

UDK 355.58:341.232(477)
Biblid: 0025-8555, 77(2025)
Vol. LXXVII, br. 1, str. 41–62
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2501041J>

Pregledni rad
Primljen 10. 12. 2024.
Prihvaćen 07. 02. 2025.
CC BY-SA 4.0

Primena Mehanizma civilne zaštite Evropske unije tokom humanitarne krize u Ukrajini

Aleksandar JAZIĆ¹

Apstrakt: Predmet ovog istraživanja jesu različite dimenzije humanitarne krize u Ukrajini i mehanizmi podrške Evropske unije kojima se nastoje ograničiti razorne ljudske, materijalne i druge posledice rata. Pomoć Evropske unije ogleda se ne samo u prijemu i zbrinjavanju velikog broja izbeglih lica, već i u humanitarnoj, finansijskoj i tehničkoj podršci Ukrajini i njenim susedima. Autor navodi da je krizni odgovor Evropske unije omogućio stabilizaciju situacije u Ukrajini, ne samo kroz finansijsku podršku, već i kroz druge instrumente pomoći. Posmatrano sa stanovišta neofunkcionalizma, unutar EU su formirani instrumenti koji omogućavaju rešavanje zajedničkih problema, a za koje nisu dovoljni pojedinačni kapaciteti država članica. Jedan od njih je Mehanizam civilne zaštite Evropske unije na koji se EU najviše oslanja tokom slanja humanitarne pomoći u Ukrajinu. Međutim, kako autor primećuje, deo evropske pomoći koji je od velikog značaja za stanovništvo i rad javnih službi, nije jednostavno dostaviti u Ukrajinu, imajući u vidu ozbiljne bezbednosne, logističke i druge prepreke. U tom pogledu, primenom analitičke, induktivne i deduktivne metode autor nastoji da pokaže da je Mehanizam civilne zaštite EU značajno doprineo dostavljanju humanitarne pomoći. Efikasnost instrumenata poput Mehanizma civilne zaštite, po mišljenju autora, ilustruju nivo spremnosti i sposobnosti evropskih institucija da reaguju u kriznim situacijama i važnost zajedničkog delovanja država članica u njima.

Ključne reči: rat u Ukrajini, instrumenti Evropske unije, humanitarna pomoć, finansijska pomoć, izbeglice, civilna zaštita.

¹ Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5613-2614>.

Uvod

Rat u Ukrajini, koji je počeo 2022. godine, poremetio je funkcionisanje organa ove države i ishodovao nastajanjem niza velikih humanitarnih problema. Imajući u vidu okolnosti, najvažnije institucije i službe ove države nisu uspele da u punoj meri odgovore na promene i izazove kojima su bile izložene, što se odrazilo na sigurnost i život stanovništva. Ekonomski nerazvijena Ukrajina je i u mirnodopskim uslovima imala probleme u funkcionisanju državnih i lokalnih institucija, što je rat samo pogoršao. Nestabilnost zbog početka rata osetila se i u Evropskoj uniji (EU), što je bilo očekivano s obzirom na to da je Ukrajina sused Unije. Kako se nestabilnost ne bi prenosila sa teritorije Ukrajine na teritorije država članica, organi Evropske unije reagovali su pružanjem pomoći ovoj državi, koja je u međuvremenu prepoznata i kao kandidat za članstvo.

Premda je podrška susedu i bliskom strateškom partneru značajno opteretila budžet i funkcionisanje organa Unije, EU je imala mehanizme spremne za delovanje u takvim situacijama. Nakon izbijanja rata, stanovnici istočnih delova Ukrajine krenuli su u velikom broju ka zapadnim delovima zemlje. Mnogi od njih potražili su utočište preko granice, a najviše u zemljama EU. Sama Ukrajina nije mogla da osigura stabilan i siguran život brojnim izbeglicama na zapadu zemlje. Zato su države članice, ali i institucije i službe EU, pružile pomoć Ukrajini na svim poljima koja se odnose na humanitarnu pomoć. Pored toga, države članice otvorile su svoje granice za prijem izbeglica iz Ukrajine, što je rasteretilo ukrajinske državne organe i organizacije. S obzirom na to da je Ukrajina i pre rata imala problema sa stabilnošću i ekonomskim razvojem, rat je dodatno destabilizovao procese reformi i stabilizaciju razvoja u ovoj državi. Dovedeno je u pitanje funkcionisanje javnih službi koje su dodatno bile opterećene posledicama rata. Kako bi ove službe nastavile sa radom i pružile sve neophodne usluge svojim građanima, EU se obavezala i angažovala na pružanju velike finansijske pomoći Ukrajini. Pored toga, izdvojena su značajna sredstva za ratom ugroženo stanovništvo, kao i lica koja su napustila Ukrajinu. Priliv velikog broja ljudi opteretio je javne službe okolnih država, pa je EU izdvojila finansijska sredstva i za pomoć ovim državama, čime je pružena podrška održivom zbrinjavanju izbeglih lica.

Imajući u vidu navedeno, važno je dati jasan uvid u načine na koje EU pomaže Ukrajini da prevaziđe probleme sa kojima se suočava njen sistem i stanovništvo. Na taj način prikazaće se kapaciteti EU da reaguje na krize ovog tipa, kao i sposobnost njenog finansijskog sistema da podnese terete ublažavanja krize u neposrednom okruženju. Takođe, potrebno je prikazati kako EU pomaže okolne države koje podnose teret rata Ukrajini zbog prijema lica iz ove države. Zato će biti dat jasan uvid u instrumente koje EU koristi kako bi pomogla Ukrajini i njenim

susedima, kao i u oblasti humanitarne krize u kojima se ti instrumenti koriste. Na prvom mestu, radi se o Mehanizmu preko koga je EU poslala veliku pomoć u Ukrajinu, ali i u susedne države. Mehanizam i njegovi kapaciteti značajno su olakšali dostavu humanitarne pomoći, što prevashodno podrazumeva efikasnost dostave ove pomoći, zbog rata, u nepristupačne delove Ukrajine. Na drugom mestu, Mehanizam je omogućio dostavu pomoći koja zahteva velike logističke kapacitete i stručno osoblje. To će biti osnovni problemi koji će biti predmet istraživanja u ovom radu, na osnovu čega će se videti na koji način EU funkcioniše i koja sredstva koristi u krizama koje je indirektno pogađaju. Naravno, važan deo istraživanja u vezi sa navedenim problemima uključuje posledice rata koji trenutno traje u Ukrajini, što ima direktne posledice na reformske procese koji su se dešavali u ovoj državi pre početka rata. Navedeni problemi biće detaljno istraženi korišćenjem analitičke, induktivne i deduktivne metode.

U prvom delu rada biće prikazane posledice početka rata u Ukrajini koje se tiču problema sa kojima se suočava stanovništvo, kao i uticaj na ekonomski sistem. Drugi deo rada odnosi se na trenutnu situaciju u Ukrajini koja se tiče života građana koji su ostali u Ukrajini i onih koji su otišli u susedne države. Važan deo ovog dela rada odnosi se na finansijsku pomoć koju EU pruža Ukrajini i okolnim državama, a biće analizirani i socijalni, ekonomski i drugi gubici koje je Ukrajina pretrpela. U fokusu trećeg dela rada biće korišćenje Mehanizma i drugih instrumenata EU u pružanju pomoći Ukrajini.

Teorijski okvir za razumevanje nastanka i funkcionisanja Mehanizma civilne zaštite Evropske unije

U međunarodnim odnosima prethodnih decenija pitanje državnog suvereniteta bilo je delimično redefinisano, barem pod uticajem sve većeg značaja nedržavnih aktera. Ipak, ostaje činjenica da nedržavni akteri nemaju suverenitet u tradicionalnom smislu, s obzirom na to da nemaju teritoriju, niti stanovništvo. Uobičajeno shvatanje suvereniteta podrazumeva da u jednoj političkoj zajednici postoji neprikosnoveni autoritet. Ustavna nezavisnost i međusobno priznanje država su preduslovi postojanja i funkcionisanja toga autoriteta. U međunarodnim odnosima pojavili su se novi subjekti koji imaju uticaja gotovo isto kao države. Zato je očigledno da suverenitet država ne znači da su one kao akteri imune na uticaje u njihovom bližem i širem okruženju. U prethodnim decenijama, Evropska unija se postepeno kretala ka transformaciji u naddržavni entitet. Ovlašćenja su se prenosila na institucije, ali se prenose i u drugim pravcima, jer proces u kojem EU teži tome

da postane nadržavni entitet nije jednostavan, niti je jednosmeran. U ovom procesu države članice EU predaju na dobrovoljnoj bazi delove svog suvereniteta koji se ugrađuju u nadržavne institucije. Ipak, bez obzira na prenos delova suvereniteta, ne može se tvrditi da su se države članice njih odrekle u potpunosti, odnosno zauvek. Institucije EU danas poseduju ovlašćenja koja su karakteristična za suverene države. Shodno tome, EU funkcioniše u određenim oblastima na način na koji funkcionišu savremene države. Suverenitet ima svoju celinu i ne može se posmatrati parcijalno, osim u postsuverenom evropskom kontekstu. Kada se govori o prenosu ovlašćenja država članica EU na institucije EU, zato se kaže da se radi o redefinisaju suvereniteta (Novičić 2023, 11–13).

