

Основни инструменти цивилне заштите Европске уније: тренутно стање и изазови

Александар Јазић





др Александар Јазић

**Основни инструменти цивилне
заштите Европске уније:
тренутно стање и изазови**

Београд, 2024.

Издавач:

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав Ђорђевић
директор

Рецензенти:

Далибор Кекић, редовни професор,
Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду
Драган Ђукановић, редовни професор,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду
Михајло Вучић, виши научни сарадник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд

Лектура:

Маја Јовановић

Компјутерска обрада:

Сања Баловић

Штампа:

Донат Граф д.о.о., Вучка Милићевића 29, Београд

Тираж: 100 примерака

ISBN 978-86-7067-334-2

Монографија је настала у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

Садржај

УВОД: КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	7
I САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОДГОВОРУ НА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	13
Ванредне ситуације и друштвене структуре	13
Локалне власти и управљање кризама	19
Последице ванредне ситуације и обнова	24
Активности Европске уније у ближем и ширем окружењу	30
Иницијатива за припремљеност и превенцију за Југоисточну Европу	36
II МЕХАНИЗАМ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ УНИЈЕ	41
Разлози формирања Механизма цивилне заштите Уније	41
Циљеви и најважније активности у оквиру Механизма цивилне заштите Уније	45
Функционисање Механизма цивилне заштите Уније	50
Координациони центар за одговор на ванредне ситуације	54
Србија и Механизам цивилне заштите Уније	57

Измене у функционисању Механизма цивилне заштите ЕУ	64
III ЕВРОПСКИ ФОНД ЗА ЦИВИЛНУ ЗАШТИТУ И РЕСК ЕУ	73
Формирање, развој и функционисање Европског фонда за цивилну заштиту	73
Разлози формирања, сврха и расположиви капацитети Реск ЕУ	79
Покретање капацитета: процедуре и предуслови	83
Промене у функционисању и утицај на систем цивилне заштите у ЕУ	87
Ширење капацитета и савремено ангажовање	92
IV БУДУЋЕ АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ЈАЧАЊУ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ	99
Климатске промене и најважнији изазови	99
Области у којима је неопходно унапредити деловање	107
Претходне и актуелне активности Европске уније у елиминацији опасности од поплава	116
Јачање отпорности	121
ЗАКЉУЧАК	127
Литература	133

УВОД: КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ И АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Актуелни проблеми са све чешћим настанком ванредних ситуација уско су везани са климатским променама. Од краја XX и почетка XXI века дошло је до погоршања у области климатских промена, односно, оне су постале убрзане и изазивају све снажније временске непогоде. Неки од узрочника су индустријализација и непоштовање еколошких стандарда у вези са смањењем штетних гасова. Последице катастрофа врше велики притисак на државе у економском и социјалном смислу. Све више људи бива угрожено катастрофама, а постепено се повећава и материјална штета која настаје као једна од њихових последица. Не треба заборавити ни угрожавање животне средине и културних добара које изазивају катастрофе. Поред директних штета које катастрофе изазивају, треба узети у обзир и њихов негативни ефекат и на здравље људи. То је веома изражено, рецимо, током топлотних таласа, а посебно у областима у којима нема довољних количина воде. У изазивању катастрофа присутан је и људски фактор. Поред непажње, постоји и деловање људи којима се нарушава животна средина, чиме се стварају предуслови за појаву катастрофе. То је случај са бацањем отпада у приобалним подручјима на местима која служе за смањивање водостаја током поплава, у случају да до њих дође. Као други случај може се навести уништавање шума и земљишта који су јако важни за задржавање воде током поплава.

Током времена постало је јасно да проблеми у вези са климатским променама узрокују појаве као што су поплаве, олује и топлотни таласи, које постају све чешће и интензивније. Средином 2022. године 64% европског континента било је угрожено могућношћу настанка потпуне суше. Подаци су показали да је ниво суше који је у том

периоду настао био највећи у претходних 500 година. Примећено је да је загревање европског континента брже у односу на друге делове планете. То има негативан ефекат на људе и њихова средства за живот, али и на екосистем. Просек загревања на глобалном нивоу износи 1,1°C годишње, док је у Европи тај пораст у 2019. години износио 2°C. Зато је неопходно хитно направити кораке у правцу смањења емисије штетних гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Предност треба да имају активности којима се подржава прилагођавање и јача отпорност како би се умањио негативан утицај на економију, животну средину и здравље људи. Још један проблем који се појављује због климатских промена је недостатак воде. Проблем са недостатком воде погађа око 20% територије Европе и око 30% њеног становништва. Тренутно се Кипар, Белгија, Грчка, Шпанија, Португал и Италија суочавају се са највећим проблемима у вези са недостатком воде, а претпоставља се да ће до 2030. године разлика у овим земљама између обновљивих извора воде и потреба износити 56% у корист потреба. Иначе, треба истаћи да у Европи трошкови које суше изазивају на годишњем нивоу износе између две и девет милијарди евра, чему додатно доприносе периоди током године без кише. Суше и топлотни таласи веома угрожавају пољопривредну производњу, а њихов негативан утицај увећао се три пута за претходних 50 година.

Због производње хране постоји снажна повезаност између воде и стабилног функционисања економског система. Вода је најважнији елемент у производњи хране, што подразумева да постоји потребан квалитет подземне и површинске воде. Поред тога, потребно је да су доступне довољне количине воде како би постојао одржив систем производње хране. Чиста вода која постоји у довољним количинама је најважнији чинилац у остваривању стабилног функционисања економије која доприноси целом становништву на територији ЕУ. Пољопривредна производња зависи од доступности воде, јер се тако омогућава наводњавање пољопривредног земљишта. Наводњавање је веома важно за пољопривреднике како би се умањиле последице климатских промена и одржали приноси. Ипак, у 2016. години само 6% од укупног пољопривредног земљишта у ЕУ је било наводњавано.

Проблеми са водом могу изазвати тешкоће и у риболову. Веома високе температуре и недостатак падавина утичу на повећање загађивача и хранљивих материја у води, изазивају развој алги и заразних микроорганизама. То директно изазива за последице да вода није за пиће и одумирање великог броја риба. Поред тога, високе температуре воде и смањен ниво кисеоника у њој има значајне негативне ефекте на рибе.

Што се тиче квалитета земљишта, на око 75% површине планете квалитет земљишта је нарушен, а до 2050. године та површина се може повећати на 90%. На територији Европске уније (ЕУ) 8% територије се постепено претвара у пустињско тло, а то је највише изражено јужним и централним деловима Европе. Треба изнети чињеницу да је 13 држава ЕУ објавило да је њихова територија погођена процесом дезертификације. Процент речних басена у Европи који се протежу у две или више држава је 60%, а пет држава користи речне путеве како би прибавила 75% неопходних ресурса. Због тога прекогранична сарадња добија посебну важност. У претходних 60 година обновљиви извори воде на територији ЕУ смањили су се за око 17%. Уз то, неколико држава ЕУ је морало да рационализује коришћење пијаће воде због суша које су их погодиле. Недостатак воде тренутно је присутан на 17% територије ЕУ, а најтежа је ситуација око Медитерана где је око половина становништва изложена притиску због недостатка воде током летњег периода. То је утицало и на економију, јер су због суше престале са радом многе мале фирме које су радиле у области туризма. Ниво водотокова у јужним и југоисточним деловима Европе опада, док се у северним и североисточним деловима повећава. То има негативан ефекат на енергетски сектор који се заснива на фосилним горивима, нуклеарној и хидроенергији, као и на расхладне системе. Зато су суше током 2023. године изазвале слабљење већ нестабилног енергетског тржишта у Европи. Проблеми са водом и речним токовима имају негативан утицај на речни саобраћај. Недостатак падавина и повлачење воде због наводњавања отежавају речни саобраћај, а посебно транспорт тешких материјала. То је нарочито

изражено у басену реке Рајне. Низак водостај има, поред наведеног, негативан утицај на пољопривреду, пијаћу воду, екосистеме и трговину.

Шумска подручја су нарочито изложена ефектима које изазивају климатске промене, што се види и по повећању броја шумских пожара. Суше и нарушавање шумских подручја, које се понављају дуги низ година, створили су предуслове за ширење шумских пожара. Иначе, шумски пожари постају све чешћа појава на тлу Европе.¹

У области цивилне заштите државе се све више суочавају са тешко решивим изазовима након настанка и у току ванредне ситуације. Све више се јављају ситуације у којима појединачни капацитети држава, односно њихових система цивилне заштите, нису довољни да би се ванредна ситуација успешно завршила. Отежавајућа околност је појава да катастрофе све чешће имају прекогранични ефекат, односно погађају истовремено више држава или се преносе са територије једне на територију друге државе. Тиме се ванредна ситуација додатно компликује, а могућности њеног успешног завршетка бивају теже. Упоредо с тим, катастрофе захтевају употребу све већих капацитета како би се државе избориле са њом, што представља додатни финансијски притисак на њих. Најслабије развијене државе су највише угрожене током ванредних ситуација, јер ниво њиховог привредног развитка не дозвољава већа улагања у систем цивилне заштите и обуку људи. Уколико ове државе не успеју да пруже адекватан одговор током ванредне ситуације, долази до повећања могућности да ванредна ситуација настане и у суседној држави.

У складу с претходно наведеним, Европска унија (ЕУ) предузела је кораке како би створила одржив систем који ће моћи да пружи адекватан одговор на постојеће ризике и катастрофе које из њих могу настати. Органи ЕУ спровели су активности којима су објединили

¹ Видети: “European Parliament resolution of 15 September 2022 on the consequences of drought, fire and other extreme weather phenomena: increasing the EU’s efforts to fight climate change (2022/2829(RSP))”, *Official Journal of the European Union*, 2023/C 125/12, 5.4.2023, стр. 137–139.

капацитете цивилне заштите држава чланица. Циљ је био формирање стабилног система у оквиру кога ће државе чланице моћи једна другој да пруже подршку у случају да нека од њих буде угрожена катастрофом. Такође, у овај систем требало је укључити и органе ЕУ како би се на нивоу ЕУ пружила подршка угроженој држави чланици. Приликом формирања оваквог система било је предвиђено да се уведу правила у вези са деловањем, опремом и обуком како би се осигурало координисано деловање у случају настанка ванредне ситуације. Будући да катастрофе често имају прекогранични карактер, ЕУ је предвидела учешће и држава које нису њене чланице, али се налазе у њеном блиском окружењу. Катастрофе могу изазвати последице на глобалном нивоу, па је ЕУ предвидела могућност ангажовања њених тимова и слање неопходних средстава и ван европског континента. Тиме се ЕУ наметнула као важан глобални актер који делује у области управљања ризицима. ЕУ се није само бавила пружањем одговора на катастрофе, већ је пажња поклоњена и превентивном деловању, одржавањем припремљености и јачањем отпорности. Током времена ЕУ је проширила деловање и укључила се у пружање хуманитарне помоћи у ситуацијама које нису резултат катастрофе, али се због својих негативних ефеката могу претворити у ванредну ситуацију. Зато је ЕУ покренула сарадњу са релевантним друштвеним субјектима који нису део система држава чланица, али могу пружити подршку овим системима пре, током и након ванредне ситуације. ЕУ се кроз систем који је креирала у области ванредних ситуација повезала и са релеватним међународним организацијама. То је било важно због координисаног деловања у случају катастрофа које настају ван европског континента, али и због размене информација и искустава.

Овај систем ЕУ је формирала 2001. године под називом Механизам цивилне заштите Уније (*European Union Civil Protection Mechanism – EUCPM*).² Од свог оснивања Механизам Уније је неколико пута преобликован, чиме је унапређено његово функционисање у складу с

² У даљем тексту: Механизам Уније.

променама у области ванредних ситуација. Његовим формирањем омогућено је координисано деловање у случају катастрофа. Неки од његових општих циљева су развој сарадње између органа цивилне заштите држава чланица, јачање свести грађана и припремљености у случају катастрофе. Механизам Уније чине средства које су му државе чланице доделиле на добровољној бази како би се омогућило брзо, ефикасно и координисано пружање помоћи угроженом становништву. Предвиђено је да се ова помоћ може послати и распоредити унутар и ван ЕУ.³ У Механизму Уније тренутно поред држава чланица ЕУ учествује и шест држава из њеног ближег окружења, и у оквиру њега заједнички раде на јачању превентивног деловања, приправности и одговора на катастрофе. Свака држава која је погођена катастрофом и не може сама да се избори са њом може тражити помоћ ЕУ преко Механизма Уније. Кључни орган ЕУ у функционисању Механизма Уније и координацији одговора на катастрофе је Европска комисија (ЕК). Приликом оснивања Механизма Уније дефинисани су циљеви и приоритети његовог функционисања, а односе се на постизање високог нивоа заштите, јачање спремности, подизање јавне свести, јачање отпорности и омогућавање брзог и ефикасног одговора на катастрофу.⁴

³ Видети: “EU Civil Protection Mechanism”, Civil Protection Department, Italian Government. Интернет: <https://relazioni-internazionali.protezionecivile.gov.it/en/eu-civil-protection-mechanism/>, 27/03/2024.

⁴ Видети: “Union Civil Protection Mechanism”, Interreg Lietuva-Polska. Интернет: <https://cemn.eu/en/union-civil-protection-mechanism/>, 27/03/2024.

I

САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОДГОВОРУ НА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Ванредне ситуације и друштвене структуре

У сваком друштву постоје одређени ризици и ниједно друштво није имуно на њих. То се односи и на државе које се налазе на високом нивоу развоја. Присуство таквих ризика отежава развој друштва, посебно ако се жели стабилан и континуиран развој. У савременим околностима све бржи технолошки развој и покушај да се употреба технолошких средстава што више прошири додатно утичу на појаву ризика. То утиче и на промену природе ризика, па је једна од негативних нуспојава да се ванредна ситуација лако може пренети са територије једне државе на територију друге. Развој технологије може резултирати негативним утицајем друштва на животну средину чиме се она мења, а ризици се повећавају. Тиме се друштво позиционира на супротном полу у односу на природу, па је појава ванредних ситуација извеснија.⁵

Дуго времена људи се бави начинима заштите својих живота, безбедности и имовине, што укључује и креирање околности у којима ће осигурати свој опстанак и функционисање друштва. Зато се људи константно баве ризицима и опасностима које их окружују, а промене које се спроводе узроковане су променама актуелних ризика и опасности. Различите су опасности које доводе у питање опстанак друштва и његово нормално функционисање. Временом је утврђено

⁵ Видети: Немања Бојичић, „Финансирање система заштите и спасавања у Републици Србији“, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, год. 18, бр. 1, 2013, стр. 129–130.

да постоје две врсте ризика који могу изазвати одређене опасности. Прва врста ризика угрожава појединца и његову најближу средину, док друга врста ризика доводи у опасност веће или мање групе људи. Зато су друштва уложила велики труд и средства да изграде институције и организују капацитете како би била у могућности да се изборе са свим врстама ванредних ситуација.⁶

Климатске промене постале су данас веома актуелна тема којом се бави многи истраживачи, јер се ради о појавама које директно утичу на наше животе. Људи кроз своје активности директно учествују у изазивању климатских промена. Веома често се ради о покушајима човека да овлада разним технологијама, чије коришћење најчешће утиче на убрзавање климатских промена. Коришћењем технологија човек настоји да учини свој живот комотнијим кроз развој привредних активности које му доносе већу зараду. То је један од битних аспеката савременог економског развоја. Таквим утицајем на природу човек је један од битних фактора који узрокује настанак ванредних ситуација. Када настане ванредна ситуација најважнији задатак је заштита људских живота, а затим животиња, животне средине и материјалних добара. Економски капацитети који постоје морају се што више заштитити како би се лакше елиминисале последице и живот вратио у нормалне оквире након престанка ванредне ситуације. Задатак државних институција, што укључује институције централних и локалних власти, јесте брига о квалитетном животу људи. У ванредној ситуацији приоритети и функционисање институција се мења, јер су у том тренутку приоритети заштита живота, збрињавање угрожених лица и брига о заштити јавног здравља. Ниво трансформације функционисања институција зависи од обима и снаге ванредне ситуације. Ванредне ситуације могу имати различите узроке, као што су пожари, поплаве, земљотреси, хемијски акциденти, епидемије и слично. Од узрока ванредне ситуације често може зависити њен обим и трајање.

⁶ Видети: Јасмина Гачић, *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 7–8.

Функционисање друштва се у околностима ванредне ситуације мења, па се приоритет даје другим стварима у односу на периоде нормалног функционисања. Надлежне службе постају фокусиране на активности којима се пружа одговор на ванредне ситуације и умањују њене последице. С обзиром на то да је живот појединца угрожен присуством ванредне ситуације, неминовно се јављају социјални проблеми. Ретко се дешава да се држава може сама изборити са свим социјалним проблемима које изазива ванредна ситуација. Зато се доста проблема решава од случаја до случаја. То значи да није угрожен само живот грађана, већ и њихов начин живота. У складу с тим, државе велику пажњу посвећују превентивном деловању чиме би се умањиле потенцијалне последице од настанка ванредне ситуације. Најважнији фактор у ванредним ситуацијама је човек, али он у таквим случајевима не врши своје активности самостално, већ представља део одређених друштвених структура. У ванредним ситуацијама долази до поремећаја у функционисању и нарушавања структура које постоје у редовним околностима. Ванредне ситуације неминовно доводе до формирања структура које функционишу с циљем пружања одговора и отклањања последица. Разлог за то је чињеница да се појединци другачије понашају када дође до ситуација које се драстично разликују од редовних околности. Нове структуре производе нова правила и норме на основу којих треба да се функционише у ванредним ситуацијама, што директно узрокује и формирање нових друштвених улога. Циљ нових правила и улога је ефикасна реализација нових активности, односно заштита људских живота, брига о угроженим лицима и слично. Људи константно настоје да унапреде институције и њихово функционисање како би их прилагодили својим потребама и лакше решили проблеме са којима се суочавају. У ванредним ситуацијама започиње процес измене неких друштвених структура у складу с новонасталим променама и потребама. Тиме ванредна ситуација неминовно убрзава делимичну или потпуну трансформацију друштвених структура. Готово

аутоматска трансформација ових структура јасно указује да друштво као целина настоји да пружи одговор на ванредну ситуацију.⁷

Успех у спровођењу планова цивилне заштите може се видети на техничком и политичком нивоу. На техничком нивоу, успех представља ефикасно спровођење адекватних мера у пракси како би систем цивилне заштите несметано функционисао и како би се умањиле последице катастрофе. Технички успех није лако измерити, јер је потребно доста података да би се створила комплетна слика. Политички успех односи се на способност планирања цивилне заштите, односно да се овај систем финасира, пружи подршка његовом функционисању и спроведу усвојени планови. Постоји неколико фактора који јачају ефикасност цивилне заштите. У складу с темом овог рада истаћи ћемо два најважнија. Први фактор су финансијски извори. Немају све државе такве финансијске могућности да финансирају све аспекте цивилне заштите, а да то не утиче на утврђене приоритете њиховог развоја. Велики трошкови које захтева стабилно функционисање система цивилне заштите често спречавају владе држава да у потпуности спроведу усвојене стратегије које се односе на цивилну заштиту. Други фактор су искуства стечена у претходним ванредним ситуацијама. Већи део планова за реаговање тичу се заштите од последица природних катастрофа. Државе које су током времена биле више пута погођене катастрофама биће способније да увиде значај добро организованог система цивилне заштите у реаговању на њихову појаву.⁸

У савременим друштвима политика игра значајну улогу. Дешава се да одређени политички разлози буду присутни и у области управљања кризама. За проглашење ванредне ситуације нису неопходне опасности које су објективно присутне. Надлежни субјекти у том

⁷ Видети: Henry W. Fischer, "The Sociology of Disaster: Definitions, Research Questions, & Measurements Continuation of the Discussion in a Post-September 11 Environment", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 21, Issue 1, стр. 92–94.

⁸ Лоренс Ц. Вејл, *Цивилна одбрана*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991, стр. 52–53.

случају процењују ванредну ситуацију на основу одређених друштвених фактора. У тим случајевима сам чин проглашења ванредне ситуације има у себи политичке аспекте. Други случај је проглашење ванредне ситуације на основу реалних опасности које на терену постоје. Политички аспект може постојати и у случајевима где су реалне опасности присутне, али надлежни органи не прогласе ванредну ситуацију.⁹ У савременим друштвима заштита животне средине постала је веома важно политичко питање. Ово питање налази се у многим агендама институција, организација, невладиних организација и политичких странака. Појава или не решавање проблема у области екологије изазивају промене у домену политике. Повезаност политике и наведеног питања утицало је на то да се питање заштите животне средине пребаци у област безбедности. Томе је додатно допринело инсистирање у већини друштава на што бржем технолошком развоју.¹⁰

Када настане ванредна ситуација живот људи се мења из корена, јер престаје нормално функционисање институција, установа, предузећа и слично, а људи прелазе на сигурно место, што је најчешће изван њиховог матичног подручја. На угрожено подручје долазе надлежне службе, што додатно мења начин живота у том подручју. Људи се тако излажу великом стресу и притиску, јер се смештају у подручје у којем иначе не живе и не обављају редовне животне активности. Тиме се друштво у целини излаже притиску који утиче на његово нормално функционисање. Додатна негативна околност за ефикасно реаговање друштва у ванредним ситуацијама је чињеница да се измештањем појединца из његове матичне средине нарушава кохезивност друштва. Додатна отежавајућа околност за функционисање друштва у ванредној ситуацији је недостатак

⁹ Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 20–21.

¹⁰ Видети: Зоран Тодоровић, „Еколошка безбедност као подсистем националне безбедности“, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, год. 15, бр. 1, 2010, стр. 143–144.

довољних и поузданих информација, што је посебно изражено на почетку такве ситуације. То негативно утиче на доношење адекватних одлука, што у значајној мери спречава функционисање друштва у правцу пружања ефикасног одговора на ванредну ситуацију.¹¹

Циљ друштва у тренутку када настане ванредна ситуација јесте да се заштити. Добро превентивно деловање пре ванредне ситуације је услов да друштво пружи што бољи одговор. Други важни кораци у припреми друштва на ванредну ситуацију су јачање друштвене кохезије и изградња капацитета који ће бити неопходни у потребном тренутку. Ти капацитети треба да садрже како средства која ће послужити за ефикасан одговор тако и средства која ће се користити за спасавање и збрињавање људи. За такво деловање потребно је да постоје унапред припремљени планови. Поред наведеног, ови планови треба да укључе и активности којима се умањују последице ванредне ситуације и штити животна средина. Сходно природи ризика који постоје у савременим друштвима, едукација грађана је важан аспект превентивног деловања, као и активности које су део одговора на ванредну ситуацију. Тиме се јача кохезивност друштва која је битна за његово функционисање у измењеним околностима. Информације су важан фактор који утиче на ефикасно функционисање друштва у ванредној ситуацији. Зато је важно да друштво има формиран информативни систем који је отворен за грађане и способан је да им константно пружа потребне информације. У ванредној ситуацији треба укључити у активности и друге субјекте који постоје и функционишу у једном друштву. То су невладине и хуманитарне организације које могу дати свој допринос. Образовни систем може имати значајну улогу у превентивном деловању кроз упознавање ђака и студената са основним карактеристима ванредних ситуација и облицима адекватног понашања у њима. Окосница сваког друштва у одговору на ванредне

¹¹ Видети: Снежана Живковић, Миланко Чабаркапа и Драган Млађан, „Специфичности панике у ванредним ситуацијама“, *Безбедност*, год. LIII, бр. 3, 2011, стр. 113–115.

ситуације су ватрогасно-спасилачке јединице, па је потребно да поседују савремену опрему, али и да се њиховим припадницима омогући добра обука и континуиран стручни развој.¹²

Локалне власти и управљање кризама

Промене које су настале у функционисању државе након завршетка Хладног рата, посебно у области политике и економије, показале су да централне власти немају довољно капацитета да реше све бројније проблеме. Један начин за решење тог проблема био је спровођење децентрализације, а други преношење одређених надлежности на наднационалне ентитете. Савремени економски процеси ставили су у први план градове као центре где се одвијају главни економски и политички процеси. Градови привлаче највећи део инвестиција и капитала, што их чини мотором економског развоја сваке државе.¹³ Децентрализацијом се мења начин функционисања државе, а посебно органа централне власти, јер одређене надлежности делегирају нижим нивоима власти. Тиме држава никако не губи на својој снази, а централне власти и даље представљају највећи ауторитет у држави. Централне власти се процесом децентрализације одричу овлашћења којима утичу на политику нижих нивоа власти и више се не мешају у послове јединица локалне самоуправе. Тиме се на локалне власти преносе овлашћења да самостално одлучују о сарадњи са различитим субјектима из јавног и приватног сектора. Организација локалних власти заснива се на истим начелима као када се ради о осталим нивоима власти. Конкретније, локални органи власти укључују представничке, извршне и судске органе.

¹² Видети: Катарина Штрбац, *Ванредне ситуације: како управљати*, Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2009, стр. 12–13.

¹³ Видети: Aleksandar Jazić, "International Activities of Cities: Constraints and Opportunities for Development of their Public Diplomacy", *Review of International Affairs*, Vol. LXIV, No. 1149, January 2013, стр. 36–37.

Функционисањем ових органа јединице локалне самоуправе реализују надлежности које произилазе из њихових овлашћења.¹⁴

Организација цивилне заштите разликује се од државе до државе. У неким државама систем цивилне заштите највише се ослања на појединца, док се у другим државама највише ангажује влада као најзначајнији централни орган кроз законодавство и креирање политика у области цивилне заштите. Такође, у неким државама цивилна заштита спада под надлежност локалних власти, уз учешће владе. Ипак, најчешће је случај да системом цивилне заштите руководе заједно локални и централни органи власти, а у сарадњу са њима укључују се заинтересовани субјекти.¹⁵

Локалне власти имају право да у складу са законом управљају јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности и у интересу локалног становништва. Право јединица локалне самоуправе да врше своје надлежности остварују локалне скупштине. Оне су представнички органи који су састављене од појединаца изабраних на слободним изборима путем једнаког, непосредног и општег права глас. Јединице локалне самоуправе имају и извршне органе. Грађани могу своје право одлучивања остваривати и директним изјашњавањем на референдуму. Најважнија овлашћења јединица локалне самоуправе дефинисана су у уставу или статуту, али им се могу доделити и додатни послови уколико то није противно закону. Такође, локалне власти се могу бавити било којим питањем које није јасно искључено из њихове надлежности или додељено другим органима. Надлежност за послове који су значајни за становништво обично имају органи власти који су најближи грађанима. Овлашћења локалних органа власти су јасно дефинисана и не могу их ограничити органи других нивоа власти, изузев у случајевима који су предвиђени законом. Када се локалним органима власти делегира нека надлежност они имају право да њихово

¹⁴ Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 66–73.

¹⁵ Видети: Лоренс Џ. Вејл, *Цивилна одбрана, op. cit.*, стр. 29.

вршење прилагоде условима који постоје на њиховој територији. Виши нивои власти имају обавезу да се, колико је то могуће, консултују са локалним властима у вези свих питања која их се тичу.¹⁶

Самостално организовање јединица локалне самоуправе пре и у тренутку настанка ванредне ситуације могуће је због гарантовања поштовања њихових надлежности. Локални органи власти самостално процењују постојање ризика на њиховој територији и, у складу с тим, праве планове за самостално организовање за случај настанка ванредне ситуације. У оквиру ових органа, јединица локалне самоуправе доноси одлуке у вези са организовањем активности у вези са превенцијом и реговањем на ванредну ситуацију. То може укључити и формирање локалних јединица цивилне заштите ако надлежности локалних власти предвиђају ту могућност. Треба истаћи да се у тренутку настанка ванредне ситуације однос између централних органа и јединица локалне самоуправе мења. То захтева ванредна ситуација, односно неопходност да се реагује што брже и пружи ефикасан одговор на њу. Често се дешава да јединица локалне самоуправе у ванредним ситуацијама губи део својих надлежности који се преносе на надлежне органе централне власти. Примарно место добијају овлашћења и начин функционисања који омогућавају спасавање живота и имовине, а нека од до тада важећих правила која су била доминантна у редовним околностима добијају секундарни карактер. Централне власти шаљу у угрожена подручја своје тимове и појединце који имају одређена овлашћења. Њихов задатак је координација активности у спасавању, гашењу пожара и сличним активностима. Тада се функционисање јединица локалне самоуправе прилагођава околностима које производи ванредна ситуација, чиме се мења начин спровођења њихових надлежности. То се одражава и на уобичајен начин живота њихових грађана, јер се начин рада локалних органа, установа и служби мења. Долази и до промене успостављених односа на територији јединице локалне самоуправе, па

¹⁶ Видети: "European Charter of Local Self-Government", *Council of Europe*, European Treaty Series – No. 122, 15.10.1985, Strasbourg, Art. 3. and 4.

се приоритет даје односима који омогућавају решавање проблема које изазива ванредна ситуација. Рецимо, овлашћени органи и појединци узимају на привремено коришћење објекте и средства која иначе припадају правним лицима из правног сектора. Појединци и приватна правна лица могу на добровољној бази пружити помоћ надлежним органима и службама. Ова овлашћења надлежних органа утврђена су законом и произилазе из неопходности заштите од опасности које угрожавају људске животе и одражавају се негативно на друштво као целину, а могу га у крајњем случају и угрозити. Спровођење ових овлашћења у тренутку проглашења ванредне ситуације одвијају се брзо и без детљаних процедура које можда постоје у редовним околностима.¹⁷ Ванредна ситуација доводи у питање функционисање и опстанак локалне заједнице на чијој територији се појавила. Поред тога, долази до значајне промене у односима који су до тада постојали у јединици локалне самоуправе. То је нужна последица потребе да се омогући опстанак локалне заједнице, али и да се заштите људски животи и вредности које су важне за друштво као целину. Активности које се спроводе треба да елиминишу постојеће опасности и последице које настају током ванредне ситуације. Тиме се функционисање јединице локалне самоуправе и живот њених грађана враћа у редовно стање.

Треба нагласити да државе морају да обрате пажњу на квалитет живота и задовољство својих грађана. Тиме се јача друштвена кохезија и интеграција грађана у друштво. За стабилност функционисања државе може бити опасно уколико у неким њеним деловима или регионима постоји значајан број људи који су незадовољни. Разлози за незадовољство грађана могу бити различити, али се временом показало да највише незадовољства произилази из неједнаке расподеле јавних финансија. Таквом

¹⁷ Видети: Enrico Louis Quarantelli, "Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena", Preliminary Paper 304, University of Delaware, Disaster Research Center, стр. 1–2. Интернет: <https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/7f8df691-a569-4374-bf43-a0c6b36c392c/content>, 29/02/2024.

