риск)	Строене на прегради в зоните на потенциални наводнения	Осигуряване на прегради в горите; Ограничаване на достъпа в сухия сезон	Буферни зони около индустриите; Ограничаване на транспорта през населени райони.	Изграждане на прегради под и по самите склонове.
<b>Намаляване на вероятността</b>	Предотвратяване на задействащите събития	Диги и прегради; буферни хранилища за водата	Почистване на горите; Предписано/целево изгаряне	Управление на транспорта, отделни платна, безопасни възли	Дренажи Мрежи и бетонни структури
<b>Намаляване на ефекта</b>	Въздействие върху ефекта: изграждане на стени, прегради и други.	Секторни диги Помпени станции	Противопожарни просеки. Наблюдателни кули (ранно предизвестяване)	Прегради и бариери за безопасност	Подпорни стени

<b>Намаляване на уязвимостта</b>	Безопасно строителство, планирана евакуация	Строителство на издигнати терени. Жилищно строителство с защита от наводнения Издигнати пътища за евакуация	Строителни ограничения Пътища за евакуация Залесяване с по-малко запалими видове	Строителни материали издържливи на удар и пожар Целеви навеси Пътища за евакуация	Подсилени основи на сградите
<b>Подобряване на реакцията</b>	Подобряване на достъпа и операционните условия	Помпени станции Издигнати пътища за достъп	Водни резервоари Водосточни тръби Пътища за достъп	Система за наблюдение нивото на водата	Подходящи пътища за достъп
<b>Подобряване на възстановяването</b>	Комбинирани намаляване на ефекта и уязвимостта с цел самовъзстановяване	Цитроителна концепция базирана на защитата от наводнения	Залесяване с пожаро-устойчиви видове	-	-

## 5.2 Анализ на възможностите и анализ разходи-ползи

**В**тората стъпка при оценката на възможностите е да се определи относителната стойност на идентифицираните възможности. Това изисква остойностяване на предвидените положителни ефекти и в идеалния случай 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”.<sup>3</sup> Целта на анализа разходи-ползи е да се даде възможност за информирани решения относно използването на ограничените обществени ресурси.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Тъй като това изисква многокритериен подход, анализът разходи-ползи се нуждае от разнообразни експертни мнения. За изчисляването на уязвимостите и реалните потенциални щети в евро в много случаи са необходими задълбочени изследвания. Това не винаги е възможно или желателно.

Освен анализа разходи-ползи (АРП), има и други методи за анализиране на възможностите. Със средствата на анализа на ценовата ефективност (АЦЕ) може да бъде сравнена „стойността на парите“ при различните мерки за ограничаване на риска и щетите. Друга алтернатива на анализа разходи-ползи е мулти критерийния анализ (МКА). При него се поставят също и качествени оценки, а не само остойностяване на всичко. Силна страна на МКА е възможността да се оставят политиците вземащи решенията да определят относителната стойност на различните критерии. Въпреки това и двете алтернативи не предоставят цялостен преглед на разходите по отношение на ползите. И по тази причина, в повечето случаи анализа разходи-ползи е за предпочитане.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за анализ разходиползи

*Нужни са различни видове експертиза.*

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

*(Не)сигурността на пресмятането на вероятността е най характерна за анализа разходи-ползи (АРП).*

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. Макрофакторите, 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 смекчаване мерки, свързани с бедствия, трябва непрекъснато да се преразглеждат.

*Валидността на АРП е основно ограничена до конкретното място и време.*

Конкретен проблем е пространствено-времето вариране на рисковете, кое-

то ще рече, че вероятността и въздействието на риска може да бъде много различно според времето и мястото. Това означава, че АРП в много случаи е само валиден за специфично място и времева рамка и трябва да бъде повтарян отново и отново, за да е полезен за вземане на информирани решения за по-големи територии.

*Оценка на риска, включваща всички въздействия изисква АРП, базиран на всички въздействия.*

Ако за оценката на риска се използва подход включващ всички рискове, в повечето случаи въздействието ще бъде оценено по отношение не само на жертвите, но и на материалните, икономическите, екологическите щети, социалната стабилност и т.н. В тези случаи е необходимо да вземем всички тези въздействия под внимание при провеждане на АРП.

*Диаграма на риска може да се използва, за да представи резултата от АРП.*

Можем да използваме диаграма на риска, за да представим резултата от анализа на риска. Ще бъде най-добре ако можем да представим и изводите от АРП в тази диаграма. В този случай, отговорните за вземане на решенията могат наистина да визуализират за самите себе си какво е планираното намаляване на въздействието.



## 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 капацитетът на реката с цел предотвратяване на високите водни приливи. Втората мярка е да се поставят водоустойчиви прегради в реално застрашените площи.

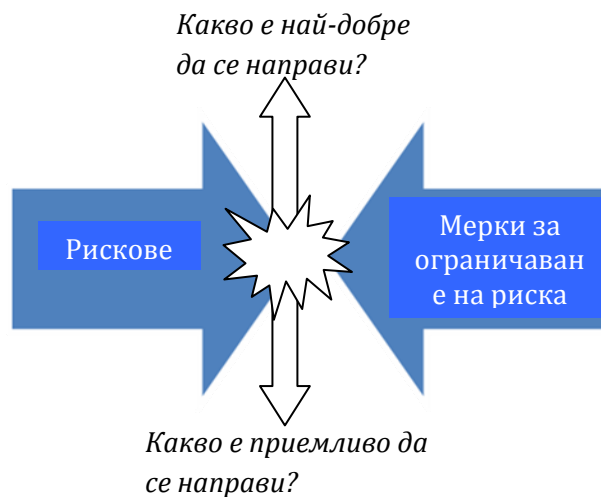
Общите разходи за реализацията на предложените мерки се оценяват на 12 милиона евро. Поддръжката на структурата възлиза на 100.000 евро на всеки 10 години. От друга страна, общите разходи на щетите от наводненията са изчислени на 405 милиона евро. При изчисляване на вероятност от наводнение веднъж на 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 реше-

ния 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.

