



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста



GREEN
CLIMATE
FUND



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Аналитическая справка Национальный механизм финансирования упреждающих действий в **Тимор-Лешти**

Правительство Тимор-Лешти укрепляет национальные системы раннего оповещения и расширяет возможности прогнозирования, реализуя проект Зеленого климатического фонда (ЗКФ) «Развитие систем раннего оповещения для повышения устойчивости к гидрометеорологическим опасностям в Тимор-Лешти». Эти инвестиции создают критически важную возможность для интеграции упреждающих действий (УД) в национальную стратегию управления рисками бедствий (УРБ). Программа УД представляет собой комплекс мер, принимаемых до наступления ожидаемого бедствия с целью снижения его воздействия на людей, имущество и инфраструктуру. УД опираются на усилия по обеспечению готовности, но реализуются отдельно от них, поскольку упреждающие действия всегда ориентированы на определенную и непосредственную угрозу. Учитывая короткие временные рамки для УД, принципиальное значение приобретает заранее подготовленный механизм финансирования, благодаря которому необходимые действия могут быть предприняты своевременно.

Настоящий доклад содержит настоятельную рекомендацию для национального Управления гражданской защиты (УГЗ) об учреждении нового чрезвычайного фонда для финансирования Упреждающих действий, который будет существовать параллельно с годовым бюджетом УГЗ, но отдельно от него. Процедура доступа к существующему национальному чрезвычайному фонду чрезмерно сложна и длительна для УД, особенно в случае быстро наступающих опасных явлений. Предлагаемый новый чрезвычайный фонд будет идеально сочетать две функции: упреждающие действия и быстрое реагирование, при этом обеспечивая их лучшую согласованность. Создание такого национального механизма финансирования УД является наиболее очевидным шагом, который позволит правительству Тимор-Лешти взять УД под контроль и действовать быстро, повышая эффективность УРБ.



Наряду с механизмом финансирования УД, интегрированным в национальную концепцию и политику финансирования мер по снижению риска бедствий (ФРБ), правительству Тимор-Лешти следует сформировать благоприятную среду для УД, добиваясь четкой координации политики и обеспечивая заинтересованность руководства. Эта работа должна начинаться с принятия национальной дорожной карты УД, которая позволит различным заинтересованным сторонам в Тимор-Лешти выработать общее видение практических подходов к УД. В рамках дорожной карты УД приоритетным шагом для заинтересованных сторон Тимор-Лешти должна стать интеграция УД в национальную политику управления рисками бедствий и в законодательный указ № 3/2016. Это будет критически важным шагом к созданию эффективного механизма финансирования УД, так как УГЗ и профильные

министерства будут уполномочены выделять соответствующие бюджетные средства в пределах своих чрезвычайных фондов. Помимо включения в политику УРБ, УД должны быть непосредственно интегрированы в стандартные операционные протоколы (СОП) реагирования на бедствия, благодаря чему УД будут полностью отражены в будущей стратегии УРБ, а также в национальные и муниципальные планы реагирования на чрезвычайные ситуации. Это необходимо также для четкого изложения функций, обязанностей и приоритетных шагов на разных уровнях. Министерство сельского хозяйства, животноводства, рыбного и лесного хозяйства (MALFF) уже располагает опытом разработки СОП для УД, которые могут послужить примером для других министерств и других категорий опасности.

Для доработки и приведения в действие национального механизма финансирования УД, как ожидается, потребуются дополнительные ресурсы от партнеров по программам развития, включая ЗКФ, а также непосредственно от правительства Тимор-Лешти. Во многих случаях и в ряде стран, входящих в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), национальные механизмы УД по-прежнему финансируются в рамках донорских инициатив. Пилотные проекты в области УД являются новшеством для Тимор-Лешти, и на уровне стран отсутствует опыт, доказывающий эффективность УД, который мог бы послужить стимулом к государственной поддержке УД. Прямая поддержка правительства Тимор-Лешти в виде финансирования с целью создания такого механизма экстренного реагирования, наряду с привлечением подтверждающей информации о преимуществах УД, позволит государству приобрести необходимые компетенции и взять под контроль обеспечение УД при возникновении опасных явлений, связанных с климатом.

Благодаря созданию экстренного фонда УГЗ для целей УД и быстрого реагирования в Тимор-Лешти мог бы сформироваться один из самых совершенных механизмов упреждающего действия на общегосударственном уровне.

Положительные результаты, полученные благодаря реализации пилотных проектов в области УД и инвестициям ЗКФ в развитие метеорологических компетенций Тимор-Лешти, могут быть дополнены созданием механизма финансирования УД на общегосударственном уровне. Это потребует поддержки со стороны партнеров по программам развития и доноров, которые могут привнести свой опыт и оказать прямую финансовую поддержку чрезвычайному фонду УГЗ (и, возможно, аналогичным фондам других ведомств, в том числе MALFF). Учитывая критически важный этап, на котором в настоящее время находится практическая работа Тимор-Лешти в области ФРБ в процессе развития национальной стратегии и политики ФРБ, именно сейчас такая поддержка представляется своевременной. На странице 3 мы излагаем конкретные рекомендации для различных заинтересованных сторон в целях содействия правительству Тимор-Лешти в решении этих перспективных задач:

