

ФИНАНСИРАЊЕ ЦИВИЛНИХ И ВОЈНИХ МИСИЈА И ОПЕРАЦИЈА У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Драган Гостовић**

Универзитет „Унион – Никола Тесла“, Факултет за међународну
политику и безбедност, Београд

Сава Савић

Висока школа струковних студија за криминалистику и безбедност, Ниш

Срђан Благојевић

Универзитет одбране у Београду

Од предузимања прве војне операције у оквиру Европске безбедносне и одбрамбене политике 2003. године до данас, Европска унија покренула је укупно 34 цивилне и војне мисије и операције очувања и стабилизације мира и безбедности у различитим регионима света (Европа, Азија, Африка). У њима је укупно ангажовано готово 100.000 људи (цивилног и војног особља), а из буџета Уније утрошено је преко две милијарде евра. Поред ових средстава из буџета ЕУ готово исто толико су заједно утрошиле државе чланице за трошкове својих ефектива ангажованих у мисијама и операцијама ЕУ. Отуда је финансирање мисија и операција ЕУ врло значајно и осетљиво питање, и за државе чланице и ЕУ у целини, а донекле има и ограничавајући утицај на предузимање мисија и операција, нарочито војних, у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП).

Према Уговору о ЕУ, начин финансирања мисија и операција у оквиру ЗБОП-а зависи од тога да ли имају цивилни или војни карактер. Цивилне безбедносне мисије и сталне (заједничке) безбедносне и војне структуре (институције, штабови и тела) у целости се финансирају из буџета ЕУ, дела намењеног за Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП), док операције које имају војни или одбрамбени карактер финансирају државе чланице ЕУ. Финансирање таквих операција врши се из два дела. Један део трошкова, који спадају у заједничке оперативне трошкове војних операција, финансира се посебним доприносима држава чланица ЕУ (изузев Данске, која не учествује у ЗБОП), према скали заснованој на националним БДП-а. Други део

* Ван. проф. др Драган Гостовић је пуковник у пензији.

трошкова, који су непосредни трошкови националних војних ефектива у одређеној операцији, а не спадају у заједничке трошкове, финансирају појединачно државе чланице ЕУ учеснице операције, свака за свој контингент. Додатно, у финансирању дела заједничких трошкова војних операција учествују и друге државе и организације, учеснице одређене војне операције, по сличном принципу као и државе чланице ЕУ, што се утврђује посебним уговорима за конкретну операцију између њих и ЕУ. Такође, у финансирању заједничких трошкова појединих војних операција могу да учествују и треће државе и организације (контрибутори), које својим снагама не учествују у операцији, али имају интерес за њено предузимање и реализацију. Дакле, у односу на цивилне мисије, финансирање војних операција предузетих у оквиру ЗБОП-а знатно је сложеније и захтевније.

Ради обезбеђивања правремености, континуитета, ефикасности и поузданости финансирања војних операција, Савет ЕУ је 2004. године успоставио специјални механизам за управљање финансирањем заједничких трошкова операција које имају војне или одбрамбене импликације, под називом Атена (енг. *Athena*). Првобитна одлука о механизму Атена више пута је мењана и дограђивана, да би најновија актуелна одлука била донета 19. децембра 2011. године.¹ Њоме је прецизно одређено шта спада у заједничке трошкове војних операција који се финансирају из посебних доприноса држава чланица ЕУ и других контрибутора, надлежности и начин функционисања механизма Атена, укључујући процедуре у управљању финансирањем заједничких трошкова, извештаје, контроле и ревизије.

Овај чланак бави се управо финансирањем мисија и операција предузетих у оквиру ЗБОП-а ЕУ, са тежиштем на финансирању заједничких трошкова војних операција.

Кључне речи: *Европска унија, Заједничка спољна и безбедносна политика, Заједничка безбедносна и одбрамбена политика, буџет, финансирање, цивилне мисије, војне операције, заједнички трошкови*

Увод

Очигледна неспособност Западноевропске уније – ЗЕУ (*Western European Union – WEU*) да значајније утиче на решавање војнобезбедносних криза у Европи, током деведесетих година 20. века, с једне стране, и недостатак војнобезбедносних капацитета који би били непосредно на располагању ЕУ и омогућили јој самосталнију и делотворнију улогу по питањима европске и светске безбедности, с друге, довели су крајем прошлог века до одлуке држава чланица ЕУ о успостављању и изградњи јединствене европске политике безбедности и одбране. Иницијативу су покренуле Француска и Немачка 1998. године. Одлука о успостављању Европске безбедносне и одбрамбене политике – ЕБОП (*European Security and Defence Policy – ESDP*) и њеном даљем развоју и јачању донета је на Самиту ЕУ у

¹ Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, *Establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*, Official Journal of the European Union L 343/35, Brussels, 23.12.2011.

Келну јуна 1999. године.² После динамичног усаглашавања модалитета реализације ове одлуке, на Самиту ЕУ у Хелсинкију, децембра 1999. године, утврђени су војни и цивилни капацитети и способности које ЕУ треба да има, како би могла да предузима мисије и операције војног и цивилног управљања кризама и да има значајнију безбедносну улогу.³

Одлукама о успостављању Европске безбедносне и одбрамбене политике дефинисано је да ће се она развијати и водити у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ – ЗСБП (*The Common Foreign and Security Policy - CFSP*), као њен интегрални део. Ради јачег наглашавања европског заједништва у области безбедности и одбране, последњим Уговором о ЕУ (усвојен у Лисабону, а на снагу ступио 1. децембра 2009. године), првобитни назив Европска безбедносна и одбрамбена политика промењен је у Заједничка безбедносна и одбрамбена политика – ЗБОП (*The Common Security and Defence Policy – CSDP*).⁴

За непуне три године од покретања пројекта Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у њеном оквиру развијена је одговарајућа институционална инфраструктура (политичка и војнобезбедносна), утврђени су основни инструменти (заједничке стратегије, заједничке акције и процедуре), а државе чланице су јој ставиле на располагање пројектоване цивилне и војне капацитете (снаге и средства). Већ 2003. године ЕУ је, кроз ЗСБП/ЗБОП, започела са предузимањем мисија очувања и стабилизације мира.

Прва цивилна мисија ЕУ и уопште прва мисија у оквиру ЗБОП-а предузета је у Босни и Херцеговини 1. јануара 2003. године. Била је то полицијска мисија (*The European Union Police Mission – EUPM*) за стабилизацију безбедности и успостављање владавине права. Првобитно утврђени мандат мисије био је на три године, али је више пута продужаван и коначно завршен 30. јуна 2012. године. Број ангажованог људства је, од почетних 540 лица, постепено смањиван до 175 на крају мисије. Укупни трошкови мисије износили су око 122,3 милиона евра.⁵

Прва војна операција у оквиру ЗБОП-а ЕУ предузета је у Македонији 31. марта 2003. године под називом „*Concordia*”. Мисија је спроведена по захтеву македонске Владе, ради помоћи у стабилизацији безбедносног окружења и имплементацији Охридског споразума. Реализована је уз коришћење средстава НАТО, у складу са споразумом „Берлин плус”. Мисија је трајала 6 месеци и завршена је 10. децембра 2003. У њој је ангажовано 350 људи, а укупни трошкови износили су 6,2 милиона евра.⁶

² *Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999*, part IV. Further Development of the European Union - Common European Security and Defence Policy и ANNEX III, European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, доступно на <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2-en.htm>

³ Тачке 25 и 26, и анекси I-IV Одлуке са Самита ЕУ у Хелсинкију, *Helsinki European Council 10 And 11 December 1999 Presidency Conclusions*, part II. Common European Policy on Security and Defence, доступно на <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2-en.htm>.

⁴ Article 42 (1), Provisions on the Common Security and Defence Policy, Section 2, Title V, *Consolidated version of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union*, доступно на: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

⁵ *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, Institute for Security Studies European Union, Paris, 2009, p.161

⁶ Исто, стр. 161-180.

