

УДК: 355.02(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 24 (2025)

Год XXIV, бр. 92, стр. 169–191

Изворни научни рад

Рад примљен 3. 10. 2025. године

Рад одобрен 28. 10. 2025. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2025.24.92.9

CC BY-SA 4.0

УСПОСТАВЉАЊЕ ИНСТРУМЕНТА ЗА БЕЗБЕДНОСНЕ МЕРЕ ЗА ЕВРОПУ (SAFE) – СТРАТЕШКИ ЗАОКРЕТ У ОДБРАМБЕНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ?

Драгана ДАБИЋ, Јефимија ГАВРИЛОВИЋ*

Анстракт: У раду се анализирају главни нормативни елементи и аспекти Уредбе о успостављању Инструмента за безбедносне мере за Европу (SAFE) путем јачања европске одбрамбене индустрије, укључујући правни основ њеног доношења, циљеве, механизме њеног спровођења, посебан режим за јавне набавке, комплементарност са другим актуелним наднационалним инструментима у овом домену, као и улогу институција Европске уније у њеном спровођењу. Посебна пажња посвећена је потенцијалним ефектима по односе са трећим државама, у првом реду земљама кандидатима за чланство, а подвучене су и импликације укључивања Украјине у европски механизам финансирања набавки одбрамбених производа. Ступање на снагу предметне Уредбе 29. маја 2025. године означава преломни тренутак

* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>; Факултет политичких наука, Београд. E-mail: jefimijagavrilovic01@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4270-9319>. Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2025. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2025. године.

у развоју стратешке димензије деловања Европске уније. Настала као одговор на актуелну безбедносну и геополитичку ситуацију, она производи далекосежне последице по европски конституционални поредак. Закључује се да најзначајнију тековину Уредбе – тзв. *SAFE* финансијски инструмент – не треба посматрати као још један у низу секторских инструмената ЕУ, већ као израз шире трансформације европског поретка и европске стратешке културе.

Кључне речи: Европска унија, одбрамбена политика, финансијски инструмент, *SAFE*, „Спремност 2030“, стратешка аутономија, Украјина, фискална интеграција

1) УВОД

Ескалација оружаних сукоба у свету, а онда и поновни долазак Доналда Трампа на чело Сједињених Америчких Држава, праћено низом једностраних политичких потеза, условили су јачање безбедносно-одбрамбене димензије у јавном и политичком дискурсу Европске уније (у даљем тексту: ЕУ, Унија). Медијски простор све више испуњавају извештаји о нужности поновног наоружавања, као и приручници за припрему за рат и цивилну приправност. Паралелно с тим, говори се о поновном увођењу војног рока, издавању наддржавних европских одбрамбених обвезница и о увођењу фискалних механизма – попут програма ослобођених пореза намењених финансирању расхода одбрамбене индустрије. У литератури се наилази и на предлоге о креирању посебне банке чија би се примарна сврха састојала у финансирању поновног наоружавања (*European Rearmament Bank*).¹ Рат у Украјини показао је да европска одбрамбено-индустријска база није опремљена за дуготрајно ратовање високог интензитета. Залихе су ниске, стопе производње недовољне, а ланци снабдевања крхки. Напори ЕУ да Украјини обезбеди оружану помоћ резултирали су испорукама количина које су износиле тек половину траженог. Присутан је став да наведени показатељи указују на „јаз између амбиције и капацитета“ на нивоу Уније.² На самиту НАТО, одржаном у јуну

¹ Преглед различитих иницијатива видети у: Jolyon Howorth, “European Defence and NATO: From Competition to Co-operation to Replacement?”, *Journal of Common Market Studies*, 2025, pp. 1–13.

² Hasim Turker, “Europe at a Crossroads: Promise and Perils of the ‘ReArm Europe’ Strategy”, *Geopolitical Monitor*, March 25, 2025. Интернет: <https://www.geopoliticalmonitor.com/europe-at-a-crossroads-promise-and-perils-of-the-rearm->

ове године, све чланице савеза, изузев Шпаније, обавезале су се да ће повећати издатке за одбрану на 5% БДП. Многи показатељи указују на дубоке промене у стратешкој култури европских држава,³ које се, суочене са растућим геополитичким нестабилностима и слабљењем традиционалних инструмената и гаранција колективне безбедности, све интензивније окрећу изградњи, како сопствених тако и заједничких (европских) капацитета за одвраћање и одбрану. Значајан корак у том смеру јесте нови европски план, иницијално назван „Поновно наоружање Европе“ (*ReArm Europe*), а потом врло брзо преименован у „Спремност 2030“ (*Readiness 2030*), који за циљ има постизање одбрамбене спремности широм Европе до краја текуће деценије.⁴ Он представља стратешку иницијативу Европске комисије, покренуто у марту 2025. године, како би се убрзало јачање одбрамбених капацитета ЕУ и побољшала координација међу државама чланицама.⁵ Састоји се из више компонената. Најзначајније је да ће ЕУ путем заједничког задуживања (обвезнице са роком доспећа од

europe-strategy/, 31/01/2025. Такође видети: Guntram B. Wolff Armin Steinbach Jeromin Zettelmeyer, “The governance and funding of European rearmament”, Policy Brief 15/2025, Bruegel.

³ Стратешка култура подразумева скуп доминантних норми, вредности, ставова, историјских искустава и институционализованих пракси које обликују начин на који држава (или заједница држава, попут ЕУ) перципира претње, доживљава употребу силе и формулише циљеве своје безбедносне политике. Видети: Colin S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 10–50. У савременом европском контексту, промена се може појмити као рефлексија растуће перцепције несигурности, кризе мултилатерализма и потребе за редефинисањем односа између жељене стратешке аутономије, војне способности и политичке легитимности европског поретка.

⁴ У марту 2030. године председница Комисије представила је јавности план звучног назива “Rearm Europe”, којим се предлаже улагање од преко 800 милијарди евра у одбрану посредством различитих механизма и олакшица. Међутим, врло брзо је дошло до промене имена услед противљења агресивној терминологији која није у складу са европском визијом. Најгласније приговоре уложили су италијанска премијерка и шпански премијер. Jorge Liboreiro, “Brussels rebrands ‘Rearm Europe’ plan after backlash from leaders of Italy and Spain”, *Euronews*, Published on 21/03/2025. Интернет: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/brussels-confirms-rearm-europe-rebrand-after-backlash-from-italy-and-spain>, 31/01/2025.

