

**Doc. dr Jelena Čeranić**

Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo u Beogradu  
Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci

## **REGULATIVA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ELEMENTARNIH NEPOGODA**

**Sažetak:** *U radi se analizira regulativa Evropske unije u oblasti elementarnih nepogoda. Kao reakcija na velike poplave u srednjoj Evropi u leto 2002. godine, Uredbom Saveta (EZ) 2012/2002 od 11. novembra 2002. osnovan je Fond solidarnosti EU. Cilj Fonda je da odgovori na elementarne nepogode i iskaže evropsku solidarnost sa regijama unutar Evrope koje su pogođene elementarnim nepogodama, uključujući poplave, šumske požare, zemljotrese, oluje i suše. Fond pruža finansijsku pomoć državama članicama EU i zemljama koje su otpočele pristupne pregovore u slučajevima elementarnih nepogoda većih razmera. Država zahtev predaje Komisiji u roku od 12 nedelja od kad je prouzrokovana prva šteta. Uredbom (EU) 661/2014 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. maja 2014. izmenjena je i dopunjena Uredba o Fondu solidarnosti EU. Novom uredbom pojednostavljeni su postojeći propisi u smislu da pomoć može biti isplaćena brže nego ranije, a države će moći da koriste ove pogodnosti od 2015. godine.*

**Ključne reči:** *elementarne nepogode, Evropska unija, Fond solidarnosti EU, Evropska komisija, finansijska pomoć.*

### **1. Uvodne napomene**

Elementarne nepogode velikih razmera najčešće predstavljaju opterećenje za nacionalne i regionalne vlade, kojima nedostaju kapaciteti da reaguju u vanrednim situacijama, obezbede privremeni smeštaj ili druge oblike pomoći, kao i da poprave i obnove pogođenu infrastrukturu. Evropska unija prepoznala je ovaj problem i donela odluku da osnuje telo koje će pružati pomoć državama članicama i zemljama kandidatima koje su otpočele pregovore o članstvu u EU pogođenim elementarnim nepogodama velikih razmera. Fond solidarnosti EU ustanov-

vljen je nakon poplava u Evropi 2002. godine Ovaj Fond predstavlja deo arsenala mehanizama za uspostavljanje ekonomske i socijalne kohezije u EU.<sup>1</sup> S obzirom na to da je Fond solidarnosti EU jedan od kohezivnih mehanizama Unije, upravljanje ovim Fondom smešteno je u okviru regionalne politike EU.

Regionalna politika EU je politika ulaganja kojom se podstiče stvaranje radnih mesta, konkurentnost, privredni rast, poboljšanje kvaliteta života i održivi razvoj. Ova politika je izraz solidarnosti sa manje razvijenim zemljama i regijama. Cilj regionalne politike je smanjenje značajnih privrednih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje među evropskim regijama. Ukoliko se ništa ne učini da se razlike umanje, one mogu naštetiti temeljima EU uključujući i njeno jedinstveno tržište i valutu evro.<sup>2</sup>

Regionalna politika sprovodi se na svim nivoima EU: same Unije, država članica, evropskih regija i lokalnih zajednica. Deo je kohezivne politike EU, strategije EU, da promoviše i podržava sveukupan harmonizovan razvoj država članica i regija. Politiku sprovode nacionalna i regionalna tela u partnerstvu sa Evropskom komisijom. Okvir kohezivne politike utvrđuje se za razdoblje od sedam godina, a tekuće razdoblje obuhvata period od 2014. do 2020. godine.

U okviru regionalne politike, uspostavljeno je pet fondova koji saraduju kako bi podržali ekonomski razvoj u svim državama članicama EU : Evropski fond za regionalni razvoj; Evropski socijalni fond; Kohezivni fond; Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo.<sup>3</sup>

Osim toga, postoje i Instrument za predpristupnu pomoć i Fond solidarnosti EU. Pomoć za države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU dostupna je pomoću instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA), dok Fond solidarnosti EU pruža pomoć u slučaju većih elementarnih nepo-

---

<sup>1</sup> S. Hochrainer, J. Linnerooth-Bayer, R. Mechler, "The European Union Solidarity Fund", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* (ed. R. Dixon), Springer, 2010, Vol. 15, issue 7, 797-810.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm), 5.10.2014.