Рекомендации правительству Тимор-Лешти

- Интегрировать финансирование УД в формирующуюся национальную концепцию и политику ФРБ, в том числе путем:
 - создания чрезвычайного фонда на уровне УГЗ для целей УД и быстрого реагирования (с потенциальной возможностью воспроизводства этого механизма в структуре MALFF и других министерств);
 - четкой регламентации протоколов доступа в отношении существующего чрезвычайного фонда МФ, при параллельном развитии компетенции в работе с ними.
- Утвердить национальную дорожную карту УД.
- Включить механизм УД в национальную политику УРБ и законодательный указ № 3/2016, а также в будущий национальный план УРБ.
- Интегрировать УД в СОП реагирования на бедствия, в частности, в Планы гражданской защиты в чрезвычайных ситуациях национального и муниципального уровней.
- Пересмотреть нормы, регулирующие закупочную деятельность, для обеспечения согласованности со сроками УД.
- Установить четкое институциональное распределение ролей в мероприятиях УД и быстрого реагирования на муниципальном уровне и на уровне деревень (*suso*) и устранить неопределенность в отношении функций, которые выполняют Комитеты борьбы со стихийными бедствиями, Муниципальные службы гражданской защиты и управления в условиях стихийных бедствий, а также руководители муниципальных подразделений УГЗ.

Рекомендации для организаций и доноров, предоставляющих финансирование на климатически значимую деятельность

- Оказать поддержку правительству Тимор-Лешти путем безвозмездного внесения средств в рекомендованный к созданию экстренный фонд УГЗ напрямую или через существующий банковский счет УГЗ для донорских взносов.
- Ускорить процесс аккредитации Тимор-Лешти в ЗКФ в качестве «организации с прямым доступом» путем предоставления целенаправленной поддержки и содействия в наращивании потенциала, что позволило бы профинансировать второй этап действующего проекта системы раннего оповещения ЗКФ и дало бы возможность УГЗ, MALFF и другим заинтересованным министерствам начать деятельность по защите уязвимых групп населения в связи с ожидаемыми стихийными бедствиями.
- Изучить возможность внедрения инновационных механизмов финансирования, таких как суверенное параметрическое страхование или облигации устойчивости (*resilience bonds*), для обеспечения надежных источников финансирования стратегии УД правительства Тимор-Лешти и поддержки усилий страны по интеграции УД в политику и практику ФРБ.

Рис. 2: Схема задействия фондов на различных этапах УРБ, предлагаемая к рассмотрению в рамках национальной системы и политики управления риском бедствий

Национальные механизмы финансирования этапов УРБ

Обеспечение готовности

Бюджет УГЗ

Обеспечение готовности покрывается из бюджета УГЗ путем выделения средств в обычном порядке на некоторые базовые мероприятия на национальном и муниципальном уровнях.

Бюджет УГЗ

Степень опасности бедствия: все уровни

Раннее оповещение

Чрезвычайный фонд УГЗ

Ориентировочно 50% предлагаемого чрезвычайного фонда УГЗ резервируется для упреждающих действий (и мер обеспечения готовности УД)

УГЗ Чрезвычайный

Степень опасности бедствия: все уровни

Быстрое реагирование после бедствия

Чрезвычайный фонд УГЗ

Предлагаемый Чрезвычайный фонд УГЗ может выполнять двоякую функцию, обеспечивая более оперативное реагирование в пострадавших районах. Предлагается выделять 50% средств на цели быстрого реагирования.

УГЗ Чрезвычайный фонд

Степень опасности бедствия: все уровни

Реагирование на бедствие

Бюджет УГЗ

При бедствиях меньшего масштаба, затрагивающих лишь один или несколько муниципалитетов, потребности реагирования часто могут быть покрыты за счет бюджета УГЗ.

Бюджет УГЗ

Степень опасности бедствия: Уровень предупреждения

Реагирование на бедствие

Чрезвычайный фонд УГЗ

Национальный чрезвычайный фонд – критически важный ресурс для реагирования на бедствия, но процесс запроса и выделения средств недостаточно оперативен для упреждающего действия или быстрого реагирования. Национальный чрезвычайный фонд находится под управлением Министерства финансов, и выделение средств из него утверждается на высоком политическом уровне.

Национальный чрезвычайный фонд

Степень опасности бедствия: уровень чрезвычайной ситуации/катастрофы

Восстановление после бедствия

Инфраструктурный фонд

Расходы на восстановление, в том числе сооружение убежищ, финансируются через Инфраструктурный фонд, которым распоряжается Министерство финансов. Средства распределяются на основании Оценки потребностей после бедствия.

Инфраструктурный фонд

Настоящее исследование выполнено по заказу Центра по изучению климата Красного Креста/Красного Полумесяца и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН в рамках проекта «Развитие систем раннего оповещения для повышения устойчивости к гидрометеорологическим опасностям в Тимор-Лешти». Проект, на который выделено финансирование в сумме 21,7 млн долларов США, реализуется при ведущей роли Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и финансируется Зеленым климатическим фондом (ЗКФ). В проекте поставлена задача сформировать комплексные климатологические информационные службы с охватом океанов и Систему раннего оповещения о многофакторных опасных явлениях (MHEWS) для отдельных секторов (включая здравоохранение, сельское хозяйство, снижение риска бедствий, управление водными ресурсами и охрану окружающей среды) и сообществ в Тимор-Лешти.



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста



GREEN
CLIMATE
FUND



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations