

Kozma Tibor

[kozmatibor@yahoo.com](mailto:kozmatibor@yahoo.com)

## AZ EURÓPAI UNIÓ MŰVELETEINEK FINANSZÍROZÁSA

### *Absztrakt*

*Az Európai Unió műveletei a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitika ernyője alá tartoznak, annak érdemi részét alkotják. Az ide sorolható műveletekkel kapcsolatban számos hazai és külföldi irodalom áll rendelkezésre, általánosan elmondható, hogy bőségesen akad forrás a tudományos kutatáshoz. Az irodalmi forrásbőség sajnos kevésbé igaz a műveletek pénzügyi kérdéseire. Megfelelő mértékű, és a kiadások felmerülésekor rendelkezésre álló pénzügyi eszközök, működő finanszírozási mechanizmusok nélkül egy civil vagy katonai műveletet még telepíteni sem lehetne, nemhogy megkezdeni. E téma fontossága ezért nem lehet kérdéses. A szerző nem kíván hiánypótló cikket jegyezni, inkább arra vállalkozik, hogy műveletek főbb pénzügyi kérdéseit éttekintő, egy szűkebb terjedelmi keretek között maradó irodalmat adjon az olvasónak.*

*The missions of the European Union fall under the umbrella of the second pillar; moreover they are the core element of the second pillar. Concerning these missions there are numerous available Hungarian and international literary works, indeed there are an abundance of sources for academic research. Unfortunately, there are far fewer sources that speak specifically to the financing element of EU missions. However, without adequate financial tools, available financial sources and a functioning financial mechanism, no civilian or military missions can be deployed or even launched. The importance of this subject is indisputable. It is not the author's intent to fill this gap, but to provide readers with a survey of the main issues involved in mission financing, to the greatest possible extent.*

**Kulcsszavak:** *EU műveletek, közös kül- és biztonságpolitika (KKBP), civil műveletek, katonai műveletek, finanszírozás, ATHENA ~ EU missions, Common Foreign and Security Policy, civilian missions, military missions, financing, ATHENA*

## BEVEZETÉS

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) az Európai Unió második, kormányközi jelleggel működő pillérét jelenti. A KKBP-t az 1992-ben aláírt és 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés hozta létre, majd az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés erősítette meg, innentől indult el a védelmi és a biztonsági oldal intézményesülése. Az intézményesülés alapvetően megindította a közös kül- és biztonságpolitika területén belül az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) létrejöttét, illetve megteremtette az alapokat a dinamikus fejlődéséhez. Az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika alapjainak lerakása mellett elindult a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés folyamata, későbbiben a képességek fejlesztése is. Számos stratégia jelentőségű politikai eseményhez lehet kötni azt a folyamatot, amely során lefektették az EBVP alapelveit. Egyértelműen elkülönítették a kollektív védelmi és a válságkezelési feladatokat, azokat az úgynevezett petersbergi feladatkörbe sorolták, ezek: a válságkezelési, megelőzési, béketeremtő, humanitárius és evakuációs jellegű feladatok. A 2003-as év során elfogadott Európai Biztonsági Stratégiával megjelentek az új típusú petersbergi feladatok: közös lefegyverzési műveletek; harmadik államok terrorizmus-ellenes erőfeszítéseinek támogatása; a biztonsági szektor reformjára irányuló műveletek. Az EBVP műveleti képességek területén a feladatok jellege alapján megjelent a polgári válságkezelési szakterület és a katonai vagy védelmi vonatkozású műveleti kör. A Lisszaboni Szerződés azon túl, hogy létrehozta az önálló jogi személyiséggel rendelkező Európai Uniót, ami megnövelheti a KKBP jövőbeli kompetenciáját, számos változást hozott intézményi, szervezeti, irányítási szinten is. A közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) pontos tartalmát a Lisszaboni Szerződés 42. cikke adja meg: [1]

*„(1) A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. E politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.”*

## A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA, MŰVELETEK

A közös kül- és biztonságpolitika elsődleges célkitűzései:

- az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme;
- az Unió biztonságának megerősítése; a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése; a nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése;
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor pontosan nevesíti azokat a műveleti fajtákat, amelyek végrehajtása során az Unió polgári és katonai eszközöket vehet igénybe. [2] Ezek:

- közös leszerelési műveletek,
- humanitárius és mentési feladatok,
- konfliktus megelőzés,
- békefenntartás,
- harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatai.

