

УДК: 355.1(4-672ЕУ):336.12
Примљено: 15. новембра 2009.
Прихваћено: 8. децембра 2009.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2009.
год. 16. vol. 26.
стр. 243-254.

Дејана Вукчевић

Институт за политичке студије, Београд

ФИНАНСИРАЊЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Сврха овог чланка је да укаже на основне изазове који прате финансирање безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЕБОП). Будући да европска безбедносна и одбрамбена политика представља саставни део заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), анализа је најпре усмерена на уговорне одредбе које се односе на финансирање заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (1), затим на финансирање војних и цивилних операција ЕУ (2), као и на проблеме који се јављају у финансирању ових операција (3).

Кључне речи: европска безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, финансирање.

1. ФИНАНСИРАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Прошло је деветнаест година од када су француски председник Митеран (Mitterand) и немачки канцелар Кол (Kohl) предложили одржавање међувладине конференције о образовању Политичке уније. Овај предлог, значајне симболичне вредности, указивао је на неопходност да државе чланице образују Европску унију и да јој дају одговарајућа средства за ефикасно деловање¹⁾. То је подразумевало и образовање заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, која је требала да ојача политичку «тежину» Европе у периоду после хладног рата. Уговором из Маастрихта ова политика добила

1) Agence Europe, n° 5238, 20 avril 1990.

је институционалну основу, и требала је да приближи ставове држава чланица у области спољне политике, безбедности и одбране. Дакле, Европска унија замишљена је и као значајан политички (а не само економски) актер, који има одређене циљеве које треба остварити, нарочито преко заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), која треба да допринесе афирмацији идентитета ЕУ на међународној сцени. Уговорне одредбе предвиђају неколико циљева ЗСБП-а. То су, пре свега, очување заједничких вредности, основних интереса, независности и интегритета Уније, јачање безбедности Уније и њених чланица, одржавање мира и међународне безбедности, јачање међународне сарадње, развој и јачање демократије и правне државе, као и поштовање људских права и основних слобода. Остварење ових циљева подразумева, између осталог, и издвајање значајних финансијских средстава.

Финансирање ЗСБП-а утврђено је уговорним одредбама које су се мењале у складу са праксом. Правне основе везане за ову област могу се наћи у члану J.11 Уговора из Мастрихта, који је разликовао тзв. административне и оперативне трошкове. Предвиђено је да административни трошкови институција, који настају на основу одлука које се односе на ЗСБП, падају на терет буџета Европских заједница. Што се тиче оперативних трошкова, разликовале су се две могућности: или је Савет министара могао једногласно да донесе одлуку да ови трошкови падају на терет буџета Европских заједница, или, пак, на терет буџета држава чланица, према одређеном кључу поделе који је требао да се одреди. Анализа ових одредби указује на неколико примедби. Прво, одредбе уговора не утврђују буџетску процедуру, већ остављају Савету бригу да установи начин финансирања ЗСБП-а (оперативни трошкови). Друго, одредбе члана J.11 не прецизирају модалитете које треба применити при финансирању које иде на терет држава чланица. Треће, уговор не даје прецизан одговор на то шта су административни и оперативни трошкови. Исто тако, члан J.11 не одбацује могућност мешовитог решења, које би подразумевало финансирање путем националних и комунитарног буџета. То је уосталом и потврђено у пракси, приликом финансирања цивилне администрације Мостара 1994. године. Ова операција имала је буџет од 32 милиона екија за 1994. годину, од чега је 17 милиона падало на терет држава чланица. Ипак, овај мешовити систем финансирања није био без проблема, који су се, пре свега, односили на кашњење финансирања држава чланица, те је одлучено да трошкови за период 1995-96 буду финансирани из комунитарног буџета.

