

*Srdan KORAC i Aleksandra BULATOVIĆ*¹

UDK: 336.76(4)

Bibliid 0025-8555, 63(2011)

Vol. LXIII, br. 1, str. 7–23

Izvorni naučni rad

Februar 2011.

DOI: 10.2298/MEDJP1101007K

EVROPSKO ODBRAMBENO TRŽIŠTE U NASTAJANJU²

APSTRAKT

Rad analizira perspektivu izgradnje zajedničkog tržišta Evropske unije u oblasti vojnog naoružanja i opreme i to sa stanovišta privrednih efekata, uspostavljanja institucionalnog okvira i unapređenja vojnih kapaciteta Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Proces stvaranja jedinstvenog tržišta roba i usluga zaobišao je vojnu industriju kao neprikosnoveno polje u nadležnosti nacionalnih vlasti zemalja članica, pa usled njene rascepanosti EU postepeno gubi konkurentsku sposobnost na globalnom tržištu. Utoliko važan korak napred predstavlja uspostavljanje Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme kao dobrovoljnog i pravno neobavezujućeg međuvladinog režima, i Kodeksa ponašanja u vojnim nabavkama kao dokumenta koji predviđa osnovna načela funkcionisanja liberalizovanih vojnih nabavki. Autori zaključuju da se uvođenjem međuvladinog režima vojnih nabavki otvara perspektiva za ostvarenje ušteda u nacionalnim budžetima, jačanje konkurentnosti vojne industrije članica EU na globalnom tržištu i za izgradnju respektabilnih vojnih kapaciteta za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku.

Ključne reči: vojne nabavke, odbrambena industrija, Kodeks EU za vojne nabavke, Evropsko tržište vojnog naoružanja i opreme, Evropska odbrambena agencija, Evropska/Zajednička odbrambena i bezbednosna politika.

Ideja o izgradnji jedinstvenog tržišta Evropske unije u oblasti vojne industrije rezultat je širih strateških razmišljanja o bezbednosnoj ulozi Evrope u svetu. Početna ideja evropske integracije koju su formulisali evropski federalisti, a koja je ponekad formulisana kao „Sjedinjene države

1 Srdan Korać, istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd; E-mail adresa: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs; Aleksandra Bulatović, istraživač-saradnik u Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd; E-mail adresa: abulatovic@sezampro.rs

2 Saradnja na ovom tekstu je rezultat istraživanja u okviru projekta „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije” (br. 47011), Institut za

Evrope”, sadržala je očiglednu nameru da Evropska unija bude neka vrsta integrisanog pandana Sjedinjenim Američkim Državama. U sferi političke i ekonomske integracije, Evropa je postigla ekvivalentan stepen integracije kakav karakteriše SAD, ali u domenu odbrane taj zadatak joj već decenijama izmiče. Stoga je i namera da se formira jedinstveno odbrambeno tržište prirodan deo sklopa razmišljanja o tome kako da Evropa postane integrisan odbrambeni prostor sa sopstvenim odbrambenim identitetom.

U raspravama vođenim od sedamdesetih godina do kraja dvadesetog veka izdvojila su se tri osnovna teorijska modela ujedinjene Evrope kao međunarodnog bezbednosnog aktera. Model Evropske unije kao civilne sile, koji je 1972. godine osmislio François Dišen (François Duchêne), počivao je na uverenju da je, u okolnostima rastuće privredne međuzavisnosti i nemogućnosti da se odbrani na duži rok, ujedinjena Evropa trebalo da bude kohezivnija i da razvije efikasno kolektivno upravljanje u oblasti bezbednosti tako da bude sposobna da sprovodi zajedničke akcije unutar i van tadašnje EZ.³ Sredstva i ciljevi trebalo bi da budu civilne prirode zbog uslova koje su u tom trenutku određivale politička kultura u Zapadnoj Evropi, jedinstvena situacija u vreme hladnog rata, odbojnost građana prema ratu uslovljena ogromnim razaranjima u Drugom svetskom ratu i nuklearna pat-pozicija.

Kritikujući model EZ kao civilne sile argumentom da je to jezička protivrečnost, australijski teoretičar međunarodnih odnosa Hedli Bul (Hedley Bull) zagovarao je 80-ih godina model Evropske unije kao vojne sile. Bul je smatrao da Evropljani treba da razvijaju sopstvene kapacitete za odbranu zbog značajnih interesnih razmimoilaženja sa SAD, koja su još tada bila uočljiva, i realno malog uticaja Evropljana u procesu odlučivanja u strukturama NATO.⁴ Ukoliko bi se izdvojile iz američke odbrane članice EZ bi onda morale da budu dovoljno vojno jake radi delotvorne protivteže tadašnjem SSSR, ali bi prema Bulovim procenama razvoj vojnog potencijala ubrzao reforme u drugim oblastima komunitarne politike.

kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, i projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima — spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. 179029), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

3 Detaljnije u: François Duchêne, “Europe’s Role in World Peace”, in: Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London, 1972.