⁵ “Joint White Paper for European Defence Readiness 2030”, European Commission, Brussels, 19. 3. 2025, JOIN (2025) 120 final, 2025.

45 година и 10 година грејс периода) омогућити земљама чланицама да финансирају набавку војне опреме. Посредством новоуспостављеног *SAFE* фонда, укупног капацитета од 150 милијарди евра за повољне зајмове, државе чланице могу финансирати заједничку набавку производа одбрамбене индустрије. Зајмови су доступни ако је у набавку укључено најмање две чланице ЕУ, или чланица ЕУ и Украјина, или земље партнери из Европског удружења за слободну трговину које су уједно чланице Европског економског простора (у даљем тексту: ЕФТА-ЕЕА земље).⁶ Издвојене су приоритетне области улагања. То су: противваздушна и противракетна одбрана, артиљерија и муниција, беспилотне летелице и противдрон системи, сајбер безбедност, вештачка интелигенција, електронско ратовање и стратешки капацитети (транспорт, допуна горива, извиђање, комуникације итд.). Укључено је и правило „купуј европско“. Наиме, 65% вредности производа мора потицати из Уније, ЕФТА-ЕЕА земаља или Украјине. Компанијама из трећих земаља учешће је дозвољено само кроз специфична безбедносна партнерства. Предвиђено је и да за „додатну одбрамбену потрошњу“, у висини до 650 милијарда евра до 2030. године, државе чланице могу избећи строга фискална ограничења која намеће европско право. Реч је о привременом изузимању инвестиција у одбрану из рачунице о дозвољеном дефициту и јавном дугу. Предвиђа се и могућност преусмеравања постојећих фондова (кохезионих) ка одбрамбеним пројектима, као и укључивање Европске инвестиционе банке у финансирање индустрије двоструке намене, али и осмишљавање механизма за привлачење приватних инвестиција у сектор одбране.

Предметни рад бави се главним компонентама овог плана, поменутих финансијским инструментом за безбедносне мере за Европу, познатијим по акрониму на енглеском језику *SAFE* (енгл. *the Security Action for Europe*), којим ЕУ чини искорак у правцу дубље интеграције у области безбедности и одбране, али и фискалне политике – имајући у виду надржавни механизам финансирања расхода за одбрамбену потрошњу. Ауторке у раду подвлаче далекосежне импликације интеграције Украјине (од 2022. године државе кандидата за чланство), у европске заједничке набавке и пројекте, односно одбрамбене структуре. Чланак је посвећен анализи Уредбе Савета о успостављању Инструмента за безбедносне мере за Европу (*SAFE*) путем јачања европске одбрамбене индустрије, с посебним освртом на правни основ њеног доношења, циљеве, механизме њеног спровођења, посебан

⁶ Реч је о Норвешкој, Исланду и Лихтенштајну.

режим за јавне набавке, као и комплементарност са другим актуелним наднационалним инструментима у овом домену. Правна анализа је допуњена критичким освртом на потенцијалне последице по европски поредак, институционалну равнотежу и напредак визије о стратешкој аутономији ЕУ у нестабилном међународном окружењу.

2) МЕРА ЕУ

„Уредба Савета (ЕУ) 2025/1106 од 27. маја 2025. године о успостављању Инструмента за безбедносне мере за Европу (*SAFE*) путем јачања европске одбрамбене индустрије“ [“Council Regulation (EU) 2025/1106 of 27 May 2025 establishing the Security Action for Europe (*SAFE*) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument”].

3) ПРАВНИ ОСНОВ

Предметна Уредба заснива се на одредбама члана 122. Уговора о функционисању ЕУ (*УФЕУ*), који омогућава да се у духу солидарности усвоје мере у ванредним околностима економске природе, а посебно када наступе озбиљне тешкоће у снабдевању неким производима. Наиме, у ставу 2. наводи се да: „када нека држава чланица западне у тешкоће или јој запрете озбиљне тешкоће изазване природним катастрофама или изузетним догађајима који су изван њене контроле, Савет, на предлог Комисије, може одобрити, под одређеним условима, финансијску помоћ Уније погођеној држави чланици“. Предлог уредбе садржао је детаљније образложење правног основа. У Преамбули је законодавац навео да: „Члан 122. УФЕУ представља одговарајући правни основ за финансијску помоћ као одговор на кризу или ванредни догађај, и није ограничен само на кризе финансијске природе. Савет ужива широку дискрецију у процени да ли је неопходно прибегавање овом инструменту у ванредном контексту“.⁷ Садашњи безбедносни контекст се одређује као „изузетан и без преседана“, те оправдава успостављање новог ванредног инструмента, као одговор на новонасталу ситуацију.⁸ У прошлости је наведена одредба коришћена за пружање финансијске помоћи чланицама које су се суочиле са изненадним

⁷ “Proposal for a Council Regulation establishing the Security Action for Europe (*SAFE*) through the reinforcement of European defence industry Instrument”, European Commission, Brussels, 19. 3. 2025, COM(2025) 122 final, p. 4.

⁸ *Ibid.*

растом јавних расхода услед пандемије Ковид-19 (инструмент познат по свом акрониму SURE).⁹ Избор овог правног основа је индикативан, јер заобилази редовни законодавни поступак ЕУ. Искључивање Европског парламента из процеса одлучивања правда се мотивима хитности, али отвара питања демократске легитимности и недостатка парламентарне контроле, те угрожава тешко постигнуту институционалну равнотежу између колегислатора (са-законодавца) на нивоу Уније.

4) САДРЖАЈ

Сврха

Одредбом члана 1. дефинише се главни циљ Уредбе: успостављање SAFE инструмента као механизма за подршку државама чланицама у јачању њихових одбрамбених капацитета, првенствено посредством финансијске подршке и повољних зајмова. Он има за циљ да омогући хитна и обимна јавна улагања, како би се убрзало повећање производних капацитета европске одбрамбене индустрије, обезбедила правовремена доступност одбрамбених средстава, ојачала њена технолошка основа и подстакло прилагођавање структуралним променама. Нови механизам се успоставља као одговор на „тренутну кризну ситуацију“.¹⁰ Овим ЕУ настоји да легитимизује своју нову улогу у домену одбрамбене политике. Наиме, она се први пут експлицитно појављује као јединствени (наднационални) актер који ће, под одређеним условима, финансирати војне капацитете држава чланица. На делу је квалитативни заокрет у институционалној улози Уније, која видљивије и одлучније прелази из фазе координације и усаглашавања појединачних интереса њених чланица у оперативну фазу делања.