<sup>3</sup> Svaka regija EU može da koristi Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond, dok samo manje razvijene regije mogu dobijati pomoć iz Kohezivnog fonda.

goda. Cilj Fonda solidarnosti je da „pokaže praktičnu solidarnost sa državama članicama i zemljama kandidatima dodeljujući im posebnu finansijsku pomoć ukoliko su bile žrtve katastrofa neuobičajenih razmera [...] tako da njihove mogućnosti da suoče sa njima dostižu sopstvene granice.“<sup>4</sup>

Fond solidarnosti EU osnovan je Uredbom Saveta (EZ) 2012/2002 od 11. novembra 2002. Tokom više od deset godina rada Fonda, uočeni su određeni nedostaci, pre svega kada je reč o efikasnosti u pružanju pomoći ugroženim državama. Stoga se pristupilo reformi Fonda solidarnosti EU. Uredba iz 2002. godine je izmenjena i dopunjena Uredbom (EU) 661/2014 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. maja 2014.<sup>5</sup> Međutim, ovom reformom i dalje nisu otklonjeni određeni nedostaci za koje postoji opravdana bojazan da će u budućnosti predstavljati veliki problem za funkcionisanje Fonda.

U prvom delu rada predstavljeno je samo ustrojstvo Fonda solidarnosti EU. U okviru drugog dela analizirana je reforma Fonda solidarnosti EU. Posebna pažnja u radu posvećena je pojedinim nedostacima u radu Fonda koji nisu otklonjeni reformom. U trećem delu rada razmotren je angažman Fonda solidarnosti EU u slučaju elementarnih nepogoda koje su pogodile Republiku Srbiju u maju 2014. godine.

## 2. Fond solidarnosti Evropske unije

Fond solidarnosti EU osnovan je kako bi se odgovorilo na elementarne nepogode velikih razmera i izrazila evropska solidarnost sa regijama unutar Evrope koje su pogođene elementarnim nepogodama. Fond je nastao kao reakcija na velike poplave u srednjoj Evropi u leto 2002. godine. Od tada do danas sredstva iz Fonda solidarnosti korišćena su za šezdeset tri elementarne nepogode, uključujući poplave, šumske požare, potrese, oluje i suše. Pomoć su do sada primile dvadeset četiri evropske zemlje, a ukupan iznos pomoći prelazi 3,6 milijardi evra.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> S. Hochrainer, J. Linnerooth-Bayer, R. Mechler.

<sup>5</sup> *Regulation (EU) No 661/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 establishing the European Union Solidarity Fund* (dalje : Uredba), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0661&from=EN>, 5.10.2014.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/solidarity/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_en.cfm), 6.10.2014.

### ***2.1. Slučajevi u kojima se dodeljuje pomoć iz Fonda solidarnosti EU***

Fond solidarnosti EU može pružiti finansijsku pomoć državi članici EU i zemljama kandidatima koje su otpočele pristupne pregovore u slučaju elementarnih nepogoda većih razmera, ako ukupna direktna šteta izazvana nepogodom prelazi tri milijarde evra po cenama iz 2011. godine ili 0,6 odsto BDP u zemlji, koji god da je iznos niži. Susedna država članica ili zemlja kandidat koja je otpočela pregovore, a koja je pogođena istom nepogodom kao zemlja u kojoj je došlo do elementarne nepogode velikih razmera, takođe može primiti pomoć, čak i u slučaju kada iznos štete ne dostiže predviđeni prag.<sup>7</sup> Isto tako, Fond solidarnosti EU se može mobilisati i u slučaju regionalnih elementarnih nepogoda.

### ***2.2. Budžet Fonda solidarnosti***

Pomoć iz Fonda solidarnosti EU može maksimalno iznositi do 500 miliona evra godišnje (po cenama iz 2011. godine) plus neutrošene raspodele iz prethodne godine. Pojedinačnu pomoć mora da odobri Evropski parlament i Savet EU na predlog Evropske komisije. Jedna četvrtina ovog iznosa mora da ostane dostupna do 1. oktobra svake tekuće godine za moguće potrebe do kraja godine. U izuzetnim slučajevima i ukoliko su sredstva preostala do kraja godine nedovoljna, manjak se može nadoknaditi iz budžeta za narednu godinu.

### ***2.3. Aktivnosti koje se mogu finansirati sredstvima iz Fonda solidarnosti EU***

Fond solidarnosti EU dopunjuje javnu potrošnju država u sledećim situacijama:<sup>8</sup>

- Neposredno dovođenje u radno stanje infrastrukture i postrojenja u oblasti energetike, vode za piće, otpadnih voda, saobraćaja, telekomunikacija, zdravstva i obrazovanja;
- Pružanje privremenog smeštaja i hitnih usluga da bi se zadovoljile neposredne potrebe stanovništva;

---

<sup>7</sup> Čl. 1, st. 1 Uredbe.

<sup>8</sup> Čl. 3, st. 2 Uredbe.

- Hitno obezbeđenje prevencije infrastrukture i mera za zaštitu kulturnog nasleđa;
- Čišćenje oblasti pogođenih nepogodom, uključujući prirodne zone.