4 Više videti u: Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, Issue 2, 1982, pp. 149–70.

Poslednju dekadu prošlog veka u raspravama o najboljem modelu međunarodne uloge EU obeležilo je zastupanje modela Evropske unije kao normativne sile. Tvorac ovog modela, norveški matematičar i sociolog Johan Galtung (Johan Galtung), naglašavao je moć ideja i ideologije u okviru izučavanja normativne dimenzije evropskih integracija i primene teorije socijalnog konstruktivizma na međunarodne odnose. Tako je npr. Jan Maners (Ian Manners) tvrdio da Evropska unija nije civilna niti vojna sila, već normativna sila koju karakterišu zajedničke norme (vladavina, prava, demokratija, sloboda, ljudska prava) i moć da oblikuje standarde zdravog razuma.⁵

Praktična vrednost navedenih modela za Evropsku uniju jeste problematična jer su ili prevaziđeni, ili uski ili suviše pojednostavljuju složenu stvarnost stalnih promena u međunarodnim odnosima. U poslehladnoratovskom razdoblju „novu bezbednosnu dilemu” predstavljaju sukobi niskog inteziteta ili asimetrični sukobi, koji se pojavljuju u manje razvijenim zemljama, obuhvataju angažman regularne vojske i neregularnih trupa odnosno uvode praksu svojevrzne privatizacije nasilja, i ne oslanjaju se na visokotehnološko naoružanje. Stoga se kao opravdana nameće pretpostavka da nove okolnosti u bezbednosnom okruženju rađaju potrebu za novim modelom međunarodne uloge Evropske unije. Najpodesnijim za ispitivanje perspektive razvoja zajedničkog tržišta vojne industrije čini se model Evropske unije kao „snabdevača” kooperativne bezbednosti koji je konceptualizovao Hans-Georg Erhart (Hans-Georg Ehrhart), a zasniva se na pet ideja: 1) normativizam — opravdanost upotrebe vojne sile mora biti prethodno potvrđena normama međunarodnog javnog prava, a cilj je pretvaranje oružanih sukoba u nenasilne oblike delovanja, zastrašivanje i odbrana; 2) prikladnost — spoljni odnosi treba da prate političke i bezbednosne izazove i očekivanja građana EU; 3) obuhvatnost — složeni bezbednosni problemi zahtevaju uključivanje svih aspekata moći u bezbednosnu politiku, te podjednako civilna i vojna sredstva; 4) opredeljenje koje obuhvata više nivoa — valjan bezbednosni pristup mora da uključi aktere sa svih nivoa: državnog i potdržavnog; 5) multilateralizam.⁶

5 Detaljnije o Manersovim stavovima pogledati u: Forsberg, Tuomas, “Normative power Europe (once more): A conceptual clarification and empirical analysis”, Paper Prepared for Presentation at the Annual Convention of the International Studies Association, New York, 15–18 February 2009, www.uta.fi/laitokset/politiikka/opiskelu/EU_Normative_Power_Forsberg.pdf, pp. 2–3.

6 Hans-Georg Ehrhart, “What model for CFSP?”, *Chaillot Paper*, No. 55, October 2002, European Union Institute for Security Studies, www.iss.europa.eu/uploads/media/chaill55e.pdf, pp. 18–22.

Osnovni dokumenti usvajani proteklih godina u oblasti bezbednosti i odbrane takođe zastupaju značaj povećanja efikasnosti vojne industrije u kontekstu dugoročnog jačanja vojnih kapaciteta zemalja članica i, posredno, Unije kao međunarodnog aktera.⁷ Prema bezbednosnoj strategiji Evropske unije — „Bezbedna Evropa u boljem svetu” usvojenoj juna 2003. godine — zbog svog privrednog učinka i značaja koji ima u svetskoj trgovini, EU treba da bude sposobna da preuzme i vlastiti deo odgovornosti za očuvanje svetske bezbednosti. Dokument kao osnovne strateške ciljeve prepoznaje promenu tradicionalnog koncepta odbrane teritorije od spoljne agresije — jer novi bezbednosni izazovi zahtevaju delovanje daleko od teritorije Evropske unije i raznovrsnost vojnih i civilnih sredstava — i izgradnju bezbednog okruženja, zato što je u interesu Evropske unije da u zemljama sa kojima se graniči postoje stabilni demokratski poreci, da se izbegne eventualna nova podela kontinenta i da se reši arapsko-izraelski sukob.⁸ Posmatrano sa stanovišta dugoročnih planova kasnije usvojenih u okviru Evropske bezbednosne i odbrambene politike (današnje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike), formulisane ciljeve bezbednosne strategije treba tumačiti tako da oni pretpostavljaju angažovanje vojnih kapaciteta Evropske unije u slučajevima oružane intervencije radi razdvajanja zaraćenih strana i stabilizacije propalih država koje predstavljaju jasnu asimetričnu bezbednosnu pretnju Uniji. Na osnovu ovako definisanih bezbednosnih izazova i pretnji i strateških ciljeva, bezbednosna strategija Evropske unije glavne implikacije za promenu komunitarnih javnih politika vidi u preobražaju vojnih kapaciteta u fleksibilnije i pokretljivije snage i u efikasnijem korišćenju povećanih nacionalnih vojnih budžeta.⁹ Posedovanje valjanih vojnih kapaciteta i resursa svakako posredno utiče na ishod odlučivanja u pojedinim pitanjima Zajedničke spoljne bezbednosne politike.

Sa promenom karaktera bezbednosnih pretnji i odnosa vojnih i civilnih aktera u sprečavanju sukoba došlo je do promene civilno-vojnih odnosa, pa je vojska sada delom preuzela zadatke, način razmišljanja i operativno delovanje

7 Opširnije o razvoju odbrambene politike na nivou EU videti u: Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 142–55.

8 “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, 12 December 2003, Brussels, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf, pp. 7–8. Uporediti sa: “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World”, 11 December 2008, Brussels, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.