⁹ “Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak”, *OJ*, L 159/1, 20. 5. 2020.

¹⁰ У Преамбули Уредбе наводи се да „агресивни рат Русије против Украјине и његове последице за европску и глобалну безбедност“ представљају „егзистенцијални изазов“ за ЕУ.

Подручје примене и комплементарност са другим инструментима

Обим примене предметне Уредбе обухвата широк спектар активности: подршку заједничким набавкама; модернизацију војне опреме; инвестиције у ланце снабдевања одбрамбеним производима; обезбеђивање критичне инфраструктуре и материјала. „Одбрамбени производ“ (роба, услуге и радови обухваћени подручјем примене Директиве 2009/81/ЕЗ) дефинисан је у широком смислу, што државама чланицама оставља значајан простор и флексибилност у договарању и утврђивању приоритета потрошње.¹¹ Истакнуто је да инструмент SAFE допуњује постојеће мере које Унија и државе чланице већ предузимају како би спровеле хитна и велика јавна улагања ради јачања европске одбрамбене индустрије (члан 3). Преклапање је могуће са другим програмима ЕУ попут Европског одбрамбеног фонда (*The European Defence Fund*, EDF) и Актом о подршци производњи муниције (*The Act in Support of Ammunition Production*, ASAP). У ширем смислу, може се закључити да је инструмент SAFE (стратешко финансирање одбрамбених капацитета) пројектован да буде спона између инструмента EDF (истраживање и развој, усмерен на јачање конкурентности и иновативности производа европске одбрамбене индустрије) и инструмента ASAP (хитна производња муниције, реактивни инструмент), с циљем дугорочне индустријске трансформације одбрамбеног сектора европских држава. У табели 1. приказана је сажета упоредна анализа три наведена инструмента у домену европске одбрамбене политике.

¹¹ Наведена Директива примењује се на уговоре додељене у области одбране и безбедности за: испоруку војне опреме, укључујући било који њен део, компоненту и/или склоп; испоруку осетљиве опреме; радове, снабдевање и услуге директно повезане са претходно наведеном опремом за све елементе њеног животног циклуса; радове и услуге, посебно за војне сврхе или осетљиве радове и услуге. Видети: “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, amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC”, *OJ*, L 216/76, 20. 8. 2009.

Табела 1.

Назив	EDF (European Defence Fund)	ASAP (Act in Support of Ammunition Production)	SAFE (Security Action for Europe)
Врста инструмента	Стратешки иновациони фонд	Кризна индустријска мера	Стратешки финансијски и инвестициони инструмент
Буџет	Близу 8 милијарди евра	500 милиона евра из буџета ЕУ	До 150 милијарди евра у зајмовима пруженим државама учесницама
Врста помоћи	Бесповратна средства	Субвенције за повећање капацитета	Повољни зајмови
Циљани производи	Иновативне технологије и системи	Артиљеријска муниција и ракете	Широк спектар производа одбрамбене индустрије

Механизми спровођења

У погледу услова за коришћење средстава у оквиру инструмента *SAFE*, држава чланица може затражити финансијску помоћ ради финансирања активности, расхода и мера чија је сврха одговор на кризну ситуацију дефинисану у члану 1. Активности, расходи и мере, морају бити повезане с набавком одбрамбених производа или других производа намењених за одбрамбене сврхе. Такође, морају бити спроведене кроз заједничке набавке у складу с правилима дефинисаним у члану 16. Уредбе. Да би финансијска помоћ била одобрена, мора бити испуњен барем један од следећа три стратешка циља:

- 1) убрзање структурног прилагођавања одбрамбене индустрије путем стварања нових и повећања постојећих производних капацитета и спровођењем с тим повезаних помоћних активности;
- 2) побољшање правовремене доступности одбрамбених производа, посредством скраћивања времена испоруке, резервацијом

производних слотова, или стварањем стратешких залиха готових производа, међупроизвода или сировина; или

3) осигурање интероперабилности и међусобне замењивости у целој Унији.

Наведене одредбе члана 4. Уредбе суштински представљају „филтер“ за коришћење заједничких средстава. Постављени су јасни критеријум и то контекстуални (средстава се могу користити као одговор на кризну ситуацију), затим критеријум сарадње (средства се могу користити искључиво у оквиру заједничких набавки, а не унилатерално) и материјални критеријум према коме свака подржана мера мора допринети једном од три издвојена стратешка циља. На овај начин формулисани циљеви – односно услови за коришћење средстава – указују на настојање Уније да подстакне трансформацију европске одбрамбене индустрије ради изградње дугорочне отпорности и способности брзог реаговања у кризним ситуацијама. Истовремено, циљ је да се предупредe потенцијални недостаци у опреми и убрзају процеси усклађивања стандарда и компатибилности опреме и система међу државама чланицама. На тај начин настоје се превазићи разлике у националним системима и техничким стандардима, чиме се ствара основа за постизање дугорочне оперативности на нивоу Европске уније.

Даље, одредбом члана 5. Уредбе утврђено је да финансијска помоћ која се одобрава дотичној држави чланици има облик зајма који одобрава Унија, док се се одредбом члана 6. Уредбе одређује да максимални износ финансијске помоћи која се пружа у оквиру овог инструмента износи 150 милијарди евра. Држава чланица која жели да користи средства из инструмента *SAFE* мора поднети формалан захтев Комисији најкасније до 30. новембра 2025. године. Уз захтев прилаже „план улагања у европску одбрамбену индустрију“ (члан 7). Овај план мора бити прописно образложен (правно и технички аргументован) и поткрепљен, односно мора садржати следеће компоненте:

- 1) опис одбрамбеног производа који је предмет планираног улагања;
- 2) опис планираних активности, процењених трошкова и мера у складу са чланом 4. Уредбе (дакле, у плану се мора доказати да су предвиђене мере подобне за финансирање у склопу новог инструмента);
- 3) уколико Украјина учествује у планираним активностима, расходима и мерама или су оне усмерене ка њеној користи, то треба бити наведено.

