

Ուղեցույց

Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացում

Նիկոլաս Մասոն, Լենա Անդերսոն և
Մուհամեդ Սալահ Ալդին

ՉՈՒԺՎԿ-ի մասին

Չինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության ժնևի կենտրոնը (ՉՈՒԺՎԿ) խրախուսում է անվտանգության ոլորտի հմուտ կառավարումն ու բարեփոխումները: Կենտրոնը հետազոտություններ է իրականացնում լավագույն գործելակարգերի վերաբերյալ, խրախուսում է համապատասխան նորմերի մշակումը ներպետական և միջազգային մակարդակներում, մշակում է առաջարկություններ քաղաքականության վերաբերյալ և առաջարկում ներպետական խորհրդատվություն և աջակցության ծրագրեր: ՉՈՒԺՎԿ-ի գործընկերներից են կառավարությունները, խորհրդարանները, քաղաքացիական հասարակությունը, միջազգային կազմակերպությունները և անվտանգության ծառայությունները, օրինակ՝ ոստիկանությունը, դատական համակարգը, հետախուզական գործակալությունները, սահմանի անվտանգության ծառայությունները և զինված ուժերը:

ՉՈՒԺՎԿ-ի մասին լրացուցիչ տեղեկությունների համար այցելեք www.dcaf.ch:

Երախտագիտության խոսք

ՉՈՒԺՎԿ-ն իր երախտագիտությունն է հայտնում խմբագրական խորհրդին՝ նրա նվիրումի և սույն հրապարակման վերանայմանը հատկացրած ժամանակի համար:

Հրատարակիչ

Չինված ուժերի ժողովրդավարական վերահսկողության ժնևի կենտրոն (ՉՈՒԺՎԿ)

Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Հեռ. +41 (22) 741 77 00
Ֆաքս. +41 (22) 741 77 05
www.dcaf.ch

Շապիկը՝ © Նիկոլաս Մասոնի, 2012

ISBN: 978-92-9222-182-9

© ՉՈՒԺՎԿ 2011: Բոլոր իրավունքները պաշտպանված են:

Հայերեն թարգմանությունը պատրաստվել և տպագրվել է ԵԱՀԿ երևանյան գրասենյակի կողմից

Թարգմանիչ՝ Լուսինե Հակոբյան

Սրբագրիչ՝ Անահիտ Բրուտյան

ISBN 978-92-9234-284-5 (ԵԱՀԿ)

Հեղինակներ՝

- Նիկոլաս Մասոն, Ռամալա
- Լենա Անդերսոն, Մալմո
- Մուհամեդ Սալահ Ալդին, Ռամալա

Խմբագրական խորհուրդ

Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության մասին գրքույկների սերիայի խմբագրական խորհուրդը կազմված է միջազգային և տարածաշրջանային փորձագետներից, ովքեր ներկայացնում են քաղաքացիական հասարակությունը, օրենսդիր և գործադիր մարմինները, ինչպես նաև անվտանգության ուժերը: Խմբագրական խորհրդի ներկայիս անդամներն են՝

- Ռիչարդ Դոյլ, Մոնթերեյ (ԱՄՆ)
- Ռուանդա Ֆրիդրիխ, Ռամալա
- Էմադ Համադ, Ռամալա
- Արնոլդ Լյութոլդ, Ժնև,
- Չոնաս Լոտչեր, Ժնև
- Մուհամեդ Նաջի Սալահեդին, Ռամալա
- Ֆախսալ Օտհան, Ռամալա
- Այդան Ուիլ, Ժնև

Խմբագիր՝

Ջոն ՄաքԷնդրյու, Սիդնեյ

Սրբագրիչներ՝

Լիդիա Ամբերգ, Ժնև

Ինտիսար Աբու Խալաֆ, Ռամալա

Դիզայնը և ձևավորումը՝

Ալ-Նաշեր գովազդային և հանրային կապերի գործակալության

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Գործիքակազմի նախաբան	7
Ո՞րն համար է նախատեսված գործիքակազմը	7
Ի՞նչ է ներառում գործիքակազմը	
Ո՞րն է սույն գործիքակազմի նպատակը	7
Ինչո՞ւ է անհրաժեշտ անվտանգության ոլորտում ուժեղ իրավական դաշտ ունենալը	8
1. Նախաբան	9
Ո՞րն է սույն ուղեցույցի նպատակը	9
Ի՞նչ է պարունակում սույն ուղեցույցը	
Ո՞րն համար է նախատեսված սույն ուղեցույցը	9
Ի՞նչ է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը	9
Ովքե՞ր են ներգրավված անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում	10
Ինչո՞ւ է կարևոր անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը	12
Անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուներ	12
Կառավարման և վերահսկողության ինստիտուտներ	12
2. Ի՞նչ է անվտանգության ոլորտի բյուջետային գործընթացը	13
Ի՞նչ է բյուջեն	13
Ի՞նչ է բյուջեի տարեկան պարբերաշրջանը	13
Ինչպե՞ս է պետության բյուջեն ծածկում անվտանգության և պաշտպանության ծախսերը	15
Ի՞նչ է անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը	17
Ինչպե՞ս է անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումն առնչվում ազգային անվտանգության քաղաքականության մշակմանը	17
Ի՞նչ է արդյունքներին միտված անվտանգության և պաշտպանության բյուջետավարումը	19
Որո՞նք են արդյունքներին միտված բյուջետավարման առավելությունները անվտանգության ոլորտի համար	20
3. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացում. խորհրդարանի դերը	
Ո՞րն է խորհրդարանի դերը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության բնագավառում	21
Խորհրդարանական ռի հանձնաժողովներն են ներգրավված անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում	22
Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի նախապատրաստման փուլում	23
Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի հաստատման փուլում	23
Ինչպիսի՞ն է խորհրդարանի կողմից բննարկումների հաջորդականությունը բյուջեի հաստատման փուլում	24
Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի կատարման փուլում	25
Որո՞նք են վերահսկողության խորհրդարանական միջոցները բյուջեի կատարման փուլում	25
Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի գնահատման գործընթացում	27
Ինչպե՞ս են խորհրդարանական հանձնաժողովները գնահատում անվտանգության և պաշտպանության բյուջեները	28
Որո՞նք են անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական ֆինանսական վերահսկողության մարտահրավերները	29
Ո՞րն հետ պետք է խորհրդարանը հարաբերություններ կառուցի՝ ուժեղացնելու ֆինանսական վերահսկողությունը	32

**4. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հզորացում.
Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների (ԳԱՅ-եր) և քաղաքացիական
հասարակության դերը** **33**

Որո՞նք են գերագույն աուդիտորական հաստատությունները (ԳԱՅ-եր), և ո՞րն է նրանց դերը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում	33
Որո՞նք են գերագույն աուդիտորական հաստատությունների մոդելները	33
Որո՞նք են աուդիտի այն տեսակները, որ գերագույն աուդիտորական հաստատությունները կարող են անցկացնել անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններում	35
Որո՞նք են անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների անկախ աուդիտի հարցում առկա մարտահրավերները	36
Ինչպե՞ս կարելի է ամրապնդել գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և խորհրդարանի փոխհարաբերությունները	37
Ո՞րն է քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում	38
Որո՞նք են խորհրդարանների, գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջև գործընկերությունն ամրապնդելու այլ ձևերը	41