Az első EBVP művelet az EU Rendőri Misszió (EUPM) a korábbi Bosznia-Hercegovina ENSZ IPTF műveletének az átvételét, pontosabban fogalmazva más típusú folytatást jelentette 2003.01.01-el. A cikk szerzőjeként egy mondat erejéig szeretnék arra kitérni, hogy én voltam az első magyar hivatásos állományú rendőrtiszt, aki a legelső EBVP műveletbe vezényeltként megkezdte külszolgálatát. Az első polgári művelet hónapokon belül követte az első katonai vagy védelmi vonatkozású körbe sorolható, rövid ideig tartó katonai művelet: a Concordia (FYROM) Macedónia területén. Jelen dolgozatnak nem célja a korábbi és a jelenleg is tartó műveletek részletes bemutatása, ezért elsősorban a statisztikai adatokra támaszkodva, annyit érdemes megjegyezni, hogy összesen 24 műveletet indított el az EU az elmúlt 8 év során, ebből 10 műveletet befejezett. Jelenleg három kontinensen összesen 14 műveletet tart fenn az EU, amit a következő bontásban szeretnék szemléltetni.

#### **Polgári műveletek: [3]**

- EUPM, Bosznia-Hercegovina, kezdete: 2003, létszáma: 280
- EUJUST LEX, Irak, illetve Brüsszel, kezdete: 2005, létszáma: 42
- EUBAM Rafah, Rafah határátkelőhely, kezdete: 2005, létszáma: 22
- EUPOL COPPS, Palesztin területek, kezdete: 2006, létszáma: 83
- EUPOL Afghanistan, kezdete: 2007, létszáma: 445
- EUPOL RD CONGO, kezdete: 2007, létszáma: 57
- EULEX Kosovo, kezdete: 2008, létszám: 2504
- EUMM Georgia, kezdete: 2008, létszáma: 403
- *EUBAM Moldova-Ukraine, kezdete: 2005, létszáma: 200*

Az EUBAM határellenőrző misszió jellegét, mandátumát tekintve egyértelműen polgári művelet. A finanszírozását tekintve eltér az itt szereplő többi művelettől, ugyanis nem a KKBP pénzügyi forrásait veszi igénybe. Az egyedi, atipikus finanszírozási mechanizmusa miatt röviden annyit jegyeznek meg, hogy a pénzügyi forrásbiztosítás, illetve a művelet feletti politikai kontroll révén is közvetlenül a Bizottsághoz tartozik. [4]

#### **Katonai és polgári műveletek: [5]**

- EUSEC RD CONGO, kezdete: 2005, létszáma: 43
- EUSSR Guinea-Bissau, kezdete: 2008, létszáma: 33

A fenti két művelet összetett képet mutat, mivel a mandátumból adódóan katonai és a polgári képességek együttes megjelenítését kellett egy műveletben ötvözni, ezért az állomány elsősorban katonai és rendvédelmi szakemberekből áll, ugyanakkor mindkét művelet esetében katonai vezető került kinevezésre. A művelet jellegére vonatkozóan pontos választ kapunk amennyiben a művelet finanszírozását vizsgáljuk, ami az EU költségvetését terheli, illetve a civil jellegre utal az a tény is, hogy a művelet vetője Head of Mission (civil terminológia) és nem Force Commander (katonai terminológia).