### 5.3 Преценяване на възможностите

Връзката между втората и третата стъпка при оценката на възможностите се илюстрира най-добре чрез следната схема. Когато противопоставяме рисковете с потенциални мерки за ограничаването им (и готовността ни) първия въпрос който възниква е: кои са 'най-добрите' мерки? Отговарянето на този въпрос е целта на анализа на възможностите.



Вторият въпрос е: кои мерки са най-приемливи за вземащите решения? Най-добрите мерки не са непременно най-приемливите. Това е етапа на преценяване на възможностите (sustainability evaluation): сравнение на потенциалните мерки от вземащите решения на база техните политически критерии. Изводите от анализа разходи-ползи могат да помогнат за по-обективна преценка от страна на политиците, но други политически предпочитания и интереси винаги могат да се намесят. Работата на техниците и експертите е да предоставят на взема-

щите решения актуална и точна информация, но крайното решение трябва да бъде взето от официално избраните представители, които носят и отговорността. Следователно, в рационалния процес на анализа разходи-ползи (информиран избор) винаги трябва да се има предвид, че политиците могат да използват и допълнителни критерии, такива като:

- Обществен и медиен натиск.
- Инциденти от (близкото) минало.
- Популярност на мерките, дори и да не са ефективни.
- Бързи позитиви по отношение на предстоящи избори.
- Нуждата да се съобразят със законодателството.
- Настоящата стойност (например, на изграждане на съоразения) спрямо бъдещата стойност (предотвратени щети).



### Практически въпросник за оценка на способностите

- Разработете валидирана 'мрежа на причинно-следствените връзки' за приоритетните рискови сценарии.
- Използвайки мрежата, идентифицирайте мерки на всички нива на многослойната безопасност
- Анализирайте цената на и ползите от идентифицираните мерки
- Изгответе доклад (чернова на план за ограничаване на рисковете) с предложения за мерки.
- Вземете под внимание потенциални политически перспективи по отношение преценката на мерките.



# 6

## Разработване на план

*“Рисковете и териториалното развитие са динамични процеси с различни ритми. Затова е важно за успешното преодоляване на бедствията, да има активна връзка между плановете за преодоляване на бедствия и териториалните плановете”*



Рита Сеабра, архитект, отдел за териториално планиране //  
Авейро, Португалия

Стъпките описани в предишните раздели в крайна сметка водят до (предложение за) план за ограничаване на рисковете. Поради това, че съществуват различни видове плановете за борба с бедствията (виж параграф 3.2), съответно и съдържанието на всички е различно. Въпреки това, на база на опитите процеси на ограничаване на риска и на практическия опит на партньорите по проект MiSRaR, може да бъде предложено следното съдържание на плана:

### *Глава 1. Въведение*

Всеки план за ограничаване 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?

### *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. Кой 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 политиците, 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 политиците, 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 15 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.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за планирането на ограничаването на риска

*Решете предварително какви различни видове експертизи са необходими за изготвяне на план*

Плана за ограничаване на риска включва резултатите от различните стъпки, описани в предишните глави на настоящото ръководство. Изпълнението на тези стъпки изисква голямо разнообразие от знания и опит. Логично е, също така, че за изготвянето на актуален план различни видове експертизи са необходими. Един от подходите е да се състави група от автори с различни компетенции. Въпреки това, авторът или авторите на плана за ограничаване на риска не трябва непременно да бъдат експерти в областта. В някои случаи дори може да бъде полезно да се назначи "неутрален" автор, без привързаност към конкретна област на експертиза, за да напише план. На първо място, като неутрален автор често е в по-добра позиция, за да определи каква информация служи за целите на плана най-добре и какъв "език" трябва да се използва. На второ място, неутралното лице може да подобри подкрепата на участващите партньорите, защото той или тя не е свързан с конкретен интерес. Във всеки случай е препоръчително да размишляваме по тези въпроси предварително и да го обсъдим със съответните партньори.

*Използвайте съществуващите планове.*

Както е описано в глава 3.2, има различни видове процеси за смекчаване на щетите и винаги е важно да се опитаме да включим безопасността в свързаните с това процеси като териториалното развитие, например. Много ефективен начин да се разработи план за смекчаване е да се включи управление на риска в съществуващите планове: устройствени планове, планове за готовност при бедствия или политически планове за местно икономическо развитие. Особено връзката с устройствените планове е много важна. Цел може да бъде, да се включи управление на риска във всеки устройствен план, независимо дали е отделен план или е изготвен специално за смекчаване. Друг вариант е да комбинирате смекчаването със съществуващите планове за действие при извънредни ситуации. По този начин управлението на риска и управлението на бедствия могат да бъдат описани последователно. Накрая, в зависимост от местната ситуация, има множество други политически планове, където могат да се включат аспекти на смекчаването.

*Прилагайте и в партньорските планове.*

Важно е, не само да се приложи смекчаване на последиците в различните области на политиката на местните компетентни органи, но също така и в политиките на всички заинтересовани публични и частни партньори. Ето защо, опитайте да убедите партньорите да включат общите цели и мерки за нама-

ляване на риска в собствените си планове, или най-малкото да се направи ясно позоваване на съвместния план за смекчаване на последиците.

#### *Изработете комуникационна стратегия за плана*

Изпълнението на плана за смекчаване изисква действия от множество партньори. Ето защо е важно, тези партньори, така както и широката общественост да са осведомени за съществуването на план за смекчаване и как той се отнася към тях: какви действия се очаква от тях да предприемат? Поради тази причина план за ограничаване на риска трябва да бъде придружен от комуникационна стратегия. Смята се, че различните целеви групи може да се нуждаят от различна информация и специфичен "език". Виж глава 8 за повече уроци за участие на партньорите и обществеността.

