



Brüsszel, 2014.4.8.
COM(2014) 216 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A 2015 utáni hyogói cselekvési keret: kockázatkezelés az ellenálló képesség kiépítéséért

{SWD(2014) 133 final}
{SWD(2014) 134 final}

1. A 2015 UTÁNI HYOGÓI CSELEKVÉSI KERET FELÉ

„A nemzetek és közösségek katasztrófákkal szembeni ellenálló képességének kiépítése” nevet viselő hyogói cselekvési keret egy 10 évre szóló terv, amelyet az ENSZ 168 tagállama fogadott el, ezáltal önkéntesen kötelezettséget vállalva az öt cselekvési prioritás terén folytatott munkára, amelynek célja, hogy a világ nagyobb biztonságban legyen a természeti kockázatokkal szemben és javuljon a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség. A hyogói cselekvési keretet 2005-ben fogadták el, tehát 2015-ben fog lejárni, és jelenleg széles körű konzultáció zajlik a katasztrófakockázat-csökkentés 2015 utáni keretének kialakításáról¹. Az új keretet a katasztrófakockázat-csökkentéssel foglalkozó harmadik világkonferencián fogják jóváhagyni, amelyre 2015. március 14. és 18. között Sendaiban (Japán) kerül sor.

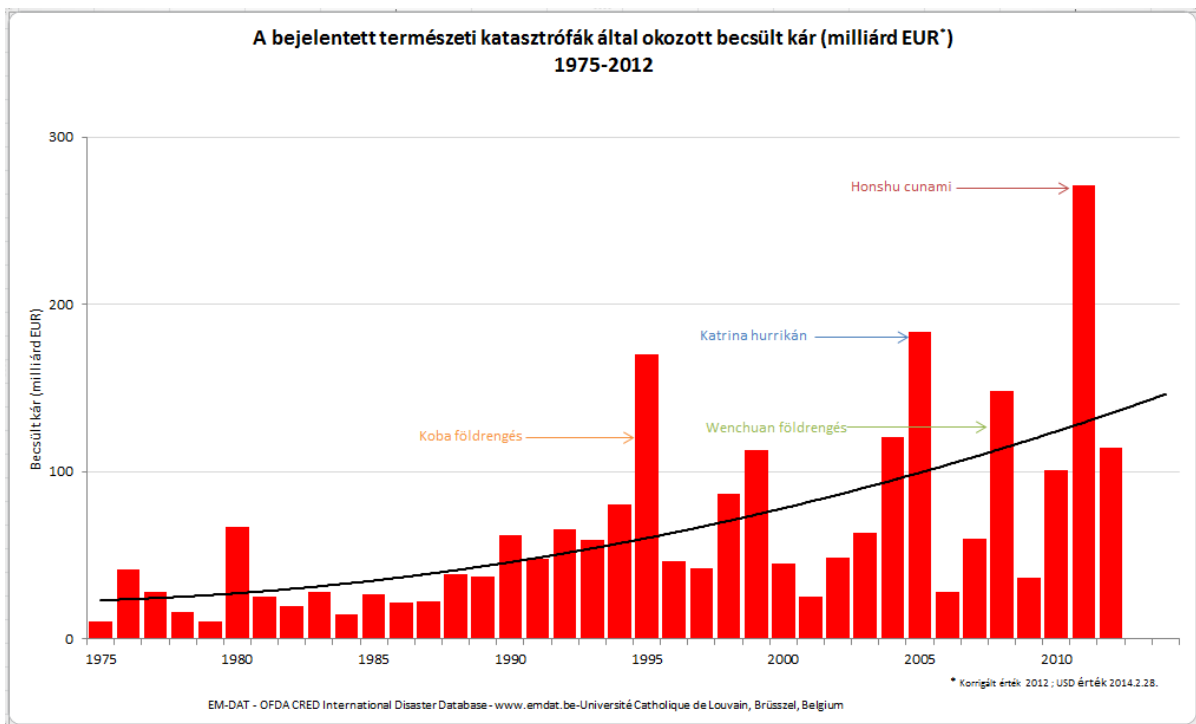
A katasztrófák és az éghajlati kockázatok jelentős hatást gyakorolnak a gazdaságra csakúgy, mint a polgárok biztonságára és jólétére. Az elmúlt években számottevően megnőtt a katasztrófáknak való kitettség, ami az éghajlatváltozásnak, a gyors ütemű és nem tervezett urbanizációnak, a demográfiai nyomásnak, a fokozottan veszélyeztetett területeken végrehajtott építkezéseknek és intenzívebb földhasználatnak, a biodiverzitás csökkenésének és az ökoszisztéma romlásának tudható be.

A természeti katasztrófák 2002 és 2012 között évente átlagosan több mint 100 000 emberéletet követeltek. Az elmúlt évtizedben a teljes közvetlen gazdasági veszteséget tekintve világszerte növekvő tendencia rajzolódik ki: az átlagos éves veszteség meghaladja a 100 milliárd EUR-t². A hatások régióként változnak egyrészt a kockázatoknak való földrajzi kitettség, másrészt pedig a társadalmi-gazdasági fejlettség szintjének függvényében. A tendencia szerint a halálos áldozatok száma a fejlődő országokban, a gazdasági veszteség pedig a fejlett gazdaságokban nagyobb, mindazonáltal a katasztrófák valamennyi országot veszélyeztetik. Ez alól az Európai Unió sem kivétel: az elmúlt évtizedet tekintve 80 000 ember halála és 95 milliárd EUR gazdasági veszteség írható a természeti katasztrófák számlájára³.

¹ Az ENSZ természeti katasztrófák csökkentésével foglalkozó hivatala (UNISDR) felkérést kapott (az ENSZ-közgyűlés 66/199. sz. 2011. december 22-i határozata útján) a *2015 utáni katasztrófakockázat-csökkentési keret* kialakításának elősegítésére.

