



ANALIZA

BCBP | office@bezbednost.org | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

Marko Savković

O autoru:

Marko Savković je istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku od januara 2006. godine. Diplomirao je međunarodne odnose i magistrirao evropske studije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Posebno je zainteresovan za istraživanja transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, analizu učinka spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i studije učešća u mirovnim misijama.

Kontakt:

marko.savkovic@bezbednost.org

Teme:

- U čemu je danas svrha Evropske agencije za odbranu?
- Na koji način Evropska agencija za odbranu funkcioniše?
- Šta Srbija može da ponudi Evropskoj agenciji za odbranu?
- Koje su granice saradnje Srbije i Evropske agencije za odbranu?

ŠTA ZA SRBIJU PREDSTAVLJA ČLANSTVO U EVROPSKOJ AGENCIJI ZA ODBRANU?

Jun 2012.

Na zasedanju održanom 22. marta, ministri odbrana 26 država članica Evropske unije (EU)¹ doneli su odluku kojom se preporučuje početak pregovora o administrativnom aranžmanu Srbije sa Evropskom agencijom za odbranu (EDA). Preporuka Upravnog odbora EDA usledila je godinu dana nakon što su predstavnici vlasti u Srbiji potpisali dva sporazuma, prvi, o razmeni tajnih podataka i drugi, o uključivanju u operacije zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP). Sam zahtev koji je, prema rečima ministra odbrane podnet odmah nakon što su pomenuti sporazumi zaključeni, predstavljao je iznenađenje „za mnoge“: „nismo ga podneli samo zbog [...] interesa uključivanja u EU, već pre svega zato što kroz saradnju i aktivnosti EDA vidimo veliki prostor za jačanje domaće namenske industrije“.²

U čemu je danas svrha Evropske agencije za odbranu?

Na prvi pogled, industrija odbrane je u EU dinamična, ambiciozna i izvozno orijentisana grana privrede. U ovom trenutku članice EU koriste i proizvode čak 23 različita oklopna borbena vozila (pešadije), 4 tenka, 3 borbena aviona, 7 borbenih helikoptera.³ Impresivne brojke, ali u stvarnosti, ovi programi konkurišu jedni drugima i veoma često, trošeći značajne resurse, ne zadovoljavaju ni osnovne potrebe ZBOP.

EDA je upravo i osnovana 2004. godine sa ciljem da se „podrže države članice i Savet EU u naporima koji se preduzimaju ne bi li se unapredile sposobnosti odbrane i upravljanja krizama, kao i podržao razvoj ZBOP u budućnosti“.⁴ Takođe, od EDA se očekuje da pomogne očuvanje i razvoj baze evropske odbrambene industrije.

Zamišljeno je da se pristupom „odozgo-nadole“ (otuda ministri odbrana u upravnom odboru EDA) prevaziđe fragmentiranost evropskog tržišta naoružanja i vojne opreme (NVO), unapredi interoperabilnost sistema NVO država članica i odgovori na veoma različite zahteve angažovanja u operacijama ZBOP.⁵ Zato je ova agencija od početka „vođena zahtevom za unapređenje sposobnosti“ (eng. *capability-driven*) a ne potrebama (interesima) različitih industrija odbrane (eng. *industry-driven*).⁶

Zaostajanje u razvoju novih sposobnosti EU, koje je posledica srazmerno malih ulaganja u istraživanje i razvoj novih odbrambenih tehnologija, moguće je prikazati kroz poređenje sa budžetom odbrane Sjedinjenih Država (SAD). Tako su u 2009. godini SAD za potrebe odbrane izdvojile 5% svog bruto društvenog proizvoda (BDP), a članice EU (u proseku) 1,6%. Pritom, dok su članice EU 51% budžeta odbrane trošile na personal, SAD su u te svrhe upotrebile približno 30% sredstava. Zato su na istraživanje i razvoj i mogle da potroše 31% svog budžeta odbrane. Otuda i ne treba da iznenađuje što se tokom 2009. godine svega 5% vojnika EU⁷ našlo u nekoj od mirovnih operacija. Na drugoj strani, 16% sastava oružanih snaga SAD, približno 230,000 vojnika, u svakom trenutku se nalazi „preko mora“ (eng. *overseas*), pre svega u Avganistanu.⁸

Finansijska kriza i recesija u koje su zapale članice EU naterala je njihove političke elite da razmotre opravdanost izdvajanja za potrebe odbrane. Primera radi, Bugarska je 2010. godine budžet odbrane smanjila za 40%.⁹ Zato su se na sastanku održanom u Gentu (Belgija) septembra 2010. godine, ministri odbrana dogovorili da sačine jedan „katalog projekata“ u okviru kojih bi mogli da udružuju ili dele postojeće vojne resurse.