4) усклађеност с правилима о набавци, посебно чланом 16. Уредбе.

Комисија је дужна да „без непотребног одлагања“ процени сваки пристигли захтев за финансијску помоћ. Уколико утврди да захтев испуњава све услове прописане Уредбом, дужна је да Савету достави предлог извршне одлуке Савета о стављању финансијске помоћи на располагање. Комисија није овлашћена да донесе коначну одлуку о зајму, већ само предлаже њено доношење Савету, на основу претходне правне и техничке оцене. Како би била обезбеђена правична расподела средстава и спречено евентуално фаворизовање партикуларних интереса, Комисија је, приликом израде предлога за Савет, дужна да узме у обзир постојеће и очекиване потребе државе чланице која подноси захтев, као и претходно поднете или најављене захтеве других држава чланица. У том поступку примењују се начела једнаког поступања, солидарности, пропорционалности и транспарентности. Комисија је обавезна да, независно од одлуке, обавести државу чланицу у питању о исходу оцене њеног захтева и достави образложење (члан 8. став 1). У погледу садржине извршне одлуке Савета, Уредба прописује да она мора садржати потврду да захтев испуњава прописане услове и укупан износ зајма, као и износ који се исплаћује у виду предфинансирања, у складу са чланом 11. Уредбе. Савету је остављен рок од четири недеље од дана када му Комисија упути предлог да донесе извршну одлуку. Уколико након доношења одлука остану неискоришћена средства из инструмента *SAFE*, Комисија може расписати нови позив за исказивање интереса најкасније до 31. децембра 2026. године. Овим се омогућава поновно отварање приступа фонду за додатне кориснике, без потребе за новим легислативним актима. Такође, Уредбом је успостављен крајњи рок (30. јун 2027. године) до ког Савет мора одлучити о свим захтевима које су државе чланице поднеле. Након доношења извршне одлуке Савета, Комисија склапа споразум о зајму и оперативне аранжмане с државом чланицом која је за зајам аплицирала. У споразуму о зајму утврђује се период доступности и детаљни услови финансијске подршке. Споразум о зајму може бити закључен на максималан период од 45 година (члан 10. став 2). Такође, државе чланице могу у оквиру свог, напред поменутог, плана улагања затражити плаћање предфинансирања у износу до 15% подршке у облику зајма. Важно је подвући да је за потребе финансирања подршке у оквиру инструмента *SAFE* у облику зајмова, Комисија овлашћена да у име Уније позајмљује потребна средства на тржиштима капитала или од финансијских институција у складу с чланом 224. Уредбе ЕУ 2024/2509 (*Финансијска*

уредба).¹² Узимање и давање зајмова у оквиру овог важног инструмента ЕУ извршава се у еврима.

Одредбе члана 12. Уредбе функционишу као механизам финансијске дисциплине, јер налажу Комисији да заштити буџетска средства ЕУ. Наиме, исплате зајмова из *SAFE* инструмента врше се у траншама, при чему је свака исплата условљена расположивошћу финансијских средстава и документованим напретком у спровођењу плана улагања. Држава чланица може највише два пута годишње поднети Комисији захтев за исплату, уз документацију која доказује спровођење мера утврђених у претходно одобреном плану. Комисија је обавезна да без одлагања, а најкасније у року од два месеца, изврши оцену тачности, потпуности и доследности предметног захтева и – ако су испуњени сви услови – донесе одлуку о одобравању исплате. Уколико Комисија утврди да држава чланица није испунила услове из Уредбе, може обуставити (суспендовати) исплату целог или дела зајма. Дотична чланица има рок од 30 дана да достави одговор и евентуалне доказе о корективним мерама у односу на оцену Комисије, која потом, у случају задовољавајућег одговора, укида суспензију. Предвиђени механизам суспензије делује и превентивно и корективно, јер подстиче државе чланице да пажљиво планирају и доследно спроводе активности, док им уједно оставља простор за исправке кроз гарантовано право на изјашњење. Одредбом члана 13. Уредбе уводи се квантитативно ограничење као одговор на потенцијални ризик концентрације. Наиме, прописано је да: „Удео зајмова одобрених трима државама чланицама које

¹² У одредбама чл. 224. – „Финансијске уредбе“ – разрађује се диверзификована стратегија финансирања. Комисија спроводи диверзификовану стратегију финансирања која обухвата задуживања одобрена у складу са чл. 5 ставом 1. Одлуке ЕУ 2020/2053 и, осим у оправданим случајевима, операције задуживања и управљања дугом ради финансирања програма финансијске помоћи. Диверзификована стратегија финансирања спровешће се свим неопходним трансакцијама усмереним на постизање редовног присуства на тржишту капитала, на основу удруживања инструмената финансирања, укључујући коришћење удружених средстава за очување ликвидности. Комисија ће успоставити неопходне механизме за спровођење диверзификоване стратегије финансирања. Комисија ће редовно и свеобухватно обавештавати Европски парламент и Савет о свим аспектима стратегије задуживања и управљања дугом. “Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union”, *OJ*, L series, 26. 9. 2024.

чине највећи удео укупног износа зајмова не сме премашити 60% максималног износа предвиђеног у члану 6.“ Такође, споразум о зајму садржи потребне одредбе о контролама и ревизијама, како је прописано чл. 223. ставом 4. напред поменуте Финансијске уредбе. Ово, између осталог, значи да Комисија, Европски ревизорски суд и по потреби Европска служба за сузбијање превара (OLAF) и Канцеларија европског јавног тужиоца (EPPO) имају право да контролишу правилност коришћења средстава. На тај начин се штити буџетски интерес Уније. Уредбом је успостављен и механизам институционалног надзора кроз обавезно извештавање. Комисија је дужна да подноси годишњи извештај о коришћењу финансијске помоћи Европском парламенту и Савету. Уколико је то потребно, извештају се може додати и предлог за продужење периода доступности инструмента *SAFE*. Дакле, законодавац је предвидео могућност ревидирања рока из члана 8. става 8. Уредбе. Бонитетна правила (чл. 13), обавеза контроле и ревизије (чл. 14) и обавеза Комисије да подноси извештаје (чл. 15) заједно чине главне фискалне, ревизорске и институционалне гаранције одговорне употребе заједничких средстава из инструмента *SAFE*, односно заштитни оквир за очување поверења у фискалну стабилност и управљање финансијама на нивоу ЕУ.