Od početka evropske integracije bilo je zamišljeno da nadržavne institucije imaju u svojoj nadležnosti funkcionalne oblasti koje su najvažnije za prosečnog građanina, odnosno neke od socijalnih i ekonomskih oblasti. Oblik nadržavnih institucija, odnosno regionalne integracije, nastaje upravo kroz praktikovanje aktivnosti kojima se socijalni i ekonomski problemi prosečnih građana rešavaju. U skladu s tim, autoritet i vlast nadržavnih institucija nisu vezani za konkretne države, već se ostvaruju kroz rešavanje specifičnih zadataka i sprovođenje određenih funkcija. Posledica takvih promena je da pitanje *ko* vrši vlast postaje sekundarno, dok primarno pitanje postaje *gde* se vlast vrši na osnovu karakteristika zadataka. Rezultat je da se regionalna integracija postepeno razvija u gustu mrežu transnacionalne saradnje (Zwolski 2017, 649). Neofunkcionalizam podrazumeva da u politici koja se bavi međunarodnim pitanjima postoji demokratski pluralizam kada se država podeli na njene aktere. Kada društveni akteri odluče da se za ostvarenje svojih interesa oslone na nadržavne institucije, umesto na svoju vladu, tada dolazi do regionalne integracije. U skladu s tim, vremenom legitimitet i autoritet tih institucija raste, jer one postaju kreatori politika koje su u skladu sa zahtevima društvenih aktera. U početku, barem kada se govori o EU, kako su društveni akteri upućivali sve više zahteva centralnim vlastima, neofunkcionalizam je pretpostavljao da će se integracija odvijati gotovo automatski, jer centralne vlasti nisu bile u stanju da odgovore svim ovim zahtevima. Dogodilo se da su se integracioni procesi u okviru već integrisanih sektora „prelili” i u druge sektore koji nisu bili obuhvaćeni prvobitnim integracionim procesima. Zatim su se i u ovim sektorima pojavili zahtevi za integracijom (Haas 1958, xiv–xv).

Mehanizam civilne zaštite Evropske unije (u daljem tekstu takođe: Mehanizam) nastao je kao potreba da se zaštiti stanovništvo, infrastruktura, imovina i životna sredina država članica. Savremene karakteristike katastrofa i posledica koje za sobom ostavljaju često prevazilaze mogućnosti i najrazvijenijih država članica EU. Zato su države članice EU pristupile formiranju sistema koji povezuje njihove kapacitete, čime se jača njihova zajednička bezbednost u oblasti civilne zaštite i

jača efikasnost odgovora na vanrednu situaciju. Klimatske promene i sve češća pojava vanrednih situacija na teritoriji EU uticali su na njen ekonomski razvoj i stabilnost. Vanredne situacije pogađale su više država članica istovremeno ili su se prenosile sa teritorije jedne na teritorije nekoliko susednih članica. Ekonomske probleme uzrokovalo je i uklanjanje posledica koje su za sobom ostavljale vanredne situacije. Kako bi se pružio efikasniji odgovor na vanredne situacije, 2007. godine osnovan je Mehanizam civilne zaštite Zajednice, kasnije preimenovan u Mehanizam civilne zaštite Evropske unije. Mehanizam je objedinio kapacitete civilnih zaštita država članica EU u jedinstven sistem. Time je ojačana odbrana od prirodnih, tehnoloških, radioloških i ekoloških katastrofa na teritoriji EU, ali i šire. Mehanizam se zasniva na zakonodavstvu EU i prihvaćenim međunarodnim obavezama, čime se ne dira u bilateralne odnose država članica EU (Jazić 2014, 191–193).

Tokom vremena u okviru Evropske unije došlo je do promena u pristupu problemu vanrednih situacija i organizaciji civilne zaštite. Pristupilo se jačem povezivanju civilnih zaštita država članica, kao i uključivanju drugih aktera u evropski sistem civilne zaštite, kao što su javne vlasti, istraživačke institucije, nevladine organizacije i kompanije. Ideja je bila da se definišu određeni zajednički standardi u okviru istraživačkog pristupa, metoda, kriterijuma procene i merenja rizika, ali i da se utvrde načini i kanali međusobne razmene informacija. Preko ovih standarda uspostavljeni su i zajednički sistemi ranog upozoravanja, čime je stanovništvu olakšano snalaženje u slučaju vanredne situacije (Jazić 2015, 67–69). U 2013. godini Savet i Evropski parlament doneli su odluku kojom je Mehanizam dobio sadašnji naziv, uz određene izmene u njegovom funkcionisanju. Značajno je istaći da se izmene u funkcionisanju Mehanizma nisu odnosile samo na države članice EU, već i na susedne i treće države. Takođe, pomenute izmene nisu uticale na bilateralne i multilateralne ugovore između država članica EU koje se odnose na međusobnu saradnju u oblasti civilne zaštite. Fokus izmena u funkcionisanju Mehanizma, odnosno u izmenama u saradnji država članica EU, bio je na preventivnom delovanju, uz osnivanje Koordinacionog centra za odgovor na vanredne situacije (Koordinacioni centar). Države članice EU, kao i druge države koje učestvuju u Mehanizmu, još bliže su povezane, a postavljene su i osnove za bolju koordinaciju njihovih individualnih i zajedničkih aktivnosti. Što se tiče zajedničkih aktivnosti, države članice obavezane su da konstantno razvijaju sistem ranog upozoravanja. Određene institucije, kao što je Evropska komisija, dobile su jasne nadležnosti u funkcionisanju spomenutog mehanizma, odnosno u oblasti vanrednih situacija. Krajnji cilj izmena u funkcionisanju Mehanizma u 2013. godini bio je nastavak razvoja kapaciteta civilne zaštite na nivou EU (Jazić 2020, 61–66).

Iz prethodnih pasusa može se primetiti da Mehanizam nije osnovan kako bi bio korišćen u humanitarnim krizama koje nastaju kao posledica vojnih sukoba. Ipak,

tokom vremena kapaciteti Mehanizma i način njegovog funkcionisanja postali su izuzetno efikasno sredstvo za delovanje u svim humanitarnim intervencijama. U ratu u Ukrajini Mehanizam je veoma olakšao dostavu humanitarne pomoći koju EU šalje stanovništvu i nadležnim organima u toj zemlji. Dostava humanitarne pomoći se kroz taj instrument ubrzava, uz mogućnost slanja različitih vrsta pomoći u velikom obimu. To se posebno odnosi na pomoć koju nije lako dostaviti i za koju prilikom dostave postoje stroge procedure, kao što su vozila, tehnička sredstva, zaštitna oprema i slično. Prilikom dostave ovakvih vrsta pomoći Mehanizam je postao osnovno sredstvo Unije u pružanju pomoći Ukrajini.

Učešće Mehanizma civilne zaštite Evropske unije i drugih instrumenata u pružanju pomoći Ukrajini

Kriza u procesima kreiranja politike obeležila je prethodnu deceniju u funkcionisanju institucija EU. To je imalo uticaja na procese integracija, pa se sada mogu primetiti promene u tim procesima. Na ove procese uticala je i kriza u vezi sa virusom Kovid-19, a rezultat je uspostavljanje novih paketa finansijske pomoći. Trenutno se ova promena primećuje i kada se radi o ratu u Ukrajini. U ovakvim kriznim situacijama procesi odlučivanja unutar institucija EU su sada brži, a zasnovani su na drugačijim premisama nego kada se govori o procesima odlučivanja tokom stabilnih perioda. To znači da procesi odlučivanja unutar institucija EU tokom kriznih perioda mogu doneti pozitivne rezultate na terenu. Institucije EU kao što je Evropska komisija, koja ima nadnacionalni karakter, u ovom trenutku su u stanju da unaprede svoju politiku i ojačaju svoju političku ulogu (Håkansson 2024, 29–30). Tokom 2023. godine Evropska komisija je dodelila Ukrajini 300 miliona evra za rešavanje najhitnijih problema. Time su rešeni neki od aktuelnih problema 17,6 miliona ljudi. Dodatnih 20 miliona evra Evropska komisija je dodelila za rešavanje problema izbeglica iz Ukrajine koje se nalaze u Moldaviji. Pored toga, od ovog iznosa jedan deo je izdvojen za potrebe lokalnih zajednica u Moldaviji u kojima se nalaze izbeglice (EC 2024, 3).