9 “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, op. cit., pp. 11–4.

koje je ranije bilo karakteristično za civilni sektor. Konvencionalno naoružanje sve više je deo kriminalnog miljea, posebno kada je reč o organizovanom kriminalu i terorizmu. Stoga je kontrola vojne industrije i raspolaganja njenim proizvodima prirodno sastavni deo kriminološke problematike. Tradicionalni ciklus činjenja krivičnog dela koji se sastoji od pripreme, nabavke sredstava, izvršenja i prikrivanja plena, a koji se u literaturi pripisuje takozvanom otimačkom kriminalu odnosi se na veliki deo ukupnog domena organizovanog kriminala, a u jednom segmentu i na pripremu terorističkih akata. Pošto su nabavka i raspolaganje naoružanjem deo faze pripreme i faze nabavke sredstava, i u najkonkretnijem smislu problematika u vezi sa vojnom industrijom je relevantna i za kriminološka razmatranja.

Na planu praktičnog ostvarenja u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike model Evropske unije kao „snabdevača” kooperativne bezbednosti kao značajan element predviđa dalje jačanje nacionalnih vojnih kapaciteta koji bi mogli biti združeni u zajedničkim operacijama Unije. U kontekstu razvoja zajedničke odbrambene politike, pored procene mogućih bezbednosnih pretnji i odgovora Evropske unije, definisanja zadataka za oružane snage zemalja članica i dogovora oko planiranja nacionalnih vojnih budžeta, sve veću važnost ima i dogovaranje na nivou Unije o stvaranju jedinstvenog tržišta vojnih nabavki.

Saradnja u oblasti naoružanja ima dugu tradiciju u Evropi — prvi programi bili su pokrenuti 60-ih godina dvadesetog veka, na *ad hoc* međuvladinoj osnovi, i pretežno ograničeni na avioindustriju i primenu elektronike, dok je proizvodnja najvećeg dela naoružanja i dalje ostala raznolika zbog neujednačenih nacionalnih standarda. Uprkos tome, zajednički projekti su jasno pokazali postojanje političke volje i dovoljnog nivoa naučno-tehničkih dostignuća da se zajedničkim naporima razviju sistemi visokotehnološkog naoružanja. Ipak, proizvodnja, trgovina i javne nabavke vojnih roba i usluga bile su isključene iz procesa integracije, što se može naći u nekadašnjem članu 296 Ugovora o osnivanju EZ prema kojem članice mogu odstupiti od Ugovora ukoliko dokažu da je suštinski ugrožena njihova nacionalna bezbednost.¹⁰ Iz istih razloga nije došlo do razvoja sistematske koordinacije nacionalnih politika naoružavanja, niti je saradnja u ovoj oblasti postala deo tzv. drugog stuba Unije.

10 „Ugovor o osnivanju EZ”, u: Duško Lopandić (prir.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Matriht, Amsterdam*, Međunarodna politika, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999, str. 198.

U razdoblju nakon okončanja hladnog rata cene složenih sistema naoružanja drastično su porasle, a deo nacionalnih vojnih budžeta preusmeren je iz razvoja oružja u restrukturiranje oružanih snaga, što je u spoju sa opštim trendom pada troškova odbrane članica Evropske unije tokom 90-ih godina dovelo do tehnološkog zaostajanja evropskih oružanih snaga u odnosu na SAD i smanjene mogućnosti savrmenog rata. Vlade članica Evropske unije shvatile su da pitanju razvoja naoružanja moraju pristupiti ambiciozno i sistematski u pravcu jačanja međusobne saradnje. Stoga ne čudi što se tokom poslednje dekade minulog stoleća pojavilo više inicijativa za saradnju u ovoj oblasti:

- Zapadnoevropska grupa za naoružanje (*Western European Armament Group — WEAG*) kao najveći panevropski okvir za saradnju koji obuhvata sve članice EU i NATO, izuzev Irske i Islanda. Osnovni ciljevi delovanja su: efikasnija upotreba resursa harmonizacijom standarda, otvaranje nacionalnih tržišta naoružanja i opreme, jačanje industrijske i tehnološke baze i saradnja u istraživanju i razvoju;¹¹
- Zapadnoevropska organizacija za naoružanje (*Western European Armament Organisation — WEAO*) osnovana je 1996. godine sa zadatkom da bude istraživačka jedinica Zapadno-evropske unije i raznim ekspertizama pruža pomoć članicama;¹²
- Organizacija za saradnju na planu zajedničkog naoružanja (*Organisation for Joint Armaments Cooperation — OCCAR*) osnovana je 2001. godine na inicijativu britanske, francuske, nemačke i italijanske vlade sa ciljem bržeg napredovanja razvijanjem manjih višenacionalnih projekata naoružanja i opreme;¹³
- Evropska komisija je 1997. sačinila izveštaj o evropskom sektoru odbrane (poznat kao Bangemanov izveštaj, *Bangemann Report*) i dala predloge konkretnih mera za uspostavljanje zajedničkog tržišta naoružanja;¹⁴

11 Opširnije o Zapadnoevropskoj grupi za naoružanje videti na internet prezentaciji: www.weu.int/weag/index.html.

12 Detaljnije o Zapadnoevropskoj organizaciji za naoružanje videti na internet prezentaciji: www.weao.weu.int/site/frameset.htm.

13 O Organizaciji za saradnju na planu zajedničkog naoružanja pogledati na: www.occar-ea.org.

14 Više videti u: "Implementing European Union Strategy on Defence-Related Industries", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (97) 583 final, 4 December 1997, http://aei.pitt.edu/6249/01/003422_1.pdf.