Dogovor postignut u Gentu prerasta u decembru 2010. u tzv. „okvirni dokument“. U njemu, ministri odbrana zemalja članica iskazali su spremnost da se konsultuju u donošenju svih odluka koje za posledicu imaju smanjenje budžeta. Ovakva odluka omogućena je Ugovorom iz Lisabona, u kome se našlo mesta za mehanizam „stalne strukturisane saradnje“ (eng. *permanent structured cooperation*), kojim je državama voljnim da bliže saraduju dozvoljeno da idu korak ispred drugih. „Okvirnim dokumentom“ državama članicama je takođe sugerisano da „sistematski analiziraju svoje vojne sposobnosti“, odnosno, počnu usvajati takve mere koje će se: „pozitivno odraziti na interoperabilnost; uticati na definisanje kapaciteta koje je moguće udružiti (eng. *pooling*); intenzivirati oblike saradnje čiji je cilj razvoj sposobnosti i struktura podrške“.¹⁰ U novembru 2011, ministri odbrana najzad usvajaju tzv. „*pooling and sharing*“ paket, odnosno pregled kapaciteta koje oružane snage država članica mogu udruživati i deliti.¹¹

Antrfile: „Pooling and sharing“ inicijative dogovorene do sada (2012.)¹²

- „Helicopter Training“: obuka pilota helikoptera za učešće u savremenim operacijama; obučeno više od 150 posada od 2008. godine
- „Maritime Surveillance“: povezivanje nacionalnih sistema pomorskog nadzora
- „European Satellite Communication Procurement Cell (ESCPC)“: nabavka i upotreba vojnog satelita za potrebe članica EDA
- Medical Field Hospitals: 12 država članica predvođenih Italijom radi na razvoju savremene, modularne poljske bolnice
- Air to Air Refuelling: dopuna goriva u vazduhu za sve letelice u inventaru članica, „od kritičnog značaja za projekciju moći“
- Future Military Satellite Communications: rad na razvoju nove generacije vojnih satelita, u upotrebi nakon 2020. godine
- Intelligence Surveillance Reconnaissance: platforme, senzori i mreže koje pospešuju

razmenu informacija u realnom vremenu

- Pilot Training: saradnja članica u obuci pilota na različitim tipovima letelica
- European Transport Hubs: prepoznavanje najefikasnijih načina transporta i njihova optimalna upotreba
- „Smart Munitions“: kako do veće primene navođene („pametne“) municije
- Naval Logistics and Training: saradnja članica na programima unapređenja logistike i obuke u pomorskim operacijama

Na koji način Evropska agencija za odbranu funkcioniše?

Upravni odbor EDA (UO), sastavljen od ministara odbrana članica, glavni je organ za donošenje odluka i sastaje se najmanje dva puta godišnje. Evropska komisija (EK), koja je takođe član UO, nema pravo glasa, ali može učestvovati u projektima EDA. Kontrola je u rukama država članica: one uplaćuju godišnji budžet, investiraju u projekte i programe, njihovi eksperti učestvuju u aktivnostima EDA. Sama agencija može da saraduje sa međunarodnim organizacijama ili trećim državama, odnosno svima onima koji su korisnici njenih usluga. Tako se nedavno pridružila i Švajcarska, čiji je predstavnik 16. marta 2012. godine potpisao okvirni dokument saradnje (eng. *framework for cooperation*). Prethodno su slični dokumenti potpisani sa Norveškom (2006.) i Evropskom svemirskom agencijom (2011).¹³ Njihovi ministri odbrane nisu međutim članovi UO.

Rad EDA odvija se, najpre, kroz konsultacije sa institucijama ZBOP, Političko-vojnim komitetom EU (PSC), Vojnim komitetom EU (EUMC) kao i Službom spoljnih poslova (EEAS). EDA izveštaje podnosi ministrima spoljnih poslova EU okupljenim u Savetu za spoljne poslove (FAC). FAC ujedno izdaje smernice EDA.¹⁴ Aktivnosti EDA određene su „strateškim okvirom“ koji čine četiri dokumenta: Plan razvoja sposobnosti (eng. *Capability Development Plan*)¹⁵, Evropska strategija istraživanja i razvoja u odbrani (eng. *European Defence Research and Technology Strategy*)¹⁶, Strategija saradnje u razvoju i proizvodnji naoružanja (eng. *Armaments Co-operation Strategy*)¹⁷ kao i Strategija razvoja tehnološke i industrijske baze evropske odbrane (eng. *European Defence Technological and Industrial Base Strategy*)¹⁸.

Svrha prvog i za predmet našeg rada najvažnijeg dokumenta, Plana razvoja sposobnosti (PRS), je da definiše sposobnosti potrebne za realizaciju ZBOP u koje treba ulagati. Na pripremi ovog dokumenta angažuje se Direktorat za sposobnosti EDA (eng. *Capability Directorate*) čiji zaposleni polaze od ciljeva i zahteva angažovanja u ZBOP. Nakon što Direktorat definiše određeni prioritet, na njemu se angažuje tzv. projektni tim. U jednom timu se pored zaposlenih EDA mogu naći i stručnjaci koje nominuju države članice. Projektnih timova je trenutno šest i posvećeni su razvoju sposobnosti (1) komandovanja, (2) razmene informacija, (3) efektivnog angažovanja, (4) zaštite, (5) razmeštanja, (6) održivosti.¹⁹ Ilustracije radi, dok se kao struktura „zaštite“ razvija sistem detekcije improvizovanih eksplozivnih sredstava (IES), među strukturama „razmeštanja“ sposobnost tzv. strateškog transporta apsolutni je prioritet niz godina unazad.

Naglašavamo da spremnost države članice da saraduje u primeni PRS ne znači da će ona odustati od sopstvenih prioriteta u pogledu razvoja i proizvodnje NVO. EDA samo može uticati na njihovo planiranje i donošenje odluka. Tako je u martu 2011. izdvojeno deset prioriteta o kojima su članice obavestene. Redom, njih čine sistemi usmereni protiv IES; medicinska podrška; obaveštajni rad, nadzor i izviđanje (ISR); obuka, razvoj i veća raspoloživost transportnih helikoptera; odbrana od sajber (visokotehnoloških) napada; multinacionalna logistička podrška; razmena informacija u domenu ZBOP; upravljanje strateškim i

taktičkim vazдушnim transportom; gorivo i energija (razvoj autonomnih sistema proizvodnje i napajanja); mobilnost snaga.²⁰

Prema predstavnicima EDA, prvi uspjesi su postignuti u kritičnim oblastima borbe protiv IES, radom posebne forenzičke laboratorije; zatim, oblastima (multinacionalne) logističke podrške, zajedničkih obuka helikopterskih posada i razvoja „samodovoljne energetske infrastrukture“.²¹ Tokom 2011. i 2012. godine potpisan je niz sporazuma kojim je inicirana ili nastavljena saradnja na razvoju tzv. modularne poljske bolnice, integrisanog sistema ISR, evropske vazdušne transportne flote (EATR)²² i prisмотрe u pomorskim operacijama.

Sa stanovišta potreba ZBOP domet odluka koje su usvojene ipak je upitan. Napredak u saradnji koji se odvija korak po korak, projekat po projekat nije primeren sumornom kontekstu određenom budžetskim rezovima i zahtevima za racionalizacijom.²³

Šta Srbija može da ponudi Evropskoj agenciji za odbranu?



Prvih pet aviona tipa „Lasta 95“ u bojama iračkih vazduhoplovnih snaga. Copyright blic.rs

Namenska industrija, odnosno industrija odbrane u Srbiji predstavlja jednu od retkih, ako ne i jedinu proizvodno orijentisanu granu privrede koja poslednjih godina beleži dobre rezultate. Poslednje tri godine, 2009, 2010. i 2011. izvoz NVO je u proseku dostizao vrednost od 250 miliona dolara.²⁴ Istovremeno, više projekata razvoja je u završnoj fazi. Pored školskog aviona „Lasta 95“ sa digitalizovanom kabinom (eng. *glass cockpit*) koji je, osim u Srbiji, uveden i u sastav oružanih snaga Iraka, planirano je postepeno uvođenje samohodnog višecevnog modularnog raketnog lansera, protivoklopnog raketnog sistema „Bumbar“ i bespilotnih letelica „Vrabac“ i „Pegaz“. Tu su i drugi programi, koji se tiču unapređenja protivtenkovskog sistema „Maljutka“, samohodne haubice „Sora“ (kalibra 122 mm), sistema akustične lokacije, mobilne platforme za potrebe elektronskog izviđanja, sve do robotizovanih vozila različite namene.²⁵

Analiza strukture izvoza pak pokazuje da je Srbija do sada uglavnom prodavala osnovne proizvode: municiju i rakete različitih kalibara, balističku zaštitnu opremu, barute i eksplo-

zive.²⁶ Uspeh „Laste“ i „Nore“²⁷ je prvi dokaz da smo sposobni izvoziti i kompleksnije proizvode. Međutim, ukoliko se određeni problemi namenske industrije ne prevaziđu, čak i ovakav rast može biti ograničen. Radi se o problemima iz domena organizacije i načina proizvodnje, i to: „zastarele tehnološke baze, proizvodnje koja je radno ekstenzivna, objekata koji ne zadovoljavaju savremene standarde proizvodnje, neadekvatne strukture radne snage prema obrazovanju i starosti zaposlenih, niske energetske efikasnosti (rasipanja energenata), kao i nedostatka brige o životnoj sredini“.²⁸ Ovome treba dodati nedovršenu vlasničku transformaciju (namenska industrija je i dalje u većinskom vlasništvu države) kao i slabo korporativno upravljanje, odnosno nedostatak inženjera i menadžera sa znanjem i iskustvom.²⁹



Prizor iz Remontnog zavoda u Čačku. Copyright novosti.rs

Učešće Republike Srbije u EDA ostvarivaće se na temelju tzv. administrativnog sporazuma, kojim je definisana procedura za učešće Srbije. Na osnovu prvih procena stručnjaka Sektora za materijalne resurse Ministarstva odbrane, interes Srbije jeste da sarađuje u razvoju kopnenih vozila bez posade (UGV, *unmanned ground vehicles*), odbrane od visokotehnoloških (sajber) napada i unapređenju osnovne opreme vojnika.³⁰

U međuvremenu, Ministarstvo odbrane Srbije (MO) je razvilo nov sistem nabavki, zasnovan na principima koji podsećaju, ako već nisu i identični onima koje primenjuje EDA. Nabavke će se ubuduće vršiti na temelju procene realnih potreba, odnosno sposobnosti koje treba dostići. Takođe, insistira se na unapređenju postojećeg upravljanja projektima, a do ekonomičnosti dolazi na taj način što se umesto direktnih troškova nabavke sredstava, vodi računa o troškovima koje sredstvo stvara tokom celog „životnog ciklusa“. Ideja je i da se ubrzo definišu i zakonski urede važni pojmovi recipročnih ekonomskih koristi kao dela ugovora (eng. *offset*), nadoknade za ekonomsko iskorišćavanje prava industrijske svojine (eng. *royalty*), kao i zaštite intelektualne svojine. Sve to uz stalno unapređenje znanja zaposlenih i povećanu transparentnost u radu jednog dela sistema odbrane koji se time baš i nije mogao podičiti.³¹ Prethodno usklađen sa standardima NATO³², način određivanja prioriteta za nabavku ne razlikuje se previše od onog koji primenjuje EDA. U sistemu odbrane Srbije uvode se integrisani projektni timovi, koji u svom radu slede smernice definisane u tzv. taktičkoj studiji (za koju je odgovoran Komitet o vojnim sposobnostima), studiji izvodljivosti

(Vojno-tehničkog saveta) i program sprovođenja projekata (koje odobrava Savet za planiranje odbrane, glavno savetodavno telo za pitanja strateškog planiranja).³³

Koje su granice saradnje Srbije i Evropske agencije za odbranu?

Postoje određene razlike u prioritetima MO Srbije i EDA. Za razliku od MO, EDA se zalaže za ukidanje prakse ugovaranja *offset* poslova. Zatim, EDA insistira na transparentnom prikazu potreba sistema odbrane i to korišćenjem veb portala³⁴, što u Srbiji nije slučaj budući da se sve slične nabavke smatraju poverljivim. Potom, Srbiju neće sačekati nekakva neograničena sredstva koja bi ona potom mogla potrošiti na sopstvene projekte. Svaka država u aktivnostima EDA učestvuje u zavisnosti od resursa kojima raspolaže. Najzad, ne postoje posebni programi kojima jedna država može reformisati sopstvenu namensku industriju, što će svakako u godinama koje predstoje, zbog značajnih društvenih implikacija za donosiocel odluka postati gorući interes.³⁵

Članstvom u EDA, dakle, brojni problemi namenske industrije neće biti rešeni sami od sebe. Zato će uključenjem u tokove ZBOP predstavnici MO imati uvid u savremenu praksu razvijenih zemalja i možda biti inspirisani da sami pronađu rešenja.

¹ Danska se opredelila da ne učestvuje u definisanju i sprovođenju odluka i akcija EU koje imaju odbrambene implikacije, samim tim i radu EDA, pozivajući se na tzv. opt-out klauzulu.

² Femić, Ratko. 22. mart 2012. „Srbija ulazi u Evropsku agenciju za odbranu“.