Neki od važnih instrumenata koje EU koristi u krizi u Ukrajini su Mehanizam civilne zaštite Evropske unije, Koordinacioni centar i Služba za upravljanje vanrednim situacijama Kopernikus (Kopernikus). Aktiviranje Mehanizma odmah nakon započinjanja rata u Ukrajini stvorilo je preduslove za dostavljanje pomoći najugroženijem stanovništvu. Takođe, Mehanizam je ojačao kapacitete nadležnih organa u Ukrajini da pruže humanitarnu pomoć velikom broju ljudi i da održe funkcionisanje sistema koji su važni za život građana. Situaciju je, što se tiče dostave

humanitarne i druge pomoći, u međuvremenu olakšalo pristupanje Ukrajine Mehanizmu civilne zaštite, što se dogodilo 20. aprila 2023. godine (RC 2023, 22–23). Razne vrste zaliha od oko 94.000 tona i u vrednosti od preko 750 miliona evra preko Mehanizma su dostavljene u Ukrajinu. U tome su učestvovalе države članice EU i njihovi partneri u Mehanizmu civilne zaštite. Ova pomoć omogućila je dostupnost hrane, zdravstvene zaštite i obrazovanja, a pružena je podrška i poljoprivrednim gazdinstvima, malim i srednjim preduzećima. Pored toga, pomoć je dodatno ojačala zaštitu interno raseljenih lica i lokalnih zajednica u kojima se nalaze. Pomoć koju EU pruža Ukrajini tokom krize je konstantna i raznovrsna, a osnovne potrepštine, hrana, voda, skloništa i medicinske zalihe su najvažniji oblici pomoći koji se šalju. Kako bi ova pomoć stizala redovno, i da bi bila dostavljena ljudima kojima je najviše potrebna, EU je uspostavila jake veze sa humanitarnim organizacijama i lokalnim partnerima. Pored ovakve vrste pomoći, EU šalje i pomoć u vidu specijalističke opreme i sredstava, što podrazumeva vozila, komunikacione sisteme i logističku podršku na terenu. Treba naglasiti da EU pruža Ukrajini i značajnu finansijsku podršku namenjenu rešavanju humanitarnih problema. Ova sredstva usmeravaju se kroz Generalni direktorat za Evropsku civilnu zaštitu i operacije humanitarne pomoći (Generalni direktorat). Tim novcem finansiraju se različiti humanitarni projekti među kojima su najvažniji pružanje medicinskih usluga, psihološka i socijalna podrška i obrazovni programi za ugroženo stanovništvo. Treba naglasiti da se tokom pružanja pomoći EU naglašava neophodnost dugoročne podrške i izgradnje otpornosti. EU ne usmerava svoju pomoć ka trenutnim potrebama stanovništva Ukrajine, već nastoji da promovise održivi razvoj i stvaranje mogućnosti za normalan život u pogođenim lokalnim zajednicama. Ovaj pravac pružanja pomoći uključuje inicijative koje su usmerene ka obnovi ekonomskih kapaciteta, obnovi infrastrukture i izgradnji kapaciteta lokalnih institucija (Ying 2024, 117–119).

Nakon započinjanja rata u Ukrajini sve države učesnice Mehanizma civilne zaštite ponudile su pomoć Ukrajini, što je prvenstveno uključivalo komplete za prvu pomoć, opremu za smeštaj izbeglih lica, vatrogasna vozila, generatore za struju, gorivo i slično. Mehanizam je korišćen i za nekoliko drugih aktivnosti koje se odnose na tehničku pomoć i koordinaciju aktivnosti. Najvažnije od tih aktivnosti su: (1) pružanje pomoći u zbrinjavanju interno raseljenih lica, kao i izbeglih lica iz Ukrajine koja su stigla u Poljsku, Slovačku i Moldaviju, evakuacija pacijenata iz Ukrajine u bolnice u evropskim državama i formiranje logističkih centara. U ovim logističkim centrima prikupljana je pomoć iz EU za Ukrajinu, a Poljska je vremenom postala najveći logistički centar. Treba naglasiti da je pružanje pomoći Ukrajini najveća humanitarna operacija od osnivanja Mehanizma civilne zaštite. Evropska komisija preko Mehanizma pruža pomoć civilnim zaštitama u Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj.

Do sada se, ipak, pokazalo da je u pružanju pomoći izbeglicama iz Ukrajine najznačajniji instrument Privremeni zaštitni mehanizam Evropske unije, koji je osnovan 2001. godine. Osnovni smisao primene ovog instrumenta tokom krize u Ukrajini je olakšavanje situacije u državama koje su primile izbeglice iz ove države. Drugi cilj je omogućavanje istih prava svim izbeglim licima na celoj teritoriji Evropske unije. To se pre svega odnosi na pravo na stanovanje, pristup tržištu rada i obrazovanju, kao i na medicinske i socijalne usluge. Izbegla lica iz Ukrajine mogu da ostanu, rade i rasporede svoju decu u školske ustanove bez uobičajenih procedura koje na teritoriji EU važe za lica koja traže azil. Najvažnija karakteristika ovog instrumenta je da omogućava odmah kolektivnu zaštitu ugroženim licima koja ne mogu da se vrate u državu porekla. Važno je naglasiti da ovaj instrument ne sprečava davanje statusa izbeglog lica u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951. godine (Ivasechko *et al.* 2023, 24–27).

Što se tiče direktnih oblika pomoći, oprema u vrednosti od preko 10 miliona evra je iz medicinskih zaliha Mehanizma, formiranih u okviru Resk EU, poslata u Ukrajinu. Konkretnije, vlasti u Ukrajini u njihovom zahtevu za pomoć tražili su medicinsku, zaštitnu i specijalizovanu opremu kako bi zaštitili stanovništvo od mogućih hemijskih, bioloških, nuklearnih i radioloških pretnji. Ova zaštitna oprema dostavljena je iz rezervi Resk EU. U Ukrajinu je poslato 300.000 zaštitnih odela, 5.600 litara dekontaminanata i 850 kompleta opreme za dekontaminaciju. Deo te pomoći su i medicinska oprema i zaštitna oprema za medicinske radnike. Celokupna navedena pomoć poslata je iz rezervi namenjenih za upotrebu u vanrednim situacijama koje su smeštene u Švedskoj, Danskoj, Nemačkoj, Mađarskoj, Rumuniji i Grčkoj (Jazić 2024, 96). U pružanju ovakvih vrsta pomoći Poljska je postala logistički centar.

Pored ovakvih vrsta pomoći, EU preko Mehanizma civilne zaštite pruža pomoć i u stručnom osoblju. Konkretnije, stručni timovi Mehanizma raspoređeni su Poljskoj kako bi pomogli realizaciju aktivnosti u pružanju pomoći Ukrajini koje sprovode države učesnice. Poljska je posebno aktivna u pružanju pomoći Ukrajini u oblasti civilne zaštite. Ove aktivnosti Poljska sprovodi potpuno u skladu sa načinom funkcionisanja Mehanizma. U ove aktivnosti Poljske uključene su njene dobrovoljne i profesionalne vatrogasne jedinice, a ova pomoć realizuje se od 2022. godine, odnosno od početka rata u Ukrajini. S tim u vezi, predstavnici Poljske i Ukrajine potpisali su, 19. jula 2022. godine u Varšavi, sporazum kojim je regulisana mogućnost pružanja pomoći u akcijama spašavanja na teritoriji Ukrajine. Time je uspostavljena saradnja u oblasti sprečavanja katastrofa, prirodnih nepogoda i drugih vanrednih događaja, kao i u uklanjanju njihovih posledica. Ovaj sporazum nije uključio mogućnost slanja vatrogasnih jedinica iz Poljske u ratne zone u Ukrajini, pa su zvaničnici državne vatrogasne službe u Poljskoj zatražili slanje vatrogasnih kamiona i opreme u Ukrajinu. Pored toga, rektori univerziteta u Poljskoj iz oblasti

vatrogasne zaštite dodelili su pomoć univerzitetima iz iste oblasti u Lavovu, Čerkasiju i Vinici. Ova pomoć sastojala se od jednog vozila za spasavanje, dva generatora za struju, medicinske opreme i velikog broja neophodne dodatne opreme. Što se tiče pomoći nevladinih organizacija iz ove oblasti, poljska nevladina organizacija pod nazivom Poljski centar za međunarodnu pomoć određena je za sprovođenje evakuacije povređenih iz Ukrajine dva puta nedeljno u bolnice u Poljskoj i drugim državama EU (Feltynowski 2023, 5–7).