Будући да су оперативни трошкови у пракси често стављани на терет буџета Европских заједница²⁾, било је неопходно да се измене правила финансирања ЗСБП-а, у складу са институционалном праксом. Тако је 16. јула 1997. године закључен уговор о финансирању ЗСБП-а између Парламента, Савета и Комисије³⁾, којим је предвиђено да оперативни трошкови буду финансирани из буџета Европских заједница, осим ако Савет не утврди другачије. Тиме је у потпуности измењена пракса установљена уговором из Мастрихта. Уговор такође предвиђа да су оперативни трошкови они трошкови које не проистичу искључиво из уговорних одредби, и да Парламент има право надгледања износа ових трошкова и њихову поделу. У том смислу, предвиђена је споразумна процедура између Парламента и Савета, са циљем да се постигне договор између ове две институције о висини оперативних трошкова и њиховој подели. У случају да не дође до договора између Парламента и Савета, последњу реч у процедури има Парламент⁴⁾. Уговор из Амстердама преузео је одредбе овог уговора и унео их у члан 28 Уговора о ЕУ. Према овом члану, оперативни трошкови биће покривени из буџета Европских заједница, осим ако Савет другачије не одлучи. Трошкови који се односе на активности повезане са војним питањима или доменом одбране се покривају из националних буџета. Такође, Парламент, Савет и Комисија су 6. маја 1999. године потписали нови споразум о побољшању буџетске процедуре⁵⁾, који предвиђа да институције сваке године постигну договор око висине оперативних трошкова и њихове поделе. У случају да се договор не постигне, Парламент и Савет ће прихватити висину буџета за претходну годину. Овај споразум ступио је на снагу 1. јануара 2000. године. Међутим, убрзо се показало да Савет није био вољан да Парламенту шаље финансијске предлоге и извештаје, што је довело до новог компромиса између две институције у новембру 2002. године, ко-

2) Philippe Willaert, Carmen Marquez-Ruiz, « Vers une politique étrangère et de sécurité commune : état des lieux », *Revue du Marché unique européen*, n° 3, 1995, p. 80.

3) Accord interinstitutionnel du 16 juillet 1997 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne relatif à des dispositions concernant le financement de la politique étrangère et de sécurité commune, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 286, du 22 septembre 1997, p. 80.

4) Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d'Amsterdam, contre la démocratie. Texte intégral comparé et commenté*, François-Xavier de Guibert, Paris, 1998, p. 253.

5) Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 172, du 18 juin 1999, p. 1.

јим је Савет пристао да шаље Парламенту «процену разматраних трошкова» у оквиру ЗСБП-а⁶⁾.

2. ФИНАНСИРАЊЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Финансирање трошкова у оквиру другог стуба Уније постало је комплексније са развојем безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЕБОП), као саставног дела заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Иако је ова политика званично проглашена оперативном још на састанку Европског савета у Лакену, проблем финансирања војних и цивилних операција ЕУ остао је нерешен. Требало је превазићи финансирања на *ad hoc* основи када се радило о војним операцијама, док је у области цивилног управљања кризама било неопходно учинити што ефикаснијим и кохерентнијим процес финансирања цивилних операција.

Када је реч о војним операцијама ЕУ, потребно је осврнути се на члан 28 Уговора о ЕУ, који регулише питање финансирања заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Овај члан се односи и на безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, будући да је ова политика замишљена као део ЗСБП-а. То је значило да административни трошкови у оквиру ове политике, који се односе на финансирање њених органа, потпадају под буџет ЕЗ. Дакле, деловање Комитета за политичка и безбедносна питања, Војног комитета и Штаба ЕУ финансирају се из комунитарног буџета. Што се тиче специјализованих агенција ЕУ, као што су Институт за безбедносне студије ЕУ, Сателитски центар ЕУ, Европска агенција за одбрану, они се финансирају од националних контрибуција. Оперативни трошкови безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, тј. финансирање војних операција, падају на терет држава чланица, према одређеном кључу националног бруто производа. Међутим, било је неопходно да се установи посебан механизам финансирања, који би избегао преговоре између држава о свакој појединачној операцији. Први корак у том правцу учињен је на састанку Европског савета у Севилији 21. и 22. јуна 2002. године, када је одлучено да финансирање војних операција треба да буде засновано на комбинацији три елемента: заједничких трошкова, индивидуалних трошкова и могућности да Савет одлучи, приликом отпочињања операције, да

6) Antonio Missiroli, « Money Matters : Financing EU Crisis Management », in Anne Deighton, Victor Mauer (eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, Zurich, 2006, p. 46.

ли ће трошкови транспорта и смештаја бити предмет заједничког финансирања⁷⁾. Заједничко финансирање не би покривало финансирање средстава и капацитета које су државе чланице понудиле на добровољној основи, док би финансијски аранжмани о заједничким трошковима требали да буду установљени од случаја до случаја, на основу једногласне одлуке Савета.