Заједничке набавке којима се подупиру улагања у одбрамбену индустрију

Одредбама члана 16. постављени су услови које морају задовољити уговори и учесници у заједничким набавкама да би заједничке набавке у оквиру инструмента *SAFE* могле бити спроведене. Најважније правило гласи да је финансирање заједничких набавки дозвољено искључиво ако су уговарачи и подуговарачи регистровани и имају управљачке и извршне структуре у чланици ЕУ, ЕФТА-ЕЕА земљи, или Украјини. У начелу, наведеном одредбом се истиче стратешка аутономија ЕУ и искључују субјекти под ефективном контролом трећих земаља из директног приступа финансирању. Такође се смањује ризик од цурења технологије, зависност од екстерних актера и умањује политички утицај са стране, а све у складу са геополитичким и геоекономским заокретом Уније који је на делу. Уредба ипак предвиђа одређене изузетке од општег правила и дозвољава индустријску сарадњу са трећим земљама/партнерима под условом да су: уговарач и подуговарач већ имали директан уговорни однос повезан са одбрамбеним производом пре ступања Уредбе на снагу; или ако се уговарач обавезе да ће у року од две године испитати могућност,

односно изводљивост замене улазних материјала које пружа дотични подуговарач алтернативним улазним материјалима пореклом из Уније, државе ЕФТА која је део ЕЕА или Украјине. Притом, за све категорије одбрамбених производа, укупан удео компоненти пореклом ван ЕУ, држава ЕФТА-ЕЕА, или Украјине не сме прећи 35% укупне вредности производа. Ово је важно, јер се настоји обезбедити производна аутономија и сигурно снабдевања унутар Европске безбедносно-одбрамбене индустријске базе. Даље, ниједна компонента се не сме набављати из треће земље која поступа противно безбедносним и одбрамбеним интересима Уније, или њених држава чланица. Проблем са овом клаузулом јесте што нису наведени јасни критеријуми према којима би се могло утврдити које понашање се сматра „противно безбедносним и одбрамбеним интересима Уније“. Случајно или намерно услед апстрактности формулације остављен је простор за дискреционо тумачење. У пракси, интерпретација може зависити од ставова Савета и појединачних држава чланица и њихове тренутне перцепције геополитичких изазова и евентуално од ставова Комисије као европске институције задужене за имплементацију инструмента *SAFE*. Главни проблеми који могу произаћи из ове недоречености односе се на правну несигурност и ризик дисквалификације одређене компаније чак и у каснијим фазама уговарања, као и додатне трошкове провере порекла. Потенцијално решење би било допуна Уредбе анексом који би био предмет ажурирања и који би укључио прецизније критеријуме у вези са проценом ризика по безбедносне и одбрамбене интересе Уније. Један од могућих закључака, између осталог, јесте да је наведена клаузула у Уредбу укључена због Кине, као вид стратегије „меког“ или *de facto* искључења. Наиме, европске државе већ више година уназад балансирају између економског интереса који доноси трговина са Кином и забринутости од асиметричне зависности у стратешким и критичним индустријама и ланцима снабдевања у корист Кине, као и због потенцијалних злоупотреба у вези са технологијом двоструке намене.

Услови за учешће субјеката и производа из осталих трећих земаља

Одредбама члана 17. Уредбе уводи се условљено и надзирано укључивање трећих земаља у заједничке набавке. Дакле, предвиђена је могућност стратешке селекције додатних партнера који под одређеним условима добијају прилику да учествују у осетљивој области одбрамбене

сарадње, при чему се строго води рачуна о заштити стратешке аутономије и безбедносних интереса. ЕУ може склопити посебне споразуме са појединим трећим земљама. Реч је о државама кандидатима, потенцијалним кандидатима, те осталим трећим земљама с којима је Унија склопила партнерство у подручју безбедности и одбране. У споразуму се посебно дефинишу следеће ставке: услови и начини учествовања уговоратеља и подуговаратеља с пословним седиштем у трећој земљи; локација управљачких структура и контрола коју спроводе треће земље или субјекти из трећих земаља; локација инфраструктуре, постројења, имовине и ресурса уговоратеља и подуговаратеља који се користе за производњу одбрамбених производа; порекло компоненти (мора бити назначен минимални проценат из ЕУ, земаља ЕФТА-ЕЕА и Украјине, као и максимални проценат из треће земаље која је чланица споразума); као и евентуална ограничења у вези са дизајном и развојем производа која су увеле земље које нису странке споразума. Истакнуто је да се билатералним или мултилатералним споразумом:

- 1) осигурава праведна равнотежа између доприноса треће земље и користи коју она остварује;
- 2) прецизирају услови за све финансијске доприносе које трећа земља треба пружити Унији;
- 3) утврђују све друге одговарајуће мере којима се уређује сигурност снабдевања набављеним производом;
- 4) доприноси се повећању стандардизације одбрамбених система и већој интероперабилности између способности држава чланица и тих трећих земаља.

Посебан режим јавних набавки

Уредбом се уводи одступање од стандарних европских правила о јавним набавкама. Конкретно, одредбом чл. 19. предвиђа се да набавке које укључују најмање једну државу чланицу која прима финансијску помоћ у оквиру инструмента *SAFE* испуњавају услов хитности проузроковане кризом из члана 28. став 1. тачка ц. Директиве 2009/81/ЕЗ.¹³ Овим се

¹³ У чл. 28. Директиве о усклађивању поступака набавке за одређене уговоре о радовима, уговоре о набавци робе и уговоре о услугама које склапају јавни наручитељи или наручитељи у области одбране и безбедности (.....) набројани су случајеви који оправдавају коришћење преговарачког поступка без објаве

успоставља правна фикција постојања хитности узроковане кризом у сваком појединачном случају, те олакшава директно вођење преговарачког поступка без претходне објаве позива. Одступање од једног од основних начела политике конкуренције је *ex lege* оправдано, без потребе за додатним доказивањем. Јасно је да је дерогацијом строгих правила о конкуренцији, која важе на заједничком тржишту, европски законодавац настојао да омогући убрзање поступка набавке у кризним околностима (оружани сукоби, геополитичке претње, критичне несташице војне опреме итд.) избегавањем процедуралних баријера које би могле успорити испоруку одбрамбених капацитета европским земљама. С једне стране, услов за изостанак позива на јавно надметање је јасно постављен – довољно је да у набавци учествује једна чланица која користи средства из SAFE инструмента – чиме се избегава арбитрарност у процени околности. С друге стране, могуће су негативне последице по једнаке, предвидиве и транспарентне услове пословања на заједничком тржишту и фаворизовање произвођања и добављача из великих држава чланица.¹⁴

Даље, одредбама члана 20. Уредбе предвиђене су фискалне олакшице (повластице) у виду изузећа од пореза на додату вредност (ПДВ) за испоруке, стицање унутар Уније (међудржавна трговина унутар ЕУ) и увоз одбрамбених производа или других производа за одбрамбене намене који се реализују на основу уговора произашлих из набавки подржаних

позива на надметање. За предметну Уредбу је релевантна околност да су рокови одређени за ограничени поступак и преговарачки поступак с објавом позива на надметање, неспојиви са хитношћу проузрокованом кризом.