² Katasztrófaepidemiológiai Kutatóközpont (CRED).

³ Katasztrófaepidemiológiai Kutatóközpont (CRED) – az adatok az EU28-ra vonatkoznak a 2002–2012 közötti időszakot tekintve.



Ezen riasztó tendenciák kezelése érdekében a kockázatmegelőzési és -kezelési politikák meghatározó jelentőséggel bírnak a fenntartható fejlődés és a gazdasági növekedés biztosítása szempontjából, mind az Unióban⁴, mind világszerte. A megelőzésnek és a kockázatkezelésnek a veszteségek elkerülése szempontjából teljes gazdasági létjogosultsága van, hiszen egy euróra vetítve négy–hétszeres megtérülési rátával lehet számolni⁵. A katasztrófakockázatkezelésre fordított pénzüsszegek emellett széles körű gazdasági előnyökkel járnak, és kedvező hatással lehetnek a munkahelyteremtésre, valamint hozzájárulhatnak az állami és a magánpénzügyek strukturális stabilitásának biztosításához.

Ilyen körülmények között a katasztrófakockázat-csökkentés megújított nemzetközi kerete egyedülálló lehetőséget kínál arra, hogy a hyogói cselekvési keret sikereire építve jobban tudjuk majd kezelni a jövőbeli kihívásokat.

A Rio +20 csúcstalálkozó⁶ és az ehhez hasonló kezdeményezések eredményei, az UNFCCC⁷, valamint a rezilienciaprogram kiterjedt nemzetközi támogatottsága azt mutatják, hogy a kockázatsökkentést és a katasztrófavédelmet a fejlődő országok, a feltörekvő gazdaságok és a fejlett országok számára egyaránt prioritássá kell tenni.

A hyogói cselekvési keret felülvizsgálata egyúttal arra is alkalmat ad az EU-nak, hogy átfogó képet alkosson a kialakított politikákról és az uniós szakpolitikákon keresztül megvalósított eddigi előrelépésekről az ellenálló képesség javítása és a katasztrófakezelés terén, továbbá a

⁴ Az Európa 2020 stratégiában felvázolt elképzeléseknek megfelelően, COM(2010) 2020.

⁵ „Natural disasters, counting the cost” (*A természeti katasztrófák ára*), Világbank, 2004.

⁶ A fenntartható fejlődéssel foglalkozó 2012. évi ENSZ-konferencia.

⁷ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye.

fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás keretében biztosított támogatásról.

E közlemény célja, hogy bemutassa a 2015 utáni hyogói cselekvési keret kialakítására vonatkozó bizottsági kiinduló álláspontot, amely több uniós szakpolitika – köztük a polgári védelem, a környezetvédelem, a belső biztonság, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, az egészségügy és a kutatás és innováció terén – elért eredményeken, valamint az EU külső tevékenységén keresztül érvényesített rezilienciaprogram előrelépésein alapul. A közlemény elemzi az elért eredményeket, továbbá foglalkozik a végrehajtási hiányosságokkal és a jövőbeni fokozódó kockázatok kapcsán felmerülő kihívásokkal.

2. EREDMÉNYEK ÉS KIHÍVÁSOK

2005-ös elfogadása óta a hyogói cselekvési keret meghatározó szerepet játszott a globális, regionális és nemzeti szintű katasztrófakockázat-csökkentési erőfeszítések támogatásában. Mindazonáltal a kedvező fejlemények ellenére is jelentős végrehajtási hiányosságok tapasztalhatóak, ráadásul újabb kihívások merültek fel.

A katasztrófakockázat-kezelés támogatása lendületet kapott, és a keret arra ösztönözte a legfontosabb érdekelt szereplőket – köztük a fejlesztési segélyeket nyújtó fő donorokat –, hogy nagyobb figyelmet és több anyagi forrást fordítsanak a katasztrófakockázat-kezelésre. A hyogói cselekvési keret öt prioritásának⁸ végrehajtása terén tett előrelépésekre vonatkozó önellenőrzés azonban azt mutatja, hogy az eredmények nagy része az első (a katasztrófakockázatok csökkentésének nemzeti és helyi szinten kiemelt, szilárd intézményi alapokra épülő végrehajtása) és az ötödik prioritáshoz (a katasztrófákra való felkészülési és reagálási kapacitások javítása) kapcsolódik, ugyanakkor a kockázati háttértényezők csökkentésére irányuló negyedik prioritást illetően következetesen lassabb a haladás⁹.

Az országok többségének továbbra is nehézséget jelent a kockázatsökkentés beágyazása a közberuházások tervezésébe, a városfejlesztésbe, a területrendezésbe és -fejlesztésbe, valamint a szociális védelembe. Változatlanul szükség van arra, hogy a szakpolitikák és az intézményi háttér megerősítése végre a gyakorlatban is megvalósuljon és ellenállóbb társadalmakhoz vezessen. A jelenlegi beruházások és szakpolitikai válaszok nem elegendők a meglévő kockázatok hatékony kezeléséhez, az újonnan felmerülő kihívások kezeléséről nem is beszélve. Ilyenek például:

- Az éghajlatváltozás és a folyamatos környezetromlás következményei oda vezetnek, hogy intenzívebbé és gyakoribbá válnak a szélsőséges természeti jelenségek, így az árvizek, aszályok és ciklonok.