Коначно, Савет министара ЕУ је 23. фебруара 2004. године донео одлуку којом је образован механизам назван «*Athena*»⁸⁾, задужен за управљање заједничких трошкова војних операција ЕУ. Циљ успостављања овог механизма је, са једне стране, да се обезбеди финансирање листе заједничких трошкова путем националних контрибуција утврђеним по одређеном «кључу» националног бруто производа, и са друге стране, да се управља префинансирањем одређених индивидуалних трошкова. У одлуци Савета се, међутим, не даје дефиниција заједничких трошкова, већ су ти трошкови набројани у анексу придодатом одлуци. Разликују се три врсте заједничких трошкова. Прво, то су оперативни заједнички трошкови у припремној фази⁹⁾ једне операције. Друго, ради се о трошковима који се односе на активну фазу операције¹⁰⁾. Ове две врсте трошкова могу бити део овог новог механизма, ако тако одлучи Савет. Трећа врста трошкова су оперативни трошкови који се односе на ликвидацију операције и који су увек преузети од стране овог механизма. Они трошкови који не спадају у заједничке, иду на терет државе која учествује у операцији.

Механизам *Athena* почива на једној лабавој институционалној структури, смештеној у оквиру Генералног секретаријата ЕУ. Ради се о «техничком секретаријату» који спроводи одлуке Савета министара ЕУ, и који нема сопствено особље, осим администратора кога на три године именује Високи представник ЕУ за

7) Conseil européen de Séville, 21-22 juin 2002, Rapport de la présidence sur la PESD, Annexe II, Financement des opérations de gestion de crises conduites par l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, in Jean-Yves Haine, *De Laeken à Copenhague. Les textes fondamentaux de la défense européenne*, Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, 2004, pp. 86-90.

8) Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 63, du 28 février 2004, p. 68.

9) Припремна фаза операције почиње од тренутка када Савет одлучи да ће Унија водити војну операцију.

10) Активна фаза операције подразумева период од избора команданта операције до датума када Штаб престаје да делује.

ЗСБП, као и једног књиговођу¹¹⁾. Међутим, додатно особље може обезбедити Генерални секретаријат ЕУ или држава чланица која учествује у операцији. Особље које управља овим механизмом је у надлежности специјалног комитета састављеног од представника држава чланица (њих 26, пошто је Данска изузета) и Комисије (без права гласа). Када специјални комитет разматра финансирање једне војне операције, онда се састоји од представника држава учесница, трећих држава учесница (без права гласа), и команданта операције. *Athena* располаже годишњим буџетом састављеним од контрибуција држава чланица, и евентуално, трећих држава.

У току 2005. године, Савет ЕУ усвојио је нову одлуку којом је измењена претходна одлука о механизму *Athena*¹²⁾. Наиме, претходна одлука Савета предвиђала је да заједнички трошкови треба да буду плаћени пре него што *Athena* прими контрибуције држава чланица, и да Савет може да одреди државе које ће ове трошкове финансирати, или пронаћи друго решење да ови трошкови буду унапред плаћени. Нова одлука Савета мења ове одредбе, и предвиђа да државе учеснице унапред пренесу контрибуције на нови механизам.

Што се тиче финансирања цивилног управљања кризама, Европски савет у Хелсинкију је предложио усвајање акционог плана за цивилно управљање кризама, у циљу јачања повезаности постојећих инструмената на националном плану, али и на плану европских институција. У складу са овим предлогом, Европска комисија је 11. априла 2000. године представила Савету предлог уредбе о образовању механизма за брзо реаговање¹³⁾, који би се одликовао ефикасношћу и флексибилношћу за разлику од постојећих комунитарних инструмената који су комплексни и недовољно прилагођени ургентним ситуацијама. Овај механизам би био коришћен «у случају реалне или нарастајуће кризе», као што је насиље које дестабилизује јавни поредак, кршење мира, отпочињање оружаних сукоба, масивни покрети становништва или природне катастрофе. Поједини аутори истичу да овај предлог Комисије представља њен одговор на образовање нових органа и структура за

11) Fabien Terpan, « Les bases de financement des opérations militaires de l'Union européenne », *Arès*, vol. XXIII, n° 60, 2008, p. 73.

12) Décision 2005/68/PESC du Conseil du 24 janvier 2005 modifiant la décision 2004/197/PESC créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (*Athena*), *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 27, du 29 janvier 2005, p. 59.

13) Proposition de règlement du Conseil portant la création du dispositif de réaction rapide, COM (2000) 119 final-2000/0081 (CNS), présentée par la Commission le 18 mai 2000, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 311, du 31 octobre 2000, p. 213.

управљање кризама у оквиру другог стуба Уније, и на немогућност да брзо и ефикасно употреби комунитарни фонд за цивилно управљање кризама, иако је за то Комисија била одговорна¹⁴⁾.