¹⁴ Деценијама уназад је тзв. бриселска бирократија наступала као бескомпромисни поборник слободне трговине и спроводила оштру политку конкуренције која је националним владама забрањивала да субвенционишу националне компаније и стратешку индустрију. Сматра се да је ово посебно ишло у прилог мањим чланицама, чије су компаније посредством „здраве“ конкуренције на европском тржишту успеле да превазиђу ограничења малих домаћих тржишта. С друге стране, велике чланице имају компаније којима би заштита на европском нивоу и повлађивање „стратешких економских интереса“ Европе од конкуренције из Кине и САД ишла у прилог. На том трагу, последњих година евидентан је тренд ублажавања строгих правила конкуренције на нивоу ЕУ у име досезања циља стратешке аутономије. Драгана Дабић, „Економске прогнозе – изгледи повољнији, опрез оправдан“, *Проговори о преговорима*, број 104, БОШ. Интернет: https://issuu.com/beogradska.otvorena.skola/docs/progovori_o_pregovorima_104/22?ff, стр. 19.

средствима из инструмента *SAFE*. Ово ослобађање се односи на ПДВ прописан Директивом 2006/112/ЕЗ којом се уређује заједнички ПДВ систем на нивоу ЕУ.¹⁵ Тиме се смањује финансијско оптерећење за земље учеснице, а сарадња (колективне набавке) чини пожељнијом у поређењу са појединачним набавкама на националном нивоу. Све наведено иде у прилог тези да се посредством наддржавне финансијске подршке и фискалних олакшица успоставља посебан режим подстицаја за заједничке европске набавке у одбрамбене сврхе.

5) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ НАДЗОР И ПОДЕЛА ОВЛАШЋЕЊА

Комисија је добила значајна овлашћења за спровођење и надзор над применом Уредбе, док државе чланице у Савету задржавају овлашћење за одобравање финансија. Улога Европског парламента је сведена на информисање, што, поред осталог, потврђује образац преваге извршних тела у кризним инструментима, уз умањену демократску контролу. Важно је подвући да, упркос евидентном растућем утицају на ову област политике, „Комисија је још увек далеко од тога да постане самостални купац или актер у одбрамбеној индустрији“.¹⁶ Главна улога Комисије још увек остаје да подстакне државе чланице на ангажовање.¹⁷ Иако се за мандата актуелне председнице Урсуле фон дер Лајен читавају одређени елементи стратешког актерства (у складу са њеном раније израженом тежњом да Комисија коју води буде „геополитичка“), Комисија се и даље углавном појављује као фацитатор који се ослања на политичку вољу и добровољну сарадњу држава чланица. Њени представници, с времена на време, у јавност излазе са снажним порукама „под капом“ заједничког европског става. Међутим, Комисија ипак још увек координише (и поспешује) заједничке напоре, уклања правне и административне препреке, а однедавно и финансијски подупире (задуживањем у име ЕУ) даљу интеграцију у домену одбране.

¹⁵ “Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ*, L 347/1, 11. 12. 2006.

¹⁶ Federico Santopinto, “Can the EU Become a Defence Customer in Its Own Right?”, *IRIS*, September 2024. Интернет: https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2024/09/ProgEUIndusDef_2024_09_UE_client_defense_Note_EN.pdf, p. 2.

¹⁷ Jolyon Howorth, “European Defence and NATO: From Competition to Co-operation to Replacement?”, *op. cit.*, p. 5.

6) ЗНАЧАЈ УКЉУЧИВАЊА УКРАЈИНЕ

Руски напад на Украјину радикално је изменио европски безбедносни поредак и убрзао процес интеграције саме Украјине у ЕУ. Уредбом се већ у преамбули наглашава да руска агресија „представља егзистенцијални изазов за ЕУ“.¹⁸ Сходно томе, на више места у овој Уредби експлицитно се предвиђа улога и могућност Украјине, као државе кандидата и непосредно угроженог партнера ЕУ, у коришћењу *SAFE* инструмента, чиме се она интегрише у европске безбедносне структуре на знатно дубљем нивоу. Такође, Унија је тиме јасно указала да је опредељена да Украјини обезбеди институционални оквир за одбрамбену сарадњу. Чланом 2. став 3. непосредно се истиче да, поред држава чланица и земље чланице ЕФТА-ЕЕА, и Украјина има право да учествује у процесима набавке и уговорима који произилазе из *SAFE* инструмента. Наглашено је да имплементација финансијске помоћи у оквиру инструмента *SAFE* мора бити у складу не само са приоритетима Заједничке спољне и безбедносне политике, Сталне структуриране сарадње (PESCO) и иницијативама и пројектима Европске одбрамбене агенције, већ и са цивилном и војном помоћи коју Унија пружа Украјини. На тај начин, инструмент се директно позиционира као један од стубова европске подршке украјинском отпору. Применом Уредбе омогућава се да украјинска одбрамбена индустрија постане део европских ланаца снабдевања. У члану 7. став 2. прецизира се да државе чланице које подносе захтев за финансијску помоћ у оквиру *SAFE* инструмента прилажу инвестициони план европске одбрамбене индустрије, који садржи и „опис предвиђеног учешћа Украјине у планираним активностима, расходима и мерама, или предвиђених акција у корист Украјине“.¹⁹ Ова одредба посебно подстиче мере усмерене на подршку украјинске одбрамбене индустрије и чини Украјину интегралним елементом планирања *SAFE* инвестиција. Поред тога, указује се да државе чланице кроз *SAFE* инструмент подржавају Украјину додатном војном опремом, при чему њено укључивање у заједничке набавке омогућава повећање индустријских капацитета и јачање интероперабилности система. Украјина представља важног партнера ЕУ