Od početka rata veliku štetu pretrpele su hitne službe u Ukrajini. Ovaj sistem je, inače, pre započinjanja rata bilo potrebno obnoviti i reformisati. To se posebno odnosi na objekte, vozila i specijalizovanu opremu. Šteta koju je pretrpeo sistem hitnih službi do februara 2024. godine iznosi oko 385 miliona dolara. Najveći deo štete, odnosno oko 80%, pretrpeli su objekti. Od toga skoro 41% odnosi se na policijske zgrade, dok su 39% štete pretrpeli objekti civilne zaštite. Preostalih oko 20% štete odnosi se na uništena i zaplenjena vozila. Procena je da je za obnovu opisane štete, ali i za rekonstrukciju sistema hitnih službi, neophodno 2,3 milijarde dolara koje bi se uložile u periodu od 10 godina. Od tog iznosa najveći deo bio bi izdvojen za nabavku novih vozila i rekonstrukciju postojećih objekata. Tokom 2023. godine 186 objekata je obnovljeno, dok je nabavljeno preko 180 vatrogasnih vozila i druge specijalizovane opreme. Takođe, od početka rata Koordinacioni centar za odgovor na vanredne situacije EU usmerio je različite vrste pomoći koje su uključile artikle i opremu hemijske, biološke, radiološke i nuklearne zaštite, skloništa i opremu za skloništa, kao i već pomenutih 900 vozila hitnih službi. Ova pomoć poslata je ne kao deo pomoći za obnovu, već kao pomoć koja je trebala da reši probleme koji su postojali u tom trenutku. Što se tiče planiranih ulaganja u obnovu i rekonstrukciju sistema hitnih službi u 2024. godini za sada je taj iznos oko 272 miliona dolara (TWB 2024, 174–177).

Problemi na početku krize: izbeglice i osnovne potrebe

Početak rata u Ukrajini pokazao je određene slabosti Evropske unije, jer se videlo da je Severnoatlantski savez (NATO) i dalje jedini garant stabilnosti u Evropi, a da su Sjedinjene Američke Države (SAD) i dalje na poziciji rukovodeće države zapadnih zemalja. Zajednički nastup EU u vezi sa ratom u Ukrajini pokazao je da među članicama postoje problemi u koordinaciji, odbrani od dezinformacija, odvratanju vojnom silom, a videla se i slaba i neujednačena otpornost država članica na ruski uticaj. Nemačka nije bila odlučna i brza u donošenju odluke da vojno podrži Ukrajinu, već je nastupala uzdržanije u odnosu na neke druge članice

EU. Francuska nije bila uspešna u pokušaju da utiče na Rusiju i time ujedno nadomesti nedostatak nemačke inicijative. Tako je EU pokazala da ne može da ponudi usklađenu stratešku podršku Ukrajini, pa je time oslabljena nemačko-francuska osovina u EU, a istočne države članice ojačale su svoje pozicije. Na prvom mestu, Poljska je ojačala svoju poziciju kroz ulogu najvažnije države za pružanje humanitarne i vojne pomoći Ukrajini, jer je prihvatila ulogu čvorišta za njihovo slanje. Naravno, u ovim aktivnostima učestvovala je i koristeći svoje kapacitete. Zato je trenutna situacija takva da Poljska može imati najvažniji uticaj prilikom formiranja zajedničke strategije EU prema ratu u Ukrajini. U svakom slučaju, rat u Ukrajini pokazao je da EU mora da kreira zajedničke stavove i usklađenu spoljnu politiku prema Rusiji (Stanković 2023, 154–157). Treba istaći da još od izbijanja krize u Ukrajini, odnosno od 2014. godine, države članice EU nisu pokazale usklađenost u svojim spoljnopolitičkim pozicijama. Rusiji su u nekoliko faza uvedene sankcije, što je obuhvatilo razne sektore značajne za finansije i spoljnu trgovinu. EU je nastojala da pokaže kako postoji unutrašnje jedinstvo u vezi sa krizom i stavu prema Rusiji. Ipak, određene članice nastojale su da zadrže pragmatičan stav prema Rusiji. Što se tiče samog razrešenja krize, EU nije uspela da održi konstruktivan stav, što je doprinelo nemogućnosti da se pronađe adekvatno rešenje za krizu (Dabić 2015, 12–15).

Rat u Ukrajini uzrokovao je ozbiljnu humanitarnu krizu, kako u ovoj državi tako i u susednim državama. U početnim mesecima od izbijanja rata 2022. godine više od tri miliona ljudi je iz Ukrajine stiglo u Poljsku. Tada se pojavila humanitarna kriza u vezi sa zdravstvenom situacijom, a koja je bila prevashodno izazvana prekidom u zdravstvenoj zaštiti izbeglog stanovništva. Naravno, ne treba izgubiti iz vida ni širi društveno-ekonomski uticaj koji je rat imao. U početnim nedeljama krize oko 100.000 ljudi je svaki dan ulazilo iz Ukrajine u Poljsku. To je brzo prevazišlo lokalne kapacitete. Potrebe izbeglica nisu ostale iste, već su se razvijale tokom vremena. Sprovedene su mere kako bi se izbeglice uključile u život lokalnih zajednica u kojima su se nalazile. Takođe, izbeglicama je omogućen pristup skloništima, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju. Broj izbeglica i nivo humanitarne krize u Poljskoj angažovao je sve subjekte, odnosno centralne vlasti i institucije lokalnih organa vlasti, uz saradnju sa međunarodnim organizacijama i civilnim društvom. Osnovne potrebe izbeglica u Poljskoj, kao i u susednim državama, odnose se na skloništa, zarazne bolesti, pristup zdravstvenoj zaštiti, neprenosive bolesti, psihološku zaštitu, zaštitu, čuvanje dece i informacije. Prioritet za sve izbeglice koje su stigle u okolne države bila su skloništa, odnosno smeštaj. Zato su izbeglice podsticane da se razmeste u manje gradove kako bi se izbegla prenaseljenost i preveliki pritisak na lokalne službe.

Veliku pažnju izazvala je mogućnost razvoja zaraznih bolesti. U međuvremenu je utvrđeno da je vakcinacija dece tokom 2020. godine u Ukrajini bila nedovoljna.

Izbijanje rata dodatno je otežalo vakcinaciju, a u područjima pogođenih ratom preduslovi razvoja zaraznih bolesti su ojačani nedostatkom vode i sanitarnih uslova, kao i nemogućnošću adekvatnog održavanja higijene. Poljska je omogućila izbeglicama pristup zdravstvenoj zaštiti gotovo na istom nivou kao domicilnom stanovništvu. Međutim, bez obzira na to, postojali su određeni problemi, poput nedovoljne finansijske sposobnosti izbeglica da plate participacije za određene lekove. S druge strane, jedan broj izbeglica koristio je lekove koje nije bilo moguće nabaviti u Poljskoj. Zato je jedna od opasnosti bila prekid lečenja hroničnih zdravstvenih problema, čemu je dodatno doprinosila nedostupnost zdravstvene istorije pacijenata. Među izbeglicama bilo je ljudi koji su imali ozbiljne, neprenosive bolesti, kao što su dijabetes, kardiovaskularni problemi, respiratorna oboljenja ili kancer. Prekid u snabdevanju lekovima i primanju terapije svakako je uticao na tretiranje bolesti.