Inače, cilj Fond solidarnosti EU nije da nadoknadi sve troškove koji su nastali kao posledica elementarnih nepogoda. Fond je, u principu, ograničen na neosiguranu štetu i sredstva iz Fonda solidarnosti EU ne mogu se koristiti za nadoknađivanje privatnih gubitka.<sup>9</sup> Dugoročne aktivnosti, kao što su dugotrajna obnova, ponovni ekonomski razvoj i prevencija, takođe ne ispunjavaju uslove za pomoć iz Fonda solidarnosti EU. Međutim, ovakve aktivnosti mogle bi da se kvalifikuju za pomoć na osnovu drugih instrumenata, pre svega strukturnih fondova EU i Evropskog fonda za poljoprivredu i ruralni razvoj.<sup>10</sup>

#### **2.4. Postupak podnošenja zahteva Fondu solidarnosti EU**

Zemlja koja traži pomoć iz Fonda solidarnosti EU mora Evropskoj komisiji da podnese zahtev za pomoć u roku od dvanaest nedelja od datuma prve štete koju je nepogoda prouzrokovala.<sup>11</sup> Preporučuje se da nacionalno telo zaduženo za pripremu zahteva uspostavi odmah direktan kontakt sa nadle-

---

<sup>9</sup> Čl. 3, st. 3 Uredbe.

<sup>10</sup> Na primer, taj instrument je korišćen kada je u avgustu 2005 došlo je do velikih poplava u delovima dve austrijske države *Länder Vorarlberg i Tyrol*. Poplave su prouzrokovale ozbiljnu štetu u sektoru poljoprivrede, turizma, stambenih objekata i preduzeća, saobraćajne mreže i druge infrastrukture. Ukupna direktna šteta procenjena je na 591,94 miliona evra što predstavlja približno 0,27 odsto BDP Austrije. Pošto je cifra niža od predviđenog praga za mobilizaciju Fonda solidarnosti za katastrofe velikih razmera (0,6 odsto BDP Austrije, dr. rečima 1,3363 milijarde evra), zahtev je ispitivan prema izuzetnim kriterijumima za tzv. vanredne regionalne nepogode. Komisija je došla do zaključka da zahtev sadrži dovoljno dokaza da omogući izuzetno mobilisanje Fonda solidarnosti i dodeli finansijsku pomoć do iznosa od 14,79 miliona evra. Pomoć je korišćena za :

1. Neposrednu obnovu u radni poredak infrastrukture, posebno obnovu državnih puteva; ukupan doprinos Fonda solidarnosti : 9,86 miliona evra;
2. Neposredno obezbeđenje preventivnih infrastruktura, posebno obnova oštećenih nasipa vodotokova, uključujući uklanjanje drveća i šteta, pregrađivanje, stabilizaciju i obnovu rečnih korita; ukupan doprinos Fonda solidarnosti: 4,93 miliona evra.

<sup>11</sup> Čl. 4, st. 1 Uredbe.

žnim službama u Direktoratu za regionalnu politiku EU. Ove službe pružaju savete nacionalnim telima kako bi se ubrzao postupak podnošenja zahteva.

Evropska komisija ispituje zahtev i, ukoliko ga prihvati, predlaže iznos pomoći Evropskom parlamentu i Savetu EU. Pomoć može biti isplaćena tek kada Evropski parlament i Savet EU odobre zahtev. Kada izdvajanja postanu dostupna u budžetu, Komisija usvaja odluku kojim se dodeljuje pomoć pogođenoj zemlji nakon čega se pomoć isplaćuje odmah i u jednoj tranši. Kada je pomoć isplaćena, pogođena država odgovorna je za sprovođenje aktivnosti koje se finansiraju sredstvima iz Fonda, uključujući i sam izbor aktivnosti, njihove revizije i kontrole. Hitne mere mogu se retroaktivno finansirati od prvog dana nepogode.

Trebalo bi napomenuti da Fond solidarnosti EU nije instrument tzv. brzog odgovora za suočavanje sa posledicama elementarnih nepogoda. Naime, finansijska pomoć odobrava se državi tek nakon podnošenja zahteva i sprovođenja budžetskog postupka koji može da traje nekoliko meseci.<sup>12</sup>

### **3. Reforma Fonda solidarnosti EU**

Tokom više od deset godina postojanja Fonda solidarnosti EU, uočeni su određeni nedostaci u radu, drugim rečima, postalo je očigledno da su potrebne promene kako bi se adekvatno odgovorilo na očekivanja zemalja i regija pogođenih elementarnim nepogodama koje čekaju na pomoć EU. Iako Fond solidarnosti EU, generalno, ostvaruje ciljeve zbog kojih je osnovan, činjenica je da su određeni kriterijumi koje zemlja mora da ispuni da bi se kvalifikovala za pomoć komplikovani ili nedovoljno jasni.<sup>13</sup>

Postupak za dodelu pomoći dugo traje i obično prođe oko godinu dana od elementarne nepogode do isplate pomoći. Osim toga, iako Fond solidarnosti EU dobro funkcioniše kada je reč o elementarnim nepogodama većih razmera, činjenica je da se dve trećine pristiglih zahteva tiče mnogo manjih tzv. regionalnih elementarnih nepogoda čija je šteta ispod predviđenog praga. Većina tih zahteva ne ispunjava kriterijume, te mora biti odbačena.

---

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/solidarity/index\\_en.cfm#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_en.cfm#2), 7.10.2014.

<sup>13</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-723_en.htm), 8.10.2014.

Stoga je 2011. godine otpočet rad na reformi Fond solidarnosti EU. Nova uredba predložena je 2013. godine i njome su pojednostavljeni pojedini propisi, pre svega u smislu da pomoć može biti isplaćena brže. Ipak, neki ozbiljni nedostaci, koji bi mogli predstavljati veliki problem za funkcionisanje Fonda u budućnosti i dalje nisu otklonjeni. Nova Uredba (EU) 661/2014 Evropskog parlamenta i Saveta doneta je 15. maja 2014. i njome je izmenjena i dopunjena Uredba Saveta (EZ) 2012/2002 od 11. novembra 2002. Revidirana Uredba o Fondu solidarnosti EU stupila je na snagu 28. juna 2014, a države će ove pogodnosti moći da koriste od 1. januara 2015.

### **3.1. Uredba (EU) 661/2014 Evropskog parlamenta i Saveta o Fondu solidarnosti EU**

Glavni cilj reforme Fonda solidarnosti EU je da se zemljama olakša postupak podnošenja zahteva i ubrza postupak dobijanja pomoći. Dakle, nova uredba vodi ka bržoj isplati pomoći, posebno kroz uvođenje avansnog plaćanja po zahtevu. Ovo će omogućiti bržu reakciju i prisutnost u oblastima koje su pogođene nepogodama. Takođe su pojašnjeni kriterijumi za dobijanje pomoći, posebno u slučaju regionalnih elementarnih nepogoda, kao i mehanizmi da se države članice ohrabre da efikasnije sprovode mere prevencije rizika od nepogoda. Principi Fonda su ostali nepromenjeni, kao i metod finansiranja izvan budžeta EU.

Ključne reforme su :<sup>14</sup>

- Pojašnjenje opsega Fonda solidarnosti EU ograničavajući ga elementarne nepogode i uključujući posebne odredbe za suše;
- Predviđanje jednog kriterijum za regionalne elementarne nepogode na osnovu praga od 1,5 odsto BDP; na ovaj način omogućava se podnosiocima zahteva da znaju unapred da li su podobni i Komisiji da mnogo brže ocenjuje zahteve;<sup>15</sup>
- Uvođenje posebnog praga za najudaljenije regije u iznosu od 1 odsto regionalnog BDP;<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Čl. 2, st. 3, tač. 1 Uredbe.

<sup>16</sup> Čl. 2, st. 3, tač. 2 Uredbe.

- Uvođenje sistema avansnog plaćanja po zahtevu koje ne sme prelaziti 10 odsto iznosa predviđene finansijske pomoći i ni u kom slučaju ne sme biti veće od 30 miliona evra;<sup>17</sup>
- Kraći upravni postupak spajanjem odluke o odobrenju i sporazuma o sprovođenju u jedan akt;
- Uvođenje mera za podsticanje strategija za prevencije rizika od elementarnih nepogoda.

U suštini, osnovni kriterijumi za dobijanje pomoći ostaju isti. Na pomoć imaju pravo kako države članice tako i zemlje kandidati koje su otpočele pregovore o pristupanju EU. Zemlje imaju dvanaest nedelja od prvog dana kada je prouzrokovana šteta da podnesu zahtev, a Komisija je obavezna da im odgovori u narednih šest nedelja. Prag štete da bi se aktivirao Fond ostaje isti (0,6 odsto BDP ili 3 milijarde evra),<sup>18</sup> kao i vrste aktivnosti koje se mogu finansirati iz sredstava Fonda solidarnosti EU. Za sprovođenje aktivnosti koje se finansiraju sredstvima iz Fonda solidarnosti, uključujući odabir projekta, reviziju i kontrolu, odgovorna je zemlja koja prima pomoć. Sredstva iz Fonda moraju se iskoristiti u roku od osamnaest meseci od datuma kada je Komisija isplatila ukupan iznos pomoći.<sup>19</sup>