⁸ Cselekvési prioritások: 1. a katasztrófakockázatok csökkentésének nemzeti és helyi szinten kiemelt, szilárd intézményi alapokra épülő végrehajtása; 2. a katasztrófakockázatok azonosítása, felmérése és figyelemmel kísérése, a korai előrejelzés erősítése; 3. a tudás, az innováció és az oktatás felhasználása a biztonság és az ellenálló képesség kialakítása érdekében valamennyi szinten; 4. a kockázati háttértényezők csökkentése; 5. a katasztrófákra való felkészülés megerősítése a valamennyi szinten hatékony reagálás érdekében.

⁹ A hyogói cselekvési keret végrehajtásáról szóló összefoglaló jelentések 2007–2013, UNISDR, 2013.

- Az éghajlatváltozás egyúttal katalizátorként hat az instabilitásra, a konfliktusokra és az államok bizonytalan helyzetére, ami migrációhoz és lakóhelyelhagyáshoz, valamint gyenge kormányzáshoz és geopolitikai instabilitáshoz vezet.
- A konfliktusok és az instabilitás pedig ismét csak fokozzák a katasztrófáknak való kitettséget.
- A népességnövekedés – elsősorban a szegényebb országokban és háztartásokban – csakúgy, mint a gyors ütemű urbanizáció hatására egyre nagyobb nyomás nehezedik a természeti erőforrásokra és a gazdasági tevékenységre a katasztrófáknak kitett területeken.
- A gyors urbanizáció, amely a népesség és a beruházások koncentrációjához vezet, a kockázatoknak és veszélyeknek kitett területeken szintén lényegesen növeli a sebezhetőséget (becslések szerint 2050-re a világ népességének 60–70 %-a fog városi területeken élni)¹⁰;
- Az energia és az élelmiszer növekvő kereslete megnehezíti az erőforrásokkal, például a földdel és a vízzel való gazdálkodást. A víz szűkössége előreláthatólag jelentős problémává fog válni, és 2030-ra a világ népességének csaknem fele vízhiányos területeken fog élni¹¹.
- Új kockázatok jelennek meg, amelyek ártalmas következményeket vonhatnak maguk után (ürídjárással kapcsolatos események, többszörös kockázattal járó események, mint például a 2011-es fukushimai hármaskatasztrófa, a digitális és csúcstechnológia korszakának kockázatai, köztük a kiberkockázatok).
- Az extenzív kockázattal járó eseményeket (kis hatókörű, igen gyakori és meghatározott helyhez kötődő események, mint például hirtelen árhullámok, tűzvészek és földcsuszamlások) gyakran alábecsülik és nem feltétlenül jelentik be őket, ennek ellenére az ilyen események aláássák a helyi fejlődést csakúgy, mint a nemzeti versenyképességet.
- A gazdaságok globalizáltak és egyre inkább összetett globális ellátási láncok köré szerveződnek. ahogy azt a 2011-es thaiföldi áradások példája is alátámasztotta, a katasztrófa okozta gazdasági sokk akár a világ másik felén lévő országokba és gazdaságokba is tovagyűrűzhet.
- A gazdasági és pénzügyi visszaesés nyomás alá helyezi a katasztrófavédelmi forrásokat biztosítani igyekvő nemzeti költségvetéseket.

3. AZ EU KATASZTRÓFAKOCKÁZAT-KEZELÉSI POLITIKÁJA ÉS REZILIENCIAPROGRAMJA: NÉLKÜLÖZHETETLEN HOZZÁJÁRULÁS A HYOGÓI CSELEKVÉSI KERET VÉGREHAJTÁSÁHOZ

Az EU válságokkal szembeni ellenálló képességének javítása és a kockázatokra – különösen a határokon átnyúló kockázatokra – vonatkozó előrejelzési, felkészülési és reagálási

¹⁰ Globális Egészségügyi Megfigyelőközpont, WHO.

¹¹ Az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya (UNDESA).

kapacitásának bővítése egyaránt szerepel az Európa 2020 stratégia¹² célkitűzései között: a versenyképesség és a fenntarthatóság a hatékony katasztrófakockázat-kezeléstől függ, amely hozzájárul a veszteségek elkerüléséhez és növeli az egyre nagyobb globális sokkokkal és fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességet. A katasztrófakockázatok megelőzésébe és kezelésébe való beruházás az innováció, a növekedés és a munkahelyteremtés erőteljes mozgatórugója, egyúttal új piacokat és üzleti lehetőségeket tár fel.

Mind az uniós szakpolitikáknak, mind a pénzügyi támogatásnak köszönhetően lényeges előrelépések valósultak meg. Ezek fontos uniós lépéseket jelentenek egy egységes katasztrófakockázat-kezelési politika felé, amelynek megosztásával meg lehetne erősíteni a katasztrófakockázat-kezelés nemzetközi keretét.

3.1. A katasztrófakockázat-kezeléssel összefüggő szakpolitikai eredmények az EU-ban

Az EU felülvizsgált polgári védelmi jogában¹³ található új rendelkezések végrehajtási keretbe foglalják az ágazatközi katasztrófakockázat-kezelési szakpolitikát, amely holisztikus megközelítést alkalmaz az összes természeti és ember által okozott kockázat vonatkozásában a katasztrófakockázat-kezelési ciklus valamennyi fázisa során (megelőzés, felkészültség, reagálás).