Razdvajanje od porodice, gubitak članova porodice, strah i briga za budućnost uticali su na jačanje psihološkog pritiska među izbeglicama. Zaštita izbeglica i briga o deci bilo je važno pitanje u rešavanju problema izbeglica. Velika većina izbeglica bili su žene i deca, među kojima je bilo dece koja su došla u susedne države bez ostalih članova porodice, lica sa posebnim potrebama i starijih osoba. Takođe, jačao je rizik od polno motivisanog nasilja i trgovine ljudima. Izbegla lica imala su potrebu za informacijama koje bi im omogućile lakše kretanje, rešavanje pravnih pitanja i pronalaženje smeštaja. Zato su u mestima kroz koja su se izbeglice kretale postavljeni štandovi za informisanje. Kartice za mobilne telefone deljene su besplatno, što je pored informacija omogućilo izbeglicama da ostanu u kontaktu sa svojim članovima porodice i prijateljima. Pored pomenutog, pokrenute su internet-stranice na kojima su dostupne važne informacije na ukrajinskom jeziku (Lee *et al.* 2023, 42–43). Utvrđeno je da je od početka rata od ukupnog broja interno raseljenih 39% preseljavano više od jednog puta. U okviru ovog broja 13% je preseljavano tri puta i više. Preseljavanje su nekoliko puta iskusili pojedinci starosti od 18 do 24 godine, a oko 30% osoba starosti od 60 godina i više iskusili su preseljavanje barem jednom (UNIOM 2023, 4). Najveći broj izbeglica, odnosno oko 1,2 milion interno raseljenih lica, nalazi se u Ruskoj Federaciji (DFSI 2024, 16). Veliki broj izbeglica iz Ukrajine nalazi se u susednim državama. Na teritoriji Poljske nalazi se oko 950.000 lica, u Češkoj Republici oko 380.000 lica, u Moldaviji i Slovačkoj oko 115.000 lica, dok se u Rumuniji nalazi oko 80.000 lica (DFSI 2024, 16). Takođe, broj prelazaka granice Ukrajine i susednih država značajno je porastao, ali to ne znači da su izbegla lica počela da se vraćaju u Ukrajinu. Radi se o odlascima ljudi da se sretnu sa članovima porodice, uzmu lične isprave ili da provere u kakvom je stanju njihova imovina. Ipak, procena je da se do kraja decembra 2023. godine oko 4,5 miliona Ukrajinaca vratilo u svoja mesta stanovanja (DFSI 2024, 16–17). S druge

strane, u Ukrajini se nalazi oko 14,5 miliona lica koja imaju potrebu za prijemom humanitarne pomoći. U ovaj broj spada oko četiri miliona interno raseljenih lica i oko tri miliona lica koja žive u oblastima kroz koje prolazi linija fronta (DFSI 2024, 18). Tokom 2023. godine, nešto više od 100 konvoja sa humanitarnom pomoći stiglo je do 400.000 ljudi koji žive blizu linije fronta. Najveći deo pomoći, odnosno oko 45%, dostavljeno je u Dnjepropetrovsku i Harkovsku oblast, a u tome su učestvovalе razne humanitarne i lokalne volonterske organizacije. Između ostalog, pomoć je uključivala medicinsku pomoć, psihološku podršku i raspodelu novca za različite potrebe (DFSI 2024, 18). Treba naglasiti da je za sada najteže dostaviti pomoć u Donjecku i Hersonsku oblast, dok je sve teže dostaviti pomoć u Harkovsku oblast. Zbog određenih vojnih dejstava poginulo je do sada 15 humanitarnih radnika, dok je 35 povređeno, što je veoma negativno uticalo na rad humanitarnih radnika na terenu (DFSI 2024, 19). Pored toga, ova ratna dejstva uništila su ili značajno oštetila najvažniju civilnu infrastrukturu, što uključuje i infrastrukturu u kojima su građanima Ukrajine bile dostupne važne humanitarne i javne usluge. Time su u prethodnom periodu značajno otežani pokušaji dostave pomoći koja je presudna za opstanak građana (DFSI 2024, 19).

Još jedan problem koji pogoršava humanitarnu situaciju u Ukrajini je stagniranje i nazadovanje ekonomskog sistema. Dosta građana danas nije u mogućnosti da u potpunosti zadovolji dnevne potrebe. Prisutan je rast cena i nedostatak radnih mesta, što otežava život ljudi, pa je sastavni deo pomoći koja im se pruža i novac. Od početka konflikta ekonomski učinak pojedinca opao je za oko 13% (ILO 2023, 4). U istom periodu, nezaposlenost se povećala sa oko 10% na preko 18% (WFP 2023, 1). Poljoprivredna proizvodnja u Ukrajini je u značajnoj meri očuvana, što se vidi u porastu izvoza poljoprivrednih proizvoda, uz povezivanje poljoprivrednih proizvođača sa inostranim tržištima. S druge strane, neki poljoprivredni proizvodi ne mogu se izvesti iz Ukrajine, pa je to uticalo na stabilnost cena i dostupnost tih poljoprivrednih proizvoda na domaćem tržištu. Vojna dejstva u urbanim i gusto naseljenim područjima ostavile su neke regione bez redovnog snabdevanja strujom. Najteža situacija bila je na jugoistoku Ukrajine gde su zbog vojnih dejstava mnogi ljudi ostali bez posla, dok su drugima smanjene plate i broj radnih sati (DFSI 2024, 25–26). Od početka rata na teritoriji Ukrajine uništeno je 195 medicinskih objekata, dok je 1.501 oštećen. Ipak, od ovog broja 474 objekata je u potpunosti obnovljeno, a 383 objekata je delimično obnovljeno ili se radi na njihovoj obnovi (Ахтырская 2025). Na osnovu prikupljenih podataka utvrđeno je da 36% ugroženih građana Ukrajine ima problema sa nedostatkom lekova, dok njih 26% ima problema sa dostupnošću medicinske nege (RI 2023b, 1). Dalja istraživanja su utvrdila da u 22 od 40 naselja polovina stanovnika ne može da koristi neophodne javne usluge. Među njima, najteže je doći u kontakt sa medicinskim službama zbog njihovog

nefunkcionisanja, kao i zbog ograničenja kretanja civila. U ovim naseljima najteže je dobiti hitnu medicinsku pomoć i posetu lekara, dok redovno snabdevanje lekovima nije moguće. Najvažniji razlozi za ovakvu situaciju u oblasti medicinske zaštite su oštećenja medicinskih objekata, nedovoljna bezbednost i smanjen broj medicinskog osoblja (DFSI 2024, 32). Što se tiče snabdevanja vodom, vodovodni i sanitarni sistem u Ukrajini pretrpeo je od početka rata značajne štete. Procenjena šteta do marta 2023. godine iznosila je 2,2 milijarde dolara (UN 2023, 38). Do početka 2024. godine 9,6 miliona ljudi u Ukrajini imalo je nedostatak vode neophodne za piće i ličnu higijenu, kao i za sanitarne potrebe (UNOCHA 2023, 87). Najugroženija su u tom smislu naselja u blizini linije fronta. Konkretnije, najveći problem postoji u 27 od 28 naselja koja su najbliža liniji fronta, odnosno nalaze se na maksimalnoj udaljenosti od 30 kilometara od linije fronta. Utvrđeno je da su postojali periodi u 19 ovakvih naselja u kojima oko polovine stanovnika nisu imali vodu i po dve nedelje (RI 2023a, 3). Dugi zimski periodi značajno su otežali poslove obnavljanja vodovodnog sistema.

Treba naglasiti da je najveću podršku Ukrajini u humanitarnom smislu pružila Poljska. Prema podacima Granične službe Poljske do decembra 2022. godine oko 8,2 miliona ljudi je prešlo poljsko-ukrajinsku granicu. Prema nezvaničnim podacima, do maja 2023. godine oko tri miliona Ukrajinaca imalo je stalno boravište u Poljskoj. Lak ulazak lica iz Ukrajine ne bi bio moguć bez spremnosti poljskih centralnih i lokalnih vlasti, što je uključilo pomoć evropskih institucija. Na početku rata poljske vlasti su maksimalno smanjile uslove za ulazak na teritoriju Poljske, pa je ulazak iz Ukrajine omogućen licima koja nisu imala pasoše ili lične karte. Takođe, Vlada Republike Poljske izdala je proglas da je svaka osoba iz Ukrajine dobrodošla u Poljsku. Centri okupljanja za izbegla lica iz Ukrajine otvoreni su u svakom okrugu u Poljskoj, a najveći su u Varšavi, Žešovu i Krakovu, ali i u drugim većim gradovima. Lokalne vlasti takođe su se angažovale i omogućile su besplatan smeštaj, hranu i druge neophodne artikle. Pored centralnih i lokalnih vlasti učešće u pružanju pomoći ljudima iz Ukrajine uzele su organizacije i građani, pa su ponudili pomoć i besplatan smeštaj. EU je sa svoje strane pružila podršku Ukrajini kako bi njen tržišni i ekonomski sistem nastavio sa funkcionisanjem. Naime, 24. maja 2022. godine Savet EU omogućio je privremenu trgovinsku liberalizaciju sa Ukrajinom i usvojio je određene koncesije na pojedine proizvode iz Ukrajine. Finansijska pomoć EU na početku rata imala je cilj da osnaži otpornost Ukrajine, pa je s tim ciljem u vidu zajma izdvojeno 9 milijardi evra (Bil 2023, 128–130). Ovaj novac omogućio je stabilizaciju situacije u Ukrajini u početnom periodu krize. Time je ojačana i otpornost okolnih država na pritiske kojima su u istom periodu bili izloženi njihovi politički, ekonomski i socijalni sistemi.