Fond solidarnosti EU se ponekad pogrešno shvata ako instrument brzog odgovora, iako to nije. Naime, Mehanizam za evropsku civilnu zaštitu je taj koji olakšava saradnju u odgovoru na elementarne nepogode među državama članicama EU i Islanda, Norveške, Lihtenštajna i Bivše jugoslovenske republike Makedonije. Uz podršku novog Centra za odgovore u hitnim situacijama Evropske komisije, ovaj mehanizam može olakšati zajednički odgovor na elementarne nepogode, kada zemlja nije u stanju da se sama izbori sa elementarnom nepogodom. Komisija može sufinansirati ove operacije pomoći.<sup>20</sup>

Nasuprot tome, Fond solidarnosti je više finansijski instrument za pomoć pogođenim zemljama koje snose finansijski teret nanet elementarnom nepogodom. Kao takav, može pomoći da se pokriju troškovi

---

<sup>17</sup> Čl. 4a Uredbe.

<sup>18</sup> Čl. 2, st. 2 Uredbe.

<sup>19</sup> Čl. 8, st. 1 Uredbe.

<sup>20</sup> Nedavne operacije odgovora koje je podržava Mehanizam za civilnu zaštitu EU uključuje šumske požare u Grčkoj (2012), eksploziju pomorske baze na Kipru (2012) i poplave u Bugarskoj (2012).



hitnih operacija retroaktivno od prvog dana elementarne nepogode. Sve dok se Fond solidarnosti finansira dodatnim novcem izvan normalnog budžeta EU (što je potvrđeno i za finansijski okvir 2014-2020), obavezno je da Evropski parlament i Savet EU odobravaju mobilizaciju svake donacije pre nego što se ona isplati.<sup>21</sup>

Evropska komisija, u poslednje vreme, sve više pažnje poklanja minimiziranju rizika od elementarnih nepogoda i ulaganju u prevenciju. Na žalost, elementarne nepogode ne mogu se zaustaviti, te je Fond solidarnosti EU i dalje potreban. U isto vreme, države članice moraju povećati napore za prevenciju elementarnih nepogoda i ograničenje njihovih katastrofalnih posledica.

Kolika je korist od preduzimanja mera za smanjenje rizika najbolje se može uočiti u slučaju poplava u centralnoj Evropi 2013. godine. Ove poplave su po obimu bile veće od poplava u istoj regiji dvanaest godina ranije, ali su prouzrokovale manje gubitaka života i štete zahvaljujući sprovođenju preventivnih mera. Prema podacima Svetske banke, jedan evro uložen u prevenciju sačuva između četiri i sedam evra štete od elementarne nepogode.<sup>22</sup>

Tokom novog finansijskog perioda 2014-2020, prevencija rizika će biti jedan od ključnih prioriteta kohezivne politike EU. Izmenjena i dopunjena Uredba o Fondu solidarnosti EU aktivno podstiče države članice da sprovedu prevenciju nepogoda i strategije upravljanja rizicima. Osim toga, predviđeno je da ukoliko države članice ne poštuju zakonodavstvo EU u oblasti prevencije (npr. Direktivu o poplavama) i protiv njih je pokrenut postupak pred Sudom pravde EU, Komisija može smanjiti donaciju ili odbiti zahtev za pomoć. Ova odredba će se primenjivati i u slučaju ponovnog pojavljivanja slične nepogode iste prirode.<sup>23</sup>

### ***3.2. Nedostaci u radu Fonda solidarnosti EU koji nisu otklonjeni Uredbom 661/2014***

---

<sup>21</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-723_en.htm), 8.10.2014.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

Uprkos tome što je Fond solidarnosti EU reformisan Uredbom 661/2014, određeni nedostaci u njegovom radu nisu otklonjeni. Deo naučne i stručne javnosti ukazuje na tri ključna problema sa kojima se suočava ili će se suočiti Fond, ukoliko ostane ovako koncipiran.<sup>24</sup> Pre svega, Fond solidarnosti EU podbacio u ostvarenju osnovnog cilja, a to je obezbeđenje solidarnosti sa državama pogođenim nepogodama koje prevazilaze njihove mogućnosti da se sa njima suoče. Zatim, u slučaju Fonda solidarnosti postoji ozbiljan rizik da kapital Fonda nije dovoljan da pokrije potencijalne kvalifikovane gubitke. Na kraju, kao *ex-post* finansijski instrument, Fond solidarnosti EU, na neki način, obeshrabruje države članice od toga da ulažu u isplative preventivne mere i finansiranje rizika.

### 3.2.1 Solidarnost Fonda solidarnosti EU

Postavlja se pitanje da li Fond solidarnosti ostvaruje predviđeni cilj, koji je „da pokaže praktičnu solidarnost sa državama članicama i zemljama kandidatima dodeljujući im finansijsku pomoć ukoliko su one bile žrtve nepogoda tako neuobičajenih razmera da su njihovi sopstveni kapaciteti da se suoče sa njima dostigli svoje granice“.<sup>25</sup> Mnoge zemlje Istočne Evrope često su izložene elementarnim nepogodama, i Fond solidarnosti EU bi trebalo da deluje kao kohezivni instrument. Suprotno tome, u prošlosti su zemlje Istočne Evrope dobijale procentualno manje pomoći u odnosu na pretrpljeni gubitak. Štaviše, bogatije zemlje češće su se kvalifikovale za pomoć Fonda solidarnosti EU nego zemlje koje imaju manje mogućnosti da se izbore sa posledicama elementarnih nepogoda. Do ovakve nepravilnosti dolazi zato što bogatije zemlje imaju više zaliha kapitala izloženog prirodnim opasnostima. Inače, kriterijum za isplatu iz Fonda solidarnosti EU je ili direktni gubitak od tri milijarde evra ili gubitak koji iznosi 0,6 odsto BDP.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> S. Hochrainer-Stigler, J. Linnerooth-Bayer, “Reforming the European Union Solidarity Fund: Improving its Solidarity, Robustness and Efficiency from a Risk-based Perspective”, [http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/research\\_programs/RiskPolicyandVulnerability/EUSF\\_Final.pdf](http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/research_programs/RiskPolicyandVulnerability/EUSF_Final.pdf), 10.10.2014.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Uzimajući Austriju kao primer, na osnovu kriterijuma od na tri milijarde evra, vlada se kvalifikuje za pomoć Fonda solidarnosti za elementarne nepogode koje se pojavljuju toliko često kao svakih 30-50 godina, iako austrijska vlada može lako da se izbori sa elementarnim nepogodama ovih razmera. Ovaj rezultat je zasnovan na modelu simulacije Međunarodnog Instituta za primenjen sistemске analize, koji si-

Dakle, solidarnost Fonda solidarnosti EU mogla bi da se ojača izmenom kriterijuma u smislu da bude formulisan tako da se odnosi samo na gubitak kao procenat BDP (eliminišući apsolutnu vrednost praga koji je sada ustanovljen na tri milijarde evra). Ovakva promena kriterijuma pogodovala bi malim zemljama sa niskim primanjima i ojačala bi se solidarnost u Uniji.<sup>27</sup>

### 3.2.2 *Finansijska snaga Fonda solidarnosti EU*

Sledeće pitanje koje se nameće jeste da li postoji rizik da Fond solidarnosti EU nije dovoljno kapitalizovan, posebno u slučaju da se dogode elementarne nepogode u više zemalja istovremeno ili klimatske promene? Od 2002. godine Fond je obezbedio više od 3,6 milijardi evra pomoći državama članicama i zemljama kandidatima koje su otpočele pregovore pogođenim elementarnim nepogodama. Dok se ne prekorači godišnja isplata od jedne milijarde evra, dotle postoji rizik da Fond ne može da podrži sve zemlje koje dožive elementarne nepogode velikih razmera. Na osnovu Uredbe, Fond nema obavezu da odobri finansiranje onda kada je kapital Fonda potrošen, iako će, politički posmatrano, biti teško odbiti zahteve koji ispunjavaju sve kriterijume za dobijanje pomoći. Procenjuje se da je godišnja verovatnoća ispražnjenja Fonda, bez uzimanja u obzir elementarnih nepogoda koje pogađaju više od jedne zemlje, približno osam procenata, što znači da Fond solidarnosti ima očekivani manjak svakih dvanaest godina.<sup>28</sup> Poplave često pogađaju nekoliko zemalja odjednom, kao u 2002, 2013, 2014, što predstavlja veliki pritisak za Fond solidarnosti EU. Pored toga, Međunarodni Panel o kli-

---

mulira obaveze (dugove) i finansijski kapacitet vlade posle elementarne nepogode. Model pokazuje da Austrija može finansijski da se izbori sa poplavama koje se pojavljuju svakih 250-350 godina ili ređe. Izgleda da je prag za elementarne nepogode velikih razmera ustanovljen suviše nisko za Austriju. Suprotno tome, primenjujući Model simulacije Međunarodnog instituta za primenjen sistemske analize na Mađarsku i Rumuniju pokazuje da kriterijum elementarnih nepogoda velikih razmera približno odražava kapacitet ovih vlada da se izbore sa njima.

<sup>27</sup> S. Hochrainer-Stigler, J. Linnerooth-Bayer, "Reforming the European Union Solidarity Fund: Improving its Solidarity, Robustness and Efficiency from a Risk-based Perspective", [http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/Risk-PolicyandVulnerability/EUSF\\_Final.pdf](http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/Risk-PolicyandVulnerability/EUSF_Final.pdf), 10.10.2014.

<sup>28</sup> *Ibid.*

matskim promenama ističe da se očekuju mnogo ekstremniji klimatski događaji u budućnosti. Shodno tome, čini se da Fond neće biti dovoljno snažan da odgovori u situacijama kada će to biti najpotrebnije.<sup>29</sup>

U okviru finansijskog okvira od jedne milijarde evra godišnja kapitalizacija će biti smanjena, ukoliko je potvrdi Evropski parlament, ali uz mogućnost da se prenesu nepotrošena sredstva iz prethodne godine. Ukoliko na ovaj način ne poraste dovoljno veličina Fonda, moglo bi se uzeti u razmatranje ostvarenje cilja putem komercijalnog reosiguranja ili direktno na tržištu kapitalu, npr. sa obveznicama elementarnih nepogoda. Ovo bi osnažilo Fond solidarnosti EU i pomoglo da se zaštiti od povećanja rizika od klimatskih promena i višestrukih elementarnih nepogoda.<sup>30</sup>

### 3.2.3. Efikasnost Fonda solidarnosti EU

Evropska komisija prepoznala je opasnost da će odgovornost EU za gubitke od elementarnih nepogoda obeshrabriti vlade da preduzimaju preventivne akcije. Izmenjena i dopunjena Uredba o Fondu solidarnosti EU podstiče države članice da sprovode strategije prevencije elementarnih nepogoda i upravljanja rizikom kroz obavezu da donose izveštaj pre i posle zahteva. Komisija može da razmotri smanjenje ili odbijanje subvencije ukoliko država članica u više navrata krši obavezu da sprovodi pravo EU (npr. Direktivu o poplavama). Iako ova reforma predstavlja važan korak unapred, postavlja se pitanje da li će biti efikasna, s obzirom na to da je zakonodavstvo EU ograničeno u zahtevima za smanjenje rizika (npr. Direktiva o poplavama zahteva uglavnom kartografiju rizika od poplava). Smanjenje rizika pre se može postići *ex ante* instrumentom osiguranja koji ohrabruju ulaganja u ublažavanje rizika.

Evropska komisija može slediti svoje ciljeve (solidarnost i smanjenje rizika) reorjentišući sve ili deo Fonda solidarnosti EU od instrumenta odgovora posle elementarne nepogode (*post-disaster*) ka instrumentu solidarnosti zasnovanom na riziku pre elementarne nepogode (*pre-disaster*) podržavajući javne i privatne sisteme osiguranja u Evropi

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

npr. obezbeđujući pomoć nacionalnim ili regionalnim fondovima osiguranja i učinivši dostupnim potrebnu kapitalizaciju.<sup>31</sup>

#### 4. Pomoć Fonda solidarnosti EU Republici Srbiji

Nakon katastrofalnih poplava iz maja 2014. godine, Republika Srbija je 30. jula 2014. podnela zahtev za dodelu pomoći iz Fonda solidarnosti EU na šta, kao zemlja kandidat za članstvo u EU koja je otpočela pregovore, ima pravo. Dana 10. oktobra 2014. Evropska komisija uputila je Evropskom parlamentu i Savetu EU preporuku da se iz Fonda solidarnosti EU izdvoji 80 miliona evra pomoći Srbiji, Hrvatskoj i Bugarskoj za otklanjanje štete od poplava.<sup>32</sup> Srbiji, kao najteže pogođenoj zemlji, namenjeno je 60,2 miliona evra bespovratne pomoći.<sup>33</sup> U skladu sa predviđenim postupkom o ovom predlogu Komisije odlučivaće Evropski parlament i Savet EU i očekuje se da će do kraja 2014. godine biti potpisan ugovor između Republike Srbije i EU. Dakle, predviđena sredstva bi trebalo da budu na raspolaganju Srbiji do kraja 2014. godine.

„Ova odluka Evropske komisije oslikava samu prirodu Fonda – solidarnost u vreme prirodnih katastrofa s državama članicama i zemljama koje pregovaraju o članstvu. Fond evropske solidarnosti pomaže tim zemljama da ponovo stanu na noge, uspostave stabilnost, ugroženu štetom nanetom ekonomskim sektorima poput turizma, ili uništenjem ključne infrastrukture. Predložena podrška pomoći će Srbiji, Bugarskoj i Hrvatskoj da se oporave od stravičnih poplava i da nadoknade deo troškova spasilačkih operacija i operacija čišćenja u pogođenim područjima.“<sup>34</sup>

Ova sredstva namenjena su pokrivanju dela vanrednih troškova za javne radove, pre svega obnovu ključne infrastrukture i usluga, kao i troško-

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *EU Solidarity Fund: Commission moves to help Serbia, Croatia and Bulgaria after May's major floods*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1128\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1128_en.htm), 12.10.2014.