Az új jogi alapra, valamint a korábbi közleményekre és tanácsi következtetésekre építve az uniós katasztrófakockázat-kezelési keret végrehajtását támogató fő intézkedések az alábbiakat foglalják magukban:

- **Kockázatértékelés és -elemzés:** A rendelkezésre álló nemzeti kockázatértékelések alapján a Bizottság elkészítette az Uniót érintő kockázatok első ágazatközi áttekintését, lehetőség és szükség szerint figyelembe véve az éghajlatváltozás jövőbeni hatását és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás szükségességét. A tagállamoknak egységes megközelítést alkalmazva 2015 végéig értékelést kell készíteniük a többszörös veszélyforrásokból eredő kockázatokról, majd fel kell mérniük nemzeti kockázatkezelési kapacitásaikat és javítaniuk kell kockázatkezelésük tervezését.
- **A kormányzás javítását szolgáló tanulás és tapasztalatcsere** támogatása: a levont tanulságok terjesztése és támogatása és szakértői értékelések készítése (például az Egyesült Királyság 2012-es és Finnország 2013-as szakértői értékelése¹⁴) a tagállamok közötti tanulási folyamat előmozdítása, valamint a kockázatkezelési politikák és gyakorlatok továbbfejlesztése és végrehajtása érdekében.
- Jelenleg készítik elő **a katasztrófamegelőzésre vonatkozó, jó gyakorlatokon alapuló iránymutatást** különféle átfogó témák vonatkozásában (kormányzás, tervezés, adatok, kockázati kommunikáció és információ, kutatás és technológia).
- **Az adatok rendelkezésre állása, hozzáférhetősége, megosztása és összehasonlíthatósága**, illetve ennek keretében a tagállamokkal és a nemzetközi

¹² COM(2010) 2020, 2010.3.3.

¹³ 1313/2013/EU határozat az uniós polgári védelmi mechanizmusról.

¹⁴ Az értékelést az Európai Bizottság támogatásával és az UNISDR és az OECD együttműködésével dolgozták ki.

partnerekkel (köztük az UNISDR-rel és az IRDR-rel¹⁵) folytatott, jelenleg is zajló munka, amely a katasztrófák okozta veszteségek nyilvántartására vonatkozó európai standardok és előírások bevezetésére irányul¹⁶.

- **A katasztrófakockázat-kezelés általános érvényesítése:** az EU számos fő szakpolitikájába és finanszírozási eszközébe beillesztette a kockázatmegelőzéssel és -kezeléssel összefüggő megfontolásokat az ellenálló képességet növelő beruházások támogatása érdekében (pl. kohéziós politika, közlekedés és energia, kutatás és innováció, a kritikus infrastruktúrák védelme, határokon átnyúló egészségügyi kockázatok, környezeti hatásvizsgálat, környezetbarát infrastruktúra, a tengerparti övezetek integrált kezelése, mezőgazdaság, élelmezés- és táplálkozásbiztonság, víz, árvíz-kockázat-kezelés, jelentős ipari balesetek megelőzése).
- **Biztosítás mint katasztrófavédelmi eszköz:** a természeti és ember okozta katasztrófák biztosításáról szóló zöld könyv¹⁷ célja, hogy mozgósítsa a magánszférát, és feltérképezze, miként lehet a biztosítást hatékony ösztönzőként használni a kockázatok tudatosítása, megelőzése és mérséklése terén.
- **Erős szinergiák az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással,** az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégia¹⁸ értelmében, olyan átfogó területeken, mint például az adatok és a tudás megosztása, a kockázatok és a sebezhető pontok értékelése, a városok ellenálló képessége, az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes infrastruktúra európai standardjainak kidolgozása, a nemzeti alkalmazkodási stratégiák és kockázatkezelési tervek közötti koherencia, az ellenálló képességet növelő beruházások nyomon követése¹⁹.
- **Tudomány és innováció a katasztrófakockázat-kezelés szolgálatában:** 2013-ban a Bizottság az uniós tagállamokkal közösen kezdeményezést indított kimondottan a kockázatsökkentéssel és vészhelyzeti reagálással kapcsolatos, tudományos alapú tanácsadásra vonatkozó megközelítések feltérképezése és javítása céljából. Emellett a Horizont 2020 kutatási program támogatni fogja a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség javítására irányuló, kihívásközpontú megközelítéseket (mint például nyomon követés, megelőzés, előrejelzés, korai előrejelzés, tájékoztatás, az éghajlatváltozás csökkentése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, válságkommunikáció, technológiaátadás, előzetes szabványosítás).

¹⁵ Integrated Research on Disaster Risk, <http://www.irdrinternational.org>

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek és L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach. Az Európai Unió Kiadóhivatala, tudományos és technikai kutatási jelentések, EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (online), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>

¹⁷ COM(2013) 213, 2013.4.16.

¹⁸ COM(2013) 216, 2013.4.16.

¹⁹ Hozzájárulva ahhoz az uniós célkitűzéshez, hogy az EU költségvetésének 20 %-át az éghajlatváltozással összefüggő beruházásokra fordítsák.

- **A határokon átnyúló hatások kezelése** (makroregionális projekteken és stratégiákon keresztül, mint például a balti-tengeri stratégia, a Duna régióra vonatkozó stratégia vagy regionális tengeri stratégiák) és **együttműködés** a jelölt, potenciális jelölt és más szomszédos országokkal.
- **Fokozott felkészültség** a válaszlépésekre az önkéntes alapon előzetesen elkülönített katasztrófareagálási kapacitások összevonásán, a válaszingyintézkedések jobb tervezésén, képzési hálózaton, a képzés és gyakorlatok terén tevékenykedő hatóságok közötti megerősített együttműködésen²⁰, valamint a továbbfejlesztett korai előrejelző rendszereken²¹ keresztül. Az uniós úrprogramok – mint a Galileo vagy a Kopernikusz – keretében világszerte új operatív vészhelyzet-kezelési szolgáltatások váltak elérhetővé.