- Pismo o namerama potpisali su 1998. ministri odbrane Velike Britanije, Francuske, Nemačke, Španije, Italije i Švedske radi podsticanja restruktuiranja vojne industrije u EU posredstvom olakšavanja prekograničnog delovanja transnacionalnih kompanija, ali ovaj sporazum nije imao značajniji uticaj na nacionalne regulative;
- Evropska odbrambena agencija osnovana je 2004. godine sa ciljem da razvija odbrambene kapacitete u oblasti upravljanja krizama, doprinosi identifikovanju mera usmerenih na jačanje evropske vojno-industrijske baze i unapređuje istraživanja koja treba da ispune zahteve budućnosti. Agencija koordinira delovanje ostalih tela Unije u oblasti razvoja naoružanja i odražava vezu između vojnog planiranja i vojne industrije odnosno vojnih nabavki;¹⁵
- Program istraživanja evropske bezbednosti usvojen je 2003. sa zadatkom da premosti jaz između civilnih i vojnih istraživačkih projekata i da maksimalizuje korist od višestruke namene tehnoloških pronalazaka.

Raznovrsnost i teška predvidljivost potencijalnih pretnji po bezbednost Evropske unije projektovanih na period od sledećih par decenija postavljaju ozbiljan izazov daljem razvoju vojnih kapaciteta i formulisanju politike odbrane, među kojima je za ovo razmatranje bitno pitanje prilagodljivosti krupnim tehnološkim promenama. Postojan naučni i tehnološki napredak u području mikroelektronike i telekomunikacija nastaviće da značajno oblikuje sposobnost vojnih snaga članica Evropske unije u naredne dve dekade, dok će preciznost, brzina i bezbednost vojnih operacija zavisiti od dostignuća u nanotehnologiji i pronalaženju novih načina korišćenja raspoloživih izvora energije.¹⁶ Povećanje broja interdisciplinarnih istraživanja i umrežavanje stručnjaka angažovanih u različitim oblastima nauke i tehnologije neophodan je korak ka osiguranju kontinuirane inovativnosti.

Vojna industrija zemalja članica Evropske unije predstavlja osnovu za ostvarenje strateških ciljeva na planu dugoročnog jačanja vojnih kapaciteta Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.¹⁷ No, konkurentnost vojne

15 O Evropskoj odbrambenoj agenciji pogledati detaljnije na: www.eda.europa.eu.

16 “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”, 3 October 2006, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/webutils/downloadfile.aspx?fileid=105, p. 11.

17 Najveći proizvođači naoružanja i vojne opreme u EU jesu Velika Britanija, Francuska, Nemačka, Italija, Španija i Švedska. Vojne industrije navedenih zemalja ostvaruju čak 90 odsto ukupne proizvodnje u ovoj oblasti na nivou Unije, dok se kompanije iz ostalih zemalja EU pojavljuju kao njihovi podizvođači ili snabdevači delova.

tehnološke i industrijske osnove EU mogu ugroziti SAD, ali i pojedine zemlje Dalekog istoka kao veliki proizvođači naoružanja i opreme. Na primer, SAD na istraživanja i razvoj u vojnoj industriji troše šest puta više sredstava od Evropske unije, a oko trećine američkog vojnog budžeta je namenjeno za investicije — naspram oko 20 odsto ukupnog evropskog.¹⁸ Kako su vojni budžeti članica Unije smanjeni za 22 odsto, posmatrano poređenjem 1999. i 2009. godine, i sada čine u proseku manji udeo u bruto društvenom proizvodu (pad sa 1,7 u 1999. na 1,4 odsto u 2009. godini), jasno je da je deo javnih prihoda koji se može odvojiti za javne nabavke u sistemu odbrane značajno sužen.¹⁹ Samo veća ulaganja u okvirima Unije u spoju sa pažljivim odabirom sektora u koje se ulaže jesu delotvorni odgovori na dugoročne potrebe za boljim vojnim kapacitetima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, ali i mogućnost za rast profita izvozom naoružanja u treće zemlje. Usitnjenost evropske vojne industrije, tradicionalno osetljive oblasti državnog suvereniteta, uslovljena strogom kontrolnom politikom nacionalnih vlasti u oblasti vojnih nabavki i prometa naoružanja i opreme predstavlja još jednu prepreku postizanju punih efekata, budući da se održavaju različiti tehnički standardi, dupliranje i neekonomičnost proizvodnih kapaciteta.²⁰ Primera radi, trenutno se u zemljama Unije sprovode 23 pojedinačna programa za razvoj borbena-oklopnih vozila iste vrste. Fragmentacija vojne proizvodnje ometa i razvoj zajedničkih sistema logističke podrške i jačanje interoperabilnosti nacionalnih vojnih trupa, što sve na duži rok usporava izgradnju efektivnih vojnih kapaciteta za potrebe sprovođenja Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

Opisane prepreke nastoje se prevazići insistiranjem na pokretanju i sprovođenju multinacionalnih programa razvoja i izrade naoružanja i opreme, mada je u 2007. godini i dalje zabeležen trend relativno malog izdvajanja iz nacionalnih vojnih budžeta za zajedničke projekte — svega 6 od ukupno 32 milijarde evra potrošenih na vojne nabavke.²¹ Krajnji cilj je

18 “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”, op. cit., p. 23.

19 Giovanni Grevi and Daniel Keohane, “ESDP Resources”, in: Giovanni Grevi, Damien Hell and Daniel Keohane (eds), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009, pp. 80–1.