#### *Нека плана е кратък и ясен*

Естеството на съответните етапи на процеса, както и необходимите оценки правят обема на плана за смекчаване доста обширен. В съответствие с комуникационната стратегия следва да се прецени, каква информация следва да бъде включена в плана за съответната целева група. Като цяло е препоръчително плана да се запази максимално кратък. Ето защо, обширните анализи отиват в приложенията, а в плана - кратко резюме с основните заключения.

### ✓ Практически въпросник за разписване на план за ограничаване на риска

- Комбинирайте резултатите от предишните стъпки в процеса на смекчаване в общ план за ограничаване на риска (или в отделна глава в рамките на други планове).
- Изработете комуникационна стратегия за плана.
- Консултирайте се със съответните партньори относно плана.
- Представете плана на компетентните вземащи решения органи, за да бъде официално приет.
- Изпратете окончателния план на съответните партньори, в съответствие с разработената комуникационна стратегия.
- Призовете партньорите да включат съответните части от плана за смекчаване в собствените си планове, или да правят препратки.
- Договорете се за периодичното актуализиране на плана.



## 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 залежаване 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.

# 7

## Финансиране

*“Финансирането на ограничаването на риска изисква умело разпределение на ресурсите. Чрез тясно сътрудничество между всички въввлечени организации е възможно да се стигне до решения, изгодни за всички страни и разходите да останат ниски.”*



Гулиелмо Русо, зам.председател //  
Провинция Форли-Чезена, Италия

Разбира се, първото необходимо условие за изпълнение е да организираме необходимите ресурси. След като са определени цели и конкретни мерки за намаляване на риска в плана за смекчаване, участващите партньори трябва да знаят какъв принос се очаква от всеки от тях. В крайна сметка това се свежда до реалното разпределение на бюджетите, но също така и до осигуряването на подходящото участие на специалисти и включването на материални ресурси, които вече са налични.

Един от общите уроци на MiSRaR се състои в това, че в различни видове бюджетите, включването на мерки за ограничаване на риска не се постига лесно. Изрично етикетирани мерки за намаляване на риска в бюджетите са малко, но в същото време тези мерки могат да бъдат финансирани от най-различни други общи бюджети, които не посочват точната сума, използвана за предотвратяване на риска.

Като цяло обменът на знания между MiSRaR партньорите показва, че отпуснатите бюджети за смекчаване, се различават значително във всяка страна, не само в действителния си размер, но също така и в относителен размер в сравнение с други държавни разходи. Във всеки случай общата сума на бюджетите, специално предназначени за действителното смекчаване се доказва, като относително малка в сравнение с пространствените и инфраструктурни бюджети за развитие. Докато развитието най-често се измерва в милиарди, бюджетите за намаляване на риска са ограничени до милиони. От една страна това е разбираемо от гледна точка на цялостното об-

ществено въздействие, но от друга страна, това показва, че средствата за финансиране на мерките за смекчаване на последиците като част от пространственото или инфраструктурното развитие на проекта могат да бъдат "трохички" на фона на общите разходи по проекта. От тази гледна точка понякога може да бъде нереално да се преговаря с общински съвет или национално министерство например за малък бюджет за мерките за безопасност по протежение на жп линия, докато в същото време договорите с фирмите, които я изграждат, са сто или хиляда пъти по-големи.

Това е още по-важен въпрос за обсъждане, защото в същото време много рискове са специално причинени или разширени с пространственото и инфраструктурно развитие. Това не е само в случаи, когато водят до нов източник на риск (като индустрия или засилен превоз на опасни товари), но също и когато нови уязвимости (като жилища или училища) са построени близо на съществуващите изградени от човека рискове или в район с потенциален ефект от природни бедствия. Затова общия извод е, че би трябвало да се обърне повече внимание на правилата, които регулират степента, в която мерките за безопасност са част от пространственото и инфраструктурното развитие, включително и финансово.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за финансирането

#### *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 други 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. 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*

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 целеполагане, за да има възможност да се сравнят политическите цели, свързани с бедствията с целите, продиктувани от други интереси.

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

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 плановете 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 пости-





гне 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 страничленки. 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 друг фактор на успеха по изпълнение на стратегии за предотвратяване на бедствия: работата в мрежа, която се разглежда в следващата глава.



## Добра практика

Провинция ФорлиЧезена, 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 въвеждането на член за рационално използване на ресурсите.



### Практически въпросник за финансиране на ограничаването на риска

- Започнете с оценка на съществуващите (местни, национални, международни) бюджети за смекчаване, справяне с бедствия и териториално и икономическо развитие.
- Анализ 'разходи-ползи', за да се види кой плаща и кой има полза.
- Определяне на споделени интереси.
- Изграждане на "коалиция на желаещите" от партньори, които искат да си сътрудничат за ограничаване на риска (виж също глава 8).
- Опитайте се да включите дейности по смекчаване в различни бюджети.



# 8

## Лобирание и застъпничество

*“За успешното ограничаване на риска е наложително да се изгради близко сътрудничество между организациите и институциите на местно ниво и да се създадат силни съюзи между отделните сектори.”*

Карин Тамемаги, завеждащ район северен Талин // **Талин, Естония**



### 8.1 Необходимостта от лобирание и застъпничество

**З**а 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 лобирание и застъпничество като част от процеса по смекчаване на риска.

*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.

*Лобирането* 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 някои 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.

Популярно е схващането, че лобирането 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, лобирането може да бъде мотивирано от морални, етични или религиозни принципи, които са доста възвишени в сравнение с личната изгода. В общата перспектива на добре функциониращата демокрация застъпническите практи-



ки 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 лобирването 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.

#### *Някои примери за лобирание 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/срещи 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 лобирание и застъпничество**

#### *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.

#### *Познавайте процесите на лобиране 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 лобирането и застъпничеството са традиционно чести. Препоръчително е държавните служители, работещи в сферата на безопасността и пространственото планиране, да познават процесите на лобиране и застъпничество. Имайте предвид, че може да бъдете подложени на лобиране от други, но също така, че може да играете своя собствена роля в убеждаването на политиките за важността на смекчаването на риска.