3.2. A fejlődő országoknak nyújtott uniós támogatás a válság sújtotta területek ellenálló képességének kiépítéséért

A rezilienciáról szóló 2012-es közleménynek²², illetve az azt követő cselekvési tervnek²³ megfelelően az EU elkötelezett a sebezhetőség csökkentése és a jövőbeni stresszhelyzetekkel és sokkokkal szembeni ellenálló képesség kiépítése iránt, hiszen ez a szegénységcsökkentés és a fenntartható fejlődés előfeltétele. A kockázatkezelési megközelítések szerves részét fogják képezni az EU humanitárius segítségnyújtási és fejlesztési segélyezési programozásának valamennyi ágazat és valamennyi helyzet vonatkozásában. Ez a munka a 2009-es, fejlődő országokra alkalmazandó uniós katasztrófakockázat-csökkentési stratégiára²⁴ és a 2011-es végrehajtási tervre²⁵ fog épülni.

Az EU rezilienciapolitikája multiszektorális és többszintű (helyi, nemzeti, regionális és globális) megközelítést tesz szükségessé, amelyek figyelembe veszik a sebezhetőség és az instabilitás kölcsönösen összefüggő és ok-okozati dinamikáját, ugyanakkor minden egyes szint és ágazat vonatkozásában optimalizálják a kapacitásokat. A helyi, nemzeti és regionális intézmények vezető szerepe kifejezetten nagy hangsúlyt kap.

Már eddig is lényeges előrelépések születtek. A nemrégiben indított SHARE²⁶, AGIR²⁷ és GCCA²⁸ kezdeményezések máris hozzájárulnak a legkiszolgáltatottabbak ellenálló

²⁰ 1313/2013/EU határozat az uniós polgári védelmi mechanizmusról.

²¹ Ilyen például az EFFIS (európai erdőtűz-információs rendszer) és az EFAS (európai árvízi riasztórendszer).

²² COM(2012) 586, 2012.10.3.

²³ SWD(2013) 227, 2013.6.19.

²⁴ COM(2009) 84, 2009.2.23.

²⁵ SEC(2011) 215, 2011.2.16.

²⁶ Az Afrika szarva rezilienciájának javítását szolgáló kezdeményezés.

²⁷ Globális szövetség a Száhil öv rezilienciájáért.

²⁸ Az éghajlatváltozás elleni globális szövetség (GCCA) <http://www.gcca.eu>

képességének javításához. Ehhez hasonlóan az AKCS-n belüli stratégia²⁹ a regionális irányítás alatt álló katasztrófakockázat-csökkentési és éghajlatváltozási stratégiákat és cselekvési terveket támogatja Afrikában, a Karib-térségben és a csendes-óceáni térségben.

A katasztrófakészültségi ECHO-program (DIPECHO), amely lehetővé tette a kockázatcsökkentés közösségi alapú megközelítéseinek és bevált gyakorlatainak kikísérletezését és bevezetését (beleértve a biztonságosabb iskolák és kórházak támogatását, valamint a városok ellenálló képességének fokozását) a jövőben is folytatódik, hogy beágyazódjon a kormányzati szakpolitikákba is.

Szintén előrelépések történtek a válság- és sebezhetőségi értékelések terén egy közös, átlátható, tudományos alapokon nyugvó humanitáriuskockázat-mutató (InfoRM 30) kifejlesztésének köszönhetően, amely nyílt adatokra épül, és célja a humanitárius szereplők katasztrófakockázat-kezelési intézkedéseinek összehangolása (az ENSZ Ügynökségközi Állandó Bizottsága és az Európai Bizottság, továbbá a donorok, nem kormányzati szervezetek és tagállamok együttes kezdeményezése).

Ezek a kezdeményezések a tágabb uniós külpolitika, így a közös kül- és biztonságpolitika számára is tájékoztatást nyújtanának (pl. a konfliktusmegelőzéssel kapcsolatos munkáról és a konfliktusokra vonatkozó korai előrejelző rendszer kifejlesztéséről).

4. AZ ÚJ KERET ALAPELVEI

Az egyre növekvő igények és az új kihívások globális összefüggésében a hyogói cselekvési keretet felváltó keretnek olyan megközelítéseket és gyakorlati eszközöket kell találnia és átültetnie a gyakorlatba, amelyek még hatékonyabban szolgálják a katasztrófakockázatok csökkentését és az ellenálló képesség javítását. A jelenlegi hyogói cselekvési keret sikereire és tanulságaira alapozva a következő alapvető elemeket kell beilleszteni a 2015 utáni hyogói cselekvési keretbe:

i. Az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a kormányzás javítása

A jelenlegi keret önkéntes és önértékelésen alapul. Annak ellenére, hogy a nem kötelező jelleg előreláthatólag megmarad, a jövőbeli keretről szóló tárgyalások során ki kell alakítani egy normarendszert és egy mechanizmuskészletet, amelyek biztosítják, hogy a különböző szereplők felelősségre vonhatóak cselekedeteikért (vagy éppenséggel azok elmulasztásáért). A keretnek ösztönöznie kell a kötelezettségvállalások teljesítését, ugyanakkor biztosítania kell a felelősségvállalást a végrehajtási folyamatért.

Rendszeresen ismétlődő szakértői értékelési mechanizmusokat, köztük önkéntes szakértői értékeléseket kell kidolgozni (amint azt a katasztrófakockázat-kezelés és a hyogói cselekvési keret terén folytatott uniós együttműködés összefüggésében az Egyesült Királyságban és Finnországban már sikeresen bevezették), mivel ezek hatékony eszközök a politikai döntéshozatal javításában, a tapasztalatok megosztásában és az elszámoltathatóság fokozásában.

²⁹ Európai Közösség – AKCS-államok csoportja; AKCS-n belüli stratégiai dokumentumok és többéves indikatív programok.

³⁰ Kockázatkezelési mutató (Index for Risk Management – InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>

Az átláthatóság javítása érdekében az új keretnek a nyitott adatpolitika jegyében gondoskodnia kell a katasztrófák okozta veszteségekre, a kockázatokra és a sebezhetőségre vonatkozó megbízható és összehasonlítható adatok gyűjtéséről és megosztásáról, és ezen belül közös és interoperábilis adat- és kockázatértékelési eljárások, valamint szabadon hozzáférhető kockázat-nyilvántartások és adatbázisok kifejlesztéséről. A szabványosításra vonatkozó munkának ki kell terjednie a kockázatkezelés szempontjából jelentős átfogó intézkedésekre is. Mindezt a kockázatok jobb tudatosítására, valamint a kockázati és válságkommunikáció javítására (oktatás, a média bevonása, hálózatépítés) irányuló szisztematikus tevékenységnek kell alátámasztania.

Az új keret a várakozások szerint minden szinten és minden ágazatban hozzá fog járulni a katasztrófakezelés irányításának javításához a hatékony koordinációs mechanizmusok megteremtése és a különböző állami hatóságok és a fontos érintett szereplők (civil társadalom, tudományos és kutatóintézetek, magánszféra) közötti fenntartható partnerségek kiépítése által. A jelentős szereplők és közösségek döntéshozatali folyamatba való bevonását inkluzív részvételi mechanizmusokon, illetve a jogokon³¹ alapuló megközelítés érvényesítésén keresztül kell biztosítani. Az erős helyi struktúrák és a helyi hatóságok kapacitásainak bővítése elengedhetetlen fontosságú a városok tervezésének és ellenálló képességének javítása, továbbá a helyi politikai elkötelezettség és a meglévő jogi és szakpolitikai keretek hatékony végrehajtásának biztosítása szempontjából.

A regionális kormányközi szervezeteknek lényeges szerepet kell kapniuk az új keret végrehajtásában és a katasztrófakockázat-csökkentési regionális platformokban, mivel több régióban (ezen belül az EU-ban is) folyamatban van az integrált katasztrófakockázat-kezelési stratégiák kidolgozása. Ugyancsak ösztönözni kell a hatékonyabb regionális mechanizmusokat és együttműködésre és kapacitásépítésre irányuló programokat, különösen a közös és a határokon átnyúló kockázatok kezelését. Elő kell segíteni a regionális kockázatértékelések készítését és a hatékonyabb tervezést.

ii. Egy keret, amely eredményeket hoz – a célok és mutatók szerepe az előrehaladás mérésében és a végrehajtás ösztönzésében

A jelenlegi hyogói cselekvési kerethez tartozó meglévő cselekvési prioritások és mutatók³² arra vonatkoznak, hogy az országok milyen mértékben vezették be a katasztrófakockázatok csökkentéséhez szükséges szakpolitikákat és intézményeket. Az öt kijelölt prioritás végrehajtása terén elért eredményekről szóló önértékelés azonban mindeddig nem sarkallta arra az országokat, hogy következetes erőfeszítést tegyenek a katasztrófakockázatok és az ellenálló képesség nyomon követéséért. Mindemellett egyáltalán nem volt kapcsolat a hyogói cselekvési kerethez kötődő eredmények nyomon követése és a millenniumi fejlesztési célok³³, valamint az Éghajlat-változási Keretegyezmény terén elért eredmények nyomon követését szolgáló mechanizmusok között. Egy egyszerűsített, új nyomon követési rendszer helyrehozná ezeket a hiányosságokat, és egy olyan, hatékonyabb eredménymérő eszközzé válhatna, amely képes ösztönözni a különböző szinteken történő végrehajtást és a sikerek megosztását.

³¹ Például az arra vonatkozó jog, hogy valaki védelemben részesüljön, tájékoztatást kapjon vagy kikérjék a véleményét.

³² Az 5 cselekvési prioritáshoz 22 alapmutató tartozik.

³³ Millenniumi fejlesztési célok.

Tovább kell fejleszteni a cselekvésközpontú célkitűzéseket, ezáltal lehetővé téve az új keret végrehajtásának hatékony mérését és elősegítve a jobb elszámoltathatóságot. Ezek a célok a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség legfőbb összetevőire irányulnak, és a kockázatok kialakulásának és felhalmozódásának megelőzésére szolgáló szükséges szakpolitikák és eszközök bevezetésére, illetve hatékony végrehajtására buzdítják az országokat annak érdekében, hogy ezáltal csökkenjenek a katasztrófakockázatok, és egyúttal fokozódjon az ellenálló képesség.

Politikai szempontból elfogadható és operatív szempontból megvalósítható célokra van szükség, amelyek mérhetőek, teljesíthetőek és eredményközpontúak, valamint világos határidők vonatkoznak rájuk. A lehetséges területek magukban foglalhatnak például egy bizonyos határidőn belül teljesítendő kötelezettségvállalást az integrált kockázatértékelés és a kockázatkezelési kapacitások értékelésének kidolgozására és végrehajtására (amint azt az EU polgári védelmi joga már előírta) vagy más eredményközpontú intézkedéseket (amelyek biztosítják, hogy minden polgár, köztük a kiszolgáltatott emberek számára is hozzáférhető legyen a korai előrejelzéssel és a kockázatokkal kapcsolatos információ; az újonnan épült infrastruktúra, így a kórházak, egészségügyi létesítmények és iskolák képesek legyenek ellenállni a katasztrófáknak; valamint mérséklődjön a veszélynek kitett személyek és infrastruktúra százalékos aránya).

Az univerzális célok kijelölése megkönnyíthetné egy egységesebb megközelítés kialakítását a világszerte elért végrehajtási eredmények összehasonlítására, valamint a bevált gyakorlatok fejlett és fejlődő országok közötti cseréjére vonatkozóan.

