

# PREDUSLOVI I NEOPHODNE MERE ZA EFIKASNO I EFEKTIVNO UČEŠĆE VOJSKE SRBIJE U MISIJAMA I OPERACIJAMA ZAJEDNIČKE BEZBEDNOSNE I ODBRAMBENE POLITIKE EU

Saša Stefanović  
Generalštab Vojske Srbije  
Božidar Forca

Priključenje Republike Srbije Evropskoj uniji jeste stratezijski interes i proces koji neumitno teče, posebno od dobijanja datuma i otpočinjanja pregovora. Poseban aspekt tog priključenja jeste sfera bezbednosti i odbrane, odnosno zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU. U toj sferi posebno se ističe učešće Vojske Srbije u mirovnim misijama i operacijama koje vodi EU. To učešće za sada je simbolično, sa naznakama povećanja kada su u pitanju resursi Vojske Srbije.

Ključne reči: *Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU, mirovne misije i operacije, Vojska Srbije*

## Uvod

Na putu evropske integracije Republike Srbije, Vojsku Srbije očekuju dva glavna izazova<sup>1</sup>:

(1) da bude neodvojivi deo integrisanog pristupa državnih institucija Republike Srbije u ostvarenju stratezijsko-političkih ciljeva usmerenih ka članstvu u Evropskoj uniji<sup>2</sup> i zahtevima ZBOP-a,

(2) da transformacijom dosegne nove sposobnosti kojima treba odgovoriti na savremene i pretnje u budućnosti.

<sup>\*</sup> Prof. dr Božidar Forca je general-major u penziji.

<sup>1</sup> Stefanović, S. i grupa autora; *Bezbednosni i odbrambeni aspekti priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji*, Ministarstvo odbrane / Sektor za politiku odbrane / Institut za stratezijsko istraživanje, Mediја centar „ODBRANA“, Beograd, 2014., III deo, *Aktivnosti Republike Srbije na prilagođavanju zahtevima za članstvo u EU u oblasti bezbednosti i odbrane*, strane 387-451.

<sup>2</sup> U Republici Srbiji postoji široki društveni i politički konsenzus svih relevantnih političkih aktera o njenom budućem članstvu u Evropskoj uniji. Ovaj konsenzus je oličен u *Rezoluciji Narodne skupštine Republike Srbije o pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji* iz 2004. godine, a nedavno je i ponovljen u *Rezoluciji Narodne skupštine o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji* iz decembra 2013. godine – Tačka 17. Uvodne izjave Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj Uniji, Brisel, 21. Januar 2014. godine – [https://www.google.rs/#nfpr=1&q=pregovori\\_uvodna\\_izjava](https://www.google.rs/#nfpr=1&q=pregovori_uvodna_izjava).

Ključna i polazna referenca, koja tokom celog procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji mora biti prisutna, jeste da su odnosi Republike Srbije kao države kandidata i EU tokom pristupnih pregovora utemeljeni na principu dobrovoljnog prihvatanja uslova<sup>3</sup>. Poštovanjem zahteva procesa pristupanja administrativni kapaciteti Republike Srbije usaglašavaju se (reformišu) sa najvišim standardima država članica EU sa jedne strane i omogućavaju nastavak efikasnog funkcionisanja organizacije i javne uprave u momentu pristupanja EU sa druge strane<sup>4</sup>.

Proces koji vodi do punopravnog članstva od Srbije će zahtevati ispunjenje obaveza u 35 poglavlja pravnih tekovina EU, a među njima i u oblasti spoljne politike, bezbednosti i odbrane – Poglavlje 315. U okviru pregovaračkog poglavlja 31, na osnovu iskustava iz procesa pristupanja Republike Hrvatske<sup>6</sup>, EU se u izveštaju o stepenu usklađenosti fokusira na tri oblasti:

– Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP) – politički dijalog (strategijskopolitički nivo),

– ZSBP i ZBOP – političku strategiju (strategijskonormativan nivo),

– ZBOP – kapacitete kojima država može doprineti (operativnotaktički nivo).

I pored činjenice da su sve tri oblasti međusobno zavisne, predmet analize ovog rada je treća oblast – kapaciteti Republike Srbije za doprinos evropskoj bezbednosti sa težištem na učešću Vojske Srbije (u daljem tekstu VS) u misijama i operacijama ZBOP EU. Ciljevi rada su: (1) da se, uz prezentovane preporuke, olakšaju koordinirani naponi nadležnim donosiocima odluka u Republici Srbiji, a posebno u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, u pripremi državne uprave za efektivno i efikasno učešće u misijama ZBOP EU; (2) poboljšaju pregovaračke pozicije u okviru poglavlja 31; (3) da se podstakne promišljanje na strategijskopolitičkom i strategijskovojskom nivou o preduslovima i merama koje treba preduzeti kako bi se efektivnost i efikasnost učešća VS u misijama EU podigao na viši nivo.

U prvom delu rada izvršena je analiza nacionalnog okvira upotrebe Vojske Srbije sa preporukama u kojim segmentima je potrebno unaprediti nacionalno zakonodavstvo kako bi se osigurali najbolji ishodi. Drugi deo razmatra vojne i civilne misije ZBOP EU i trenutni doprinos Republike Srbije, dok se u trećem delu analizira mogućnost suštinskog unapređenja vojne profesije i operativnih sposobnosti angažovanjem u strukturama i misijama ZBOP EU.

## Analiza nacionalnog okvira upotrebe Vojske Srbije

U strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije istaknuto je sledeće: „Uvažavajući interes očuvanja sopstvenog teritorijalnog integriteta i suvereniteta, Republika Srbija će spoljnu i bezbednosnu politiku u najvećoj meri usklađivati sa pozicijama i delovanjem

<sup>3</sup> Мишћевић, Т. И група аутора; *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Министарство одбране / Сектор за политику одбране / Институт за стратегијско истраживање и ОЕБС у Србији, Београд, 2010, Увод, стране 6-7.

<sup>4</sup> Група аутора, *Креирање политике и преговори о приступању ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013. година, стране 18-20.

<sup>5</sup> Преговарачки оквир са ЕУ – Конференција о приступању Европској унији  
<http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.894.html>

<sup>6</sup> Извјешће о аналитичком прегледу Хрватске по поглављу 31. – Ванјска, сигурносна и одбрамбена политика;  
<http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/prеговори/3/31.pdf>

EU u svim najvažnijim pitanjima globalnog, evropskog i regionalnog karaktera. Kroz proces evropskih integracija, Republika Srbija izražava spremnost da izgrađuje kapacitete i sposobnosti sistema nacionalne bezbednosti, u skladu sa standardima i obavezama koje proizlaze iz Evropske bezbednosne i odbrambene politike.<sup>7</sup>

Navodi iz Strategije ukazuju na opredeljenost Republike Srbije ka ulasku u članstvo Evropske unije kao jednom od dva najvažnija spoljnopolitička cilja (drugi je teritorijalni integritet i bezbednosno pitanje Kosova i Metohije). Spremnost da se izgrade kapaciteti i sposobnosti sistema nacionalne bezbednosti, u skladu sa standardima i obavezama koje proizlaze iz ZBOP-a ostvaruje se usklađivanjem zakonodavstva Srbije sa pravom EU, aktivnim učešćem u misijama ZBOP EU, kao i vidljivom doprinosu izgradnji zajedničkih bezbednosnih sposobnosti i očuvanju zajedničke bezbednosti. Tanja Mišćević je koncizna u objašnjenju obaveza koje Srbija mora da ispuni u okviru pregovaračkog poglavlja 31 ZSBP/ZBOP,<sup>8</sup> svrstavajući ih u dve grupe: (1) politički kriterijumi (civilna i demokratska kontrola snaga bezbednosti) i (2) direktne obaveze u oblasti odbrane i bezbednosti ((A) trgovina naoružanjem i vojnom opremom, (B) multisektorske obaveze vezane za trgovinu naoružanjem i vojnom opremom, (V) zabrana proliferacije oružja za masovno uništavanje, (G) unapređenje odbrambene industrije i istraživanja, (D) doprinos misijama EU. Doprinos misijama ZBOP EU dr Tanja Mišćević navodi kao posebnu obavezu u okviru direktnih obaveza u oblasti odbrane i bezbednosti. Ali, preduslov efektivnog i efikasnog doprinosa Srbije misijama ZBOP EU je napredak i ispunjenje svih pomenutih obaveza.

Analiza nacionalnog okvira upotrebe Vojske Srbije biće izvršena kroz razmatranje (1) pravne usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravom EU u oblasti ZBOP EU, (2) nacionalni normativno-pravni i strategijsko-doktrinarni okvir upotrebe Vojske Srbije i (3) preporuke za uređenje i usklađivanje normativno-pravne i strategijsko-doktrinarnе oblasti radi efikasnije i efektivnije upotrebe VS u misijama van granica Republike Srbije.

## Pravna usklađenost EU u oblasti ZBOP-a

Na osnovu izveštaja evropske komisije<sup>9</sup> o napretku Srbije na putu evropskih integracija u 2013. godini, u okviru Poglavlja 31 zaključak je sledeći: „Srbija je nastavila dalje usklađivanje sa izjavama i deklaracijama ZSBP EU i učestvovanje u operacijama za civilno i vojno upravljanje krizama. Ukupno gledano, pripreme u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike su uveliko u toku”.

Osnovno pitanje je: u odnosu na koje kriterijume se vrši procena napretka Srbije u okviru Poglavlja 31, odnosno iz kojih izvora nadležne institucije u Srbiji uzimaju etalon za delovanje i usklađivanje pravne regulative i kako znaju koje aktivnosti treba preduzeti. Odgovor na ovo pitanje je u kratkom pojašnjenju izvora prava EU<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд, октобар 2009. Године; Глава IV – Политика националне безбедности, Тачка 1.: Основна опредељења политике националне безбедности видети: <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php>

<sup>8</sup> Проф, др Мишћевић, Т. „Обавезе према Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у даљем процесу европске интеграције Србије”, Нови век, Тромесечник Центра за Евроатлантске студије, Београд, новембар 2012.

<sup>9</sup> „Serbia 2013 progress report - Commission staff working document”, European Commission, Brussels, 16.10.2013.: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dsee/dv/1107\\_06/1107\\_06en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/1107_06/1107_06en.pdf)

<sup>10</sup> Izvori prava EU, videti na sajtu Kancelarije Republike Srbije za evropske integracije: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/instrumenti\\_za\\_uskladjivanje\\_propisa/izvori\\_prava\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/instrumenti_za_uskladjivanje_propisa/izvori_prava_eu.pdf)

Pravo EU (*EU law*) podrazumeva propise EU, sudsku praksu i opšta pravna načela. Propisi se sastoje od primarnog (*primary law*) i sekundarnog zakonodavstva (*secondary law*). Primarno zakonodavstvo čine osnivački ugovori (*Founding Treaties*), ugovori kojim se menjaju osnivački ugovori (*Amending Treaties*) i ugovori o pristupanju pojedinačne države članice (*Accession Treaties*). Ugovor o osnivanju EU Povelja EU ima jednaku pravnu snagu kao osnivački ugovori. Sekundarno zakonodavstvo (*secondary law*) podrazumeva propise i druge akte u formatu: (1) direktive (*directives*) – opšte po karakteru, ali se ne primenjuju neposredno, već države članice moraju u određenom periodu da donesu nacionalne zakone, (2) uredbе (*regulations*) – imaju karakter zakona opšteobavezujuće su i neposredno se primenjuju bez donošenja nacionalnih zakona, (3) odluke (*decisions*) – neposredno se primenjuju i uvek imaju pojedinačnog subjekta na kojem se odnose, (4) preporuke (*recommendations*) – nisu obavezujuće i (5) mišljenja (*opinions*) – nisu obavezujuće. Zbir primarnih i sekundarnih propisa predstavlja pravo EU, koje trenutno ima oko 30.000 propisa<sup>11</sup>.

Proces usklađivanja podrazumeva tri faze: (1) donošenje (usvajanje) novih „usklađenih” nacionalnih propisa – donose se nacionalni propisi kojima je pravilno prenešeno pravo EU u domaći pravni poredak, odnosno Srbija je nacionalnu pravnu regulativu usaglasila sa relevantnim propisima EU (*transposition*). To znači da je Srbija u ovoj fazi u obavezi da određene uredbе i odluke EU usvoji kroz nacionalne propise čije će formalno važenje prestati sa danom članstva Srbije u EU (državni organi i sudovi u takvim situacijama primenjuju domaći propis do članstva, a nakon članstva uredbu, odnosno odluku EU<sup>12</sup>); (2) sprovođenje (*implementation/practical application*) – faza u kojoj se stvaraju uslovi za primenu novih propisa, pri čemu se podrazumeva propisivanje nadležnosti, nadzora, sankcija..., kao i administrativnih, infrastrukturnih i budžetskih pretpostavki za pravilnu implementaciju propisa EU; (3) primena (*enforcement*) – praktično preduzimanje mera nadzora poštovanja propisa EU (donošenje naredbi, izricanje kazni...).

Usklađivanje prava EU u oblasti ZSBP/ZBOP razlikuje se od usklađivanja u ostalim poglavljima zbog specifične prirode ove politike u EU i zbog specifičnih pravnih propisa u oblasti ZSBP/ZBOP. Institucionalna kompleksnost EU, pa samim tim i institucionalna procedura kreiranja i upravljanja ZBOP, kao sastavnim delom ZSBP EU je različita u odnosu na „ostale” politike EU i zasnovana je na principima međuvladine saradnje u kojoj se „važne” odluke donose jednoglasno<sup>13</sup>. Na taj način nadležnosti EU su samo delimično dodeljene od država članica. Pravni instrumenti su, uglavnom, principi i smernice (*Principles and Guidelines*), zajedničke strategije (*Common Strategies*), zajedničke akcije (*Joint Actions*) i zajedničke pozicije (*Common Positions*), koje su Sporazumom iz Lisabona dobile status odluka (*decisions*) i zahtevaju usklađivanje politika država.