#### *Бъдете подготвени и създавайте „прозорци 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. Помислете 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.



#### *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.

#### *Стремете 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 обърне повече внимание на превенцията на бедствията, отколкото на последващото им преодоляване.

#### *Стремете се да влияете на професионалните парадигми*

Смекчаването трябва също да стане част от парадигмите на специалисти и държавни служители, които не работят предимно в областта на безопасността, като например пространствени проектантите. Понякога това може да бъде "удобно" за тях, да оставят решенията по въпроси, свързани с безопасността, на основните експерти по безопасност. От тази гледна точка изготвянето на отделен план за смекчаване на последиците понякога би могло да бъде дори контрапродуктивно. За да се избегне това всички свързани сектори трябва да помислят как те се отнасят към безопасността и какво те могат да направят в рамките на своята област на експертиза, за да се подобри смекчаването. Това изисква постоянно застъпничество за управление на риска и специално внимание към хората, които се включват в процеса на смекчаване.

#### *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 понататък), но докато правилата за безопасност имат за цел да определят минималното ниво на безопасност, те биха могли неволно да направят минимума 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 офици-



циалните правни задължения. Поради тази причина основната цел на лобирването 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 лобирване 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 застъпничество 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 международно ниво глобалното затопляне може да бъде основание за коалиции,





защото то сериозно увеличава вероятността и въздействието на бедствията. Освен това, може да се счита, че задава правно задължение (от директива на ЕС) да се включи параграф по безопасността в плановете за управление на територии НАТУРА 2000.



### Добра практика

ФЕП, България

#### ***Конфликт на интереси относно NATURA2000***

За опазването на зоните по NATURA2000, беше проведен цялостен процес по идентифициране на риска. Задълбочено проучване и картиране на риска с GPS координати бе 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 природо-защитниците 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.

Тези прозрения за различните интереси от гледна точка на безопасност и опазване на природата се доказаха като ценни за изграждане на близко сътрудничество между местните партньори и при застъпването за ограничаване на рисковете.



## 8.2 Публично участие

**О**бщ извод на партньорите по проект MiSRaR е, че преди планирането на мерки за ограничаване на бедствията, процесът по оценка на възможностите 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.

Участието на обществеността е важно не само по тази причина. За начало участието на обществеността е важен инструмент за повишаване на осъзнаването на рисковете. Чрез участие в дискусии за намаляване на риска жители научават за обективно оценени физически рискове, свързани с безопасността. Освен това, участие в процеса на проектиране на стратегията за намаляване на рисковете е необходима отправна точка за прилагане на мерки от страна на самите хора. Комбинацията от участието на обществеността и образователни дейности за рисковете помага да се информират гражданите за това какво могат да направят за предотвратяване на инциденти, какво трябва да правим по време на инцидента (самообладание и разчитане на самите себе си) и какво може да се направи, за да се ускори възстановяването след това. Ако е правилно организирано, участието на обществеността следва да увеличи приемането на мерки и желанието да се предприемат обществени действия.

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.



## Съвети и препоръки

### Научените уроци за общественото участие

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

При оценката на мрежата вземете предвид различните обществени (заинтересовани) групи. Кой живее в обхвата и територията на даден риск? Кой има търговски интерес като например туризъм, бизнес, фермерство, индустрия? Кои са местните заинтересовани групи, оказали се значими при подобни ситуации 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 последствията 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 общественото 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, свещени-



ци или шефът ви. Опитайте да се обърнете към целевите групи „на тяхна територия” и на „техния собствен език”.



#### Практически въпросник за лобирането и застъпничеството

- Лобиране за създаването на "прозореца на възможностите": използване на обществена загриженост, инциденти и политическия дневен ред.
- Бъдете готови: да имате лоби досие и обществен говорител, когато възникне възможност.
- Формирайте коалиции на база на оценката на вашата мрежа, анализа „разходи-ползи” и печеливши ситуации; и овластявайте вашите коалиционни партньори.
- Давайте възможност на другите да говорят.
- Намерете говорител.
- Общувайте с факти и използвайте научните изследвания.



## 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.

# 9

## Мониторинг и изпълнение

*“Стъпката от планиране на ограничението на риска до конкретното прилагане на мерки за безопасност може да бъде много предизвикателна. Добрия мониторинг на влизането в сила и прилагането на регулациите е задължителен.”*



Михаела Стоянова, експерт регионално развитие //  
**Фондация Европерспективи, България**

**П**ланът 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.

### *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 държавните 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 (виж карето) обходният канал ще е ефективен само ако са изградени и разливните територии. Винаги има риск след реализацията на най-видимите мерки (в случая обходният 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 граждани*

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.



### **Практически въпросник за мониторинга и изпълнението**

- Анализирайте правните мандати за наблюдение и изпълнение от страна на публичните партньори.
- Договорете се при използването на официални мандати.
- Ако е необходимо, включете някои допълнителни правила за безопасност в местните наредби и правилници.
- Организирайте подходящия капацитет и експертиза за структурно наблюдение.
- Опитайте се да балансирате административните наказания и прилагането на наказателното право.



## 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 заледяване. 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.



# 10

## Оценка и обратна връзка

*“Ограничаването на риска е продължителен процес. Прилагането на мерки трябва автоматично да стартира нов процес за оценка на риска.”*

Антонио Бранко, кмет //  
Мирандела, Португалия



### 10.1 Оценка на процеса на смекчаване на последиците

**Т**радиционен начин за обяснение на политическите процеси е така наречения ‘Circle of Deming’ (кръг на Деминг), който се състои от 4 фази, приложими и в процеса на смекчаване:

- Планиране: разработете план за ограничаване на риска
- Реализация: приложете мерките за смекчаване
- Проверка: мониторинг на изпълнението
- Действие: реагирайте на отклоненията/проблемите

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. Възможно е да се включи специална глава или параграф относно тези видове мониторинг и оценка в действителния план за смекчаване.