**5. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունն
ուժեղացնելու լրացուցիչ եղանակներ** **42**

Որո՞նք են ֆինանսական հաշվետվողականության համապարփակ իրավական դաշտի ձևավորման առավելությունները	42
Ինչպե՞ս կարելի է խթանել անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների բարեվարքության ինքնազնահատականի գործընթացները	42
Ինչպե՞ս կարելի է խրախուսել դոնոր համայնքի լավագույն գործընթացները	44
Ինչպե՞ս կարելի է վերապատրաստել ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում գործող անձանց	45

6. Եզրահանգում **47**

Գրականության ցանկ	48
Օգտակար կայքեր	48
Յղումներ	49

Աղյուսակների և շրջանակների ցանկ

Աղյուսակ 1.	Անվտանգության և պաշտպանության ռի հաստատություններին են վերաբերում պետական բյուջեի տարբեր տողերը	16
Աղյուսակ 2.	Կատարողականի նպատակները և բյուջեի ցուցանիշները. դիմում քաղաքականության նպատակների վերահսկողության համար	20
Աղյուսակ 3.	Ինչպիսին են տարբեր պետությունների անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի հարցերի խորհրդարանական հանձնաժողովների կառուցվածքները	24
Աղյուսակ 4.	Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների վերանայման քայլերի հաջորդականությունը	25
Աղյուսակ 5.	Տարբեր երկրների խորհրդարանների մոտեցումները պետական անվտանգության և բյուջեի գնահատման հարցում	28
Աղյուսակ 6.	Որո՞նք են այն օրինակելի հարցերը, որ խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են տալ բյուջեի գնահատման փուլում	29
Աղյուսակ 7.	Ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում ակտիվ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները. տարբեր պետությունների օրինակներ	39
Շրջանակ 1.	Ի՞նչ է անվտանգության ոլորտը	12
Շրջանակ 2.	Լավ բյուջետավարման հինգ սկզբունքները	15
Շրջանակ 3.	Միջնաժամկետ ծախսերի շրջանակներ (ՄՃԾ-ներ)	17
Շրջանակ 4.	Ի՞նչ է ազգային անվտանգության քաղաքականությունը	18
Շրջանակ 5.	Ազգային անվտանգության ռազմավարության շրջանակներում պաշտպանության ոլորտում ձեռքբերումների և պայմանագրերի կնքման վերանայում. Միացյալ Նահանգների օրինակը	18
Շրջանակ 6.	Արժեք փողի դիմաց	19
Շրջանակ 7.	Արդյունքներին միտված բյուջետավարում անվտանգության ոլորտի համար. ներդրումների, արտադրանքի և արդյունքների սահմանում	19
Շրջանակ 8.	Ի՞նչ է ներառում անվտանգության ոլորտի ֆինանսական հաշվետվողականության իրավական դաշտը	21
Շրջանակ 9.	Ո՞րն է խորհրդարանի անվտանգության և պաշտպանության հանձնաժողովների դերը	22
Շրջանակ 10.	Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն փոփոխելու անսահմանափակ լիազորություն. խորհրդարանի նախաձեռնության անդամները Ֆինլանդիայում	24
Շրջանակ 11.	Անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանական աշխատակազմի ընտրություն	26
Շրջանակ 12.	Պաշտպանության ծախսերի հանրային քննություններ. Միացյալ Թագավորության օրինակը	26
Շրջանակ 13.	Հետախուզության ոլորտի բյուջեների խորհրդարանական գնահատում. Ավտրալիայի օրինակը	27

Շրջանակ 14.	Միացյալ Նահանգներում հետախուզական տեղեկությունների մատչելիությունը խորհրդարանի համար	31
Շրջանակ 15.	Ֆինանսական միջոցների արդյունավետ օգտագործում. Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների ղեկավար սկզբունքները	33
Շրջանակ 16.	Խորհրդարանական աուդիտի մոդելը և անվտանգության ու պաշտպանության ոլորտը. Պերուի օրինակը	34
Շրջանակ 17.	Դատական աուդիտի մոդելը և անվտանգության ու պաշտպանության ոլորտների աուդիտը. Ֆրանսիայի օրինակը	34
Շրջանակ 18.	Աուդիտի կոլեգիալ մոդելը և պաշտպանության ոլորտի սարքավորման համար հատկացված ֆինանսական միջոցների չարաշահումը. Գերմանիայի օրինակը	35
Շրջանակ 19.	Ինչ է 1977 թ. Լիմայի հռչակագիրը աուդիտորական կանոնների ուղենիշների վերաբերյալ	35
Շրջանակ 20.	Ինչ առավելություններ կան նրանում, որ խորհրդարանը ներգրավում է արտաքին աուդիտի և վերահսկողության գործող անձանց	38
Շրջանակ 21.	Քաղաքացիական հասարակության դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում. Օրենսդրի զարգացման և թափանցիկության Պակիստանի ինստիտուտ (PILDAT)	39
Շրջանակ 22.	Քաղաքացիական հասարակությունը և զինված ուժերը բանակցում են անվտանգությանն առնչվող տեղեկությունների մատչելիության շուրջ. Պերուի օրինակը	40
Շրջանակ 23.	Հարավային Աֆրիկայի կանանց բյուջետային նախաձեռնությունը	40
Շրջանակ 24.	Տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության մասին օրենսդրության ընդունման վերջին միտումները. Կանադայի օրինակը	43
Շրջանակ 25.	Հաղթահարելով կոռուպցիան պաշտպանության և Անվտանգության հաստատություններում. «Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ»-ի բարեվարքության ինքնազնադատականի շրջանակը	44
Շրջանակ 26.	Ինչ է նշանակում «կառավարությանը՝ որպես ամբողջություն» (WGA) մոտեցումը	45
Շրջանակ 27.	Օժանդակության արդյունավետության մասին Փարիզի 2005 թ. հռչակագրի հինգ հիմնական սկզբունքները	45

ԳՐԾԻՔԱԿԱԶՄԻ ՆԱԽԱԲԱՆ

Օրինաստեղծ գործունեությունն անվտանգության ոլորտում բարդ և դժվարին ինդիոր է: Օրենսդիր մարմնի անդամներից շատերը գայթակղիչ են համարում այլ պետություններից օրենսդրությունն արտագրելը: Սա արագացնում է օրինագծերի մշակման գործընթացը, հատկապես այն դեպքում, երբ տեքստերն առկա են օրենսդիր մարմնի լեզվով, սակայն շատ հաճախ արդյունքում ունենում ենք վատորակ օրենքներ:

Նույնիսկ փոփոխությունների ենթարկվելուց հետո արտագրված օրենքները հաճախ ժամանակավրեպ են այն պահին, երբ մտնում են ուժի մեջ: Դրանք կարող են այլևս չհամապատասխանել միջազգային չափանիշներին կամ տեղական քաղաքական և հասարակական համատեքստին: Արտագրված օրենքները երբեմն հակասում են նաև գործող ներպետական օրենքներին:

Որոշ դեպքերում տարածաշրջանում պարզապես չկա օրինակելի օրենք օրենսդրության անհրաժեշտ տեսակի համար: Այդպիսին է եղել իրավիճակն արաբական տարածաշրջանում, որտեղ անվտանգության ոլորտը բոլորովին վերջերս է դարձել բաց քննարկումների առարկա: Այսպիսով, դժվար է գտնել լավ օրինակելի օրենքներ ժողովրդավարական ոստիկանության կամ հետախուզական ծառայությունների խորհրդարանական վերահսկողության համար: Յետևաբար, զարմանալի չէ, որ արաբական տարածաշրջանի օրենսդիր մարմիններից շատերը հուսալքված, շփոթված կամ անհանգստացած են անվտանգության ոլորտում օրինաստեղծ գործունեության ինդիորների պատճառով: Նրանց համար հեշտորեն մատչելի չեն միջազգային նորմերն ու չափանիշներն այն պատճառով, որ արաբերենով առկա ռեսուրսները քիչ են կամ ընդհանրապես գոյություն չունեն: Նրանցից շատերը չգիտեն որտեղ փնտրել օրինակելի օրենքներ և նահանջում են: Ոմանք աջակցության համար դիմել են ՉՈՒԺՎԿ-ին: Օրենսդիր մարմնի համար պրակտիկ գործիքակազմի գաղափարն առաջացավ այն ժամանակ, երբ իրավաբաններն սկսեցին փնտրել չափանիշներ, նորմեր և օրինակելի օրենքներ արաբերենով, որոնք կօգնեին նրանց մշակել անհրաժեշտ օրենսդրությունը: Արաբական տարածաշրջանի փորձագետները և ՉՈՒԺՎԿ-ն, այսպիսով, որոշեցին աշխատել միասին և մշակել անհրաժեշտ գործիքակազմը:

Ո՞ւմ համար է նախատեսված գործիքակազմը

Սույն գործիքակազմն առաջին հերթին հասցեագրված է բոլոր այն անձանց, ովքեր մտադիր են ստեղծել նոր կամ լրամշակել անվտանգության ոլորտի գործող օրենսդրությունը: Այս ցանկը ներառում է պատգամավորներին, իրավաբան-փորձագետներին և հասարակական կազմակերպություններին: Գործիքակազմը կարող է նաև օգտակար լինել անվտանգության ոլորտի պաշտոնատար անձանց և, որպես օգտակար ռեսուրս, անվտանգության ոլորտի օրենսդրությամբ հետաքրքրվող գիտաշխատողների և ուսանողների համար:

Ի՞նչ է ներառում գործիքակազմը

Երկլեզվանի այս գործիքակազմը ներառում է անգլերեն և արաբերեն մի շարք բուկլետներ, որոնք սահմանում են նորմեր և չափանիշներ, ուղեցույցներ, ինչպես նաև անվտանգության ոլորտի օրենսդրության տարբեր ոլորտների օրինակելի օրենքների գործնական օրինակներ:

Յրապարակված և մշակման փուլում են հետևյալ շարքերը՝

- Ոստիկանության մասին օրենսդրություն,
- Յետախուզական ոլորտի մասին օրենսդրություն,
- Ռազմական արդարադատության մասին օրենսդրություն,
- Ուժային համաձայնագրերի կարգավիճակը

Անհրաժեշտության դեպքում կթողարկվեն այլ շարքեր: Ներկայիս շարքը կարող է հեշտությամբ ընդլայնվել նոր բուկլետների լրացմամբ՝ ի պատասխան արաբական տարածաշրջանից եկող պահանջարկի: Վերջին հրապարակումների համար կարելի է այցելել՝ www.dcaf.ch/publications:

Ո՞րն է սույն գործիքակազմի նպատակը

Գործիքակազմը նպատակ ունի աջակցելու արաբական տարածաշրջանի օրենսդիր մարմինների անդամներին՝ բավարարելու իրենց քաղաքացիների ակնկալիքները: Արաբական պետությունների քաղաքացիները պահանջում են պրո-

Ֆեսիոնալ ծառայությունն ուստիկանությունից և անվտանգության ուժերից, որոնք պետք է լինեն արդյունավետ, մարտունակ և իրենց կարիքներին արձագանքող: Նրանք ցանկանում են ունենալ այնպիսի ուստիկանություն և անվտանգության կազմակերպություններ, որոնք պահպանում են օրենքը և մարդու իրավունքների Նորմերը և կարող են հաշվետու լինել իրենց գործունեության և վարքագծի համար: Գործիքակազմը, այսպիսով, խրախուսում է միջազգային չափանիշներն անվտանգության ոլորտի օրենսդրության բնագավառում, ինչպիսիք են ժողովրդավարական վերահսկողությունը, հմուտ կառավարումը և թափանցիկությունը:

Գործիքակազմը մատչելի է դարձնում միջազգային Նորմերը, ինչպես նաև արաբական տարածաշրջանի մեջ չմտնող պետությունների օրենսդրության օրինակներ արաբերեն և անգլերեն լեզուներով, ինչը թույլ է տալիս համեմատել տարբեր փորձառություններն ու պրակտիկաները:

Անվտանգության ոլորտի օրենսդրության վերաբերյալ արաբերենով գրականության պակասը խնդրահարույց հարց է արաբ օրենսդիր մարմինների համար: Գործիքակազմը փորձում է լրացնել այս բացը: Դրա նպատակներից մեկն է նվազեցնել այն ժամանակը, որ օրենսդիր մարմինները ծախսում են տեղեկություններ փնտրելու վրա՝ դրանով իսկ թույլ տալով նրանց կենտրոնանալ իրենց հիմնական խնդրի վրա: Այն բանին զուգընթաց, որ ավելի շատ տեղեկություններ մատչելի կդառնան արաբերենով, ավելի մեծ թվով քաղաքացիներ և քաղաքացիական հասարակության խմբեր կկարողանան արտահայտել իրենց տեսակետներն այն հարցի առնչությամբ, թե ինչ ուստիկանություն և անվտանգության ծառայություն են ցանկանում ունենալ, ինչի արդյունքում կնպաստեն անվտանգության ոլորտի արդիական և ուժեղ իրավական դաշտի կայացմանը:

Ինչո՞ւ է անհրաժեշտ անվտանգության ոլորտում ուժեղ իրավական դաշտ ունենալը

Հաստատուն իրավական դաշտը անվտանգության ոլորտի արդյունավետ, որակյալ և հաշվետու կառավարման նախապայմանն է, քանի որ այն.