расподелом настају и развијају се неједнакости у квалитету живота грађана, па се појављују тензије између централних и локалних органа власти. Ове тензије могу представљати претњу за стабилно функционисање институција унутар једне државе. Неједнакости између региона постоје у свим државама, али је питање колике су разлике међу њима и да ли државе настоје да својим политикама смање ове разлике. Уколико у једној држави постоје значајне неједнакости између региона, не може се очекивати да ће се сви грађани са истом вољом укључити у одговор на ванредну ситуацију. То свакако може бити ограничавајућа околност током борбе са ванредном ситуацијом. Зато је важно да надлежни органи, а посебно централне власти, креирају политике које воде смањивању разлика у квалитету живота грађана у различитим регионима. Може се рећи да се смањивањем разлика међу регионима значајно доприноси пружању ефикасног одговора на ванредну ситуацију и стабилном функционисању система цивилне заштите током њеног трајања.¹⁸

У области ванредних ситуација овлашћења јединице локалне самоуправе су важне, јер постоји могућност самосталног организовања, чиме се растеређују централне власти. Приликом настанка катастрофе први одговор пружају надлежни органи јединице локалне самоуправе чији су територија и становништво погођени. Зато је потребно да локалне власти имају овлашћења да самостално делују, али и да имају средства која им омогућавају ефикасно реаговање. На основу овлашћења, јединице локалне самоуправе имају могућност да самостално спроводе одређене активности у вези са припремом за катастрофе, а које су значајне за њихову територију и грађане. Наравно, ове активности локалне власти не могу се спроводити ван утврђених планова и без координације са централним органима власти. За систем цивилне заштите висок ниво припремљености јединица локалне самоуправе веома доприноси

¹⁸ Видети: Veran Stančetić, "Regional Disparities as a Security Matter", in: *Bezpečnostné fórum 2016*, Volume of Scientific Papers, II Volume, Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Banská Bystrica, 2016, pp. 717–718.

општој припремљености друштва на могућност настанка ванредне ситуације. Локалне власти на основу својих овлашћења могу спроводити припреме за ванредне ситуације у складу са ризицима који постоје на њиховој територији. Такође, ову припрему локалне власти реализују сходно условима који доминирају на њиховој територији и капацитетима којима располажу. Усклађивањем активности припреме са свим постојећим околностима, јединица локалне самоуправе може успоставити стабилну и ефикасну цивилну заштиту којом руководе надлежни локални органи. Зато су овлашћења локалних власти важна, јер им омогућавају да се организују без спољашњих утицаја и у складу са локалним потребама. То је посебно изражено у јединицима локалне самоуправе на чијој територији постоје велики индустријски комплекси, електропривредна постројења, реке и слично. Слична је ситуација и када се говори о овлашћењима које централне власти делегирају локалним властима. У овом случају, локалне власти имају слободу да та овлашћења спроводе у складу са локалним условима. То значи, ако се говори о ванредним ситуацијама, да надлежни локални органи могу прилагодити спровођење делегираних овлашћења ризицима и условима који постоје на њиховој територији. Ако би се делегирана овлашћења у области цивилне заштите спроводила у свакој јединици локалне самоуправе, на исти начин могло би да дође до појаве празнина у систему. У том случају, главни разлог била би специфичност сваке јединице локалне самоуправе на основу разлика у постојећим ризицима, условима и капацитетима. Зато се јединицама локалне самоуправе у спровођењу делегираних овлашћења омогућава потребан ниво слободе, али у координацији са надлежним централним органима.

Последице ванредне ситуације и обнова

Ванредне ситуације и последице које производе имају негативан утицај на друштвени и економски развој. Развој државе и друштва се зауставља, а појављују се и материјалне штете. Средства које држава иначе улаже у развој сада се усмеравају у елиминацију ванредне

ситуације и уклањање њених последица. Планови развоја у једној држави могу, ако се спроводе неправилно, да креирају ризике за настанак ванредне ситуације. То је случај, рецимо, са неправилним односом према плодном земљишту које се користи за производњу прехранбених сировина. Држава може умањити потенцијалне ризике који воде настанку ванредне ситуације ако се развој државе темељи на плановима иза којих стоји рад стручњака и ако се спроводи у складу са утврђеним процедурама. Тиме држава уједно јача своје капацитете отпорности у случају ванредне ситуације. Добро изграђени најважнији инфраструктурни објекти, који су увек део програма развоја сваке државе, могу одолети негативним утицајима ванредне ситуације. Може се очекивати да би у том случају материјална штета на њима била мања, па би њихова поправка била бржа и јефтинија. Важно је обратити пажњу на слабости друштвене структуре, чиме се повећавају шансе за настанак ванредне ситуације. Те слабости су последица постојања фактора и процеса који утичу на повећање повредивости појединца, заједнице, имовине и система заштите од ванредних ситуација. Поменути фактори и процеси могу имати физички, социјални, економски и еколошки карактер. Да би издржало опасности које носи са собом ванредна ситуација, друштво мора константно да ради на смањивању слабости својих структура.¹⁹ Државне институције морају поседовати снагу како би се одржало њихово нормално функционисање, односно очувала држава као заједница. Ако институције немају потребну снагу доводи се у питање одржање правног поретка који гарантује функционисање друштва. Прва последица слабости државних институција може бити појава група које преузимају контролу у одређеним деловима државе, а може се догодити да ове групе започну акције које имају за циљ насилну смену власти. Државне институције могу у том случају реаговати у складу са законом. Ипак, питање је колико ће те законске мере због

¹⁹ Видети: "Vulnerability: What makes people vulnerable?", *Prevention Web*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Интернет: <https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/component-risk/vulnerability>, 29/02/2024.

слабости институција имати ефекта. Слабост друштвених и политичких структура онемогућавају супротстављање ризицима који постоје. То може довести до хуманитарних криза и сличних ситуација које погађају читаво друштво у више области. Најчешће за овакве кризе које погађају друштво на више места одговорност пада на државне институције које нису имале капацитета да се изборе са постојећим опасностима. Хуманитарне кризе и катастрофе имају веома често сличне последице. У обе ситуације долази до губитка људских живота, настају миграције становништва, појављују се разне болести, присутан је недостатак довољне количине хране и воде, а друштво пада у политичку и економску кризу. Често угрожено становништво из једног подручја прелази у друго подручје ради осигурања личне сигурности. Ако је дошло до појаве великих миграција становништво веома често тражи уточиште у суседним државама, па се тако хуманитарна криза или ванредна ситуација шири на још једну државу и регион. Ванредна ситуација и хуманитарна криза могу се одвијати паралелно, јер се дешава да последице ванредне ситуације изазову хуманитарну кризу.²⁰

Транформација основних карактеристика ванредних ситуација одвија се заједно са трансформацијом других проблема са којима се суочавају надлежне институције. Сама организација и функционисање друштвених институција одвија се паралелно са поменутих трансформацијама главних проблема са којима се суочава друштво. Често надлежне институције праве значајну грешку када се баве проблемом ванредних ситуација и креирају планове за реговање у њима. Та грешка подразумева да се институције баве ванредном ситуацијом са претпоставком да је мала шанса за њен настанак. Тиме се стварају предуслови да се ванредна ситуацију отргне контроли и добије шире размере него што би требало. Зато политичке структуре често мало пажње посвећују превенцији и плановима за умањивање последица у случају ванредне ситуације. То се директно одражава на

²⁰ Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, *op. cit.*, стр. 155–156.

становништо, јер онда и грађани мало пажње посвећују потенцијалним ризицима који могу водити настанку ванредне ситуације. Поред тога, када дође до ванредне ситуације грађани неће имати јасне директиве које активности треба да спроводе, па ће њихово понашање бити неартикулисано. Тиме се ограничава формирање система заштите од ванредних ситуација који треба да укључи читаво друштво. Да би се предупредило такво функционисање, које нема јасан план и правце активности, неопходно је формирање утемељене организације која се заснива на општој сагласности свих грађана. Битан услов је да надлежни органи не креирају планове и процедуре доношења одлука који нису у складу с постојећим околностима. Таква појава може се елиминисати прикупљањем искустава и њиховим повезивањем у јасну слику о актуелним карактеристикама ванредних ситуација. Када настане ванредна ситуација, као и током њеног трајања, друштво као целина пружа одговор. Све активности у пружању ефикасног одговора добијају колективни карактер, јер се чланови друштва слажу да постоје одређени задаци који се морају одмах испунити. Покретање друштва као целине у спровођењу колективних активности изазива значајне трансформације унутар тог друштва. Ванредна ситуација добија карактер проблема који погађа све грађане, али се њена анализа обавља са становишта уобичајених проблема са којима се друштво суочава. Један од разлога за то произилази из потреба да се она реши и открију њени узроци. Зато се ванредна ситуација мора повезати са карактеристикама друштва, временом и местом настанка. Досадашњи закључци говоре да ванредна ситуација настаје изненада и динамика њеног развоја не може се предвидети.²¹

Уклањање последица ванредне ситуације може довести до неких позитивних помака у развоју друштва. Друштво уводи планове развоја који су утемељени на новим искуствима, па су засновани на

²¹ Видети: Gary A. Kreps and Thomas E. Drabek, "Disasters Are Nonroutine Social Problems", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 14, No. 2, August 1996, стр. 141–142.

савременим стандардима. Током обнове средства се усмеравају не само ка санирању штета, на пример на инфраструктури, већ и ка осавремењавању које одговара актуелним потребама становништва. Појава ванредне ситуације ствара лошу слику о стабилности државних институција и друштвених структура. То утиче на одлуку привредних субјеката да улажу средства у неким државама или у њеним појединим деловима. Док се оваква слика о некој држави не промени може се догодити период у коме нема приметног развоја. Када држава настоји да што пре стабилизује свој развој могу се догодити пропусти који појачавају ризике од настанка ванредне ситуације. На пример, у процесу индустријализације честа је појава да се поклања мала пажња заштити животне средине и њеној обнови. Интересантно је да се тиме држава доводи у озбиљан раскорак. Планови економског развоја не могу донети жељене и стабилне резултате ако се не препознају и елиминишу потенцијални ризици. На другој страни, стабилан економски развој је важан предуслов непостајања значајних ризика и способности друштва да ће се ефикасно изборити са ванредном ситуацијом уколико дође до њеног настанка. Снажан економски систем способан је да током реализације програма развоја издвоји довољно новчаних средстава за елиминацију ризика који се током тог развоја јављају. Тако се на бази економске стабилности значајно смањују могућност настанка ванредне ситуације.²² Одмах након проглашења ванредне ситуације започињу акције потраге и спасавања. Веома је важно да се крене што пре са овим акцијама како би се спасило што више живота. Ове активности могу трајати од неколико сати до неколико дана. Након тога, започиње се са обезбеђивањем склоништа, као и доставом хране, воде и лекова. Циљ је да се угроженом становништву пружи основни услови за живот. То подразумева и пружање хитне медицинске помоћи повређенима. Колико ће пружање наведених облика помоћи трајати зависи од јачине катастрофе, рањивости погођене државе, приступачности погођене области и доступности неопходних ресурса. Завршетком фазе

²² Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, *op. cit.*, стр. 48–50.

пружања помоћи почињу фазе опоравка, јер грађани нису више животну угрожени и може се почети са обновом свакодневних активности на угроженом подручју. У фази раног опоравка становништво се налази у релативно стабилној ситуацији. Угроженим грађанима је доступна храна и вода, као и привремени смештај који може да поднесе кишу и ветрове. То не значи да су се они потпуно опоравили од последица катастрофе, али могу почети постепено да се враћају својим свакодневним активностима. Ова фаза опоравка може трајати од неколико недеља до неколико година. Колико ће трајати период од пружања помоћи до потпуног опоравка зависи од неколико фактора, а најважнији су ниво рањивости заједнице која је постојала пре катастрофе, прилагодљивост и приступ ресурсима. Након прве фазе опоравка следи фаза опоравка која се дефинише као средњорочна или дугорочна. У овој фази почиње изградња смештаја од чврстог материјала којима се замењују шатори, привремена склоништа и сличне врсте привременог смештаја. Такође, почиње обнављање друштвене инфраструктуре. Са обновом стамбене инфраструктуре јача и друштвена повезаност међу грађанима. У овој фази школе поново почињу са нормалним функционисањем, средства за живот су поново доступна и породице поново стичу изворе прихода. Редовне активности и функционисање становништва у овој фази постаје стабилно.²³

У оквиру савремених промена у области смањења ризика од катастрофа је усвајање приступа под називом „Поново изградити боље“, а који се примењује током фазе опоравка од катастрофе. УН дефинишу овај приступ као: „Употребу фазе опоравка, рехабилитације и реконструкције након катастрофе за повећање отпорности нација и заједница кроз интегрисање мера за смањење ризика од катастрофа у обнову физичке инфраструктуре и друштвених система, и у

²³ Видети: Melissa Crutchfield, “Phases of Disaster Recovery: Emergency Response for the Long Term”, *ReliefWeb*, 30 April 2013. Интернет: <https://reliefweb.int/report/world/phases-disaster-recovery-emergency-response-long-term>, 08/04/2024.

ревитализацију средстава за живот, привреде и животне средине“.²⁴ То подразумева обнову током које се смањује рањивост локалних заједница и друштва у случају будућих катастрофа. Током фазе обнове смањује се физичка, друштвена и економска рањивост, али и рањивост животне средине. Тиме се смањују не само постојеће опасност у неком подручју, него и ризици за које се претпоставља да могу прерасти у конкретну опасност. Овај приступ подразумева да се током фазе обнове изграђује одржива безбедност локалних заједница, чиме оне постају отпорније. „Поново изградити боље“ примењује се на све аспекте и секторе током фазе обнове. У обнови и реконструкцији инфраструктуре области у којима се примењује овај приступ су: комуникације, образовање, енергетика, здравство, становање, транспорт, водовод и канализација. Током обнове средстава за живот сектори у којима се приступ „Поново изградити боље“ примењује су: пољопривреда, трговина, запошљавање, индустрија, јавне услуге.²⁵ Ради се о прилагођавању инфраструктуре, економског система и животне средине потенцијалним ризицима који могу довести до катастрофе. Промене које наведени приступ уводи треба да што више смање могуће последице ако се догоди катастрофа, али и да омогуће брже враћање погођеног подручја и становништва у редовно функционисање.

Активности Европске уније у ближем и ширем окружењу

Ниво развијености друштва као целине зависи од нивоа развијености на политичком и економском нивоу. Данас као један од знакова развијености друштва треба узети у обзир и ниво

²⁴ “Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction”, *United Nations, General Assembly, Seventy-first session, A/71/644*, 1 December 2016, стр. 11.

²⁵ Видети: “Building Back Better in Post-Disaster Recovery”, *The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Интернет: https://www.gfdr.org/sites/default/files/2017-09/Building%20Back%20Better%20Guidance%20Note_0.pdf, 09/04/2024.

технолошког развоја на којем се то друштво налази. У многим државама у развоју ниво капацитета који треба да послужи у одговору на ванредну ситуацију је на релативно ниском нивоу. Та друштва која се боре са многим политичким и економским проблемима нису у могућности да поклоне пуну пажњу изградњи неопходних капацитета. Можда важнији проблем за овакву ситуацију у земљама у развоју је слабост институција. Зато развијене државе и разне међународне организације пружају континуирану помоћ земљама у развоју, која није само економска и треба да им помогне у изградњи њихових друштава. Савремена природа ванредних ситуација је таква да се брзо може пренети на територију не само суседних, него и држава које се налазе у блиском окружењу. Зато се ЕУ у својим анализама бави системима цивилне заштите у државама у развоју. Наравно, спремна је и да овим државама пружи помоћ како би изградиле своје капацитете за реаговање у ванредним ситуацијама. У свакој држави обавеза је надлежних органа да осигурају безбедност и права својим грађанима. То је нарочито изражено у државама са демократским уређењем, с тим што се у њима велика пажња поклања и заштити животиња, животне средине и културних добара. Савремене претње, у односу на претходне периоде, имају другачије карактеристике и често су последица нарушавања екосистема деловањем човека на природу. Ове промене прате промене у функционисању система цивилне заштите и управљању ванредним ситуацијама. Државе које функционишу на савременим принципима имају организован систем деловања у ванредним ситуацијама који обједињује неопходне капацитете и планове. У плановима ових држава разрађена је могућност деловања на локалном, регионалном и међународном нивоу, али немају све државе исти систем цивилне заштите и планове за реаговање, јер се ризици са којима се суочавају разликују од државе до државе. Томе треба додати и чињеницу да се природа ризика константно мења. Временом се показало да број катастрофа константно расте, па се системи у државама томе прилагођавају на различите начине. То прилагођавање подразумева константан развој и унапређење система цивилне заштите. Савремени ризици захтевају

укључивање свих органа власти и надлежних органа у припреме за ванредне ситуације. То подразумева и укључивање јединица локалне самоуправе и њихових органа у ове припреме.²⁶

Први услов за земље у развоју у њиховој изградњи сопственог система за реаговање у ванредним ситуацијама је подизање квалитета живота њихових грађана. Због високог нивоа сиромаштва у овим државама често се дешава да се доводи у питање задовољење основних потреба становништва. Зато ЕУ пружа помоћ овим државама како би се решили најважнији проблеми са којима се њихови грађани суочавају, и та помоћ је усмерена ка пружању здравствене заштите, снабдевању храном и најважнијим средствима за живот и обезбеђењу сталног снабдевања водом. Циљ пружања ове помоћи је успостављање и одржавање нормалних животних услова. Решавањем наведених проблема директно се утиче на смањивање ризика од настајања ванредне ситуације, а посебно на такве ситуације које су последица активности човека. Најважнија област у којој ЕУ пружа помоћ је систем здравствене заштите. Овај систем је увек под великим притиском када дође до ванредне ситуације, па мора бити довољно јак да то издржи. Систем здравствене заштите мора бити способан да након завршетка ванредне ситуације настави са редовним пружањем здравствене неге. Подизањем капацитета система здравствене заштите омогућава се доступност здравствене заштите свим грађанима. На другом месту, стабилан здравствени систем је гаранција његовог поузданог функционисања у ванредним ситуацијама. Решавањем проблема хране решава се питање опстанка људи на некој територији. Тиме се обезбеђује наставак развоја у многим областима где су активности човека од пресудне важности и опстанак друштвених структура. Свакако да је елиминисање несташнице хране важан предуслов елиминације ризика који могу

²⁶ Видети: Małgorzata Kolińska, "Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison", *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science – AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012), стр. 107–108.

водити настанку ванредне ситуације. Зато хуманитарне активности ЕУ у вези са снабдевањем храном позитивно утичу на стабилност земаља у развоју и изградњу њихових институција, чиме се јача њихова стабилност у редовним и ванредним околностима. Посебну опасност представљају појаве као што су земљотреси и поплаве, јер је честа последица њиховог деловања оштећење најважнијих инфраструктурних објеката. Ови објекти омогућавају нормално обављање животних активности становништва, па њихово оштећење директно доводи у питање редован рад институција и установа на које се грађани ослањају. За заштиту живота становништа и умањивање последица ванредних ситуација склоништа имају важну улогу. Склоништа морају бити оспособљена за пријем довољног броја људи и њихов нормалан боравак у њима у одређеном временском периоду. Недостатак довољног броја склоништа утиче на већу изложеност грађана опасностима које са собом носи ванредна ситуација.²⁷

Помоћ коју ЕУ пружа преко ЕК у циљу успостављања ефикасних система цивилне заштите у земљама у развоју треба да створи предуслове за нормалан живот људи. Кроз активности подршке земљама у развоју ЕУ не само да јача њихову безбедност и стабилност, већ даје значајан допринос развоју културе безбедности на глобалном нивоу. Ове активности спроводе се преко Генералног директората за европску цивилну заштиту и операције хуманитарне помоћи (*Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO*).²⁸ Резултат активности Генералног директората је унапређење припремљености и елиминисање ризика

²⁷ Видети: “Disaster Risk Reduction”, ECHO Factsheet, Humanitarian Aid and Civil Protection, *European Commission*, February 2013. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2013-10/disaster_risk_reduction.pdf, 28/02/2024.

²⁸ У даљем тексту: Генерални директорат; О Генералном директорату видети детаљније: “European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations”, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en, 29/03/2024.

који би у једном тренутку могли бити узрок ванредне ситуације. ЕУ је временом уочила да улагања у област превенције захтевају мања финансијска средства него активности којима се уклањају последице ванредних ситуација. Што је још важније, развој превенције директно утиче на смањивање људских жртава и материјалне штете. Генерални директорат спроводи пројекте којима се унапређује управљање кризама, односно цивилна заштита, у земљама у развоју, а рад на неком од оваквих пројеката усмерава се на основу разних анализа и процена. Ти пројекти најчешће доприносе развоју система раног упозоравања, планирања, здравствене заштите и обезбеђивању средстава за живот.²⁹

У случају ванредне ситуације у земљама у развоју ЕУ поред различите помоћи шаље и тимове који су обучени и поседују неопходну опрему. Ови тимови ангажовани су у готово свим активностима током трајања ванредне ситуације. Постоје ванредне ситуације у којима такође учествују тимови из ЕУ и спроводе специфичне активности, као што је деконтаминација терена. ЕУ веома ретко ангажује своје тимове самостално, већ то чини у сарадњи са неком од међународних хуманитарних организација. Досадашња пракса је показала да ЕУ најчешће сарађује са УН, односно са тимовима који функционишу у оквиру система Процене катастрофа и координације (*United Nations Disaster Assessment and Coordination – UNDAC*).³⁰ Задатак тимова у оквиру УНДАЦ-а је ефикасан одговор на ванредну ситуацију која настаје неочекивано и брзо се развија. Када се догоди ванредна ситуација често је уз слање тимова и опреме неопходно послати и хуманитарну помоћ. У том случају, активира се Генерални директорат који пружа хитну хуманитарну помоћ у сарадњи са агенцијама УН, Црвеним крстом и невладиним организацијама. Генерални директорат шаље хуманитарну помоћ директно у угрожено подручје, без обзира да ли постоји захтев за помоћ или не. У случају

²⁹ Видети: "Disaster Risk Reduction", *op. cit.*

³⁰ У даљем тексту: УНДАЦ.

ванредне ситуације ЕУ мора да покаже снагу у подршци земљи у развоју која је погођена и да њено присуство у угроженом подручју буде приметно. Деловању ЕУ у овим случајевима недостаје боља координација, јер је због брзог развоја неповољних околности јако тешко спроводити детаљне договоре на лицу места. Зато ЕУ већ дуже времена ради на унапређењу процедура које треба да осигурају ефикаснију координацију, која се заснива на међусобном усклађивању у пружању одговора на ванредну ситуацију.³¹ На подручју Европе има држава које још нису постале чланице ЕУ, али су ушле у Механизам Уније. Због тога је у овим државама започело реформисање система цивилне заштите у складу са стандардима на којима функционише Механизам Уније. Усвајање тих стандарда захтевало је да се институције у области цивилне заштите реформишу по угледу на сличне институције које функционишу на територији ЕУ. Реформисање треба да резултира успостављање система цивилне заштите на бази савремених стандарда који одговарају промени природе ризика и опасности са којима се државе данас суочавају. Крајњи циљ описаног реформисања треба да омогући ефикасан одговор система цивилне заштите на ванредну ситуацију. Процес трансформације система цивилне заштите није кратак и захтева доста напора како би се завршио на жељен начин. Зато су државе са подручја Југоисточне Европе, које нису чланице ЕУ, приступиле Иницијативи за припремљеност и превенцију за Југоисточну Европу (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe – DPPI SEE*)³² како би лакше обавиле процес трансформације. У оквиру ове иницијативе државе региона имају на располагању доста прилика за сарадњу у области ванредних ситуација и управљања кризама. Чланство у овој иницијативи отвара могућност државама чланицама да своју цивилну заштиту укључе у савремене интеграције које постоје

³¹ Видети: “Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union”, *Commission of the European Communities*, COM(2004) 200 final, Brussels, 25.3.2004, стр. 12–13.

³² У даљем тексту: ДППИ.

у овој области. ДППИ заснива се и функционише на одређеним начелима, међу којима су најважнији усклађивање законодавства држава чланица, развој добросуседских односа и допринос евроатлантским интеграцијама.³³

Иницијатива за припремљеност и превенцију за Југоисточну Европу

Регион Југоисточне Европе има одређене карактеристике које доприносе већим могућностима ванредне ситуације. Већина држава нема довољно капацитета да се сама избори са проблемима које са собом носи ванредна ситуација. Ниво превенције који је остварен разликује се од државе до државе, што је случај и са припремљеношћу. Ванредне ситуације у виду поплава и шумских пожара појављују се готово сваке године. То изискује да се ојача припремљеност држава Југоисточне Европе, као и развијенију међусобну сарадњу. Иницијатива за припремљеност и превенцију за Југоисточну Европу покренута је 2000. године у оквиру Пакта за стабилност Југоисточне Европе (*Stability Pact for South-Eastern Europe – SPSEE*).³⁴ Циљ покретања ове иницијативе био је да се на регионалном нивоу креира стратегија која треба да ојача превенцију и припремљеност у десет држава које у њој учествују. ДППИ треба да буде оквир у којем ће се креирати програми и спроводити пројекти чији циљ је јачање превенције у државама региона и повећање њихове способности за реаговање у ванредним ситуацијама. То се односи на ванредне ситуације које су последица природних катастрофа, као и на оне које настају деловањем људског фактора. Иницијатива је замишљена тако да у њој узму учешће државе донатори, као и међународне и невладине организације. Ови субјекти могу да учествују у координацији

³³ О ДППИ видети детаљније: “Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe – DPPI SEE”. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/about>, 29/02/2024.

³⁴ У даљем тексту: Пакт за стабилност.

активности и утврђивању недостатака да би кроз регионалну сарадњу национални системи реаговања у ванредним ситуацијама појачали своју ефикасност. ДППИ треба кроз регионалну сарадњу и координацију да ојача припремљеност и превентивно деловање држава у региону. Тај циљ треба да се оствари без формирања нових структура. Развој добросуседских односа кроз размену информација и практичних искустава такође спада у циљеве ДППИ. Кроз сарадњу у оквиру ДППИ државе чланице треба да унапреде евроатлантске интеграције, односно да олакшају свој улазак у ЕУ. Важан део активности у оквиру ДППИ је усвајање и спровођење законских норми, еколошких прописа и стандарда како би се спречиле ванредне ситуације и умањиле њихове последице, а у складу са актуелним правцима деловања и усвојеним праксама. ДППИ треба да подстакне и пружи помоћ државама региона да спроводе Сендајски оквир за смањење ризика од катастрофа 2015–2030.³⁵ Замишљено је да нова фаза у сарадњи држава региона започне након процеса транзиције са Пакта за стабилност на Савета за регионалну сарадњу. То се у међувремену и десило, јер је овај Савет, који је основан 2008. године, наследио Пакт за стабилност. Над Саветом за регионалну сарадњу надлежност имају искључиво државе региона.³⁶

У оквиру ДППИ има неколико тела које спроводе утврђене активности. *Регионални састанак* је руководеће тело у оквиру кога се доносе одлуке и које у много чему функционише попут форума. Ово тело је састављено од шефова органа цивилне заштите држава чланица. Састанци се одржавају два пута током године, а на њима се усваја годишњи програм и план рада, као и буџет. Остале надлежности укључују одобравање пројеката и формирање радних група. На састанцима се спроводе интерне консултације и доносе

³⁵ О Сендајском оквиру за смањење ризика од катастрофа 2015–2030 видети детаљније: “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030”, United Nations, 2015, Geneva.

³⁶ Видети: “About Us”, Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/about>, 04/03/2024.

препоруке које се затим прослеђују владама држава чланица, што би требало тим владама да помогне у лакшем доношењу одлука које су у вези са ванредним ситуацијама. Тиме се уједно помаже у јачању политичке подршке за ДППИ. председавање се мења на годишњем нивоу, а *председавајући* има задатак да спроводи све активности и координира функционисање ДППИ, уз промовисање ове иницијативе на регионалном и међународном нивоу. *Саветодавни одбор* чине стручњаци који представљају међународне партнере ДППИ и укључују се у овај орган на позив председавајућег ДППИ. Овај орган даје савете о плановима и пројектима који су току или који су у плану да се усвоје. То исто се односи и на активности ДППИ. Регионални састанак може основати *радне групе* као техничка тела чији је задатак пружање подршке у реализацији пројеката. Радном групом председава на неформалном нивоу нека од држава региона, а у њој учествују и домаћи и међународни стручњаци. Радна група шаље извештаје Регионалном састанку, а подршку у раду јој пружа Секретаријат ДППИ. *Трио механизам* чине председавајући ДППИ, представник претходног председавајућег и представник будућег председавајућег. Задатак овог органа спроводи се на стратешком нивоу и подразумева обезбеђивање координације и планирање активности ДППИ. *Секретаријат* је административни орган који пружа подршку функционисању ДППИ. Чине га шеф Секретаријата и финансијски асистент.

На основу годишњег плана рада формира се предлог буџета ДППИ, а усваја га Регионални састанак током јесењег заседања. Буџет се састоји од доприноса сваког учесника ДППИ. Секретаријат се бави припремом додатних планова и буџетима пројеката који треба да се реализују у сарадњи са партнерима ДППИ.³⁷

Као што је већ речено, општи циљ ДППИ је подстицање регионалне сарадње у превенцији и припремљености за ванредне

³⁷ Видети: "Structure", Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/structure>, 04/03/2024.

ситуације без формирања нових структура. ДППИ треба да помогне формирање институционалних капацитета субјеката из области ванредних ситуација, а ради боље превенције и припремљености у региону. Овај циљ ДППИ треба да оствари кроз неколико својих улога. ДППИ служи као регионална мрежа и фактор подршке у превенцији и припремљености у случају настанка ванредних ситуација. На другом месту, ДППИ треба да олакша сарадњу између држава региона која доприноси јачању евроинтеграција у региону и процесу проширења ЕУ. ДППИ треба да побољша добросуседске односе кроз размену информација, знања и искустава у области ванредних ситуација. На последњем месту, државе у региону заједничким приступом развијају превентивно деловање и припремљеност, а ДППИ им својим активностима пружа подршку у таквом деловању. Државе региона треба да се у таквом деловању ослоне на све адекватне међународне организације и тела, што укључује и Механизам Уније. ДППИ својим оквирима треба да ојача и подстакне сарадњу држава региона на билатералном и мултилатералном нивоу. Поред тога, ДППИ треба да олакша размену информација са свим релевантним субјектима из области ванредних ситуација на различитим нивоима власти у државама чланицама, као и са релевантним институцијама у региону Југоисточне Европе. Размена информација мора да буде реализована у складу са законодавством држава чланица.³⁸

ДППИ утиче на приближавање држава у региону, односно њихових система цивилне заштите. Тиме се подстиче међусобна усклађеност у функционисању ових система. То је посебно важно у случају настанка ванредне ситуације која би погодила две и више чланица истовремено или ако би се ванредна ситуација пренела са територије једне на територију друге државе. Претходно размењена искуства омогућавају да се у значајној мери предвиди ток и ниво ванредне ситуације. Међусобна повезаност преко ДППИ олакшава

³⁸ Видети: "Mission, Goals & Objectives", Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives>, 04/03/2024.

сарадњу држава учесница и омогућава брзу реакцију неколико држава. То може бити од пресудног значаја за ефикасно реаговање у првим фазама и брз завршетак ванредне ситуације. Такође, може се претпоставити да у региону Југоисточне Европе све државе имају мање или више сличну организацију система цивилне заштите и капацитете којима располажу. С обзиром на ове сличности, међусобно усклађивање у активностима пре ванредне ситуације и реаговање када дође до њеног настанка је лакше и ефикасније се могу спровести евентуални планови о међусобном пружању помоћи. Свака регионална иницијатива у области ванредних ситуација, као што је ДППИ, доприноси бољој одбрани од ванредних ситуација, јер се расположиви капацитети држава региона обједињавају и формирају се структуре које омогућавају заједничко реаговање. Поред тога, ДППИ је омогућила државама учесницама које желе да се прикључе ЕУ да своје системе цивилне заштите лакше прилагоде стандардима који постоје у ЕУ. Чланством ових држава у ЕУ везе успостављене у оквиру ДППИ добиће додатну потпору, па ће будући програми сарадње бити лакше оствариви.

II МЕХАНИЗАМ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ УНИЈЕ

Разлози формирања Механизма цивилне заштите Уније

На територији ЕУ је током времена постигнут висок ниво сигурности живота и имовине становништва. Ипак, као и у другим деловима света, присутни су ризици који могу довести до катастрофа, односно ванредних ситуација које угрожавају живот грађана, имовину, животну средину и културна добра. Управљање ризицима у ЕУ треба да ојача превенцију, приправност, реаговање и опоравак након престанка ванредне ситуације. Тренутно је у ЕУ предност дата активностима које јачају превентивно деловање и смањење ризика од настанка катастрофа. Циљ ових активности је, на првом месту, умањивање негативних последица у случају катастрофа. Важна област у управљању ризицима од катастрофа на територији ЕУ је јачање отпорности друштва, привреде, екосистема и најважније инфраструктуре. У претходним годинама на територији ЕУ догодио се велики број катастрофа и сличних ситуација које су за последицу имале људске жртве и уништавање имовине, животне средине и културног наслеђа. У периоду између 1980. и 2020. године природне катастрофе довеле су у опасност око 50 милиона људи и изазвале су штету која је у просеку износила око 12 милијарди евра годишње. Процењује се да ће катастрофе на територији у ЕУ временом постати снажније, а да ће паралелно с тим расти изложеност и рањивост на овакве догађаје. Важан разлог за овакве претпоставке су климатске промене које постају све израженије. Климатске промене изазивају пораст нивоа мора, екстремне временске прилике и трансформације у настајању и ширењу заразних болести. Један од примера који утиче на развој могућности настанка катастрофа је процес урбанизације у

ризичним подручјима. Тиме се излаже ризику све више људи и материјалних добара. Урбанизација у одређеним областима директно утиче на јачање ризика од катастрофа међу којима су најчешће поплаве, топлотни таласи и епидемије. Данас је изражено нарушавање животне средине, чиме се слабе капацитети екосистема да пруже заштиту људима од негативних утицаја катастрофа. Поред ових ризика, постоје и ризици који имају политичку димензију. Међу њима су најизраженије геополитичке напетости и повећање броја група које су у међусобном сукобу, што директно јача опасност од тероризма, сајбер напада и хибридних претњи. У складу с претходно наведеним, ЕУ је заузела став да је неопходно успоставити стабилан систем чије функционисање треба да оснажи превентивно деловање, приправност, реаговање и капацитете за опоравак након катастрофа.³⁹ Управо из тог разлога ЕУ је успоставила Механизам Уније.

У претходне две деценије ЕУ спроводи значајне активности у циљу јачања инструмената и капацитета цивилне заштите. Најважније активности усмерене су на јачање превенције, док су на другом месту активности које треба да ојачају капацитете за ефикасно умањивање и елиминисање евентуалних последица. Честа је појава да се ванредна ситуација прошири из једне у другу државу или истовремено у више суседних држава. Сходно томе, изванредан је сценарио у коме би се ванредна ситуација која је настала у држави која није чланица ЕУ проширила на територију једне или више њених чланица.

Ванредне ситуације негативно утичу на економски развој ЕУ, јер захтевају значајна финансијска средства у свакој фази њеног трајања. Због тога је увек присутна могућност да се средства из различитих важних фондова преусмере на борбу са ванредном ситуацијом и санирање њених последица. Државе чланице ЕУ имају развијене

³⁹ Видети: "European Disaster Risk Management", European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management_en, 26/03/2024.

планове за деловање у ванредним ситуацијама, али савремене околности захтевају да се ови планови повежу у једну ширу целину на нивоу ЕУ. Тиме се поставља основа за ефикасније деловање у ванредним ситуацијама на територији ЕУ, односно за ефективнији одговор у случају њихове појаве.

Посебну важност имају превентивне активности које подразумевају препознавање узрока ванредних ситуација и дефинисање њихових карактеристика. Тиме се омогућава брз и ефикасан одговор на ванредне ситуације. ЕУ је у складу с препознатом важношћу превенције утврдила основне параметре у домену превенције. Конкретније, ради се о базама података, изради географских карата о постојећим и могућим ризицима, ширењу практичних активности и већим инвестицијама у истраживања. Креирање планова који омогућавају ефикасан одговор на ванредне ситуације подстичу ЕУ да брине о својој управљачкој политици. Квалитет управљачке политике захтева да се доносе адекватне мере, што подразумева размену искустава и заједничке активности. Важан процес је и ширење свести о значају превенције и организовање добре обуке за припаднике цивилне заштите држава чланица ЕУ. До сада је ЕУ настојала да на најбољи начин распореди расположива финансијска средства намењена за превенцију, али и да усвоји адекватне законске мере како би боље уредило превентивно деловање у области ванредних ситуација. Развој система раног упозоравања је један од најважнијих процеса који треба да ојача усвојене мере у области превенције. Поред тога, систем раног упозоравања скраћује време за одговор на катастрофе, чиме се омогућава умањивање последица ванредних ситуација. Приступ који је ЕУ до сада имала, а који се заснивао на креирању политика и усвајању многих програма, ојачао је свест о важности превенције. Тренутно ЕУ настоји да што боље распореди средства, али и да унапреди делове законодавства који се тичу превенције катастрофа.⁴⁰

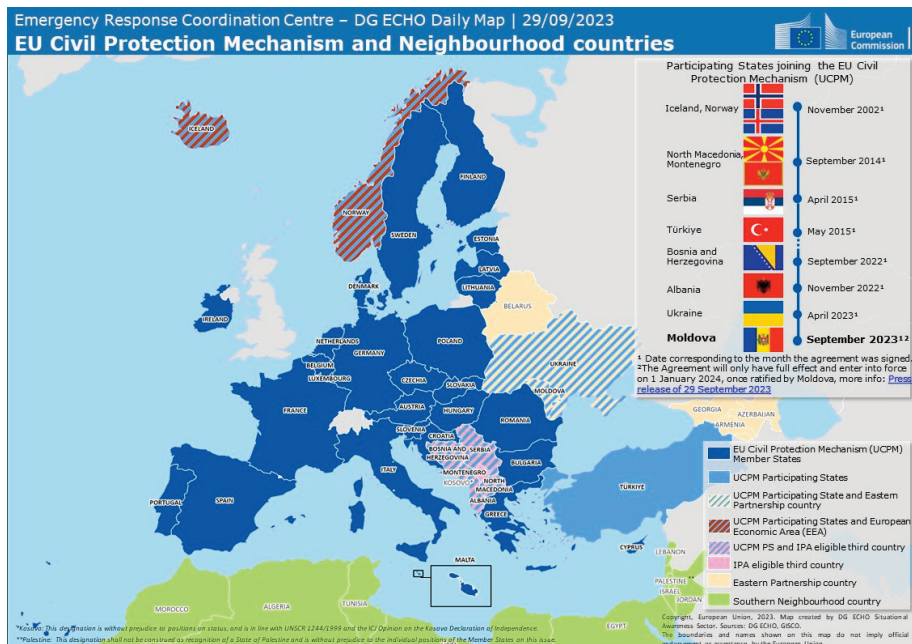
⁴⁰ Видети: "A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters", *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels, pp. 4–8.

Зачеће процеса који су довели до формирања Механизма Уније какав данас постоји је одлука Савета ЕУ из 2001. године под називом „Одлука о оснивању Механизма Заједнице да би се олакшало јачање сарадње у интервенцијама помоћи цивилне заштите“. Одлука је своју важност имала, пре свега, у указивању на неопходност константног развоја капацитета за одговор на ванредне ситуације различитог типа, па се може рећи да је поменутом Одлуком започела институционализација тог развоја. Треба истаћи да ова Одлука није у својим одредбама обухватила само државе ЕУ, него и друге државе. Обликовање тадашњег Механизам Заједнице представљало је узимање новог правца у организацији, плановима и функционисању европских цивилних заштита у случају ванредних ситуација. То се нарочито односило на ванредне ситуације које својим обимом и снагом захтевају што брже реаговање. Обликовање Механизма Заједнице одвијало се на основу законодавства ЕУ. Треба назначити да доношењем ове Одлуке нису повређени постојећи односи између држава чланица у области цивилне заштите и ванредних ситуација, а који су били утемељени на различитим међусобним споразумима.⁴¹ Механизам цивилне заштите Уније какав данас постоји дефинитивно је формиран 2007. године под називом Механизам цивилне заштите Заједнице. Тада је Савет ЕУ донео одлуку под називом „Одлука Савета од 8. новембра 2007. године о оснивању Механизма цивилне заштите Заједнице“. Тиме су званично системи цивилне заштите држава чланица повезани у један шири оквир чиме су постављене основе за њихово заједничко деловање у области ванредних ситуација.⁴²

⁴¹ Видети: “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

⁴² О томе видети детаљније: “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

Слика 1: Државе учеснице Механизма Уније и суседне државе



Извор: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en, 28/03/2024.

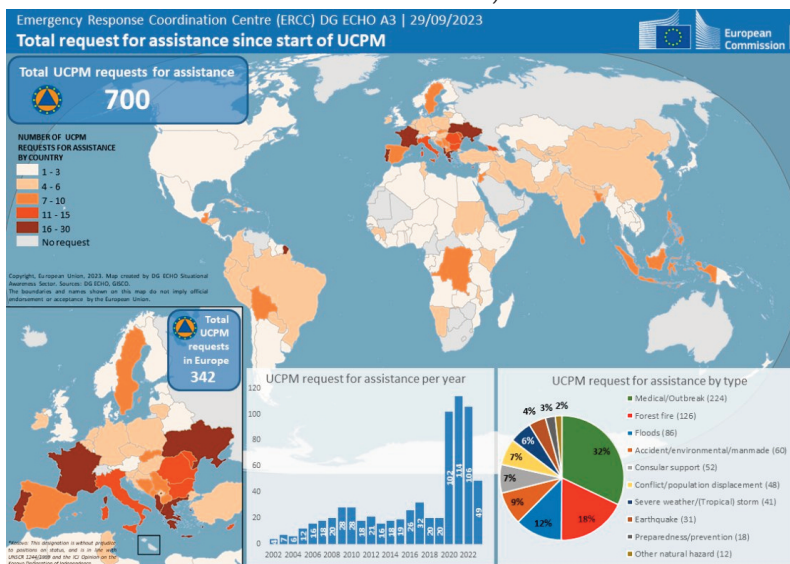
Циљеви и најважније активности у оквиру Механизма цивилне заштите Уније

Даље унапређење Механизма Уније остварено је 17. децембра 2013. године у Бриселу доношењем одлуке под називом „Одлука бр. 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите Уније“. Овај документ подељен је на седам поглавља и има 38 чланова, а званично је на снази од 1. јануара 2014. године.

Основни циљ формирања и функционисања Механизма Уније је чвршћа сарадња и ефикаснија координација међу државама чланицама, односно између њихових система цивилне заштите. Тиме се уједно јача и промовише солидарност међу државама чланицама.

Побољшање у сарадњи и координацији треба да резултира бољом превенцијом, припремом и одговором на појаву ванредних ситуација. Активности у области превенције треба да буду на високом нивоу, како унутар ЕУ тако и ван њене територије. Заштита становништа је, у сваком случају, приоритет приликом покретања Механизма Уније током ванредне ситуације. Деловање Механизма Уније приликом елиминисања штетних последица ванредних ситуација укључује и активности ван ЕУ. Ипак, Механизам Уније покреће се ван територије ЕУ тек након пријема захтева за помоћ. Механизам Уније има неке специфичне циљеве који његовим деловањем треба да буду постигнути. Ти циљеви свде се на развијање превенције, јачање спремности, брже и ефикасније пружање одговора на ванредне ситуације, развој међусобне сарадње и јачање свести грађана о важности спремности за ванредне ситуације.

Слика 2: Укупан број захтева за помоћ од оснивања Механизма Уније



Извор: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en, 28/03/2024.

У оквиру Механизма Уније спроводе се активности којима се развија превентивно деловање. На првом месту је стицање и ширење знања о ризицима који доводе до катастрофа, па се пажња посвећује и размени знања, информација и практичних искустава. Подршка се пружа активностима држава чланица у области процене ризика, као и у креирању мапа са потенцијалним ризицима. То укључује и креирање мапа са потенцијалним ризицима од катастрофа које могу погодити ЕУ као целину. Са своје стране, ЕУ подржава активности држава чланица у управљању утврђеним ризицима. Државе чланице се подстичу да размењују практична искуства како би њихови системи цивилне заштите били што боље спремни. Државе чланице су обавезне да надлежним органима подносе извештаје у одређеним периодима. ЕУ настоји да подстакне коришћење средстава из фондова који су креирани у циљу јачања превентивних активности. Јачање свести грађана о катастрофама и ванредним ситуацијама је изузетно важно за превенцију, па су државе чланице овоме доста посвећене. У складу с тим, државе чланице посвећују пажњу јавном информисању у вези са ванредним ситуацијама, као и укључивању теме ванредних ситуација у образовање. Поред територије држава чланица, ЕУ промовише спровођење превентивних активности и у другим државама.⁴³

ЕК има своје надлежности и обавезе у оквиру превентивног деловања. ЕК, на првом месту, управља Координационим центром за одговор на ванредне ситуације (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*)⁴⁴ и Заједничким системом комуникација и информисања у ванредним ситуацијама (*Common Emergency Communication and Information System – CECIS*).⁴⁵ Поред тога, својим радом доприноси

⁴³ Видети: “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013, Art. 5.

⁴⁴ У даљем тексту: Координациони центар.

⁴⁵ У даљем тексту: ЦЕЦИС.

бољој међусобној повезаности међудржавних система за детектовање потенцијалних опасности, упозоравање и узбуђивање. Формирање и руковођење капацитетима, које у случају потребе треба мобилисати, важан је део активности које спроводи ЕК. Поред слања стручних тимова, ЕК је обавезна да тим тимовима омогући логистичку подршку. У складу с тим, ЕК константно одржава и развија везе између стручњака са територије ЕУ. ЕК брине о капацитетима држава чланица намењених за деловање на територији ЕУ, односно помаже њихово утврђивање и јачање међусобне координације приликом њиховог коришћења. ЕК учествује у процесу оцењивања стратегија држава чланица које се тичу приправности за ванредне ситуације. Остале надлежности ЕК односе се на активности пружања различитих облика подршке, као што је пружање подршке држави у којој постоји ванредна ситуација и државама чланицама у њиховим активностима јачања спремности за катастрофе.⁴⁶ Што се тиче обавеза држава чланица, оне појединачно реализују активности којима се развију делови система Механизма Уније који су надлежни за деловање у најважнијим интервенцијама, али и делове система чија је намена пружање подршке. Државе чланице утврђују капацитете који се ангажују у тренутку реаговања на ванредну ситуацију и именују стручна лица у својим надлежним органима цивилне заштите. Надлежне службе, односно именована стручна лица, имају обавезу да буду увек доступне у случају потребе да интервенишу, а државе чланице треба да се оријентишу сходно типу ванредне ситуације и потребама које се појављују. ЕК и држава чланица реализују активности у области припремљености у којима заједно учествују. Најважнија заједничка активност у оквиру Механизма Уније је планирање операција у области реаговања. Ту се превасходно мисли на креирање сценарија, утврђивање постојеће имовине и формирање планова за усмеравања капацитета у случају ванредне ситуације. Још једна заједничка активност је спајање капацитета цивилне заштите и средстава којима

⁴⁶ Видети: "Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *op. cit.*, Art. 8.

се финансира хуманитарна помоћ. Ради се о капацитетима и средствима које обезбеђује ЕУ и државе чланице током планирања операција реаговања на хуманитарне кризе изван Уније.⁴⁷

ЦЕЦИС је мултијезичка апликација за упозоравање која омогућава комуникацију између ЕРЦЦ-а и надлежних органа држава. ЦЕЦИС се преваходно користи да се обавести ЕУ да је у држави учесници Механизма Уније настала ванредна ситуација. Ако је нека држава угрожена ванредном ситуацијом, а надлежни органи сматрају да та ситуација превазилази капацитете државе да се сама избори, онда би био активиран ЦЕЦИС како би се затражила помоћ од ЕУ. У том случају, најважнији задатак угрожене државе је да у раној фази ванредне ситуације утврди да њени капацитети нису довољни за успешан одговор. Још један важан задатак угрожене државе је да дефинише који капацитети су јој потребни како би се јасно формулисао захтев за помоћ који се шаље преко ЦЕЦИС-а. ЦЕЦИС је стационаран у центру ЕРЦЦ-а у Бриселу.⁴⁸

Током 2021. године дошло је одређених измена у вези са циљевима Механизма Уније. Као кључни циљ Механизма Уније јасно је назначена заштита живота људи. Заштита животне средине и имовина дефинисани су као други циљ. У заштиту животне средине укључена је заштита од свих врста катастрофа које могу имати неколико узрока, као што су акти тероризма, акциденти различитог типа и загађење морских површина. У оквиру заштите имовине укључена је и заштита културног наслеђа. У већини наведених случајева Механизам Уније моћи ће да се активира унутар и ван граница ЕУ. У случају катастрофа изазваних радиолошким акцидентима и тероризмом, Механизам Уније може бити активиран само у области спремности и одговора. Додатни циљ који је конкретније дефинисан је промоција солидарности између

⁴⁷ *Ibidem*, Art. 9.

⁴⁸ Видети: “A Framework for Major Emergency Management – A Guide to Host Nation Support for the Principal Response Agencies”, Guidance Document, National Directorate for Fire and Emergency Management, Dublin, стр. 10.

држава чланица. То треба да се реализује кроз практичну сарадњу и координацију активности. Тиме не треба да се утиче на основну надлежност држава чланица да на својој територији реализује своје примарне дужности, а то је да заштити људе, имовину и животну средину. Ипак, државама чланицама треба ставити на располагање капацитете који ће им омогућити да пруже ефикасан одговор на ванредне ситуације са којима се могу изборити. Остали циљеви који су уведени односе се на активности којима се јачају капацитети превенције и припремљености на потенцијалне катастрофе. Тиме се јачају појединачни капацитети држава чланица, као и капацитети ЕУ, да издрже последице катастрофа које имају прекогранични карактер. Ови циљеви некада се у документима називају као „циљеви отпорности на катастрофе ЕУ“ и нису обавезујући.⁴⁹

Функционисање Механизма цивилне заштите Уније

Основна функција Механизма Уније јесте да на нивоу ЕУ омогући координисано деловање у случају настанка катастрофа које узрокују природа и људских фактор. Механизам Уније треба својим функционисањем да испуни неколико циљева, а то су: (1) неговање сарадње између органа цивилне заштите различитих држава, (2) подизање свести о катастрофама и јачање спремности у случају њихове појаве, и (3) омогућавање брзе, ефикасне и координисане помоћи угроженом становништву. У Механизму Уније заједно са 27 држава чланица ЕУ учествује и неколико држава ван ЕУ. То су Албанија, Босна и Херцеговина, Исланд, Црна Гора, Северна Македонија, Норвешка, Србија, Турска и Украјина. Током 2023. године Савет ЕУ је прихватио укључивање Молдавије у Механизам Уније. Додатну подршку функционисању Механизму Уније пружа Служба за управљање ванредним ситуацијама Коперникус (*Copernicus Emergency*

⁴⁹ Видети: “Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *op. cit.*, Art. 1, p. 8.

Management Service)⁵⁰ која израђује сателитске мапе. Геопросторне информације које ове мапе садрже омогућавају прецизно обележавање угроженог подручја и планирање активности пружања помоћи.⁵¹

Најважнија обавеза државе чланице је да ако на њеној територији постоји опасност од настанка ванредне ситуације или се она већ појавила, а која има такав обим да се може пренети на територију друге државе чланице, да о томе обавести ту државу чланицу. ЕК у том случају обавештава државе чланице за које се предвиђа да ће претрпети снажан удар. Комуникација државе чланице у којој је настала, или ће настати ванредна ситуација, и ЕК одвија се у правцу отварања могућности активирања Координационог центра. Таква комуникација се успоставља након утврђивања да постоји могућност да једна или две државе чланице затраже помоћ. На основу те комуникације ЕК се оставља довољно простора да на време обавести друге државе чланице и покрене своје одговарајуће службе. Обавеза је државе чланице којој се пружа помоћ да одреди правце у којима се одвија интервенција пружања те помоћи. Органи власти државе чланице којој се помоћ пружа имају обавезу да дефинишу оквире и правце извршавања задатака које извршавају интервентни тимови и остали субјекти.

Што се тиче одговорности држава чланица и ЕК, не постоји могућност преклапања, јер су тимови, делови система и капацитети држава чланица у потпуности у њиховој надлежности. Државе чланице једине су надлежне за распоређивање тимова, делова система и капацитета, као и за њихову координацију, а ЕК нема овлашћења да њима управља на било који начин. За извршавање утврђених задатака одговорно је лице које именује држава која шаље помоћ. Када се ради о државама које нису чланице ЕУ, постоји неколико канала за тражење помоћи. Први канал је Координациони центар, а док су други канали

⁵⁰ У даљем тексту: Коперникус.

⁵¹ Видети: “EU civil protection”, Council of the European Union. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>, 24/03/2024.

Уједињене нације (УН) и друге међународне организације. Пружање помоћи може бити реализовано као појединачна интервенција или као придруживање акцији пружања помоћи која је у току, а коју спроводи нека међународна организација. У том случају, Канцеларија Уједињених нација за координацију хуманитарних послова (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – ОЦНА*)⁵² имаће улогу руководећег субјекта, а активности ЕУ биће усклађене са њеном координацијом.

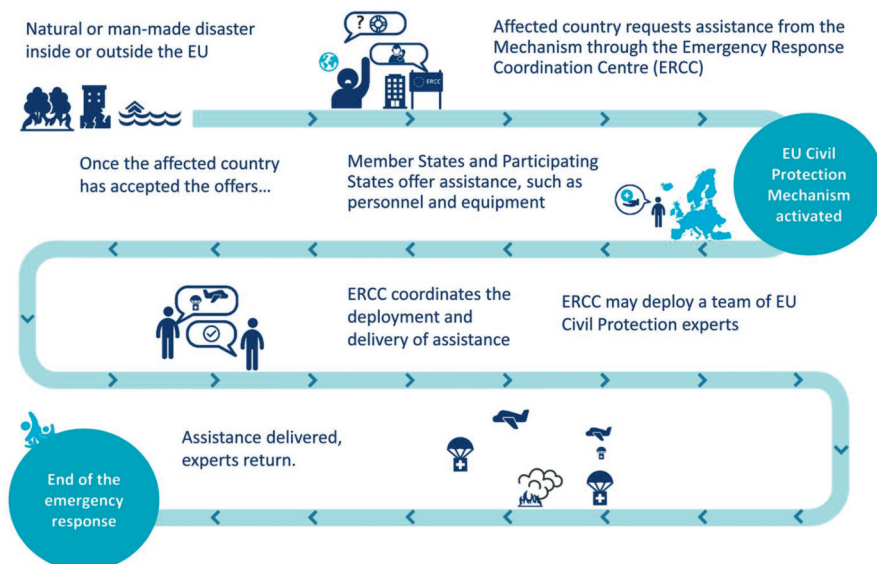
У надлежност ЕК спада спровођење активности којима се обезбеђује стабилност и континуитет у пружању помоћи. Најважније активности тичу се одржавања редовне комуникације. Остале активности тичу се сарадње са државом чланицом која тражи помоћ и релевантним међународним субјектима. У то спада одржавање контакта са надлежним органима држава чланица чиме се постиже целовит допринос ЕУ у оквиру Механизма Уније. ЕК у сарадњи са државом на чијој територији се одвија ванредна ситуација даје препоруке које су засноване на постојећим околностима и унапред припремљеним плановима. Рад на техничким питањима ЕК обавља заједно са угроженом државом. ЕК блиско сарађује и подржава рад ОЦНА-е и других субјеката који учествују у пружању помоћи.⁵³ Што се тиче финансијских средстава којима се обезбеђује рад Механизма Уније, Европски парламент и Савет ЕУ надлежни су за одређивање ових средстава не на годишњем нивоу, већ за период од неколико година. Ова средства намењена су за издатке који се односе на руковођење и остваривање циљева Механизма Уније. Финансирању подлежу и активности које се односе на превентивно деловање и конкретан одговор на ванредну ситуацију, али и опремање и транспорт јединица и стручног особља. Поред тога, овим средствима покривају се трошкови који настају током остваривања општих циљева Механизма Уније, као

⁵² У даљем тексту: ОЦНА.

⁵³ *Ibidem*, Art. 16.

што су развој интернет технологија, разни облици комуникације и информisaња, састанци стручњака и студије.⁵⁴

Слика 3: Начин активирања и функционисања Механизма Уније



Source: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

Извор: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020AA0009>, 21/03/2024.

Механизам Уније отворен је за учешће држава које не морају бити чланице ЕУ. Ипак, постоје одређени услови за пријем држава. Држава која жели да приступи Механизму Уније мора бити члан Европске асоцијације за слободну трговину (*European Free Trade Association – EFTA*) или Европског економског простора (*European Economic Area – EEA*). Наравно, учеснице у Механизму Уније могу постати државе које су у процедури пријема у ЕУ, као државе кандидати за пријем у ЕУ.

⁵⁴ *Ibidem*, Chapter V.

Механизам Уније отворен је и за сарадњу са другим организацијама регионалног или међународног карактера. Сарадња других релевантних организација у оквиру Механизма Уније мора бити регулисана адекватним споразумима на билатералној или мултилатералној бази.

Након започињања сукоба у Украјини дошло је до погоршања хуманитарне ситуације у овој земљи. Државе чланице ЕУ, заједно са пет других држава, понудиле су помоћ Украјини преко Механизма Уније. Помоћ је укључивала разне артикле као што су комплети за прву помоћ, опрема за гашење пожара, пумпе за воду, генератори за струју, гориво и опрема за склоништа. Координирање активности за помоћ Украјини представља највећу операцију од формирања Механизма Уније. Помоћ је пружена становништву у Украјини, али и лицима која су избегла у Пољску, Словачку и Молдавију. Спроведена је евакуација људи из Украјине којима је требало болничко лечење у медицинске центре широм европског континента. Ове активности реализоване су преко Механизма Уније и центра за медицинску евакуацију који је формиран 2022. године. Реализација великог броја активности које су укључивале испоруку неопходне помоћи захтевала је формирање логистичких центара у Пољској, Словачкој и Румунији. Формирање ових центара реализовано је уз помоћ Координационог центра. У овим центрима се прикупља и шаље помоћ коју државе чланице ЕУ додељују Украјини.⁵⁵

Координациони центар за одговор на ванредне ситуације

Како би се функционисање Механизма Уније учинило ефикасним, односно да би активности држава чланица биле усклађене, основан је Координациони центар. Координациони центар је доступан државама чланицама и ЕК, а његово функционисање одвијаће се 24

⁵⁵ Видети: "EU Civil Protection Mechanism", European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en, 24/03/2024.

часа дневно. Задатак Координационог центра је да координира, надгледа и пружа подршку пружању одговора на ванредне ситуације на нивоу ЕУ.⁵⁶ Током 2021. године утврђене су додатне функције Координационог центра. Функција Координационог центра је да олакша остваривање циљева у оквиру Механизма Уније, а могу га користити државе чланице и ЕК. Помоћу Координационог центра омогућено је да се током ванредне ситуације у сваком тренутку врши координација и надгледање, али и пружи конкретан одговор на ванредне ситуације. Један од важних задатака Координационог центра је стална сарадња са надлежним субјектима цивилне заштите држава чланица, али и са адекватним телима ЕУ. Тиме ће се значајно допринети развоју међусекторског приступа у управљању ванредним ситуацијама. С друге стране, да би Координациони центар функционисао ефикасно и друга страна мора направити одређене кораке, односно надзорни, оперативни, аналитички и информативни сектори управљања морају бити доступни Координационом центру. Такође, зарад ефикасног решавања многих негативних аспеката ванредне ситуације Координационом центру морају бити на располагању и капацитети за комуницирање.⁵⁷

Задатак Координационог центра је да управља резервним капацитетима које су државе учеснице Механизма Уније унапред доделиле, а који се могу одмах распоредити у угроженом подручју. Државе учеснице Механизма Уније могу доделити и капацитете који ће бити стављени у стање приправности који треба да буду брзо распоређени ако се укаже потреба. Тиме се обезбеђује бржи и целовитији одговор ЕУ на катастрофу. У својим активностима Координациони центар има надлежност да утврђује недостатке у пружању помоћи и да предлаже начине за њихово уклањање кроз

⁵⁶ Видети: "Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *op. cit.*, Art. 7.

⁵⁷ Видети: "Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 185, 26 May 2021, Art. 1, стр. 9.

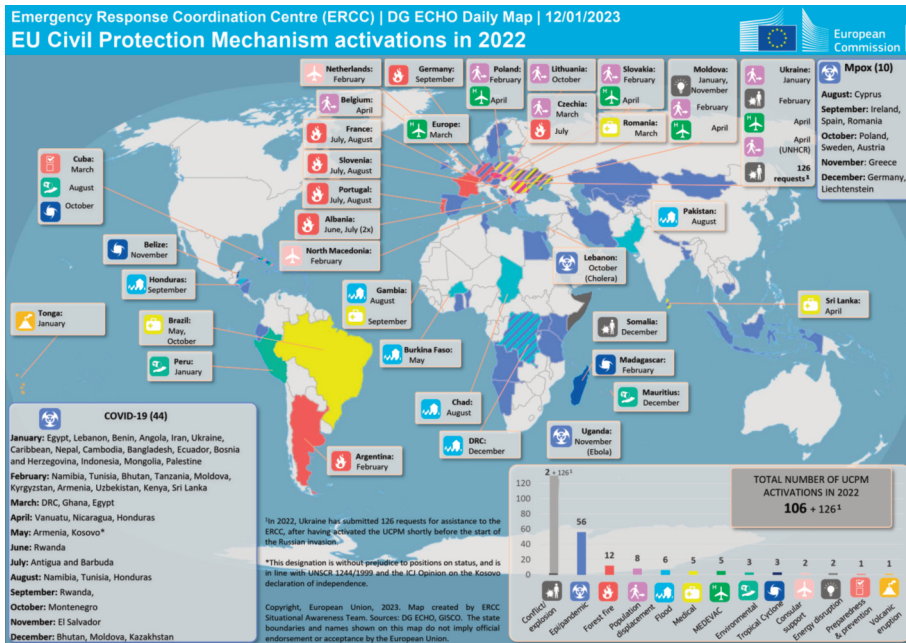
финансијску помоћ ЕУ. Координациони центар омогућава обједињавање помоћи која се шаље, чиме се повећава ефикасност ангажовања ЕУ. Још један задатак Координационог центра је да обезбеди постојање међуинституционалне сарадње на нивоу ЕУ, а акценат се ставља на координацију са Европском службом за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*),⁵⁸ Саветом ЕУ и државама чланицама. Активности Координационог центра омогућавају елиминацију дуплирања процедура током пружања помоћи, чиме се обезбеђује добро координисан одговор на катастрофе. Како би државе учеснице Механизма Уније биле под мањим притиском, Координациони центар може да успостави директну везу са органима цивилне заштите угрожене државе. Поред тога, Координациони центар може пружити финансијску подршку за слање тимова цивилне заштите и потребних средстава у угрожено подручје, што додатно растеређује државе учеснице Механизма Уније.⁵⁹

Координациони центар је најважнији део Механизма Уније. Његов основни задатак је да врши координацију слања помоћи земљама које су погођене катастрофом. Та помоћ се састоји од хуманитарне помоћи, експерата, тимова цивилне заштите и специјализоване опреме. Координациони центар је тачка контакта где се врши координација између држава учесница у Механизму Уније, држава погођених катастрофом, стручњака из области пружања хуманитарне помоћи и стручњака из области цивилне заштите.

⁵⁸ У даљем тексту: Европска служба за спољне послове.

⁵⁹ Видети: “Emergency Response Coordination Centre (ERCC) Factsheet (Last updated 15/01/2020)”, *ReliefWeb*, News and Press Release, 15 January 2020. Интернет: https://reliefweb.int/report/world/emergency-response-coordination-centre-ercc-factsheet-last-updated-15012020?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwT-OwBhBnEiwAgwzrUnBEZQBFVXci6cM6cGFSD2NP2F6v8gY-ks9DDtu5r3f8Sjrf2uTwfhoCyY0QAvD_BwE, 12/04/2024.

Слика 4: Активирање Механизма Уније у свету током 2022. године



Извор: <https://reliefweb.int/map/world/eu-civil-protection-mechanism-activations-2022-emergency-response-coordination-centre-ercc-dg-echo-daily-map-12012023>, 22/03/2024.

Србија и Механизам цивилне заштите Уније

Један од циљева модернизације система за реаговање у ванредним ситуацијама у Србији био је формирање обједињеног система управљања. Тако би се креирала могућност за активирање свих постојећих ресурса и капацитета у исто време у складу са ситуацијом на терену. У том циљу, усвојен је документ под називом „Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације“. То се догодило у септембру 2009. године. У оквиру овог документа утврђен је општи и специфични циљ. *Општи циљ* је смањивање последица током ванредних ситуација, а кроз формирање јединствене службе за

ванредне ситуације која ће објединити све активности које се односе на заштиту живота, здравља, материјалне имовине и животне средине. *Специфичан циљ* је јачање способности за спречавање настанка ванредних ситуација или за њихово ублажавање уколико до ванредне ситуације ипак дође. Овај циљ биће остварен кроз интегрисан систем управљања током ванредних ситуација који ће бити успостављен након формирања јединствене службе за ванредне ситуације. Поменута служба успостављена је у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије, а то није захтевало додатна финансијска средства у буџету. Конкретније, део средстава из буџета који је био намењен за Министарство одбране и тадашње Министарство заштите животне средине и просторног планирања преусмерен је за формирање и финансирање Јединствене службе за ванредне ситуације.

Усвајањем овог документа створене су основе за ефикасније и брже реаговање у случају ванредне ситуације, као и одговору на потенцијалне опасности. Друга предност је ефикаснија реализација задатака након ванредне ситуације, односно у уклањању њених последица. Тиме је систем цивилне заштите у Србији додатно унапређен у складу са савременим стандардима. Усклађивањем активности на основу овог документа, чиме се омогућило брже реаговање система цивилне заштите, омогућена је боља заштита живота људи, материјалне имовине и животне средине. Акциони план омогућио је унапређење обуке спасилачких тимова, као и њихово опремање савременом опремом. То је веома важно за ефикасније деловање у ванредним ситуацијама, јер су ови тимови основа система цивилне заштите. Веома важна ставка Акционог плана је формирање јединственог командно-оперативног центра. Из овог центра треба да се руководи и координира деловањем надлежних служби пре и током ванредних ситуација.⁶⁰

⁶⁰ Видети: „Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације“, *Службени гласник РС*, бр. 78/2009.

Током 2018. године усвојен је „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“. Овај документ је успоставио јасне смернице за превентивно деловање у случају катастрофа на територији Србије. У члану 11. овог Закона утврђене су основне активности које спадају у превенцију катастрофа. Те активности су: (1) идентификација, процена и праћење ризика од катастрофа; (2) смањивање дејства фактора који јачају ризике од катастрофа кроз одговорно управљање и спровођење адекватних мера; (3) ублажавање штетних последица кроз разумевање ризика, планирање и повећање спремности; (4) обнова након катастрофе уз примену начела изградње бољег система ради јачања отпорности у случају будућих катастрофа; (5) инвестирање у превенцију и смањење ризика пружањем подршке јавним и приватним улагањима, и спровођењу одговарајућих структурних и неструктурних мера; (6) изградња културе безбедности и јачање отпорности појединаца и заједнице на катастрофе; (7) међусобна сарадња свих релевантних институција на свим нивоима власти, уз успостављање партнерства са организацијама цивилног друштва и свим заинтересованим правним и приватним лицима која могу дати допринос у смањењу ризика од катастрофа; (8) успостављање јасних процедура за размену информација и искустава, као и за ефикасно пружање и примање оперативне и хуманитарне помоћи, и (9) праћење климатских промена и прилагођавање заједнице на могуће последице.⁶¹ Спровођење ових активности треба, пре свега, да ојача превентивно деловање у вези са настанком катастрофа. На другом месту, резултат треба да буде боља припремљеност и већа отпорност појединаца и друштва у случају настанка катастрофа. Уколико се описане активности спроводе на правилан начин одговор друштва и становништва у тренутку настанка катастрофе биће бржи и ефикаснији, па ће и штетне последице бити мање. Смањивање штетних последица на минимум директно доприноси бржој и лакшој

⁶¹ Видети: „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018, чл. 11.

обнови након катастрофе. Дакле, поменти Закон представља стабилну основу за деловање које треба у многим областима и аспектима да заштити друштво пре, у току и након катастрофе.

Србија је тренутно на путу придруживању ЕУ, што се односи и на трансформацију њеног система цивилне заштите у складу са европским стандардима који постоје у овој области. Такође, функционисање система цивилне у Србији мора бити усклађено са истим системом који постоји у ЕУ. Почетни задатак који је Србија до сада у значајној мери остварила је усклађивање домаћих законодавних норми са европским прописима који се односе на ванредне ситуације и деловање у случају катастрофа. Крајњи циљ је усвајање стандарда који су у Србији идентични са стандардима који постоје у ЕУ, што значи да су са њима потпуно усаглашени.

До сада је Србија направила значајне кораке у трансформацији њеног система цивилне заштите, па би требало навести неке од њих. Један део ове трансформације тиче се конкретне измене унутар структуре и састава система, док се други део односи на измене законодавства. Током 2009. године успостављен је Сектор за ванредне ситуације као саставни део Министарства унутрашњих послова Републике Србије. У складу с тим, Министарство унутрашњих послова остало је и даље најважнији субјект у области цивилне заштите у Србији.⁶²

Модернизација система цивилне заштите у Србији започела је доношењем важног документа под називом „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“. Доношење овог документа реализовано је у складу са одговарајућим домаћим документима који се односе на улазак Србије у ЕУ, као што је „Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију“.⁶³ Наравно, креирање поменуте Стратегије, а узимајући у обзир

⁶² Видети: „Закон о ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 93/2012, чл. 11.

⁶³ О томе видети детаљније: „Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију“, *Влада Републике Србије*, Београд, децембар 2009. године.

процес интеграције Србије у ЕУ, није могло да се обави без усклађивања са одговарајућим документима ЕУ. Главни документи ЕУ који се тичу катастрофа и ванредних ситуација у том периоду били су „Стратегија унутрашње безбедности Европске уније“⁶⁴ и „Стратегија Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју“.⁶⁵ Формирање интегрисаног система цивилне заштите у Републици Србији је основни циљ који се желео постићи усвајањем ове Стратегије. У складу с тим, дефинисани су механизми координације и правци деловања одмах након појаве ванредне ситуације, као и у процесу елиминације насталих последица. Треба нагласити да је Стратегијом постављен темељ за спровођење препорука ЕУ које се односе на систем националне заштите и њен развој. У Стратегији је истакнуто да је ЕУ формирала Механизам Уније како би учинила ефикаснијом сарадњу са државама које немају довољно капацитета за деловање у случају катастрофе, а кроз интервенције пружања помоћи у домену цивилне заштите током ванредних ситуација. У складу с процесом интеграције Србије у ЕУ, други важан циљ доношења Стратегије је улазак Србије у Механизам Уније, јер Механизам Уније омогућава учешће држава кандидата. Да би се реализовало ефикасно смањивање ризика од катастрофа неопходно је изградити јаку институционалну основу, а то захтева јачање постојећих капацитета, успостављање доброг управљања, промовисање адекватне програмске политике и законских оквира, олакшавање протока информација и успостављање ефикасних координационих механизма. У оквиру овог документа утврђене су стратешке области у којима су потребна унапређења како би се успоставио ефикасан систем заштите и спасавања. Те области су: (1) успостављање ризика од катастрофа као националног и локалног

⁶⁴ О томе видети детаљније: “Internal security strategy for the European Union”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2010.

⁶⁵ О томе видети детаљније: “EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, COM(2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.

приоритета са јаком институционалном основом за спровођење; (2) идентификација, процена и праћење ризика и побољшање раног упозоравања; (3) коришћење знања, иновација и образовања у циљу изградње културе безбедности и отпорности на свим нивоима; (4) умањивање фактора ризика, и (5) припрема за случај катастрофа ради ефикаснијег, односно хитног, реаговања на свим нивоима. За сваку стратешку област дефинисани су циљеви које је неопходно остварити.⁶⁶

Већ дужи временски период Србија се бави реформом свог система цивилне заштите у складу с нормама које постоје на територији ЕУ. Основни правац кретао се ка обједињавању служби како би се формирао обједињен систем цивилне заштите. Тиме је створена основа за ефикасније деловање надлежних служби у Србији у ванредним ситуацијама. Треба истаћи да је током година доста времена посвећено грађанима у смислу њихове едукације и информисања о ванредним ситуацијама. Циљ оваквог рада са грађанима био је јачање превенције, као и стварање могућности за ефикасније и олакшано деловање током ванредних ситуација. Без обзира на досадашњи напредак, ако Србија хоће да се позиционира као равноправан партнер у Механизму Уније неопходна су даља унапређења домаћег система цивилне заштите. Ту се, пре свега, мисли на нове законске оквире и даље реформисање делова система у складу са савременим стандардима.

У претходном периоду доста се радило на развоју капацитета цивилне заштите који треба да учине ефикаснијим уклањање последица након престанка ванредне ситуације. Најважнија област на којој се у том смислу радило, али и у којој је настављен рад, је развој „културе превенције“ међу грађанима, правним лицима и надлежним службама. Ипак, најважнији аспект развоја система цивилне заштите у складу са европским и савременим стандардима јесте улагање у ватрогасно-спасилачке јединице, односно њихово осавремењавање у

⁶⁶ Видети: „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 86/2011 од 18. новембра 2011.

смислу организације, опреме и обуке. Разлог за то је садашња ситуација у ЕУ где су ватрогасно-спасилачке јединице основа функционисања цивилне заштите држава чланица. Важан задатак који је неопходно реализовати ради додатног унапређења система цивилне заштите у Србији је увођење обједињеног позивног броја 112. Увођењем овог броја реаговање система цивилне заштите у случају настанка ванредне ситуације било би брже и ефикасније. У међувремену, Кина је донирала Србији систем 112 у вредности од преко 25 милиона евра. Поред Кине, у успостављању јединственог броја 112 у Србији учествовала је и ЕУ кроз финансирање пројекта под називом „Дизајн ефикасног система подршке 112 у Републици Србији“ вредног око 1,4 милиона евра. Овај пројекат реализован је од 2019. до 2021. године, а његов циљ био је да пружи најбоље препоруке у успостављању обједињеног система хитних служби под бројем 112. Наведени пројекат је омогућио увид у неопходне кораке које треба преузети у области права, организације, финансија и техничких стандарда како би јединствени број 112 био успостављен у Србији, у складу са стандардима који постоје на територији ЕУ. Овај обједињен систем, односно јединствени број, за територију целе Србије оперативан је од јула 2023. године, али се он до данас не употребљава у складу са европским стандардима. Важно је да се то промени, јер је употреба јединственог броја 112 у складу са европским стандардима једна од обавеза коју је Србија преузела у процесу европских интеграција. Конкретније, ради се о обавези из поглавља 10 које се тиче информационог друштва и медија, а да би Србија могла да затвори ово поглавље неопходно је да у целини успостави систем 112 у складу са европским стандардима. То је ЕУ нагласила када је изнела захтев да свако улагање у успостављање јединственог броја 112 мора бити у складу са стандардима који постоје на њеној територији.⁶⁷

⁶⁷ Видети: Невена Петаковић, „Систем 112 још није успостављен, детаљи о донацији опреме из Кине тајни“, *Нова економија*, 27.11.2023. Интернет: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/sistem-112-jos-nije-uspostavljen-detalji-o-donaciji-opreme-iz-kine-tajni>, 12/01/2024.

Након увођења јединственог броја неопходно је формирати јединствен план деловања у случају катастрофа који би обухватио све нивое власти. Оно што би употпунило добро постављен правни оквир је одвајање више новца који би се употребио за реализацију планова у пракси. Несумњиво је да је Србија стекла значајна искуства у процесу усклађивања са стандардима ЕУ, а тај процес још увек траје. На основу тих искустава Србија је успела да се лакше избори са проблемима када се ради о унапређењу њеног система цивилне заштите. Недостаци у функционисању система цивилне заштите данас су мањи него пре, али сада постоје веће могућности да се и преостали недостаци уклоне. Њиховим уклањањем успоставиће се целовит систем који функционише 24 часа дневно током целе године и који је у сваком тренутку спреман да употреби све своје капацитете у случају настанка ванредне ситуације.

Измене у функционисању Механизма цивилне заштите ЕУ

Током 2021. године ЕУ је унела измене у функционисање Механизма Уније. Ради се о документу под називом „Уредба (ЕУ) 2021/836 Европског парламента и Савета од 20. маја 2021. о изменама Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ о Механизму цивилне заштите Уније“. Већ су претходно наведене измене које се тичу циљева Механизма Уније и неке од измена у вези са функционисањем Координационог центра.

Основни задатак ЕК у вези са Координационим центром и ЦЕЦИС-ом је координација ова два центра. Резултат ове координације треба да буде боља припремљеност држава чланица и њихово ефикасније деловање током ванредне ситуације да ојача припремљеност држава чланица кроз координацију рада ова два центра. Деловање на основу позитивних резултата, логистичка подршка, распоређивање стручњака и програми процене дефинисани су као основе за јачање капацитета. Задатак ЦЕЦИС-а је да информације које су засноване на резултатима научног рада учини

доступним. За доступност тих информација мора се добити сагласност држава чланица које се боре са ванредном ситуацијом. Описана задужења ЕК реализују се само унутар граница ЕУ. Ипак, постоји неколико изузетака за ово ограничење. Наиме, ЕК може послати одређен број стручних лица у угрожену зону ако за то захтев поднесе држава чланица, трећа држава, Уједињене нације (УН) или нека од агенција УН. Задатак ових стручних лица био би да дају препоруке које се односе на јачање припремљености. Следећа измена односи се на планирање и разраду потенцијалних сценарија за деловање у случају настанка ванредне ситуације. Сада се инсистира на заједничким напорима ЕК и држава чланица које треба да развију заједничко планирање. Фокус је стављен на међусекторско планирање у области управљања ризицима који могу ескалирати у настанак катастрофе. Ово планирање треба да се спроводи на нивоу ЕУ и усмерено је ка катастрофама које могу погодити више држава истовремено. Сценарији за деловање треба да укључе превенцију, припремљеност и деловање у случају ванредне ситуације. Додатни задатак ЕК и држава чланица је проналажење начина за јачање укупног ефекта који заједно прозводе активности цивилне заштите и финансирање хуманитарне помоћи. Овај задатак је посебно важан у вези са хуманитарном помоћи, јер је то битан аспект операција ЕУ ван њене територије које она спроводи у случају хуманитарних криза.

Нова надлежност ЕК је утврђивање квалитативних и квантитативних карактеристика капацитета који су најважнији за деловање у ванредним ситуацијама. Наведену надлежност ЕК реализује на основу утврђених ризика, неусклађености и постојећег стања у креирању сценарија. ЕК утврђује карактеристике капацитета који су неопходни за Европски фонд за цивилну заштиту (*European Civil Protection Pool – ECPP*)⁶⁸, а заједно са државама чланицама ЕК ће пратити реализацију зацртаних циљева који се односе на те капацитете. ЕК заједно са државама чланицама прати могући настанак

⁶⁸ У даљем тексту: ЕЦПП.

неусклађености током изградње капацитета ЕЦПП-а. Обавеза ЕК је да утврди капацитете које користи Реск ЕУ (*rescEU*), а који морају одговарати потребама које захтева деловање током шумских пожара, пружања хитне медицинске помоћи, различитих акцидентата, транспорта и пружања логистичке подршке. Реск ЕУ стиче капацитете кроз доделу, изнајмљивање, закуп или на друге начине које уговарају државе чланице ЕУ.

ЕК је добила обавезу да оснује Мрежу знања цивилне заштите Уније (*Union Civil Protection Knowledge Network – UCPKN*)⁶⁹, а чија функција треба да буде прикупљање, обрада и ширење информација и података који имају значаја за Механизам Уније. Током својих активности Мрежа знања треба да буде усмерена ка више опасности које могу резултирати ванредном ситуацијом. У њих треба да укључи универзитете, истраживаче, центре изврсности и адекватне субјекте из области цивилне заштите и управљања ванредним ситуацијама. ЕК ће кроз Мрежу знања узети у обзир ниво стручности која постоји на нивоу ЕУ, у државама чланицама, међународним организацијама и организацијама које делују на терену. Мрежа знања треба да буде центар кроз који се реализује повезаност између планирања и доношења конкретних одлука, а на основу размене знања и информација које се односе на различите области деловања Механизма Уније. Ово повезивање планирања и одлучивања суштински спроводи ЕК, док је Мрежа знања центар за такво њено деловање. Мрежа знања треба да послужи ЕК за још једну функцију, а то је припрема појединаца и других субјеката за практично деловање. Ради се о креирању и вођењу програма обуке за чланове цивилне заштите, као и оних који су делови других система у управљању катастрофама. Поменути обука и вежбе реализују се у области превенције, припремљености и деловања у ванредним ситуацијама.

У току поменутих измена у функционисању Механизма Уније јасније је утврђено како државе чланице уз помоћ ЕК набављају

⁶⁹ У даљем тексту: Мрежа знања.

опрему, транспортна и слична средства. ЕК чини доступним и шири информације о опреми и поменутиим средствима које су доступне и које државе чланице могу користити. Друга активност ЕК је развој картографског материјала који омогућава ефикасно покретање и распоређивање средстава. Током ових активности ЕК посвећује посебну пажњу специфичностима прекограничних региона у контексту постојања ризика који могу изазвати последице у више држава истовремено. ЕК доставља информације државама чланицама о опреми, транспортним и логистичким средствима која се могу набавити из алтернативних извора, као што су пословни субјекти. У оквиру ове активности у задатак ЕК спада и олакшавање државама чланицама да дођу до ових средстава.

Финансијска средства која су предвиђена за функционисање Механизма Уније у периоду од 2021. до 2027. године износе преко 1,2 милијарде евра. Постоји могућност добијања додатних финансијских средстава из Инструмента за опоравак Европске уније (*European Union Recovery Instrument – EURI*).⁷⁰ Омогућавање ових финансијских средстава трећој држави регулисано је „Уредбом Савета (ЕУ) 2020/2094 од 14. децембра 2020. о успостављању Инструмента за опоравак Европске уније за подршку опоравку након кризе КОВИД-19“.⁷¹ Ова помоћ може се доделити само ако ће бити коришћена у складу с циљевима који су утврђени у наведеној Уредби. Помоћ се може доделити и држави која није чланица Механизма Уније.

Инструмент за опоравак успостављен је крајем 2020. године као једнократна иницијатива којом се до 2026. године повећавају плаћања из буџета. Расположива средства за период од 2021. до 2027. године износе 1,8 трилиона евра. Тиме су скоро дуплирана расположива

⁷⁰ У даљем тексту: Инструмент за опоравак.

⁷¹ Видети детаљније: “Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis”, *Official Journal of the European Union*, L 433, 22 December 2020.

финансијска средства у односу на претходни период који је трајао од 2014. до 2020. године. Основни разлог успостављања Инструмента за опоравак била је криза изазвана пандемијом Ковид-19, односно жеља да се убрза економски опоравак након њеног завршетка. Иначе је идеја била да се прошире средства за помоћ, али је пандемија Ковид-19 била додатни фактор за доношење конкретне одлуке. Доступност додатних фондова утиче на односе који постоје између различитих нивоа власти, па се могу очекивати промене у вези са одвијањем наднационалних интеграција и сарадње између влада држава.⁷²

Државе и други субјекти који добијају финансијска средства и помоћ ЕУ обавезни су да учине видљивим информације о пореклу те помоћи. Ту се, пре свега, мисли на упознавање јавности са пореклом финансија и помоћи које су добиле од ЕУ. Најважнији део информисања јавности је промоција активности и презентација остварених резултата који су реализовани на основу добијене помоћи. Неопходно је да надлежни субјекти буду у контакту са медијима и јавношћу преко којих одашиљу конкретне информације намењене ширем аудиторијуму. Видљивост у медијима и на други начин финансијских средстава и друге врсте помоћи остварује се на основу упутстава које даје ЕК. Слични услови односе се и на Реск ЕУ. Када државе користе капацитете које су добиле од Реск ЕУ морају обавестити јавност о пореклу ових капацитета, а у обавези су и да јасно укажу да су финансијска средства помоћу којих су дошли до тих капацитета добијена од ЕУ. ЕК има своје обавезе које се тичу информисања и комуникација у вези са овим темама, а и помаже државама чланицама у области информисања. У искључиву надлежност ЕК спада додела одликовања и сличних награда у циљу награђивања дугорочне посвећености и значајних доприноса у функционисању Механизма Уније.

⁷² Видети: Antonio-Martín Porrás-Gómez, "The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure", *European Constitutional Law Review*, Vol. 19, Issue 1, March 2023, стр. 1–2.

Не подлежу све активности могућношћу добијања финансијске помоћи, већ је јасно утврђено за шта се конкретно може добити помоћ која се користи за набавку и коришћење опреме, транспортних и логистичких средстава. Финансијска помоћ се користи за набавку неопходних средстава у оквиру Механизма Уније. Прва активност односи се на информације о расположивој опреми и средствима које су државе чланице вољне да ставе на располагање, као и на размену информација којом се олакшава обједињавање расположиве опреме и средстава. Друга и трећа активност је пружање помоћи државама чланицама у процесима утврђивања која опрема и средства могу бити набављена из алтернативних извора. Ту спада и олакшавање државама чланицама у приступу тој опреми и средствима. Четврта активност се односи на пружање финансијске помоћи за транспортна и логистичка средства која су неопходна за реализацију брзог одговора у случају ванредне ситуације. Када се ради о капацитетима који су унапред одређени у оквиру ЕЦПП-а финансијска помоћ ЕУ намењена њиховом функционисању не може прећи 75% укупних трошкова. То укључује и транспорт. За средства која нису унапред утврђена у оквиру ЕЦПП-а финансијска помоћ ЕУ за њихов транспорт такође не може бити већа од 75% од укупне цене. У оба случаја ово правило важи и када се активности спроводе унутар ЕУ и ван ње. Наравно, постоје случајеви у којима ЕУ може издвојити финансијска средства којима се покривају укупни трошкови. То су већ описани случајеви, а тичу се финансирања: (1) размене информација о расположивој опреми и средствима, и (2) транспорта и логистичких средстава која су неопходна за брз одговор на ванредну ситуацију. Када се ради о ангажовању капацитета Реск ЕУ, ЕУ ће финансирати до 75% оперативних трошкова ако се они ангажују у оквиру Механизма Уније. Ако се капацитети Реск ЕУ ангажују за потребе појединачних држава у већини случајева ће те трошкове, укључујући поправке и одржавање, сносити држава чланица која користи ове капацитете. Када финансијска помоћ ЕУ не покрива трошкове у целини остале трошкове сноси држава која тражи помоћ. Овде постоји изузетак ако је другачије договорено са државом чланицом која нуди помоћ, или са државом чланицом на чијој су

територији смештени Реск ЕУ капацитети. Трошкове распоређивања капацитета Реск ЕУ на територији ЕУ, који се односе на транспорт, логистичка средства и услуге, ЕУ ће покрити у целини. Исте трошкове ЕУ ће покрити у целини током премештања капацитета из треће државе у ЕУ.

Слична је ситуација са распоређивањем капацитета Реск ЕУ, уз одређене измене. Када се у оквиру Механизма Уније капацитети Реск ЕУ распоређују на територији ЕУ финансијска помоћ биће у висини од 75% од укупних оперативних трошкова. У случају њиховог распоређивања ван територије ЕУ финансијска помоћ ЕУ износиће 100% од свих оперативних трошкова. Ако се догоди да финансијска помоћ ЕУ, која по њеним проценама покрива све оперативне трошкове, не буде довољна, разлику плаћа држава која је тражила помоћ. Ипак, ако постоји договор између државе која је тражила помоћ и државе која шаље помоћ онда се може догодити да држава која прима помоћ буде изузета од трошкова који прелазе додељену финансијску помоћ ЕУ. Постоји могућност да ЕУ покрије укупне трошкове транспорта, али само ако се капацитети Реск ЕУ распоређују на територији ЕУ или се шаљу из трећих држава.

ЕК реализује финансијску подршку у складу с процедурама утврђених одлукама које се односе на општи буџет ЕУ.⁷³ Када се ради о директном пружању финансијске помоћи ЕУ руковођење преузима ЕК. С друге стране, активностима пружања индиректне помоћи ЕУ руководе одређена тела. Како би се осигурала адекватна примена процедура и ефикасно пружање финансијске помоћи ЕК доноси годишње програме, као и програме који се односе на периоде од више

⁷³ О томе видети детаљније: "Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012", *Official Journal of the European Union*, L 193, 30 July 2018.

година. У тим програмима утврђују се циљеви, методе спровођења, износи неопходних финансијских средстава, као и резултати који се желе постићи. Поред наведеног, програми садрже опис активности које подлежу финансирању, што укључује појединачне износе финансијских средстава и временских термина за њихову реализацију. Наравно, овде нису укључене активности које се односе на активности током пружања конкретног одговора на ванредну ситуацију, јер се те активности не могу унапред утврдити. Ниво буџета и планови који се тичу издавања разматрају се на годишњем нивоу, а буџетска средства која нису искоришћена преносе се у буџет за наредну годину. ЕУ је утврдила начин за заштиту својих финансијских интереса. Ако у Механизму Уније учешће узме трећа држава, без обзира да ли се ради о међународном споразуму или другом правном акту, она је обавезна да сарађује са одређеним телима ЕУ. Та тела су службеник кога је овластила ЕУ, Европска канцеларија за борбу против превара (*European Anti-Fraud Office – OLAF*)⁷⁴ и Европски ревизорски суд. Трећа држава мора да омогући потпуно спровођење надлежности наведених тела, што подразумева да им омогући спровођење инспекција, истрага и провера.⁷⁵

Важна обавеза ЕК је подношење извештаја Европском парламенту (ЕП) и Савету Европске уније (Савет ЕУ) на сваке две године, у којем треба да их извести о оствареним помацима. Извештај треба да се бави отпорношћу на катастрофе и развојем капацитета, односно напретком у овим областима, али и да информира надлежне субјекте ЕУ о постојећим недостацима. Успостављање капацитета Реск ЕУ

⁷⁴ У даљем тексту: ОЛАФ.

⁷⁵ О томе видети детаљније: “Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999”, *Official Journal of the European Union*, L 248, 18 September 2013.

треба исто да буде део извештаја. Један део извештаја треба да прикаже кретање финансијских средстава из буџета, трошкове који се односе на капацитете за одговор и процену неопходних улагања ако се жели развој тих капацитета.⁷⁶

⁷⁶ Видети: "Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *op. cit.*, Art. 1, pp. 9–20.

III

ЕВРОПСКИ ФОНД ЗА ЦИВИЛНУ ЗАШТИТУ И РЕСК ЕУ

Формирање, развој и функционисање Европског фонда за цивилну заштиту

Тренутна ситуација у вези са деловањем у ванредним ситуацијама је таква да државе не би могле самостално да пруже ефикасан одговор на њихову појаву. У складу с тим, надлежни органи ЕУ константно раде на удруживању појединачних капацитета држава чланица како би се пружила ефикасна помоћ држави чланици која се бори са ванредном ситуацијом. Зато ЕУ одваја велика средства и улаже велики труд у јачање и развој капацитета цивилне заштите. То укључује и развој савремених техника и успостављање процедура којима се лакше може одговорити на ванредну ситуацију. Развој капацитета, техника и процедура, уз обједињавање капацитета, посебно је важно ако се узме у обзир постојање ванредних ситуација које могу погодити неколико држава истовремено. ЕУ развија систем цивилне заштите који би могао да се употреби и ван њених граница, односно у трећим државама. У овом делу развоја ЕУ посебну пажњу поклања државама које се граниче са њом, јер је преношење ванредне ситуације на њену територију веома извесно. У складу с тим, најважнија ставка у развоју заједничких капацитета цивилне заштите ЕУ је способност брзог реаговања. Предуслов за то је поседовање капацитета који су довољни и који се могу искористити у сваком тренутку. С тим циљем, али и ради унапређења сарадње међу њеним чланицама, ЕУ је успоставила већ поменути ЕЦПП, као и Реск ЕУ (*rescEU*). У тренутку оснивања ЕЦПП је обухватао 25 чланица, међу којима су и државе које нису чланице ЕУ.

Пре ЕЦПП-а формиран је крајем 2013. године Европски капацитет за реаговање у ванредним ситуацијама (*European Emergency Response Capacity – EERC*). ЕЕРЦ је био састављен од фонда који се формира на добровољној бази, али уз унапред утврђеним капацитетима. Ови капацитети треба да се искористе како би се ефикасно одговорило на ванредну ситуацију, или у другим ситуацијама које захтевају покретање капацитета ЕЕРЦ-а. Капацитети ЕЕРЦ-а обухватали су специјализоване оперативне јединице са различитом наменом, експерте и сличне делове. Најважнији орган у функционисању ЕЕРЦ-а била је ЕК, јер је у њену надлежност спадало утврђивање обима капацитета који државе треба да учине доступним ЕЕРЦ-у. Поред тога, ЕК има још неке надлежности у вези са доступним капацитетима. ЕК спроводи регистрацију и сертификацију капацитета који су јој стављени на располагање. Затим, ЕК утврђује захтеве у вези квалитета расположивих капацитета у складу с важећим међународним стандардима који се на такве капацитете односе, и ако такви стандарди у том тренутку постоје. Државе чланице су са своје стране у обавези да капацитети које стављају на располагање ЕЕРЦ-у буду потребног квалитета. ЕЕРЦ функционише на добровољној бази. Државе самостално одређују обим и врсту капацитета које додељују, али остају на располагању државама чланицама у оквиру њихових система цивилне заштите. Ако више држава формира неке капацитете и заједнички их ставља на располагање ЕЕРЦ-у те државе додељене капацитете заједнички региструју. Државе чланице покрећу додељене капацитете када се прими позив за помоћ и покрене Механизам Уније, односно када су ти капацитети неопходни за деловање на нивоу ЕУ. Дефинитивна одлука о ангажовању капацитета у ванредној ситуацији у другој држави доноси држава у чијем су власништву неопходни капацитети. Ако на територији државе која треба да пошаље помоћ постоје околности или ситуација која је спречава да то учини, неопходно је да ЕК буде обавештена што је пре могуће. Капацитети које шаље држава чланица остају у сваком тренутку њој на располагању. У складу с тим, након покретања капацитета држава која шаље помоћ задржава две надлежности које се тичу њених капацитета. На првом месту, држава

која шаље помоћ задржава право надзора над капацитетима који се распоређују у угроженој држави. На другом месту, држава која је послала помоћ може било када повући своје капацитете из угрожене државе ако се на њеној територији јавила помоћ за њима. То се односи и на ситуације које онемогућавају државу која шаље помоћ да задржи своје капацитете на територији државе која је угрожена. Када држава која шаље помоћ одлучи да повуче своје капацитете то обавља у консултацијама са ЕК.⁷⁷

Током 2019. године формиран је ЕЦПП као наследник ЕЕРЦ-а. Након ових промена обавезе држава чланица остале су суштински исте, па се може рећи да се само ради о мањим изменама. Ипак, те измене треба поменути. Државе чланице преко ЕЦПП-а шаљу помоћ угроженој држави, не као примарне већ као допунске снаге. Тиме државе које шаљу помоћ скидају примарну одговорност са себе за превентивно деловање и реаговање на ванредну ситуацију која се одвија. Задатак ЕК је да на основу постојећих ризика, обима расположивих капацитета и недостатака утврди врсту и обим најважнијих капацитета који су неопходни за доделу ЕЦПП-а. ЕК је обавезна да заједно са државама чланицама прати остварење циљева у вези са капацитетима ЕЦПП-а, као и да заједнички утврде недостатке који се односе на те циљеве. Уколико се ти недостаци утврде, ЕК треба да истражи да ли државе чланице могу набавити неопходне капацитете ван ЕЦПП-а. Задатак ЕК је да охрабри државе чланице да укажу на озбиљне недостатке који се односе на капацитете ЕЦПП-а.⁷⁸

Државе чланице су добиле обавезу да ставе на располагање ЕЦПП-у своје појединачне капацитете на период који може бити 3, 5, 7 или 10 година. Период на који државе стављају своје капацитете на располагање зависи од финансијских средстава које су додељене

⁷⁷ Видети: "Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism", *op. cit.*, Art. 11.

⁷⁸ Видети: "Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 2019, Art. 1, p. 7.

одређеној држави. Финансијска средства које једна држава може добити за наведену сврху креће се од 300.000 до два милиона евра.⁷⁹

ЕЦПП је успостављен у циљу јачања сарадње европских држава у области цивилне заштите. Основни циљ његовог успостављања је пружање бржег, ефикаснијег и боље координисаног одговора на ванредне ситуације. У овом тренутку у њему учествује 27 држава које су чланице ЕУ и оних које то нису. Све државе учеснице у ЕЦПП-у спремне су да у кратком року распореде своје капацитете у областима које су погођене катастрофом. Капацитети који се могу распоредити састављени су од медицинских тимова, експерата, специјализоване опреме и транспортних средстава. У случају појаве катастрофе и настанка ванредне ситуације у сваком тренутку постоји могућност да Механизам Уније добије захтев за помоћ. Зато расположиви капацитети морају бити у сваком тренутку спремни за распоређивање како би се угроженој држави пружила подршка у пружању адекватног одговора на ванредну ситуацију.

Висок ниво припремљености први је предуслов за смањивање броја људских жртава и минимизирање материјалне штете које изазивају ванредне ситуације. Зато постојање ЕЦПП-а омогућава да активности ЕУ током ванредних ситуација буду предвидљивије, организованије и кохерентније. ЕК је увела процедуре које се односе на сертификацију и регистрацију капацитета који се укључују у ЕЦПП. Тиме је осигурано да капацитети које државе додељују ЕЦПП-у испуњавају савремене оперативне стандарде. На пример, сертификација тимова који се активирају у случају ванредних ситуација подразумева њихово учешће у вежбама како би могла да се процени њихова обученост и спремност. Ову процену спроводе надлежни службеници ЕУ и колеге из других тимова, а циљ је да се провери исправност функционисања ових тимова у случају распоређивања у угрожено подручје. Контролу и финансирање

⁷⁹ Видети: "Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU", *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019, Art. 2.

процеса сертификације финансира ЕК, уз сарадњу са стручњацима из држава учесница.

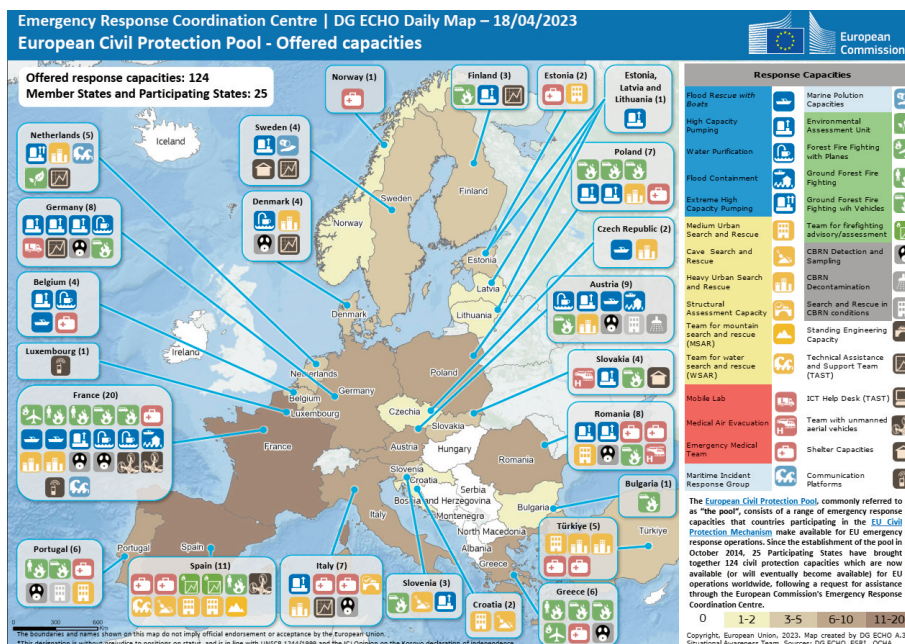
До марта 2024. године државе учеснице понудиле су ЕЦПП-у 130 специјализованих капацитета. Од овог броја, 95 капацитета је сертифициковано и спремно је за распоређивање унутар и ван ЕУ. За капацитете који су распоређени у угрожена подручја, као део одговора на ванредну ситуацију, ЕК пружа финансијску подршку. Ови капацитети могу бити, на пример, горски спасилачки тимови, мобилне лабораторије, медицински тимови за ваздушну евакуацију и опрема за пречишћавање воде. ЕК покрива 75% од укупних транспортних и оперативних трошкова за распоређивање унутар и ван ЕУ. Како би се додатно унапредила припремљеност, постоји могућност добијања финансијских средстава за унапређивање или поправку капацитета који су додељени ЕЦПП-у. Државе учеснице могу добити грантове који служе за прилагођавање њихових капацитета распоређивању у другим државама.

У претходних неколико година ЕЦПП је реаговао више пута у веома комплексним ванредним ситуацијама. У јуну 2022. године Пакистан су погодиле велике монсунске падавине и поплаве. Француски тимови за пречишћавање воде започели су своју интервенцију 16. октобра, а завршили је 5. новембра. За то време произведено је 629.000 литара чисте воде. Белгијски тимови стигли су 25. октобра и током интервенције произвели су 100.000 литара чисте воде. Након завршетка интервенције опрема за пречишћавање воде је донирана Пакистану и наставила је са радом наредних шест месеци. У јуну 2022. године Албанију су погодили шумски пожари. Грчка је 7. јуна послала један авион за гашење пожара који је извео 23 интервенције. Такође, у јулу исте године Португал су погодили шумски пожари, а Грчка је послала један авион за гашење пожара. Тропска олуја погодила је Мадагаскар 5. фебруара 2022. године, а француски и немачки тимови стигли су у ову земљу 9. фебруара. Обе државе послале су опрему за пречишћавање воде, док је Француска послала и даљински управљане ваздушне системе. Пољска је послала медицински тим од 15 људи у коме су били доктори, медицинске сестре и болничари.

У августу 2021. године Хаити је погодио јак земљотрес, а одмах затим и тропска олуја. У том тренутку ова земља није била припремљена за овакве ситуације, па је постојао недостатак медицинског особља, чисте воде и адекватног смештаја. Зато је ЕУ одмах послала своје тимове цивилне заштите у ову земљу. Шведска је послала петоро стручњака који су пружили техничку подршку, а Луксембург двоје стручњака за хитне комуникације. Норвешка је послала лекаре и медицинско особље. Сви наведени стручњаци из ове три државе послати су из ЕЦПП-а. Поред тога, додељена је финансијска помоћ у износу од три милиона евра намењених за решавање хитних проблема. Хуманитарним летовима ЕУ послато је на Хаити око 175 хуманитарне помоћи. У 2021. години шумски пожари погодили су Грчку. Из ЕЦПП-а одмах је послат француски тим за гашење пожара који је заједно са ватрогасним тимовима из десет држава учествовао у гашењу ових пожара. Када су Белгију исте године погодиле поплаве, опет је из ЕЦПП-а послат француски спасилачки тим са својим чамцима који је помогао белгијским спасилачким тимовима. У Бејруту су се 2020. године догодиле велике експлозије, па је покренут Механизам Уније и одмах је послато неколико капацитета ЕЦПП-а. Конкретније, послати су тимови за претрагу у урбаним подручјима из Чешке, Француске, Немачке, Пољске и Холандије, док је тим за техничку подршку послат из Финске. Поред наведеног, у Либан је послато медицинско особље и стручњаци за све врсте акцидената, уз неопходну медицинску опрему и залихе. Током пандемије Ковид-19 у 2020. години из капацитета ЕЦПП-а распоређено је више тимова хитне медицинске помоћи. У априлу су на северу Италије распоређена два оваква тима из Норвешке и Румуније како би се пружила помоћ Италији. У јуну исте године италијански тим за хитну медицинску помоћ, након покретања Механизма Уније, распоређен је у Јерменији.⁸⁰

⁸⁰ Видети: "European Civil Protection Pool", European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, 21/03/2024.

Слика 5: Распоред расположивих капацитета Европског фонда за цивилну заштиту



Извор: <https://reliefweb.int/map/world/european-civil-protection-pool-offered-capacities-emergency-response-coordination-centre-1>, 21/03/2024.

Разлози формирања, сврха и расположиви капацитети Реск ЕУ

Формирање Реск ЕУ било је мотивисано могућношћу настанка ванредне ситуације која превазилази процењене размере. Ради се о ванредним ситуацијама у којима за ефикасан одговор нису довољни појединачни капацитети држава чланица и капацитети којима располаже ЕЦПП.

Реск ЕУ представља надоградњу Механизма Уније и успостављен је ради остварења два циља. На првом месту то је била потреба да се ефикасније заштите грађани, а након тога управљање ризицима који су се у међувремену појавили. Реск ЕУ је резерва

капацитета цивилне заштите ЕУ и у целини га финансира ЕУ. Састављен је од авиона и хеликоптера који се користе у гашењу пожара, авиона за евакуацију, залиха медицинских средстава и пољских болница. Такође, у Реск ЕУ су укључена покретна склоништа, средства за снабдевање енергијом, као и транспортна и логистичка средства. У оквиру Реск ЕУ спроводе се активности на развоју резерве која треба да одговори на ризике од акцидентата свих врста. Ова резерва треба да буде способна да реализује откривање, деконтаминацију и специфичне здравствене мере. На тлу Европе најважнији субјект који реагује у случају ванредних ситуација је ЕУ. До сада су катастрофе на европском тлу изазвале много људских жртава и материјалне штете које се мере милијардама евра. Разне врсте катастрофа као што су епидемије, поплаве, олује, шумски пожари, земљотреси, али и оне које у корену имају деловање људског фактора, значајно оптерећују појединачне капацитете цивилне заштите држава. Додатну отежавајућу околност представља чињеница да су безбедносни проблеми који данас прате катастрофе постали комплекснији. Поред тога, очекује се да ће услед климатских промена негативан утицај катастрофа постати снажнији.

Када ванредна ситуација добије такав обим да погођена држава не може сама да се избори са њом, она може затражити помоћ преко Механизма Уније. Након тог захтева, ЕУ преко Координационог центра и одређених држава чланица шаље и усмерава пружање помоћи. Управо зато је основан Реск ЕУ како би се ова помоћ учинила сигурнијом, а заштита учинила јачом. У оквиру Реск ЕУ тренутно постоји неколико врста резервних капацитета.

Резерва медицинске помоћи успостављена је у оквиру Реск ЕУ како би се могло ефикасно одговорити на ванредне ситуације попут пандемије Ковид-19 или рата у Украјини који је у току. У оквиру резерве медицинске помоћи постоје респиратори и медицинска опрема и омогућено је њихово брзо слање. Залихе медицинске помоћи распоређене су у десет држава и тренутно се налазе у Белгији,

Холандији, Немачкој, Шведској, Данској, Словенији, Хрватској, Мађарској, Румунији и Грчкој. Постоји константна допуна залиха медицинске и личне заштитне опреме у оквиру Реск ЕУ, а планира се и повећање ових залиха. Током марта 2022. године покренут је капацитет Реск ЕУ под називом МЕДЕВАК (*MEDEVAC*) који је намењен за пацијенте који имају високо заразне болести. ЕУ је у међувремену доделила финансијска средства конзорцијуму који чини седам држава чланица ЕУ и једна држава ван ЕУ, а које су све укључене у Механизам Уније. Средства су намењена развоју тимова за пружање хитне медицинске помоћи у овим државама. Ови тимови треба да се ангажују у случају ванредне ситуације и да пруже специфичну медицинску помоћ.

Резервни капацитети за гашење шумских пожара и њихов развој финансира ЕК, јер је у претходном периоду било непланирано много оваквих пожара. Циљ развоја ових резервних капацитета је да се током времена стави на располагање више авиона и хеликоптера за гашење шумских пожара. Одлуку о распоређивању ових капацитета доносе заједно ЕК и заинтересоване државе. Ова одлука доноси се паралелно са спровођењем других мера као што је распоређивање тимова ради брзог одговора на ризике од шумских пожара у државама у којима су ови ризици најизраженији. Сходно жељи да се настави са развојем модерних капацитета, ЕК тренутно финансира развој флоте амфибијских авиона и хеликоптера средње величине.

Постоји могућност да становништво, услед грешака или намерног деловања, буде изложено озбиљним ризицима услед хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних акцидената. Зато ЕК спроводи активности како би се створили *резервни стратешки капацитети за одговор на хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне катастрофе (CBRN reserve)*.⁸¹ Капацитети који се тренутно развијају треба да ојачају способност деконтаминације људи, возила, објеката, инфраструктуре и важне опреме. Описани капацитети моћи

⁸¹ У даљем тексту: ХБРН резерва.

ће да буду унапред распоређени пре одржавања великих јавних догађаја. Такође, ови капацитети су постепено стављени на располагање, а акценат њиховог коришћења стављен је на спровођење мера медицинске заштите и реаговања. Развој капацитета који служе откривању, идентификацији, праћењу и узорковању започео је 2023. године. Тиме је направљен важан корак у јачању спремности ЕУ за катастрофе ове врсте.

Мобилна склоништа укључена су у резервне капацитете како би становништво добило место за сигуран и безбедан живот након ванредне ситуације. Како би ова склоништа могла да се брзо ставе у употребу ЕУ је у састав резерве увела склоништа различитог типа. То су склоништа која су направљена од материјала који се лако монтирају и метални контејнери са равним страницама, а предвиђено је и коришћење шатора. Склоништа и контејнери су опремљени тоалетима, тушевицама, кухињама, вешерајем и заједничким просторијама. Посебна пажња приликом њиховог стављања у употребу поклоњена је обезбеђивању безбедног простора за најугроженије појединце и децу. Треба истаћи да је око 15% од укупног броја склоништа прилагођено особама које имају проблема са кретањем. Склоништа су распоређена широм европског континента у шест држава које учествују у Механизму Уније како би могла да се користе у свим сценаријима и подручјима. Ови капацитети су развијени до 2022. године и стављени су у употребу након започињања сукоба у Украјини и смештање избеглих лица. Касније су коришћени у Турској као помоћ становништу које је због земљотреса остало без домова.

Потреба да *резервна транспортна и логистичка средства* у оквиру Механизма Уније буду обимнија појавила се након искустава из претходног периода. То се посебно видело током пандемије Ковид-19 када су се појавили проблеми са транспортом медицинске опреме, вакцина, особља, пацијената и у ситуацијама са великим безбедносним ризицима. Треба нагласити да се резерве транспортних и логистичких капацитета и даље развијају и обухватаће два авиона за превоз људи.

Авиони ће бити коришћени за евакуацију и репатријацију људи,⁸² али и за превоз терета када се појави потреба. Одређена посебна средства биће намењена за евакуацију пацијената.

Енергија, односно средства која је омогућавају, веома је важна за сваки сценарио ванредне ситуације. Ова средства су важна како за напајање склоништа тако и најважније инфраструктуре. Зато је у оквиру Реск ЕУ направљена резерва средстава која ће служити за хитно снабдевање енергијом. Ову резерву чини неколико хиљада генератора различите снаге. Предвиђено је да се генератори мање снаге користе за напајање појединачних стамбених објеката енергијом, док ће генератори веће снаге бити коришћени за велике јавне објекте, као што су болнице и обезбеђивање грејања. Након почетка рата у Украјини Реск ЕУ је распоредио у овој држави генераторе како би се омогућило функционисање болница.⁸³

Покретање капацитета: процедуре и предуслови

Постоји процедура којој претходи доношење одлуке о пружању помоћи. Када нека држава пошаље захтев за помоћ Координациони центар врши процену расположивих капацитета Механизма Уније и ЕЦПП-а. Када ови капацитети нису довољни, ЕК активира капацитете Реск ЕУ. Постоји неколико критеријума на основу којих се доноси одлука о пружању помоћи. Први критеријум је оперативна ситуација

⁸² О подршци коју Механизам Уније пружа конзуларним представништвима у евакуацији и репатријацији њихових држављана видети: “EU Civil Protection Mechanism support to consular assistance”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism/eu-civil-protection-mechanism-support-consular-assistance_en, 20/03/2024.

⁸³ Видети: “resceEU”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceeu_en, 20/03/2024.

на територији држава чланица ЕУ. Други критеријум је процена да ли су капацитети Реск ЕУ адекватни за пружање одговора на ванредну ситуацију. Трећи критеријум је место где се у том тренутку налазе потребни капацитети Реск ЕУ и време за које их треба транспортовати. Може се догодити ситуација у којој две или више држава истовремено тражи помоћ, па за такве случајеве постоје још неки критеријуми. Најважнији критеријум је да ли постоји угроженост људских живота, док се остали критеријуми тичу опасности о критичној инфраструктури, угрожавања животне средине, потенцијалних ризика који могу изазвати ширење ванредне ситуације, ометања нормалног функционисања економије и негативних друштвених последица. Ангажовање капацитета Реск ЕУ регулише се уговором. Њиме се утврђује субјект у чију одговорност спада прихватање капацитета Реск ЕУ и локација на коју се ови капацитети смештају. Поред наведеног, дефинише се обезбеђивање неопходне логистичке подршке и осигурање распоређених капацитета Реск ЕУ. Приликом обезбеђивања расположивости домаћих капацитета за Реск ЕУ, у уговору се мора обратити пажња на законодавство државе која ставља своје капацитете на располагање. Важно је да државе редовно извештавају о расположивости свог људства, као и о свим аспектима који се тичу њиховог потенцијалног ангажовања. Друге тачке уговора треба да регулишу план и одређене аспекте који се тичу подношења извештаја.

Утврђени су јасни предуслови који морају да постоје како би се донела одлука о престанку ангажовања капацитета Реск ЕУ и њиховој демобилизацији. Ангажовање се завршава када ЦЕЦИС прими обавештење о томе, а коначну одлуку доноси ЕК. Најважнији предуслов за прекид ангажовања је престанак потребе за капацитетима Реск ЕУ на одређеном подручју. Други предуслов је потреба ангажовања капацитета Реск ЕУ на другом подручју. Када се ради о другом предуслову, ЕК доноси одлуку након договора са државом на чијој су територији у том моменту ангажовани капацитети Реск ЕУ и државом која тражи помоћ. Постоје одређене обавезе за државе када користе капацитете Реск ЕУ. Државе имају обавезу да

обезбеде расположивост и спремност за деловање у оквиру Механизма Уније. Обавеза је сваке државе да на исти начин брину о својим капацитетима и капацитетима који се налазе у оквиру Реск ЕУ, што укључује све радње којима се ти капацитети држе у исправном и расположивом стању. Може се догодити да ангажовање капацитета Реск ЕУ доводи у питање пуну спремност цивилне заштите ЕУ. У том случају, држава која тражи помоћ мора пре добијања неопходних капацитета да за то добије пристанак од ЕК. Важна обавеза држава чланица је да у што краћем временском интервалу ставе на располагање потребне капацитете.

Треба истаћи да постоје одређени случајеви у којима државе чланице могу одбити ангажовање ван територије ЕУ. То су случајеви у којима постоји прекид у дипломатским односима између државе чланице и државе изван ЕУ која је тражила помоћ. Следећи случај је постојање оружаних сукоба на подручју на којем је потребно ангажовање, па би људство неке државе било у великој опасности, а шансе за неуспех ангажовања биле би веће. У овим случајевима, држава која не жели да се ангажује мора да образложи своју одлуку и да преда обавештење о томе ЕК.

Обавеза државе чланице је да у складу с домаћим и међународним прописима реши питање стандардизације и регистрације капацитета Реск ЕУ. Када су у саставу капацитети који имају вишенаменски карактер стандардизација и регистрација мора бити реализована у складу с тим. Процедура стандардизације и регистрације спроводи се што је брже могуће и у оквиру Механизма Уније. Коришћење капацитета Реск ЕУ мора бити испраћено. Зато држава на чијој се територији ови капацитети ангажују у оквиру Механизма Уније треба да обезбеди увид у њихово коришћење. Праћење коришћења капацитета Реск ЕУ обавља ЕУ. Надокнада штете у вези са коришћењем капацитета практично не постоји. ЕК је заузела став да државе чланице не би требале да траже надокнаду када штете настану приликом изласка неке државе из Механизма Уније или демобилизације, као и

због неучествовања. Надокнада штете може се захтевати ако су штете настале због кршења законских одредби или преваре.

Оперативни трошкови постоје током одржавања капацитета у оперативном стању и одржава се њихова способност да буду ефикасно употребљени. Један део оперативних трошкова односи се на одржавање, транспорт, логистичку подршку, набавку производа који спадају у снабдевање и људство. Ако се ови трошкови надокнађују из Подршке државе домаћина (*Host Nation Support*) или се финансијска средства добијају преко неког од финансијских инструмената ЕУ они неће бити покривени. Шумски пожари узрокују висок ниво трошкова, јер се током њих ангажују ваздушни капацитети Реск ЕУ, односно хеликоптери и авиони. Ови трошкови се обрачунавају на основу тржишних цена који постоје у тренутку изнајмљивања, закупа или куповине хеликоптера и авиона. Када држава чланица дође у посед хеликоптера или авиона треба одмах да ЕК преда доказ о тржишним ценама тих средстава. Информације о трошковима садрже ниво инфлације и процену трошкова који настају у финансирању домаћих капацитета. То је важно, јер на основу информација које се тичу трошкова ЕК прави планове за пружање финансијске помоћи на годишњем нивоу.⁸⁴

Подршка државе домаћина је концепт пружања подршке угроженој држави на терену што је пре могуће. То подразумева уклањање што је могуће више препрека пружању међународне помоћи како би активности одговора на катастрофу протекле што лакше. Овакав приступ односи се на све фазе пружања помоћи, односно од процедура царињења и уређења медицинских прописа до логистичке подршке и транспорта када је помоћ стигла у угрожену државу. Ипак, како ће испорука помоћи протећи доста зависи и од услова које обезбеђује држава која прима помоћ. Када се догоди катастрофа

⁸⁴ Видети: “Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU”, *op. cit.*, Art. 3–12.

угрожена држава треба да омогући успостављање везе преко које ће се ефикасно и брзо координирати активности свих заинтересованих субјеката на њеној територији.⁸⁵

Промене у функционисању и утицај на систем цивилне заштите у ЕУ

Један од важних разлога за формирање Реск ЕУ су уочене промене карактеристика ризика који привлаче пажњу држава чланица. Зато је ЕУ одлучила да креира повезанији систем чије је функционисање усклађено са сличним инструментима. Тиме су додатно појачани капацитети који треба да се користе у управљању ризицима, што је допринело бољој заштити људи, животне средине, економије и локалних заједница. Реск ЕУ је допринео да ЕУ буде ефикаснија у свим фазама борбе са ванредним ситуацијама, али и да пружи ефикасан одговор на ванредну ситуацију, не само на својој територији него и ван ње. Формирање Реск ЕУ резултирало је променама у функционисању цивилне заштите ЕУ, јер је сада реаговање и елиминисање недостатака у систему засновано на систему од два нивоа састављеног од потребних капацитета за реаговање. Реск ЕУ представља резерву цивилне заштите ЕУ, чиме је повећан допринос држава чланица у ванредним ситуацијама. Реск ЕУ има велику важност, јер ће његови капацитети служити за супротстављање катастрофама које су веома често лоше утицале на друштвену повезаност и стабилност Европе. Уколико се током времена уоче недостаци у функционисању Реск ЕУ, ЕК може у ову резерву укључити додатне капацитете. Ефикасно реаговање у ванредним ситуацијама на тлу Европе захтева да се укину непотребне дуге бирократске процедуре. Управо је преко Реск ЕУ овај проблем решен због постојања капацитета спремних за тренутно активирање. Капацитети

⁸⁵ Видети: "Host Nation Support", *Union Civil Protection Knowledge Network*. Интернет: <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/stories/host-nation-support>, 17/04/2024.