Dakle, u Poglavlju 31, u okviru ZSOP/ZBOP ne usvajaju se propisi koji imaju zakonodavne atribute. Nema propisanih standarda koji se moraju striktno implementirati u naci-

<sup>11</sup> Самарџић, М. и група аутора; *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Институт за стратегијско истраживање и Мисија ОЕБС у Београду, Београд, 2010., *Захтеви за чланство у области правне регулативе и њихова испуњеност од стране Републике Србије у досадашњем процесу приближавања ЕУ*, стране 72-91.

<sup>12</sup> Видети: Извори права ЕУ на сајту Канцеларије РС за европске интеграције: [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs), национална документа, Инструменти за усклађивање прописа, Документ Извори права ЕУ.

<sup>13</sup> Derek E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy*; Congressional Research Service, април, 2013, стр 2-7.

onalnu zakonsku regulativu. Miloš Samardžić navodi da obaveze koje proističu iz ZBOP-a u pravnom smislu nisu zahtevne ni komplikovane i više spadaju u oblast pokazivanja političke volje da se učestvuje u jednoj politici koja još nije „čvrsta”, određena, sa jasnim i konkretnim obavezama za države članice. Ali, upravo zbog toga što u ovoj oblasti nema jasnih, objektivno merljivih kriterijuma za merenje usklađenosti, i što je to jedna veoma osetljiva politika koju EU tek izgrađuje, lestvica koja treba da se „preskoči” u ovoj oblasti može biti povišena u odnosu na „vidljive” i „jasno merljive” postavljene kriterijume<sup>14</sup>.

Iz ugla upotrebe snaga u misijama van granica RS ne postoje (ili ih je veoma malo) precizne obaveze koje je neophodno ispuniti, pa time ni imperativ da Srbija mora da participira sa snagama u misijama ZBOP EU. *Ali, za Srbiju je važan proaktivan pristup u propisivanju i ispunjavanju standarda i kriterijuma, koji će omogućiti VS da, kada postoji nacionalni politički interes da Srbija aktivno učestvuje u misijama ZBOP EU, ima kapacitete da iznese zahteve politike.*

## Nacionalni normativno-pravni i strategijsko-doktrinarni okviri upotrebe Vojske Srbije

Republika Srbija ima uspostavljen normativno-pravni i strategijsko-doktrinarni okvir upotrebe snaga na osnovama donesenih sistemskih zakona, podzakona i strategijsko-doktrinarnih i planskih dokumenata.

Demokratska i civilna kontrola snaga bezbednosti, kao demokratska tekovina EU i najznačajniji politički kriterijum u procesu pristupanja EU u oblasti bezbednosti, pravno je utemeljena u Ustavu Republike Srbije i dalje razrađena kroz druga zakonodavna rešenja<sup>15</sup>. Ključnu ulogu ima Narodna skupština preko uspostavljenih odbora: Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti.

U kontinuiranom procesu reforme sistema odbrane<sup>16</sup>, pored pravno-normativne, Srbija je i u strateško-doktrinarnoj sferi, usvajanjem osnovnih strateško-doktrinarnih dokumenata, dostigla nivo razvoja koji je odgovarajući za pozitivan stav tokom procesa skrininga u okviru Poglavlja 31.

U organizaciono-funkcionalnom segmentu reforme, Vojska Srbije je u potpunosti profesionalizovana. Otpočelo se sa procesom racionalizacije i sistematizacije Ministarstva odbrane, inicirana je revitalizacija vojne industrije i uspostavljen osnov modernog sistema školovanja, usavršavanja i obuke. Sve navedene aktivnosti su polazna osnova dugoročnog razvoja sistema odbrane, koje po prirodi spadaju u oblast političkih kriterijuma i obaveza koje Srbija mora da ispuni u okviru pregovaračkog poglavlja 31. ZSBP/ZBOP.

<sup>14</sup> Самарџић, М., исто, стр 89.

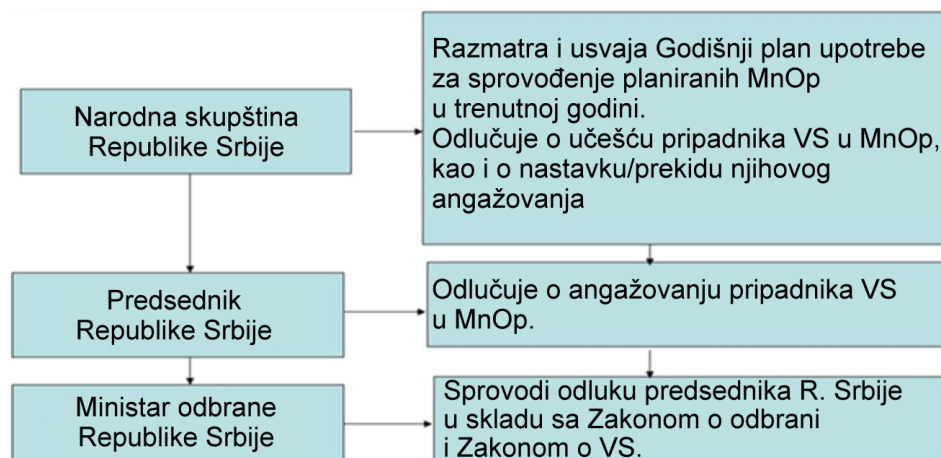
<sup>15</sup> Zakon o odbrani, Zakon o Vojski Srbije, Zakon o narodnoj skupštini, Zakon o predsedniku Republike, Zakon o Vladi, Zakon o ministarstvima, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti RS, Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga u multinacionalnim operacijama, Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, Zakon o policiji, Zakon o Bezbednosnoinformativnoj agenciji.

<sup>16</sup> Reforma sistema odbrane Republike Srbije odvija se u tri kompatibilne sfere: strateško-doktrinarnoj, pravno-normativnoj i organizaciono-funkcionalnoj; Usvojeni osnovni strateško-doktrinarni dokumenti su: Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija odbrane Republike Srbije, Strategijski pregled odbrane i Doktrina Vojske Srbije. Форца, Б.: „Стратешки менаџмент у систему одбране”, Војно дело, зима 2011, стране 196-220.

Doprinos misijama EU je direktna obaveza Srbije koja se „ceni” u okvirima ZBOP-a. Učešćem u misijama EU Srbija pokazuje institucionalnu sposobnost i političku spremnost da uzme učešće u misijama ZBOP-a, koje imaju svoju vojnu komponentu. Upotreba Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije (pa samim tim i u misijama EU) zakonodavno je regulisana u okviru:

- Ustava Republike Srbije<sup>17</sup> – ključni dokument,
- Zakona o odbrani,
- Zakona o Vojsci Srbije i
- Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije.

N – a slici 1 prikazane su nadležnosti na najvišem nacionalnom nivou u procesu donošenja odluke o upotrebi snaga VS u multinacionalnim operacijama van granica Srbije.



Slika 1 – Proces donošenja odluke o angažovanju Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije

Kao preduslov i pravni osnov za učestvovanje i aktivan doprinos Srbije u misijama i drugim aktivnostima ZBOP EU, između Srbije i EU zaključeni su „Sporazum o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka” (26. maj 2011. godine) i „Sporazum o uspostavljanju okvira za učešće Republike Srbije u ZBOP operacijama EU” (8. jun 2011. godine).

U strategijsko-doktrinarnoj sferi upotreba snaga VS van granica RS je apostrofirana u Strategiji nacionalne bezbednosti RS (SNB), Strategiji odbrane (SO) RS, Doktrini VS i Strategijskom pregledu odbrane (SPO) RS. Strategija nacionalne bezbednosti navodi da se RS zalaže za regionalnu saradnju u oblastima zajedničke obuke i angažovanja ele-

<sup>17</sup> Član 140. Ustav RS: Vojska Srbije može se upotrebiti van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine Republike Srbije.

menata sistema bezbednosti u multinacionalnim operacijama<sup>18</sup>. U okviru tačke 4.3 – Politika odbrane upućuje nosioce sistema bezbednosti RS da su u obavezi da u skladu sa dinamikom procesa integracije RS u EU izgrađuje kapacitete elemenata sistema odbrane za izvršavanje obaveza u okviru ZBOP EU<sup>19</sup>.

## Preporuke

a) Donošenje nacionalne strategije Republike Srbije. Srbija ima više od sto sektorskih strategija koja se razvijaju prema sopstvenim prioritetima resornih ministarstva bez jasne vizije uklapanja u dugoročne i srednjoročne razvoja ciljeva celokupnog društva<sup>20</sup>. Doprinos Srbije ZBOP EU, kao širok spektar političkih, ekonomskih i bezbednosnih aktivnosti biće jedan od prioriteta u okviru strateški najvažnijeg spoljopolitičkog opredeljenja Srbije – članstva u EU. Na taj način i upotreba snaga u misijama ZBOP EU moraće da bude vidljiva obaveza u resornim prioritetima, a ne samo u Ministarstvu odbrane, a što je najbitnije, finansijski okvir će u nacionalnim akcionim planovima za implementaciju Nacionalne strategije morati da prate političke ambicije, kako bi strategija bila sprovodljiva. Srbija nema Nacionalnu strategiju, a nakon dužeg perioda je samostalna država. Na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou dešavaju se krupne promene u svim sferama društvenog života, koje traže jasan državni odgovor konstituisan u nacionalnoj strategiji kroz viziju, ciljeve i zadatke. U ovom trenutku to je članstvo u EU.

b) Donošenje zakona o upotrebi Vojske: ovlašćenja, nadležnosti i obaveze ključnih institucija i aktera po pitanju upotrebe snaga VS u sve tri misije je neophodno *na jednoznačan i nedvosmislen* način urediti, posebno u segmentu nadležnosti komandovanja. I ako je osnovnim ustavnim odredbama, Zakonom o odbrani i Zakonom o vojsci ova oblast u osnovi utemeljena, neophodno je daljim zakonskim i podzakonskim propisima precizirati „proces” – od inicijacije preko strategijsko-političkog i strategijskovojnog nivoa do konkretne upotrebe preko operativnog i taktičkog nivoa. Kao deo ovog zakona može biti poseban deo o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama (MnOp) van granica Republike Srbije ili izvršiti reviziju postojećeg zakona.

c) Revizija Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije<sup>21</sup>: Predmetni Zakon je donesen 2009. godine, i omogućava upotrebu snaga VS u MnOp van granica RS, ali je pisan na osnovu iskustava do 2008. godine, stečenih saznanja do tog vremena i utemeljen je na političkim ambicijama tog vremena (vrste misija i broj angažovanih pripadnika). U formatu kakav je sada, važeći zakon pokazuje niz nedostataka koji „sprečavaju” efikasnost sistema odbrane pri upotrebi snaga u MnOp, a posebno u misijama ZBOP EU. Osnovno usklađivanje treba izvršiti u sle-

<sup>18</sup> *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, Beograd, oktobar 2009. godine; glava IV – Politika nacionalne bezbednosti, tačka 4: elementi politike nacionalne bezbednosti; podtačka 4.1. Spoljna politika; <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php>

<sup>19</sup> Isto, Podtačka 4.3. Politika odbrane.

<sup>20</sup> Grupa autora, *Kreiranje politike i pregovori o pristupanju EU – Kako do rezultata za Srbiju*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2013. godina, strane 51-53.