- սահմանում է անվտանգության տարբեր կազմակերպությունների դերն ու առաքելությունը,
- սահմանում է անվտանգության կազմակերպությունների և դրանց անդամների արտոնությունները և լիազորությունների սահմանները,
- սահմանում է անվտանգության կազմակերպությունները վերահսկող հաստատությունների դերն ու լիազորությունները,
- հիմք է ապահովում հաշվետվողականության համար, քանի որ հստակ սահմանազատում է օրինավոր վարքագիծն ապօրինի վարքագծից,
- մեծացնում է հանրային վստահությունը և ուժեղացնում կառավարության և վերջինիս անվտանգության ուժերի լեգիտիմությունը:

Այս բոլոր հիմունքներով անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները հաճախ սկսվում են անվտանգության ոլորտի ազգային օրենսդրության հիմնավոր վերանայումից և փոփոխությունից: Նպատակն է բացահայտել և լուծել հակասությունների, ինչպես նաև տարբեր հաստատությունների դերերի և իրավասությունների հստակության բացակայության հարցը:

1. Նախաբան

Սույն բաժնի ուսուցողական նպատակները

Այս բաժնի ընթերցումն ավարտելիս ընթերցողները պետք է կարողանան.

- պատկերացնել ուղեցույցի նպատակները և թիրախ լսարանը,
- սահմանել, թե ինչ է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը, տեղյակ լինել, թե ովքեր են անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հիմնական գործող անձինք,
- բացահայտել անվտանգության ոլորտի հիմնական գործող անձանց,
- բացահայտել անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հիմնական գործող անձանց,
- հասկանալ, թե ինչու է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը կարևոր:

Ո՞րն է սույն ուղեցույցի նպատակը

Սույն ուղեցույցի նպատակն է ընթերցողներին նախնական տեղեկություններ հաղորդել անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հիմնական սկզբունքների, մեխանիզմների և գործող անձանց մասին: Այն նաև հանդես է գալիս որպես ռեսուրս ֆինանսական վերահսկողության կազմակերպությունների վերապատրաստման, կարողությունների ձևավորման և բարեփոխման համար:

Ուղեցույցը հնարավորություն է տալիս ընթերցողներին.

- հասկանալ, թե ինչ է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը,
- բացահայտել անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության պաշտոնական և ոչ պաշտոնական գործող անձանց,
- նկարագրել, թե ինչպես է ձևավորվում անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն,
- հասկանալ, թե ինչպես կարող են գործող անձինք փոխազդել՝ մեծացնելու անվտանգության ոլորտի կառավարման թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը,
- բացատրել, թե ինչու է անվտանգության ոլորտի կայուն ֆինանսական վերահսկողությունը նպաստում հասարակության սոցիալ-տնտեսական զարգացմանը:

Ի՞նչ է պարունակում սույն ուղեցույցը

Ուղեցույցի հիմնական շեշտադրումը մանրամասնելն է, թե ինչ դեր կարող է խաղալ խորհրդարանը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության ասպարեզում: Միաժամանակ, այն գործնական խորհուրդներ է պարունակում դաշտում ներգրավված այլ պաշտոնական և ոչ պաշտոնական գործող անձանց մասին: Առաջին բաժինը նկարագրում է, թե ինչ է ֆինանսական վերահսկողությունը, և ինչու է այն կարևոր անվտանգության ոլորտի հմուտ կառավարման տեսանկյունից: Երկրորդ բաժնում ներկայացված են անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի ձևավորման հիմնական սկզբունքները, հասկացությունները և մոտեցումները: Երրորդ բաժինն ուշադրությունը կենտրոնացնում է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հարցում խորհրդարանի առանձնահատուկ դերի վրա: Չորրորդ բաժինը բացահայտում է, թե ինչ հնարավորություններ ունի խորհրդարանն անվտանգության ոլորտի վերահսկողության այլ պաշտոնական և ոչ պաշտոնական գործող անձանց հետ հարաբերություններ զարգացնելու միջոցով իր ֆինանսական վերահսկողության կարողությունները հզորացնելիս: Վերջապես, հինգերորդ բաժնում նկարագրվում են ձեռնարկվելիք հետագա միջոցառումները, որոնց նպատակն ուժեղացնել անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը:

Ո՞ւմ համար է նախատեսված սույն ուղեցույցը

Սույն ուղեցույցն այն անձանց համար է, ովքեր հետաքրքրված են անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությամբ: Ուղեցույցում ներկայացված տեղեկություններից կարող են օգուտ քաղել հետևյալ անձինք.

- այն պատգամավորները և նրանց աշխատակազմերը, ովքեր ներգրավված են ֆինանսական և բյուջետային վերահսկողության գործունեության մեջ,
- աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության այն անդամները, ովքեր իրենց գիտելիքները, փորձն ու օժանդակությունն են ցուցաբերում ֆինանսական վերահսկողության միջոցառումներին,

- բյուջեների կազմման և կատարման համար պատասխանատու անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ռազմավարական անդամները,
- այն նախարարությունների և գործադիր իշխանության մարմինների ներկայացուցիչները, որոնք վերահսկում են անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների կազմումն ու կատարումը,
- այն ուսուցիչները և ուսանողները, ովքեր ցանկանում են ընդհանուր նախնական գիտելիքներ ստանալ անվտանգության ոլորտում ֆինանսական վերահսկողության մասին:

Սույն ուղեցույցի նյութը ներկայացված է նկարագրական եղանակով, պարզ հարցերի ու պատասխանների տեսքով: Այն նաև ներառում է ուսուցողական նպատակներ յուրաքանչյուր բաժնի համար:

Ինչ է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը

Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը մի գործիք է, որն ապահովում է, որ պետության կողմից մարդկանց անվտանգության համար հատկացվող պետական ֆինանսական միջոցները ծախսվեն թափանցիկ և հաշվետու եղանակով:

Անվտանգության ոլորտի արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողությունն ապահովում է, որ.

- վերահսկողության պաշտոնական և ոչ պաշտոնական հաստատությունները կանոնավոր կերպով ստուգեն, թե ինչպես են զինված ուժերը, ոստիկանությունը և անվտանգության ուժերն օգտագործում պետական ֆինանսական միջոցները,
- խորհրդարանական, դատական և աուդիտորական մարմինները բացահայտեն, քննության առնեն և շտկեն ֆինանսական հաշվետվողականության օրենքների, կարգավորումների և քաղաքականությունների բացերն ու խախտումներն անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի գործող անձանց կողմից,
- վարչական և քրեական վարույթներ իրականացվեն անվտանգության և պաշտպանության՝ կոռուպցիայի մեջ մեղադրվող անձնակազմի նկատմամբ,

- քաղաքացիական հասարակությունը և ակադեմիական շրջանակներն իրականացնեն մասնակցային հանրային քննարկումներ և հետազոտություններ՝ գնահատելու պետության անցյալ և ապագա մարդկային, տնտեսական և անվտանգության կարիքների ծախսերը:

Ովքեր են ներգրավված անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում

Գործող անձինք, ովքեր ներգրավված են ֆինանսական վերահսկողության մեջ, երկու տիպի են՝ պաշտոնական և ոչ պաշտոնական: Պաշտոնական գործող անձինք, օրինակ՝ կառավարությունն ու իր նախարարությունները, ունեն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնելու հատուկ իրավասություն և առաջնային պատասխանատվություն: Այդուհանդերձ, ոչ պաշտոնական գործող անձինք, ինչպիսիք են լրատվամիջոցները, մարդու իրավունքների կազմակերպությունները և գիտահետազոտական հաստատությունները, աստիճանաբար լրացնում են պաշտոնական գործող անձանց աշխատանքը:

Պաշտոնական գործող անձինք, ովքեր որևէ դերակատարում ունեն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում, ներկայացնում են.