20 “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”, op. cit., p. 24.

21 Giovanni Grevi and Daniel Keohane, “ESDP Resources”, op. cit., p. 80.

izgradnja zajedničkog, ili makar više integrisanog tržišta vojnih proizvoda koje bi omogućilo slobodan promet većine roba i usluga iz oblasti odbrane unutar Unije. Veća prekogranična saradnja nacionalnih vojnih industrija donela bi na nivou Evropske unije veću konkurentnost na globalnom tržištu i posredno niže cene naoružanja i opreme, posebno one najnaprednije. Teorijski gledano, vlade članica Unije mogle bi na taj način da nabavljaju vojnu robu i usluge od kompanija koje ponude najpovoljniji odnos cene i kvaliteta, čime bi ostvarile uštedu u budžetu i ujedno poboljšale nacionalne vojne kapacitete — i posredno osnažile efektivne kapacitete pod okriljem Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.²²

Značajan deo javnih nabavki u nacionalnim sistemima odbrane odvija se na osnovu člana 346 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (nekadašnji član 296 Ugovora o osnivanju EZ), odnosno van komunitarnih pravila koja važe za Zajedničko tržište i nalaze se u isključivoj nadležnosti Evropske komisije i potpadaju pod metod tzv. komunitarnog odlučivanja. Prema ovoj odredbi države članice mogu preduzeti mere za zaštitu vitalnih bezbednosnih interesa koje se odnose na proizvodnju ili trgovinu oružja, municije i ratnog materijala, uz uslov da takve mere ne smeju da ugroze konkurenciju na zajedničkom tržištu u pogledu proizvoda koji nemaju vojnu namenu.²³ Član je prilično široko formulisan i zbog toga je podložan teškoćama u političkom i pravnom tumačenju, pa ne čudi što je do sada često dolazilo do neslaganja između članica i Evropske komisije oko njegovog tačnog opsega i do obraćanja Evropskom sudu pravde.

Zbog toga su ministri odbrane 22 zemlje članice Evropske unije, koji učestvuju u Upravnom odboru Evropske odbrambene agencije, i Norveške uspostavili 2006. godine Evropsko tržište vojnog naoružanja i opreme (*European Defence Equipment Market* — EDEM) kao stratešku meru u pravcu jačanja evropske vojne tehnološke i industrijske osnove i njene konkurentnosti na globalnom tržištu.²⁴ Režim ne obuhvata višenacionalne

22 O koristima zajedničkog vojnog tržišta videti u: Scott Jones, “Finally, a Single EU Defense Market?”, 2 February 2009, *Defense News*, www.defensenews.com/story.php?i=3927945, 06/07/2010.

23 “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 346, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9 May 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>, p. 194.

24 Danas učestvuje 25 zemalja članica EU predstavljenih u Evropskoj odbrambenoj agenciji sa izuzetkom Rumunije. Režim ne obuhvata višenacionalne programe za razvoj naoružanja i opreme i bezbednosno najosetljiviju opremu, poput uređaja za enkripciju

programe za razvoj naoružanja i opreme, nabavke nuklearnog naoružanja, hemijske, bakteriološke i radiološke robe i usluge, kao i bezbednosno najosetljiviju opremu, poput kriptografskih uređaja.

Tržište funkcioniše u vidu dobrovoljnog i pravno neobavezujućeg međuvladinog režima sa svrhom da uvede transparentnost i konkurenciju u vojne nabavke. Ideja je da se postepenom liberalizacijom tržišta vlade zemalja pristupnica ovom međuvladinom režimu podstaknu da nabavljaju vojno naoružanje i opremu od kompanije koja dostavi najbolju ponudu, bez obzira na njenu „nacionalnost”, a ne da poslove vojnih nabavki po automatizmu dodeljuju domaćim kompanijama samo zato što su domaće. Osnovni instrument njegovog sprovođenja jeste Kodeks ponašanja u vojnim nabavkama (*Code of Conduct on defence procurement*) usvojen u novembru 2005. godine. Evropska odbrambena agencija od jula 2006. godine na posebnoj stranici svoje internet prezentacije objavljuje tendere za vojne nabavke iz zemalja koje su pristupile ovom međuvladinom režimu vrednosti veće od milion evra i na njima mogu da učestvuju kompanije iz čitave Evropske unije.²⁵ U izuzetnim, vanrednim situacijama prouzrokovanim operativnom hitnošću ili drugim važnim razlozima nacionalne bezbednosti države mogu da sprovode vojne nabavke u okviru međuvladinog režima bez raspisivanja tendera, ali sa obrazloženjem koje se dostavlja Evropskoj odbrambenoj agenciji kao nadzornom organu čitavog međuvladinog režima.

Kodeksom ponašanja u vojnim nabavkama predviđeno je pet osnovnih načela delovanja Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme.²⁶ Prvo načelo jeste načelo dobrovoljnosti i pravne neobaveznosti tržišta i ono podrazumeva da svaka zemlja članica dobrovoljno pristupa režimu i time zapravo odlučuje da nacionalne procedure i praksu u ovoj oblasti ravna prema standardima sadržanim u Kodeksu ponašanja. Ovo načelo znači da država članica u svakom trenutku može i da istupi iz režima Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme, bez ikakvih sankcija ili pravnih posledica.