<sup>33</sup> Od sume od 80 miliona evra, Hrvatskoj je namenjeno 8,96 miliona evra, a Bugarskoj 10,5 miliona evra za saniranje štete od poplava koje su te zemlje i Srbiju pogodile u maju i junu 2014. godine.

<sup>34</sup> *EU Solidarity Fund : Commission moves to help Serbia, Croatia and Bulgaria after May's major floods*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1128\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1128_en.htm), 12.10.2014.

va operacija spasavanja i čišćenja pogođenih područja, ali ne i za obnovu privatnih kuća. Ono što je izuzetno značajno jeste da se sredstva mogu koristiti retroaktivno, odnosno za već započete projekte sanacije i rekonstrukcije.

Osim ove donacije iz Fonda solidarnosti, Srbija je od EU već dobila veliku pomoć. Reč je o ukupno oko 150 miliona evra bespovratne pomoći – 30 miliona evra prenamenom iz IPA 2012, 50 miliona evra programiranjem iz IPA 2014 i očekivanih 60,2 miliona evra iz Fonda solidarnosti.

Srbija je pomoć od 60,2 miliona evra iz Fonda solidarnosti EU dobila zahvaljujući činjenici da ima status zemlje kandidata za članstvo u EU koja je otpočela pregovore. Dakle, ovaj konkretan primer ukazuje na jednu od pogodnosti uživanja statusa kandidata za članstvo u EU.<sup>35</sup>

## 5. Zaključna razmatranja

Osnovan Uredbom Saveta (EZ) 2012/2002 nakon velikih poplava koje su pogodile srednju Evropu 2002. godine, Fond solidarnosti EU je do danas učestvovao u šezdeset tri elementarne nepogode različite vrste i isplatio pomoć za dvadeset četiri evropske zemlje. Ipak, tokom više od deset godina rada, uočeni su određeni nedostaci. Da bi se oni otklonili (pre svega nejasnost pojedinih odredbi i spor postupak odobrenja sredstva iz Fonda), pristupilo se reformi Fonda solidarnosti EU. U maju 2014. godine usvojena je Uredba (EU) 661/2014 Evropskog parlamenta i Saveta kojom je izmenjena i dopunjena Uredba Saveta (EZ) 2012/2002 od 11. novembra 2002. Nova Uredba stupila je na snagu 28. juna 2014, a države će pogodnosti moći da uživaju od 1. januara 2015.

Uprkos ovoj reformi, i dalje su prisutni određeni nedostaci u radu Fonda, koji slabe njegovu solidarnost, snagu i efikasnost. Iako je veoma važno da se u dogledno vreme ovi nedostaci otklone, činjenica je da Fond solidarnosti za sada postiže dobre rezultate, u smislu da pomaže državama članicama i zemljama kandidatima koje su otpočele pregovore pogođenim elementarnim nepogodama velikih razmera.

---

<sup>35</sup> Zemlje koje imaju status potencijalnih kandidata za članstvo u EU (npr. Bosna i Hercegovina) nemaju pravo da traže pomoć iz Fonda solidarnosti EU.

Republici Srbiji, koja je u maju 2014. godine bila pogođena teškim poplavama, odobrena je bespovratna finansijska pomoć Fonda solidarnosti EU. Ova sredstva veoma su značajna za obnovu infrastrukture i usluga, kao i troškova operacija spasavanja i čišćenja pogođenih područja. Inače, Srbija je imala pravo da podnese zahtev za pomoć zahvaljujući činjenici da je zemlja kandidat za članstvo u EU koja je otpočela pregovore o članstvu u EU.

\* \* \*

**Jelena Ćeranic, Ph.D,**

*Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade*

*Assistant professor, Faculty of Law of the University of Banja Luka*

## ***EU REGULATION IN THE FIELD OF NATURAL DISASTERS***

### ***Summary***

*The paper deals with EU regulation related to the natural disasters. As a reaction to the severe floods in Central Europe in the summer of 2002, the European Union Solidarity Fund was set up by the Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002. The aim of the Fund is to respond to natural disasters and express European solidarity to disaster-stricken regions within Europe, including floods, forest fires, earthquakes, storms and drought. The Fund can provide financial aid to Member States and countries engaged in accession negotiations in the event of a major natural disaster. Any application has to be received by the Commission within 12 weeks of the date of the first damage caused by disaster. The Regulation is amended by Regulation (EU) No 661/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014. The revised Regulation simplifies the existing rules so that aid can be paid out more rapidly than before and the use of advance payments will become possible for Member States from 2015.*

**Keywords :** *natural disasters, European Union, Solidarity Fund, European Commission, financial aid.*