- **Ներքին վերահսկողություն իրականացնող պաշտոնատար անձանց և աուդիտորներին, ովքեր աշխատում են անվտանգության և արդարադատության առանցքային հաստատություններում:** Այս անձանց թվում են գլխավոր տեսուչները, ներքին աուդիտորները կամ զինված ուժերի օմբուդսմենները, որոնց դերն է հզորացնել ներքին վերահսկողության ընթացակարգերը, իրականացնել ներքին աուդիտ և քննություններ անվտանգության և զինված ուժերի կողմից ֆինանսական չարաշահումների, ֆինանսական կեղծիքների կամ սխալ կառավարման փաստերի կապակցությամբ:
- **Նախարարություններ:** Ներառում են ֆինանսների նախարարությունը (կամ Գանձապետարանը) և վերջինիս բյուջետային վարչությունը, Պաշտպանության, Ներքին գործերի, Արդարադատության և

Քաղաքաշինության նախարարությունները: Այս նախարարություններն են նախապատրաստում այն բյուջեն, որը հատկացվելու է անվտանգության և արդարադատության պատասխանատուներին, և վերահսկում են բյուջեի կատարումը: Իլրումն սրա՝ նրանց առաջնային պարտականությունը ներառում է ազգային անվտանգության քաղաքականությունների մշակումը և դրանց ծախսերի հաշվարկը, ինչպես նաև անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների ծախսերի կառավարումն ու ստուգումը: Նրանք բոլորն էլ հաշվետու են նախարարների խորհրդին, իսկ որոշ դեպքերում՝ նախագահի աշխատակազմին:

- **Խորհրդարանը և նրա մասնագիտացած հանձնաժողովները:** Այն ներառում է խորհրդարանի ընտրյալ պատգամավորներին և համապատասխան հանձնաժողովները: Վերջիններիս թվում կարող են ընդգրկվել Պաշտպանության, Անվտանգության և ներքին գործերի, Բյուջետային և ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովները և, անհրաժեշտության դեպքում, Պետական հաշվիչ հանձնաժողովը: Խորհրդարանի անդամները պատասխանատու են անվտանգության հաստատությունների ֆինանսական հաշվետվողականությունը մեծացնող իրավական դաշտ ստեղծելու համար: Հանձնաժողովների միջոցով պատգամավորները կարողանում են վերահսկել անվտանգության ծախսերը և քննություն իրականացնել պետական միջոցների չարաշահումների մեղադրանքների փաստերի կապակցությամբ:
- **Գերագույն աուդիտորական հաստատություններ (ԳԱՀ-եր):** Սրանք այն ազգային մարմիններն են, որոնք պատասխանատու են անվտանգության ոլորտի հաստատությունների արտաքին և անկախ աուդիտ անցկացնելու համար: Նրանք ուսումնասիրում են անվտանգության ոլորտի ծախսերը և անկախ կարծիք տալիս այն մասին, թե ինչպես են անվտանգության առանցքային պատասխանատուները և նրանց վերահսկողության և կառավարման մարմիններն օգտագործում ռեսուրսներն իրենց գործողություններում:

Ոչ պաշտոնական գործող անձինք, ովքեր դեր են խաղում անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում, հիմնականում ներկայացնում են.

- **Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները**, որոնք են գիտահետազոտական ինստիտուտները, փորձագիտական կենտրոնները, մարդու իրավունքների և նմանատիպ կազմակերպությունները: Նրանք կարող են.
 - մշտադիտարկել անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների պետական ծախսերը,
 - իրականացնել բյուջեի և դրա անվտանգության բաղադրիչների անկախ վերլուծություն,
 - ստուգել, թե արդյոք անվտանգության և պաշտպանության բյուջեները ֆինանսավորում են ազգային անվտանգության հռչակված առաջնահերթությունները,
 - իրականացնել լրբբիստական գործունեություն՝ ի նպաստ անվտանգության և պաշտպանության բյուջետավարման գործընթացներն առավել թափանցիկ և հաշվետու դարձնելու,
 - բացահայտել անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների պաշտոնատար անձանց կողմից կոռուպցիայի և ֆինանսական միջոցների չարաշահումների դեպքերը,
 - կազմակերպել վերապատրաստում քաղաքացիական ծառայողների և մարմինների համար անվտանգության ոլորտի ֆինանսական կառավարման ոլորտում:
- **Լրատվական ինստիտուտներ:** Ներառում են մամուլի խորհուրդները, մամուլի, տեսաձայնային և ինտերնետային միջոցները և լրատվամիջոցների զարգացման կազմակերպությունները: Լրատվամիջոցները կարող են.
- իրականացնել հետաքննական հետազոտություններ անվտանգության ինստիտուտների ֆինանսական կառավարման ոլորտում,
- բարձրացնել քաղաքացիների իրազեկվածությունը անվտանգության և պաշտպանության ոլորտում:

նության բյուջետային գործընթացների վերաբերյալ,

- տրամադրել քննադատական և անկախ տեղեկություններ անվտանգության և պաշտպանության նպատակներով պետական ֆինանսական միջոցների օգտագործման մասին,
- հրապարակայնացնել անվտանգության և պաշտպանության ծախսերին վերաբերող աուդիտորական հաշվետվությունները:

Ինչու է կարևոր անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը

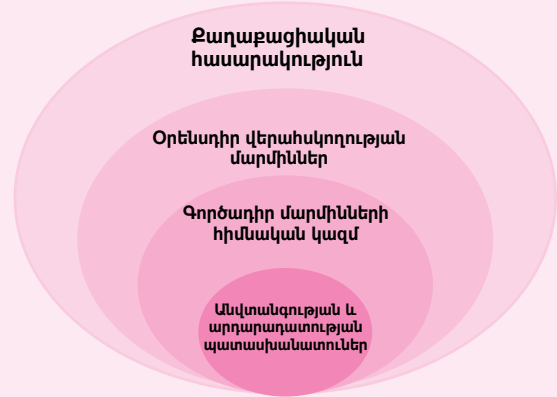
Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը կարևոր է, քանի որ դրա միջոցով անվտանգության և պաշտպանության պատասխանատուները հաշվետու են դառնում պետական ֆինանսական միջոցների օգտագործման համար: Պատշաճ կերպով իրականացվելու դեպքում այն ապահովում է, որ.