Од покретања прве мисије у оквиру ЗБОП-а, па до 2015. године, ЕУ је предузела укупно 34 мисије и операције, од којих су: 10 војних операција, 23 цивилних мисија и једна цивилно-војна мисија. У њима је укупно ангажовано близу 100 000 људи (цивилног и војног особља), а сви трошкови цивилних мисија и заједнички трошкови свих војних операција износе око 2,5 милијарде евра.⁷

Већ из ових таксативно изнетих података може се уочити да је финансирање ЗБОП-а врло захтевно и значајно питање и за државе чланице и ЕУ у целини. Значај и сложеност овог питања додатно се увећавају када узмемо у обзир и чињеницу да се из буџета ЕУ намењеног ЗСБП-у финансирају само сталне институционалне структуре ЗБОП-а и цивилне мисије, док се војне операције и друге активности ЗБОП-а са војно-одбрамбеним импликацијама (обука, вежбе, тренинзи и сл.) финансирају путем посебних доприноса држава чланица ЕУ. Управо због такве захтевности и сложености, нарочито када се ради о војним операцијама, финансирање ЗБОП-а представља веома важан, осетљив и често ограничавајући сегмент укупног наступа и ангажовања ЕУ у очувању и стабилизацији мира и безбедности. Овако битне импликације финансирања на ЗБОП-у ЕУ довеле су до успостављања посебног механизма за управљање финансирањем заједничких трошкова војних операција. Први модел таквог механизма успостављен је 2004. године, под називом Атена (*Athena*). Од тада до данас он је више пута мењан и дограђиван, а најновија актуелна одлука о механизму Атена ступила је на снагу 2011. године.

Да би се добио комплетнији и јаснији увид у област финансирања ЗСБП/ЗБОП ЕУ, односно, у финансирање мисија и операција у оквиру ових политика, потребно је, у одређеној мери, познавати и општи систем финансирања Европске уније. Због тога се у овом чланку и полази од кратког осврта на финансирање ЕУ, затим се објашњава финансирање ЗСБП-а и ЗБОП-а, а главна пажња посвећена је механизму Атена за управљање финансирањем заједничких трошкова војних операција у оквиру ЗБОП-а.

Треба рећи да је овај чланак претежно заснован на званичним документима ЕУ (одлукама, уговорима, анализама, извештајима) и научно-стручним текстовима, везаним за област финансирања ЗБОП/ЗСБП ЕУ, а тек мањим делом на књишкој литератури, јер литературе посвећене овој области има знатно мање него литературе о другим питањима везаним за ЕУ. То говори да је ова област још увек недовољно транспарентна, па отуда и мање позната јавности.

Општа начела и одредбе о финансирању Европске уније

Европска унија је специфичан политичко-правни и економски субјект међународних односа, не само у односу на друге државе и организације у свету, него и у погледу унутрашњих односа са својим државама чланицама. Мада су надлежности ЕУ у односу на државе чланице ограничене ексклузивности и заснивају се на прин-

⁷ Подаци изнети према: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm; *Handbook for Decision Makers The Common Security and Defence Policy of the European Union*, ed. Jochen Rehr, Published by: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna, 2014, pp 60-62; *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, pp. 159-391.

ципу приписивања надлежности, према којем Унија има само она овлашћења која су саме државе чланице одлучиле да јој пренесу одрицањем сопственог суверенитета над њима, сет надржавних надлежности Уније ипак није мали. Унија се управо по томе и битно разликује од бројних других међународних организација, јер је, пре свега у области економског заједништва, ситуирана значајним правно-економским инструментима изнад својих чланица. Поред приписаних надлежности које се углавном односе на економско-привредна, тржишна, царинска и монетарна питања (области заједништва), у областима које не спадају у њене искључиве надлежности, као што су области сарадње, Унија делује по принципу супсидијарности. Овај принцип изведен је из теорије федерализма, што у суштини значи децентрализацију надлежности (дистрибуцију према нижим нивоима). Када је у питању Унија и односи са њеним чланицама, овај принцип има измењено значење – Унија делује у оним областима где постоје заједнички интереси и где ће се циљеви боље остварити на нивоу Уније него појединачним деловањем држава чланица. У пракси то значи да, када Унија предузме одређене мере у некој области, државе чланице не могу да предузимају појединачне сопствене мере по истом питању, односно, ако то учине, принцип супсидијарности обезбеђује супремацију мера ЕУ над мерама чланица. Како би се заштитили осетљиви интереси чланица у појединим областима и ограничила примена дискреционих права Уније, заснована на принципу супсидијарности, он је ограничен принципом пропорционалности.⁸ Принцип пропорционалности значи да акције и мере Уније треба да буду само у обиму у којем је то неопходно, тј. деловање Уније је допуштено само у оној мери у којој је у интересу остваривања њених (заједничких) циљева, а да при томе не штети интересима држава чланица. Дакле, принцип пропорционалности онемогућава да се неком акцијом коју предузима Унија оштете интереси појединачних држава чланица. Треба рећи да примена принципа супсидијарности и пропорционалности није у класичној правној надлежности Суда правде Европске уније када је у питању однос националног и права ЕУ, јер се ови принципи првенствено односе на области сарадње. Ипак, овај суд може да буде надлежан и у областима сарадње када средства за остваривање циљева и политике у тим областима непосредно обезбеђује Унија. То је значајно и за разматрање финансирања ЗСБП-а и ЗБОП-а ЕУ јер, као што ће се касније видети, део средстава за ове политике обезбеђује ЕУ, посебно за ЗСБП. У том смислу се обавезност држава чланица знатно повећава након прихватања учешћа у одређеним активностима у оквиру ових области.

Систем финансирања ЕУ уско је повезан са специфичном природом њених односа са својим чланицама и значајно се разликује од финансирања других међународних организација (УН, ММФ, ОЕБС итд.). Док се друге међународне организације углавном финансирају доприносима држава чланица и евентуално од добровољних донација, ЕУ је још од свог оснивања успоставила сопствени буџет, који се првенствено попуњава из властитих прихода. Актуелни систем и механизми финан-

⁸ Принципи супсидијарности и пропорционалности уведени су изменама Уговора о ЕУ извршеним у Амстердаму 1997. године, а објашњени посебним Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности (*Protocol on the application of the principles subsidiarity and proportionality*), *Official Journal of the European Communities* C 340, 10 November 1997. Овај протокол је, без битнијих измена, прикључен и свим каснијим уговорима о ЕУ.

сирања ЕУ махом су пренети (преузети) од Европских заједница, чији се буџет попуњавао из две групе извора – доприноса чланица и властитих прихода заједница са тенденцијом да властити приходи у потпуности замене доприносе чланица. После низа реформи система финансирања ЕУ, Европски савет је 2007. године усвојио нову Одлуку о систему властитих прихода Европских заједница.⁹ Основна одредба ове одлуке, према којој се буџет Уније углавном попуњава из властитих прихода, потврђена је и најновијим Уговором о ЕУ, усвојеним у Лисабону, који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.¹⁰ Према поменутој Одлуци извори властитих прихода буџета ЕУ су: традиционални властити приходи (*Traditional own resources – TORs*), приход заснован на ПДВ-у (енг. скр. *VAT own resources*) и приход заснован на бруто националним доходима држава чланица – БНД (*scale of Gross Domestic Product – GDP*). Главни извори традиционалних властитих прихода су царине и дажбине на пољопривредне производе.¹¹ Када су у питању приходи од ПДВ-а, они се обрачунавају по униформној стопи од 0,30% вредности ПДВ-а држава чланица, док је сума властитих прихода заснованих на БНД које дају државе чланице ограничена на максималних 1,31% БНД држава чланица Уније. У пракси, приходи засновани на БНД углавном износе 0,75% БНД сваке појединачне државе чланице ЕУ.¹² У суштини, осим традиционалних властитих прихода ЕУ, остали извори су доприноси чланица, ма како их називали и којим методама утврђивали. Према подацима о буџету ЕУ за период од 2006. до 2008. године, приходи буџета ЕУ од традиционалних извора чинили су само 15%, док је остатак прихода од 85% обезбеђиван: 15–16% из ПДВ-а и око 70% по основу БНД-а.¹³

Основни буџет ЕУ утврђује се на годишњем нивоу, са детаљним прегледом свих корисника и активности (расхода) и свих извора буџета (прихода). Дугорочније планирање буџета врши се за дужи период, најчешће као вишегодишњи финансијски оквир, за седам, десет или 20 година, кроз који се утврђују смернице развоја буџета у том периоду, укључујући главне расходе и приходе. Носилац израде годишњег буџета је Комисија, у чему са њом обавезно сарађују све остале институције корисници буџета ЕУ. У контексту тако разрађеног механизма утврђују се буџетске потребе и за ЗСБП. До 2009. године предлагач (планер) буџетских потреба за ЗСБП, укључујући и ЗБОП ЕУ, био је Генерални секретаријат ЕУ. Од ступања на снагу Лисабонског уговора о ЕУ, односно, од успостављања Европске службе за спољно деловање (*European External Action Service – EEAS*)¹⁴, она преузима главну

⁹ *Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources*, Official Journal of the European Communities, L 163, 23.6.2007.

¹⁰ Part six, Title II, Chapter 1, „The Union's own resources”, *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union No 2007/C 306/01, или на интернету: *Consolidated version of The Treaty on European Union and The Treaty on The Functioning of The European Union*, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

¹¹ Видети Снежана Р. Стојановић, *Финансирање Европске уније*, „Службени гласник Републике Србије”, Београд, 2008, стр. 43-44 и 146.

¹² Снежана Р. Стојановић, *Финансирање Европске уније*, исто.

¹³ Извор: Буџети ЕУ за године 2006, 2007. и 2008, доступно на: http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm

¹⁴ *Council Decision No. 427/2010 of 26 July 2010*, O.J. L 201, доступно на:

буџетско-планску улогу за потребе ЗСБП-а и ЗБОП-а ЕУ. Буџет ЕУ усваја, кроз дво-струки поступак усаглашавања и усвајања, Савет ЕУ и Парламент. Дугорочни планови развоја буџета утврђују се на сличан начин, на основу смерница које доноси Европски савет.

Целокупни систем финансирања ЕУ, укључујући и утврђивање општег годишњег буџета, прате бројне слабости, почев од неравнотеже прихода и расхода, преко нетранспарентности и неефикасности до неправичности и тешкоћа са убирањем властитих прихода. Због тога се механизам финансирања често реформише и дограђује. Током неколико протеклих година у ЕУ је много дискутовано о установљавању нових властитих прихода Уније, првенствено базираних на порезима, као што су порези на доходак корпорација и грађана, порези на енергетске изворе, порези за заштиту животне средине, на финансијске трансакције, на профит централних банака и акцизе (на дуван, алкохол и слично). Иако међу државама чланицама ЕУ постоје различити ставови, притисак на буџет ЕУ се повећава и може се очекивати да ће део ових иницијатива убрзо бити прихваћен.

Финансирање Заједничке спољне и безбедносне политике и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније

Структура годишњег буџета ЕУ садржи детаљне приходе и расходе свих институција и активности Уније, укључујући ЗСБП и ЗБОП. Међутим, део структура и активности у ЗБОП-у не финансира се у потпуности из основног буџета ЕУ, него путем додатних, посебних доприноса држава чланица ЕУ. Овде ће бити размотрено финансирање ЗСБП-а и ЗБОП-а ЕУ из заједничког буџета Уније, док ће механизам финансирања трошкова операција са војноодбрамбеним импликацијама бити посебно објашњен.

Систем финансирања ЗСБП-а, од оснивања ЕУ до данас, неколико пута је мењан и прилагођаван развоју структура и ширењу активности Уније у овој области. Први модел финансирања ЗСБП-а започео је њеним успостављањем (оснивачким Уговором о ЕУ 1992. год.) и трајао до успостављања ЗБОП-а, односно до гашења оперативних способности ЗЕУ (2000. год.) и преласка њених војних капацитета, улоге и задатака у оквир ЗБОП-а ЕУ. У овом периоду активности ЕУ у оквиру ЗСБП-а нису подразумевале предузимање оперативних акција управљања кризама војноодбрамбеног карактера, већ првенствено цивилне мисије надгледања ситуације и пружања хуманитарне помоћи. ЗЕУ је представљала војно крило ЕУ, у чијој су надлежности били задаци војног карактера (утврђени у Петерсбергу 1992. год., тзв. Петерсбершки задаци), а која је имала сопствени систем финансирања независно од ЕУ. Отуда се одредбе оснивачког Уговора ЕУ везане за финансирање ЗСБП-а нису ни односиле на операције из оквира Петерсбершких задатака, јер су тек са успостављањем ЗБОП-а уврштене у њен оквир.

Према одредбама оснивачког Уговора о ЕУ (чл. Ј.11), у финансирању ЗСБП-а разликовале су се две врсте трошкова: административни или трошкови институција и оперативни или трошкови мисија у оквиру ЗСБП-а. Као што је наглашено, тадашњи оквир ЗСБП-а обухватао је искључиво цивилне мисије. Административни трошкови су покривани из буџета Европских заједница (основног буџета Уније). За финансирање (покривање) оперативних трошкова мисија предвиђена је двострука могућност: из буџета ЕЗ или из буџета држава чланица Уније, према одређеном кључу који је требало накнадно да се одреди. Постојала је и мешовита могућност да део трошкова иде на терет ЕЗ, а део на терет држава чланица. Одлука о томе била је у надлежности Савета ЕУ. Међутим, оваква решења у пракси су доводила до нејасноћа, па и конфузије, почевши од дефинисања шта све спада у административне, а шта у оперативне трошкове, па до тога да државе чланице споро измирују свој део финансијских обавеза по овом основу. То је најбоље показала мисија Административне управе над подручјем Мостара (БиХ), успостављена у оквиру ЗСБП-а 1994. године, за коју је у почетку одређен мешовити модел финансирања. Због нејасноћа и проблема око њеног финансирања одлучено је да се ова мисија од 1995. године у потпуности финансира из буџета ЕЗ.

Тешкоће око финансирања оперативних трошкова ЗСБП-а, показане у пракси, навеле су Савет ЕУ да иницира ново униформно решење финансирања свих трошкова ЗСБП-а из заједничког буџета Уније. Тако је 16. јула 1997. године закључен нови Међуинституционални уговор ЕУ (Савет, Парламент и Комисија) о финансирању трошкова ЗСБП-а, према којем и оперативни трошкови за цивилне мисије, предузете у оквиру ЗСБП-а, падају на терет буџета ЕЗ, изузев ако Савет једногласно не одлучи другачије. У том случају Савет ће прецизно регулисати модел финансирања. Међуинституционалним уговором о финансирању ЗСБП-а одређено је да, поред Савета, и Парламент има право надгледања (праћења) оперативних трошкова ЗСБП-а и да, у случају одступања од планираних трошкова, има првенство у одлучивању о даљем поступку њиховог финансирања. Ова одредба Међуинституционалног уговора касније је унета и у нови Уговор о ЕУ (усвојен у Амстердаму 1997. год.), члан 28, којим се регулише финансирање ЗСБП-а, односно, којим је јасно одређено да ће се оперативни трошкови ЗСБП-а покривати из буџета ЕЗ, осим ако Савет другачије не одлучи. Предвиђајући могућност постепеног ширења оквира ЗСБП-а, у правцу заједничке безбедности и одбране, Амстердамским уговором (истим чл. 28. став 2) такође је јасно наглашено да трошкове који спадају у војноодбрамбени домен сноси државе чланице ЕУ из својих буџета. Међутим, иако је финансирање ЗСБП-а било параграфски јасно одређено, у планирању и реализацији било је и даље значајних потешкоћа, нарочито у погледу правовремености планирања. При томе треба имати у виду да је ЗСБП тада била под ингеренцијом Савета ЕУ (Генералног секретаријата Савета, односно, од 1999. године, Високог представника за спољну политику и безбедност, који је уједно био и Генерални секретар), док је носилац планирања финансијских средстава за оперативне трошкове ЗСБП било Одељење за кризе, које се налазило непосредно у надлежности Комисије ЕУ, носиоца буџетирања у Унији. Комисија је заступала чврст став да, ако буџетски корисници правовремено не планирају буџетске потребе за наредну годину, неће им бити одобрена средства.

Да би се поједноставила буџетска процедура, посебно да би се избегао буџетски вакуум, током 1999. године постигнут је нови међуинституционални споразум о буџетској процедури. Нови споразум предвиђа да, уколико институције ЕУ право-ремено не планирају оперативне трошкове ЗСБП за наредну годину, Савет, Парламент и Комисија ће за ове потребе у буџету ЕУ за наредну годину одредити износ на нивоу претходне године. Споразум је ступио на снагу 1. јануара 2000. године. Међутим, у пракси се показала недоследност у поштовању уговора и споразума о финансирању ЗСБП-а, која се првенствено огледала у нетранспарентности финансирања оперативних трошкова, јер Савет није показао вољу да Парламенту редовно шаље финансијске извештаје и предлоге по овим питањима, па је претила блокада буџета за ЗСБП. Подсетимо, то је управо био период трансфера војних штабно-планских и оперативних капацитета ЗЕУ у надлежност ЗСБП/ЗБОП ЕУ, односно период интензивног рада на успостављању институционалних војнобезбедносних структура у оквиру ЗБОП-а (Политичко-безбедносног комитета ЕУ – ПБК; Војног комитета ЕУ – ВК; Комитета за управљање цивилним кризама – ЦИВКОМ; Војног штаба ЕУ – ВШ и других), тако да сви трошкови ЗСБП и нису могли бити правремено планирани и приказивани. Стога је део одлука, укључујући и одлуке о додатним трошковима, доношен *ad hoc*, у скраћеној процедури, за шта транспарентност и није била баш погодна. Нови споразум Савета и Парламента о обавезности достављања извештаја и предлога Савета Парламенту, везаних за финансирање ЗСБП-а постигнут је тек 2002. године, од када ће постати редовна пракса.

Са успостављањем ЗБОП-а ЕУ, преузимањем оперативних капацитета од ЗЕУ и успостављањем нових војнобезбедносних структура у оквиру ЗСБП-а, ЕУ је потпуно развила капацитете и способности за самостално предузимање захтевнијих цивилних мисија, али и војних операција из сета тзв. Петерсбершких задатака. То је довело до значајног увећања финансијских потреба ЗСБП-а, јер су и новостворене сталне структуре ЗБОП-а и део њихових активности финансирани из дела буџета намењеног ЗСБП-у. Међутим, иако је буџет за ЗСБП повећаван, правни основ њеног финансирања, тј. одредбе Уговора о ЕУ о финансирању ЗСБП, нису битније мењане. Наиме, члан 28. Уговора о ЕУ из Амстердама, којим се регулише финансирање ЗСБП-а, готово је у целости пренет, такође као члан 28. у нови Уговор о ЕУ усвојен у Ници 2001. године. У одредбама овог члана остало је да се сви трошкови ЗСБП-а разврставају у две категорије: административне и оперативне. Затим, регулисано је да ће административни трошкови, који се односе на институције, као и оперативни трошкови операција, изузев операција које имају војне или одбрамбене импликације, бити финансирани из буџета ЕЗ, осим ако Савет ЕУ једногласно не одлучи другачије. Све заједничке трошкове који се не финансирају из буџета ЕЗ сносиће државе чланице према одређеној скали везаној за БДП.¹⁵

Оно што је овде важно уочити, а што је и данас актуелно када се разматра финансијски аспект учешћа држава чланица ЕУ у ЗСБП и ЗБОП, јесте да са успостављањем ЗБОП-а долази до јасне диференцијације цивилне и војне оперативне компоненте, односно начина финансирања оперативних трошкова цивилних и вој-

¹⁵ Article 28, para. 2-3, *Consolidated version of the Treaty on European Union*, in Official Journal of the European Communities (OJEC) No C 325, 24.12.2002, pp. 17-18, или, *The Treaty on EU of Nica*, доступно на интернету: http://europa.eu/abs/treaties/index_en.htm

них мисија. Док је финансирање оперативних трошкова цивилних мисија, уз мања или већа подешавања, и данас готово у потпуности на терету буџета ЕЗ (Лисабонским уговором преименованог у буџет ЕУ), финансирање оперативних трошкова војних операција највећим делом пада не терет држава чланица ЕУ. О финансирању војноодбрамбеног сегмента ЗБОП-а биће више речи у наредном поглављу, а овде ће нешто детаљније бити размотрено финансирање цивилних аспеката и цивилних мисија управљања кризама у оквиру ЗСБП/ЗБОП.

Европски савет је већ у Хелсинкију 1999. године, у оквиру иницијативе за јачање цивилних безбедносних способности ЕУ, иницирао доношење Акционог плана за цивилно управљање кризама. На основу ове иницијативе Комисија је, 11. априла 2000. године, поднела Савету предлог уредбе о успостављању механизма за брзо реаговање. Савет ЕУ је, 26. фебруара 2001. године, усвојио Уредбу о образовању механизма за брзо реаговање ЕУ на кризе. Суштина механизма била је у успостављању посебних наменских средстава – фонда за реаговање на кризе и поједностављењу административних процедура, како би се Одељењу за кризе омогућио брз приступ овом фонду у реаговању на кризне ситуације. Примена овог механизма омогућиће знатно ефикасније реаговање ЕУ у предузимању бројних цивилних операција у врло кратком року (нпр. у Грузији 2008. године реаговано је у року од 5 дана од доношења одлуке о успостављању посматрачке мисије). Основни недостаци овог механизма су да се односи само на реаговање у хитним ситуацијама и што је његова примена временски ограничена, тако да се одређена цивилна мисија путем овог фонда може финансирати најдуже до шест месеци. Ипак, фонд за брзо реаговање на кризе и овај механизам, уз административно-структурно подешавање, односно непосредно хоризонтално увезивање са новим интегрисаним структурама ЗБОП-а у оквиру *EEAS*¹⁶, остаће и данас актуелан, као иницијални буџет за реаговање на кризе са цивилног аспекта.

Након предузимања прве цивилне мисије у оквиру ЗБОП/ЗСБП ЕУ, за кратко време број цивилних мисија је знатно нарастао,¹⁷ а њихов временски мандат је све чешће прелазило шест месеци. Наметала се потреба за формирањем нових планско-извршних структура цивилног управљања кризама, али и за већим буџетским средствима ЗБОП/ЗСБП ЕУ, како за административне, тако и за оперативне трошкове цивилних мисија. Реагујући на предлог Високог представника за ЗСБП, Савет ЕУ је 2007. године овластио Високог представника да непосредно под његовим ауторитетом успостави одговарајућу јединицу за планирање, вођење и праћење цивилних операција. Таква интегрисана цивилно-штабна структура, под називом Јединица за цивилно планирање и управљање капацитетима (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), успостављена је августа 2007. године,¹⁸ а постала је оперативна маја 2008. године.¹⁹ Првобитно је институционално уграђена у Директо-

¹⁶ За Европску службу за спољно деловање у овом тексту користи се оригинална енглеска скраћеница *EEAS* (*European External Action Service*) јер, за сада, нема општеприхваћене скраћенице на нашем језику.

¹⁷ У периоду од 2003 до краја 2007. године, под вођством ЕУ, покренуто је 13 цивилних мисија и четири војне. *Impetus*, bulletin of the EU Military Staff, Spring/Summer 2010, Issue no 9, 2010, p. 11.

¹⁸ *CPCC* је успостављен на основу документа „*Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*“, који је Савет ЕУ одобрио 17. јуна 2007. године. Doc 10381/07.

¹⁹ Одлука Савета ЕУ S 167/08, 14. Мај 2008.

рат IX, Генералног директората „Е”, у оквиру Генералног секретаријата Савета ЕУ, да би, са успостављањем *EEAS*, прешла у оквир ове службе.²⁰ Од 2008. године управо је ова структура надлежна за планирање, развој, вођење и надгледање цивилних мисија у оквиру ЗБОП-а, укључујући и утврђивање финансијског оквира за сваку цивилну мисију.²¹ Ова јединица је надлежна и одговорна за планирање оперативних трошкова цивилних мисија и реализацију буџетских средстава ЗСБП-а намењених за цивилне мисије, као и за утрошак иницијалних средстава фонда за реаговање на кризе, током периода припрема и покретања мисије.

Заједничка спољна и безбедносна политика није једини оквир деловања и утицаја ЕУ на међународном плану, односно, у очувању мира и безбедности у Европи и свету. Европска унија развила је и бројне друге програме спољног деловања, као што су Европска претприступна помоћ (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*), Европска политика суседства и партнерства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*), Инструмент за развој и сарадњу (*Development and Cooperation Instrument – DCI*); Инструмент за развој демократије и људских права (*European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*), Инструмент за стабилност (*Instrument for Stability – IfS*), посебни фондови и инструменти за хуманитарну помоћ (*Humanitarian Aid – HUMA*) итд. Фондови за финансирање ових програма врло су високи. Они су, до ступања на снагу Лисабонског уговора о ЕУ, били првенствено у надлежности Комисије. Она је усмеравала и координирала сва финансијска средства и активности у оквиру њих, изузев активности ЗСБП-а, које је усмеравао и координирао Савет ЕУ, на предлог Високог представника за спољну и безбедносна политику.

Решење да Комисија координира активности различитих програма спољног наступа ЕУ, при чему и Парламент и Савет ЕУ имају значајне надлежности у њиховом усмеравању и контроли, укључујући и сагласности (одобрења) за њихову реализацију, наметало је компликоване процедуре у раду свих. Ступањем на снагу Лисабонског уговора о ЕУ, посебно успостављањем Европске службе за спољно деловање,²² значајан део тешкоћа у погледу координације активности и усмеравања средстава је превазиђен. Од 2010. године започет је постепени прелазак готово свих политика и програма спољног деловања ЕУ, укључујући и ЗСБП и ЗБОП, у надлежност ове нове службе Уније. Главни део трансфера структура ЗСБП-а и фондова за њену реализацију завршен је већ крајем 2010. године. Од тада можемо говорити о новом моделу планирања и финансирања ЗСБП-а. У ствари, суштину измене представља надлежност над овим средствима, јер сада, уместо Комисије, Одељења за финансије Генералног секретаријата Савета ЕУ и Групе за административно-правна и финансијска питања спољних односа (*Foreign Relations Counsellors – RELEX*), надлежност над планирањем и дозначавањем средстава за спољне акције, укључујући и ЗСБП, има Европска служба за спољно деловање. Наравно, систем буџетирања ЕУ (израда и усвајање годишњих и дугорочних плано-

²⁰ Детаљније о *CPCC* (организација, намена и задаци) у С. Савић, *Стубови европске безбедности на почетку 21. Века – НАТО и ЕУ*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2013, стр.255-259.

²¹ Директор *CPCC* истовремено је и цивилни Оперативни командант свих цивилних мисија и њему су субординирани шефови сваке цивилне мисије (*Head of Mission – HoM*).

²² *Council Decision No. 427/2010 of 26 July 2010*, O.J. L 201, интернет, исто.

ва), на нивоу кључних институција ЕУ (Савет ЕУ, Парламент Комисија), остао је исти. Комисија и даље прикупља и обједињује предлоге годишњих буџета, а њихово усвајање врше у двоструком поступку одлучивања Савет ЕУ и Парламент.

Ступањем на снагу Лисабонског уговора о ЕУ дошло је до значајних институционалних промена, које се у великој мери тичу спољних активности Уније. Финансирање ЗСБП-а није суштински измењено и регулише се годишњим плановима буџета и оквирним плановима вишегодишњег финансијског развоја. Сва финансијска документа утврђују се међуинституционалним споразумима. Ради стварања јасније слике структуре распореда дела буџета ЕУ намењеног за ЗСБП, размотримо Међуинституционални споразум о вишегодишњем распоређивању финансијских средстава за спољне акције ЕУ, утврђен 2006. године, за период од седам година (2007–2013).²³ Глава 19.03. овог Споразума односи се на ЗСБП. Сви трошкови намењени ЗСБП-у разврстани су у седам области. То су: надгледање поштовања и спровођења мира и безбедности (19.03.01); непролиферација и разоружање (19.03.02); спровођење резолуција о спречавању конфликта и других стабилизационих мера (19.03.03); хитно реаговање (19.03.04); припрема и провођење мера (19.03.05); специјални представници ЕУ (19.03.06) и полицијске мисије (19.03.07). Уочавамо да се прва, трећа и седма област активности у оквиру ЗСБП-а непосредно односе на цивилне мисије ЗБОП-а, односно да се буџетом усмереним за ЗСБП предвиђа покривање њихових оперативних трошкова, као што су мисије надгледања и контроле граница (19.03.01), мисије владавине права (19.03.03) и полицијске мисије (19.03.07).

Према истим подацима,²⁴ за ЗСБП су у овом седмогодишњем периоду планирана средства у износу од око две милијарде евра, што на годишњем нивоу износи просечно око 290 милиона евра. Планиран годишњи раст средстава за ЗСБП је 3,5%, тако да је планирани буџет ЗСБП-а за 2007. годину износио око 285 милиона евра, док је за 2013. годину планиран у износу од око 405 милиона евра. Ипак, овај дугорочни план није у потпуности реализован, тако да је буџет ЗСБП за 2007. годину реално износио 159,2 милиона евра, за 2009. годину 243 милиона евра, док је за 2013. годину био 302 милиона евра. Највећи део ових средстава односи се на финансирање цивилних мисија у оквиру ЗСБП/ЗБОП ЕУ. Тако су, на пример, трошкови у буџету ЗСБП-а за цивилне мисије у 2009. години износили око 210 милиона евра. Иако, за сада, нису јавно доступни егзактни подаци о планираним буџетским средствима ЗСБП-а за цивилне мисије у наредном седмогодишњем периоду, из Вишегодишњег финансијског оквира за период 2014–2020. година, може се учити да се ради о сличним износима као у претходном периоду, увећаним за планиран раст БДП-а око 3,5%.²⁵

²³ *Inter-institutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on - budgetary discipline and sound financial management*, Official Journal of the European Union, 2006/C 139/01, Brussels, 14 June 2006.

²⁴ Исто.

²⁵ *COUNCIL REGULATION (EU, EURATOM) No 1311/2013*, of 2 December 2013, laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, L 347/884, Official Journal of the European Union 20.12.2013, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>, такође и у *Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020* COM(2015) 15 final 2015/0010 (APP), Brussels, 20.1.2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5467-2015-INIT/en/pdf>

Нема дилеме да је питање буџета ЕУ, посебно финансирање операција ЗСБП/ЗБОП, вишеструко осетљиво. Са једне стране, главне институције ЕУ (Савет, Комисија и Парламент) настоје да ЕУ дају потребне способности, као регионалном и глобалном безбедносном актеру, али са што мањим утрошком заједничких буџетских средстава. У том смислу, у ЕУ постоји стална тенденција за повећањем удела трошкова мисија у оквиру ЗБОП-а који падају на терет држава чланица. Најчешћи захтеви су да свака држава чланица финансира учешће својих ефектива, чак и када су у питању полицијске мисије. Са друге стране, државе чланице, које такође желе веће способности у спољном наступу ЕУ, истовремено желе и смањење индивидуалног додатног учешћа за трошкове мисија ЗБОП-а, као и смањење националних буџета одбране. Државе чланице, нарочито оне које својим ефективама партиципирају у већини мисија, настоје да се што већи део активности финансира из заједничког буџета ЕУ.

Дакле, према актуелним решењима о финансирању ЗСБП-а, утврђеним Уговором о ЕУ усвојеним у Лисабону (поглавље 2. члан 41.)²⁶ и међуинституционалним споразумима у оквиру Уније, укључујући и одлуку Савета ЕУ о успостављању Европске службе за спољну акцију, и административни и оперативни трошкови ЗСБП/ЗБОП финансирају се из буџета ЕУ, изузев трошкова операција и мисија које имају војни и одбрамбени карактер. Трошкове који се не покривају из буџета ЕУ сноси државе чланице, уколико Савет ЕУ једногласно о томе не одлучи другачије.

Може се закључити да се из буџета ЕУ финансирају сталне заједничке управно-планске и оперативно-штабне структуре (директорати, стални штабови и друга заједничка тела) ЗСБП/ЗБОП и цивилне мисије управљања кризама, укључујући обуку, припреме, заједничку инфраструктуру и друго, потребно за њихову реализацију. Трошкове војних операција у оквиру ЗБОП-а ЕУ финансирају државе чланице ЕУ и, евентуално, друге државе учеснице операција и контрибутори (треће државе и организације).

Финансирање операција војноодбрамбеног карактера у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније

Питање финансирања војних операција у оквиру ЗСБП/ЗБОП постало је актуелно са проглашењем оперативних способности ЗБОП-а, крајем 2001. године (*Declaration on the Operational Capability of the Common European Security and Defence Policy*), а посебно са завршетком комплетирања војних снага на располагању ЕУ 2003. године,²⁷ када је озваничена способност ЕУ да, у оквиру ЗБОП-а, може да предузима војне операције управљања кризама. Мада је тада важећим Уговором о ЕУ (чл. 28) формално било регулисано да трошкове операција (мисија) које имају војно-одбрамбени карактер сноси државе чланице ЕУ, много тога је остало нејасно.

²⁶ Consolidated version of The Treaty on European Union and The Treaty on The Functioning of The European Union, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

²⁷ Declaration on EU Military Capabilities, 2509th Council meeting (General Affairs and External Relations Council with the Governments of the Member States and the European Commission), Brussels, 19-20 May 2003, доступно на: <http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=72&LANG=1&cmsid=1851>

Први покушај проналажења решења за финансирање трошкова војних операција предузетих у оквиру ЗБОП-а учињен је 2002. године (на састанку Европског савета у Севилји), када је одлучено да финансирање војних операција треба да буде засновано на комбинацији три елемента: заједничких трошкова, индивидуалних трошкова и могућности да Савет одлучи другачије. Ипак, и после ове одлуке остало је да финансијски аранжмани о покривању заједничких трошкова буду утврђивани од случаја до случаја, почев од питања ко и како ће финансирати заједничке елементе таквих операција (команде, штабове, транспорт, средства комуникације и сл.), до коришћења инфраструктуре и средстава других држава (које нису чланице ЕУ) и организација (УН, НАТО и других). Већ прве војне операције у оквиру ЗБОП-а, предузете 2003. године (*Concordia* у Македонији и *Artemis* у ДР Конго), показале су сву сложеност и тешкоће око усаглашавања финансирања заједничких трошкова војних операција по принципу од случаја до случаја. Оне су очигледно показале потребу да се успостави стални механизам којим би се обезбедило ефикасно финансирање заједничких оперативних трошкова војних операција, односно, избегло усаглашавање за сваку операцију појединачно. Важно је подсетити да индивидуални трошкови држава чланица ЕУ за финансирање националних контингената у војним операцијама (људства, средстава и других трошкова), како тада тако и данас, „падају на терет оних који их стварају“ („costs lie where they fall“), односно, на терет националних буџета држава чланица ЕУ и других држава учесница операција.

Реагујући на потребу да се утврди јединствен начин (процедуре, надлежности и доприноси) финансирања заједничких трошкова војних операција предузетих у оквиру ЗБОП ЕУ, Савет министара ЕУ је, 23. фебруара 2004. године, донео одлуку о успостављању сталног механизма за управљање финансирањем заједничких трошкова војних операција, назван механизам Атена (*Athena mechanism*),²⁸ који ће у даљем тексту бити краће називан Атена. Од самог успостављања Атена има статус правног лица.²⁹

Одлуком о успостављању Атене предвиђена је њена ревизија на сваке три године. Међутим, пракса је брзо показала одређене недоречености механизма, нарочито у погледу листе заједничких трошкова и доприноса, што је наметало потребу чешћих ревизија и доградње механизма.³⁰ Најновија (важећа) одлука Савета ЕУ о Атени усвојена је 19. децембра 2011. године.³¹ С обзиром на њену релевантност, даље разматрање финансирања заједничких трошкова војних операција у оквиру ЗБОП-а биће ослоњено на кључне одредбе ове одлуке. Сврха успостављања овог механизма јесте обједињава-

²⁸ Council of the European Union, *Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004*, Official Journal no L 63, 28 February 2004. Такође о *Athena Mechanism* и финансирању ЗБОП видети у *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, Institute for Security Studies European Union, Paris, October 2009, стр. 74-98

²⁹ То конкретно за Атену значи да може да има рачуне у банкама, да прима, чува и располаже имовином, склапа уговоре са другим правним лицима (државама, организацијама), предузима административне мере и да је пуноправна страна у судским поступцима.

³⁰ Council of the European Union, *Council Decision 2004/925/CFSP of 22 December 2004*, 2005/68/CFSP of 24 January 2005, 2007/91/CFSP, 2008/975/CFSP of 16 December 2008, and 2011/871/CFSP of 19 December 2011, amendment *Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004*.

³¹ Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena), Official Journal of the European Union, L 343.

ње управљања финансирањем заједничких трошкова војних операција у све три фазе: припремној, током трајања и након завршетка операција.

Према члану 1. Одлуке, под термином „државе чланице учеснице” подразумевају се све државе чланице ЕУ, изузев Данске, док се под термином „државе доприносиатељице” (државе контрибутори) подразумевају све државе чланице ЕУ (изузев Данске и оних које се у складу са чл. 31. Уговора о ЕУ, уздрже од учешћа у одређеној операцији), као и треће државе, које нису чланице Уније, а доприносе финансирању заједничких трошкова одређене војне операције у складу са споразумима између њих и Европске уније.

Механизмом Атена руководи Специјални комитет, састављен од представника свих држава чланица ЕУ (изузев Данске), које на предлог држава чланица именује Савет ЕУ. Одлуке Специјалног комитета су обавезујуће и морају бити донете једногласно. Састанке Специјалног комитета сазива и њима руководи председавајући Савета ЕУ. Поред представника држава чланица учесница, седницама Специјалног комитета присуствују представници Комисије, Европске службе за спољно деловање и директор или администратор (*administrator*) Атене, али без учествовања у гласању. Кад Специјални комитет расправља о финансирању заједничких трошкова одређене операције, поред набројаних учесника таквим састанцима присуствују представници сваке државе учеснице и контрибутора операције, командант операције (или његов заменик, ако су већ именовани) и рачуноводствени службеник, али, такође, без права гласа у одлучивању. Послове секретара Специјалног комитета обавља администратор, који води и записнике састанака. Специјални комитет одобрава све прорачуне заједничких трошкова, усваја предлог годишњег буџета и годишњи извештај (рачун). Сва донета и одобрена акта, укључујући и извештаје и предлоге годишњих буџета који се упућују Комисији и Савету, потписују председавајући Специјалног комитета и администратор.

Стални састав или структуру Атене чине: директор, заменик директора, рачуноводствени службеник и заменик рачуноводственог службеника. Сва лица из сталног састава постављају се на период од три године, а именује их генерални секретар секретаријата Савета ЕУ, након консултације са Специјалним комитетом. Поред сталног састава, за помоћ у обављању послова, директору и рачуноводственом службенику могу се доделити и друга лица из састава Генералног секретаријата Савета или држава чланица, о чему такође одлучује генерални секретар секретаријата Савета. За прорачун расхода (трошкова) и прихода Атене (попуњавање фонда), које претежно чине доприноси држава чланица учесница, надлежан је директор. У том смислу, он је главна веза (*the contact point*) са администраторима држава чланица и контрибутора финансирања заједничких трошкова а, по потреби, и са међународним организацијама по овим питањима.

Механизмом Атена непосредно управљају директор, командант операције и рачуноводствени службеник, под руководством Специјалног комитета.

У управљању финансирањем заједничких оперативних трошкова операције кроз механизам Атена карактеристична је улога команданта операције. Он управља финансирањем заједничких трошкова операције на тај начин што доставља администратору предлог расхода – конкретних оперативних трошкова и врши оверу реализације одобрених средстава који се односе на заједничке оперативне тро-

шкове, као и на део трошкова заједничког снабдевања (услуга и роба) који падају на терет држава учесница, али се реализују кроз Атenu (у складу са чл. 28. Одлуке о Атени).³² Он склапа потребне посебне уговоре, отвара банковни рачун за операцију којом командује, прати ток реализације трошкова до извештаја о утрошеним средствима и евентуалним ревизијама одобрених средстава. У реализацији својих обавеза у управљању Атеном помаже му особље штаба операције и управе Атене.

Финансијска средства за фонд Атена прорачунавају се на основу планираних потреба – расхода за годину дана. Основу за прорачун расхода чине заједнички трошкови војних операција (које су у току, у било којој фази, изузев ако је предвиђен њихов завршетак пре наредне фискалне године), заједнички трошкови војних вежби, трошкови за евентуалне војне операције брзог одговора и за рад и функционисање механизма Атена.

Листа заједничких трошкова војних операција ЗБОП-а, који се финансирају кроз Атenu, наведена је кроз анексе Одлуке (I–IV).

Анекс I – *заједнички трошкови које сноси Атена кад год да настану*. Углавном обухватају трошкове команде операције (команданта, штаба, средства комуникације), трошкове за набавку и складиштење материјала за заједничке потребе, евентуалне надокнаде штета или других потраживања на основу правних спорова и трошкове везане за функционисање Атене у финансирању операције (банкарски рачуни, ревизије, извештаји и сл.).

Анекс II – *заједнички оперативни трошкови који се односе на припремну фазу операције, које сноси Атена*. Под припремном фазом операције подразумевају се све активности на припреми операције од доношења одлуке о њеном предузимању до израде и усвајања Концепта операције. Заједнички трошкови се, пре свега, односе на трошкове за истраживачке активности (извиђање и прикупљање података везаних за операцију) војног и цивилног особља (превоз, смештај, средства комуникације, преводиоци, здравствене услуге и сл.).

Анекс III – *листа заједничких трошкова који настају током активне фазе операције*, тј. од именовања команданта операције до завршетка рада штаба операције. Заједнички трошкови овог дела операције разврстани су у три категорије.

A – заједнички оперативни трошкови који се односе на активну фазу операције, а које увек сноси Атена. Првенствено обухватају трошкове ангажовања заједничких команди и штабова (команди и штаба операције, команди снага, компонентних команди и штабова на терену – на и изван подручја операције), од транспорта, преко смештаја, до коришћења средстава комуникације, средстава за извиђање, укључујући и средства других организација (НАТО), ангажовање локалних цивилних лица, инфраструктуре и обезбеђење осталих услова за рад команди и штабова. Такође, ови трошкови обухватају и трошкове за исте потребе штабова и снага држава и организација које пружају подршку операцији ЕУ, као и трошкове који настају коришћењем капацитета НАТО, других држава или организација.

³² Чланом 28. Одлуке о Атени регулише се „управљање расходима који нису укључени у заједничке трошкове”. Ради се о томе да се за одређене услуге и робе на простору операције може склопити јединствен уговор о снабдевању (набавци) за све националне контингенте и да се њихово плаћање врши преко Атена, с тим да државе чланице, у складу са конкретним прорачуном утрошка, посебно уплаћују средства, на рачун Атена – операција. *Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011*, исто.