<sup>21</sup> Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije stupio je na snagu 05. novembra 2009. godine – „Службени гласник РС”, 88/09.

dećim oblastima: vrste misija u članu 2. Zakona treba uskladiti sa definisanim misijama u okviru Petersberških zadataka<sup>22</sup>; struktura, proces izrade i ovlašćenja pri izradi Godišnjeg plana upotrebe u članovima 7. i 8. Zakona treba uskladiti u meri efikasnijeg donošenja odluke o upotrebi snaga u misijama ZBOP EU; rokovi donošenja Godišnjeg plana upotrebe (GPU) moraju biti jasno definisani, a svakako pre usvajanja Zakona o budžetu za narednu kalendarsku godinu, kako bi finansijske obaveze prema GPU bile implementirane u Zakonu o budžetu; civilne misije ZBOP EU nisu tema ovog zakona, što otežava doprinos Srbije ovakvim vrstama misija. Zakon tretira u naslovu „druge snage odbrane”, a učešće u civilnim misijama ZBOP EU ne mora se odnositi na snage odbrane.

d) Donošenje podzakonskih akata radi izvršenja Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije. U ovom trenutku potrebno je hitno donošenje sledećih podzakonskih akata: Uredba o načinu ostvarivanja prava na osiguranje pripadnika Vojske Srbije i drugih snaga odbrane koji se upućuju u multinacionalne operacije, Uredba o uslovima i načinu pribavljanja, raspolaganja i korišćenja pokretnih stvari u multinacionalnim operacijama i njihovom vraćanju u zemlju i Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava pripadnika Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama.

e) Revizija strategijsko-doktrinarnih dokumenata i planskih dokumenata. U strategijama nacionalne bezbednosti i odbrane potrebna je revizija u segmentu da se određeni sistem odbrane ka obavezama Srbije u ZBOP EU. Ažuriranje, izmene i dopune važećih strategijsko-doktrinarnih dokumenata je kontinuiran proces i potrebno je na tim osnovama utemeljiti društvenu svest, kako bi se sistem odbrane što manje nalazio u situaciji da volonteristički i „ad-hok” donosi važne odluke. U strategijama se moraju ne- dvosmisleno pojaviti misije EU (vrste misija u formatu Petersburških zadataka, a ne samo misije UN), a u planskim dokumentima (Dugoročni plan razvoja sistema odbrane i Strategijski pregled odbrane) na koji način Srbija namerava da doprinosi ZBOP EU (borbene grupe, evropska odbrambena agencija, permanentna strukturalna saradnja u odbrani sa državama članicama EU, nacionalno pozicioniranje prema obavezama iz Evropske strategije bezbednosti, projektovan nivo naprežanja u misijama, razvoj ključnih sposobnosti...). Jasno preciziranje ambicija Republike Srbije je osnov za donošenje odluke i planere u MO i VS da izvrše obaveze koje imaju merljivu vrednost šta je učinjeno, a ne da se ostavlja prostor za „dobrovoljnost” u realizaciji zadataka od nacionalnog značaja. Kada se definiše nivo ambicija i stvore obaveze, održivost (izvodljivost) projektovanih ciljeva u strategijsko-planskim dokumentima neophodno je uvezati sa budžetskim sredstvima u okviru sistema planiranja, programiranja, budžetiranja i izvršenja (PPBI)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Petersberški zadaci, zadaci iz Lisabonskog sporazuma, o Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, sadržani su u odeljku 2, poglavlja 2, glave V: član 42. stav 1: Zajednička bezbednosna i odbrambena politika sastavni je deo zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Ona Uniji osigurava operativnu sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva. Unija ih može koristiti u misijama izvan Unije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne bezbednosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih nacija; i član 43 stav 1: Zadaci iz člana 42. stav 1. tokom kojih Unija može koristiti civilna i vojna sredstva uključuju *zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne zadatke i zadatke spasavanja, zadatke vojnog savetovanja i pružanja pomoći, zadatke sprečavanja sukoba i očuvanja mira, zadatke borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavljanje mira i stabilizaciju nakon sukoba*. Svi ti zadaci mogu doprineti borbi protiv terorizma, pored ostalog i pružanjem podrške trećim zemljama u suzbijanju terorizma na njihovim državnim područjima. [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index_en.htm)

<sup>23</sup> Правилник о планирању, програмирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист, 09/2011.



## Postojeće stanje i trenutni doprinos misijama i operacijama Evropske unije

### Misije EU

Visoka predstavnica EU, gospođa Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*)<sup>24</sup>, u svom finalnom izveštaju u 2013. godine o ZSBP,<sup>25</sup> istakla je dva prioriteta koja će u budućnosti testirati kredibilitet EU da bude sposobna da zaštiti svoje interese, promovise evropske vrednosti i bude provajder bezbednosti u neposrednom okruženju i na globalnom nivou: posedovanje neophodnih sposobnosti (razvijanje sposobnosti radi upotrebe snaga u misijama) i odbrambena industrijska baza (nova radna mesta, ekonomski rast i inovacije). Usled toga, odbrambena saradnja je u svakodnevi EU među državama članicama visoko rangiran prioritet. Potvrda za ovakvu konstataciju su i Zaključci Saveta Evrope<sup>26</sup> u kojima je ZBOP stavljena na početku dokumenta i za njen razvoj se ističu tri prioriteta: (1) povećanje efektivnosti, vidljivosti i uticaja ZBOP; (2) unapređenje razvoja sposobnosti; (3) jačanje evropske odbrambene industrije.

U okviru pomenutih prioriteta navedeno je više pravaca delovanja, ali iz nacionalnog ugla, radi razvijanja efikasne i efektivne upotrebe snaga u misijama ZBOP EU, za Srbiju su važne sledeće inicijative<sup>27</sup>: brže i efikasnije planiranje i upotreba adekvatnih civilnih i vojnih resursa u ZBOP misijama; fleksibilnost i upotrebljivost borbenih grupa EU (BG EU); unapređenje sistema finansiranja misija; izrada političkog okvira za sajber odbranu EU, koherentnog sa NATO; saradnja u razvoju vojnih sposobnosti je osnov za održavanje postojećih ključnih sposobnosti i razvijanje novih, što će omogućiti njihovo objedinjavanje na nivou EU (*pooling*) i veći nivo interoperabilnosti između država članica, ali i sa drugim organizacijama (posebno sa NATO); saradnja među državama tokom procesa odbrambenog planiranja na osnovama veće transparentnosti i razmeni informacija, što će omogućiti nacionalnim planerima i donosiocima odluka da se upoznaju sa potrebnim sposobnostima na nivou EU i vremenskim rokovima za njihovo dostizanje – Evropska odbrambena agencija je u obavezi da izradi politički okvir planskog procesa u potpunosti koherentan sa NATO planskim procesom.

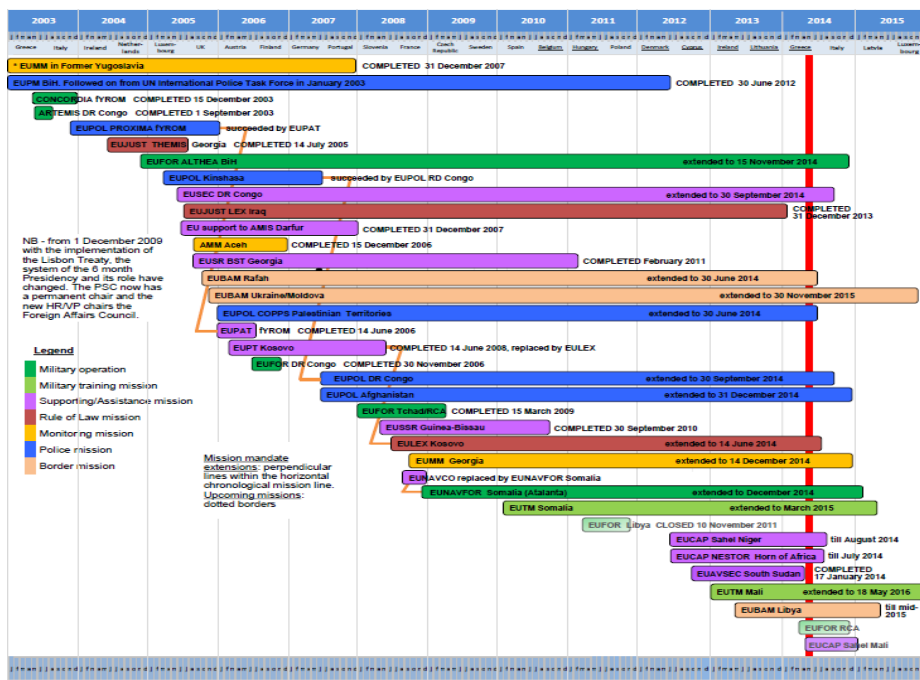
Trenutno je više od 7.000 vojnog i civilnog osoblja angažovano na tri kontinenta u 16 misija ZBOP EU, od kojih su 5 vojnog, a 11 civilnog karaktera. Pored misija čija je realizacija u toku, do maja 2014. godine, završeno je 15 misija ZBOP EU od koji je 5 bilo vojnog, a 10 civilnog karaktera (vidi sliku 2).

<sup>24</sup> Funkcija uspostavljena Lisabonskim sporazumom koja objedinjuje funkcije Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i zamenika predsednika Evropske komisije – vidi sajt: [http://eeas.europa.eu/ashton/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ashton/index_en.htm)

<sup>25</sup> Statement by High Representative Catherine Ashton on her Final Report on the CSDP; Brussels, 15 October 2013; 131015/01, [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_01en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_01en.pdf);

<sup>26</sup> Europea Council Conclusions, Brussels, 19/20 december 2013, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf)

<sup>27</sup> Svaki od tri prioriteta u okviru ZBOP EU iz Zaključaka Saveta Evrope ima više inicijativa koje treba razvijati, ali je autor teksta izdvojio samo neke za koje Srbija u budućem periodu treba da razmatra u okviru svog nacionalnog procesa unapređenja efikasnosti i efektivnosti upotrebe snaga VS u misijama ZBOP EU.



Slika 2 – Pregled tekućih i završenih misija ZBOP EU28

Od vojnih misija EU<sup>29</sup> aktivne su sledeće:

– EUFOR (*EU Force*) RCA: vojna operacija privremenog karaktera (uspostavljena u Centralnoafričkoj republici, Afrika, odlukom Saveta Evrope 10 februara 2014. godine) na stvaranju mirnog i bezbednosnog okruženja u oblasti Bangue i obezbeđivanju uslova za dostavljanje međunarodne humanitarne pomoći. Pripreme za misiju su u toku, i snage u misiji su u fazi inicijalnih operativnih sposobnosti. Mandat misije planiran je u trajanju od 6 meseci od momenta kada snage misije dostignu potpunu operativnu sposobnost (oko 3 meseca pripreme). Operativna komanda je u Larisi, Grčka;

– EUNAVFOR (*European Naval Force*) Somalia ATALANTA: vojna operacija (deo sveobuhvatnog pristupa EU u okvirima ZBOP sa drugim međunarodnim organizacijama u pomoći narodu Somalije) uspostavljena radi preduzimanja mera zastrašivanja (demonstracija sile – ofanzivno vojno prisustvo), prevencije i suzbijanja aktivnosti pirata i oružanih pljački duž somalijske obale. Otpočela je u decembru 2008. godine sa produženim mandatom do decembra 2014. godine. Ukupno je bilo angažovano oko 1100 pripadnika vojnih snaga EU. Operativna komanda u Nortvudu, Engleska; Komanda snaga na brodu (angažovanje po rotaciji 4–7 broda i 3–4 patrolnih i izviđačkih vazduhoplova);

<sup>28</sup> <http://www.csdpmap.eu/mission-chart>; Čajr – *ISIS Europe*, pogledati: *Mission Chart and Table*.

<sup>29</sup> O svakoj vojnoj i civilnoj misiji ZBOP EU videti detaljnije na sajtu: [www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

– EUFOR (*EU Force*) ALTHEA: vojna operacija uspostavljena radi održavanja sigurnog i bezbednog okruženja u Bosni i Hercegovini. Otpočela je u decembru 2004. godine sa produženim mandatom do polovine novembra 2014. godine. Funkcioniše na osnovama izgrađenih zajedničkih sposobnosti uz upotrebu vojne efektivne NATO („Berlin plus sporazuma”). Angažovano je oko 600 pripadnika oružanih snaga. Operativna Komanda u Sarajevu;

– EUTM (*EU Training Mission*) Somalia: vojna misija obuke, sa ciljem ojačanja nacionalne vlade i institucija Somalije, obezbeđujući vojnu obuku pripadnicima oružanih snaga Somalije. Otpočela je u aprilu 2010. godine sa produženim mandatom do marta 2015. godine. Angažovano je oko 130 pripadnika oružanih snaga. Komanda je izmeštena iz Ugande u Mogadiš, Somalija;

– EUTM (*EU Training Mission*) Mali: vojna misija obuke na jugu države Mali, Afrika, radi obezbeđenja vojne obuke i vojnih saveta u operacijama malijskih oružanih snaga. Misija je pokrenuta da bi se ponovo uspostavili vojni kapaciteti oružanih snaga države Mali, radi izvođenja namenskih vojnih operacija radi obnavljanja teritorijalnog integriteta Malija i smanjenja pretnji od terorističkih grupa. Snage misije se ne uključuju u borbene operacije. Otpočela je u januaru 2013. godine, sa produženim mandatom do maja 2016. godine. Ukupno je angažovano oko 550 pripadnika oružanih snaga. Komanda je u Bomako, Mali.

U tabeli 1, pored pomenutih vojnih misija, prikazane su i civilne misije ZBOP EU prema karakteru i kontingentu gde su uspostavljene.

Tabela 1 – Aktivne vojne i civilne ZBOP misije EU; maj 2014.<sup>30</sup>

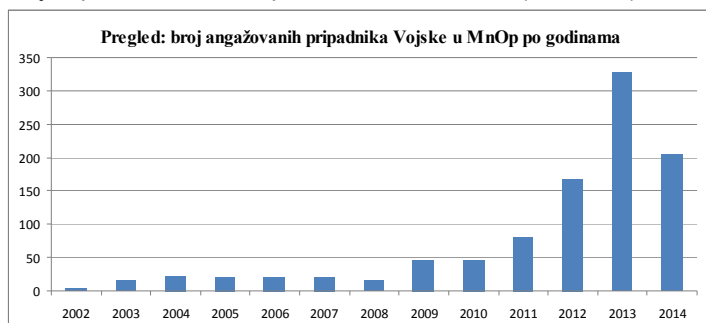
Vrsta misije	Afrika	Balkan / Kavkaz / Istočna Evropa	Bliski Istok
Vojna operacija	✓ EUNAVFOR ATALANTA (Somalia) ✓ EUFOR RCA (Centralnoafrička Republika)	✓ EUFOR Althea	
Vojna operacija obuke snaga	✓ EUTM Mali ✓ EUTM Somalia		
Civilna misija podrške – izgradnja bezbednosnog sektora	✓ EUCAP Nestor Horn of Africa ✓ EUCAP Sahel Niger ✓ EUSEC DRC (DR Kongo)		
Civilna misija – posmatračka		✓ EUMM Georgia	
Civilna misija – vladavina prava		✓ EULEX Kosovo	
Civilna misija – policijska	✓ EUPOL DRC		✓ EUPOL Afghanistan ✓ EUPOL COPPS Palestinian territories
Civilna misija – pogranična	✓ EUBAM Libya	✓ EUBAM Ukrajine – Moldova	✓ EUBAM Rafah

<sup>30</sup> <http://www.csdpm.eu/mission-chart>; *ISIS Europe, Mission Chart and Table*

I pored značajnog broja uspostavljenih vojnih i civilnih misija, opšti je utisak relevantnih lidera u svetu da EU u poslednje tri godine nije prisutna u krizama koje su se dešavale u njenom susedstvu (Libija i Mali)<sup>31</sup>. Evropska unija nema dovoljno odlučnosti da iskoristi širok spektar tehnika i koncepata upravljanja krizama, već gotovo po pravilu čeka da se kriza desi, a onda uputi male namenske snage koje su, uglavnom, ograničene na savetodavnu ulogu i obuku oružanih snaga zemalja domaćina. Od usvajanja Strategije bezbednosti EU (2003), i pored velikog broja usvojenih inicijativa za razvoj ZBOP EU, prisutan je nedostatak političke volje lidera zemalja članica EU da se upuste u ozbiljnije i zahtevnije misije vojnog karaktera, čime je kredibilitet EU znatno umanjen. Generalna razmatranja odnose se na nedovoljne kapacitete za efektivan i pravovremen odgovor na međunarodne krize i pored impozantnog nivoa uspostavljenih zajedničkih vojnih struktura i vojnih efektiv<sup>32</sup>. Zbog toga Zaključci Saveta Evrope iz decembra 2013. godine i pravci daljeg razvoja ZBOP EU dobijaju na značaju. Srbija ih mora strateški analizirati iz ugla zemlje koja je u procesu pristupanja. Bez obzira na to što sposobnost VS da učestvuje u misijama ZBOP EU u ovom periodu nije od presudnog značaja, kao obaveza koju treba ispuniti prema nekom „merljivom kriterijumu“, ceniće se sposobnost Srbije da odgovori međunarodnim obavezama i može se desiti da se ceni njen doprinos ZBOP EU („nevidljivi kriterijumi” – utemeljeni na političkoj „volji”).

## Upotreba VS u multinacionalnim operacijama

Vojska Srbije trenutno je angažovana u osam multinacionalnih operacija (MnOp) – 6 MnOp pod mandatom Ujedinjenih nacija (UN) i 2 MnOp pod mandatom EU. Na taj način, VS nastavlja tradiciju angažovanja JNA u mirovnim operacijama UN, koje je počelo 1956. godine, učešćem u MnOp UNEF na Sinaju (u 22 rotacije je bilo angažovano ukupno 14.265 pripadnika bivše JNA)<sup>33</sup>. Od 1991. godine, zbog oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji, načinjena je pauza u angažovanju u MnOp. Posle desetogodišnje pauze, 2002. godine je obnovljeno učešće u MnOp, angažovanjem vojnih posmatrača u MnOp UN u Istočnom Timoru (UNMISSET) – slika 3.



Slika 3 – Pregled angažovanja u MnOp po godinama – maj 2014.

<sup>31</sup> CSDP Note – 30 May 2013 Perspectives for CSDP at the December 2013 Council: time to become pragmatic?

<sup>32</sup> Marietta Giannakou, Report on EU's military structures: state of play and future prospects, A7-0205/2013, 06.06.2013., Brussels,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0205&language=EN#top>

<sup>33</sup> Više o istorijatu učešća pripadnika JNA u misijama UN videti na sajtu Vojske Srbije/Centra za mirovne operacije: [www.vs.rs](http://www.vs.rs)

Pripadnici VS angažovani su u sledećim misijama pod mandatom UN:

- „UNIFIL”, Liban – pešadijska četa, štabni oficiri i elemenat nacionalne podrške;
- „UNFICYP”, Kipar – pešadijski vod, patrolna jedinica, štabni oficiri i vojni posmatrači;
- „MONUSCO”, DR Kongo – medicinski tim za evakuaciju vazdušnim putem i štabni oficiri;
- „UNOCI”, Obala Slonovača; „UNMIL”, Liberija; „UNTSO”, Bliski istok – vojni posmatrači;

Od pet aktuelnih misija ZBOP EU, pripadnici MO i VS angažovani su u dve: „EUTM Somalia” i „EUNAVFOR – ATALANTA”:

„EUTM Somalia” – trenutno angažovanje je na nivou medicinskog tima „bolnica nivo 1” i štabni oficir medicinske struke. Svoje angažovanje R. Srbija je otpočela od aprila 2012. godine. Do sada je Srbija u ovoj MnOp učestvovala sa ukupno 16 pripadnika: četiri pripadnika na poziciji šefa sanitetske službe u misiji (odgovoran za sve aspekte medicinske podrške u zoni misije, obavlja dužnost glavnog savetnika po medicinskim pitanjima i razvija procedure za medicinsku evakuaciju) i 12 pripadnika sanitetske službe koji su u sastavu tima bolnice Nivo-1 u Mogadišu u Somaliji. Pripadnici medicinskog tima koji se trenutno nalazi u misiji su treći tim koji je Srbija uputila u ovu misiju. Svi pripadnici VS obavljaju dužnost na međunarodnom aerodromu u Mogadišu u Somaliji.

„EUNAVFOR – ATALANTA”, Somalija – trenutno angažovanje je na nivou štabnih oficira u operativnoj komandi i komandi snaga na brodu. Učešće MO i VS u MnOp EUNAVFOR-ATALANTA počelo je oktobra 2011. godine. Dva srpska oficira su se, radi sagledavanja mogućnosti i kapaciteta za buduće angažovanje u vojnoj operaciji pomorskih snaga EU protiv pirata, EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta, ukrcala na francusku fregatu Floreal na zadatku od četiri nedelje kroz Indijski okean i Adenski zaliv. Od marta 2013. godine, ukupno pet pripadnika VS upućeno je na obavljanje dužnosti u Operativnoj komandi „EUNAVFOR-ATALANTA” u Nortvudu u Londonu. Na komandnim i drugim brodovima misije do sada je angažovano ukupno pet oficira rečnih jedinica Vojske Srbije na francuskim, grčkom i nemačkom brodu, dva pripadnika VS na dužnostima članova medicinskog tima na italijanskom brodu. Najveći doprinos ovoj misiji Srbija je ostvarila u periodu decembar 2013 – mart 2014. godine, angažovanjem pripadnika specijalnih jedinica na zadacima autonomnog tima za zaštitu brodova. Tim Vojske Srbije, sastava 12 pripadnika, bio je angažovan na brodu „Karolina Skan” koji je misija iznajmila radi obezbeđenja hrane građanima Somalije u okviru međunarodnog „Svetskog programa hrane”. U ovoj misiji do sada je angažovano ukupno 24 pripadnika Vojske Srbije.

Srbija je pokazala zainteresovanost za učešće u još dve vojne misije EU: „EUTM Mali” – timovi za obuku i medicinski timovi i „EUFOR RCA”, Centralnoafrička Republika – na nivou „bolnica nivo 2”. U pomenute dve misije u toku je proces generisanja snaga na nivou snaga misije i u zavisnosti od potreba i procedure formiranja snaga uslediće i angažovanje pripadnika VS.

Obaveze koje čekaju Vojsku Srbije u okviru misija ZBOP EU razlikuju se od stečenog iskustva iz učešća u MnOp UN u sledećim segmentima:

- nominacija snaga za učešće u MnOp EU vrši se na Konferencijama za generisanje snaga za određenu misiju<sup>34</sup>. Generisanje snaga je proces u kojem se vojna efektivna i sposobnosti država kontributora (članice EU i „treće” zemlje) potrebne za EU vojnu operaciju, stavljaju dostupnim operativnoj komandi (komandantu) misije. Dakle, za razliku od

<sup>34</sup> EU Concept for Force Generation, Council of the EU, Brussels, 16 June 2008.

nacionalnog razumevanja procesa generisanja snaga, taj proces se sastoji od tri faze: (1) identifikacija snaga/potreba (*identification*); (2) aktiviranja zahtevanih (odobrenih) resursa i sklapanje tehničkog sporazuma (*TOA – Technical of agreement*), (*activation*); i (3) upućivanje u misiju (*deployment*). *Proces generisanja snaga je sastavni deo procesa planiranja operacije. Neophodno je prisustvo predstavnika MO i VS na konferencijama generisanja snaga u inicijalnoj fazi – od samog početka, kako bi se dobile informacije iz „prve ruke”. Time se stvara prostor da se na nacionalnom nivou donese odluka o potencijalnom učešću i definišu eventualna nacionalna ograničenja (national caveats).*

– zahteva se kratko vreme upućivanja snaga u misiju. U ovom segmentu srpska administracija nema dovoljno razvijenu efikasnu nacionalnu proceduru. Svako angažovanje snaga van godišnjeg plana upotrebe snaga u misijama van granica RS (radi se jednom godišnje) proceduralno je veoma komplikovano, i zahteva dug proces. Dešava se i da Srbija prijavi snage za misiju, ali dok se usvoji nacionalna odluka za njihovo upućivanje, potrebu za tim snagama više se ne iskazuje komanda misije (primer EUTM Mali).

– Od jedinica se zahteva da budu kompletno opremljene i samoodržive na terenu. *Države su najodgovornije za uslove pod kojima čine svoje snage dostupne misijama. Dakle, države ne kandiduju „sposobnost” koju ne poseduju u potpunosti (po principu „ljudstvo bez adekvatne opreme”). Kandiduju se jedinice koje poseduju sposobnost, a vreme do upućivanja u misiju provodi se na prilagođavanju posebnim zahtevima misije.*

– Sve troškove učešća u misijama EU pokriva država kontributor snaga. Izuzetak su određeni troškovi koji se finansiraju iz mehanizma „ATHENA”<sup>35</sup>. U misijama EU ne postoji sistem finansijskih nadoknada za angažovano ljudstvo i opremu (kao što je to slučaj u misijama UN). Postoji obaveza uplate određenog iznosa finansijskih sredstava (depozita) za ishranu i smeštaj svakog pripadnika Vojske Srbije u misiji (primer: za EUTM Somalia troškovi iznose u proseku oko 1.700 evra mesečno po licu).

## Preporuke

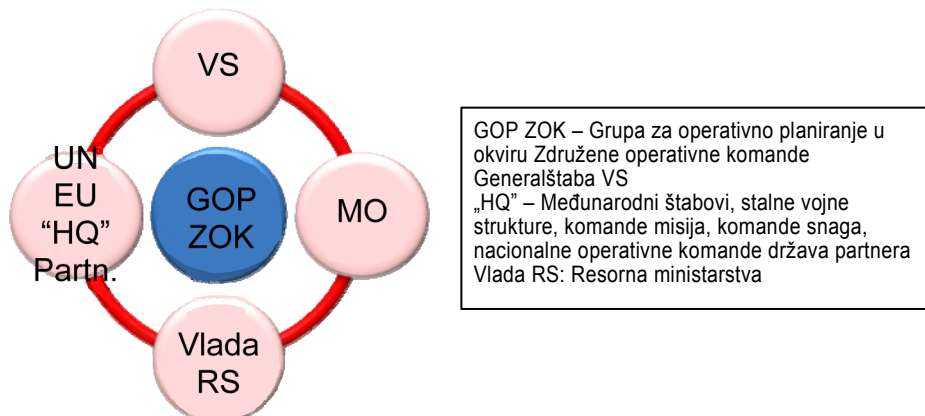
a) Proces operativnog planiranja upotrebe snaga u misijama ZBOP EU MORA biti utemeljen na mehanizmu sveobuhvatnog planiranja, koje ima tri dimenzije: (1) planiranje na nacionalnom nivou, (2) planiranje unutar Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i (3) zajedničko planiranje sa partnerskim državama.

<sup>35</sup> Mehanizam ATHENA formiran je 2004. godine sa svrhom administracije i finansiranja zajedničkih troškova operacija EU koje imaju vojne i odbrambene implikacije. Mehanizmom rukovode administrator i komandant operacije, pod nadzorom Specijalnog komiteta koga čine predstavnici država članica EU izuzev Danske. Celokupni troškovi neke operacije dele se na tri kategorije: (1) zajednički troškovi – troškovi koji se realizuju iz posebnog budžeta operacije kome doprinose države članice EU kontributori operacije (npr. smeštaj, medicinska zaštita i sl.); (2) refundacioni nacionalni troškovi – troškovi koje prvobitno realizuje mehanizam ATHENA, a zatim dostavlja državi kontributoru na refundaciju (npr. ishrana, gorivo, čišćenje i pranje odeće, usluge u kampu i sl.); (3) nacionalni troškovi doprinosa – troškovi koji se ne tiču mehanizma ATHENA (npr. plate, životno osiguranje i sl.). Za potrebe refundacionih nacionalnih troškova, mehanizam ATHENA formira poseban fond od depozita država članica i država kontributora operacije. Fond ima za cilj da vreme potrebno za refundaciju ne utiče na pravovremeno finansijsko obezbeđenje tekućih obaveza u operaciji. Iznos depozita zavisi od operacije i broja angažovanih lica. Videti više na sajtu:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/l33281\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33281_en.htm)

(1) Međunarodno vojno angažovanje i bilateralna saradnja sa zemljama na regionalnom i globalnom nivou jesu sredstvo i garant uspešnom suprotstavljanju svim vrstama pretnji nacionalnim bezbednosnim interesima, ali isto tako i temelj za izgradnju sposobnosti sistema odbrane za zadatke prve misije. Možda ova povezanost u prvom momentu nije vidljiva, ali su dobri partnerski odnosi garant podrške Republici Srbiji u suzbijanju svake vrste pretnji iznutra, odnosno otvorenih pretnji spolja. Dakle, ako je nacionalni interes aktivan doprinos bezbednosti u svetu i regionu, kroz učešće pripadnika VS u multinacionalnim operacijama (u daljem tekstu MnOp) pod mandatom UN i EU, čime Vojska Srbije nosi „teret“ instrumenta spoljne politike Republike Srbije, onda i operativno planiranje upotrebe Vojske Srbije u MnOp mora biti obaveza svih elemenata nacionalne moći. Uspešno učešće pripadnika Vojske Srbije u MnOp zahteva integraciju svih instrumenata nacionalne moći (politika, finansije, ekonomija, privreda, telekomunikacije, zakonitost, unutrašnja bezbednost, infrastruktura, kultura...) od inicijalne ideje (planski proces) do konkretne realizacije, u kojoj vojni element svoj zadatak realizuje u čvrstoj povezanosti s drugim elementima sistema odbrane. Ovakav pristup predstavlja prvu dimenziju sveobuhvatnog operativnog planiranja upotrebe snaga Vojske Srbije u MnOp. Fokus prve dimenzije je na UPUCIVANJU u misiji.

(2) Proces operativnog planiranja (u daljem tekstu POP) upotrebe snaga Vojske Srbije u MnOp u Ministarstvu odbrane i Vojske Srbije je fazno uređen analitički proces, i predstavlja drugu dimenziju sveobuhvatnog operativnog planiranja. Fokus druge dimenzije je na UPOTREBI snaga u misiji. Sastoji se od pet ili sedam faza, u zavisnosti od nivoa na kojem se planira (strategijski, operativni ili taktički). Svaku od faza karakteriše misaoni proces razvijen u različit broj logičkih koraka, kako bi se došlo do odgovora na pitanje o kakvoj vrsti misije se radi, moguće opcije upotrebe Vojske Srbije, detaljno razvijanje plana, planiranje tokom izvršenja i povremene revizije. Kvalitet POP zavisi od toga u kojoj meri su uključeni svi nivoi komandovanja (strategijski, operativni i taktički), funkcionalni nosioci (organizacione celine Ministarstva odbrane i Vojske Srbije) i vidovske komponente (kopnena i vazduhoplovna).



Slika 4 – Dimenzije sveobuhvatnog planiranja upotrebe snaga u misijama van granica RS

(3) Treću dimenziju sveobuhvatnog operativnog planiranja čini zajedničko planiranje upotrebe snaga sa partnerskim državama. Fokus treće dimenzije je na KOORDINACIJI planiranja, pripremama, upućivanju, upotrebi i dezangažovanju međunarodnih snaga u zoni operacije. Analitički proces u okviru POP upotrebe snaga Vojske Srbije u konkretnoj MnOp van granica Republike Srbije je kompleksniji u odnosu na POP upotrebe snaga Vojske Srbije u prvoj i trećoj misiji. Rezultat analitičkog procesa, pored odgovora na zahtevne upotrebe snaga, mora precizno da formuliše i obaveze države Srbije, odnosno Vojske Srbije, koje ima prema partnerima u MnOp u svim fazama operacije (priprema, izvršenja i dezanagažovanja snaga). U svakom trenutku planskog procesa i kasnije, tokom izvršenja misije, mora postojati idejna povezanost i realna izvodljivost međunarodnog i nacionalnog plana operacije.

b) Uspostaviti i propisati nacionalnu proceduru planiranja upotrebe snaga za MnOp sa definisanim vremenskim odrednicama, tako budu usklađene sa dinamikom prakse UN i EU, posebno što prilikom ponude za angažovanje u mirovnim operacijama UN prednost imaju države koje su sposobne da u što kraćem periodu pošalju zahtevane snage na teren. Na primer, Sekretarijat UN ne ulazi u to kakve su interne procedure u državama kontributorima snaga, tako da sa njihovog stanovišta, zvanično obaveštenje određene države o spremnosti za angažovanje određenih snaga u konkretnoj operaciji znači preuzimanje odgovarajućih obaveza. U tom kontekstu, svako odugovlačenje sa realizacijom preuzetih obaveza kao rezultat nemogućnosti sprovođenja internih procedura u razumnim i predviđenim rokovima, ne ide na ruku afirmaciji države kao kredibilnog partnera.

c) Snage u misije van granica RS upućivati na osnovu Operativnog naređenja utemeljenog na Operativnom planu u skladu sa važećim Uputstvom<sup>36</sup>, a ne na osnovu Odluke o upućivanju na službeno putovanje. Iako je Zakon o upotrebi snaga van granica RS usvojen 2009. godine, a Uputstvo za OP i RK odobreno 2011. godine, upućivanje pojedinca i jedinica u MnOp definiše se naređenjima ministra odbrane, poput naređenja za službeno putovanje u inostranstvo gde nije definisana ni misija ni zadaci jedinice ili pojedinca koji se angažuju u MnOp, niti je definisan lanac komandovanja i druge oblasti koje su neophodne za efikasno i bezbedno angažovanje jedinica (pripadnici Vojske realizuju operativne zadatke u zoni operacije na osnovu operativnog naređenja u pet tačaka sa neophodnim brojem priloga).

d) Republika Srbija nema tri „Vojske”, nego jednu „Vojsku” sa „tri misije”<sup>37</sup>. Razvoj sveukupnih sposobnosti VS<sup>38</sup>, MORA biti vidljiv proces u srednjoročnim i dugoročnim planovima razvoja sistema odbrane Republike Srbije radi izvršenja sve tri misije i to sa težištem na odbrani Republike Srbije od oružanog ugrožavanja spolja. Zbog toga ne treba razvijati nove operativne sposobnosti koje su isključivo potrebne ZBOP EU, a ne vidi se potreba za njima u nacionalnim okvirima. Međutim, sa druge strane, sam proces razvoja operativnih sposobnosti kroz činioce sposobnosti<sup>39</sup> treba uspostaviti na standardima koji postoje u NATO, a na kojima se već izgrađuju sposobnosti deklariranih jedinica u

<sup>36</sup> Упутство за оперативно планирање и рад команди у ВС, верзија 1.0, Управа за планирање и развој (Ј-5) ГШ ВС.

<sup>37</sup> Стратегија одбране Републике Србије, МО РС, 2009, страна 17.

<sup>38</sup> Види шире у: Доктрина планирања у Војсци Србије, Ј-5 ГШВС, 2012.

<sup>39</sup> Исто, стране 60–63; Чиниоци оперативних способности: доктрина, обука, организација, наоружање и војна опрема, кадрови, образовање, инфраструктура и интероперабилност.



VS. Zašto? Između jedinica oružanih snaga država EU i NATO nema razlike u definisanim standardima, pa se čak i u dokumentima EU insistira na uspostavljanju ili dostizanju potrebnih operativnih sposobnosti u skladu sa standardima NATO. Zbog toga, Koncept operativnih sposobnosti može predstavljati odličnu platformu za razvoj operativnih sposobnosti Vojske Srbije u celini, *uz zadržavanje nacionalnog identiteta i vojnih tradicija*. Nacionalni sistem obuke, organizacije, strukture, usavršavanja kadra, opremanja, izgradnje i održavanja potrebnih sposobnosti i interoperabilnosti jedinica Vojske Srbije, zasnovan na implementaciji NATO standarda, procedura i Koncepta operativnih sposobnosti garantuje visoku operativnu efikasnost i raspoloživost jedinica za *izvršavanje svih misija i zadataka u zemlji i inostranstvu*. U suprotnom, imaćemo dva modela organizacije Vojske, dva modela za obuku, a u slučaju pristupanja konceptu borbenih grupa EU uslovio bi i postojanje trećeg modela. *Tri modela u okviru Vojske Srbije predstavljaju vanredan napor u organizacionom, funkcionalnom i finansijskom smislu*. Najbolji primer za ovakvu tvrdnju je jedinstvena organizacija deklarisanе čete VS za učešće u MnOp koja je potpuno jedinstvena u VS i u tom smislu potpuno izolovana i nezamenljiva sa bilo kojom drugom jedinicom istog ranga. Ovakvo stanje je rezultat „ad hoc” pristupa problemu. *Koncept operativnih sposobnosti može biti primenjiv kao taktički alat za transformaciju osnovnih jedinica i kao strategijski alat za transformaciju Vojske u celini*<sup>40</sup>.

e) Deklarisane snage Vojske Srbije u okviru koncepta operativnih sposobnosti ocenjivane i povratna informacija „OCC E&F” (*Operational Capabilities Concept & Evaluation and Feedback – OCC E&F*) u vidu motorizovane pešadijske čete, voda vojne policije, vod ABHO i dva medicinska prijavitelja u katalog snaga EU<sup>41</sup>. Da bi vođenje ili učešće u operacijama ZBOP EU bilo uspešno, neophodno je imati i adekvatne kapacitete – kako za upravljanje, tako i za efikasno sprovođenje. Zbog toga je realizacija i inoviranje helsinškog „Glavnog cilja 2010” (*New Headline Goal 2010*) i Akcionog plana za razvoj sposobnosti (*European Capabilities Action Plan – ECAP*) od ključnog značaja za modernizaciju evropskih oružanih snaga i razvoj njihove kompatibilnosti i interoperabilnosti. U operacionalizaciji postavljenog cilja, na osnovu razrađenih mogućih scenarija i oblika kriza, definišu se kapaciteti i sposobnosti za adekvatno reagovanje i to u obliku „paketa” potrebnih snaga i sredstava (*Generic force packages*) koji se obrazuju s jedinstvene liste – kataloga jedinica na raspolaganju EU (*EU Force Catalogue*), a koje su prijavile zemlje članice za zajedničke operacije. Katalog snaga omogućava i brzu identifikaciju nedostataka, čime će se zemlje članice inicirati da ih popune.

f) Razvijati sposobnosti za početak učešća vojnih i civilnih eksperata u vojnim i civilnim MnOp EU namenjenim za postkonfliktnu izgradnju državnih institucija i reformu sistema bezbednosti. Učešćem u takvim misijama može se ostvariti veliki spoljno-politički benefit.

g) U planiranju učešća pripadnika VS u MnOp potrebno je postaviti težište na učešću jedinica VS (a ne individualno i kroz timove) i forsiranju sposobnosti (niche capability) po kojima je VS već prepoznatljiva u misijama (medicinske, ABHO, vojno- policijske, specijalne, spasilačke). Praksa pokazuje da postoji sve veća potreba za njima, ne samo od strane međunarodnih organizacija (UN i EU) na terenu, već i za nacionalne potrebe, što je nedavno

<sup>40</sup> Стефановић, С. и група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Министарство одбране/Сектор за политику одбране/Институт за стратегијско истраживање, Медија центар „ОДБРАНА”, Београд, 2014., III део, *Активности Републике Србије на прилагођавању захтевима за чланство у ЕУ у области безбедности и одбране*, стране 427-432.

<sup>41</sup> EU Force Catalogue – Development of European military capabilities, Updated: January 2011.

pokazala situacija u poplavljenim područjima Srbije. Navedene kapacitete potrebno je kompletno opremiti pripadajućom opremom, kako bi bili ponuđeni međunarodnim organizacijama sa opremom i svim elementima samoodrživosti na terenu. Na ovakav način prestala bi dosadašnja praksa srpske strane da se nudi samo ljudstvo, a nabavka opreme zahteva od strane međunarodne organizacije. Potrebe za kompletno opremljenim kapacitetima su sve veće, pogotovo ako se zahteva brzo upućivanje snaga na teren.

Stanje kapaciteta V i PVO nije na visokom stepenu tehnološke savremenosti sredstva, ali postoji osnova koja bi, zajedno sa bogatim iskustvima iz operativne upotrebe tih kapaciteta, mogla da se iskoristi za postizanje značajnih efekata u okviru ZBOP EU kroz dva pravca: učešće u evropskim kapacitetima (transportni vazduhoplovi i infrastruktura) za vazdušni transport u okviru „kataloga snaga” i učešće u civilno-vojnim projektima EU u oblasti kontrole vazdušnog prostora (VaP) u regionu jugoistočne Evrope, u okviru Koncepta „jedinственog evropskog neba” (*Single European Sky concept*)<sup>42</sup>.

h) Strukturu, projekte i reformske procese u oblasti edukacije, usavršavanja, obuke, kursiranja i ostalih oblika nastavnih procesa treba unaprediti sadržajima o EU, a posebno ZBOP EU, čime će se promovisati politički prioritete države i osnažiti ideja zajedničke bezbednosne kulture. Bitno je odvojiti dnevne aktivnosti u institucijama akademskog karaktera koje se bave problematikom MnOp od operativne upotrebe jedinica u MnOp (planiranje, komandovanje, logistička podrška), ali znanja koja se u njima stiču uvek treba konektovati sa praksom.

## Prostor za doprinos misijama i operacijama EU u kojima je benefit za državu i vojsku Srbije optimalan

### *Koncept borbenih grupa Evropske unije*

#### *Borbene grupe EU*

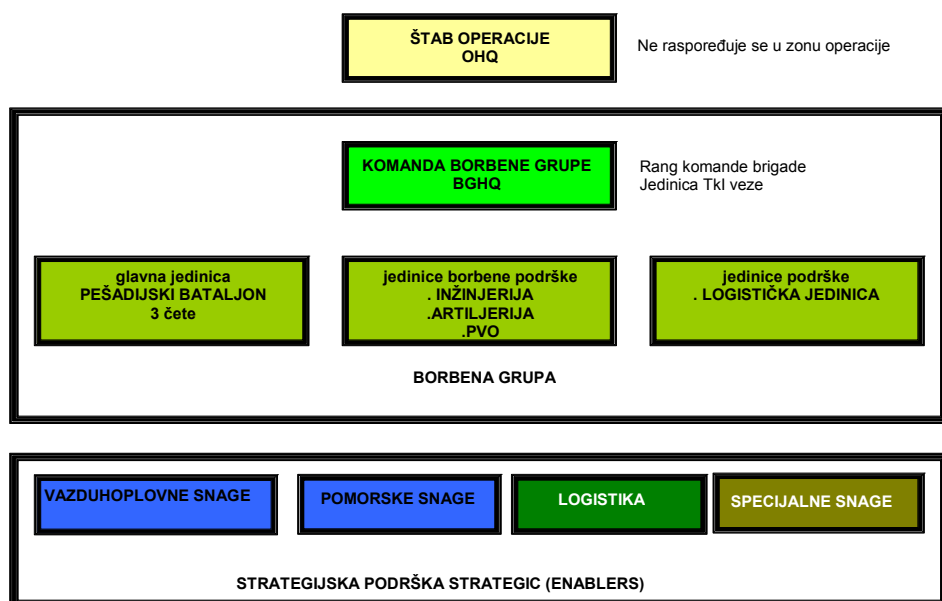
Koreni inicijative o razvoju Koncepta borbenih grupa EU nastali su od momenta kada su se države članice EU u Helsinkiju 1999. godine usaglasile oko potrebe za „manjim snagama dostupnim i spremnim za brzim reagovanjem”<sup>43</sup>. Helsinški ciljevi 2003 (*Helsinki Headline Goal 2003*) dodatno su obavezali države članice da budu u mogućnosti da obezbede operativne sastave na visokom nivou gotovosti dostupne i upotrebljive za brze odgovore. Nakon iskustva iz prve vojne operacije „Artemis”, vođene pod mandatom EU, Glavni ciljevi 2010 (*Headline Goal 2010*) definisali su da se do 2007. godine razviju i uspostave borbene grupe EU, što je automatski uključivalo i identifikovane sposobnosti stratejskog vazdušnog transporta i sposobnost održivosti snaga. Na osnovama francu-

<sup>42</sup> Стефановић, С. и група аутора; *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Министарство одбране / Сектор за политику одбране / Институт за стратегијско истраживање, Медија центар „ОДБРАНА”, Београд, 2014., III део, *Активности Републике Србије на прилагођавању захтевима за чланство у ЕУ у области безбедности и одбране*, стр. 433-444.

<sup>43</sup> Filip Ejduš, Marko Savković, Nataša Dragojlović: *Ka borbenoj grupi Zapadni Balkan – Vizija odbrambene integracije Srbije u EU 2010-2020*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, maj 2010, str. 17-22.

sko-britansko-nemačke inicijative, Vojni štab (*EU Military Staff*) razvio je Koncept BG EU i u junu 2004. godine na nivou Vojnog komiteta (*EU Military Committee*) usaglašen je<sup>44</sup>.

Borbena grupa predstavlja minimalan „vojni paket snaga” (*force package*) namenjen za brzo razmeštanje u zonu operacije, osposobljen za samostalno dejstvo u manjim i kraćim operacijama ili kao inicijalne snage (prethodnica) u velikim operacijama. Radi se o kombinovanim snagama, u osnovi na nivou ojačanog bataljona sa borbenom i logističkom podrškom, koje u zavisnosti od misije broji oko 1.500 ljudi. Strukture BG EU su fleksibilne i zavise od država koje ih formiraju, sposobnosti koje poseduju i vrstu misija za koju se spremaju. Načelna struktura BG EU prikazana je na slici 5.



Slika 5 – Načelna struktura borbene grupe<sup>45</sup>

Osnovna karakteristika je da je BG multinacionalnog karaktera. Formira ga jedna nacija (*framework nation*) zadužena za pripremu/generisanje BG i nacija davaoca snaga ili kao multinacionalna koalicija država članica. Ključni kriterijum u formiranju BG je interoperabilnost snaga i vojna efektivnost. Procedura generisanja snaga BG EU je propisana Priručnikom za pripremu BG EU<sup>46</sup>, vrši se na planskim konferencijama (dva puta godišnje) i pravi se lista BG

<sup>44</sup> Common Security and Defence Policy – EU BATTLEGROUPS, januar 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf).

<sup>45</sup> Slika preuzeta od: M. Видаковић: „Процес развоја оперативних способности ВС за учешће у БГ ЕУ”, Завршни рад на ВСБО, 2012. година.

<sup>46</sup> *EU Battlegroup preparation guide*, Council of the European Union, Military Staff, CCM 12904/2/08 REV 2, Brussels, 2008.

EU za period od 6 godina. „Sertifikacija” snaga je u nadležnosti država članica koje participiraju u BG, ali pod nadzorom Vojnog komiteta EU. Borbenoj grupi se za potrebe operacije pridružuju snage provajdera strategijskog transporta, logistike i specijalne snage. Koordinaciju sa štabom operacije (operativna komanda se ne upućuje u zonu operacije, komandanta imenuje Savet EU i to uvek iz države koja je vodeća nacija) i provajderima sposobnosti u fazi generisanja BG EU reguliše vodeća nacija BG EU. Delegiranje snaga u BG EU ne znači po automatizmu i učestvovanje u operaciji kada Savet EU uputi zahtev za angažovanje BG EU, ako takva odluka nije u skladu sa interesima države koje daju snage u BG EU.

Osnovne sposobnosti koje Koncept BG EU predviđa jeste da BG EU moraju biti u gotovosti za angažovanje u zoni operacije do 10 dana od dana kada Savet donese odluku o pokretanju misije, sposobnost razmeštanja u zone operacije koje su u radijusu do 6.000 km udaljene od Brisela, održivost snaga za 30 dana, odnosno 120 dana sa adekvatnom dopunom i 6 meseci „stand by” perioda.

## Preporuke

Borbene grupe EU su važan instrument ZBOP EU, kao jedina vojna efektivna na „stand by” režimu u odsustvu stalnih vojnih snaga EU. Doprinos BG EU je vidljiv i u okviru stalnih transformacija unutar oružanih snaga država članica kao generator interoperabilnosti, promoter multinacionalne saradnje i alat za dostizanje veće efektivnosti nacionalnih oružanih snaga usmeren da se suoči sa širokim spektrom aktivnosti upravljanja krizama. Zbog toga će BG EU ostati još dugo u vrhu razvojnih prioriteta EU u okviru ZBOP, kao jedino sredstvo brzog odgovora EU, koje omogućava autonomnost delovanja EU u održavanju međunarodnog mira i bezbednosti.

Republika Srbija bi trebalo da, u okviru procesa evropske integracije, pre sticanja punopravnog članstva, uveliko završi segment bezbednosne integracije, što će doprineti sveukupnom procesu i biti jak adut srpske diplomatije u svim ostalim sektorima integracija. Niko od Srbije u okviru ZBOP EU neće tražiti da bude deo neke BG EU, ali takvo stanje će uvek dovoditi u sumnju iskrenost Srbije u njenoj opredeljenosti da deli zajedničke vrednosti u oblasti bezbednosti. Niko ne traži proaktivan pristup Srbije, ali takav pristup svrstao bi Srbiju u konstruktivne partnere koji doprinose bezbednosti Evrope i u potpunosti neutralisao gotovo trajno odustajanje Srbije od priključenja NATO-u.

Za proaktivnu platformu Srbije prema BG EU, Vojska Srbija mora da ima sposobnosti. Međutim, potrebne sposobnosti za ovakvu vrstu angažovanja se „ne kupuju preko noći”, nego stiču vremenom. Potrebno je vreme i zajednički napor ne samo MO i VS, već celog Sistema odbrane RS. Na osnovu aktuelnog stanja operativnih sposobnosti i rokova (dinamike) navedenih u Priručniku za pripremu BG EU<sup>47</sup>, učešće Vojske Srbije moglo bi biti planirano u okviru BG EU, koje će biti u statusu gotovosti (Stand by) u prvom polugodištu 2019. godine, eventualno, ukoliko se radi o manjim snagama, u drugom polugodištu 2018. godine. U ovom trenutku, u okviru Planskih dokumenata PPBI nisu planirana sredstva za ovu namenu, tako da svaka vrsta aktivnosti vezanih za pristupanje Konceptu BG EU najranije može početi od 2015. godine.

<sup>47</sup> EU Battlegroup preparation guide, Council of the European Union, Military Staff, CCM 12904/2/08 REV 2, Brussels, 2008.

Proračun potrebnih novčanih sredstava za pristupanje Konceptu BG EU nije moguće izraditi u ovom trenutku, jer ima mnogo nepoznanica, kao što su: u sastav koje ili kojih BG EU bi bile uključene snage VS i nivo učešća VS u BG (ne mora da bude opcija samo jedna BG); pregovori, konsultacije i konferencije sa zemljama učesnicima i zemljom nosiocem priprema u okviru procesa generisanja snaga VS za BG EU, seminari i planske konferencije na izradi operativnih naređenja i standardnih operativnih procedura, zastupljenost u štabnim strukturama operativne komande i komande snaga, individualna obuka, obuka jedinica, obuka snaga na nacionalnom nivou i zajednička obuka sa partnerima u okviru BG EU, koliko i kojih vrsta vežbi bi bilo izvedeno u toku priprema na bilateralnom nivou i nivou snaga BG EU, koje sposobnosti treba da imaju jedinice (izbor ljudstva odnosno jedinica i opremanje), sklopljeni ugovori sa pružaocima usluga strategijskog transporta i logističke održivosti, mnogo drugih pratećih aktivnosti koje prate proces generisanja snaga BG EU i konačno potencijalna upotreba u misijama. Najbitnija činjenica u ovoj fazi inicijalnog razmatranja angažovanja pripadnika MO i VS u okviru BG EU jeste da donosilac odluke bude upoznat sa činjenicom da finansiranje nacionalnih kontingenata u okviru svih faza potencijalnih operacija EU i postizanje sposobnosti zahtevanih u okviru BG EU pada na teret nacionalnih budžeta država učesnica – „ATHENA” mehanizam. Imajući u vidu kompleksnost aktivnosti priključenja VS Konceptu BG EU, preporuke su sledeće<sup>48</sup>:

(1) Proces planiranja razvoja sposobnosti Vojske Srbije za učešće u BG EU treba do biti u direktnoj vezi sa procesima srednjoročnog planiranja, u skladu sa odredbama Pravilnika o planiranju, programiranju i izvršenju u Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije. To znači da se učestvovanje snaga Vojske Srbije u BG EU, kao srednjoročni cilj treba ostvariti u periodu od najviše šest godina. Posebno je značajno naglasiti da je vremenska dimenzija pristupanja Konceptu BG EU za prvu pripremu snaga Vojske Srbije veća, uzimajući u obzir trenutno stanje operativnih sposobnosti, naročito interoperabilnosti u skladu sa standardima EU. U skladu sa dinamikom izgradnje interoperabilnosti Vojske Srbije, u budućnosti, skraćivaće se vreme nacionalnih priprema. Kada se ostvari potpuna interoperabilnost snaga Vojske Srbije, sa snagama EU, period nacionalnih priprema ne bi trebao biti duži od šest meseci.

(2) Pristupanje Konceptu borbenih grupa je fazni proces u kojem je Uprava za strategijsko planiranje u MO nosilac koordinacije u inicijalnom delu razvoja projekta pristupanja MO i VS Konceptu BG EU, a Generalštab VS, nakon donošenja političke odluke, stručni organ za planiranje, pripremu, organizaciju i realizaciju projekta. Optimalan proces priprema Vojske Srbije za učešće u BG EU treba da obuhvata sledeće faze: pretplaniranje na nacionalnom nivou – do dve godine, planiranje sa zemljama članicama konkretne BG EU – godinu dana, pripreme na nacionalnom nivou i zajedničke pripreme – godinu dana, izvršenje (stand by) – 6 meseci. Sve ove faze treba da budu pravovremeno planirane i realizovane kroz srednjoročne i kratkoročne planove Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.

(3) Deklarisane jedinice VS po „Konceptu OSS” nisu jedine „sposobnosti” koje VS može da ponudi partnerima u procesu generisanja snaga za BG EU. Potrebno je analizirati i druge sposobnosti Vojske Srbije izvan onih koje se izgrađuju u okviru procesa PARP.

(4) Ceo postupak počinje Odlukom ministra odbrane (ili Vlade RS) kojom se izražava opredeljenje za pristupanje konceptu BG EU (jednoj ili više konkretnih BG koje će biti u stand by periodu nakon prvog polugodišta 2016. godine) i daju smernice za realizaciju

<sup>48</sup> Autor teksta je nosilac izrade predloga aktivnosti, zajedno sa predstavnicima J-5 i ZOK-a, koje treba učiniti radi angažovanja VS u okviru BG.

projekta Pristupanje Konceptu BG EU – definišu se nosioci odgovornosti u MO i VS u faznom procesu pristupanje Konceptu BG u kojem GŠ VS mora biti uključen od samog početka, finansijski okvir izražen kroz procenat BDP (bruto društvenog proizvoda), smernice za srednjoročno planiranje, stalnu strukturu koja će ceo proces izneti (GŠ VS), nosioca projekta, nivo ambicija izražen kroz etalon jedinica VS u okviru BG EU i vremenski rok kada je za politiku odbrane u interesu da učešće VS u BG EU bude vidljivo i sa kojim partnerima. Takva odluka MO je inicijacija za stručne, sveobuhvatne i kompetentne procene na nivou GŠ VS koji izrađuje strategijsku vojnu procenu načelnika GŠ VS za učešće jedinica VS u BG EU i iznosi na Savetu za nacionalnu bezbednost. Nakon usaglašavanja na državnom nivou i pribavljanja mišljenja nadležnih državnih organa (uključujući Skupštinu RS), izrađuju se strategijske smernice koje reflektuju nacionalni pristup i otpočinje se sa procesom pristupanja Konceptu EU BG.