- ռեսուրսները հատկացվեն քաղաքացիների անվտանգության կարիքներին համապատասխան,
- անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի ծախսերը կատարվեն թափանցիկ և արդյունավետ եղանակով,
- անվտանգության և արդարադատության հիմնական պատասխանատուները չգործեն որպես պետություն պետության ներսում և ֆինանսական տեսանկյունից հաշվետու լինեն իրենց վերահսկողական ինստիտուտների առջև ու հասանելի՝ հանրության համար,
- անվտանգության և պաշտպանության համար հատկացվող պետական ֆինանսական միջոցները չխաթարեն այն ծրագրերը, որոնց թիրախն աղքատության կրճատումն ու կայուն սոցիալ-տնտեսական զարգացումն իրենցն է:

Ֆինանսական վերահսկողության ինստիտուտները քննության են առնում անվտանգության և պաշտպանության բյուջետային գործընթացները: Հաջորդ բաժինն ընդհանուր գծերով ուրվագծում է անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի տարբեր փուլերը և այն դերը, որ ֆինանսական վերահսկողության ինստիտուտները խաղում են այս փուլերից յուրաքանչյուրում:

Շրջանակ 1. Ի՞նչ է անվտանգության ոլորտը

Իրավական և քաղաքականության շրջանակ



Անվտանգության ոլորտը բաղկացած է անվտանգության և արդարադատության հիմնական պատասխանատուներից և նրանց կառավարման և վերահսկողության ինստիտուտներից: Իրավական և քաղաքականության շրջանակը կարգավորում է նրանց ինդիքները, իրավասությունը և կառուցվածքը:

Անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուներ

- Անվտանգության ուժեր (զինված ուժեր, ոստիկանություն, հետախուզական և անվտանգության ծառայություններ, միաժամանակ՝ ազատագրական բանակներ և ապստամբ խմբեր):
- Արդարադատության և իրավապահ ինստիտուտներ (դատարաններ, դատախազական ծառայություններ, կալանավայրեր, արդարադատության ավանդական համակարգեր):

Կառավարման և վերահսկողության ինստիտուտներ

- Գործադիր կառավարման և վերահսկողության մարմիններ (Նախագահ, նախարարների խորհուրդ, պաշտպանության, ներքին գործերի, արդարադատության և ֆինանսների նախարարություններ):
- Օրենսդիր կառավարման և վերահսկողության մարմիններ (խորհրդարան և խորհրդարանական հանձնաժողովներ, օմբուդսմեններ):
- Վերահսկողության ոչ պաշտոնական ինստիտուտներ (քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններ, լրատվամիջոցներ, հետազոտական և քարոզչական կազմակերպություններ):

2. Ինչ է անվտանգության ոլորտի բյուջետային գործընթացը

Սույն բաժնի ուսուցողական նպատակները

Սույն բաժինը կարողալուց հետո ընթերցողը պետք է կարողանա.

- բացատրել, թե ինչ է բյուջեն,
- նկարագրել, թե որոնք են բյուջեի տարեկան պարբերաշրջանի փուլերը,
- հասկանալ բյուջեի պարբերաշրջանում ներգրավված տարբեր գործող անձանց դերերը,
- բացահայտել, թե ինչ է ներառում անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն,
- հասկանալ, թե ինչ է միջնաժամկետ անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն,
- բացատրել, թե ինչպես կարող է կատարողականի կողմնորոշում ունեցող բյուջետավարումը կիրառվել անվտանգության ոլորտի նկատմամբ:

Ինչ է բյուջեն

Բյուջեն տողերի բաժանված փաստաթուղթ է, որը ներառում է կանխատեսվող ծախսերը, եկամուտները, պակասուրդը, հավելուրդը և մեկ ֆինանսական տարում կուտակվելիք պարտքը: Պետության տարեկան բյուջեն ներկայացնում է կառավարության ֆինանսական ծրագրերը պետության գործունեության բոլոր ոլորտներում մեկ ֆինանսական տարվա ընթացքում:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ) սահմանում է բյուջեի դերը հետևյալ եզրերով.

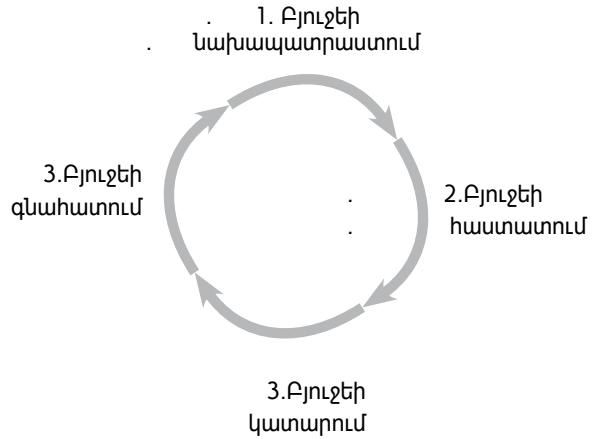
«Բյուջեն կառավարության քաղաքականության առանցքային փաստաթուղթն է: Այն պետք է լինի համակողմանի՝ ներառելով կառավարության բոլոր եկամուտներն ու ծախսերը, որպեսզի հնարավոր լինի գնահատել տարբեր քաղաքականությունների միջև եղած փոխզիջումները»¹:

Որպես այդպիսին՝ բյուջեն պարզապես ֆինանսական գործիք չէ: Այն քաղաքականության համապարփակ հավաստում է, որն ի թիվս այլ ծառայություններին առնչվող ֆինանսական ծախսերի՝ ուրվագծում է նաև անվտանգությանն ու պաշտպանությանն առնչվող ֆինանսական ծախսերը:

Տարեկան բյուջեի պարբերաշրջանը, որը նկարագրված է ստորև, ֆինանսական վերահսկողության հնարավորություն է ընձեռում դրա չորս հիմնական փուլերից յուրաքանչյուրում:

Ինչ է բյուջեի տարեկան պարբերաշրջանը

Բյուջեի տարեկան պարբերաշրջանը բաղկացած է չորս փուլից, որոնց ընթացքում որոշումներ են կայացվում պետական բյուջեի վերաբերյալ.



Ստորև ներկայացվող հատվածում նկարագրվում է, թե ինչպես են անվտանգության և պաշտպանության ծախսերը ձևավորվում տարեկան բյուջեի պարբերաշրջանի չորս փուլերից յուրաքանչյուրում: Այն նաև նկարագրում է, թե ովքեր են յուրաքանչյուր փուլի գործող անձինք, և որոնք են նրանց դերերը:

1. Նախապատրաստման փուլ: Բյուջեի նախապատրաստման փուլում քննարկվում և կազմվում է պետական բյուջեի նախագիծը գործադիր մարմինների կողմից: Բյուջեի անվտանգության և պաշտպանության բաղադրիչները կազմվում են անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների և նրանց վերահսկողական ու կառավարման մարմինների կողմից (տե՛ս Շրջանակ 1):

Այս փուլի հիմնական գործող անձինք անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուներն են և այն նախարարությունները, որոնք ունեն ֆինանսական վերահսկողության գործառնություններ, հիմնականում ֆինանսների, ներքին գործերի, քաղաքաշինության և արդարադատության նախարարությունները: Նրանց պարտականություններն են.