Реск ЕУ активирају се на захтев државе која нема довољно својих капацитета и не добија довољно помоћи споља како би се изборила са ванредном ситуацијом. Треба нагласити да капацитети Реск ЕУ не могу представљати замену за капацитете државе које постоје на централном, регионалном и локалном нивоу. Сви нивои власти морају ојачати припремљеност за катастрофе у периодима у којима се мењају постојећи ризици. Механизам Уније након формирања Реск ЕУ почива на два стуба која се међусобно допуњују. Први стуб су капацитети у оквиру ЕЦПП-а, док су други стуб капацитети Реск ЕУ који се могу одмах покренути. Тиме је формиран систем који карактерише једноставност, смањена бирократија и ефикасно реаговање. Јачањем Механизма Уније у центар активности управљања катастрофама стављени су превентивно деловање и смањење ризика. Превентивне активности су неопходне да би се смањио утицај који имају ризици, ојачало друштво за случајеве када се догоди катастрофа и смањиле потребе које изискује реаговање. Основни елементи ефикасног превентивног деловања су јачање отпорности инфраструктуре ЕУ, екосистема и друштава. Највећи значај за формирање Реск ЕУ имало је инвестирање држава чланица ЕУ у превенцију и праћење припремљености. Основа ефикасног управљања катастрофама је превенција, па је неопходно да она буде уско повезана са припремљеношћу и активностима реаговања. Поред тога, превенција мора бити више стратешки интегрисана у активности којима се јача Механизам Уније.

Поменуто поједностављење административних процедура како би се смањила кашњења у слању помоћи засновано је на неколико измена. *Прва измена* је увођење само једне категорије средстава за реаговање чије коришћење захтева финансијску подршку из буџета држава чланица ЕУ и буџета ЕУ. *Друга измена* је увођење јединствене стопе кофинансирања која износи 75% од укупног износа. Ова стопа се односи на прилагођавање, поправку, транспорт и оперативне трошкове за средства која се налазе у оквиру ЕЦПП-а. *Трећа измена* је увођење препоруке о употреби појединачних и паушалних износа, као и паушалних стопа које се односе на кофинансирање трошкова

транспорта како би се побољшала чврстина и ефикасност. *Четврта измена* је увођење одредаба којима се ограничава активирање Механизма Уније на период од 90 дана. Наравно, у одређеним случајевима активност Механизма Уније може бити дужа од наведеног периода. Ова измена је уведена како би се појаснио обим и подстакла употреба средстава у првој фази реаговања на катастрофу.

Смањивање ризика у дужем временском периоду захтева јачање солидарности и одговорности у реаговању и припремљености, али и да то јачање буде допуњено неопходним превентивним мерама. Постоји неколико предуслова како би се то остварило. Наиме, потребна је већа координација (1) између политика ЕУ, (2) на нивоу државе која укључује регионалне и локалне актере, и (3) између различитих алата и инструмената које стоје на располагању државама чланицама ЕУ.⁸⁶

Одлуком која је усвојена током 2019. године дошло је до одређених промена у вези са функционисањем Реск ЕУ. Међусобним договором ЕК и државе чланице обавезују се да где је то могуће расподеле капацитете Реск ЕУ тако да буду равномерно географски распоређени. Циљ таквог распоређивања је повећавање шансе за ефикасан одговор на ванредну ситуацију. У надлежност ЕК спада утврђивање којим капацитетима Реск ЕУ располаже, а на основу тренутних ризика, недостатака на нивоу ЕУ и постојећих капацитета. Спровођење донетих одлука у вези са поменутиим аспектима који се односе на стање капацитета мора да се спроводи у складу с постојећим законодавством ЕУ. То се посебно односи на капацитете који треба да буду употребљени у случају шумских пожара, хитној медицинској помоћи и свим врстама акцидената. Државе чланице могу капацитете које стављају на располагање Реск ЕУ изнајмити, закупити или купити. У ту сврху ЕК може државама чланицама доделити одређена

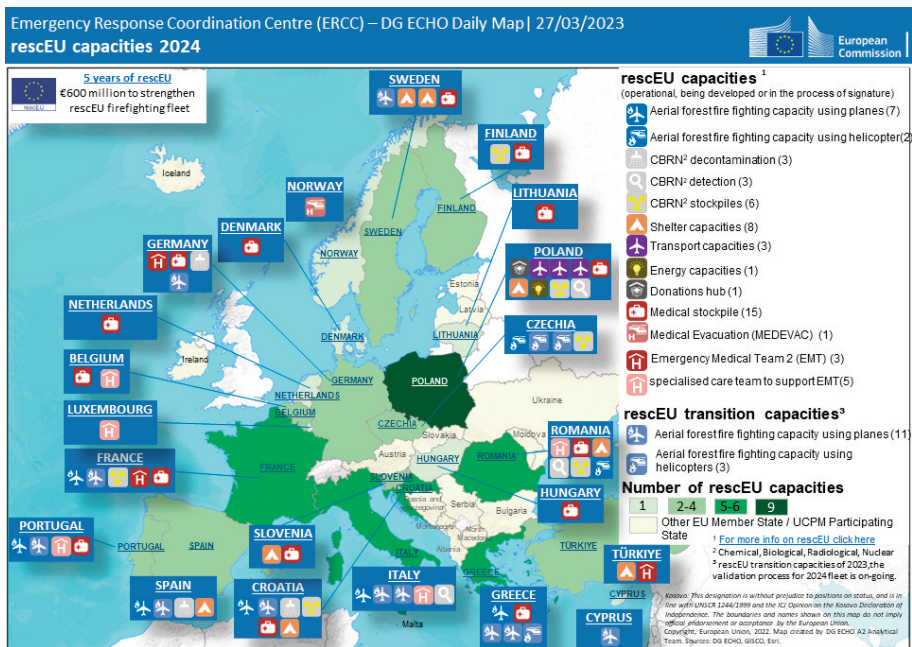
⁸⁶ Видети: “Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, *European Commission*, COM(2017) 773 final, Brussels, 23.11.2017, pp. 3–7.

финансијска средства без претходно расписаног позива за подношење предлога. Додела финансијске помоћи мора се реализовати у складу с правилима ЕУ која се односе на финансије. Капацитети које је држава набавила, без обзира да ли закупом, изнајмљивањем или куповином, остају на њеној територији. Ипак, држава чланица је обавезна да ова средства региструје у ЦЕЦИС-у и да их учини доступним за активности које се реализују у оквиру Механизма Уније. Треба нагласити да капацитете Реск ЕУ држава чланица може користити за своје потребе само ако они нису потребни за коришћење у оквиру Механизма Уније. Коришћење капацитета у оквиру Реск ЕУ реализује се на основу уговора између ЕК и државе која даје та средства у којем се ближе дефинишу термини и услови њиховог коришћења, укључујући и слање људства. У договору са државама чланицама ЕК дефинише који ниво квалитета треба да имају капацитети којима располаже Реск ЕУ. Процедуре утврђивања нивоа квалитета ових капацитета треба да се реализује у складу са важећим међународним стандардима. Механизам Уније је основни инструмент у чијим оквирима треба да се користе капацитети Реск ЕУ.

Одлуку о распоређивању и повлачењу капацитета Реск ЕУ доноси ЕК, али у договору са државом која тражи помоћ од ЕУ и државом у чијем се поседу налазе капацитети које треба послати у угрожено подручје. Захтев за пружање помоћи, односно распоређивање капацитета Реск ЕУ на њеној територији, државе шаљу преко Координационог центра, док преко ЦЕЦИС-а државе добијају информације о томе да ли су капацитети оперативни или не. Када дође до покретања капацитета ЕК ће се са државом која је тражила помоћ договорити о њиховом оперативном распоређивању. Обавеза је државе на чијој су територији ови капацитети распоређени да осигура координацију између њих и сопствених капацитета током пружања одговора на ванредну ситуацију. Тамо где је то неопходно ЕК може кроз Координациони центар самостално да изврши координацију капацитета на терену. Руковођење активностима којима се пружа одговор на ванредну ситуацију спада у одговорност државе на чијој се територији налазе капацитети Реск ЕУ. Капацитети Реск ЕУ могу бити

распоређени ван ЕУ ако ванредна ситуација угрожава једну или више држава чланица или њене грађане. Државе чланице могу у одређеним случајевима одбити да дају на располагање своје капацитете, а то су случајеви када се захтева њихово ангажовање ван ЕУ, а истовремено постоје недостаци у оквиру ЕЦПП-а.⁸⁷

Слика 6: Распоређеност расположивих капацитета Реск ЕУ у 2024. години



Извор: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Products/Maps#/maps/4832>, 29/03/2024.

⁸⁷ Видети: "Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *op. cit.*, Art. 1, pp. 7–8.

Ширење капацитета и савремено ангажовање

У савременим околностима у којима привредни субјекти и људи обављају своје активности увек постоји могућност настанка катастрофа, као што су цурење из хемијских постројења, несреће у нуклеарним електранама или ширење заразних болести. Једна од последица таквих догађаја је излагање становништва хемијским, биолошким, радиолошким и нуклеарним агенсима. Зато је ЕК формирала стратешке резерве као део капацитета за одговор и основала Управу за припремљеност и одговор на хитне здравствене ситуације (*Health Emergency Preparedness and Response Authority – HERA*).⁸⁸ Основни циљ ових активности био је јачање припремљености и одговора у случају хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних претњи. Опасност представљају и ратни сукоби који могу бити узрочник сличних догађаја и последица. Зато је након започињања сукоба у Украјини Европска унија послала у ову земљу опрему, заштитну опрему и лекове који ће бити употребљени у случају излагања људи поменутиим агенсима. Управо је сукоб у Украјини показао да постоји потреба за постојањем довољних расположивих залиха најважнијих медицинских контрамера и опреме за одговор на хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне ризике како би се заштитили грађани ЕУ. Пандемија Ковид-19 показала је да су тренутни капацитети основних медицинских контрамера, као што је лична заштитна опрема, недовољни и да је потребно њихово повећање. Пандемије оваквог типа ограничавају могућност држава ЕУ да помажу једна другој, посебно ако се више држава истовремено суочава са истом врстом катастрофе. Надзор над залихама врше Генерални директорат и ХЕРА.

⁸⁸ У даљем тексту: ХЕРА; О Управи за припремљеност и одговор на хитне здравствене ситуације видети детаљније: “Health Emergency Preparedness and Response Authority”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/health-emergency-preparedness-and-response-authority_en, 27/03/2024.

ХЕРА је најважнији субјект Европске здравствене уније (*European Health Union – EHU*)⁸⁹ и основни инструмент у јачању спремности и одговора ЕУ на хитне здравствене ситуације. Основни задатак ХЕРА је да развија, производи, набавља и дистрибуира најважније медицинске контрамере како би спречила појаву недостатака у вези са доступношћу и приступу њима. Средином 2022. године ХЕРА је представила листу приоритета у вези са три највеће претње. Постојање ових претњи захтева координацију мера на нивоу ЕУ у вези са медицинским противмерама. Претње које је ХЕРА представила су: патогени који могу изазвати пандемију, хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне претње и отпорност на антимицробне лекове. Друга претња је најзначајнији разлог за формирање стратешке ХБРН резерве у оквиру Реск ЕУ. Тиме је преко Реск ЕУ омогућена додатна заштита и створени су предуслови за бржи и целовитији одговор на катастрофе.⁹⁰

Стратешка ХБРН резерва укључује залихе за ванредне ситуације и средства за деконтаминацију. Залихе за ванредне ситуације садрже опрему која ће бити коришћена приликом реаговања на појаву катастрофе. То су: (1) лична заштитна средства, (2) уређаји за детекцију, идентификацију и праћење, и (3) лекови, вакцине и други слични медицински производи. Овим залихама јача се отпорност ЕУ на хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне претње, јер садрже опрему и лекове које је тешко произвести током ванредних ситуација. Овакве ситуације се посебно компликују када се током њиховог трајања појави потреба за великом количином наведених медицинских средстава и опреме. Формирање залихе ХБРН резерве

⁸⁹ У даљем тексту: ЕХУ; О Европској здравственој унији видети детаљније: “European Health Union”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en, 29/03/2024.

⁹⁰ Видети: “Croatia, France and Poland join EU’s strategic reserve for chemical, biological, radiological emergencies”, European Commission, 20 February 2023. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_974, 29/03/2024.

представљају прву фазу у изградњи адекватнијих капацитета који ће бити коришћени у случају несрећа у нуклеарним електранама и хемијским постројењима, терористичких напада, епидемија и сличних догађаја. Резерва средстава за деконтаминацију укључује особље и опрему за деконтаминацију људи, објеката, инфраструктуре, возила и најважније опреме. На почетку формирања стратешке ХБРН резерве ЕУ је одлучила да покрије све трошкове у целини и за то је издвојила скоро 67 милиона евра.⁹¹

Почетком 2023. године ЕК је доделила Финској 242 милиона евра за формирање стратешких ХБРН резервних капацитета. Тиме је Финска постала прва држава у којима се налази ХБРН резерва. Формирање ХБРН резерве део је процеса формирања залиха на нивоу ЕУ које ће бити коришћене као противмера у случају хитних медицинских ситуација. Процес формирања ХБРН резерве одвија се у оквиру унапређеног Механизма Уније, а разрађује се у сарадњи са ХЕРА. Прва фаза формирања ХБРН резерве посвећена је прикупљању неопходних средстава која ће се користити у сврху пружања најважнијих медицинских противмера. Ова средства укључују вакцине, антитоте, медицинске уређаје и специјалну опрему за коришћење у угроженим областима. Тиме се осигурава снажнија заштита и пружање ефикаснијег одговора у случају хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних катастрофа, али и боља припремљеност за ситуације које носе велике ризике. Додељена финансијска средства биће коришћена и за обуку људи, чиме ће се повећати стручност ангажованих лица. Боља обука ће омогућити да расположиви капацитети и тимови за реаговање функционишу заједно и буду распоређени било где у Европи. Најважнији орган који се бави ХБРН резервом је ЕК, а ове капацитете финансира ЕУ у пуном

⁹¹ Видети: "EU develops strategic reserves for chemical, biological, and radio-nuclear emergencies", European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*, 6 April 2022. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-develops-strategic-reserves-chemical-biological-and-radio-nuclear-emergencies-2022-04-06_en, 20/03/2024.

износу. ЕК контролише функционисање ХБРН резерве, а у томе сарађује са надлежним органима држава у којима је ова резерва распоређена. Капацитети ХБРН резерве могу се распоредити у државама чланицама ЕУ, државама учесницама Механизма Уније које нису чланице ЕУ и у суседним државама.⁹²

У међувремену је Финској, кроз пројектно финансирање, поново додељено скоро 63 милиона евра ради прикупљања додатних залиха за ХБРН резерву. Ове залихе садржаће медицински материјал као што су мали апарати, хируршки инструменти и санитетски материјал. ХБРН резерва биће допуњена са мерачима радијације, лековима за предболничку хитну медицинску помоћ и лековима који се користе приликом хируршких интервенција. Формирање других резерви које спадају у стратешке започето је 2019. године у оквиру Реск ЕУ, а друге државе Северне Европе у којима се оне налазе су Данска, Норвешка и Шведска. ХБРН резерва која се налази у Финској мора бити спремна за слање у угрожену државу у року од 12 сати од тренутка када је у оквиру Механизма Уније прихваћен њен захтев за помоћ. Нове залихе које се прикупљају преко наведеног пројекта биће спремне за слање у угрожена подручја до 2025. године. Нова ХБРН резерва ће, поред Финске, ојачати спремност у целом региону Балтичког мора за евентуални настанак хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних катастрофа. С обзиром на то да ће нове залихе бити медицинског карактера, здравствени сектор имаће запажено место у реализацији пројекта формирања нових залиха за ХБРН резерву. Тиме ће се додатно ојачати припремљеност на нивоу ЕУ за различите претње које могу угрозити здравље становништва. Предвиђено је да пројекат траје до јесени 2026. године, а кључни орган у његовом

⁹² Видети: “rescEU: Commission creates first ever chemical, biological, radiological and nuclear strategic reserve in Finland”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*, 17 January 2023. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/resceu-commission-creates-first-ever-chemical-biological-radiological-and-nuclear-strategic-reserve-2023-01-17_en, 27/03/2024.

спровођењу биће финско Министарство унутрашњих послова. Поред овог органа, у реализацију је укључено неколико релевантних органа Финске из области здравства, ванредних ситуација и безбедности.⁹³

Након започињања рата у Украјини надлежни органи ове земље упутили су ЕУ захтев за помоћ. Украјина је тражила медицинску и заштитну опрему, као и специјализовану опрему како би заштитила здравље становништва због потенцијалних хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних претњи. Због тога је ЕУ покренула распоређивање ХБРН резерви из Реск ЕУ. Опрема коју је ЕУ послала укључивала је 300.000 заштитних одева, 5.600 литара деконтаминаната и 850 комада опреме за деконтаминацију. Болнице у Украјини имају велику потребу за медицинском опремом, па је ЕУ донирала разну медицинску опрему и заштитна средства за медицинско особље. Вредност помоћи коју ће ЕУ послати у Украјину износиће преко 11 милиона, а ова помоћ биће послата из залиха намењених за хитне ситуације које се тренутно налазе у Румунији, Мађарској, Шведској, Немачкој, Грчкој и Данској. ЕУ је спремна да додатно помогне Украјини уколико се појави потреба, а Координациони центар је у сталном контакту са органима ове државе.⁹⁴

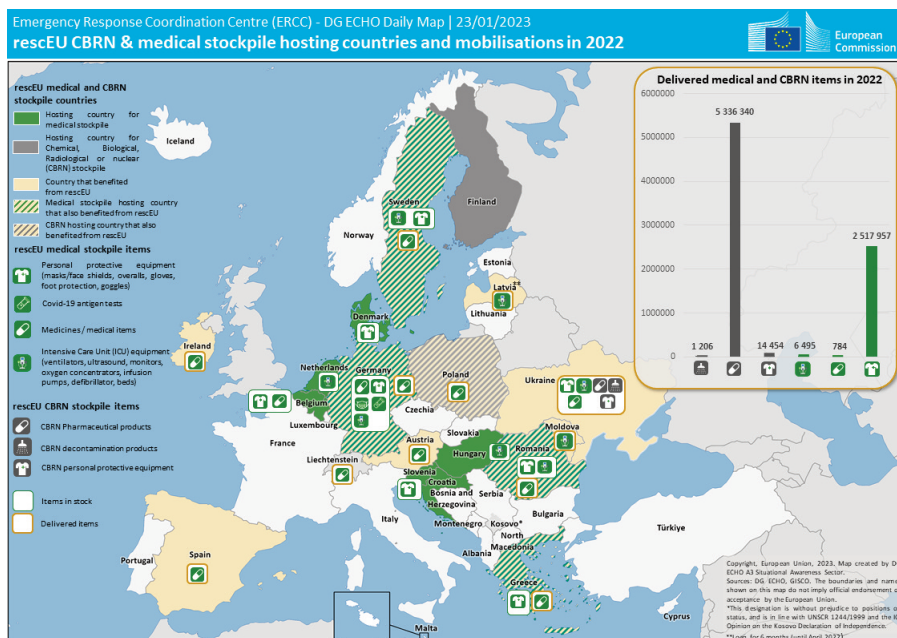
У јануару 2023. године ЕК је са 70 милиона евра започела финансирање развој нових специјализованих тимова и опреме како би се ојачала припремљеност и реаговање на хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне претње. Ова средства су додељена Италији, Пољској и Румунији како би развиле капацитете Реск ЕУ за откривање.

⁹³ Видети: "Additional common EU reserves to be established in Finland, value of projects to rise to EUR 305 million", Ministry of the Interior (Finland). Интернет: <https://intermin.fi/en/-/additional-common-eu-reserves-to-be-established-in-finland-value-of-projects-to-rise-to-eur-305-million-1>, 28/03/2024.

⁹⁴ Видети: "Ukraine: EU mobilises emergency reserves for chemical, biological, radiological and nuclear threats", PubAffairs Bruxelles – EU Debates, News and Opinions. Интернет: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/ukraine-eu-mobilises-emergency-reserves-for-chemical-biological-radiological-and-nuclear-threats/>, 28/03/2024.

Развој ових капацитета треба да се заврши до 2026. године и биће доступни свим државама учесницама Механизма Уније. Нови капацитети садржаће неопходне алате за откривање, идентификацију, узорковање и праћење евентуалне контаминације. Примарне области у којима ће бити коришћени су индустријске несреће и безбедносни инциденти. Новоформирани тимови биће у прилици да ојачају безбедност на јавним просторима кроз спровођење надзора на великим јавним догађајима.⁹⁵

Слика 7: Државе домаћини ХБРН и медицинских залиха и број послатих артикала у 2022. години



Извор: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/ECHO-Products/Maps#/maps/4369>, 29/03/2024.

⁹⁵ Видети: “EU funds rescEU detection and surveillance teams with €70 million to boost preparedness to chemical, biological, radiological, and nuclear emergencies”, *European Commission*, Press release, Brussels, 25 January 2024.

IV БУДУЋЕ АКТИВНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ЈАЧАЊУ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

Климатске промене и најважнији изазови

Климатске промене изазивају природне опасности које се у једном тренутку могу претворити у катастрофе које угрожавају целу државу и друштво. Зато су климатске промене један од највећих проблема са којима се суочавају савремена друштва. Природне опасности имају неке карактеристике на основу којих се могу разликовати. Поплаве, земљотреси, клизишта, тропске олује, вулканске ерупције и плимски таласи спадају у изненадне опасности. У споре опасности спадају суше, глад и деградација земљишта. Епидемије се сврставају у посебну категорију, јер не изазивају велике миграције људи, а настају на местима где се налази велики број расељених људи због лоших услова живота и немогућности одржавања хигијене. Може се сматрати да стање опасности постоји када на неком подручју за кратко време дође до значајног угрожавања животне средине, материјалне имовине и културних добара, што у целини узрокује угрожавање живота и здравља људи. Још једна околност на основу које се може рећи да постоји стање опасности је немогућност надлежних органа да отклоне узроке расположивим средствима и у предвиђено време.⁹⁶

Једна од честих последица климатских промена у данашње време су, на пример, поплаве које добијају све разорнији карактер. Други проблем, који је можда већи од поплава, јесу суше које се све чешће

⁹⁶ Видети: Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански Институт за управљање и процену ризика и Научно удружење Наука и друштво, Београд, 2010, стр. 31.

појављују и у односу на претходне периоде трају дуже време. У периоду од 2011. до 2021. године у пожарима је изгорело више од пет милиона хектара шума, док је само у периоду од јуна до септембра 2022. године изгорело пола милиона шума. Овај податак указује да се интензитет шумских пожара појачава, а основни разлог за наведене штете биле су суше. Поред уништавања шума, шумски пожари су оштетили природне паркове и геопаркове под заштитом Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*)⁹⁷, чиме је нанета штета биодиверзитету, усевима и пашњацима. Климатске промене измениле су карактеристике суша и топлотних таласа, што отежава борбу са шумским пожарима који постају све комплекснији. Поред тога, у односу на претходне периоде шумски пожари данас почињу раније током године и касније се завршавају. Пољопривредници су под великим економским притиском због суша и топлотних таласа, што може водити њиховом напуштању фарми. Тиме би се створили додатни предуслови за настанак шумских пожара. Око 35% мочвара на планети је нестало од 1970. године, а тај процес се догодио три пута брже него у случају нестанка шума. На територији ЕУ за претходних 100 година нестало је око 2/3 мочвара. Суше утичу на животне услове становништва, што се види и по повећању смртних случајева у европским државама које су највише погођене сушама. Поред физичког здравља, суше имају негативан утицај и на психолошко стање људи, па се примећује пораст анксиозности посебно међу млађом популацијом. Поред тога, примећено је да суше додатно оштећују најосетљивију инфраструктуру. Тренутни економски губици због суша на територији ЕУ износе девет милијарди евра годишње, а предвиђа се да до 2100. године ови губици могу достићи 65 милијарди годишње. Такође, процена је да ће се суше догађати два пута чешће. Климатске промене и проблеми које изазивају имају и шире економске последице. Наиме, ови проблеми појачавају економске и социјалне неједнакости међу

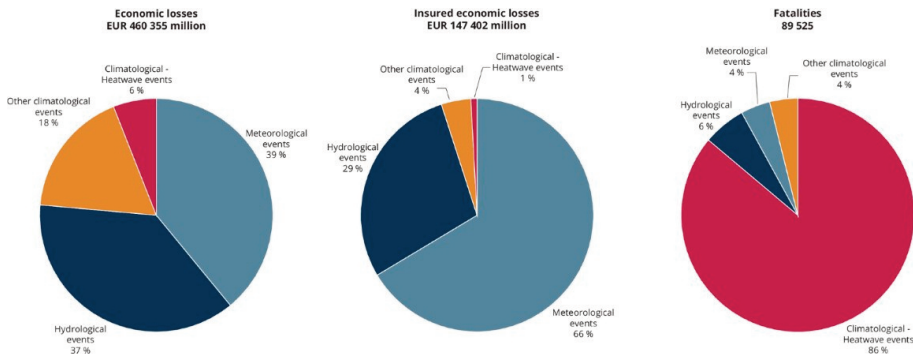
⁹⁷ У даљем тексту: УНЕСКО.

становништвом. Домаћинства која су угрожена због климатских промена и имају ниска примања морају добити подршку како би се прилагодила актуелној ситуацији. Неопходно је увести нове начине заштите радника од проблема који настају због климатских промена, а са којима се суочавају током радних активности. Зато ЕУ планира да уведе оквире који ће резултирати поновним успостављањем екосистема који имају висок ниво отпорности на сушу. Ти екосистеми су шуме, мочваре, поплавне равнице и слично, уз јачање отпорности речних сливова.

Још један проблем који отежава решавање проблема у вези климатских промена је урбанизација. Зато се ЕУ тренутно бави озелењавањем урбаних средина, а основни циљ је повећање броја зелених површина који треба да одговара броју становника. Обавеза је држава да спроведу мере у правцу обнове екосистема који су оштећени током екстремних временских услова. Утврђено је да су на екстремне временске услове посебно осетљиве медитеранске државе, па је потребно у овај регион послати адекватна средства како би се сузбили постојећи ризици и елиминисали негативни ефекти. Природне катастрофе имају негативан утицај на економску, друштвену и територијалну повезаност ЕУ, чиме се отежава спровођење њене кохезионе политике. Зато ће ЕУ инвестирати преко 100 милијарди евра у енергетску транзицију, избацивање фосилних горива из употребе и обновљиве изворе енергије. ЕК ће предложити правни оквир и законске инструменте за прилагођавање климатским променама који ће бити обавезујући за све државе чланице. Посебна пажња приликом креирања овог правног оквира биће посвећена угроженим регионима. У наредном периоду ЕК ће на целој територији ЕУ спровести процену ризика који су повезани са климатским променама. Посебна пажња биће посвећена ризицима од суша и шумских пожара, слабостима екосистема, негативним ефектима по најважнију инфраструктуру и опасностима по здравље људи. Тиме ће бити дефинисани приоритети у вези са прилагођавањем и напорима у правцу јачања отпорности. Са своје стране, државе чланице ЕУ треба

да у своје социјалне политике и политике у области рада укључе адаптацију на климатске промене.⁹⁸

Слика 8: Број смртних случајева и износ економских губитака због екстремних догађаја повезаних са временским непогодама и климом у периоду од 1980. до 2020. године



Извор: <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-losses-and-fatalities-from-24/03/2024>.

Крајем 2009. године УН су усвојиле Споразум из Копенхагена. У овом документу је наглашено да су у XXI веку климатске промене један од великих изазова за савремени свет. Прекид јачања ефекта стаклене баште је најважнији циљ који је истакнут у овом документу. Најважнији приоритет у предвиђеним променама је успостављање развоја који је заснован је на ниским емисијама гасова. Да би се смањиле климатске промене раст температуре на глобалном нивоу не сме бити већи од 2°C. То захтева дугорочну заједничку акцију засновану на принципу једнакости и у складу с политиком одрживог развоја. Све државе морају да се прилагоде штетним последицама које настају због

⁹⁸ Видети: “European Parliament resolution of 15 September 2022 on the consequences of drought, fire, and other extreme weather phenomena: increasing the EU’s efforts to fight climate change (2022/2829(RSP))”, *op. cit.*, стр. 140–142.

климатских промена, а важно је да узму у обзир резултате који настају након спроведених промена. Сарадња у смањењу штетних емисија гасова треба да се реализује на државном и глобалном нивоу. Жељени резултати биће касније остварени у земљама у развоју. У том смислу, успостављање стабилног друштвеног и економског развоја, што укључује искорењивање сиромаштва, представљају приоритете у остварењу жељених промена. У циљу бржих и ефикаснијих промена потребно је креирање глобалне стратегије одрживог развоја која је заснована на смањењу емисије штетних гасова. Предвиђено је да државе које се дефинишу као слабе, односно рањиве, добијају адекватну подршку из иностранства. Најрањивијим се сматрају државе у Африци и мале острвске државе. Та подршка биће финансијска, а прилив средстава треба да буде редован и у потребном износу. Зато је важно да се делује у правцу јачања капацитета држава у развоју, што се посебно односи на државе које су највише погођене последицама климатских промена. Капацитети које треба изградити треба да смање рањивост и ојачају отпорност угрожених држава. Ови планови треба на првом месту да обухвате државе које имају низак ниво развијености. Обавеза је развијених држава да омогуће улагања која ће бити усмерена преко одговарајућих међународних институција. Мултилатерално финансирање биће реализовано кроз различите финансијске аранжмане, а та средства биће намењена за прилагођавање климатским променама. Посебна пажња биће посвећена државама у развоју које су већ почеле да развијају економију која је заснована на ниској емисији гасова. Циљ је да се пружи подршка овим државама да наставе са таквим развојем својих економских капацитета.

Када је усвојен Споразум из Копенхагена развијене државе су се обавезале да у периоду између 2010. и 2012. године обезбеде средства у износу од 30 милијарди долара. Ова средства требала су да буду правилно распоређена између активности прилагођавања и умањивања последица климатских промена. Приоритет су имале државе Африке и мале острвске државе које су у процесу развоја. За активности умањивања последица климатских промена и њиховог видљивог спровођења развијене државе требале су да до 2020. године

издвоје 100 милијарди долара. Слично као и у периоду од 2010. до 2012. године приоритет су имале државе у развоју и њихове потребе. Наведени износи биће добијени из различитих извора, односно јавних и приватних које ће имати билатерални и мултилатерални карактер. Финансијски фондови имаће управљачку структуру у којој ће бити подједнако заступљене развијене и неразвијене државе. Активности у области успоравања климатских промена морају да имају више праваца. Један од њих су активности на тржишту да би се борба са климатским променама учинила исплативом.