## Evropska odbrambena agencija

### *Struktura, misija i zadaci Evropske odbrambene agencije*

Evropska odbrambena agencija – EOA (*European Defence Agency* – EDA<sup>49</sup>) jeste međuvladina organizacija Evropskog saveta. Trenutno 27 država EU (sve osim Danske) učestvuju u radu EOA. Formirana je u julu 2014. godine sa namerom da pomogne državama članicama EU u procesu unapređenja odbrambenih sposobnosti u oblasti upravljanja krizama i sveukupno doprinese razvoju ZBOP EU. Izdvajaju se četiri osnovne funkcije EOA:

- razvoj odbrambenih sposobnosti,
- promovisanje istraživanja i tehnologija u oblasti odbrane,
- promovisanje saradnje u oblasti opremanja naoružanjem i vojnom opremom,
- stvaranje konkurentnog tržišta naoružanja i vojne opreme i jačanje tehnološke i industrijske baze EU.

Ova četiri osnovna zadatka koji proizilaze iz misije EOA predstavljaju proces razvoja sposobnosti od definisanja zahteva preko istraživanja i saradnje do isporuke naoružanja i vojne opreme iz industrijskih kapaciteta. Ovako integrisan pristup doprinosi koherentnom razvoju sposobnosti, u kojem se, sa jedne strane, zahtev i isporuka NVO na optimalan način povezuje sa racionalnim utroškom vremena i sredstava, a sa druge strane obezbeđuje veća povezanost država članica EU, što omogućava restrukturiranje industrijskih kapaciteta i unapređenje mehanizma ponude i potražnje naoružanja i vojne opreme.

Programi, projekti i aktivnosti EOA usmerene su na unapređenje vojnih sposobnosti potrebnih za ZBOP misije EU u budućnosti. Plan razvoja sposobnosti (*Capability Development Plan*) okosnica je rada EOA u kojem su definisane nacionalne i buduće potrebe EU u kratkoročnom i dugoročnom periodu. Prioriteti u okviru Plana su: zaštita od improvizovanih eksplozivnih naprava, medicinska podrška, obaveštajno-izviđačka aktivnost, raspoloživost helikoptera, sajber odbrana, multinacionalna logistička podrška, protok informacija u okviru ZBOP EU, upravljanje vazдушnim transportom na strategijskom i taktičkom nivou, gorivo i energija i mobilnost snaga.

<sup>49</sup> Sajt Evropske odbrambene agencije: <http://www.eda.europa.eu/>

Struktura EOA je jedinstvena zbog toga što objedinjuje sve aspekte procesa odbrane – od planiranja saradnje, kroz sposobnosti, istraživanje i tehnologiju, industriju i tržište do same politike EU. Organizacionu strukturu EOA čine tri direktorata:

- planiranje saradnje i podršku;
- sposobnosti, naoružanje i tehnologija;
- evropska sinergija i inovacije.

Pored tri direktorata, u sastavu EOA nalazi se i odeljenje za strategiju i politiku, odeljenje za medije i komunikacije, i korporativni direktorat za funkcionisanje EOA.

Ključni programi EOA realizuju se u okviru šest oblasti sposobnosti:

- (1) komandovanje: razvoj sposobnosti mrežnog povezivanja; komunikacioni i informacioni sistemi i komunikacije;
- (2) informisanje: obaveštavanje, nadzor i izviđanje; kosmos;
- (3) angažovanje: napredni sistem obuke pilota mlaznih aviona; sistem vojnika 21. veka; oklopni sistemi; nesmrtonosne sposobnosti; kapaciteti za oporavak osoblja; bespilotni sistemi; sistemi za precizno angažovanje;
- (4) zaštita: hemijska, biološka, radiološka, nuklearna; zaštita od improvizovanih eksplozivnih naprava; borba protiv prenosnih PVO sistema; sistemi za zaštitu baza; pomorsko nadgledanje;
- (5) razmeštanje: dostupnost helikoptera; strategijski transport;
- (6) održivost: medicinska podrška; logistika.

Na nivou EOA postoje dve vrste programa, odnosno projekata; programi kategorije „A” – interesantni za veći broj država članica i troškovi projekata su iznad 10 miliona evra i projekti kategorije „B” – projekti od interesa za manji broj članica sa troškovima manjim od 10 miliona evra. Trenutno postoji oko 30 projektnih timova. U EOA je stalno zaposleno oko 130 lica, a godišnji budžet je oko 30 miliona evra, koji dolazi od država članica na bazi procenta od iznosa BDP. Ali, kroz mrežu saradnika, EOA trenutno uključuje u rad blizu 4.000 specijalista različite struke u vezi sa odbranom. EOA je „a la card” tip organizacije – kao članica sama bira u kojim aktivnostima učestvuje, ali je bitno da u nekima učestvuje. EOA ima razvijenu tesnu saradnju sa NATO agencijama za podršku (NSPA), komunikacije i informacije (NCIA), kao i sa NATO Savezničkom komandom za transformacije (ACT).

Vlada Republike Srbije sklopila je administrativni aranžman sa EOA (pored Srbije, to su učinile još Norveška i Švajcarska) i definisala u inicijalnom periodu saradnje sa EOA tri ključne oblasti saradnje: sajber odbrana, besposadne platforme i borba protiv improvizovanih eksplozivnih naprava.

## *Preporuke*

(1) Jedan od konačnih ciljeva Srbije u saradnji sa EU je unapređenje interoperabilnosti sa državama članicama EU, što saradnja sa EOA omogućava i čini lakšim da se standardi u oblasti odbrane i bezbednosti implementiraju u sistem odbrane i jedinice VS.

(2) Za potrebe upotrebe VS u MnOp razmotriti mogućnost saradnje sa EOA u programu obezbeđenja satelitskih komunikacija (pokazalo se korisno u okviru misije EUNAVFOR ATALANTA) i korišćenje baze podataka o provajderima strategijskog transporta i različitih vrsta i nivoa podrške (održivost snaga u misijama).

## Stalna strukturalna saradnja

Postojeći mehanizam razvoja vojnih sposobnosti u EU nije u potpunosti ispunio očekivanja zemalja članica u delu koji se odnosi na upućivanje vojnih snaga u misije kada je za to postojala potreba (deployable capabilities). Usled ekonomske i finansijske krize, koja je uslovlila da nacionalni, pa i budžet EU u mnogim segmentima bude redukovani, nisu optimističke prognoze da će se odbrambene sposobnosti u ovom segmentu unaprediti. U nameri da se suoči sa potrebom stvaranja efektivnijih vojnih kapaciteta EU, uprkos limitiranim nacionalnim budžetima, rešenje vidi u mnogo većoj povezanosti i uzajamnom približavanju ciljeva planiranja odbrane zemalja članica i njihovoj dubljoj saradnji. Zbog toga je definisana „Stalna strukturalna saradnja“<sup>50</sup> (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*)<sup>51</sup>, koja omogućava grupi zemalja članica, na dobrovoljnoj osnovi, da uspostave intenzivniju i bližu saradnju u oblasti bezbednosti.

Iz pozicije Srbije, kao države koja je u procesu pristupanja EU, možda ovakva vrsta saradnje sa državama članicama EU izgleda na marginama, ali suština ovog koncepta jeste da se ojačaju sopstveni odbrambeni kapaciteti integracijom sa nekom od zemalja na dobrovoljnoj osnovi. Da bi takav proces bio uspešan, i da bi se odabrao partner (partneri) u ovakvoj vrsti saradnje, neophodno je izvršiti reviziju nacionalnih planova odbrane bez ikakvih tabu tema, napustiti inicijative razvoja sposobnosti koje su suviše u odnosu na definisane rizike i savremene pretnje, udružiti postojeću efektivu i sposobnosti radi očuvanja potrebnih sposobnosti, ispoljiti solidarnost da se doprinese međunarodnim programima pokrenutim da se nadomeste sposobnosti EU koje evidentno nedostaju, verovati u zajedničke zadatke, inicijative ili u specijalnosti koje razvijaju partneri, pa ne razvijati na nacionalnom nivou, aktivno učestvovati na svim konferencijama stalne strukturalne saradnje, kako bi se pratio i održavao napredak. Samo u okvirima ovako organizovanih konferencija može se steći pravi uvid u sposobnosti partnera i država članica EU, njihovim planovima i namerama u daljem razvoju sposobnosti, a povratno će se omogućiti realne procene o okvirima nacionalnih sposobnosti. Prednosti ovakve saradnje su:

(1) država sa sigurnošću može da odluči u odnosu na ostale članice EU, u kojim sposobnostima je relevantna, fokusirajući svoje odbrambene napore na razvoj postojećih sposobnosti gde ima eksperte i razvijene potencijale, ali isto tako i na sposobnosti koje se pokazuju kao buduća potreba u misijama upravljanja krizama, pa time i kritične na nivou EU (za VS iz ove vremenske dimenzije vidljivo su vojna medicina i ABHO);

(2) država sa sigurnošću može da odluči u kom pravcu nije neophodno da razvija svoje sposobnosti, kako ne bi došlo do preklapanja sa sposobnostima u EU, jer taj segment sposobnosti nikada neće biti zahtevan od EU, i na nivou EU su neupotrebljive;

(3) u oblastima sposobnosti u kojima država ostaje aktivna, u okvirima permanentne strukturalne saradnje, stvaraju se povoljniji uslovi za inicijativu „objedinjavanja i deljenja“ (*pooling and sharing*) sposobnosti, i omogućava državama da na dobrovoljnoj osnovi unaprede saradnju na mnogo efikasniji način, što generalno vodi ka operativnoj efektivnosti;

<sup>50</sup> Stalna strukturalna saradnja (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*) – Lisabonski sporazum, član 42, tačka 6: Države članice čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više kriterijume i koje su se u ovom području uzajamno više obavezale radi obavljanja najzahtevnijih misija, uspostavljaju stalnu strukturalnu saradnju u okviru Unije. Takva je saradnja uređena članom 46.

<sup>51</sup> Sven BISCOP, „Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Forces“, Egmont – Royal Institute for International Relations, Boston, 3-5 March 2011.



(4) inicijative objedinjavanja, deljenja i specijalnosti omogućiće uštedu u nacionalnim budžetima i omogućiti državama da pokrenu međunarodne projekte kako bi se prevazišli uočeni nedostaci po pitanju pojedinih sposobnosti.

Stalna strukturna saradnja je oblast koja u novije vreme zauzima značajno mesto među državama članicama kao instrument koji može unaprediti saradnju u oblasti odbrane i bezbednosti<sup>52</sup>, pa je apostrofiran u pripremi Godišnjeg izveštaja o napretku ZBOP EU, za 2013. godinu.

## Doprinos civilnim kapacitetima ZBOP-a

### *Civilne misije ZBOP EU*

Trenutno je aktuelno 11 civilnih misija ZBOP EU<sup>53</sup> (slika 2 i tabela 1). Potrebe za civilnim kapacitetima za upravljanje krizama u EU uočene su još na Samitu u Helsinkiju (1999). To su određene četiri prioritete oblasti: policija (policijske snage), snage za vladavinu prava, za civilnu administraciju i za civilnu zaštitu. Ove oblasti proširene su 2004. godine sa snagama za nadgledanje i snagama za podršku specijalnih predstavnika EU. U to vreme EU je imala deklarirano oko 12.000 civilno-policijskih snaga od strane država članica EU. Zbog toga se problem prebacio na upravljanje krizama civilnog karaktera i na novu vrstu izazova koju sobom nosi angažovanje civilnog personala u misijama na udaljenim područjima (obuka, održivost, „neprijateljski“ ambijent...).

Fokus glavnih civilnih ciljeva (*Civilian Headline Goal 2010*) bio je sinergija delovanja i dobar menadžment u upravljanju krizama, kao i unapređenje ljudskih resursa za učešće u civilnim misijama. U okviru Evropske službe za spoljno delovanje i njene integrisane strukture ZBOP, uspostavljena je 2007. godine Jedinica za civilno planiranje i upravljanje kapacitetima (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), kao integrisana štabna struktura, namenjena je za planiranje, razvoj, vođenje i nadgledanje civilnih misija u okviru ZBOP-a, pod stratejskim usmeravanjem i upravljanjem od strane Političko-bezbednosnog komiteta. Direktoriat je postao operativan od 2008. godine, a sa uspostavljanjem ove jedinice direktor ove celine je ujedno i komandant svih civilnih misija.

### *Preporuke*

Iskustvo Srbije iz angažovanja u civilnim misijama ZBOP EU svodi se na angažovanje pripadnika MUP RS. Međutim, mandat i dužnosti u međunarodnim misijama postaju sve kompleksnije, što vodi ka povećanim zahtevima za visokokvalifikovanim personalom različitih profesija. Ove potrebe traže angažovanje od nacionalnih vlada i od međunarodnih organizacija na „regrutovanje“, pripremu, upućivanje i podršku civilnom personalu u misijama. Od vlada i međunarodnih organizacija traži se da obnove postojeće baze civilnog personala kvalifikova-

<sup>52</sup> Marietta Giannakou, Report on EU's military structures: state of play and future prospects, A7-0205/2013, 06.06.2013., Brussels, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0205&language=EN#top>

<sup>53</sup> Podaci o aktuelnim i završenim misijama ZBOP EU vojnog i civilnog karaktera ISIS - CSDP missions chart and table May 2014.pdf.

nog za angažovanje u misijama, ali i da aktivno doprinesu izgradnji novih kapaciteta. Ovakvi zahtevi fokusiraju se na nove modele, procese, procedure, sredstva i tehnike u generisanju ljudskih resursa kvalifikovanih da iznesu savremene zahteve civilnih misija.