- Նախորդ ֆինանսական տարվա ծախսերի վերանայում,

- ծախսային քաղաքականությունների և նպատակների սահմանում հաջորդ տարվա համար,
- պլանավորում միջնաժամկետ և երկարաժամկետ բյուջետային ժամանակաշրջանների համար,
- բյուջեի համապատասխանեցում կառավարության ավելի լայն ֆինանսական առաջնահերթություններին և կարողություններին,
- բյուջետային փաստաթղթի նախագծի կազմում և դրա ներկայացում ու շրջանառում խորհրդարանում:

2. Հաստատման փուլ: Բյուջեի հաստատման փուլում կառավարության բյուջեի նախագիծը ներկայացվում է խորհրդարան: Համաձայն լավագույն գործելակարգերի², սա արվում է ֆինանսական տարվա մեկնարկից առնվազն երեք ամիս առաջ: Այսպիսով խորհրդարանն ու իր մասնագիտացված հանձնաժողովները բավարար ժամանակ են ունենում՝ ուսումնասիրելու և, անհրաժեշտության դեպքում, փոփոխելու և ընդունելու բյուջեի փաստաթուղթը:

Այս փուլում հիմնական գործող անձինք են խորհրդարանի բյուջետային և ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովը, մասնագիտացված հանձնաժողովները, օրինակ՝ անվտանգության, պաշտպանության և հետախուզության հարցերի հանձնաժողովները, ինչպես նաև լիազումար խորհրդարանը: Նրանց պարտականություններն են.

- բյուջեի փաստաթղթային առաջարկի վերանայում,
- բյուջեի փաստաթղթի փոփոխություն գործադիրի հետ բանակցությունների արդյունքում,
- բյուջեի փաստաթղթի ընդունում օրենքի տեսքով:

3. Կատարման փուլ: Բյուջեի կատարման փուլում գործադիր մարմիններն ու ծախսող մարմինները (օրինակ՝ անվտանգության և պաշտպանության առանցքային պատասխանատուները և նրանց գործա-

դիր կառավարման և վերահսկողության մարմինները) ծախսում են իրենց գործունեության համար նախատեսված ֆինանսական միջոցները:

Այս փուլում հիմնական գործող անձինք են անվտանգության և պաշտպանության առանցքային պատասխանատուները և նրանց կառավարման և վերահսկողության մարմինները, օրինակ՝ ֆինանսների նախարարությունը: Նրանց պարտականությունները ներառում են.

- բյուջեի մասին օրենքի կիրարկում,
- ռեսուրսների կառավարում,
- արդյունքների և ծառայությունների ստեղծում:

4. Չնահատման փուլ: Բյուջեի զնահատման փուլում գերագույն աուդիտորական ինստիտուտները, խորհրդարանը և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններն իրականացնում են պետության կողմից ֆինանսավորվող աուդիտ և զնահատումներ: Սա ներառում է անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտների աուդիտ և զնահատում: Առանցքային գործող անձինք են ֆինանսների նախարարությունը և մյուս ճյուղային նախարարությունները, խորհրդարանը, աուդիտորական հաստատությունները և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները: Նրանց պարտականությունները ներառում են.

- մասնագիտական ուսումնասիրությունների անցկացում՝ ստուգելու, թե արդյոք կատարված բյուջեն համապատասխանում է իրավական, ֆինանսական և կատարողական սկզբունքներին,
- անվտանգության ոլորտի ինստիտուտների և նրանց ծրագրերի աուդիտ,
- հաշվետվություն խորհրդարանին, գործադիրին և քաղաքացիներին:

Շրջանակ 2. Լավ բյուջետավարման հինգ սկզբունքները

1. **Համակողմանիություն.** բյուջեն պետք է ներառի կառավարության բոլոր ֆինանսական գործառնությունները, այդ թվում՝ պետական բոլոր ծախսերն ու եկամուտները: Սա թույլ կտա նաև ձևավորել լիարժեք և իրազեկ քննարկում տարբեր քաղաքականությունների հնարավոր փոխզիջումների մասին:
2. **Կանխատեսելիություն.** ֆինանսավորվող մարմինները պետք է որոշակի տեղեկություն ունենան միջնաժամկետ հեռանկարում իրենց հատկացվող միջոցների մասին, որպեսզի կարողանան պլանավորել գործողությունները: Կայուն ֆինանսական հոսքերը թույլ են տալիս վարչություններին պլանավորել և ապահովել գործուն և արդյունավետ գործընթացներ:
3. **Վիճարկելիություն.** բյուջեի և ոչ մի տող չպետք է ինքնաբերաբար, չհիմնավորված կերպով ենթակա լինի ֆինանսավորման: Բոլոր քաղաքականությունները և դրանց ֆինանսավորումը պետք է ենթակա լինեն պարբերական վերանայման և գնահատման՝ ապահովելու ծախսող մարմինների առաջնահերթությունները և օպտիմալ կատարողականը:
4. **Թափանցիկություն.** բյուջետային հարցերի շուրջ հիմնավոր որոշումների ընդունման համար պահանջվող ողջ համապատասխան տեղեկատվությունը պետք է առկա լինի մատչելի ձևաչափով և ներկայացվի ժամանակին և կանոնավոր կերպով: Բյուջեի մասին տեղեկությունները պետք է լինեն ճշգրիտ, հուսալի և համակողմանի:
5. **Պարբերականություն.** բյուջեն պետք է վերաբերի ժամանակի որոշակի հատվածի (որպես կանոն՝ մեկ տարվա): Բյուջեի կազմման գործընթացը պետք է կազմակերպվի ըստ նախապես համաձայնեցված և հրապարակված հստակ և հուսալի ժամանակացույցի:

Աղբյուրը՝ «Արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողություն. Խորհրդարանի դերը պետական ֆինանսների ոլորտում», Համաշխարհային բանկի Խորհրդարանի աշխատակազմի վերապատրաստման ծրագիր, 19, <http://www.parliamentarystrengthening.org/budgetmodule/index.html>

Ինչպես է պետության բյուջեն ծածկում անվտանգության և պաշտպանության ծախսերը

Պետության տարեկան բյուջեի մասին փաստաթուղթը ներառում է կոնկրետ տողեր, որոնք պարունակում են անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների կողմից ծախսվելիք այն գումարը, որով հնարավոր կլինի մարդկանց մատուցել անվտանգության ծառայություններ:

Անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների կոնկրետ վարչություններ կամ բաժիններ պատասխանատու են ռազմավարական ծրագրերը տողերով և հաշվարկելի բյուջետային ներդրումների փոխակերպելու հարցում: Այս բյուջետային ներդրումները սովորաբար ներառում են.