Организацията на процеса на оценяване изисква специално внимание. Например, за да се гарантира правилното обучение, е препоръчително да се използват независими оценители, за да се избегнат ‘blind spots’ (“слепи петна”) в наблюденията и да бъдете сигурни, че уроците ще бъдат приети от участниците. Освен това е за предпочитане, ако оценката е насочена навън, което означава, че и партньорите по смекчаването могат да изразят своите мисли. В същото време следва да бъде гарантирана конфиденциалност. Ако не, оценката може да се превърне в заплашителна или най-малкото пренубедена.



Това означава, че в началото на оценката трябва да бъде ясно за всички заинтересовани лица, какво ще се прави с резултатите, а също и дали политически отговорните длъжностни лица ще бъдат информирани или няма да бъдат информирани. В идеалния случай тези видове споразумения се извършват в самото начало на целия процес на смекчаване, като част от "декларацията на принципите" (виж параграф 3.4).

## 10.2 Обратна връзка относно оценката на риска

**Ц**елта 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 Намаляване въздействието на снеговалежи изисква съдействието на гражданите вземащите решения да получат представа за реалните резултати от избраните от тях политики.

### Практически въпросник за оценката и обратната връзка

- Договорете процедурите за оценка в началото на процеса.
- Организирайте подходяща (за предпочитане независима) експертиза за извършване на оценката.
- Включете резултатите от изпълнението в нова оценка на риска.

# 11

## Препоръките на MiSRaR

*“Уроците от MiSRaR бяха много полезни за участващите организации. В бъдеще ние очакваме да продължим да се възползваме от всички практически опит, който обменихме.”*



Питър Бос, генерален директор //  
Регион за безопасност Юг – Южна Холандия, Нидерландия

### 11.1 Подходът РИСК-Р за местното самоуправление

По време на проекта MiSRaR партньорите споделиха и събраха огромно количество от практически опит и уроци. Основните практически уроци са описани в тази брошура. Най-важните от тях могат да бъдат обобщени в подхода, наречен от партньорите в проект MiSRaR: RISCE (РИСК-Р). Този подход твърди, че за успешната стратегия за намаляване на риска, поне следните пет основни неща трябва да бъдат взети под внимание:

**Р**иск (оценка на): вникването в рисковете е отправната точка за успешното им смекчаване.

**И**нтегралност: 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.

**С**труктурираност: смекчаването е непрекъснат процес, който трябва да бъде вменен на подходящите организации.

**К**оопериране: всички заинтересовани институции, гражданско общество, предприятия и граждани трябва да си сътрудничат.



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

## 11.2 10те най-важни урока за всеки партньор

По време на MiSRaR проекта, процеса на учене беше различен за всеки партньор. Всеки партньор научи специфични уроци. За да помогне на други местни правителства, които искат да приложат MiSRaR уроците в практиката, и да могат да си определят приоритети сами за себе си, всеки партньор от MiSRaR избра 10 топ урока (в произволен ред), които те смятат за най-ценни за самите тях. В тези списъци се предоставят различни гледни точки относно заключенията на MiSRaR и може да се счита като покана към други правителства да направят свой собствен топ 10 и по този начин да подобрят подхода си към смекчаването.



### *Мирандела*

1. Определете общи дефиниции с вашите партньори, така че да можете да си сътрудничите въз основа на общо основание.
2. Подобряване на международния обмен на знания, така че местните власти да могат да си помагат едни на други, и да се развиват.
3. Бъдете отворени да учите "на работното място" – както от добри практики, така и от лошите.
4. Направете съзнателно оценка на заинтересованите страни, а не приемайте съществуващата мрежа за даденост.
5. Анализа „разходи-ползи“ е от жизненоважно значение и изисква специфичен опит и експертиза.
6. Публично-частното партньорство е от голямо значение. Много публични и частни организации са въввлечени и ако не се установи партньорство, често искаме да постигнем противоречиви цели.
7. Установете ясни цели в началото на процеса и веднага след оценката на риска. Без политически цели е невъзможно да се разработят правилните политики за смекчаване.
8. Инвестирайте във възможности за мониторинг, тъй като прилагането не става автоматично.
9. Направете оценката непрекъснат процес, така че да можете да се учите директно от собствения си практически опит.
10. Използвайте независими оценители, за да бъдете сигурни, че получавате най-доброто от оценката.



### *Авейро*

1. Анализа "разходи-ползи" е основен инструмент за планиране за смекчаване на последиците, тъй като осигурява необходимата представа за ефективността на мерките.
2. Застъпвайте се за нова политическа парадигма, в която намаляването на риска получава висок приоритет.
3. Следвайте модела РИСК-Р!
4. Мониторинг на изпълнението и прилагане на правилата, най-вече тези за териториално развитие, използването на земята и безопасността на сградите.
5. Погледнете извън собствените си граници: вземете в предвид рискове от други области при оценката на риска.
6. Използвайте научните изследвания и моделиране за анализ на риска.
7. Опитайте се да си представите немислимото: да идентифицирате потенциално катастрофални рискове извън нормалната парадигма, като например: цунами и метеорити.
8. Винаги разработвайте точни карти на риска, които обслужват различни цели в управлението на риска и управлението на кризите.
9. Изградете своя мрежа и се опитайте да включите намаляване на риска при всички видове разработки.
10. Повишете обществената информираност и направете смекчаване на риска водещ обществен интерес.