<http://www.novimagazin.rs/vesti/srbija-ulazi-u-evropsku-bezbednosnu-agenciju> (pristupljeno 15. maja 2012.)

³ Madsen, Christian. „Improving European Defence Capabilities – Challenges for the EDA“. Prezentacija održana na konferenciji „Integracije i doprinos država Jugoistočne Evrope zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU“, 10. maja 2012, slajd 3

⁴ Council of the EU. Council Joint Action 2004/551/CFSP of July 12 2004 on the establishment of the European Defence Agency. Official Journal of the European Union L 245/17. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:245:0017:0028:EN:PDF> (pristupljeno 15. maja 2012.)

⁵ Madsen, Ibid, slajd 2

⁶ European Defence Agency. „Background“.

<http://www.eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/Background> (pristupljeno 15. maja 2012.)

⁷ Ovo kada bi se potencijali svih članica EU uzeli kao celina.

⁸ Ibid. Istina, manji broj upućenih vojnika posledica je i različitih prioriteta bezbednosti i odbrane, različite percepcije pretnji i najzad, drugačije bezbednosne kulture.

⁹ Whitney, Nick. 20 September 2010. „Bringing the Good News from Ghent“.

http://ecfr.eu/content/entry/commentary_bringing_good_news_from_ghent (pristupljeno 16. maja 2012.)

¹⁰ Navedeno prema: Biscop, Sven and Coelmont, Jo. (2011) „Pooling and Sharing: from Slow March to Quick March?“ Brussels: Egmont, str. 1

¹¹ Madsen, Ibid, slajd 8

¹² European Defence Agency. „EDA’s Pooling and Sharing“.

http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet_-_pooling_sharing_-_301111_1.sflb.ashx (pristupljeno 29. maja 2012.)

¹³ European Defence Agency. 16 March 2012. „Press Release – Signing of EDA-Switzerland Framework for Cooperation“. http://www.eda.europa.eu/news/12-03-16/Press_release_-_Signing_of_EDA-Switzerland_Framework_for_Cooperation (pristupljeno 15. maja 2012.)

-
- ¹⁴ Madsen, Ibid, slajd 6
- ¹⁵ Za više informacija videti, European Defence Agency. „Capability Development Plan“. <http://www.eda.europa.eu/strategies/capabilities> (pristupljeno 15. maja 2012.)
- ¹⁶ Videti <http://eda.europa.eu/Strategies/ResearchandTechnology> (pristupljeno 15. maja 2012.)
- ¹⁷ Videti http://www.eda.europa.eu/libraries/documents/eda_european_armaments_co-operation_strategy.sflb.ashx (pristupljeno 16. maja 2012.)
- ¹⁸ Videti <http://eda.europa.eu/Strategies/Technologicalandindustrialbase> (pristupljeno 16. maja 2012.)
- ¹⁹ Madsen, Ibid, slajd 12
- ²⁰ Videti <http://eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities> (pristupljeno 24. maja 2012.)
- ²¹ Madsen, Ibid, slajd 22-25
- ²² Videti http://www.eda.europa.eu/libraries/documents/factsheet_-eatf_final.sflb.ashx (pristupljeno 24. maja 2012.)
- ²³ Whitney, Ibid
- ²⁴ Ministarstvo odbrane Republike Srbije. 18. maj 2011. „Konferencija za novinare ministra odbrane“. http://www.mod.gov.rs/novi_lat.php?action=fullnews&id=3531 (24. maj 2012.)
- ²⁵ Zrnić, Bojan. „Defence Technologies in the Republic of Serbia in EU Context“. Prezentacija održana na konferenciji „Integracije i doprinos država Jugoistočne Evrope zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU“, 10. maja 2012, slajd 10-14
- ²⁶ Ibid, slajd 14
- ²⁷ Kao i „Sora“, „Nora“ je takođe samohodna haubica, ali kalibra 155 mm.
- ²⁸ Ibid, slajd 15
- ²⁹ Ibid, slajd 16
- ³⁰ Femić, Ibid
- ³¹ Ibid, slajd 7
- ³² U pitanju je priručnik NATO o sistemu faznog planiranja (razvoja i nabavke) naoružanja, AAP-20 iz 1992. godine. Navedeno prema „NATO Logistics Handbook“, <http://www.nato.int/docu/logi-en/1997/lo-930.htm> (pristupljeno 24. maja 2012.)
- ³³ Zrnić, slajd 8
- ³⁴ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, Official Journal of the European Union L 216/76, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:en:PDF> (pristupljeno 24. maja 2012.)
- ³⁵ Zrnić, slajd 18