#### **Katonai műveletek: [6]**

- EUFOR ALTHEA, Bosznia-Hercegovina, kezdete: 2008, létszáma: 1926
- EUTM Somalia, kezdete: 2008, létszáma: 100
- EUNAVFOR, kezdete: 2010, létszáma: 1518

## **A POLGÁRI MŰVELETEK FINANSZÍROZÁSA**

A következőkben, két külön fejezetben kerül tárgyalásra a polgári és a védelmi vagy katonai jellegű műveletek finanszírozásának a bemutatása. Ennek az oka elsődlegesen az, hogy teljesen eltér a két művelet típus finanszírozási mechanizmusa, illetve más forrásokra

támaszkodik. Az Európai Unióról szóló szerződés 28. cikke alapján a KKBP működésével kapcsolatban felmerülő kiadások az Európai Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadások körét. Azokban az esetekben, amikor a kiadások nem az Unió költségvetését terhelik, azok a bruttó nemzeti jövedelem-kulcs (GNI alap) szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz.

## A finanszírozás általános jellemzői

A továbbiakban a finanszírozási kérdéskör pontos bemutatása érdekében – a szükséges mértékben – ki kell térni az Európai Unió költségvetésére is, elsősorban a költségvetést jellemző alapelvek bemutatása indokolt: [7]

- Az egységesség elve. 1968-ig öt különböző és egymástól független, önálló költségvetés létezett, jellemezően 1993-tól van egységes költségvetése az Uniónak, ami egy dokumentumban tartalmazza az összes pénzügyi műveletet kiadások és bevételek vonatkozásában.
- A bruttó költségvetés elve. Másképpen a teljesség elve, ami azt jelenti, hogy nem lehet a költségvetési bevételeket előre meghatározott kiadásokhoz kötni, másrészt, a bevételeket és a kiadásokat nem lehet egymással szemben beszámítani.
- Éves költségvetés elve. A költségvetést pontosan 1 éves időszakra kell meghatározni, ugyanakkor az éves költségvetés mellett létezik egy középtávú költségvetési periódus is, ami 7 évet fog át. A jelenlegi ilyen periódus 2007 – 2013 közötti időszak vonatkozásában határozza meg a sarokszámokat.
- Részletesség elve. A költségvetési előirányzatok megfelelő mélységi bontását írja elő.
- Költségvetési egyensúly elve. A költségvetés nem tartalmazhat sem hiányt, sem többletet, ezért nincs hitel felvételére sem lehetőség. Minden kiadást bevétellel kell fedezni.
- A gondos pénzgazdálkodás elve. A költségvetési források optimális felhasználását jelenti.
- A nyilvánosság elve. A költségvetés a Közösségek Hivatalos Lapjában az elfogadástól számított 3 hónapon belül közzé kell tenni.

## 2. A KKBP költségvetése

Az Unió költségvetésének negyedik fejezetébe: „Az EU mint globális partner” címszó alá sorolták számos más szakterület mellett a közös biztonság- és védelem politikát, valamint a humanitárius segítségnyújtást. A Bizottság javaslatára a Tanács és az Európai Parlament egyetértésével kerül meghatározásra a KKBP éves költségvetési kerete.

A közös kül- és biztonságpolitika 2007 – 2013 keretidejére előirányzott finanszírozási főösszege – az EU globális szerepének erősítése érdekében - 2 milliárd eurót tesz ki. [8]

Ez átlagosan éves bontásban mintegy 290 millió eurós összeget jelent. Ugyanakkor a pénzügyi politika tervezői a 2007 – 2013-as időszak vonatkozásában dinamikus kiadás növekedést prognosztizáltak. A következő táblázat a 7 évre vonatkozó éves főösszeg változását mutatja be. [9]

	2007.év	2008.év	2009.év	2010.év	2011.év	2012.év	2013.év
KKBP	159	285	243	281	327	363	406

(A feltüntetett összegek millió euróban szerepelnek)

Az KKBP pénzügyi kiadásainak központi könyvelésére hét alfejezet áll rendelkezésre. Az egyes polgári műveletek éves finanszírozása - művelet jellegétől függően - három különböző alfejezetben történik, a következő bontásban:

1. Könyvelési kód: 19.0301. – A béke és a biztonság nyomon követése és megvalósítása.  
Ide tartozik: EUMM Georgia, EUBAM Rafah.  
A műveletek jellege: monitoring and border control missions.
2. Könyvelési kód: 19.0303. – Konfliktusrendezési és egyéb stabilizációs intézkedések.  
Ide tartozik: EULEX Kosovo, EUSEC RD Congo, EUJUST LEX Iraq.  
A műveletek jellege: rule-of-law missions.
3. Könyvelési kód: 19.0307. – Rendfenntartó missziók.  
Ide tartozik: EUSSR Guinea-Bissau, EUPOL COPPS, EUPOL RD Congo, EUPOL Afghanistan, EUPM BiH.  
A műveletek jellege: police missions.