Trenutna situacija u Ukrajini i finansijska pomoć Evropske unije

Od početka rata do danas više od 3,7 miliona ljudi raseljeno je širom Ukrajine, a 4,6 miliona ljudi se u međuvremenu vratilo u svoja mesta stanovanja. Od ukupnog broja povratnika, oko 1,4 miliona ljudi se vratilo u južne i istočne delove Ukrajine (UNICEF 2024, 2). U ovom trenutku potrebe stanovništva Ukrajine, kao i izbeglica koje se nalaze u susednim državama, veoma su brojne. Među njima najvažnije se odnose na: zdravlje, ishranu, zaštitu dece, sprečavanje nasilja i eksploatacije na osnovu pola, sprečavanje seksualne eksploatacije, obrazovanje, vodu, sanitarnu zaštitu, higijenu, socijalnu zaštitu i uključivanje izbeglica u lokalne zajednice. Tokom 2024. godine Dečji fond Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu takođe: UNICEF) izneo je podatke prema kojima je ovoj organizaciji neophodno 633,6 miliona dolara kako bi se zadovoljile trenutne i dugoročne potrebe stanovnika Ukrajine i izbeglica iz ove države (UNICEF 2024, 2). Ovaj iznos biće upotrebljen i za pripremu u slučaju mogućeg većeg premeštaja i pokreta izbeglica. Pomenuti iznos se deli na dva dela. Prvi deo, koji iznosi 450 miliona dolara, namenjen je stanovništvu Ukrajine, dok je drugi deo koji iznosi 130,5 miliona dolara namenjen izbeglicama iz Ukrajine koje se nalaze na teritoriji susednih država. Prvi deo iznosa treba da zadovolji potrebe oko 4,5 miliona ljudi, među kojima ima nešto preko 750.000 dece, a najveći deo nalazi se na jugu i istoku Ukrajine. Drugi deo neophodne novčane sume namenjen je zadovoljavanju potreba oko 820.000 izbeglica, među kojima ima preko 530.000 dece, a najveći deo nalazi se trenutno u Belorusiji, Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji i Slovačkoj. Iznosom od 130,5 miliona dolara UNICEF će pružiti neophodnu podršku nadležnim organima država u kojima se nalaze izbeglice u zaštiti izbeglica i pružanju najvažnijih usluga. Takođe, time će biti osiguran kontinuitet i održivost u pružanju pomoći izbeglicama. U fokusu delovanja UNICEF-a biće stanovništvo koje se nalazi na teritoriji Ukrajine.

U planove UNICEF-a koji se tiču pružanja podrške stanovništvu Ukrajine uključena su predviđanja i planovi u slučaju eskalacije humanitarnih potreba. Od ukupnog iznosa od 580,5 miliona dolara najveći deo biće odvojen za: (1) zaštitu dece, (2) sprečavanje nasilja i eksploatacije na osnovu pola i seksualne eksploatacije, i (3) vodu, sanitarne potrebe i higijenu. Učešće navedenih stavki u ukupnom iznosu je oko 68%. Što se tiče prvog dela iznosa koji je namenjen stanovništvu Ukrajine, najveći deo namenjen je za vodu, sanitarne potrebe i higijenu, kao i za sprečavanje nasilja i eksploatacije na osnovu pola i seksualne eksploatacije. Ove dve stavke imaju udeo u pomenutom iznosu od oko 49%. U drugom delu iznosa koji je namenjen izbeglicama, najveći deo namenjen je za obrazovanje, a zatim za sprečavanje nasilja i eksploatacije na osnovu pola i

seksualne eksploatacije. Ove dve stavke u iznosu namenjenom za ukrajinske izbeglice u susednim državama imaju udeo od oko 67% (UNICEF 2024, 2–6).

Treba naglasiti da se finansijska pomoć po članu domaćinstva, koja se pruža porodicama iz Ukrajine na teritoriji EU, razlikuje od države do države. Na primer, ova pomoć je najveća u Nemačkoj i iznosi 449 evra, dok je najniža u Poljskoj i iznosi 15 evra. U nekim drugim državama EU ova pomoć iznosi, na primer, 323 evra u Finskoj, 280 evra u Belgiji, 220 evra u Španiji, 207 evra u Švedskoj, 150 evra u Italiji i Estoniji, 109 u Letoniji, 61 evro u Mađarskoj i 40 evra u Austriji (Ivasechko *et al.* 2023, 27–28). Od ukupnog broja stanovnika Ukrajine, koji iznosi 37,4 miliona ljudi, skoro 17 miliona ljudi ima potrebu za različitom vrstom pomoći. Za 2024. godinu odvojeno je 4,19 milijardi dolara za zadovoljavanje potreba ugroženog stanovništva na teritoriji Ukrajine i izbeglica koje se nalaze u okolnim državama. Na teritoriji Ukrajine najviše je ugroženo stanovništvo Kijeva, Harkovske, Dnjepropetrovske, Odeske i Zaporoške oblasti. Od 2022. godine do kraja 2023. godine humanitarne aktivnosti su značajno proširene. Rezultat je da se broj ljudi koji su primili pomoć povećao sa dva miliona u 2022. godini na oko 11 miliona ljudi u 2023. godini. U 2024. godini humanitarne organizacije imaju cilj da oko 8,5 miliona ljudi primi pomoć. U najtežoj situaciji nalaze se izbegla lica koja su smeštena u kolektivne centre, a njihov broj je oko 111.000. S druge strane, najvažniji deo stanovništva kojem treba dostaviti pomoć nalazi se u zoni fronta. Kada je došlo do izbijanja rata 6,3 miliona ljudi je otišlo iz Ukrajine. Istraživanje koje je sprovedeno među izbeglicama iz Ukrajine pokazalo je da se većina nada da će jednom moći da se vrati u svoju zemlju. Ipak, samo 14% ima konkretan plan da se vrati u Ukrajinu u skorijem periodu, a kao razloge koji ih sprečavaju naveli su nedovoljnu bezbednost, smanjenu mogućnost zaposlenja, nedostupnost važnih javnih usluga i obrazovanja, kao i otežano stanovanje. Veliki broj izbeglica planira da ostane u državama u kojima se trenutno nalaze. Treba naglasiti da je nemogućnost pristupa obrazovanju trenutno veliki problem. Oko 2/3 dece ne pohađa nastavu, a u 44% izbeglih porodica barem jedno dete nije uključeno u nastavu u državi u kojoj se porodica nalazi. Time se dosta dece nalazi u situaciji da propusti i sledeću školsku 2024/2025 godinu, što bi značilo da četiri godine za redom deca iz Ukrajine propuštaju učešće u školskoj nastavi. S obzirom na to da se rat u Ukrajini nastavlja, tokom 2024. godine pristupilo se u malom obimu obnovi obrazovnih institucija, zdravstvenih objekata, vodovodnog i sanitarnog sistema (UNOCHA 2024, 2–6).

Nakon početka rata, pomoć koju EU dodeljuje Ukrajini svake godine porasla je za oko 10 puta. Konkretnije, EU je 2021. godine dodelila Ukrajini oko 1,2 milijarde evra, dok je ova pomoć u 2022. godini iznosila preko 10 milijardi evra. Ova pomoć omogućila je vlastima u Ukrajini da isplate plate i penzije, ali i da održe funkcionisanje javnih ustanova kao što su bolnice, škole i skloništa za izbeglice. Do