Drugo načelo se odnosi na pravičan i jednak tretman ponuđača, tj. proizvođača vojne robe i pružalaca vojnih usluga, i to tako da sve kompanije pomoću transparentnosti i javnosti informacija o predmetu tendera imaju mogućnost da ravnopravno učestvuju u oglašenim nabavkama. Od nacionalnih vlasti koje raspisuju konkurs za vojnu nabavku očekuje se da

25 Stranica sa oglašenim tenderima nalazi se na: www.eda.europa.eu/ebbweb.

26 “A Guide to the EDA’s new European Defence Equipment Market”, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?FileID=163, pp. 21–3.

sprovode tendersku proceduru tako da pravičan i jednak tretman ponuđača ugrade u kriterijume za izbor pobjednika tendera, tako da se ponude svih kompanija ocenjuju na osnovu objektivnih merila poput posedovanja bezbednosnih sertifikata, transfera znanja i prethodnog iskustva. Takođe, nabavljačima se preporučuje da tehničke specifikacije tražene robe ili usluga sačine prema relevantnim međunarodnim standardima i da glavni kriterijum za dodelu ugovora o nabavci bude jasno definisan tako da zahteva najekonomičnije rešenje.

Treće načelo delovanja Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme jeste načelo uzajamne transparentnosti i odgovornosti i ono se prvenstveno tiče jačanja međusobnog poverenja vlada zemalja učesnica tržišta, što je posebno važno u slučajevima izuzetaka od prihvaćenih pravila nabavke ili pojave neregularnosti. Upravni odbor Evropske odbrambene agencije u takvim slučajevima postaje forum za razmatranje spornih situacija, a sama Agencija u svojstvu nezavisnog inspektora saraduje sa nacionalnim vlastima kako bi se uspešno sačinio uvid u nastali problem u funkcionisanju zajedničkog tržišta vojnog naoružanja i opreme.

Načelo uzajamne podrške jeste suštinsko u kontekstu specifične situacije koja nastaje kada države pristupnice režima dozvoljavaju inostranim proizvođačima slobodan pristup nacionalnom tržištu. Utoliko je puna delotvornost u radu režima moguća samo ako postoji snažan odnos uzajamnog poverenja i međuzavisnosti. Vlada jedne članice EU koja vojnu nabavku dodeli kompaniji iz druge članice želi da bude sigurna da će ta kompanija biti pouzdan snabdevač i poslovni partner, što je od velike važnosti za očuvanje i unapređenje odbrambenih interesa. Stoga je za očekivati da sve učesnice Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme preduzmu korake ka pojednostavljivanju transfera i protoka roba i tehnologije u ovoj oblasti.

Načelo uzajamne koristi sadržano je u pretpostavci da je osnovni preduslov uspeha ove vrste trgovinskog režima taj da svi relevantni akteri prepoznaju korist od učešća. Liberalizacija vojnog tržišta skoro u kontinentalnim razmerama otvara slobodan prostor za ekspanziju poslovanja malih i srednjih preduzeća, ali i njihovih brojnih podizvođača, pa Kodeks vodi računa i tome da transparentnost i pravična konkurencija budu poštovani niz čitav lanac snabdevanja.

Uporedo sa Kodeksom ponašanja u vojnim nabavkama u primeni je Kodeks najbolje prakse u lancu snabdevanja (*Code of Best Practice in the Supply Chain* — CoBPSC), usvojen 2005. godine u saglasnosti sa

Udruženjem vojne i avionske industrije Evrope (*Association of Defence and Aerospace industries of Europe* — ASD). Osnovna svrha ovog Kodeksa jeste da se koristi koje donosi slobodna konkurencija na Evropskom tržištu vojnog naoružanja i opreme ravnomerno raspodele i na nižim nivoima proizvodnje ove vrste roba i usluga, odnosno i na mala i srednja preduzeća koja najčešće učestvuju u lancu snabdevanja kao podizvođači, jer zbog ograničenih kapaciteta ne mogu samostalno da učestvuju na tenderima za vojne nabavke. Reč je o tome da velike kompanije treba da primene princip kompetitivnosti prilikom izbora podizvođača tako da dodela podizvođačkih ugovora bude otvorena jednako za sva mala i srednja preduzeća i da bude zasnovana na objektivnim kriterijumima. Zbog toga je 2007. godine na internet prezentaciji Evropske odbrambene agencije postavljena posebna strana sa relevantnim informacijama o svim podizvođačima velikih korporacija koje učestvuju na raspisanim tenderima.²⁷ Kodeks najbolje prakse u lancu snabdevanja je takođe zasnovan na dobrovoljnom pristupanju zainteresovanih aktera i primenjuje se na samo za slučajeve podvedene pod član 346 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije nego obuhvata sve okolnosti u oblasti vojnih i povezanih nabavki. Kodeks bi trebalo da bude komplementaran važećim nacionalnim procedurama u ovoj oblasti.

Sadašnja rascepanost odbrambenih sistema i politika u EU predstavlja plod tradicionalne autarkičnosti nacionalnih politika u vojnim pitanjima, prevashodno usmerene na ostvarenje trajne i nezavisne sposobnosti odvratanja potencijalnih neprijatelja od napada na teritorijalni integritet. Upravni odbor Evropske odbrambene agencije je zbog toga u kontekstu izgradnje zajedničkog tržišta vojne robe i usluga predvideo obavezu svake države pristupnice međuvladinom režimu da, u što kraćem roku, pozitivno odgovori na hitne potrebe druge članice za vojnim robama i uslugama u vreme vanrednog stanja, krize ili oružanog sukoba — čak i iz sopstvenih zaliha ako je to nužno.²⁸ Tako je svaka vlada članice dužna da se u hitnim slučajevima postara da kompanija sa njene teritorije koja je snabdevač druge članice blagovremeno isporuči robu ili pruži usluge. Ugradnja načela sigurnosti snabdevanja u uzajamne odnose zemalja Unije posredstvom jednog okvirnog sporazuma predstavlja prirodan sled razvoja Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme zato što bi vlada svake članice Evropske

27 Stranica sa informacijama o podizvođačima dostupna je na: www.eda.europa.eu/ebbweb.

28 “A Guide to the EDA’s new European Defence Equipment Market”, op. cit., pp. 11–2.

unije u budućnosti, kada tržište u potpunosti zaživi, trebalo da se oslanja na snabdevače iz drugih članica.