A KKBP 2008. éves kiadási főösszege és a következő pontban bemutatásra kerülő műveletek összesített kiadási összege közötti különbség abból adódik, hogy a KKBP a műveleteken túl, más, a műveletektől eltérő kiadási köröket is finanszíroz, nevezetesen:

- 19.0302. Non-ploriferáció és leszerelés,
- 19.0304. Szükséghelyzeti intézkedések,
- 19.0305. Előkészítő és nyomon követő intézkedések,
- 19.0306. Az Európai Unió különleges képviselői.

### 3. A civil műveletek finanszírozási igénye

Az egyes műveletek 2008-as költségvetési kiadásait a következő táblázat mutatja be: [10]

<b>MŰVELET (MISSZIÓ)</b>	<b>Éves kiadások euróban</b>
<b>EUPM BiH</b>	<b>5 838 560</b>
<b>EUJUST LEX</b>	<b>7 200 000</b>
<b>EUBAM Rafah</b>	<b>2 500 000</b>
<b>EUPOL COPPS</b>	<b>6 000 000</b>
<b>EUPOL Afghanistan</b>	<b>45 000 000</b>
<b>EUPOL RD CONGO</b>	<b>6 920 000</b>
<b>EULEX KOSOVO</b>	<b>120 000 000</b>
<b>EUMM Georgia</b>	<b>37 070 000*</b>
<b>EUSEC RD CONGO</b>	<b>8 450 000</b>
<b>EUSSR Guinea-Bissau</b>	<b>5 650 000</b>
<b>ÖSSZESÍTETT KIADÁS:</b>	<b>244 658 560</b>

Az EU éves költségvetésének jóváhagyása után a Bizottság felügyeli a leosztott pénzügyi források felhasználását. Az egyes civil műveletek vezetői szerződéses jogviszonyba kerülnek a Bizottsággal, amelynek egyik lényeges eleme, hogy az adott művelet szakmai vezetésén túl, felelősek a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök jogszerű és optimális felhasználásáért. A műveletek pénzügyi gazdálkodása szigorú elszámolási rendszer keretében történik, minden művelet egyik kiemelt szervezeti eleme a pénzügyi szakterület.

#### **4. A civil művelet megkezdését megelőző előkészítési fázis finanszírozása**

Az EUMM Grúzia művelet megindítását független tényfeltáró művelet előzte meg, amihez további előkészítő műveleti költség is kapcsolódott, ami együttesen 2.07 millió eurós költséget jelentett. Az EUMM éves működési forrásigénye (35 millió euró) és a fenti (előkészítő, tényfeltáró) költségek összesítve szerepelnek a táblázatban. Az EUMM művelet stratégiai tervezése során a Bizottság 2008.08.02-án meghozott általános elvi érvényű döntése alapján egy adott művelet előkészítése (pontos definiálva, hogy milyen természetű költség számolható itt el) is a KKBP költségvetését terheli. A döntés értelmében már az elfogadott mandátum előtt meg lehet tenni a műveletet előkészítő tényleges érdemi lépéseket, így a művelet a mandátum megnyílásának első napjától kezdve hatékonyan tud funkcionálni (pénzügyi szempontból).

2001 – 2007 során az RRM (Rapid Reaction Mechanism) segítette a dinamikusan fejlődő műveletek kezdeti finanszírozását, mintegy előfinanszírozó mechanizmus működött. Számos kötöttsége miatt a 2006 során jelentős változások érintették az RRM mechanizmust is, elvetették és helyette hozták létre az IfS (Instrument for Stability) rendszert. Az IfS rugalmassága (6 hónapos időkeretről 18 hónaposra nőtt a felhasználási időkeret, megemelték a korábbi 30 milliós keretet, a pénzeszközök lehívása könnyebbé vált) jelentősen megnövelte a Bizottság pénzügyi mozgásterét válságkezelési kérdésekben.

#### **5. Civil művelet során felmerülő (sürgős) finanszírozás problémák megoldása**

Amennyiben nem elégséges a tervezett és jóváhagyott pénzügyi forrás egy adott művelet vonatkozásában a KKBP rendszertől független két pénzügyi alap segíthet: az EAR (Emergency Aid Reserve) illetve az FI (Flexibility Instrument). Az EAR rendszer EU-n kívüli műveletek/rendkívüli események azonnali finanszírozhatósága érdekében a 2007-2013-as keretidőszakra összesen 1.75 milliárd eurót tart fenn. A 2008-as év során a KKBP költségvetését jelentősen megterhelő két „induló” civil műveletet kellett finanszírozni: EUMM, és EULEX Kosovo. Az EULEX 2008-as pénzügyi év alatt felmerülő többletfinanszírozási igényének gyors biztosítása érdekében az FI forrásból lehívásra került 70 millió euró, ami a pénzügyi év elszámolása során végül a KKBP keret terhére lett elkönyvelve. Magyarul a hirtelen felmerült finanszírozási igényre az FI biztosította - átmenetileg - a gyors pénzügyi fedezetet. [11] Mindkét KKBP keretein kívüli pénzügyi alap esetében a felhasználásról a Bizottság dönthet, azonban szükséges a Tanács és az Európai Parlament jóváhagyása is. A Bizottság egy további lehetősége, hogy pénzeszközöket csoportosíthat át a KKBP (négyes főkiadási csoport) finanszírozási keretéből az egyes alfejezeteken belül.

A Lisszaboni Szerződés beemelt egy új elemet a finanszírozási körbe. Nevezetesen felhatalmazza a Tanácsot, hogy konzultálva az Európai Parlamenttel, határozzon külön eljárásokról, amelyek egy adott művelet sürgős megindítása érdekében a sürgős finanszírozást lehetővé teszik, a megfelelő pénzügyi előirányzatokhoz való gyors hozzáférés révén. [12] Ez azt jelenti, hogy a korábban elvárásaként megfogalmazott gyors műveleti képesség mellé most párosították a sürgős finanszírozási képesség megteremtését. Ez jelentős előrelépés, ami érdemben csökkentheti egy művelet során a pénzügy alapokhoz való hozzáférés idejét.

## A VÉDELMI VAGY KATONAI MŰVELETEK FINANSZÍROZÁSA

A katonai eszközöket igénylő műveletek során az Unió elsősorban a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai eszközöket és katonai képességeket veszi igénybe. A katonai vagy védelmi műveletek költségeit két egymástól gyökeresen eltérő elv, illetve működési mechanizmus szerint finanszírozzák. Egyrészt az Unió a meghatározott közös költségek esetkörében az „ATHENA” [13] nevű finanszírozási igazgatási mechanizmust alkalmazza. A katonai vagy védelmi műveletek azon körében, amelyek nem esnek az ATHENA által finanszírozott kategóriába a következő elv érvényesül: akinél a költségek elsődlegesen jelentkeznek, az állja azokat. Másképpen fogalmazva ez azt jelenti, hogy az a pénzügyi kihatású műveleti tevékenység, ami nem került be az ATHENA rendszer finanszírozási körébe, azt az érintett tagállam (esetleg harmadik állam) a saját védelmi költségvetése terhére finanszírozza, és nem kérheti az ATHENA rendszertől a finanszírozás átvállalását. Jellemzően a tagállamokat, illetve résztvevő államokat terheli a devizaellátmány, a kitelepítés, a visszatelepülés, az állomány étkezési és szállás költségei. Érdekes módon ez a kiadási kategória adhatja a műveletek teljes pénzügyi finanszírozási igényének akár a 80-90%-át is. Például a 2008-as év során az EUFOR Tchad/CAR művelet esetében az ATHENA megközelítőleg 120 milliós keretet finanszírozott, míg egyes becslések szerint a művelet összkiadása megközelítőleg 1 milliárd euró volt! [14]