На основу овог предлога, Савет министара ЕУ је 26. фебруара 2001. године усвојио уредбу којом је основан тзв. механизам за брзо реаговање¹⁵⁾, који је требало да омогући ЕЗ да одговори, на један брзи и ефикасни начин, на ургентне ситуације или кризе. Акције које буду спроведене у оквиру овог механизма доносе се од стране Комисије, као и њихово спровођење. Комисија је имала задатак да обезбеди координацију, на терену, акција које буду вођене у оквиру овог механизма са акцијама држава чланица, у циљу јачања кохерентности деловања, комплементарности и ефикасности¹⁶⁾. Овај механизам могао је бити употребљен када су задовољена два услова: када је неопходно веома брзо реаговати и када је акција ограничена на шест месеци.

Као инструмент побољшања комунитарних инструмената, механизам за брзо реаговање омогућава брзи приступ неопходним буџетским средствима. Ипак, овај механизам није решио питање цивилног управљања кризама. Исто тако, његово прилагођавање цивилним операцијама се показало као тешко, будући да је ограничен на период од шест месеци, док постконфликтна ситуација не може бити завршена у тако кратком периоду.

3. ПРОБЛЕМИ ФИНАНСИРАЊА БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Механизам *Athena* допринео је оперативној ефикасности безбедносне политике ЕУ, јер више није било потребно да се за сваку операцију спроводи *ad hoc* финансирање. Од самог усвајања концепта управљања кризом, на располагању је одређени буџет, што доприноси бржем реаговању и реализацији операције. Једна од великих предности овог механизма је и што је отворен за треће државе, што умањује финансијски терет 26 држава чланица (без

14) Claire Piana, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy : The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 2, 2002, p. 215.

15) Règlement (CE) N° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 57, du 27 février 2001, p. 5.

16) За 2001. годину, предвиђен је буџет од 20 милиона еура за овај механизам, а за 2002. годину 25 милиона еура.

Данске). Такође, овај механизам нема лимитирани буџет, што омогућава његову корекцију у току извршења операције ЕУ.

Међутим, ово решење није без недостатака, јер овај вид финансирања смешта војне операције у колективни буџет, који је ипак заснован на међувладиној сарадњи, што умањује значај и улогу Комисије и Парламента, јер Високи представник за ЗСБП и командант операције представљају у овом случају «заједнички интерес». Исто тако, чињеница да овај механизам представља израз међувладине сарадње, и да поседује буџетску аутономију, додатно компликује финансирање војних операција ЕУ. Јер, како истичу поједини аутори, постојање три начина финансирања – комунитарни буџет, «Athena» и национални буџети – чини војне операције ЕУ поприштем значајних политичких изазова¹⁷⁾.

Принципи финансирања замишљени су превасходно како би се фаворизовало учешће држава чланица у оквиру једне војне операције, и на тај начин превазишле политичке тешкоће у осетљивим ситуацијама. Како истичу поједини аутори, финансирање војних операција је јединствено, јер што је држава чланица више ангажована у оквиру једне операције, и њени издаци су већи¹⁸⁾. Наиме, финансијски терет који пада на одређене државе чланице резултат је комбинације два принципа финансирања. С једне стране, ради се о заједничком финансирању, и у том случају, допринос *Atheni* је пропорционалан бруто националном производу сваке државе. С друге стране, осим утврђених заједничких трошкова, учешће држава се финансира индивидуално. Дакле, војни капацитети који се стављају на располагање Европској унији припадају само малом броју држава, које имају средства за развој националних капацитета, и прихватају да поднесу трошкове заједничког коришћења капацитета.

Заједнички трошкови који су установљени са механизмом *Athena* чине само 10% од укупних трошкова мисије. Као што је раније истакнуто, заједнички трошкови нису дефинисани, већ се о њима одлучује од случаја до случаја. Нови механизам финансирања операција додатно оптерећује државе које дају свој допринос у мисијама, јер осим што инвестирају у неопходне капацитете, ове државе сnose и трошкове њиховог коришћења у мисијама ЕУ. Такође, овакав начин финансирања може да наведе државе које не учествују у мисији да блокирају неке операције из страха да ће

17) Josiane Auvret-Finck, « Les moyens de la force armée », in Loïc Azoulai, Laurence Burgogue-Larsen (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 203.

18) Anne-Claire Marangoni, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008, p. 5.