Државе које се сматрају најмање развијеним могу своје активности спроводити на добровољној бази и на основу подршке. Спроведене активности биће предмет анализе, мерења и потврђивања на основу домаћих стандарда, а извештаји ће бити подношени на сваке две године. Државе ће омогућити да адекватни међународни субјекти изврше анализу спроведених акција, али уз поштовање њиховог суверенитета. За активности које захтевају међународну помоћ предвиђено је да се евидентирају са свим неопходним информацијама, што подразумева неопходна технолошка средства, финансијске износе и капацитете које је потребно изградити. Пре одобравања помоћи за ове активности биће спроведене процедуре мерења, извештавања и потврђивања. Један од најважнијих циљева је спречавање уништавања шума, што укључује и елиминацију ефекта стаклене баште у шумама. Развијене државе треба да пруже помоћ у активностима којима се спречава смањивање пошумљеног подручја. За то ће бити коришћен, поред других механизма, интернет платформа под називом „Смањење емисија од крчења шума и деградације шума у земљама у развоју“ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries – REDD+*).⁹⁹ Одлучено је да се оснује Копенхашки зелени климатски фонд (*Green Climate Fund*) који ће имати функцију финансијског инструмента Споразума из Копенхагена. Преко овог инструмента биће финансирани програми, пројекти, политике и активности којима је циљ смањивање

⁹⁹ У даљем тексту: РЕДД+

штетних последица климатских промена. Финансиране активности биће повезане са прилагођавањем, изградњом капацитета, развојем и преносом технологије. Такође, донета је одлука да се оснује Технолошки механизам (*Technology Mechanism*) чија је примарна сврха да пружи подршку развоју и преносу технологија. Овај механизам треба да омогући убрзавање технолошког развоја како би се оснажиле активности прилагођавања и умањивања последица. Правце ових активности одредиће државе самостално у складу с постојећим околностима и њиховим приоритетима.¹⁰⁰

Протокол из Кјота усвојен је 11. децембра 1997. године, а ступио је на снагу 16. фебруара 2005. године. До овог тренутка 192 државе су ратификовале овај документ. Циљ усвајања Протокола из Кјота је спровођење Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама.¹⁰¹ Овом Конвенцијом развијене државе и оне које се налазе у процесу транзиције обавезале су се да смање емисију гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Њихова обавеза је да спроведу мере и политике у овој области и да о томе периодично подносе извештаје. Највећи терет је на развијеним државама, јер се сматрало да њихове економије имају највећи негативан утицај на климатске промене. Сходно томе, усвојен је принцип заједничке, али различите одговорности. Први период за спровођење циљева утврђених Конвенцијом био је од 2008. до 2012. године и подразумевао је смањење емисије штетних гасова за 5% у односу на њихов ниво из 1990. године.¹⁰²

¹⁰⁰ Видети: “Copenhagen Accord”, Draft decision -/CP.15, FCCC/CP/2009/L.7, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Copenhagen, 2009.

¹⁰¹ У даљем тексту: Конвенција; О Оквирној Конвенцији Уједињених нација о климатским променама видети детаљније: “United Nations Framework Convention on Climate Change”, New York, 1992. Интернет: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf, 13/03/2024.

¹⁰² Видети: “What is the Kyoto Protocol”, United Nations Framework Convention on Climate Change. Интернет: https://unfccc.int/kyoto_protocol, 13/03/2024.

Протоколом из Кјота, на основу које је усвојен Споразум из Копенхагена, дефинисани су циљеви које је потребно постићи у вези климатских промена на глобалном нивоу. Утврђено је да је потребно у складу са околностима које постоје у државама спровести мере и реализовати политике које се односе на смањење последица климатских промена, а то су: (1) унапређење енергетске ефикасности у одређеним секторима привреде; (2) заштита резервоара који изазивају ефекат стаклене баште који нису покривени Протоколом из Монтреала; (3) промоција облика пољопривредне производње који не утичу на климатске промене; (4) истраживање и промоција употребе нових технологија и обновљивих извора енергије; (5) смањивање и укидање финансијских олакшица у свим секторима привреде који утичу на јачање ефекта стаклене баште; (6) подстицање реформи у секторима који промовишу мере и политике смањења ефекта стаклене баште и које нису укључене у Протокол из Монтреала; (7) усвајање мера за смањивање ефекта стаклене баште у области транспорта чије спровођење није контролисано Протоколом из Монтреала, и (8) смањивање емисије метана кроз управљање отпадом у производњи, транспорту и дистрибуцији енергије.

У реализацију предвиђених реформи биће укључене релевантне међународне организације као што су Међународна организација цивилног ваздухопловства (*International Civil Aviation Organization – ICAO*) и Међународна поморска организација (*International Maritime Organization – IMO*). Државе потписнице Конвенције сарађиваће са овим организацијама у смањењу гасова који подстичу ефекат стаклене баште, а посебно у вези са складиштењем горива.

Државе потписнице Конвенције обавезале су се да размене информације и искуства о мерама и политикама које су предмет овог документа. То укључује и међусобну сарадњу у побољшању делотворности ових мера и политика. Ове државе треба да спроведу потребне мере и реализују адекватне политике на начин који ће максимално смањити потенцијалне штете, што се на првом месту односи на међународну трговину. Државе потписнице Конвенције

треба да обрате пажњу да не изазову у другим државама негативне социјалне, економске и еколошке ефекте. У том контексту, пажња треба да буде највише посвећена државама у развоју.¹⁰³

Климатске промене један су од главних узрока појаве, на пример, поплаве које данас изазивају велике људске жртве и огромну материјалну штету. Република Србија константно је суочена за изазовима и опасностима које поплаве узрокују веома често. То је један од важних разлога због којих је Србија подржала Споразум из Копенхагена. Србија је 2012. године израдила листу од 12 акција ублажавања климатских промена, а у јуну 2015. године је доставила документ под називом „Намеравани национално одређени доприноси смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште“.¹⁰⁴ Овај документ достављен је Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама (*United Nations Framework Convention on Climate Change — UNFCCC*), а у њему је Србија предвидела да, сходно предвиђеним променама, до 2030. године смањи емисију штетних гасова на својој територији за 9,8%.¹⁰⁵

Области у којима је неопходно унапредити деловање

Прва област у којој је неопходно направити одређене измене је област *цивилне заштите и реаговања у ванредним ситуацијама*. Због све чешће појаве шумских пожара и осталих природних катастрофа неопходан је даљи развој и стављање у функцију

¹⁰³ Видети: “Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, United Nations, New York, 1998, Art. 2.

¹⁰⁴ О наведеном документу видети детаљније: “Nationally Determined Contribution (NDC) of the Republic of Serbia for the 2021-2030 period”, United Nations Framework Convention on Climate Change. Интернет: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-08/NDC%20Final_Serbia%20english.pdf, 23/04/2024.

¹⁰⁵ Видети: „Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе“, Министарство заштите животне средине, Београд, 2017, стр. 107.

Механизма Уније у целини. Зато ће будуће активности ЕК бити усмерене на прикупљање и ширење знања међу државама чланицама како да прилагоде шумске пределе климатским променама. Поред тога, ЕК ће у наредном периоду пружити подршку превентивном деловању кроз спровођење процене ризика од шумских пожара и креирање мапа. Постоје слабости у оквиру ЕУ за реаговање у ванредним ситуацијама који се заснива на додељивању капацитета на добровољној бази. Зато је план ЕК да заједно са државама чланицама ЕУ истражи могућности проширивања капацитета за реаговање, као и њихових способности. Правац у којем ће ићи ово истраживање је формирање сталних јединица цивилне заштите ЕУ. У наредном периоду биће размотрене могућности повећања постојећих ватрогасних снага који се налазе у оквиру Реск ЕУ. Тренутна идеја је да државе чланице ЕУ један део својих професионалних ватрогасних јединица преместе у европску резерву. Постепено ће се повећати буџет Европског фонда за солидарност (*European Union Solidarity Fund – EUSF*)¹⁰⁶ како би региони могли да предвиде и умање негативне ефекте климатских промена. Фонд солидарности биће проширен уношењем ставки на основу којих ће се финансирати трансформација инфраструктуре на начин да буде отпорна на климатске промене. Поред трансформације, предвиђена је изградња нове инфраструктуре која се налази у приватном и јавном власништву. Обнављање шума и природних станишта, као и реконструкција инфраструктуре која је отпорна на земљотресе, представљају еколошки прихватљива решења. Управо ће оваква решења бити подстицана средствима из Фонда солидарности како би се ојачала одрживост и отпорност. Један од планова ЕК је укључивање организација цивилног друштва у промоцију превентивног деловања и суочавања са последицама које настају због суша и климатских промена. Зато ће ЕК у наредном периоду изнети предлог који се односи на ангажовање грађана и промовисање добровољних иницијатива у вези са одговором на катастрофе.

¹⁰⁶ У даљем тексту: Фонд солидарности.

Услед климатских промена које постају све израженије у претходним годинама посебно је погођена *пољопривреда*. Суше које се чешће понављају и дуже трају у односу на неке претходне периоде угрожавају производњу хране на територији ЕУ. Тиме се отежава редовно снабдевање грађана током зимских периода. Зато ће подршка бити пружена примарним произвођачима који су погођени сушама и другим периодима са високом температуром. Циљ ове подршке је да поменути произвођачи, након кризних периода, што пре започну са новом производњом основних залиха хране. ЕУ ће наставити да изграђује свој систем пољопривреде на начин да буде отпоран у дужем временском периоду. ЕУ и државе чланице заједно ће повећати износе финансијске подршке сектору пољопривреде. Ова додатна средства биће намењена јачању превенције и управљању ризицима који се појављују у пољопривредној производњи. ЕК ће са своје стране утврдити из којих се финансијских извора може пружити додатна помоћ пољопривредним газдинствима у случају суше и сличних неповољних догађаја које узрокују климатске промене. Циљ је додатно ојачати одрживост и отпорност на климатске промене, чиме се спречава потенцијална опасност од затварања фарми. У наредном периоду ЕК и државе чланице ће заједничким напорима формирати резервне залихе стратешких намирница и сточне хране. То је један од начина за ублажавање најтежих последица суше. ЕК ће започети промоцију оваквог приступа на међународном нивоу у циљу промоције складиштења хране као једног од средстава за стабилизацију негативних утицаја које климатске промене изазивају у пољопривреди и снабдевању храном. Наводњавање има веома велику важност за пољопривредну производњу, па је потребно извршити трансформацију система за наводњавање како би се учинили ефикаснијим. Трансформација треба да резултира одрживим коришћењем извора воде који се користе у наводњавању. Зато је планирано да се финансијски подрже само системи за наводњавање и складиштење воде који омогућавају уштеду воде. У складу с тим, биће подржана трансформација пољопривредног сектора у правцу јачања одрживости и усвајања еколошки прихватљивијих решења, а у складу

са утицајима климатских промена на пољопривредну производњу. Да би садашње и планиране промене у пољопривреди биле лакше спроведене пољопривредници ће бити усмеравани ка одржавању земљишта на правилан начин, посебно у вези са коришћењем воде. Најважнији задатак који ЕУ спроводи је смањивање загађивања површинских и подземних вода, посебно када се ради о пестицидима и нитратима.

Шумски пожари представљају све већи проблем са којим се суочава не само ЕУ него и све државе које су изложене ризицима од њихове појаве. Постепено траје ширење области погодних за настајање шумских пожара, као и летњих сезона које појачавају ризике у свим деловима Европе. Очување природе и шумских подручја представља природну одбрану од неконтролисаних и великих шумских пожара. Зато би очување и обнављање шума помогло у превенцији шумских пожара, а уједно би спречило њихово ширење. Неопходно је издвојити више средстава за развој управљања пожарима заснованог на научним истраживањима. На другом месту, треба кроз саветодавне активности развити капацитете за подршку који ће се користити за супротстављање ефектима климатских промена. ЕУ ће у наредном периоду више пажње посветити последицама које по здравље људи изазивају шумски пожари и загађења ваздуха која су са њима повезана. Претпоставка је да ће ове последице временом постати израженије, јер ће по садашњим параметрима загревање планете расти, као и број шумских пожара и ниво загађења која ови пожари узрокују. То ће негативно утицати и на природу у целини, јер се загађења због шумских пожара слежу на површину планете.

Вода је ресурс коме ЕУ поклања велику пажњу и улаже велике напоре да га сачува у највећој могућој мери. Зато ће ЕК у наредном периоду креирати свеобухватну стратегију која се тиче воде. Тиме ће се успоставити правци управљања великим међународним речним басенима, што ће бити од посебне важности у случају вишегодишњих суша. Значајно место у плановима ЕУ има обнављање водоводне

инфраструктуре у речним басенима, градовима и селима како би се елиминисао непотребан губитак воде због цурења и сличних појава. Зато ће ЕК преузети координацију државних и регионалних планова у вези са кретањем воде од извора до корисника. ЕК помаже државама чланицама ЕУ да уведу нове технике којима се омогућава поновна употреба воде, али и да ставе у употребу нове технологије и праксе у наводњавању. То се односи и на рационалније водоснабдевање, коришћење воде у домаћинствима и привредним активностима. Зато ће се постепено унапредити законодавне норме које регулишу ово питање у смислу подстицања поновне употребе воде у индустријским гранама које користе доста воде, али уз очување потребног квалитета воде. Управљање водом има велику важност у смањивању негативних ефеката климатских промена, очувању сигурности хране и заштити воде, биодиверзитета и земљишта. Енергетски сектор и водоводне мреже налазе се у међусобној спрези која директно изазива коришћење великих количина воде. С једне стране, енергетски сектор користи велике количине воде, док, с друге стране, водоводне мреже користе у свом функционисању доста енергије. Зато би ефикасније и рационалније коришћење воде имало значајног утицаја на уштеде у коришћењу енергије, али би имало и позитивног ефекта на климатске промене. Да би управљање водом дало боље резултате неопходно је укључити и грађане. Државе чланице ЕУ обавезне су да спроведу мере које ће омогућити рањивим и маргинализованим групама приступ води. То уједно значи да су ове државе обавезне да осигурају поштовање људских права на коришћење пијаће воде, посебно у случају суша и у топлим периодима током године.

Активности ЕУ у борби са климатским променама имају *међународну и социјалну димензију*. Широм Европе има људи који живе у незадовољавајућим условима и стамбеним објектима који су у лошем стању. Зато су ови појединци посебно угрожени од екстремних временских услова. План је да се у наредном периоду успостави социјални фонд за решавање описаних проблема, чиме ће се пружити подршка најугроженијим групама. Један од циљева овог фонда је да се стамбене јединице угрожених група учине енергетски ефикаснијим и

да се у њихове домове уведу системи грејања и хлађења који су еколошки прихватљиви. То се посебно односи на коришћење енергије из обновљивих ресурса. Неке од предности биће повећање квалитета живота ових група и нижи износи рачуна за енергију. Следећи корак ЕУ биће акција на глобалном нивоу која ће подстаћи спровођење одредби из Климатског пакта из Глазгова.¹⁰⁷ То се посебно односи на снижавање гасова који изазивају ефекат стаклене баште, јачање капацитета за прилагођавање, јачање отпорности и смањивање рањивости на климатске промене. ЕУ ће имати важну улогу у формирању међународних финансијских капацитета за решавање проблема које изазивају климатске промене.

Правила која се тичу заштите радника од свих ризика, што укључује и ризике који се постепено развијају, усвојена су још крајем 80-их година прошлог века.¹⁰⁸ То се посебно односи на ризике који настају услед климатских промена, а радници којима је поклоњена највећа пажња су запослени у грађевинарству, пољопривреди и јавном сектору. Зато ће се ЕУ у наредном периоду бавити проблемима које растући ризици изазивају у радним срединама. Најважнија категорија радника у заштити на радном месту су запослени у хитним службама, а посебно ватрогасци због природе њиховог посла у коме су изложени разним опасним материјама. У спровођењу оквира и агенди које се тичу не само заштите радника од климатских промена, већ и других сличних планова, развијене државе имају обавезу да покажу солидарност и пруже помоћ мање развијеним државама, а посебно онима које се могу окарактерисати као рањиве.

¹⁰⁷ О Климатском пакту из Глазгова видети детаљније: "Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021", Advance version, Framework Convention on Climate Change, *United Nations*, 8 March 2022, стр. 2–10.

¹⁰⁸ О заштити здравља и безбедности радника од постојећих и настајућих ризика видети детаљније: "Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work", 89/391/EEC, *Official Journal of European Communities*, No. L 183, 29.6.1989.

У претходним периодима примећена је појава суша какве нису забележене никада пре. Зато је један од приоритета ЕУ да успостави партнерства са релевантним међународним субјектима како би се уложили заједнички напори у решавање проблема суша, шумских пожара и других појава које настају као резултат климатских промена. У смањивању последица ових и сличних негативних појава велику важност има систем раног упозоравања. Овај систем је посебно битан у случају поплава и шумских пожара, али није успостављен у свим деловима света. Државе чланице ЕУ ће зато у наредном периоду поделити своју технологију система раног упозоравања са другим државама. Још један проблем који се повећава услед климатских промена и геополитичких тензија је глад у државама ван ЕУ. Један од корака у суочавању са овим проблемом је темељније спровођење политике ЕУ у осигурању хране и исхране, а која се заснива на поштовању људских права. По томе се види да климатске промене директно утичу на настанак и развој хуманитарних криза у многим деловима света. У складу с тим, ЕУ треба да почне са припремама за могућа расељавања становништва због климатских промена. То захтева и спровођење мера којима ће се осигурати поштовање људских права расељеног становништва. Ипак, ово питање не може ЕУ да реши сама, већ треба да се разматра на међународном нивоу. У наредном периоду ЕУ ће уложити додатна финансијска средства у образовање и јачање свести грађана ЕУ о проблему природних катастрофа.¹⁰⁹

У наредном периоду државе чланице ЕУ и ЕК чека предузмање одређених корака којима се унапређују њихови системи цивилне заштите и Механизам Уније. Области у којима је потребно направити ове кораке су: истраживање и иновације, ризици које узрокују климатске промене, ангажовање грађана, унапређење сарадње на међународном нивоу и развој капацитета. Један од задатака држава чланица ЕУ је узимање у обзир климатских промена које утичу на

¹⁰⁹ Видети: “European Parliament resolution of 15 September 2022 on the consequences of drought, fire and other extreme weather phenomena: increasing the EU’s efforts to fight climate change (2022/2829(RSP))”, *op. cit.*, стр. 143–148.

управљање катастрофама. То подразумева рад и истраживање у области климатских промена, а добијене резултате треба укључити у системе управљања катастрофама. Ова истраживања и новине треба да буду употребљени у унапређењу система цивилне заштите држава чланица ЕУ. Подршка инвестирању у ова истраживања обезбеђена је кроз различите изворе финансирања у оквиру ЕУ. Још један задатак држава чланица је да развију одговарајуће активности у области превенције и припремљености, као и да обезбеде постојање довољних капацитета који су у складу с постојећим ризицима које изазивају климатске промене, као што су ризици од поплава, шумских пожара. Државе чланице треба да наставе са доприносом развоју ЕЦПП-а и Реск ЕУ у складу с постојећим и будућим сценаријима у случају катастрофа. Овај допринос треба да се одвија у складу с постојећим и будућим ризицима, уз узимање у обзир постојећих капацитета и недостатака на нивоу ЕУ. Битан задатак је да се активности цивилне заштите током ванредне ситуације учине еколошки прихватљивијим и одрживим. У складу с тим, државе чланице ЕУ треба да узму у обзир утицај који имају животна средина и климатске промене на помоћ која се пружа преко Механизма Уније, што може да се реализује кроз распоређивање капацитета Механизма Уније тамо где је примерено. Државе чланице ЕУ треба да омогуће релевантне информације, едукацију, обуку и вежбе које имају државну и локалну, а у одређеним случајевима и прекограничну димензију. Тиме се јача припремљеност и отпорност њихових грађана, а посебна пажња треба да буде посвећена грађанима који спадају у рањиве. Важан задатак који стоји пред државама чланицама ЕУ односи се на њихове грађане и локалне власти, чије активности треба да допринесу јачању цивилне заштите. То подразумева јачање добровољних организација које су укључене у систем цивилне заштите, а потребно је у координацији са локалним властима у тај систем укључити и спонтане иницијативе које се појављују током реаговања на катастрофе. Потребно је да надлежни органи у својим активностима истакну значај које ангажовање грађана има за њихову личну безбедност и отпорност. Сходно томе, важно је да се кроз законске оквире подрже одређене иницијативе, као и

укљученост грађана у добровољне активности и постојеће програме који се односе на одговор у случају катастрофа. Ту посебну пажњу треба посветити омладини. Државе чланице ЕУ треба да се ангажују у промовисању грађанина који активно учествује у активностима којима се јача његова безбедност и отпорност, или је члан централних или локалних структура које доприносе систему цивилне заштите. Посебан проблем представљају ванредне ситуације које трају дуг временски период. Зато државе чланице ЕУ треба да посвете пажњу ризицима који током оваквих ванредних ситуација представљају посебну опасност за систем цивилне заштите на државном и нивоу ЕУ. Утицај климатских промена у активностима цивилне заштите на међународном нивоу захтевају да се државе чланице ЕУ додатно ангажују у јачању међусобне сарадње и да пруже додатну подршку системима управљања кризама и катастрофама.

Први задатак ЕК у вези са утицајем климатских промена је брига о редовном ажурирању међусекторског прегледа ризика од природних и катастрофа које узрокује људских фактор. Зато ЕК мора константно да се бави утицајем климатских промена на управљање катастрофама. Потребно је да се у оквиру Механизма Уније узме у обзир различита природа катастрофа, што ће омогућити Механизму Уније да реагује на утврђен начин, прилагођавајуће или самоиницијативно, а у зависности од ситуације. Јачање Механизма Уније треба оснажити већом расположивошћу стручњака у области животне средине и климатских промена који ће у његовим оквирима бити распоређени у угрожена подручја. ЕК треба да пружи подршку истраживању и иновацијама у области цивилне заштите кроз формирање јединствене листе доступних резултата истраживања о катастрофама. Са тим су повезана још два важна задатка ЕК у области цивилне заштите који подразумевају да се оквиру ЦЕЦИС-а јачају инструменти, алати и платформе за управљање кризама и катастрофама, као и да се унапређују способности Координационог центра у вези са предвиђањем и одговором на катастрофе. Као и случају држава чланица ЕУ, потребно је да ЕК подстиче активности цивилне заштите које су еколошки прихватљиве и одрживе. Још један задатак ЕК је да

промовише ангажовање грађана у превентивном деловању и одговору на климатске промене кроз пружање подршке доприносу грађана у јачању њихове безбедности и отпорности. Развој програма обуке и вежби у области управљања катастрофама, које су у вези са животном средином и климатским променама, представља још један задатак ЕК. Неопходно је да се ЕК додатно ангажује у истраживању питања климатских промена у активностима цивилне заштите на међународном нивоу. То укључује подстицање размене искустава и добрих резултата из праксе са партнерима као што су, на пример, државе Западног Балкана.¹¹⁰

Претходне и актуелне активности Европске уније у елиминацији опасности од поплава

Надлежни органи ЕУ истражују различите елементарне непогоде које могу прерасти у ванредне ситуације и велику пажњу посвећују њиховој превенцији и елиминацији потенцијалних ризика. Проблем поплава један је од приоритета ЕУ у њиховој борби са ризицима из којих настају ванредне ситуације. У том контексту, изградња инфраструктуре која доприноси заштити од поплава има важно место. ЕУ усмерава доста финансијских средстава у том правцу. Поред тога, ЕУ подстиче државе чланице и државе са којима се граничи да раде на изградњи заједничког система који треба да спречи настанак поплава и да у случају њихове појаве спречи настанак великих штета. У циљу умањивања штета које настају након поплава ЕУ је креирала Фонд солидарности Европске уније (*European Union Solidarity Fund – EUSF*).¹¹¹ Фонд солидарности користи се за пружање финансијских средстава у случају катастрофа великог обима и може се користити

¹¹⁰ Видети: “Council conclusion on civil protection work in view of climate change”, *Official Journal of the European Union*, 2022/C 322/02, 26.8.2022, pp. 3–5.

¹¹¹ У даљем тексту: Фонд солидарности; О Фонду солидарности Европске уније видети детаљније: “EU Solidarity Fund”. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund_en, 14/03/2024.

само у хитним ситуацијама. То је инструмент за пружање брзе финансијске помоћи, али није предвиђено да додељена средства надокнаде све штете које су настале. Смисао формирања Фонда солидарности је стабилизација погођених територија и њихово брзо враћање у редовно функционисање.

ЕУ велику пажњу посвећује очувању шумских подручја, пољопривредног и сличног земљишта. Истраживањем је утврђено да квалитетно земљиште и шуме могу значајно смањити ризике од настанка поплава, али и допринети бржој елиминацији насталих последица. Зато ЕУ подстиче очување земљишта и у том контексту спремна је да издвоји средства за обнову пољопривредних и шумских подручја која су погођена поплавама. Наравно, ЕУ издваја и средства која треба да ојачају превентивне активности у наведеним подручјима.

Током 2007. године Европски парламент и Савет ЕУ усвојили су документ под називом Директива о процени и управљању ризицима од поплава. Овај документ представља правни оквир за процену и управљање ризицима од поплава. Тиме се жели смањење опасности којима је због поплава изложено становништво, нормално функционисање економије, животна средина и културна добра. Државе чланице обавезне су да за сваку област у којој се налази речни басен или приобално подручје спроведу почетне процене ризика. То се односи и на делове басена међународних речних токова који пролазе кроз њихову територију. У овом случају, државе чланице су обавезне да размене неопходне информације. У тренутку усвајања овог документа предвиђено је да се почетне процене спроведу до децембра 2011. године. Процена ризика дефинисана је као један од приоритета ЕУ у спречавању поплава, па државе чланице треба у том правцу да предузму неколико корака. Потребно је израдити мапе области у којима се налазе речни басени, уз обележавање граница речних сливова и подсливова. Мапе треба да приказују топографију области и да садрже информације о намени земљишта. На другом месту, неопходно је направити описе поплава које су догодиле у прошлости и које су имале значајне последице. Ради се о поплавама

које се могу поново догодити, па је потребно направити процену њиховог обима, могућих праваца кретања и потенцијалних опасности које могу проузроковати. На трећем месту, потребно је направити опис великих поплава које су се догодиле у прошлости, а ради предвиђања могућих штетних последица сличних ситуација у будућности. На последњем месту, државе чланице треба да ураде процену штетних последица будућих поплава по здравље становништва, економију, животну средину и културна добра. Потребно је, у мери у којој је могуће, пажњу посветити топографији и положају водотокова, као и њиховим карактеристикама. У анализи водотокова треба назначити поплавне равнице, области задржавања воде, постојећу изграђену инфраструктуру чија је функција одбрана од поплава, насељена подручја, места привредних делатности и процену дугорочног развоја. У процену дугорочног развоја потребно је узети у обзир утицај климатских промена на могућност настанка поплава. Када се ради о областима међународних речних басена, што укључује приобална подручја и појединачне речне сливове, надлежни органи држава чланица ЕУ размењиваће неопходне информације. Прва процена ризика од поплава на територији ЕУ спроведена је крајем 2011. године.¹¹²

На основу поменуте процене ризика државе чланице ЕУ биле су обавезне да идентификују области у којима постоје ризици или ће временом доћи до појаве одређених ризика. То је било реализовано за сваки речни слив и приобално подручје појединачно. Идентификација оваквих области које се налазе на територији више држава чланица реализоване су заједничким активностима тих држава.¹¹³ Након идентификације ризичних области државе чланице израдиле су мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава. И

¹¹² Видети: "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", *Official Journal of the European Union*, OJ L 288, 6.11.2007, Art. 1 and 4.

¹¹³ *Ibidem*, Art. 5.

у овом случају државе чланице су међу собом размениле релевантне информације. У мапама опасности од поплава обухваћене су поплаве које могу имати малу, средњу и велику вероватноћу. За сваку од њих назначене су следеће информације: обим поплаве, дубина и ниво воде и брзина протока. Мапе ризика од поплава треба да обухвате информације о потенцијалним штетама и опасностима које поплаве могу изазвати. Те информације садржале су број грађана, облике економских активности и типове индустријских постројења који су изложени опасностима.¹¹⁴ Такође, обухваћене су и друге информације које су повезане са наносима које поплаве могу изазвати, а могу представљати извор загађења. Уколико су у неким областима постојале већ изграђене мере заштите или су подземне воде биле потенцијални извор поплава државе чланице су могле да креирају ограничене сценарије у случају поплава. Прве мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава завршене су крајем 2013. године.¹¹⁵

Планови управљања ризиком од поплава креирани су на основу претходно описаних мапа, а у њима су били дефинисани циљеви који се желе постићи. Основни циљеви били су везани за смањивање потенцијалних штета које поплаве наносе становништву и његовом здрављу, животној средини, економији и културним добрима. Планови управљања ризиком од поплава садржали су информације које су се односиле на: трошкове и користи, обим и правце поплава, подручја која могу задржати поплаве, еколошке циљеве,¹¹⁶ управљање

¹¹⁴ О типовима индустријских постројења који су укључени у мапе ризика од поплава видети: "Council Directive 96/91/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control", *Official Journal of the European Communities*, L 257, 10.10.1996, Annex.

¹¹⁵ Видети: "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", *op. cit.*, Art. 6.

¹¹⁶ О еколошким циљевима који се желе постићи видети: "Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy", *Official Journal of the European Communities*, L 327, 22.12.2000, Art. 4.