### *Енур*

1. Интегрирайте GIS (ГИС) системи, за да направите вашата карта на риска максимално точна.
2. Използвайте диаграма на риска, за да определите приоритети между различните видове рискове.
3. В дългосрочен план, се опитайте да интегрирате важността на оценката на риска и смекчаването на последиците в парадигмите на службите за спешна помощ, защото доброто приоритизиране на рисковете и по-голямото внимание към предотвратяването ще доведе до по-ефективно и ефикасно използване на публичните средства.
4. Инвестирайте в обществената осведоменост и образование за реакция при бедствия, за да се подобри превенцията, готовността и самостоятелността.
5. Нека сътрудничеството е от първостепенно значение. Изградете лични отношения и се опитайте да научите повече за "вътрешната работа" на партньорите си: как работят те, какъв е техният интерес?
6. Формирайте структурни съюзи, за да лобирате и да осъществите контакт с ключови фигури вземащи решенията.
7. Използвайте тактически натиск, за да наложите политиките за безопасност. Административните наказания могат да бъдат по-бързи и ефективни, отколкото стандартните наказателни процедури.

8. Финансова солидарност: Поискайте от бенефициентите да допринесат за политиките за смекчаване.
9. Направете "бърз и груб" анализ "разходи-ползи", за да получите представа за баланса на разходите, и в същото време да се вземат под внимание качествените параметри.
10. Осигурете непрекъснат мониторинг на изпълнението.



#### *Форли-Чезена*

1. Правете разлика между обществените и професионалните карти на риска, за да се гарантира поверителността на класифицираната информация.
2. Гарантирайте непрекъснато актуализиране на данните и картирането на риска.
3. Търсете общи интереси и цели между смекчаването на риска и опазването на природата.
4. Изградете си систематичен подход към лобирането и застъпничеството, за да бъдете готови да използвате "прозореца на възможност", когато се появи.
5. Подход включващ всички рискове при оценката на риска помага да приоритизирате и рационално да планирате политиките и да заделите нужните бюджети.
6. За осъзнаване на рисковете е важно да се организира прозрачна оценка на риска и да се направят резултатите публично достъпни.
7. Използвайте доброволци по безопасност, които да се застъпват за смекчаване на рисковете.
8. Имайте предвид, че някои мерки могат да бъдат непопулярни, така че вземете обществените интереси и критерии за оценка в предвид, когато се избирате политики за ограничаване на риска.
9. Избягвайте противоречия или припокриване на отговорностите и мандатите, затова направете добро споразумение, преди да започнете да си сътрудничите.
10. Използвайте анализа "разходи-ползи", за да получите представа за различните съществени интереси и да изградите коалиции за финансиране.



#### *Фондация Европерспективи*

1. Винаги започвайте с точно картографиране на риска.
2. Изградете тясно сътрудничество между експертите по безопасност и вземащите политически решения.
3. Направете анализа "разходи-ползи" централната част от оценката на вашите възможности.
4. Лобирайте да се интегрира безопасността в националното законодателство за пространствено развитие.
5. Разделете разходите за смекчаване между различните бюджети. Ако местните правителства, както и националните министерства допринасят за смекчаване на последиците, те ще се чувстват по-съпричастни.

6. Обществената информираност е фактор за успех и устойчиви резултати.
7. Използвайте местните наредби и правилници, за да интегрирате политики за смекчаване в земеползването и териториалното планиране.
8. Инвестирайте в мониторинга.
9. Не подценявайте оценката и винаги я провеждайте.
10. Споделяйте добри практики и опит на местно, национално, ЕС и международно ниво.



#### *Южна Холандия - Юг*

1. Безопасността трябва да стане основен приоритет при процесите на пространствено развитие.
2. Извършването на анализ на разходите и ползите е от жизненоважно значение за процеса на смекчаване.
3. Важно е да отдели повече внимание на процесите на лобиране и застъпничество.
4. Екологията трябва да бъде "естествен" партньор на безопасността.
5. Създайте печеливши за всички връзки между безопасността и другите жизнено важни интереси на обществото.
6. Опитайте се да включите мерките за безопасност в проекти, финансирани от други бюджети.
7. Необходим е баланс между подходите за оценка на риска – едно-рисков и много-рисков. За цялостно приоритизиране е нужен много-рисковия подход, но когато е избран специфичен риск, един по-подробен едно-рисков анализ може да се окаже необходим.
8. Една успешна стратегия за смекчаване включва мерки на всички нива на многослойната безопасност.
9. Информирание за рисковете трябва да бъде част от всяка стратегия за намаляване на риска.
10. Понякога националните цели и бюджети са крайно необходими, защото много рискове не се придържа към създадените от човека граници.

## **11.2 Препоръки за подобряване на смекчаването на риска и щетите на Европейско ниво**

В заключение, MiSRaR партньорите също се натъкнаха на редица заключения приложими на национално и международно ниво. Те решиха да споделят тези заключения, за да насърчат подобряването на смекчаването на риска и щетите на Европейско ниво.

### *Връзка между законодателството в областта на безопасността и териториалното развитие и Натура 2000*

Първо и преди всичко, всички MiSRaR партньори наистина искат да подчертаят значението на по-пряка връзка между законодателство за безопасност и териториалното развитие (на национално равнище и на равнище ЕС). Тази



връзка не трябва да бъде насочена предимно към правилата за безопасност за специфични индустрии (които вече са регламентирани в подробности), но трябва да бъде за фундаменталното ранно включване на проблемите на сигурността в процесирте на пространственото развитие. Също така, трябва а се направи и тясна връзка със законодателството за опазване на природата, като юридическо задължение да се включи параграф за безопасността в планове за управление на територии по НАТУРА 2000.

#### *Сериозни международни рискове*

Както беше дискутирано вече, много рискове надхвърлят правителствените граници, създадени от човека, както на местно, така и на национално ниво. MiSRaR иска да привлече специално внимание към сериозните международни рискове, които ефект отвъд границите и се нуждаят от международна експертиза. Примери за това са цунами, разрушителни бури, големи вулканични изригвания, ядрени инциденти, метеорити, слънчеви бури, пандемични огнища на заболявания, както и повишените рискове за безопасност, които се дължат на глобалното затопляне. Местните власти не разполагат с опит и средства, за да се справят с тези видове рискове, въпреки че в крайна сметка всички те могат да засегнат директно местните общности. Тези видове рискове могат да бъдат посрещнати единствено от съвместни действия на международно равнище, координирани в по-горен от национален мащаб.

#### *Обществена информираност на европейските граждани*

Обществена информираност е по множество начини от основно значение за намаляването на риска, подготвеността за бедствия, ответните действия и възстановяването. Осведомеността увеличава подкрепата за политиките за превенция. Също така тя подобрява и автономността. MiSRaR партньорите пледират за участие на местните общности в процесите на местно ограничаване на риска. Въпреки това, общата комуникация и образование по отношение на рисковете също е и национална и международна отговорност. Много може да се постигне чрез задължително обучение за рисковете в училищата и чрез комуникационни кампании в целия ЕС.

#### *Международни бази данни*

MiSRaR партньорите заключиха, че има много информация на разположение, но липсва реален обмен на актуална информация. За местните власти е почти невъзможно да провеждат международни изследвания за наличните данни за оценки на риска, мерки за ограничаването му и анализи „разходи-ползи“. Международна или поне европейска база данни за този тип информация може значително да подобри качеството и надеждността на местните оценки.

#### *Научни изследвания*

Освен обмен на информация има нужда и от повече научни изследвания. Местни инициативи за сътрудничество с местните университети са доказали



стойността на научните изследвания за политиките на смекчаване на риска. Основните научни въпроси за смекчаване са сравними за всички страни. По тази причина, засилване на изследователските програми на ЕС би било много полезно.

#### *Общи дефиниции*

Международното сътрудничество ще има голяма полза от ясни общи дефиниции на съответните понятия. *"Работния документ на службите относно насоки за оценка на риска и картографиране за управление на бедствия и аварии"* на ЕС е първата стъпка, но определенията в идеалния случай трябва да се определят междусекторно и по отношение на "езика" и правните рамки на териториалното развитие.

#### *Транс-гранично сътрудничество*

Традиционно ЕС инвестира в транс-граничните проекти за сътрудничество, включително и в областта на подготвеността при бедствия, и в по-малка степен - смекчаване на риска. Специално за този вид рискове, които са свързани с безопасността, сътрудничеството между пряко прилежащите територии е много важно. Въпреки това, възлагането на проекти за сътрудничество основно се разглежда от гледна точка на икономическото развитие, а не от гледна точка на риска. Важно е да се идентифицират рисковите райони в рамките на Европа, където текущото международно сътрудничество все още не е достатъчно.

#### *Структурирано споделяне на знания*

И накрая, но не на последно място: международното споделяне на знания се оказва много успешно и полезно за MiSRaR партньорите. Мечтата за MiSRaR партньорите е ситуация, в която този вид обмен се осъществява по фундаментално като основна част от европейската концепция.



## Епилог

*“Когато приемем че приликите при процесите за ограничаване на риска в европейските страни са много повече от разликите, ние също трябва да приемем, че още много трябва да се работи по обмена на знания и опит.”*



Рууд Худайк, консултант по управление на риска //  
**Консултантска къща Худайк, Нидерландия**

За всички партньори, проекта MiSRaR доказва ценността на обмена на знания и опит. Нови прозрения бяха придобити, не само от ученето чрез опита и добрите практики, но също така и разсъждавайки върху собственото си положение и местните особености. Ако не друго, то семинарите разкриха, че всяка държава-членка на ЕС има своя "култура на управление на риска", отразена от различията в законодателството, в процесите на вземане на политически решения, в позициите на обществените и частни органи, в разпределението на бюджетите и в крайна сметка и в степента на приемане и примиряване с риска. Въпреки това, приликите бяха още по-впечатляващи. Отвъд специфичните за всяка страна проблеми, винаги можеше да се открие обща основа: общи принципи и уроци за ограничаване на риска, които са приложими в целия ЕС. В този наръчник са представени общите уроци на партньорите по проекта MiSRaR. Това са практически уроци от практическия опит. Разбирането на тези уроци и окуражаването от решения на подобни проблеми в други страни дава солидна основа за подобряване на действията за ограничаване на риска.

Този наръчник е една покана за практическо прилагане. С включването на максимален брой практически уроци, съвети и добри практики, MiSRaR партньорите се надяваме да насърчим местните, регионалните и провинциални управители в целия ЕС да се захванат с подобряване на ограничаването на риска в областта на териториалното планиране. Националните правителства също са поканени да помислят върху необходимостта от повече съответствие в законодателството и разпределението на бюджета за ограничаване на рисковете и оказването на помощ при бедствия от една страна и пространственото развитие от друга. В крайна сметка, обща цел на партньорите от MiSRaR е да приложат научените



уроци в техните собствени местни организационни и тематични мрежи и в същото време да поддържат своята международна мрежа за обмен на знания. По този начин партньорите искат да дадат пример за структурно учене и солидарност в рамките на ЕС.

## Бележки

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

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/flood\\_risk/](http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/)

<sup>3</sup> NEN-EN-IEC 61025:2007.

<sup>3</sup> Philipp Schmidt-Thomé, *Integration of natural hazard, risk and climate change into spatial planning practices*, 2006.

<sup>4</sup> *Layer of Protection Analysis: Simplified Process Risk Assessment*, Centre for Chemical Process Safety (CCPS), USA, 2001.

<sup>5</sup> *Guideline for policy plans of the Dutch Safety Regions*. Safety Region South-Holland South, commissioned by the Dutch Association for Fire fighting and Disaster management, the Dutch Association for Medical Emergency Management, the Council of Chief Constables and the Council of Municipal Disaster Management, 2008.

<sup>6</sup> ISO 31010.

<sup>7</sup> United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (2009) *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. (Geneva, UN ISDR).