Б – заједнички оперативни трошкови који се односе на активну фазу операције које сноси Атина кад тако одлучи Савет ЕУ. Ови трошкови могу да обухватају трошкове транспорта снага до и од подручја операције, укључујући и смене контингената, затим трошкове посебних мултинационалних штабова и радних група ЕУ на терену и сличне.

В – заједнички оперативни трошкови које сноси Атина по захтеву команданта операције, а одобри Специјални комитет. Обично обухватају изнајмљивање објеката за смештај (касарне, шатори, склоништа), изнајмљивање или куповину битне опреме, здравствене услуге које не могу да пруже санитетски елементи из састава снага операције, прикупљање информација (обавештајни подаци, извиђање, сателитски снимци и сл.) до, евентуално, потреба за размимирањем, додатне АБХО заштите, сакупљања, складиштења и уништења оружја и других убојних средстава прикупљених на подручју операције.

Анекс IV – заједнички оперативни трошкови које сноси Атина, а односе се на завршетак операције. Првенствено обухватају трошкове за решавање смештаја и чувања специјализоване опреме, која је прибављена и коришћена за поједине операције, а захтева одређене услове коришћења и чувања. Такође, обухвата и допунске трошкове за закључивање рачуна операције.

Заједнички трошкови вежби војних структура ЕУ планирају се на исти начин као и трошкови операција.

Поред изнетих основних заједничких трошкова, у те трошкове спадају и финансијска средства која се обезбеђују у фонду Атина, а намењена су за тзв. рано финансирање (*early financing*) операција брзог војног реаговања у одговору на кризе. За висину износа ових трошкова узима се референтни трошак војних операција које прорачунава Војни штаб ЕУ, а кроз редовну процедуру одобрава Савет ЕУ. Када се референтни трошак намењен за такве операције утврди и одобри за наредну годину, он постаје саставни део заједничких трошкова који се покривају из фонда Атина. У пракси, овај део финансијских средстава креће се на нивоу иницијалних 10 милиона евра, а обезбеђује се доприносима држава чланица ЕУ по скали везаној за БНД. Чланице овде имају две могућности: или да овај део средстава дозначе унапред или у року пет дана од одлуке Савета ЕУ о покретању војне операције брзог одговора.

Финансијска средства за фонд Атина обезбеђују се из више извора. То су првенствено доприноси држава чланица ЕУ, затим посебни доприноси држава чланица ЕУ и других држава, које нису чланице ЕУ, а које учествују у одређеној операцији, такође, по истом принципу, и доприноси појединих организација за одређене операције, као и доприноси држава доприноситељица (трећих држава и организација које својим снагама не учествују у операцији али учествују у њеном финансирању) и средства која се стичу по основу камата, изнајмљивања и продаје вишка имовине (средстава и опреме).

Главни део финансијских средстава чине доприноси држава чланица ЕУ. Износ доприноса одређује се за сваку фискалну годину (1. 1 – 31.12. текуће године), према прорачуну годишњих расхода, када се од њега одбију приходи по осталим основама, тј. од свих контрибутора изван ЕУ, од камата, рентирања и продаје имовине и опреме.

Табела 1 – Скала доприноса држава чланица ЕУ буџету Атена (изражена у процентима од прорачуна основног годишњег буџета Атена)³³

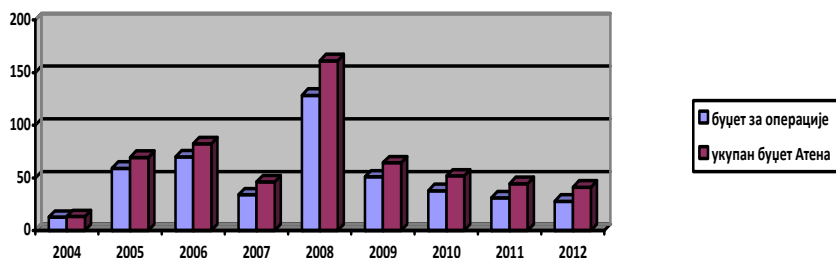
	Земља	2004.	2005.	2006.	2013.*	2014.**
1.	Белгија	2.91	2.83	2.88	3.02	3.01
2.	Чешка	0.51	0.80	0.91	1.13	1.07
3.	Немачка	22.46	21.46	20.97	21.02	21.48
4.	Естонија	0.05	0.08	0.09	0.12	0.13
5.	Грчка	1.67	1.69	1.74	1.51	1.37
6.	Шпанија	7.86	8.05	8.28	7.94	7.94
7.	Француска	16.67	16.13	16.19	16.35	16.32
8.	Ирска	1.22	1.21	1.30	0.97	1.04
9.	Италија	13.77	13.36	13.29	12.31	12.10
10.	Кипар	0.08	0.12	0.12	0.13	0.11
11.	Летонија	0.07	0.10	0.12	0.16	0.18
12.	Литванија	0.11	0.18	0.19	0.15	0.16
13.	Луксембург	0.22	0.23	0.24	0.24	0.25
14.	Мађарска	0.50	0.80	0.83	0.77	0.73
15.	Малта	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05
16.	Холандија	4.85	4.53	4.47	4.76	4.74
17.	Аустрија	2.32	2.29	2.28	2.42	2.49
18.	Пољска	1.30	1.86	2.21	3.00	2.97
19.	Португалија	1.40	1.33	1.31	1.24	1.22
20.	Словенија	0.18	0.26	0.27	0.27	0.26
21.	Словачка	0.22	0.33	0.36	0.55	0.57
22.	Финска	1.52	1.48	1.48	1.55	1.56
23.	Шведска	2.79	2.76	2.83	3.22	3.43
24.	В. Британија	17.28	18.07	17.57	15.31	14.81
25.	Бугарска				0.30	0.31
26.	Румунија				1.09	1.13
27.	Хрватска				0.17	0.33
	Укупно	100	100	100	100	100

Доприноси свих држава чланица ЕУ утврђују се према скали везаној за њихов БНД, тако да је проценат њиховог учешћа начелно приближан проценту учешћа у основном буџету ЕУ. У табели 1 дат је преглед процентуалног учешћа држава чланица ЕУ у доприносима основном фонду Атена, и његово кретање током неколико година. На дијаграму 1 дат је илустративни упоредни приказ укупног износа фонда Атена и дела утрошеног за заједничке оперативне трошкове операција, у периоду од 2004. до 2012. године. Као што се из дијаграма види, укупни годишњи буџет фонда Атена већи је од дела намењеног за заједничке трошкове операција најмање за референтни износ заједничких трошкова операција (износ намењен за евентуално покретање војне операције брзог одговора), плус за трошкове функционисања Атене.

³³ 2004-2006, у EU Council Secretariat, Factsheet, Press, 2006, <http://www.consilium.europa.eu>;

* *Handbook for Decision Makers - SCDP*, ed. Jochen Rehr, AF Printing Centre, Vienna/Austria, 2014, p. 63;

** *Financing of Military operations: the Athena Mechanism, Factsheet, Annex*, Brussels, 10. January 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139880.pdf



Дијаграм 1 – Износи укупног буџета Атина и дела буџета за финансирање заједничких трошкова војних операција по годинама, у милионима евра³⁴

Додатни доприноси држава чланица ЕУ, као и других држава учесница операција, односе се на конкретну операцију и на трошкове за заједничко снабдевање, који падају на терет учесница операције. Њихов износ зависи од утрошка (роба, материјала, услуга) које направе национални контингенти у конкретној операцији.

За функционисање механизма Атина веома је важна веза на релацијама администратор – командант операције и администратор – одговарајуће институције учествујућих држава и држава контрибутора. У том смислу, администратор усмерава потребна средства у припремној фази операције до постављења (именовања) команданта. Након именовања команданта, администратор од њега прима и реализује захтеве за финансирање одређених трошкова у оквиру буџета одобреног за конкретну операцију. У односима са одговарајућим институцијама држава (учествујућих и контрибутора) упућује захтеве за испуњавање њихових финансијских обавеза, односно покреће предвиђене мере уколико државе не испуњавају своје финансијске обавезе према фонду. Поред скале годишњих финансијских доприноса фонду Атина, које утврђују учествујуће државе са трећим државама које учествују у финансирању заједничких трошкова војне операције (државама контрибуторима које нису чланице ЕУ) Специјални комитет потписује уговор о доприносима. За припрему уговора одговоран је администратор. Током саме операције, одређене уговоре о контрибуцији или регулисању заједничких трошкова операција са трећим странама (државама и организацијама) може постићи и командант одређене операције у консултацији са Специјалним комитетом и Политичко-безбедносним комитетом.