### 1. Az ATHENA rendszer főbb jellemzői

A Tanács eseti alapon határoz arról, hogy a tervezett művelet katonai vagy védelmi jellegű, ez azt jelenti, hogy a Tanács döntése alapján kerül a művelet a KKPB vagy az ATHENA finanszírozási keretébe.

Az ATHENA szabályozása szerint a katonai vagy védelmi jellegű műveletek előfinanszírozása kiemelten fontos, ezzel a gyorsreagálású műveleteknek is megfelelő, gyors finanszírozási keretet teremt. A műveletek finanszírozásának igazgatása céljából, a szükséges mértékben az ATHENA rendszer jogi személyként jog- és cselekvőképes, tehát bankszámlát nyithat, pénzügyeket kezelhet, szerződéseket köthet, stb..

Érdekes megjegyezni, hogy az ATHENA rendszerben résztvevő államok maguk a tagállamok, kivéve Dániát (Dánia saját döntése értelmében nem vesz részt az EU védelmi vonatkozású határozatainak meghozatalában, végrehajtásában.) Az ATHENA ismeri a hozzájáruló államok kategóriáját is, amelyek lehetnek az érintett katonai művelet finanszírozásában résztvevő tagállamok, illetve további harmadik államok. [15]

Az ATHENA éves időkeretben megadott külön költségvetéssel rendelkezik, amely teljes mértékben megállapítja a bevételek és a kiadások körét. A korábban bemutatott költségvetési alapelvek a megfelelő kontextusban itt is érvényesülnek, pl: valamennyi kiadást egy meghatározott művelethez kell rendelni.

Az előkészítő tevékenységek finanszírozásáról a Lisszaboni Szerződés a következő képen rendelkezik: meghatározza, hogy a katonai vagy védelmi műveleteket előkészítő azon tevékenységek finanszírozására, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni. A Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata alapján, minősített többséggel elfogadott határozatban meghatározza: [16]

- a) az induló alap létrehozására és finanszírozására vonatkozó szabályokat, így különösen az alap rendelkezésére bocsátott pénzeszközök összegét.
- b) az induló alap kezelésére vonatkozó szabályokat.
- c) a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

Ennek megfelelően az ATEHNA költségvetésének Általános része (General Part) tartalmaz egy művelet előkészítésére elkülönített előirányzatot (Preparatory phase of an operation), ami 2010. évben 820 000 EUR.

## **2. Az ATHENA szervezeti felépítése, funkciók és feladatok szerint felosztása**

Az ATHENA szerkezete, szervezeti felépítése összetett, a következő bontás mutatja be: [17]

- Egy különbizottság az igazgatását felügyelő szerv, amely a tagállamok egy-egy képviselőjéből áll. Ez a különbizottság széles körű jogosítványokat gyakorol, többek között jóváhagyja a műveleti költségvetéseket.
- Az ügyvezető, aki döntések előkészítésében, és általában az ATHENA működéséhez kapcsolódó adminisztratív feladatok ellátásában vesz részt, beleértve a különbizottság által hozott határozatok végrehajtását is.
- A műveleti parancsnok az általa vezetett művelet vonatkozásában engedélyezésre jogosult tisztviselő, az ATHENA nevében szerződéseket köthet, kifizetéseket engedélyezhet, bankszámlát nyithat, stb..
- Számvitelért felelős tisztviselőt a Tanács főtitkára nevezi ki. Felelősségi körébe tartozik a kifizetések megfelelő végrehajtása, a bevételek beszedése, az ATHENA éves elszámolásának az elkészítése, az egyes műveletekre vonatkozó éves beszámolók elkészítése, folyamatos könyvvezetés, stb..