<sup>8</sup> *Staff Working Paper on Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*

[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prevention\\_risk\\_assessment.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prevention_risk_assessment.htm),

December 2010.

<sup>9</sup> *Staff Working Paper on Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*

[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prevention\\_risk\\_assessment.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prevention_risk_assessment.htm),

December 2010.

<sup>10</sup> *Method for National Risk Assessment*, Ministry of Safety and Justice, The Netherlands, 2008.

<sup>11</sup> *Guideline on Regional Risk Assessment in The Netherlands*. Houdijk Consultancy c.s., commissioned by the Dutch Association for Fire fighting and Disaster management, the Dutch Association for Medical Emergency Management, the Council of Chief Constables and the Council of Municipal Disaster Management, 2009.

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/environment/seveso/>

<sup>13</sup> *Working with scenarios, risk*

*assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands*, Dutch Ministry of Safety and Justice, October 2009.

<sup>14</sup> *Guide to CBA of major projects; in the context of EC regional policy*, European Union.

<sup>15</sup> Quah, Euston, Toh, Raymond, *Cost benefit analysis cases and materials*.

<sup>16</sup> *Guideline for CBA on infrastructure, Netherlands, Ministries of Economy and Transport*.



## Използвана литература

*Guide to CBA of major projects; in the context of EC regional policy*, European Union.

*Guideline for CBA on infrastructure, Netherlands, Ministries of Economy and Transport.*

*Guideline for policy plans of the Dutch Safety Regions.* Safety Region South-Holland South, commissioned by the Dutch Association for Fire fighting and Disaster management, the Dutch Association for Medical Emergency Management, the Council of Chief Constables and the Council of Municipal Disaster Management, 2008.

*Guideline on Regional Risk Assessment in The Netherlands.* Houdijk Consultancy c.s., commissioned by the Dutch Association for Fire fighting and Disaster management, the Dutch Association for Medical Emergency Management, the Council of Chief Constables and the Council of Municipal Disaster Management, 2009.

ISO 31010.

*Layer of Protection Analysis: Simplified Process Risk Assessment*, Centre for Chemical Process Safety (CCPS), USA, 2001.

*Method for National Risk Assessment*, Ministry of Safety and Justice, The Netherlands, 2008.

Philipp Schmidt-Thomé, *Integration of natural hazard, risk and climate change into spatial planning practices*, 2006.

Quah, Euston, Toh, Raymond, *Cost benefit analysis cases and materials*.

*Staff Working Paper on Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*

[http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prevention\\_risk\\_assessment.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prevention_risk_assessment.htm), December 2010.

United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (2009) *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. (Geneva, UN ISDR).

*Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands*, Dutch Ministry of Safety and Justice, October 2009.



## Преглед на участниците

Проектът MiSRaR се реализира благодарение на:

**От името на Регион за безопасност  
Юг – Южна Холандия,  
Нидерландия**

Peter Bos  
Hélène Fobler  
Alette Getz  
Peter Gruijthuisen  
Yde Hamstra  
Ruud Houdijk  
Martin Hulsebosch  
Nadine Kaim  
Ronald Kooman  
Nico van Os  
Tim te Pas  
Niels Robbemont  
Marjan van Schijndel  
Antoin Scholten  
Hartrijk Timmer  
Hans Varkevisser  
Martijn van Versedaal  
Huub van der Weijde  
Anneloes Wepster

**От името на община Талин**

Risto Aasmaa  
Margus Eek  
Märt Holtsmann  
Jaan Kuks  
Privit Kutser  
Tia Kuur  
Juri Landberg  
Julia Mähonen

Kaja Peterson  
Irma Remma  
Karin Roosilekt  
Andres Marius Rosenblatt  
Katrin Savomagi  
Arvo Soorand  
Triinu Toobal  
Meelis Uustal

**От името на фондация  
Европерспективи**

Велеслава Абаджиева  
Снежанка Ангелова  
Маргарита Атанасова  
Мария Башева  
Атанас Генков  
Милена Игнатова  
Райна Карчева  
Манол Димов  
Ралица Манолова  
Виолета Начева  
Тихомир Недялков  
Росен Радев  
Мая Радева  
Михаела Стоянова  
Пламен Венков

**От името на провинция Форли-  
Чезена**

Gian Luca Bagnara  
Riccardo Balzani  
Chiara Benaglia



Manuela Campoli  
Elisa Cangini  
Claudia Casadei  
Gabriele Cassani  
Roberto Cimatti  
Pietro Cucci  
Maria Christina Galli  
Paolo Errani  
Marina Flamigni  
Piero Gallina  
Stefano Guardigli  
Milena Lungherini  
Mariani Maorino  
Vitaliano Massari  
Francesca Marini  
Lorenzo Mirelli  
Luciano Pizzigatti  
Sabrina Raggi  
Fiorenzo Rossetti  
Guglielmo Russo  
Nicola Toscano  
Massari Vitaliano  
Oscar Zani

**От името на регион Епир**

Nikolaos Batzias  
Christoforos Bezas  
Nick Dimitriadis  
Georgios Drikos

Georgios Lychnos  
Panagiota Mokou  
Errika Ntouma  
Antonis Papavasilion  
George Sofianos

**От името на община Мирандела**

António Branco  
Lina Gomes  
Sónia Gonçalves  
Maria Gouveia  
Marcelo Lago  
Carlos Loureiro  
Tiago Pinheiro  
Patrícia Pires  
Manuel Rodrigues

**От името на община Авейро**

Victor Blavo  
Maria de Fátima Alves  
Miguel Fernandes  
Paulo Fonsella  
Paulo Lemos  
Joao Carlos Pereira  
Peter Roebeling  
Carlos Santos  
Isabel Santos  
Rita Seabra

## Информация за контакт



**Регион за безопасност Юг – Южна Холандия,**  
водеща организация, Нидерландия

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 ФорлиЧезена**  
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





[www.misrar.eu](http://www.misrar.eu)