Према искуствима појединих држава чланица ЕУ (Француске, Немачке, Чешке и других), средства успостављена у оквиру механизма Атина, а у складу са листом заједничких трошкова за које се могу употребити, покривају свега 15–20% укупних трошкова војних операција. На пример, финансијски трошкови за операцију ЕУ у Чаду (2008) били су покривени из фонда Атина само са око 10%, док су остале трошкове ове врло захтевне операције (коштала скоро милијарду евра) сносиле државе чланице, највише Француска.³⁵ У складу с тим, државе чланице ЕУ су врло опрезне приликом пријаве доприноса националних снага за учешће у војним операцијама ЕУ. Радије учествују у до-

³⁴ *Funding CSDP EU / Operations and Missions*, Ministry of Defence of R. France, Presentation on Belgrade Workshop, 10-12 may, 2012.

³⁵ *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, Institute for Security Studies European Union, Paris, October 2009, стр. 76.

приносима буџету Атена него у ангажовању војних снага. Отуда се може разумети зашто су од укупно 34 операције и мисије ЕУ за очувања мира и јачање безбедности у Европи и свету само 10 биле војне операције. И оне су, изузев операције у Чаду (2008–2009) и „Алтеа” у БиХ, углавном ангажовале мање војне ефективе.

Закључак

Европска унија је током 1999. године, ради јачања своје улоге и утицаја у питањима мира и безбедности, покренула пројекат развоја Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, као дела Заједничке спољне и безбедносне политике и оквира за јединственији и снажнији наступ у управљању безбедносним кризама у Европи и свету.

У складу са утврђеним ЗБОП-ом, државе чланице ЕУ су у периоду од 1999. до 2002. године успоставиле потребне заједничке војнобезбедносне капацитете на располагању ЕУ и утврдиле правила и процедуре њиховог ангажовања у мисијама и операцијама за очување и стабилизацију мира и безбедности у Европи и свету.

Од 2003. године ЕУ је кроз ЗСБП/ЗБОП предузела 34 мисије и операције очувања и стабилизације мира и безбедности у Европи и свету, од којих су: 23 цивилне мисије, 10 војне операције и једна мешовита цивилно-војна мисија. У њима је ангажовано око 100.000 људи (цивила и војника), за које је укупно утрошено око две и по милијарде евра из буџета Европске уније.

Уговором о ЕУ (чл. 41) утврђени су принципи финансирања мисија и операција у оквиру ЗБОП/ЗСБП ЕУ. Према овом члану, трошкови свих мисија и операција покривају се из заједничког буџета Уније, изузев трошкова операција које имају војни или одбрамбени карактер. Трошкове таквих операција сноси државе чланице ЕУ и друге државе и организације које учествују у њима, осим ако Савет ЕУ једногласно не одлучи другачије.

Већ после првих војних операција уочен је проблем *ad hoc* финансирања заједничких трошкова (припреме, штабови, транспорт, опрема и сл.). Због тога је Савет ЕУ 2004. године одлучио да заједничке трошкове војних операција финансирају све државе чланице ЕУ и утврдио јединствен механизам за управљање финансирањем заједничких трошкова војних операција назван Атена. Механизам је више пута мењан и дограђиван искуствима из операција, тако да је данас на снази Одлука Савета ЕУ о Атени из 2011. године.

Циљ и сврха механизма Атена је да утврди шта спада у заједничке трошкове војних операција и да прорачуна, прикупи, чува и дистрибуира финансијска средства за ову врсту трошкова. Атена треба да обезбеди поузданост, ефикасност, континуитет, једноставност и рационалност управљања финансијским средствима, која чланице издвајају за заједничке трошкове војних операција.

Према правилима Атене, све државе чланице ЕУ (изузев Данске) учествују у доприносима финансирања заједничких трошкова војних операција у висини сразмерној њиховим БНД. Такође, у финансирању ових трошкова, за одређену војну операцију, доприносе дају и друге државе и организације које непосредно учествују у операцији, као и треће државе и организације које изразе вољу да учествују у њиховом финансирању. Њихов део учешћа утврђује се посебним уговорима са ЕУ.

Додатно, државе учеснице операције дају посебне доприносе фонду Атена за трошкове који падају на њихов терет, али се због рационалности, ефикасности и сигурности финансирају кроз Атену. То се првенствено односи на снабдевање снага операције потребним средствима и материјалима (различите робе и услуге). Износи овог дела доприноса учесница операције одговарају трошковима за извршено снабдевање њихових контингената у операцији.

Атена механизмом руководи Специјални комитет, који чине представници свих држава чланица, док фондом Атена (приходима и расходима) непосредно руководи директор, командант операције и рачунополагач. Састанцима комитета присуствују и представници свих држава учесница операције, директор, командант операције и рачунополагач, али без права гласања при одлучивању.

У пракси, кроз Атена механизам покрива се око 15 до 20% укупних трошкова једне операције, док остале трошкове сносе државе учеснице операција, свака за своје ефикасне ангажоване у операцији. Отуда, финансијски сегмент војних операција у оквиру ЗБОП-а често представља ограничавајући чинилац за веће учешће држава у војним операцијама, а тиме и за доношење одлука ЕУ о предузимању овог типа операција.

Финансирање војних операција у оквиру ЗБОП-а ЕУ има и вишесмерну политичку димензију. Једна је залагање држава чланица ЕУ које највише учествују у операцијама за ширење листе заједничких трошкова, а тиме и за повећање доприноса држава које са својим ефикасним не учествују у операцијама. Ове друге то не подржавају, јер сматрају да државе које највише учествују у одређеним војним операцијама имају посебне интересе за њихово предузимање. Друга је избегавање држава чланица ЕУ, нарочито мањих, да пријављују учешће својих ефикаса у операцијама, ради мањих трошкова, чему се противе остале, посебно снажније државе, које би кроз ЕУ хтеле да остваре већи утицај на мир, безбедност и заштиту својих интереса у свету.

Литература

[1] *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, edited by Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane, Institute for Security Studies European Union, Paris, October, 2009.

[2] *Handbook for Decision Makers - The Common Security and Defence Policy of the European Union*, ed. Jochen Rehr, Published by: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna, 2014.

[3] *Impetus*, Buletin of the EU Military Staff, Spring/Summer 2010, Issue no 9, 2010.

[4] Савић, С.: *Стубови европске безбедности на почетку 21. века – НАТО и ЕУ*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2013.

[5] Стојановић, С. Р.: *Финансирање Европске уније*, Службени гласник РС, Београд, 2008.

Документи

[1] Budget of The European Union, http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm,

[2] *Consolidated version of the Treaty on European Union*, или, The Treaty on EU of Nica, in Official Journal of the European Communities (OJEC) No C 325, 2002, http://europa.eu/abs/treaties/index_en.htm,

[3] Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004, Official Journal no L 63, 28 February 2004.

[4] Council Decisions: 2004/925/CFSP of 22 December 2004, 2005/68/CFSP of 24 January 2005, 2007/91/CFSP, 2008/975/CFSP of 16 December 2008. <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.doc>

[5] Council Decision of 7 June 2007 on *The system of the European Communities, own resources*, Official Journal of the European Communities, L 163, 23.6.2007.

[6] Council Decision No. 427/2010 of 26 July 2010, O.J. L 201, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>

[7] Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, *Establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*, Official Journal of the European Union L 343/35, Brussels, 23.12.2011.,

[8] *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013*, of 2 December 2013, laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, L 347/884, Official Journal of the European Union, 20.12.2013, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>,

[9] *Declaration on EU Military Capabilities*, 2509th Council meeting (General Affairs and External Relations Council with the Governments of the Member States and the European Commission), Brussels, 19-20 May 2003, <http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=72&LANG=1&cmsid=1851>,

[10] *Financing of Military operations: the Athena Mechanism*, Factsheet, Brussels, 10. January 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139880.pdf,

[11] *Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*, Doc. EU 10381/07, 2007.,

[12] *Inter-institutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management*, Official Journal of the European Union, 2006/C 139/01, Brussels, 14 June 2006.,

[13] *Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999*, part IV. Further Development of the European Union - Common European security and defence policy и ANNEX III, European Council declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2-en.htm>,

[14] *Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999*, <http://www.europarl.europa.eu/summits/hel2-en.htm>,

[15] *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020 COM(2015)15 final 2015/0010 (APP)*, Brussels, 20.1.2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5467-2015-INIT/en/pdf>,

[16] *Protocol on the application of the principles subsidiarity and proportionality*, Official Journal of the European Communities C 340, 10 November 1997.,

[17] *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union No 2007/C 306/01, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.