Az egyes országok és régiók kockázati profiljai között mutatkozó igen nagy eltérések miatt azonban helyénvalóbbnak tűnik a testre szabottabb célkitűzések és mutatók nemzeti vagy regionális szinten történő kijelölése. A több régió által kidolgozott regionális stratégiákra építve támogatni kell a célkitűzések regionális megközelítését, figyelembe véve a kockázati sajátosságokat és a hyogói cselekvési keret végrehajtásában elért előrelépéseket csakúgy, mint a katasztrófakezelés terén folytatott regionális együttműködés meglévő formáit.

Emellett a katasztrófák hatásainak időbeni változását mérő mutatók hozzájárulhatnak a katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség kiépítésében elért eredmények nyomon követéséhez. Ezt például olyan mutatók segítségével lehet mérni, mint a katasztrófák gyakorisága, az egyes országok GDP-jének %-os arányában kifejezett közvetlen gazdasági veszteségek, az áldozatok és a sérültek száma, a biztosított veszteségek aránya az összes veszteséghez képest, a katasztrófakockázat-csökkentésre és a felkészültségre elkülönített magán- és állami források aránya (pl. a katasztrófakockázat-kezelést nyomon követő megbízható rendszer³⁴ segítségével mérve).

A célkitűzések és a hozzájuk tartozó mutatók nyomán a veszteségeknek és a kockázatoknak egyértelműen mérséklődniük kell ott, ahol a legtöbb kárt okozták.

iii. A fenntartható és intelligens növekedéshez való hozzájárulás megerősítése

Az új keret a tervek szerint előtérbe fogja helyezni a katasztrófavédelmi megfontolások érvényesítését a gazdasági és pénzügyi döntéshozatalban, illetve stratégiákban, mind a

³⁴ Amely kiegészíti a meglévő mutatókat, köztük a Rio-markereket <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

magán-, mind az állami szférában. Kiemelt figyelmet kell fordítani a katasztrófamegelőző intézkedések költség-haszon elemzésére, többek között az erőforrás-elosztás megkönnyítése érdekében. Az összes jelentős infrastruktúrát és projektet kockázaterékennyé, illetve az éghajlatváltozás hatásaival és a katasztrófákkal szemben ellenállóvá kell tenni.

Kulcsfontosságú, hogy az új hyogói cselekvési keret kidolgozása és végrehajtása a magánszférával, a nemzetközi pénzügyi intézetekkel – például az EBB³⁵-vel és az EBRD³⁶-vel – és a fő beruházókkal szoros partnerségben történjen. Elő kell segíteni az összes vállalkozás szerepvállalását célzó új kezdeményezéseket, és ennek keretében az állami, a magán-, illetve egyéb érdekelt szereplők közötti partnerségek létrehozását. A biztosítási/viszontbiztosítási értékláncnak, így a (viszont)biztosításközvetítőknek, a biztosítóknak és viszontbiztosítóknak, de ugyanúgy a piaci alapú eszközöknek is meghatározó szerepet betöltve támogatniuk kell a katasztrófáknak különösen kitétt országokat és régiókat a hatékony pénzügyi vészhelyzeti mechanizmusok létrehozásában és a kockázattal járó magatartás visszaszorításában.

Továbbra is támogatni kell a katasztrófakezelést segítő innovatív technológiákat és eszközöket (IKT, korai előrejelző rendszerek, ellenálló infrastruktúra és épületek, környezetbarát infrastruktúra, az éghajlatváltozással kapcsolatos és integrált katasztrófakockázati modellezés, ökoszisztéma-alapú megközelítések, kommunikáció, tudásmenedzsment). Ez egyben javítani fogja az üzleti lehetőségeket, és a környezetbarát növekedéshez is hozzájárul.

Az új keretnek meg kell szilárdítania a tudomány és a szakpolitika közötti kapcsolódási pontokat, kiaknázva a rendelkezésre álló tudást, beleértve az innovációt és technológiát is. A tudomány, valamint a fizikai és társadalmi tudományok terén folytatott kutatások hatékonyabb felhasználására van szükség a szakpolitikák és a műveletek információval való ellátása céljából. Ennek ki kell terjednie a több veszélyforrást figyelembe vevő, előrettekintő, átfogó megközelítésre (amely a természeti és az ember által okozott kockázatokat, köztük az ipari és vegyi baleseteket is felöleli) és a megoldásorientált kutatásra, amely elősegíti a jövőbeni kockázatok és társadalmi kihívások sikeresebb kezelését. A szoros nemzetközi együttműködés elengedhetetlenül szükséges ezen a területen.

A hosszú távú és fenntartható növekedés biztosításához elengedhetetlen, hogy az alkalmazott megközelítés figyelembe vegye az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást, valamint fokozottan összpontosítson az ökoszisztéma-gazdálkodásban rejlő mögöttes kockázati tényezők mérséklésére, az erőforrás-hatékonyságra, a földhasználat- és várostervezésre, a környezetvédelmi megfigyelésre és a hatásvizsgálatokra.

iv. A sebezhető pontok és a szükségletek kezelése egy átfogó kereten belül

Az új hyogói cselekvési keretnek inkluzívabbnak kell lennie és jobban figyelembe kell vennie a nemek közötti egyenlőséget. A különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek (gyermekek, idősebbek, fogyatékosokkal élők, hajléktalanok, szegény és élelmiszerhiányban szenvedő emberek stb.) és a civil társadalom célzottabb megszólítására és szerepvállalásának fokozására van szükség. Ezen belül hatékonyan kell felhasználni a szociális védőháló megfelelő mechanizmusait és a szociális védelmi rendszereket, amelyek képesek reagálni a

³⁵ Európai Beruházási Bank.

³⁶ Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank.

katasztrófakockázatokra. Meg kell erősíteni a nők szerepét a háztartások és közösségek ellenálló képességének javításában.