## **3. Az ATHENA által finanszírozott közös költségek köre, a kiadási oldal**

A Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18) amely az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusáról szól, összesen 4 mellékletet tartalmaz. Ezen mellékletek válaszolják meg azt a kérdést, hogy milyen költségeket lehet az ATHENA rendszeren keresztül elszámoltatni. [18]

Az I. Melléklet arról rendelkezik, hogy milyen költségek esnek az ATHENA által viselt közös költségek alá függetlenül a keletkezésük időpontjától. Ezek elsősorban:

1. Kiküldetési költségek.
  2. Kártérítések kifizetése.
  3. Anyagok tárolási költségei.
  4. Banki költségek.
  5. Ellenőrzési költségek.
  6. A II. Mellékletben szereplő tevékenységek előkészületi költségei.
- A II. Melléklet a műveletek előkészületi szakaszára vonatkozó, az ATHENA által viselt működési közös költségek körét adja meg.
    1. Katonai erők által végzett felderítő küldetések, műveleti előkészületek költségei.
    2. A művelethez kapcsolódó orvosi szolgáltatások.
  - A III. Melléklet a minden esetben az ATHENA által viselt, a műveletek aktív szakaszára vonatkozó működési közös költségek. A Melléklet felsorolása hosszú, a lényegre törekedve a következő fontos elemeket érdemes kiemelni:
    1. Az EU által vezetett műveleti parancsnokságok működési kiadásai, beleértve a Parancsnokságot, a Műveleti Parancsnokságot, az Erők Parancsnokságát, a Komponens Parancsnokságokat.
    2. A jelentkező szállítási költségek, igazgatási költségek, az egyes műveleti parancsnokságokon foglalkoztatott civilek alkalmazási költségei, hírközlő, informatikai és felszerelések beszerzése, üzemeltetési költségeik, műveleti területen belüli utazások, napidíjak, lakatanyák és szállásinfrastruktúra költségei, a nyilvánosság tájékoztatási költségei, reprezentációs költségek.



3. A bevetési erők műveleti telepítése, alkalmazása során jelentkező költségek, pl: telepítéssel, infrastruktúrával kapcsolatos költségek, azonosító jelzés, orvosi szolgáltatások, információszerzés költségei.
4. Közös NATO eszközöknek és kapacitásoknak az EU általi igénybevételeből származó többletköltségek.
5. Harmadik állam, illetve nemzetközi szervezet által – szerződés alapján – biztosított, a művelethez kapcsolódó költségek.
  - A IV. Melléklet az ATHENA-t terhelő, valamely művelet befejezésére vonatkozó működési közös költségek.

Egy kiegészítés a fenti mellékletekhez: nevezetesen az EU gyakorlatainak közös költségeit az ATHENA rendszeren keresztül kell finanszírozni, a korábban bemutatott kiadási körök képezhetik a közös kiadások jogalapját.

#### **4. Az ATHENA rendszer bevételi oldala**

A folyamatban lévő, vagy tervezett műveletek működési közös költségeinek a megtérítése érdekében előirányzat tünteti fel a szükséges bevétel mértékét. A bevételek két forrásra támaszkodnak. Elsősorban a résztvevő és hozzájáruló tagállamok, valamint – adott esetben a műveletekhez hozzájáruló – harmadik államok által fizetendő hozzájárulások. [19] Kiegészítő mértékben egyéb bevételek, például: kamatbevételek, eladásból befolyt ellenértékek is a bevételi oldalt növelik. Ez azt jelenti, hogy lényegében az ATHENA rendszert a tagállamok védelmi költségvetései tartják fenn. Az egyes tagállami hozzájárulások mértéke évente változik, jellemzően a bruttó nemzeti jövedelem kulccsal, illetve a 2000/597/EK tanácsi határozattal összhangban kell minden évben meghatározni. (A GNI kulcs alapján a 2010-es pénzügyi évben a magyar hozzájárulás kevesebb, mint 0,727006%-át teszi ki az ATHENA teljes keretének.)