учествовати у финансирању операције за коју их не веже посебан интерес. Исто тако, деловање тзв. *тактичких група* захтева веће учествовање у заједничким трошковима него што је то случај са механизмом *Athena*, јер у овом случају заједнички трошкови укључују и транспортне трошкове, који нису покривени механизмом *Athena*. Тактичке групе су борбене јединице које могу бити национални контингент или део мултинационалних снага, располажу инфраструктуром за подршку, укључујући транспорт и логистику, а способне су да предузму, у року од 5 до 30 дана, Петерсбершке мисије, али и да одговоре на захтеве Уједињених нација. Неки аутори наводе да је управо финансијски моменат био одлучујући за Немачку када је реч о мисији у Чаду, јер је ова држава одбила да одобри слање тактичких група у ову земљу због великих трошкова¹⁹⁾.

Биланс војних операција указује на чињеницу да само мали број држава сноси највећи финансијски терет. Примера ради, државе које сnose највећи терет у мисији *Althea* у Босни и Херцеговини су Велика Британија, Немачка и Италија, док су у операцији *Eufor RD Congo* највећи финансијски допринос дали Француска, Шпанија, Пољска, Белгија, Италија, Шведска и Португалија. Полазећи од ове чињенице, Скупштина Западноевропске уније предложила је да се изврши реформа механизма *Athena*, како би све државе чланице учествовале у финансирању војних операција ЕУ. Истакнуто је да *Athena* покрива само четвртину трошкова мисија, те да три четвртине иду на терет држава које војно доприносе мисији ЕУ. До сада је овај механизам коришћен у три војне мисије ЕУ: *Althea* у Босни и Херцеговини, *Eufor RD Congo* и *EUFOR Tchad/RCA*. Примера ради, за операцију у Чаду, издвојено је само 120 милиона еура за операцију у којој је учествовало 10 000 војника из 20 држава, и која је коштала преко 500 милиона еура²⁰⁾.

Такође, није загарантована демократска контрола овог механизма, будући да Европски парламент нема никакву улогу у погледу финансирања војних операција, с обзиром да се ради било о националним контрибуцијама, било о заједничким трошковима држава чланица. Што се тиче цивилних операција ЕУ, модели финансирања зависе од врсте средстава које се употребљавају за да-ту операцију. Уколико се ради о инструменту ЕЗ, трошкови се финансирају из комунитарног буџета, и у том случају Парламент има

19) Anand Menon, « Empowering paradise ? The ESDP at ten », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 239.

20) <http://www.assembleeueo.org/fr/presse/cp/2009/302009.php?PHPSESSID=490e47a6da8ea13a5f0bc15d8aafd267>.

значајна овлашћења. Ипак, не може се порећи ни значајна улога Парламента у погледу административних трошкова везаних за нове политичко-војне органе у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. То је и једини начин да Парламент контролише безбедносну политику ЕУ. Такође, Парламент је у више наврата истицао неопходност да заједнички трошкови у оквиру војних операција буду финансирани из комунитарног буџета, а не из колективног буџета држава чланица²¹⁾.

У области цивилног управљања кризама, операције које је ЕУ предузела у овој области указују на настојање да се комбинују средства која припадају првом и другом стубу ЕУ. Ипак, финансирање цивилних операција указало је и на институционалну тензију између Савета и Комисије, јер је комбиновање средстава из првог и другог стуба ЕУ било праћено настојањем ове две институције да задрже и у некој мери прошире овлашћења која поседују у тој области. На то указују и предлози две институције о решавању проблема финансирања цивилних операција. Тако је Савет предложио оснивање једног *ad hoc* фонда, који би био директно финансиран од стране држава чланица. Овај предлог указује на тежњу Савета да искључи Комисију из процеса цивилног управљања кризама, иако је до сада већина цивилних операција вођена преко комунитарних инструмената. Комисија је, са своје стране, изнела нови предлог о финансирању цивилних операција²²⁾, сматрајући да предлог Савета ризикује да се образује орган који би био паралелан са постојећим буџетским системом, што би продубило «јаз» између првог и другог стуба Уније и ризиковало да угрози кохерентност спољне акције ЕУ. Насупрот томе, она је предложила образовање тзв. «резерве за управљање кризама», у комбинацији са коришћењем тзв. «резерве за ургентне ситуације» која је предвиђена за област ЗСБП-а. Међутим, ово питање остало је нерешено и *ad hoc* финансирање цивилних операција је наставило да се примењује, што утиче на способност брзог реаговања ЕУ у будућим цивилним операцијама. Ова тензија између институција одраз је целокупне политичке климе која је настала услед француског и холандског одбијања ратификације Уговора о Уставу за Европу, што је довело у питање могућност стављања средстава Савета и Комисије «у руке» министра спољних послова ЕУ.