kraja maja 2023. godine ukupna finansijska pomoć institucija EU, što je uključilo i humanitarnu pomoć i pomoć za razvoj, koja je dodeljena Ukrajini iznosila je preko 27 milijardi evra. Time je EU postala glavni donator Ukrajini, a iza nje su SAD sa preko 24 milijarde evra, a zatim slede Japan sa 5,6 milijardi evra, Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) sa 3,9 milijardi evra i Nemačka koja je Ukrajini dodelila iz sopstvenih sredstava 1,3 milijarde evra (Kugiel 2024, 103–104). Takođe, EU se obavezala da pruži Ukrajini svu neophodnu pomoć u oporavku i obnovi zemlje nakon završetka rata. Time je ujedno EU preuzela obavezu da i u narednom periodu odvaja sredstva za pomoć Ukrajini. Navedeni primeri pomoći Ukrajini neki su od razloga za povećanje budžeta EU za 15 milijardi evra u periodu od 2024. do 2027. godine. Takođe, Evropska komisija je 2023. godine predložila kreiranje posebnog instrumenta koji bi bio namenjen pružanju pomoći Ukrajini. Naime, postojeći instrumenti omogućili su brzu i efikasnu pomoć Ukrajini, ali je dinamika rata u ovoj državi i rast potreba stanovništva izložila velikom pritisku budžet EU. Zato se pojavila potreba za postojanjem dodatnih mehanizama koji bi rasteretili finansijske institucije EU, ali uz očuvanje stabilnog protoka pomoći Ukrajini. Zato je sredinom 2023. godine predloženo osnivanje Instrumenta za Ukrajinu s ciljem da se preko njega Ukrajini dodeli pomoć od 50 milijardi evra u periodu od 2024. do 2027. godine. Osnivanje ovog instrumenta treba da omogući stabilno makroekonomsko funkcionisanje Ukrajine, ali i da stvori preduslove za njenu rekonstrukciju i modernizaciju. Takođe, jedan deo sredstava koji će biti dodeljen preko ovog instrumenta namenjen je sprovođenju reformi u procesu priključenju Ukrajine EU. Jedan od važnijih ciljeva koje treba postići u praksi je transformacija ekonomije Ukrajine u skladu sa savremenim evropskim standardima. Instrument za Ukrajinu temelji se na tri stuba. Prvi stub je pomoć države u vidu subvencija i zajmova. Drugi stub je poseban investicioni okvir koji treba da privuče investitore iz privatnog sektora. Treći stub podrazumeva tehničku pomoć i druge oblike podrške koji u najvećoj meri podrazumevaju evropsku razvojnu pomoć (Kugiel 2024, 105–108).

Dosadašnje socijalne, ekonomske i druge gubitke koje je Ukrajina pretrpela teško je tačno utvrditi, jer se rat i dalje nastavlja. Ta procena moći će da se obavi tek nakon završetka rata. Ipak, neke procene u ovom trenutku postoje. U periodu od februara 2022. do februara 2023. godine procenjuje se da je preko 7.000 civila izgubilo život, dok je oko 12.000 povređeno. Najveći broj poginulih i ranjenih civila je iz oblasti Donjecka i Luganjska. Nadležni organi Ukrajine utvrdili su da šteta koja je načinjena životnoj sredini iznosi 46 milijardi dolara, a ovaj iznos i dalje raste. Treba istaći da je teritorija Ukrajine stanište za oko 35% ukupnog evropskog biodiverziteta, pa je potreban značajan protok vremena kako bi se utvrdila krajnja šteta (Yurchenko 2023, 80–81). Velika šteta je pričinjena i zdravstvenom sistemu, ali ne samo u vezi sa infrastrukturom, već i u njegovom funkcionisanju. Naime,

tokom 2017. godine započeta je reforma zdravstvenog sistema koja je trebala da reši probleme koji si ostali od početka 90-ih godina prošlog veka. Najvažniji problem koji je trebao da se reši je nejednakost zdravstvenih usluga po regionima, kao i nedostupnost ovih usluga stanovništvu. Prvo je Kovid-19 otežao sprovođenje neophodnih reformi, a sada je rat u potpunosti paralisao reformu i modernizaciju zdravstvenog sistema u Ukrajini. Sistem javnih usluga teško i slabo funkcioniše zbog rata, pa su Ukrajini potrebne stalne donacije kako bi ovaj sistem nastavio da radi. Procenjuje se da je ukupna šteta koju je pretrpela infrastruktura u Ukrajini do kraja 2022. godine oko 138 milijardi dolara. Termo i hidroelektrane pretrpele su značajnu štetu, pa je trećina njihovih kapaciteta van funkcije. Ukrajina je pre rata bila veliki izvoznik žita, a od 2022. godine proizvodnja žita se u Ukrajini smanjila za oko 40%. Pored toga, pre započinjanja rata seoska domaćinstva u Ukrajini imala su udeo na tržištu hrane u ovoj državi od oko 25%. Proizvodnja hrane seoskih domaćinstava opala je od 25% do 38% u zavisnosti od regiona u kojem se nalaze. Ne treba izgubiti iz vida ni štete koje su pretrpele reforme u Ukrajini, a koje se sprovode od kraja 90-ih godina prošlog veka, a koje Ukrajina nije uspela da sprovede do kraja do započinjanja rata u 2022. godini. U fokusu ovih reformi bila je transformacija ka tržišnoj ekonomiji, ali je došlo do značajne stagnacije ekonomskog sistema, sektora javnih usluga i razvoja infrastrukture. Tome su značajno doprineli loše rukovođenje, korupcija, budžetska ograničenja i troškovi reformskih procesa u usklađivanju sa evropskim standardima (Yurchenko 2023, 82–86). Pomenute reforme su sada stopirane ili značajno usporene, a Ukrajini predstoje dodatne transformacije njenog ekonomskog, socijalnog i političkog sistema nakon završetka rata.

Do februara 2024. godine ukupan iznos koji su EU, države članice EU i evropske finansijske institucije stavile na raspolaganje Ukrajini je 88 milijardi evra. U taj iznos uključena je humanitarna, ekonomska i vojna pomoć, kao i novac namenjen za pomoć ukrajinskim izbeglicama u Evropi. EU je preko Mehanizma civilne zaštite Evropske unije dostavila Ukrajini nešto manje od 97.500 tona razne pomoći, što uključuje skloništa, neophodnu opremu za skloništa, zaštitnu opremu za slučaj hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih opasnosti, kao i preko 900 vozila koja su dodeljena hitnim službama. EU je poslala u Ukrajinu značajan deo zaliha Resk EU, a među njima generatore, medicinsku opremu, privremena skloništa i drugu specijalizovanu opremu. Takođe, EU je preko pomenutih instrumenata civilne zaštite koordinisala evakuaciju 1.700 pacijenata iz Ukrajine koji su morali hitno da budu podvrgnuti medicinskim tretmanima. Najvažniju ulogu u slanju navedene pomoći i evakuaciji pacijenata imale su ispostave Mehanizma u pojedinim okolnim državama (TWB 2024, 24).

Zaključak

Dosadašnji tok rata u Ukrajini ima za posledicu velike ljudske žrtve i materijalna razaranja. Šteta koja je pričinjena do sada meri se u milijardama evra. Finansijski pritisak koji će Ukrajina pretrpeti može se očekivati i nakon završetka rata, jer će biti potrebna velika ulaganja u obnovu i rekonstrukciju. Nesporna je pomoć Evropske unije, SAD i drugih država Ukrajini, ali je Ukrajina morala, kako bi njen sistem opstao, da uzme velike zajmove koji će biti dodatni teret za ovu državu kada se rat završi. Jedan od velikih problema za Ukrajinu je odliv stanovništva u susedne države, kao i u druge članice EU. Sigurno je da se veliki broj ljudi neće vratiti u Ukrajinu i nastaviće da živi u državama u koje su stigli. To će, što se tiče ljudskih resursa, biti veliki problem za Ukrajinu kada se završi rat i započne njena obnova. Ukoliko se značajan broj ljudi, a posebno stručnih, ne vrati u Ukrajinu nakon rata to može uticati na brzinu njene obnove. Veoma je važno da Evropska unija zadrži trgovinske olakšice za Ukrajinu, kao i koncesije za robu iz ove države. Trebaće dosta vremena da se obnovi ekonomski i industrijski sistem Ukrajine, pa bi olakšice i koncesije bile olakšavajuća okolnost u tom procesu. To je posebno važno ako se uzme u obzir da je potreban određen period kako bi roba iz Ukrajine mogla da konkuriše, na primer, zapadnoevropskim proizvodima na tržištu EU. U tom smislu, prvi zadatak Ukrajine trebao bi da bude obnova već postojećih industrijskih kapaciteta, pa tek onda izgradnja novih.

Ne treba zaboraviti ni neophodnost obnove postojećeg energetskeg sistema. Mehanizam civilne zaštite Evropske unije jeste formiran za delovanje u vanrednim situacijama, ali se EU može osloniti na njegovo delovanje u procesu obnove Ukrajine. Razlog za to leži u neophodnosti pružanja pomoći Ukrajini u dugom vremenskom periodu nakon rata, a Mehanizam se pokazao korisnim u brznoj komunikaciji i efikasnom dostavljanju neophodne pomoći. Ne treba zaboraviti značajne rezerve koje postoje u okviru Mehanizma i koje će možda biti potrebne Ukrajini u procesu obnove i rekonstrukcije infrastrukture, javnih službi i drugih sistema neophodnih za normalan život građana. Veliki značaj ima nastavak reformskih procesa u Ukrajini u skladu sa standardima EU. Zato bi Unija trebalo da pruži tehničku i stručnu podršku Ukrajini kako bi se ovi procesi nastavili. Uspeh reformskih procesa imao bi snažan uticaj na obnovu Ukrajine i reformu funkcionisanja njenog političkog i ekonomskog sistema. Veoma je važno da sve države članice uzmu učešće u obnovi Ukrajine i uspostavljanju njenog političkog i ekonomskog sistema u skladu sa evropskim standardima. Razlog za to su potencijalni problemi koji mogu uslediti nakon završetka rata, kao što je odliv stanovništva, jačanje crnog tržišta, nestabilnost pravnog i političkog sistema i slično. Kako se ovi problemi ne bi prenosili na teritorije okolnih država, među kojima su i članice Evropske unije, važno je da obnova i razvoj Ukrajine bude jedan od prioriteta administracije u Briselu.

Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima u 2025. godini”, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, a sprovodi Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2025. godine.

Bibliografija

- Ахтырская, Анастасия (Ahtirskaya, Anastasiya). 2024. “Since beginning of full-scale war, Russia has completely destroyed 195 medical institutions, damaged more than 1500 – Ministry of Health”. *Censor.Net*. Accessed 8 January 2025. https://censor.net/en/news/3466316/since_beginning_of_fullscale_war_russia_has_completely_destroyed_195_medical_institutions_damaged_more.
- Bil, Ireneusz. 2023. “More than neighbour in need: Polish and EU support to Ukraine”. In: *Europe and the war in Ukraine – From Russian Aggression to a New Eastern Policy*, edited by László Andor and Uwe Optenhögel, 124–134. Bruxelles: Foundation for European Progressive Studies.
- Dabić, Dragana. 2015. „Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije prema ukrajinskoj krizi”. *Međunarodna politika* 66 (1160): 5–19.
- [DFS] Data Friendly Space and Impact. 2024. *Ukrainian Crisis – Situational Analysis*. March 5. Williamsburg, VA: Data Friendly Space.
- [EC] European Commission. 2024. Annual Report on the European Union’s humanitarian aid operations financed in 2023, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, October 3. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14073-2024-REV-1/en/pdf>.
- Feltynowski, Mariusz. 2023. “Union Civil Protection Mechanism as an International Policy Tool Supporting Ukraine”. *Polish Political Science Yearbook* 52: 1–15. DOI: <https://doi.org/10.15804/ppsy202304>.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Håkansson, Calle. 2024. “The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor”. *Journal of European Integration* 46 (1): 25–45.
- [ILO] International Labour Organization. 2023. *Prospects for achieving Ukraine’s 2032 GDP target: A labour market perspective*. Genève: International Labour Organization.

- Ivasechko, Olha, Yaryna Turchyn and Teresa Astramowicz. 2023. "Mechanisms for the Protection of Ukrainian Refugees in the EU Member States". *Nova Polityka Wschodnia* 3 (38): 15–37.
- Jazić, Aleksandar. 2014. „Civilna zaštita u Evropskoj uniji”. *Međunarodna politika* 65 (1155–1156): 189–200.
- Jazić, Aleksandar. 2015. „Novi pristup sistemu civilne zaštite u Evropskoj uniji”. *Međunarodni problemi* 67 (1): 64–78.
- Jazić, Aleksandar. 2020. „Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije”. *Evropsko zakonodavstvo* 19 (73–74): 61–71.
- Jazić, Aleksandar. 2024. *Osnovni instrumenti civilne zaštite Evropske unije: trenutno stanje i izazovi*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Kugiel, Patryk. 2024. "EU Aid to Ukraine and Challenges of EU Development Cooperation Policy". In: *The European Union in the Face of Russia's Aggression against Ukraine*, edited by Jolanta Szymańska, 101–112. Warsaw: The Polish Institute of International Affairs.
- Lee, Andrew C. K., Fu-Meng Khaw, Anja E. S. Lindman and Grzegorz Juszczyk. 2023. "Ukraine refugee crisis: evolving needs and challenges". *Public Health* 217: 41–45.
- Novičić, Žaklina. 2023. *Sukob nacionalnog i nadnacionalnog u Evropskoj uniji – Ustavni identiteti*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- [RC] Razumkov Centre. 2023. *Civil-Military Co-operation in Protection of Civilians during the Ukraine war*. <https://razumkov.org.ua/images/2024/02/2024-Sunhurovskyi-CIVIL-WAR-ENGL-F.pdf>.
- [RI] Reach Initiative. 2023a. *Ukraine: Humanitarian Situation Monitoring: Settlement Vulnerability Index: Areas Closer to the Front Line*. October. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-humanitarian-situation-monitoring-settlement-vulnerability-index-areas-closer-front-line-october-2023-enuk>.
- [RI] Reach Initiative. 2023b. *2023 MSNA Bulletin: Ukraine*. November. <https://reliefweb.int/report/ukraine/2023-msna-bulletin-ukraine-november-2023-enuk>.
- Stanković, Nevena. 2023. „Perspektive odnosa EU i Rusije kroz prizmu rata u Ukrajini”. *Međunarodna politika* 74 (1188): 145–166.
- [TWB] The World Bank. 2024. *Ukraine-Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3): February 2022 – December 2023*. April 10. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099021324115085807>.
- [UN] United Nations. 2023. *Ukraine Common Country Analysis 2023*. December 22. <https://ukraine.un.org/en/256565-ukraine-common-country-analysis-2023>.

- [UNICEF] United Nations Children’s Fund. 2024. *Ukraine and Refugee Response Appeal: Humanitarian Action for Children*. December 5. <https://www.unicef.org/appeals/ukraine>.
- [UNIOM] United Nations International Organization for Migration. 2023. *IOM Ukraine Internal Displacement Report: General Population Survey Round 18*. October 18. <https://reliefweb.int/report/ukraine/iom-ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-18-october-2024>.
- [UNOCHA] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2023. *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2024*. January 16. <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-december-2023-enuk>.
- [UNOCHA] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2024. *Ukraine – Summary of the Humanitarian Needs and Response Plan and the Regional Refugee Response Plan*. January 16. <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2025-enuk>.
- [WFP] World Food Programme. 2023. *The Local Economist - Ukraine Country Office, Monthly Economic Bulletin*. December 6. <https://reliefweb.int/report/ukraine/local-economist-ukraine-country-office-monthly-economic-bulletin-research-assessment-and-monitoring-november-2023>.
- Ying, Mingjun. 2024. “Humanitarian Practices of Regional Organizations in the Russia-Ukraine War: Taking European Union as an Example”. *Journal of Education, Humanities and Social Sciences* 28: 115–125.
- Yurchenko, Yuliya. 2023. “Ukraine’s economic and social losses: what future for the (postwar) country?”. In: *Europe and the war in Ukraine – From Russian Aggression to a New Eastern Policy*, edited by László Andor and Uwe Optenhögel, 79–97. Bruxelles: Foundation for European Progressive Studies.
- Zwolski, Kamil. 2017. “Wider Europe, Greater Europe? David Mitrany on European Security Order”. *Journal of Common Market Studies* 55 (3): 645–661.

Aleksandar JAZIĆ

**APPLICATION OF THE EUROPEAN UNION CIVIL PROTECTION MECHANISM
DURING THE HUMANITARIAN CRISIS IN UKRAINE**

Abstract: This study examines the various aspects of the humanitarian crisis in Ukraine and the European Union's mechanisms of support designed to mitigate the catastrophic human, material, and other impacts of the conflict. The EU's assistance is demonstrated not only in the reception and accommodation of a substantial number of refugees but also in the provision of humanitarian, financial, and technical aid to Ukraine and its neighboring countries. The author highlights that the EU's crisis management efforts have helped stabilize the situation in Ukraine, not merely through monetary support but also through other aid instruments. From the perspective of neofunctionalism, the EU has developed tools to address collective challenges that exceed the capacities of individual member states. One such tool is the EU Civil Protection Mechanism, which the EU extensively relies upon for delivering humanitarian assistance to Ukraine. Nevertheless, as the author points out, a significant share of European aid, essential for the well-being of the population and the operation of public services, faces substantial obstacles in reaching Ukraine due to serious security, logistical, and other constraints. In this regard, employing deductive-inductive reasoning and analytical methods, the author aims to demonstrate that the EU Civil Protection Mechanism has played a critical role in facilitating humanitarian aid delivery. The efficiency of instruments like the Civil Protection Mechanism, as argued by the author, underscores the preparedness and capability of European institutions to respond in emergency situations and emphasizes the significance of coordinated action among member states.

Keywords: war in Ukraine, European Union instruments, humanitarian aid, financial aid, refugees, civil protection.