¹⁸ “Council Regulation (EU) 2025/1106 of 27 May 2025 establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument”, Official Journal of the European Union, 28. 5. 2025, p. 1.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

на истоку, чија је улога од суштинског значаја за очување европске безбедности.²⁰ Руска агресија је, међутим, приказала и старатешке слабости ЕУ, која се огледа у недовољним војним ресурсима и ограниченим капацитетима европске одбрамбене индустрије да произведе неопходну опрему и тешко наоружање у условима ширег сукоба.²¹ Сходно томе, *SAFE* инструмент може имати двоструку функцију: с једне стране, обезбеђивао би државама чланицама финансијску подршку за испоруку војне опреме Украјини, а с друге стране, деловао би као подстицај европском војном и индустријском комплексу.²² За саму Украјину, *SAFE* инструмент омогућава приступ европским набавкама у моменту када су њени ресурси драстично ограничени ратом и новонасталим геополитичким околностима, укључујући и флуидан однос са САД. Инструмент поспешује стандардизацију и модернизацију украјинске одбрамбене индустрије, која је већ дуго фрагментисана и под притиском ратних разарања. Такође, *SAFE* подстиче индустријска партнерства између украјинских и европских компанија, чиме се интензивира трансфер технологија и омогућава да украјинске фабрике и истраживачки центри постану део европског одбрамбеног ланца снабдевања. Дакле, поспешује се диверзификација и повећање производних капацитета у целокупном одбрамбеном сектору.

Интеграција Украјине у *SAFE* представља и средство геополитичког позиционирања ЕУ, којим се јасно сигнализира да се Украјина третира као део европског безбедносног простора и трајно удаљава од руске сфере утицаја. То утиче на равнотежу моћи у Европи, али и на односе унутар НАТО-а и трансатлантских структура. Истовремено, овај инструмент представља дубљу интеграцију Украјине, као државе кандидата која тежи чланству у ЕУ, али и подстицај развоју политике проширења у целини, успостављајући могућност да и друге државе кандидати буду укључене у

²⁰ Serhii Melnyk, Yuliia Zahumenna, Mykhailo Ilnytskyi and Maryna Spivak, "EU-Ukraine partnership in the security sector: legal framework and development prospects", *Lex Humana*, vol. 15, no. 4, p. 76.

²¹ Hennadiy Maksak, Mykhailo Drapak, Sergiy Gerasymchuk, "EU defense cooperation with Ukraine", *SCEEUS guest report*, no. 15, 2023, p. 33.

²² Serhii Melnyk, Yuliia Zahumenna, Mykhailo Ilnytskyi and Maryna Spivak, EU-Ukraine partnership in the security sector: legal framework and development prospects, *op. cit.*, p. 80.

европске безбедносне механизме. Упркос наведеним предностима, могу се уочити одређене концептуалне недоумице које захтевају додатно разматрање. Најпре, питање одрживости финансијског оквира остаје отворено. Друго, постоји ризик да *SAFE* инструмент постане „превише фокусиран“ на Украјину, што би могло изазвати поделе и отежати постизање консензуса међу државама чланицам. На крају, остаје недоумица – да ли државе кандидати треба да уживају исти степен приступа заједничким набавкама као и пуноправне државе чланице.

7) УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: НОВИ КОРАК КА ИЗГРАДЊИ ФИСКАЛНОГ КАПАЦИТЕТА ЕУ?

У светлу растућих глобалних тензија и непредвидивих односа са САД, процес дубље интеграције добија додатни стратешки значај за европске државе. Геополитички изазови, безбедност и одбрана, као и енергетска и технолошка транзиција, сада условљавају политичке и институционалне процесе на нивоу ЕУ. Масивна улагања у оружану силу захтеваће наставак увођења суштинских промена у фискалној политици на нивоу ЕУ. Процене су да ће за постизање нових циљева бити потребни додатни буџетски издаци од преко 300 милијарди евра годишње. Део тих средстава мораће да се обезбеди кроз повећано задуживање како на националном нивоу, тако и на заједничком (европском) нивоу. Како би издржале такво фискално оптерећење, европске земље биће принуђене на непопуларне резове у социјалним давањима. Кроз заједничко задуживање и механизме, попут заједничких европских фондова конкретне намене, Унија све више стиче федералне елементе у области фискалне политике. Постепено се тестира политичка спремност чланица за дубљу интеграцију. Заједничко задуживање отвара простор за успостављање фискалног капацитета ЕУ, чак иако је за сада он ограничен и временски и у погледу расположивих средстава. ЕУ се поступно и индиректно креће ка фискалној унији, у одсуству формалне измене оснивачких уговора, односно конституционалног преуређења. Преседан у овом домену представљао је заједнички фонд „ЕУ следеће генерације“ (енгл. *NextGenerationEU*) из којег је финансиран опоравак након пандемије. Европска левица се последњих година залагала за оснивање европског фонда за осигурање у случају незапослености, али је предност добила одбрана. Током кризе у еврозони (криза евра и криза јавног дуга), у литератури се често наилазило на израз „фискални федерализам кроз задња врата“, којим су се желеле истаћи

фискалне импликације неконвенционалне монетарне политике Европске централне банке.²³ Сада, са сваким новим фондом који се финансира емитовањем заједничких обвезница, Унија је за један корак ближа фискалној унији. Такође, напредује и интеграција у домену одбране. Дискурс о стратешкој аутономији је конкретизован кроз стварање институционалног и финансијског оквира за заједничко задуживање ЕУ у сврхе финансирања одбране. Безбедност европских држава не зависи само од повећања војног буџета (трошкова одбране), напредне технологије и софистицираног арсенала или броја војника; Она почива и на јасној и постојаној политичкој и јавној подршци. Политичка воља да се Европа наоружа мора имати легитимизацијски основ у демократски израженој подршци грађана опаженом заокрету „у врху“ европске политике. До повећања војних издатака сасвим сигурно ће доћи на уштрб социјалних бенефиција које су саставни део европског социјалног модела и заједничких развојних програма, те европски грађани треба да добију могућност да искажу свој суд о правцу у коме се Унија креће.