земљиштем и водама, просторно планирање, коришћење земљишта, очување природе, навигацију и лучку инфраструктуру. У управљању ризиком од поплава највише пажње посвећено је превенцији, заштити и приправности. Веома важно место заузимају систем раног упозоравања и прогнозе развоја поплава, што подразумева узимање у обзир карактеристика појединачних речних сливова или подсливова. Као део активности у управљању ризиком од поплава може бити укључено промовисање одрживог коришћења земљишта, развој капацитета земљишта да задржи воду и спровођење контролисаног плавења земљишта у случају поплава. План управљања ризиком од поплава у једној држави чланици не сме бити тако креиран да утиче на јачање ризика од појаве поплава у речном сливу или подсливу који се налази и у другој држави. Евентуално креирање плана који може јачати ризик од поплаве у другој држави мора бити креиран у координацији са том државом и у сагласности са њом усвојен. Први планови управљања ризиком од поплава у државама чланицама ЕУ усвојени су крајем 2015. године.¹¹⁷

Када се ради о речним басенима и приобалним подручјима који су у целини на територији једне државе та држава мора креирати јединствен план управљања ризиком од поплава. Ако постоји више таквих планова за више речних сливова они морају бити усклађени. У случају речних басена који се протежу у више држава, али остају у оквиру ЕУ, обавеза је држава чланица да у међусобној координацији направе јединствен међународни план управљања ризиком од поплава за тај басен. Друга могућност је креирање више таквих планова који се односе на исти речни басен и чије се спровођење врши координисано на међународном нивоу. Ако таквог плана нема онда је обавеза држава чланица да направе овакав план за део речног басена који се налази на њиховој територији. У овом случају, држава чланица је у обавези да изврши координисано креирање плана са другим државама у мери у којој је то могуће. Када речни басен излази ван

¹¹⁷ Видети: "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", *op. cit.*, Art. 7.

граница ЕУ обавеза је држава чланица да креирају јединствен међународни план управљања ризиком од поплава, или више оваквих међусобно усклађених планова који се односе на исту међународну област речног слива. Ако ниједна од ове две могућности није изводљива онда ће државе чланице правити појединачне планове који се односе на њихов део међународне области речног слива. Ако две или више држава деле подслив остављена је могућност допуне планова управљања ризиком од поплава. То подразумева стварање детаљнијих и међусобно усклађених планова који се односе на међународни подслив. Увек је присутна могућност да се догоди проблем са планом управљања ризиком од поплава и да држава држава не може самостално да реши тај проблем. У том случају, држава чланица може се обратити ЕК и другим државама чланицама на које овај проблем може утицати за савет и препоруке како решити постојећи проблем. Обавеза је ЕК да у року од шест месеци одговори на извештаје и препоруке држава чланица.¹¹⁸

Јачање отпорности

Почетком 2023. године ЕУ је дефинисала неколико општих циљева чијим остварењем треба ојачати отпорност у ванредним ситуацијама. Поред њих, дефинисани су специфични циљеви који треба да омогуће остварење општег циља. Потребно је активно радити у областима које су носеће за јачање отпорности. Неопходно је да се више пажње посвети предвиђању, што подразумева бољу процену ризика и планирање управљања ризицима. Припрему је могуће побољшати јачањем свести о постојећим ризицима и припремањем грађана да се ангажују у ванредној ситуацији. У циљу што ранијег упозоравања на настајање ванредне ситуације неопходно је ојачати систем узбуњивања. Реаговање на ванредну ситуацију најбоље ће се побољшати уколико се додатно ојачају капацитети

¹¹⁸ *Ibidem*, Art. 8.

Механизма Уније. Изградња и стабилност јаког система цивилне заштите јачају општу безбедност.

Први циљ везан је за предвиђање, што подразумева бољу процену ризика и ефикасније планирање управљања ризицима. Да би се умањиле последице могућих катастрофа, односно ванредних ситуација, неопходно је добро разумевање постојећих и потенцијалних ризика. У том смислу, идентификација и процена ризика је предуслов за то, а у томе треба више напора да уложи државе чланице ЕУ и ЕК. Приоритет треба да имају ризици који могу имати прекогранични и мултидимензионални карактер. Зато је потребно израдити могуће сценарије који ће помоћи у предвиђању потенцијалних криза, што би требало да омогући и предвиђање опасности којима могу бити изложени животи и здравље људи. Државе чланице ЕУ треба да усвоје мере у области превенције, приправности и планирања управљања ризицима. Ове мере треба увести на нивоу ЕУ и држава чланица, као и на нижим нивоима власти. Неопходно је да се државе чланице ослоне на могућности које им стоје на располагању у оквиру Механизма Уније и других сличних инструмената и капацитета. Ове могућности државе чланице треба да искористе за промоцију улагања којима се јача превенција. Тиме би се ојачала заштита грађана, олакшало прилагођавање климатским променама и убрзао процес преласка на технологије које не штете животној средини. Рок до којег ЕУ и државе чланице треба да остваре овај циљ је 2030. година. Стечене информације треба искористити за јачање превенције и приправности, али и за креирање стратегија за смањење ризика, предвиђање потенцијалних катастрофа, планирање управљања ризицима и утврђивање активности током пружања одговора на катастрофе. Специфични циљеви чија реализација треба да омогући остварење општег циља, односно ефикасније предвиђање, су побољшање: способности креирања сценарија, процене ризика, способности предвиђања, планирања управљања ризицима и развоја превентивних активности.

Други циљ је јачање припремљености ЕУ на катастрофе. То укључује повећање свести о ризицима и бољу припремљеност

становништва. У случају катастрофе, односно настанка ванредне ситуације, грађани и локалне заједнице су најчешће први погођени, али и најчешће први реагују у оваквим ситуацијама. Зато су један од најважнијих сегмената боље отпорности на катастрофе добро информисани и припремљени грађани. Последице ванредне ситуације смањују се уколико су грађани свесни потенцијалних ризика и имају довољно знања о томе како спречити, припремити се и пружити одговор на ванредне ситуације. Државе чланице и ЕУ треба да уложе више у ширење знања о ризицима и превенцији, као и да побољшају самозаштиту појединаца и заједница. Такође, неопходно је више урадити на спремности грађана да реагују у ванредним ситуацијама, али и у објашњавању грађанима како да се у тим ситуацијама понашају. Потребно је да се делује у правцу јачања поверења грађана у органе и службе цивилне заштите. Кроз размену информација у јавном простору треба да учини да превентивно деловање и спремност на ванредне ситуације постане свакодневица грађана. На другом месту, јавно информисање треба да подстакне ангажовање грађана и промовише добровољне активности у вези са превенцијом и спремношћу на потенцијалне катастрофе. Државе чланице у сарадњи са ЕК треба да спроведу на својој територији наведене активности у вези са јавним информисањем. Да би допринеле остварењу циља јачања отпорности ЕУ неопходно је да централне власти држава чланица активно сарађују са свим нивоима локалне самоуправе и заинтересованим субјектима, што укључује приватни сектор и организације цивилног друштва. Наравно, овакву сарадњу могуће је покренути и на прекограничном нивоу. Предвиђено је да се овај циљ оствари у свим државама ЕУ до 2030. године. Остварење овог циља треба олакшати кроз: подизање укупне свести о ризицима, олакшавање приступа грађанима информацијама о ризицима везаним за катастрофе, повећање свести и спровођење мера превенције и припремљености и унапређење културе превенције ризика.

Трећи циљ ЕУ је боље узбуњивање у случају ванредне ситуације, што подразумева јачање раног упозоравања. Веома важно за предвиђање и припрему за потенцијалне катастрофе је постојање добрих система раног

упозоравања и праћења. Тиме се омогућава брзо реаговање грађана и надлежних органа, чиме се доприноси смањењу угрожавања људских живота и животне средине, настанка материјалне штете и оштећења културних добара. Приоритет је унапређење основних функција система раног упозоравања, односно предвиђања, откривања, праћења опасности и упозоравања грађана. Што се тиче упозоравања грађана, посебну пажњу треба посветити упозоравању рањивих група у друштву. Неопходно је да се функционисање система раног упозоравања редовно анализира и унапређује, како на нивоу држава чланица тако и на нивоу ЕУ. Задатак Координационог центра је да на захтев држава чланица и њихових органа цивилне заштите пружи неопходну подршку у процени утицаја откривених и потенцијалних догађаја. Заједничко функционисање и ефикасност система раног упозоравања на нивоу ЕУ треба реализовати до 2030. године. Тиме ће се убрзати и учинити ефикаснијим реаговање у случају ванредне ситуације, што ће допринети онемогућавању или смањивању њихових последица. У том смислу, посебно место треба да заузме упозоравање на ризике који имају прекогранични карактер или угрожавају виталне капацитете појединачних држава чланица. Специфични циљеви које треба реализовати су побољшање предвиђања, откривања, праћења и упозоравања грађана.

Четврти циљ је јачање отпорности који треба да се оствари кроз јачање капацитета за реаговање Механизма Уније. Приметна је појава нових ризика који имају прекогранични карактер, што значи да током времена може доћи до повећања броја катастрофа. Зато су захтеви за помоћ постали чешћи, а реаговање захтева нове приступе. Зато је неопходно да Механизам Уније буде додатно ојачан како би могао да пружи помоћ државама чланицама у ванредним ситуацијама, у којима њихови појединачни капацитети нису довољни. Зато је потребно редовно анализирати и преиспитивати потребе које се појављују унутар Механизма Уније, а које се односе на реаговање у ванредним ситуацијама. Повезано с тим, неопходно је да ЕК и државе чланице наставе да кроз заједничку сарадњу, у складу с потребама, развијају капацитете који су додељени ЕЦПП-у и Реск ЕУ. Овај циљ треба да буде остварен до 2024. године, што подразумева развој капацитета за

реаговање Механизма Уније у случају пожара, поплава, трагања и спасавања, хемијских акцидентата и неопходности пружања хитне медицинске помоћи. У овим областима потребна су даља унапређења и развој како би се остварио четврти општи циљ.

Пети циљ у јачању отпорности ЕУ на катастрофе односи се на безбедност, а то подразумева осигурање јаког и компактног система цивилне заштите. Органи цивилне заштите држава чланица и Координациони центар треба додатно да оснаже своје функционисање. У планирање свог рада и активности треба више да укључе проблем прекограничних ванредних ситуација. Зато је важно да ови субјекти одрже сарадњу у различитим секторима која има прекогранични карактер, али и да у њу укључе субјекте из приватног сектора, цивилног друштва и добровољног рада. Неопходно је да се спроводе тестови који ће показати спремност центара за ванредне ситуације да функционишу у ванредним околностима. Механизам Уније треба да подржи ова тестирања, а у сарадњи са државама чланицама треба касније анализирати стечена искуства и формулисати препоруке. Утврђено је да овај циљ буде остварен до 2027. године. То значи успостављање потпуно стабилног функционисања Координационог центра и одговарајућих органа цивилне заштите у државама чланицама. Овакво функционисање треба да постоји и у екстремним случајевима као што су: ванредне ситуације које имају прекогранични карактер и захтевају ангажовање у оквиру неколико сектора, појава неколико катастрофа истовремено, понављајуће катастрофе, ванредне ситуације које трају дуго времена и појава нових опасности. Да би овај општи циљ био реализован постоји неколико специфичних циљева које је неопходно остварити. То значи побољшање: планирања континуитета функционисања, координације функционисања више сектора, прекограничне координације, управљања комуникацијама и информисањем, и процену након престанка ванредне ситуације.¹¹⁹

¹¹⁹ Видети: "Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals", *Official Journal of the European Union*, 2023/C 56/01, 15.2.2023, Annex, pp. 5–11.

На основу пет описаних циљева у јачању отпорности ЕУ на катастрофе може се закључити да ЕУ доста напора улаже у јачање превенције, што укључује и поузданије предвиђање настанка катастрофа. Превентивним деловањем прави се први корак у правцу елиминације катастрофа и лакшег елиминисања последица које после њих настају. Крајњи циљ у спровођењу пет наведених циљева је јачање ЕУ као целине, односно њене стабилности до мере да ефекти будућих катастрофа неће у потпуности парализати рад институција и довести до економског колапса. ЕУ треба да развије способност да уз минималне потресе поднесе будуће катастрофе и брзо уклони њихове последице. Спровођењем ових пет циљева у пракси додатно ће се ојачати систем цивилне заштите ЕУ, чиме ће се повећати политичка, економска и друштвена стабилност. Током ванредних ситуација стабилност у ове три области има пресудан значај за ефикасно реаговање, као и за брзо враћање у пређашње стање након њеног завршетка.

ЗАКЉУЧАК

Уколико се не спроведу мере у области заштите животне средине којима ће се смањити загревање планете, може се очекивати чешћа појава катастрофа. Такође, може се претпоставити да ће наредне катастрофе бити разорније и да ће трајати дуг временски период. То значи да ће се повећати финансијске штете, као и штете које трпе животна средина и културна добра. Поставља се питање како ће се земље у развоју изборити са катастрофама када оне постану опасније, посебно ако се узме у обзир да се и сада тешко суочавају са њима. Очигледно је да ће на глобалном нивоу морати да се ангажују релевантне међународне организације и други слични субјекти с циљем пружања помоћи земљама у развоју. У супротном, катастрофе са којима се земље у развоју не могу изборити могу изазвати значајне политичке и економске последице. То може резултирати нестабилношћу у виду оружаних сукоба, сиромаштва, глади и слично. Дакле, смањивањем ризика од катастрофа онемогућава се појава криза које би се појавиле током или након катастрофа. То значи да заштита животне средине и са њом повезано смањивање ризика од катастрофа има шири контекст. Треба истаћи да појаве попут сиромаштва, слабости институција, политичке и економске неразвијености утичу на јачање ризика од катастрофа. Ове појаве онемогућавају успостављање стабилних институција које би спровеле мере у вези са заштитом животне средине и поштовањем еколошких стандарда. Зато је проблему ризика од катастрофа потребно приступити на шири начин како би се елиминисале појаве у друштву које јачају и одржавају ове ризике. Тиме би се прекинуо круг у коме негативне појаве јачају једна другу и као крајњи резултат имају

настанак катастрофа које имају веома тешке последице по становништво, државу и друштво.

Додатни проблем представљају појаве које изазивају или погоршавају климатске промене. Неке од њих су глад и недостатак воде. Ове појаве, с друге стране, могу изазвати велике миграције становништва. Види се да постоји снажна узрочно-последична повезаност између негативних појава које оснажују једна другу. У случају да се тренутни тренд настави и дође до већих миграција које су узроковане тешким животним условима ЕУ може бити под великим притиском. С обзиром на ниво развијености ЕУ и квалитет живота који у њој постоји, може се очекивати да би се значајан број људи током миграција упутио као европским државама. Тиме би се политички, економски и безбедносни систем нашао на удару. ЕУ би морала да издвоји велика финансијска средства за смештање ових људи, а касније би морала да оптерети свој привредни систем наглим пријемом великог броја људи на радна места. Зато би за ЕУ било боље да се више ангажују на глобалном нивоу, како би подстакла друге међународне субјекте да одвоје већа финансијска средства за решавање проблема које изазивају климатске промене. Приоритет би требало да представљају хуманитарне кризе због недостатка воде и хране. На другом месту, ЕУ би требала да више заузме улогу неизбежног политичког актера у решавању политичких проблема који изазивају оружане сукобе. Ови сукоби могу имати исте последице по ЕУ у вези са миграцијом становништва ка њеним чланицама.

С обзиром на то да ЕУ има завидан ниво политичког и економског развоја, било би корисно да се наметне као глобални актер у вези са спровођењем промена у очувању животне средине. На територији ЕУ налази се велики број привредних субјеката што захтева да ЕУ, без обзира на високе еколошке стандарде, уложи додатне напоре у унапређење ових стандарда. Тиме ће ЕУ превасходно заштитити своје грађане и смањити штете које изазивају катастрофе. Неспорно је да је ЕУ у претходним деценијама доста урадила у области превенције и реаговања у ванредним ситуацијама. ЕУ је успоставила кохерентан

систем цивилне заштите у коме су обједињени капацитети свих држава чланица, а укључила је у њега и суседне државе. Веома је значајно што је у ове процесе ЕУ укључила организације цивилног друштва, привредне субјекте и грађане. Тиме је у својим активностима против ризика од катастрофа ЕУ усвојила шири приступ, чиме се посебно јача превенција. Потребно је да у наредном периоду ЕУ уради више на јачем повезивању држава учесница Механизма Уније. Принцип добровољности у вези са доделом капацитета држава чланица Механизма Уније није лош ако су државе посвећене заједничком деловању. Ипак, чини се да у одређеним ситуацијама овај принцип може бити проблематичан, посебно ако надлежни органи држава учесница процењују да њихова територија може у једном тренутку бити угрожена. Једно од решења може бити формирање капацитета и јединица цивилне заштите ЕУ којима би искључиво руководиле њене надлежне институције. То би подразумевало увођење принципа обавезности у постојање и функционисање система цивилне заштите ЕУ. Уколико би овај покушај успео, не би било проблема да се у будућности шири надлежност институција ЕУ на друге капацитете и јединице које се тренутно налазе у оквиру ЕЦПП-а и Реск ЕУ. Једини проблем може бити укључивање јединица цивилне заштите држава које су чланице Механизма Уније, а нису чланице ЕУ. У том случају, ове државе биле би обавезне да укључе неке од својих јединица у цивилну заштиту ЕУ. Проблем се може решити увођењем одређених институционалних аранжмана којима се могу решити односи између надлежних институција ЕУ и партнерских држава које тренутно учествују у Механизму Уније. С обзиром на сталну промену карактеристика катастрофа, потребно је да ЕУ настави са развојем опреме која се користи у ванредним ситуацијама. Унапређења опреме треба да одговарају променама у настанку и развоју катастрофа како би се олакшало и убрзало њихово елиминисање. Свакако је потребно да ЕУ настави да константно обнавља своје капацитете цивилне заштите кроз набавку нове опреме и техничко унапређење постојеће.

Да би ЕУ дефинитивно постала глобални актер у решавању проблема катастрофа потребно је да успостави ближу сарадњу са међународним организацијама као што је УН. Тиме би се ЕУ позиционирала као равноправан партнер међународним организацијама и другим сличним глобалним актерима које у свом програму имају смањивање ризика од катастрофа. Као што је већ речено, на територији ЕУ постоје високи еколошки стандарди, па би било корисно да се ЕУ ближе повеже са организацијама из области екологије које су глобално активне. Тако би ЕУ постала промотер усвајања еколошких стандарда, чиме би пружила допринос заштити животне средине на глобалном нивоу. Искуства ЕУ у процесу развоја и усвајања еколошких стандарда била би корисна за међународне организације у овој области са којима би успоставила сарадњу, као и за слабије развијене државе. Наравно, то би било корисно и за државе које желе да се прикључе ЕУ, јер би се усвајањем еколошких стандарда који важе на њеној територији додатно приближиле свом чланству.

Србија јесте чланица Механизма Уније, али би њено учлађење у ЕУ значило потпуно уклапање у европски систем цивилне заштите. Србија би након пријема у ЕУ могла да рачуна на додатну помоћ у унапређивању свог система цивилне заштите. То би било веома значајно ако се узме у обзир да реформа и осавремењавање система цивилне заштите захтева значајна финансијска средства, али и да Србија не спада у економски снажне државе. Док се не постигне чланство у ЕУ неопходно је да Србија самостално ради на трансформацији свог система цивилне заштите и да у потпуности усклади своје законодавство у овој области са европским. Место где би Србија могла да нађе помоћ у својим активностима јесу регионалне иницијативе као што је ДППИ, а од велике користи може бити и билатерална сарадња са појединим чланицама ЕУ. Такође, неопходно је да Србија одређене стандарде, попут оних у вези са климатским променама, спроведе у потпуности у праксу. Тиме би Србија дала свој допринос политици ЕУ која се односи на заштиту животне средине и умањивање последица климатских промена. Јасно је да наш систем цивилне заштите није у могућности да се сам одупре свим ванредним

ситуацијама које настају на територији Србије. Није ретка појава да државе учеснице Механизма Уније, а посебно оне које су чланице ЕУ, шаљу помоћ у Србију када се догоди ванредна ситуација широког обима. Такође, Србија је слала своје јединице цивилне заштите у државе региона након што су на њиховој територији настале ванредне ситуације са којима нису могле да се самостално изборе. Све наведено говори о доброј и стабилној сарадњи између Србије и држава чланица ЕУ. Ипак, Србија као држава која жели да се прикључи ЕУ мора наставити да унапређује свој систем цивилне заштите и да прати промене које се догађају у ЕУ, а које се тичу ванредних ситуација.

Библиографија

- „Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације“, *Службени гласник РС*, бр. 78/2009.
- “A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels.
- “A Framework for Major Emergency Management – A Guide to Host Nation Support for the Principal Response Agencies”, Guidance Document, National Directorate for Fire and Emergency Management, Dublin.
- Бојичић, Немања, „Финансирање система заштите и спасавања у Републици Србији“, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, год. 18, бр. 1, 2013.
- Вејл, Лоренс Ц., *Цивилна одбрана*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.
- Гачић, Јасмина, *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008.
- Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 2019.
- “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013.
- “Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in

- the field of water policy”, *Official Journal of the European Communities*, L 327, 22.12.2000.
- “Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 288, 6.11.2007.
- „Други извештај Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе“, Министарство заштите животне средине, Београд, 2017.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2012.
- “European Parliament resolution of 15 September 2022 on the consequences of drought, fire, and other extreme weather phenomena: increasing the EU’s efforts to fight climate change (2022/2829(RSP))”, *Official Journal of the European Union*, 2023/C 125/12, 5.4.2023.
- “EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, COM(2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.
- “EU funds rescEU detection and surveillance teams with €70 million to boost preparedness to chemical, biological, radiological, and nuclear emergencies”, *European Commission*, Press release, Brussels, 25 January 2024.
- “European Charter of Local Self-Government”, *Council of Europe*, European Treaty Series – No. 122, 15.10.1985, Strasbourg.
- Живковић, Снежана, Чабаркапа, Миланко и Млађан, Драган, „Специфичности панике у ванредним ситуацијама“, *Безбедност*, год. LIII, бр. 3, 2011.
- „Закон о ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 93/2012.
- „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.
- „Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију“, *Влада Републике Србије*, Београд, децембар 2009. године.

- “Internal security strategy for the European Union”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2010.
- Jazić, Aleksandar, “International Activities of Cities: Constraints and Opportunities for Development of their Public Diplomacy”, *Review of International Affairs*, Vol. LXIV, No. 1149, January 2013.
- “Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, United Nations, New York, 1998.
- Kolińska, Małgorzata, “Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison”, *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science – AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012).
- “Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.
- “Commission Recommendation of 8 February 2023 on Union disaster resilience goals”, *Official Journal of the European Union*, 2023/C 56/01, 15.2.2023
- “Copenhagen Accord”, Draft decision -/CP.15, FCCC/CP/2009/L.7, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Copenhagen, 2009.
- “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.
- “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.
- “Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work”, 89/391/EEC, *Official Journal of European Communities*, No. L 183, 29.6.89.

- “Council Directive 96/91/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control”, *Official Journal of the European Communities*, L 257, 10.10.1996, Annex.
- “Council conclusion on civil protection work in view of climate change”, *Official Journal of the European Union*, 2022/C 322/02, 26.8.2022.
- Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis”, *Official Journal of the European Union*, L 433, 22 December 2020.
- Kreps, Gary A. and Drabek, Thomas E., “Disasters Are Nonroutine Social Problems”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 14, No. 2, August 1996.
- Марић, Предраг Ђ. и Томић, Душко М., *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански Институт за управљање и процену ризика и Научно удружење Наука и друштво, Београд, 2010.
- Млађан, Драган, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.
- „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама”, *Службени гласник РС*, бр. 86/2011 од 18.11.2011.
- Петакловић, Невена, „Систем 112 још није успостављен, детаљи о донацији опреме из Кине тајни“, *Нова економија*, 27.11.2023. Интернет: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/sistem-112-jos-nije-uspostavljen-detalji-o-donaciji-opreme-iz-kine-tajni>, 12/01/2024.
- Porras-Gómez, Antonio-Martín, “The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 19, Issue 1, March 2023.
- “Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012”, *Official Journal of the European Union*, L 193, 30 July 2018.

- “Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 185, 26 May 2021.
- “Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union”, *Commission of the European Communities*, COM(2004) 200 final, Brussels, 25.3.2004.
- “Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021”, Advance version, Framework Convention on Climate Change, *United Nations*, 8 March 2022, pp. 2–10.
- “Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction”, *United Nations*, General Assembly, Seventy-first session, A/71/644, 1 December 2016.
- “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030”, United Nations, 2015, Geneva.
- Stančetić, Veran, “Regional Disparities as a Security Matter”, in: *Bezpečnostné fórum 2016*, Volume of Scientific Papers, II Volume, Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Banská Bystrica, 2016.
- “Strengthening EU Disaster Management: rescEU Solidarity with Responsibility”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions, *European Commission*, COM(2017) 773 final, Brussels, 23.11.2017.
- Тодоровић, Зоран, „Еколошка безбедност као подсистем националне безбедности”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, год. 15, бр. 1, 2010.
- Fischer, Henry W., “The Sociology of Disaster: Definitions, Research Questions, & Measurements Continuation of the Discussion in a Post-September 11 Environment”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 21, Issue 1.

Штрбац, Катарина, *Ванредне ситуације: како управљати*, Институт за стратегијска истраживања и Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2009.

Интернет извори:

“About Us”, Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/about>, 04/03/2024.

“Additional common EU reserves to be established in Finland, value of projects to rise to EUR 305 million”, Ministry of the Interior (Finland). Интернет: <https://intermin.fi/en/-/additional-common-eu-reserves-to-be-established-in-finland-value-of-projects-to-rise-to-eur-305-million-1>, 28/03/2024.

“Building Back Better in Post-Disaster Recovery”, *The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Интернет: https://www.gfdrr.org/sites/default/files/2017-09/Building%20Back%20Better%20Guidance%20Note_0.pdf, 09/04/2024.

“What is the Kyoto Protocol”, United Nations Framework Convention on Climate Change. Интернет: https://unfccc.int/kyoto_protocol, 13/03/2024.

“Vulnerability: What makes people vulnerable?”, Prevention Web, United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Интернет: <https://www.preventionweb.net/understanding-disaster-risk/component-risk/vulnerability>, 29/02/2024.

“Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe – DPPI SEE”. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/about>, 29/02/2024.

“Disaster Risk Reduction”, ECHO Factsheet, Humanitarian Aid and Civil Protection, *European Commission*, February 2013. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2013-10/disaster_risk_reduction.pdf, 28/02/2024.

“Emergency Response Coordination Centre (ERCC) Factsheet (Last updated 15/01/2020)”, *ReliefWeb*, News and Press Release, 15 January

2020. Интернет: https://reliefweb.int/report/world/emergency-response-coordination-centre-ercc-factsheet-last-updated-15012020?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwT-OwBhBnEiwAgwzrUnBEZQBFVXci6cM6cGFSD2NP2F6v8gY-ks9DDtu5r3f8Sjrf2uTwfhoCyY0QAvD_BwE, 12/04/2024.
- “EU develops strategic reserves for chemical, biological, and radio-nuclear emergencies”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*, 6 April 2022. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-develops-strategic-reserves-chemical-biological-and-radio-nuclear-emergencies-2022-04-06_en, 20/03/2024.
- “EU civil protection”, Council of the European Union. Интернет: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/civil-protection/>, 24/03/2024.
- “EU Civil Protection Mechanism”, Civil Protection Department, Italian Government. Интернет: <https://relazioni-internazionali.protezione.civile.gov.it/en/eu-civil-protection-mechanism/>, 27/03/2024.
- “EU Civil Protection Mechanism”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en, 24/03/2024.
- “EU Civil Protection Mechanism support to consular assistance”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism/eu-civil-protection-mechanism-support-consular-assistance_en, 20/03/2024.
- “European Disaster Risk Management”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-disaster-risk-management_en, 26/03/2024.
- “European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations”, European Commission. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en, 29/03/2024.

- “European Civil Protection Pool”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/european-civil-protection-pool_en, 21/03/2024.
- “EU Solidarity Fund”. Интернет: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/solidarity-fund_en, 14/03/2024.
- “European Health Union”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en, 29/03/2024.
- Quarantelli, Enrico Louis, “Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena”, Preliminary Paper 304, University of Delaware, Disaster Research Center, стр. 1–2. Интернет: <https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/7f8df691-a569-4374-bf43-a0c6b36c392c/content>, 29/02/2024.
- “Mission, Goals & Objectives”, Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives>, 04/03/2024.
- “Nationally Determined Contribution (NDC) of the Republic of Serbia for the 2021-2030 period”, United Nations Framework Convention on Climate Change. Интернет: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-08/NDC%20Final_Serbia%20english.pdf, 23/04/2024.
- “resceEU”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en, 20/03/2024.
- “resceEU: Commission creates first ever chemical, biological, radiological and nuclear strategic reserve in Finland”, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *European Commission*, 17 January 2023. Интернет: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/resceu-commission-creates-first-ever-chemical-biological-radiological-and-nuclear-strategic-reserve-2023-01-17_en, 27/03/2024.
- “Structure”, Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe. Интернет: <https://www.dppi.info/dppi-see/structure>, 04/03/2024.

- “Ukraine: EU mobilises emergency reserves for chemical, biological, radiological and nuclear threats”, PubAffairs Bruxelles – EU Debates, News and Opinions. Интернет: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/ukraine-eu-mobilises-emergency-reserves-for-chemical-biological-radiological-and-nuclear-threats/>, 28/03/2024.
- “Union Civil Protection Mechanism”, Interreg Lietuva-Polska. Интернет: <https://cemn.eu/en/union-civil-protection-mechanism/>, 27/03/2024.
- “United Nations Framework Convention on Climate Change”, New York, 1992. Интернет: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf, 13/03/2024.
- “Health Emergency Preparedness and Response Authority”, European Commission. Интернет: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/health-emergency-preparedness-and-response-authority_en, 27/03/2024.
- “Host Nation Support”, *Union Civil Protection Knowledge Network*. Интернет: <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/stories/host-nation-support>, 17/04/2024.
- “Croatia, France and Poland join EU’s strategic reserve for chemical, biological, radiological emergencies”, European Commission, 20 February 2023. Интернет: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_23_974, 29/03/2024.
- Crutchfield, Melissa, “Phases of Disaster Recovery: Emergency Response for the Long Term”, *ReliefWeb*, 30 April 2013. Интернет: <https://reliefweb.int/report/world/phases-disaster-recovery-emergency-response-long-term>, 08/04/2024.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

355.58(4-672EU)

ЈАЗИЋ, Александар, 1981-

Основни инструменти цивилне заштите Европске уније :
тренутно стање и изазови / Александар Јазић. - Београд :
Институт за међународну политику и привреду, 2024 (Београд
: Донат граф). - 141 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст.
- Библиографија: стр. 133-141.

ISBN 978-86-7067-334-2

а) Цивилна заштита -- Европска унија

COBISS.SR-ID 151546889



МСБН 978-86-7067-334-2