Fokozott figyelmet kell szentelni az ellenálló képesség kiépítésének valamennyi városi és sebezhető vidéki térségben csakúgy, mint a part menti területeken, többek között az integrált tervezésen keresztül. Ebben az összefüggésben meghatározó jelentőséggel bírnak az átfogó kockázatértékelések, a helyi és a nemzeti közigazgatás közötti, a civil társadalom tevékeny szerepvállalásával működő, erős koordinációs mechanizmusok, valamint az emberek tudatosságát javító kezdeményezések (például a testvérvárosi programok).

Világszinten nézve a katasztrófakockázatok nagyon koncentráltan vannak jelen a gyengébb kormányzás alatt álló szegényebb országokban. Számos esetben ezt a sebezhetőséget a politikai instabilitás és konfliktusok is súlyosbítják. Egy olyan rezilienciapolitika, amely egy stabil és jó kormányzás alatt álló országban jól működik, nem feltétlenül alkalmazható közvetlenül egy konfliktushelyzetben levő országban.

Az új keretnek ezért számolnia kell az államok instabilitásával és a konfliktusokkal, amikor a katasztrófakockázat-csökkentés leghatékonyabb módjának megállapításáról van szó. Az átfogó nemzetközi keretnek a természeti veszélyek – vagyis a mindennapi kisebb, helyi jellegű katasztrófák és a globális sokkok vagy stresszhelyzetek, így az árvizek, az élelmezésbiztonság hiánya és a járványok – mellett az erőszak és a bizonytalanság egyéb formáival, valamint a technológiai kockázatokkal is foglalkoznia kell.

v. Összhangban a nemzetközi napirenddel

A katasztrófakockázat-kezelési és az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodási politikákat feltétlenül be kell illeszteni a nemzetközi fenntartható fejlődési napirendbe. A katasztrófákkal szembeni ellenálló képesség és az ezzel összefüggő, fent bemutatott kockázati tényezők már jelenleg is hangsúlyos témaként jelennek meg a szegénység felszámolását és a fenntartható fejlődést célzó, 2015 utáni fejlesztési kerettel kapcsolatos nemzetközi előkészületekben.

Ezenkívül a 2015-ös éghajlat-változási megállapodás kialakítása egy másik lehetőséget is biztosít az alkalmazkodást segítő munka fokozására és a katasztrófakockázat-csökkentés integrálására. Ennek az UNFCCC keretében létrehozott, kapcsolódó folyamatokra kell épülnie és azokkal összhangban állnia – ilyenek például a nemzeti alkalmazkodási tervezés folyamata, az Éghajlat-változási Alap „alkalmazkodási ablaka” és a veszteségekre és károokra vonatkozó varsói nemzetközi mechanizmus. Más régiókban is támogatni kell az olyan kezdeményezéseket, mint a közös nemzeti cselekvési tervek a csendes-óceáni térségben, amelyek ötvözik az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás és a katasztrófakockázat-kezelés terén tett erőfeszítéseket.

Ezzel párhuzamosan egyéb kapcsolódó, magas szintű nemzetközi eseményekre is sor kerül, elsősorban a táplálkozás³⁷, a biodiverzitás³⁸ és a kultúra³⁹ terén. A fejlődő kis

³⁷ Nemzetközi ENSZ-konferencia a táplálkozásról (ICN2) 2014 novemberében.

³⁸ A felek 12. konferenciája a biológiai sokféleségről szóló ENSZ-egyezményről 2014 októberében, Koreában, valamint a felek 1. találkozója a Nagojai Jegyzőkönyv kapcsán.

³⁹ Az ENSZ-közgyűlés rendkívüli ülése az őslakos népekről 2014 szeptemberében, valamint az ENSZ-közgyűlés tervezett magas szintű ülése a kultúráról és a fenntartható fejlődésről.

szigetállamokkal foglalkozó harmadik ENSZ-konferenciát és az ENSZ-közgyűlés éghajlatváltozásról szóló vezetői csúcstalálkozóját ugyancsak idén tartják.

Az ezeken a fórumokon megvitatott szakpolitikáknak, céloknak és célkitűzéseknek, illetve ezek nyomán követésének és a 2015 utáni hyogói keretnek kölcsönösen támogatniuk és erősíteniük kell egymást.

Az új keretnek továbbá tisztázni kell az UNISDR-rel és az UNFCCC-vel fennálló kapcsolatot csakúgy, mint a katasztrófakockázatokra és az éghajlatváltozás hatásaira adott globális és nemzeti válaszok keretét biztosító egyéb ENSZ-szervekhez fűződő kapcsolatot.

Végül szintén kiemelt jelentőségű, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság által a „személyek katasztrófák esetében történő védelme” kapcsán kidolgozandó nemzetközi jogon keresztül nemzetközi szinten is egyre inkább elfogadottá váljon az a szemlélet, miszerint a megelőzés jogi kötelezettség (*megelőzési köteletség*) – ez egyúttal a 2015 utáni hyogói cselekvési keret végrehajtását javító eszközként is felhasználható lesz.

6. TOVÁBBLÉPÉS

A 2015 utáni megújított hyogói cselekvési keret páratlan lehetőséget kínál a katasztrófakockázat-kezelés világszintű továbbfejlesztésére.

Az ebben a közleményben ismertetett elképzeléseknek az uniós tagállamokkal, az Európai Parlamenttel, a Régiók Bizottságával, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal és más érintett szereplőkkel (civil társadalom, tudományos körök, magánszféra), valamint a nemzetközi partnerekkel és az ENSZ-szel arról folytatott további párbeszéd alapjául kell szolgálniuk, hogy milyen irányt kell adni ennek a napirendnek a sendai csúcstalálkozóra való felkészülési folyamat során.