8) ИЗВОРИ

“Council Regulation (EU) 2025/1106 of 27 May 2025 establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument”, *OJ L series*, 28. 5. 2025.

“Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak”, *OJ, L 159/1*, 20. 5. 2020.

“Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ, L 347/1*, 11. 12. 2006.

Дабић, Драгана, „Економске прогнозе – изгледи повољнији, опрез оправдан“, *Проговори о преговорима*, број 104, БОШ. Доступно на: https://issuu.com/beogradska.otvorena.skola/docs/progovori_o_pregovori_ma_104/22?ff.

Дабић, Драгана, „Криза еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *Европско законодавство*, 47–48/14, Београд.

²³ Детаљније у: Драгана Дабић, „Криза еврозоне и досадашњи одговори Европске уније“, *Европско законодавство*, 47–48/14, Београд, стр. 139–161.

- “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”, *OJ*, L 216/76, 20. 8. 2009.
- Gray, Colin S., *Modern Strategy*, Oxford University Press, 1999.
- Guntram, B. Wolff, Armin Steinbach, Jeromin Zettelmeyer, “The governance and funding of European rearmament”, Policy Brief 15/2025, Bruegel.
- Howorth, Jolyon, “European Defence and NATO: From Competition to Co-operation to Replacement?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 00. Annual Review, 2025.
- Јањевић, Милутин (прир.), *Консолидовани Уговор о Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- “Joint White Paper for European Defence Readiness 2030”, European Commission, Brussels, 19. 3. 2025. JOIN (2025) 120 final, 2025.
- Melnyk, Serhii, Yuliia Zahumenna, Mykhailo Ilnytskyi and Maryna Spivak, “EU-Ukraine partnership in the security sector: legal framework and development prospects”, *Lex Humana*, vol. 15, no. 4.
- Maksak, Hennadiy, Mykhailo Drapak, Sergiy Gerasymchuk, “EU defense cooperation with Ukraine”, *SCEEUS guest report*, no. 15, 2023.
- “Proposal for a Council Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the reinforcement of European defence industry Instrument”, European Commission, Brussels, 19. 3. 2025, COM(2025) 122 final.
- “Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union”, *OJ*, L series, 26. 9. 2024.
- Santopinto, Federico, “Can the EU Become a Defence Customer in Its Own Right?”, IRIS, September 2024.
- Turker, Hasim, “Europe at a Crossroads: Promise and Perils of the ‘ReArm Europe’ Strategy”, *Geopolitical Monitor*, March 25, 2025.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У делу Уредбе посвећеном дефиницијама (чл. 2) наводи се да: „заједничка набавка означава поступак набавке одбрамбених производа или других производа намењених за одбрамбене сврхе, као и уговоре који из тог поступка произилазе, а који спроводи најмање једна држава чланица која прима финансијску помоћ у оквиру инструмента *SAFE* и још једна друга држава чланица, или ЕФТА-ЕЕА земља, или Украјина“. Поред тога,

заједничка набавка може обухватати и државе приступнице, земље кандидате и потенцијалне кандидате, као и остале треће земље са којима је Унија успоставила партнерство у области безбедности и одбране. Заједничка набавка може укључивати и постојеће уговоре о набавци који испуњавају исте услове. Дакле, Уредба изричито наводи да кандидати за чланство у ЕУ могу бити укључени у заједничке набавке уз испуњење одређених услова и уз партнерство с државама чланицама. Евентуално учешће у заједничким пројектима омогућило би Србији да учествује у заједничким набавкама одбрамбене опреме или услуга које испуњавају стандарде ЕУ, чиме би се отворио простор за јачање интероперабилности са европским системима, што је важно за евентуално будуће чланство у заједничким безбедносним структурама ЕУ. Ово би условило убрзање правне хармонизације са правилима ЕУ у области јавних набавки у одбрамбеном сектору у складу са Поглављем 5. (јавне набавке) и Поглављем 31. (спољна, безбедносна и одбрамбена политика). Такође, отвориле би се могућности за успостављање индустријских партнерстава између домаћих компанија и европских субјеката, што би могло допринети модернизацији домаће војне индустрије и њеном позиционирању на ширем европском тржишту. Напослетку, уколико би се у будућности проширио обухват *SAFE* инструмента, Србија би могла да оствари приступ финансијској подршци коју фонд нуди. Међутим, ове могућности морају се пажљиво разматрати узимајући у обзир унутрашње политичке околности, заштиту националних интереса, политику војне неутралности, досадашњи степен усклађености са политикама ЕУ, као и све израженије геополитичко позиционирање и захтевност европске безбедносне агенде. Непотпуна усклађеност са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, у првом реду одбијање Србије да уведе санкције Русији, вероватно би деловало као *de facto* искључујући чинилац, иако Уредба не прописује експлицитну обавезу усклађивања.

**ESTABLISHING THE SECURITY ACTION FOR EUROPE (SAFE)
– A STRATEGIC SHIFT IN THE EU DEFENSE POLICY**

Dragana DABIĆ, Jefimija GAVRILOVIĆ[□]

Abstract: The paper analyses the main normative elements and aspects of the Regulation establishing the Security Action for Europe (SAFE) and strengthening the European defence industry, including: the legal basis for its adoption, objectives, mechanisms for its implementation, the special regime for public procurement, complementarity with other current supranational instruments in this domain, as well as the role of the European Union institutions in its implementation. The analysis emphasises the potential effects on relations with third countries, primarily EU candidate countries, and also highlights the implications of including Ukraine in the European mechanism for financing the procurement of defence products. The entry into force of the Regulation in question on May 29, 2025, marks a turning point in the development of the strategic dimension of the European Union's activities. Created as a response to the current security and geopolitical situation, it has far-reaching consequences for the European constitutional order. It is concluded that the most significant achievement of the Regulation – the so-called SAFE financial instrument – should not be seen as another in a series of sectoral EU instruments, but as an expression of a broader transformation of the European order and European strategic culture.

Keywords: European Union, defence policy, financial instrument, SAFE, Readiness 2030, strategic autonomy, Ukraine, fiscal integration.

* Institute of International Politics and Economics, Belgrade. E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6427-4244>; Faculty of Political Science, Belgrade. E-mail: jefimijagavrilovic01@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-4270-9319>.