### **ÖSSZEGZETT MEGÁLLAPÍTÁSOK**

Az Európai Unió második pillérébe sorolt KKBP műveleti elemét jelentő civil és katonai műveletek története csupán 8 évet fog át. Ennek ellenére az Unió egyik sikertörténetének lehet tekinteni, hiszen számos földrajzi térségben sikerült hozzájárulni a béke és a stabilitás megteremtéséhez, illetve a jelenleg is folyamatban lévő 14 művelet keretében három földrészen van jelen az „Unió csillagos zászlója”. A kérdést finanszírozási oldalról megközelítve látható, hogy hatalmas háttér munkát igényelt és igényel ma is a civil, és katonai műveletek indítása, fenntartása. Elsőként ki kellett alakítani a műveletek finanszírozásának az alapelveit, majd az első műveletek elindítása, fenntartása során nyert tapasztalatokat be kellett építeni a bemutatott finanszírozási mechanizmusok rendszerébe. A tapasztalt kezdeti nehézségek legyőzése után mára kialakult egy átfogó és műveleti specialitásokra, mint például sürgős telepítési igény, előfinanszírozás, stb.. is érzékeny, azokat kezelni tudó rendszer. Ez persze közel sem jelenti azt, hogy egy végleges és kiforrott finanszírozási mechanizmus alakult ki, sokkal inkább úgy érdemes erre most tekinteni, mint egy működőképességében a gyakorlati tapasztalatok révén feljavított komplex rendszer, ami a közeljövőben is dinamikus képet fog mutatni. Egy, a mai napig megoldatlan problémával szemléltetve ezt a kijelentést, indokoltnak tűnik olyan mechanizmusok beépítése a mostani rendszerbe, amelyek lehetővé tennék egy integrált civil – katonai művelet integrált pénzügyi finanszírozását. Ez a kérdés, és számos más finanszírozási dilemma megoldása továbbra is az EU előtt áll.

## HIVATKOZÁSOK

- [1] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Lisszaboni Szerződés) megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában a C115/13 oldaltól (2008.05.09) 28. cikk.
- [2] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Lisszaboni Szerződés) megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában a C115/13 oldaltól (2008.05.09) 28. cikk. b) pont.
- [3] Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=HU>, letöltés 2010.06.07.
- [4] Memorandum of Understanding between the EU Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine.
- [5] Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=HU>, letöltés 2010.06.07.
- [6] Forrás: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=HU>, letöltés 2010.06.07.
- [7] Iván Gábor: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, 2008, Bp.
- [8] Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy, The first 10 years (1999 – 2009) 90. oldal
- [9] The European Commission, 'Financial programming 2007-2013' 2009
- [10] 2008. A Tanács éves jelentése az Európai Parlamentnek a KKBP fő szempontjairól és alapvető választásairól, Belgium, 2009, ISBN: 978-92-824-2442-1, III. Melléklet.
- [11] Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy, The first 10 years (1999 – 2009) 94. oldal
- [12] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Lisszaboni Szerződés), megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában a C115/13 oldaltól (2008.05.09) 28. cikk
- [13] Tanács 2004.02.23-án elfogadott 2004/197/KKBP határozata az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusának (ATHENA) létrehozásáról. A többször módosított ATHENA mechanizmust egységes szerkezetbe foglalta a Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18)
- [14] Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy, The first 10 years (1999 – 2009) 76. oldal

- [15] A Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18) az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusának (ATHENA) létrehozásáról. 1 Fejezet.
- [16] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Lisszaboni Szerződés), megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában a C115/13 oldaltól (2008.05.09) 28. cikk
- [17] A Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18) az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusának (ATHENA) létrehozásáról. 2 Fejezet.
- [18] A Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18) az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusának (ATHENA) létrehozásáról. I.-IV. Mellékletek
- [19] A Tanács 2008/975/KKBP határozata (2008.12.18) az Európai Unió katonai vagy védelmi vonatkozású műveletei közös költségei finanszírozása igazgatási mechanizmusának (ATHENA) létrehozásáról. 6 Fejezet.