Oblasti u kojima se očekuje potencijalno angažovanje civilnih eksperata su monitoring, mediji, demokratizacija, razoružanje, demobilizacija i reintegracija (DDR), poslovi oko izbeglika, humanitarne aktivnosti, infrastruktura i ekonomski poslovi, ljudska prava, upravljanje misijama, administracija i podrška, javno informisanje, vladavina zakona, obnove, javna administracija, izbori itd. Čitav ovaj spektar obaveza ukazuje na to da se u civilnim misijama ne radi samo o policijskim snagama, kako je u nacionalnoj percepciji prisutno poznavanje zahteva civilnih misija ZBOP EU. Organizovan pristup države, ukoliko želi da pruži doprinos u civilnim misijama ZBOP EU, zahteva sveobuhvatni pristup na nacionalnom nivou, jer ne radi se samo o širokom spektru eksperata koji su zastupljeni u različitim ministarstvima i državnoj upravi, a koji mogu da se angažuju u civilnim misijama, nego u suočavanju sa bezbednosnim izazovima na terenu koje civilne misije nose sobom. Nije dovoljno samo ekspertsko znanje, nego i iskustvo i primena ekspertskeg znanja u uslovima koji vladaju u zoni misije.

(1) Koordinirani naponi državne uprave na razvijanju „nacionalne sposobnosti” da aktivno participira i čini doprinos ZBOP EU kroz učešće u misijama civilnog karaktera moraju biti objedinjeni u strateško-političke okvire sa kreiranom vizijom, definisanom misijom, uspostavljenim ciljevima, zadacima i mogućnostima da se tako postavljeni zadaci realizuju i razrađenim konceptom koji će tako projektovan nivo ambicije realizovati.

(2) Nosilac poslova i koordinator na nivou države trebalo bi da bude Ministarstvo spoljnih poslova, ali u inicijalnoj fazi, kada se ova sposobnost države za učešćem u civilnim misijama ZBOP EU razvija, Ministarstvo odbrane može da pomogne osloncem na iskustvo iz učešća u MnOp i izgrađene kapacitete za obuku. Neophodno je definisati organizacioni deo ovlašćenog kontakta u međunarodnim okvirima radi razmene iskustava, ali u krajnjem i primanja zahteva za angažovanjem. Svako razmišljanje o uspostavljanju agencije za ovakvu vrstu poslova je nepotreban utrošak resursa. Srbija ima državne kapacitete da izgradi sposobnost doprinosa u civilnim ZBOP EU osloncem na sopstvenu strukturu.

(3) Detaljno izvršiti analizu nacionalne pravne regulative, jer postojeći zakon o upotrebi VS i drugih snaga odbrane u MnOp ne razmatra ovu oblast iz svih segmenta, posebno iz ugla statusnih pitanja lica koja upućuje RS.

(4) Formiranje baze podataka kvalifikovanog ljudstva iz različitih oblasti državne uprave (eksperti) za obavljanje reforme i izgradnje institucija u međunarodnom okruženju.

(5) Uspostavljanje centra za obuku civila koji će učestvovati u misijama, institucije koja će se baviti neposrednim „regrutovanjem” lica za misiju, analizama naučenih lekcija, unapređenjem doprinosa u misijama, revizijom i ažuriranjem baze podataka itd.

## Zaključak

Problem smanjenja vojnog budžeta, koji postoji već dugi niz godina, verovatno će biti još naglašeniji tokom procesa pristupnih pregovora koje će Srbija voditi ka punopravnom članstvu EU. Sa druge strane, sam proces pristupanja i pravne tekovine Evropske unije mnogo su širi pojam od pregovaračkog procesa za čiju svrhu u oblasti ZBOP EU je ovaj rad i napisan, jer zbog kasnijih obaveza koje dolaze sa članstvom nije dovoljno biti usme-

ren na kratkoročne efekte kroz „usklađivanje”, već okrenut suštinskoj transformaciji celokupnog društva, pa time i sistema bezbednosti.

Ekonomске i političke prilike nalažu da se u okviru reforme sistema bezbednosti na putu evropskih integracija donosi odluka suoče sa neizbežnom činjenicom: prošlo je vreme kada je bezbednosna politika definisala budžet za odbranu. Sada budžet za odbranu pokreće bezbednosnu politiku, jer Srbija ne može imati ambiciozniju odbrambenu i bezbednosnu politiku od one koju može da priušti. To znači da treba biti pragmatičan i realan u procesu pristupanja EU koji je pred nama i prema obavezama koje taj proces nosi u okviru pregovaračkog poglavlja 31.

Uspostavljanje ravnoteže između kratkoročnih efekata i dugoročne efikasnosti dodatno će izvršiti pritisak na vojni budžet. Evropske integracije Republike Srbije ne daju Vojsci Srbije mogućnost izbora nego imperativ usaglašavanja kapaciteta odbrane sa prioritetima koji proizilaze iz ZBOP EU.

Transformacija i prilagođavanje strukture sa onom koja postoji kod država članica EU je najveći izazov. Zahtevaće odricanje od sistema i struktura koje su stvarane za potrebe drugih vrsta bezbednosnih pretnji u odnosu na savremene pretnje i pretnje u budućnosti. Neophodno je da se sistem bezbednosti odrekne komformizma i uskladi trenutne odbrambene obaveze sa zahtevima dugoročnih nacionalnih ciljeva RS kao aktivnog partnera u okviru ZBOP EU. Ovako definisan zadatak podrazumeva da se pronađe optimalan balans i pomire dve dijametralno suprotne kategorije – smanjenjem vojnog budžeta ostvariti dugoročnu efikasnost<sup>54</sup>.

Vojska Srbije svakako neće biti u mogućnosti da nastavi sa ustaljenom praksom dnevnog funkcionisanja i administrativnog poslovanja, bar ne u istoj meri i intenzitetu. Takav pristup zahtevaće postavljanje novih prioriteta, usklađivanje strukture, redukovanih nabavki i u pojedinim segmentima oslanjanje na bezbednosne kapacitete EU i partnera iz regiona. Svaka opcija koja se prihvati kao nacionalni pristup mora biti dugoročno efikasna i da ima prioritet u odnosu na mere kratkoročnog dometa radi trenutnih potreba.

Zbog toga sve mere i preduslove u formi preporuka koje su iznete u radu, a tiču se upotrebe snaga u misijama van granica RS, težišno u okviru misija ZBOP EU, moraju biti uvezane i kvalitetno po redosledu primenjivane radi povećanja efektivnosti i efikasnosti.

Kratkoročna efektivnost – zadovoljiti sadašnje potrebe ZBOP EU – forsirati operativne sposobnosti u misijama ZBOP EU po kojima smo prepoznatljivi (niche capability), deklarirane jedinice i nastaviti sa trenutnim intenzitetom angažovanja u misijama EU. U okviru zakonodavne regulative izvršiti reviziju predmetnog zakona koji tretira upotrebu snaga u misijama van granica i po hitnom postupku, što će doprineti boljem reagovanju prema zahtevima misija ZBOP EU, doneti nedostajuća podzakonska akta – pravilnike i uredbе.

Dugoročna efektivnost – zadovoljiti buduće potrebe ZBOP EU, za koje se veruje da će se u budućnosti pojaviti. Odluka koja se donese mora učiniti organizaciju MO i VS proaktivnom (ne reaktivnom) – saradnja sa EOA, angažovanje u BG EU, jačanje civilnih kapaciteta za doprinos misijama ZBOP EU. Donošenje nacionalne strategije, planski proces oprema-

<sup>54</sup> Težišno preuzeto iz: Стефановић, С. и група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Министарство одбране, Сектор за политику одбране, Институт за стратегијско истраживање, Медија центар „ОДБРАНА”, Београд, 2014., III део, *Активности Републике Србије на прилагођавању захтевима за чланство у ЕУ у области безбедности и одбране*, стране 387-451.

nja po prioritetima, proces pripreme za sledeću aktivnost koja je predviđanjem izvesna (sadržajna sa EDA), opremanje novom tehnologijom koja će pomoći da se zadovolje potrebe za koje se predviđa da će se pojaviti u budućnosti, uslovi za proaktivnost, kreativnost (predviđanje i procene) i preuzimanje rizika (pripremanje organizacije za takvu budućnost).

Kratkoročna efikasnost – najmanja moguća upotreba sredstava da bi se ostvario cilj – organizacija (operativni sastavi i upravni delovi) mora biti administrirana, sistematizovana i organizovana. Potrebna je disciplina u poslovanju – donošenjem novih i pridržavanjem uspostavljenih procedura, sistematizacijom poslova u okviru dnevnog funkcionisanja i standardizacija procesa u odnosu na slične ili iste u zemljama EU.

Dugoročna efikasnost<sup>55</sup> – transformacija svesti organizacije – donošenje nacionalne strategije, strategije vojske, zakona o upotrebi i unapređenje školstva kako bi se „proizvodili” potrebni kadrovi edukovani u skladu sa zahtevima vremena u kojem će obavljati svoje dužnosti, a ne vremena u kojem se edukuju.

## Literatura

1. Адигес, И.: *Управљање променама*, ASSE, Нови Сад, 2008.
2. Видаковић, М.: *Процес развоја оперативних способности ВС за учешће у БГ ЕУ*, завршни рад на ВСБО, 2012.
3. Група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Институт за стратегијска истраживања, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2014.
4. Група аутора: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској Унији*, Институт за стратегијска истраживања, Мисија ОЕБС у Београду, Београд, 2010.
5. Група аутора: *Креирање политике и преговори о приступанју ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013.
6. Група аутора: *Процес приступанја Републике Србије ЕУ – Структуре и процедуре за успешне преговоре о приступанју ЕУ*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - GmbH, Београд, 2013.
7. Дрек, Е. Мик: *The European Union: Foreign and Security Policy*; Congressional Research Service, април, 2013.
8. Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, 2010.
9. Доктрина планирања у Војсци Србије, Ј 5-0, Управа за планирање и развој (Ј-5), Генералштаб Војске Србије, Медија Центар „Одбрана”, 2012.
10. Доктрина операција Војске Србије, Ј 3-0, Здружена оперативна команда, Генералштаб Војске Србије, Медија Центар „Одбрана”, 2012.
11. *EU Battlegroup preparation guide*, Council of the European Union, Military Staff, CCM 12904/2/08 REV 2, Brussels, 2008.
12. *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, Internet, 11/06/2004, [http://www.iue.eu.int/cms3\\_fo/showpage.asp?id=391&lang=en](http://www.iue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=391&lang=en)
13. *European Council Conclusions*, Brussels, 19/20 december 2013., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf)
14. Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, 05. новембар 2009. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

<sup>55</sup> Адигес, Исак, „Управљање променама”, ASSE, Нови Сад, 2008, стр 49-69.

15. „Serbia 2013 progress report - Commission staff working document”, European Commission, Brussels, 16.10.2013.:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dsee/dv/1107\\_06/1107\\_06en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dsee/dv/1107_06/1107_06en.pdf)

16. Izvješće o analitičkom pregledu Hrvatske po poglavlju 31. – Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika – <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/31.pdf>

17. STATEMENT by High Representative Catherine Ashton on her Final Report on the CSDP; Brussels, 15 October 2013; 131015/01, [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_01en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_01en.pdf)

18. EU Force Catalogue – Development of European military capabilities, Updated: January 2011.

19. EU Concept for Force Generation, Council of the EU, Brussels, 2008.

20. Marietta Giannakou, Report on EU’s military structures: state of play and future prospects, A7-0205/2013, 06.06.2013., Brussels, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0205&language=EN#top>

21. Мишчевић, Т.: Обавезе према Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у даљем процесу европске интеграције Србије, Нови век, Тромесечник Центра за Евроатлантске студије, Београд, новембар 2012.

22. Perspectives for CSDP at the December 2013 Council: time to become pragmatic?, ISIS Evropa, CSDP Note – 30 May 2013

23. Правилник о планирању, програмирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије, *Службени војни лист*, 09/2011.

24. Pregovarački okvir sa EU – Konferencija o pristupanju Evropskoj Uniji <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.894.html>

25. Стратегија одбране Републике Србије, МО РС, 2009.

26. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, MO RS, 2009., <http://www.mod.gov.rs/cir/dokumenta/strategije/strategije.php>

27. Sven BISCOP, „Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Forces”, Egmont – Royal Institute for International Relations, Boston, 3-5 March 2011.

28. Уводна изјаве Републике Србије на Међувладиној конференцији о приступању Републике Србије Европској Унији, Брисел, 21. Јануар 2014. године [https://www.google.rs/#nfpr=1&q=pregovori\\_uvodnaizjava](https://www.google.rs/#nfpr=1&q=pregovori_uvodnaizjava)

29. Ejodus, F., Savković, M., Dragojlović, N.: Ka borbenoj grupi Zapadni Balkan – Vizija odbrambene integracije Srbije u EU 2010-2020, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, maj 2010.

30. Форца, Б.: Стратешки менаџмент у систему одбране, *Војно дело*, зима/2011.

## *Internet izvori*

1. [www.seio.gov.rs](http://www.seio.gov.rs): Kancelarija Vlade Republike Srbije za evropske integracije;

2. [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index_en.htm): Petersberški zadaci

3. [www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm): Vojne i civilne misiji ZBOP EU

4. <http://www.csdpmap.eu/mission-chart>; ZBOP i EU misije na sajtu: ISIS Europe / Mission Chart and Table

5. [www.vs.rs](http://www.vs.rs): sajt Centra za mirovne operacije

6. <http://www.eda.europa.eu>: sajt Evropske odbrambene agencije

7. [www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pojmovnik-eu](http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pojmovnik-eu): Pojmovnik o EU