Sporazumom o bezbednosti informacija između zemalja Evropske unije koje su pristupnice Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme (*Security of Information Between Subscribing Member States*) Upravni odbor Agencije predvideo je 2006. godine skup pravila koji pruža okvir za dodatnu sigurnost klasifikovanih državnih i osetljivih industrijskih podataka vezanih za vojne nabavke. Uređenjem zajedničkih ugovornih uslova za zaštitu i objavljivanje poverljivih državnih ili komercijalnih podataka zemlje pristupnice međuvladinog režima jačaju uzajamno poverenje neophodno za redovnu nesmetanu razmenu ove vrste podataka, čiji se obim razmene prirodno povećava sa rastom međusobne zavisnosti podstaknute funkcionisanjem Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme.²⁹ Uslovi predviđeni sporazumom obezbeđuju jednak tretman kompanija iz vojne industrije u pogledu otvorenosti klasifikovanih podataka u posedu vlade koja je raspisala vojnu nabavku. S druge strane, kompanijama koje učestvuju na tenderima zagarantovana je Zajedničkim minimumom standarda o industrijskoj bezbednosti (*Common Minimum Standards on Industrial Security*) poverljivost njihovih poslovnih podataka vezanih za konkretnu nabavku naoružanja ili opreme.³⁰

Primena Kodeksa ponašanja u vojnim nabavkama praćena je sistemom redovne kontrole i izveštavanja unutar kruga zemalja pristupnica Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme o stanju poštovanja vodećih načela transparentnosti i uzajamne odgovornosti. Analiza pomenute elektronske oglasne table na internet prezentaciji Evropske odbrambene agencije pokazuje da je u razdoblju od jula 2006. do jula 2008. godine porastao broj objavljenih tendera za vojne nabavke. Praksa je ipak pokazala da zemlje članice i dalje najveći deo vojnih nabavki poveravaju domaćim proizvođačima, o čemu svedoči podatak da je za prve dve godine primene Kodeksa svega 26 od 108 ugovora dodeljeno na prekograničnoj osnovi.³¹ Značaj Kodeksa je svakako u činjenici da predstavlja po prvi put u istoriji evropske integracije izraz volje nacionalnih vlasti da počnu da otvaraju

29 Ibid., p. 13.

30 Detaljnije u: “Common Minimum Standards on Industrial Security under the EDA’s Code of Conduct on Defence Procurement”, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?FileID=146.

31 Giovanni Grevi and Daniel Keohane, “ESDP Resources”, op. cit., p. 87.

domaće tržište vojnog naoružanja i opreme za strane kompanije. Globalna recesija je tokom 2009. godine prouzrokovala stagnaciju vojne industrije u okvirima Evropske unije, budući da je snažno uticala na smanjenje ukupnog obima proizvodnje robe i pružanja usluga u ovoj specifičnoj grani privrede.

*

* *

Tradicionalna osetljivost vojnih nabavki u kontekstu zaštite nacionalne bezbednosti i vitalnih državnih interesa, praćena restriktivnim merama usmerenim na zaštitu domaćih proizvođača, uslovlila je sporo odvijanje procesa izgradnje zajedničkog tržišta Evropske unije u oblasti vojnog naoružanja i opreme, pa ne čudi što se on još uvek nalazi u početnoj fazi. Ipak, uvođenjem međuvladinog režima vojnih nabavki u vidu Evropskog tržišta vojnog naoružanja i opreme — premda isključivo na dobrovoljnoj i pravno neobavezujućoj osnovi — otvorena je perspektiva za ostvarenje brojnih koristi na nacionalnom i nadnacionalnom nivou.

U okolnostima nastavka stabilnog višegodišnjeg trenda smanjenja dela javnih rashoda namenjenih sistemu odbrane i stalnog rasta cena novih vojnih tehnologija, Zajedničko tržište na duži rok donosi značajne uštede u nacionalnim budžetima jer se za ista novčana sredstva može dobiti veća realna vrednost u nabavljenoj robi i dobijenim uslugama.

Na nadnacionalnom nivou, osnovni dobitak se ogleda u jačanju konkurentnosti vojne industrije članica Evropske unije na globalnom tržištu, a prevashodno u odnosu na američku vojnu industriju kao najvećeg takmaca. Osažena i transnacionalizovana evropska vojna industrija može osvojiti nova tržišta u usponu poput Indije i Brazila, te time posredno smanjiti udeo američkih kompanija u godišnjoj vrednosti svetske trgovine naoružanjem. Pored toga, postojanje zajedničkog tržišta vojnog naoružanja i opreme trebalo bi da pogoduje naporima ka izgradnji respektabilnih vojnih kapaciteta koji bi u praksi podržali Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku i ostvarili željeni cilj pozicioniranja Evropske unije kao ozbiljnog međunarodnog aktera.