21) André Dumoulin, « Le Parlement européen et la PESD », *Les Cahiers du RMES*, vol. IV, n° 2, 2008, p. 48.

22) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Financement des opérations de gestion civile des crises, COM (2001) 647 final, 28 novembre 2001.

ЛИТЕРАТУРА

- Auvret-Finck, Josiane, «Les moyens de la force armée», in Loïc AZOULAI, Laurence BURGORGUE-LARSEN (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traité d'Amsterdam, contre la démocratie. Texte intégral comparé et commenté*, François-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Dumoulin, André, « Le Parlement européen et la PESD », *Les Cahiers du RMES*, vol. IV, n° 2, 2008.
- Loisel, Sébastien, « Les leçons d'Artemis : vers une approche européenne de la gestion militaire des crises ? », *Les Champs de Mars*, n° 16, 2004.
- Marangoni, Anne-Claire, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », *EU Diplomacy Papers*, n° 6, 2008.
- Menon, Anand, «Empowering paradise? The ESDP at ten», *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009.
- Missiroli, Antonio, «Ploughshares into Swords ? Euros for European Defence», *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 1, 2003.
- Missiroli, Antonio, «Euros for ESDP: financing EU operations», *Occasional Papers*, n° 45, 2003.
- Missiroli, Antonio, « Money Matters : Financing EU Crisis Management », in Anne Deighton, Victor Mauer (eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, Zurich, 2006.
- Piana, Claire, « The EU's Decision-Making Process in the Common Foreign and Security Policy: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 2, 2002.
- Scannell, David, «Financing ESDP Military Operations», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 4, 2004.
- Terpan, Fabien, «Les bases de financement des opérations militaires de l'Union européenne», *Arès*, vol. XXIII, n° 60, 2008.
- Willaert, Philippe, MARQUEZ-RUIZ Carmen, «Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux», *Revue du Marché unique européen*, n° 3, 1995.
- Вукчевић, Дејана, *Безбедност и Европска унија. Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

Dejana Vukcevic

LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE DE L'UNION EUROPÉENNE

Resume

Le présent article tend à examiner les défis actuels du financement de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union

européenne. Etant donné que cette politique représente l'élément de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, l'analyse est d'abord orientée vers les dispositions du traité sur l'UE relatives au financement de cette politique (1), puis vers le financement des opérations militaires et civiles de l'Union européenne (2). Enfin, les problèmes qui existent dans le financement des ces opérations de l'UE seront également examinés (3).

Mots-clefs: politique européenne de sécurité et de défense, politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, financement.

RESUME

Le financement de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne est un des sujets insuffisamment exploré, malgré son importance et l'influence évidente sur l'efficacité de la réalisation de cette politique. Car, la réalisation de cette politique nécessite des moyens financiers importants. Ce problématique repose sur la tentative de trouver une solution satisfaisante qui faciliterait la réalisation des tous les objectifs de la politique de sécurité et de défense de l'UE. Pourtant, la complexité de cette question repose sur le fait qu'il est difficile de faire harmoniser le budget communautaire et les budgets nationaux, et de créer un mécanisme efficace rendant cohérent le processus de financement de cette politique. Concrètement, il fallait dépasser le financement *ad hoc* et rendre plus efficace et plus cohérent le processus de financement des opérations militaires et civiles de l'UE. Le mécanisme *Athena* a contribué à l'efficacité opérationnelle de la politique de sécurité et de défense de l'UE, car depuis l'adoption du concept de gestion de crise, un budget collectif est disponible, ce qui contribue à une réaction et à la réalisation rapides de l'opération. Pourtant, cette solution n'est pas sans limites, car le financement repose sur un budget collectif qui est le résultat de la coopération intergouvernementale. Le fait que ce mécanisme est l'expression de la coopération étatique complique davantage le financement des opérations militaires de l'UE. Car, la coexistence de trois modes de financement – budget communautaire, *Athena* et budgets nationaux – rend les opérations militaires les tributaires des enjeux politiques importants. De même, le contrôle démocratique de ce mécanisme n'est pas garanti, puisque le Parlement européen n'a aucun rôle dans le processus de financement des opérations militaires, étant donné qu'il s'agit soit des contributions nationales soit des coûts communs des Etats membres.