Osnovano je pretpostaviti da dalja izgradnja zajedničkog tržišta u ovoj oblasti neće teći glatko, bez ometanja sa nacionalnog nivoa. Svakako će postojati refleks nacionalnih organa vlasti u čijoj se nadležnosti nalazi sprovođenje vojnih nabavki da tendere i dalje dodeljuju samo domaćim kompanijama, bez obzira na odnos cene i kvaliteta traženih roba i usluga. Na

komunitarnom nivou, dugoročno štetne posledice mogle bi da nastanu ukoliko dođe do postepenog stvaranja oligopola ili kartela, što je realno očekivati prvenstveno u području proizvodnje tehnološki naprednog i skupog naoružanja i opreme. U tom slučaju konkurentnost vojne industrije Evropske unije mogla bi se jedino održati otvaranjem tržišta Unije za kompanije iz ostalih delova sveta, kako se ne bi ostvario najgori mogući scenario u kojem krupni proizvođači iz EU, posredstvom nacionalnih vlada ili Evropske komisije, izlobiraju zatvaranje zajedničkog tržišta i tako uspostave protekcionizam u vidu upravljane konkurencije ili bez ikakve konkurencije, kao i pribave državne ili EU subvencije na račun građana i ostalih grana privrede.

LITERATURA

1. “A Guide to the EDA’s new European Defence Equipment Market”, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/WebUtils/downloadfile.aspx?FileID=163.
2. “An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”, 3 October 2006, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/webutils/downloadfile.aspx?fileid=105.
3. “A Secure Europe in a Better World”, European Security Strategy, 12 December 2003, Brussels, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.
4. Bull, Hedley, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, Issue 2, 1982.
5. “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 346, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9 May 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>.
5. “Defence Data 2008”, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/defencefacts.
6. Duchêne, François, “Europe’s Role in World Peace”, in: Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London, 1972.
7. Ehrhart, Hans-Georg, “What model for CFSP?”, *Chaillot Paper*, No. 55, October 2002, European Union Institute for Security Studies, www.iss.europa.eu/uploads/media/chai55e.pdf.
8. “European-United States Defence Expenditure in 2008”, December 2009, European Defence Agency, www.eda.europa.eu/defencefacts.
9. Forsberg, Tuomas, “Normative power Europe (once more): A conceptual clarification and empirical analysis”, Paper Prepared for Presentation at the Annual Convention of the International Studies Association, New York, 15–18 February 2009, www.uta.fi/laitokset/politiikka/opiskelu/EU_Normative_Power_Forsberg.pdf.

10. Grevi, Giovanni, Helly, Damien, and Keohane, Daniel (eds), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009.
11. Haaland Matlary, Janne, *European Union Security Dynamics: In the New National Interest*, Palgrave, New York, 2009.
12. Heuninckx, Baudouin, *Towards a Coherent European Defence Procurement Regime?: European Defence Agency and European Commission Initiatives*, *Public Procurement Law Review*, Vol. 17, Issue 1, 2008.
13. Hough, Peter, *Understanding Global Security*, Routledge, London and New York, 2004.
14. Ianakiev, Gueorgui, and Mladenov, Nickolay, “Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for the European Defence Equipment Market”, 13th Annual International Conference on Economics and Security, City College, 24–26 June 2009, Thessaloniki, www.city.academic.gr/special/events/economics_and_security09/abstracts/Ianakiev.pdf.
15. “Implementing European Union Strategy on Defence-Related Industries”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(97) 583 final, 4 December 1997, http://aei.pitt.edu/6249/01/003422_1.pdf.
16. “Interpretative Communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement”, COM(2006) 779 final, 7 December 2006, Commission of the European Communities, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:en:PDF>.
17. Keohane, Daniel (ed.), *Towards a European Defence Market*, Chaillot Paper No. 113, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2008.
18. Lopandić, Duško (prir.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Matriht, Amsterdam*, Međunarodna politika, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999.
19. Markowski, Stefan, and Wylie, Robert, “The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies”, *Security Challenges*, Vol. 3, No. 2, June 2007.
20. “Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World”, 11 December 2008, Brussels, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.
21. Schmitt, Burkard, “Towards a European Defence Equipment Market”, The Green Paper on Defence Procurement, 21 January 2005, European Union Institute for Security Studies, Paris, www.iss.europa.eu/uploads/media/analy110.pdf.
22. White, Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

Srđan KORAC' and Aleksandra BULATOVIĆ

THE EMERGING EUROPEAN DEFENCE MARKET

ABSTRACT

The paper deals with prospects of the developing common EU defence procurement market and policy with a view to strengthening the defence identity of the European Union as well as to promoting its external profile and international role. Despite of the European Union's overall GDP, the Union is not considered a serious military power. The EU processes of market integration and rationalisation have bypassed European defence industries, which are fragmented and increasingly losing ground to their American and some Far East Asian competitors. This has prompted calls for introducing the supranational defence procurement and defence industry policies. The analysis focuses on functioning of the European Defence Equipment Market via application of the EU Code of Conduct on Defence Procurement and reviews EU prospects for establishment of a single defence market from the policy, organisational and commercial perspectives. The authors conclude that in the long run, the voluntary intergovernmental defence procurement regime established between some EU members will open prospects of cutting national defence spending, fostering the global competitiveness of the defence industries of EU member states and building up a respectable military capacity to additionally support the Common Defence and Security Policy.

Key words: defence procurement, defence industry, EU code of conduct on defence procurement, European Defence Equipment Market, European Defence Agency, European/Common Defence and Security Policy.