- աշխատակազմի հետ կապված ծախսերը, օրինակ՝ աշխատավարձերը, նպաստները, հավելավճարները և պարգևավճարները,
- վարչական ծախսերը, ինչպիսիք են սննդի և ճամփորդական, տրանսպորտի, անդամավճարներն ու գրանցման վճարները, ուսումնառության և հաղորդակցությունների ծախսերը,
- պահեստային ծախսերը, այդ թվում՝ զինամթերքի և պայթուցիկների, Նորմալ պահպանման համար պահեստային և բաղադրիչների ծախսերը, շինարարական և կառուցապատման նյութերի, գրասենյակային պարագաների, վառելիքի, հագուստի և այլնի ծախսերը,
- սարքավորումների, օրինակ՝ տրանսպորտային միջոցների, զենքերի, մեքենաների և կահույքի ծախսերը,
- հողի և շինությունների վարձակալության հետ կապված ծախսերը,
- պրոֆեսիոնալ և հատուկ մասնագիտական ծառայությունների, օրինակ՝ խորհրդատվության, արտագնա ծառայությունների և հետազոտական և զարգացման կարողությունների հետ կապված ծախսերը³ :

Աղյուսակ 1. Անվտանգության և պաշտպանության ո՞ր հաստատություններին են վերաբերում պետական բյուջեի տարբեր տողերը

Բյուջեի տող	Հաստատություններ
Պաշտպանություն	<ul style="list-style-type: none"> • Չինված ուժերը. ներառում է արտասահմանում տեղակայված խաղաղապահ ուժերը: • Բանակի հատվածի քաղաքացիական վարչակազմը. ներառում է պաշտպանության նախարարությունը և պաշտպանության բնագավառում ներգրավված այլ կառավարական մարմիններ, ինչպիսիք են զենքի արտադրությունը, ներկրման ու արտահանման պատասխանատուները: • Ռազմականացված ուժերը. ոչ կանոնավոր զինված ուժերն են, որոնք վերապատրաստվում, հանդերձավորվում, զինվում և հատկացվում են ռազմական գործողությունների համար, օրինակ՝ ժանդարմները կամ սահմանապահ ուժերը (կարող է ներառվել պաշտպանության կամ ներքին գործերի նախարարության բյուջեում):
Իրավապահներ	<ul style="list-style-type: none"> • Ոստիկանությունը և հասարակական կարգի պահպանության և իրավապահ գործառույթ իրականացնող այլ ուժերը: • Ոստիկանության և հասարակական կարգի պահպանության ուժերի քաղաքացիական վարչակազմը (գտնվում են ներքին գործերի նախարարության ենթակայության տակ):
Սահմանի կառավարում/ մաքսային ոլորտ	<ul style="list-style-type: none"> • Սահմանապահները և մաքսային մարմնի վարչական ապարատը:
Քրեակատարողական ոլորտ	<ul style="list-style-type: none"> • Քրեակատարողական հիմնարկների վարչարարություն. կարող է ներառվել ներքին գործերի նախարարության կամ արդարադատության նախարարության բյուջեում:
Հետախուզություն	<ul style="list-style-type: none"> • Հետախուզական ծառայություններ. սրանք կարող են լինել ռազմական կամ քաղաքացիական: Սովորաբար հետախուզական գործունեությամբ զբաղվում են տարբեր մարմիններ, և այդ ծախսերը կարող են ներառվել պաշտպանության, ներքին գործերի կամ արդարադատության նախարարությունների բյուջեում կամ էլ հանդես գալ որպես գործադիրի անմիջական ենթակայության տակ գտնվող անկախ ծառայություններ:
Քաղաքացիական արտակարգ իրավիճակներ	<ul style="list-style-type: none"> • Քաղաքացիական պաշտպանություն. արտակարգ իրավիճակների, հատուկ հաղորդակցությունների, ռազմավարական ենթակառուցվածքների պաշտպանության, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց պաշտպանության համար պատասխանատու և այլ մարմիններ:
Անվտանգության ռազմավարական կառավարում	<ul style="list-style-type: none"> • Պաշտպանության գերագույն խորհուրդ կամ ազգային անվտանգության խորհուրդ. կարող է լինել վարչական տեսանկյունից անկախ հաստատություն կամ գործադիրի ղեկավարի ենթակայության տակ գտնվող խորհրդատվական վարչություն:

Վերցված է՝ Teodora Fuior, “Budget Analysis”, in DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organisations (Geneva, DCAF-UNDP, 2008).

Ինչ է անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը

Անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների միջնաժամկետ բյուջետավարումը անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների ֆինանսական կառավարումը կապում է պետության անվտանգության և պաշտպանության քաղաքականությունների ձևավորման և պլանավորման գործընթացների հետ:

Անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարման նպատակը պետության անվտանգության և արդարադատության պատասխանատուների ֆինանսական կարիքների կանխատեսումն է երկուսից հինգ տարվա միջնաժամկետ հեռանկարում:

Անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը թույլ է տալիս համապատասխանեցնել անվտանգության և պաշտպանության առանձին գործող անձանց ֆինանսական պլանները պետության եկամուտների կանխատեսումներին: Այս շրջանակում է, որ այնուհետև պետական ռեսուրսները հատկացվում են առանձին ծախսող մարմինների՝ պետության միջնաժամկետ բյուջեի հաշվառմամբ: Սա պետք է տեղի ունենա պետության ընդհանուր ֆինանսական նպատակների հաշվառմամբ:

Անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը հաճախ անհրաժեշտ է հետևյալի պատճառով.

- պետության ռազմավարական և անվտանգության միջավայրի պարբերական վերանայման,
- առկա ֆինանսական ռեսուրսների մակարդակի,
- միջնաժամկետ հեռանկարում հասարակության առջև հնարավոր ծառայող անվտանգության սպառնալիքների փոփոխության,
- չկանխատեսված ծախսատար այնպիսի գործողությունների, ինչպիսիք են խաղաղապահ ծրագրերը կամ պատերազմը,
- պետական այլ հատվածներում, ինչպիսիք են, օրինակ, առողջապահությունը, կրթությունը կամ սոցիալական զարգացումը, աճող կարիքները:

Չարգացող շատ երկրներում անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը տեղի է ունենում միջնաժամկետ ծախսերի շրջանակների սահմաններում (տե՛ս Շրջանակ 3):

Շրջանակ 3. Միջնաժամկետ ծախսերի շրջանակներ (ՄՇԸ-ներ)

Միջնաժամկետ ծախսերի շրջանակները (ՄՇԸ-ները) ամբողջական մոտեցում են նախատեսում քաղաքականության, պլանավորման և բյուջետավարման հարցում: Նրանք թույլ են տալիս պետություններին գնահատել ծախսերը ներկա պահից՝ երեք տարվա կտրվածքով:

ՄՇԸ-ների նպատակներն են կապել միջնաժամկետ ռազմավարական պլանները և տարեկան բյուջեի գործընթացը՝ ծախսերը հստակորեն նախասահմանված առաջնահերթություններին և առկա ռեսուրսներին համապատասխանեցնելու համար:

Կիրառվելով անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների նկատմամբ՝ ՄՇԸ-ները ենթադրում են հետևյալ բայերը.

- անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների համար հստակ տեսլականի ընդունում,
- նրանց նպատակների և առաջնահերթությունների վերաբերյալ կոնսենսուսի մատնանշում և ձեռքբերում,
- գնահատում, թե որ գործողություններն են անհրաժեշտ այդ նպատակների և առաջնահերթությունների իրագործման համար,
- գնահատել այս գործողությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերը,
- ստանալ հաստատում ֆինանսական միջոցների ծախսերի համար:

Տե՛ս World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.Pdf>:

Ինչպե՞ս է անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումն առնչվում ազգային անվտանգության քաղաքականության մշակմանը

Անվտանգության և պաշտպանության միջնաժամկետ բյուջետավարումը հաճախ վերագրվում է ազգային անվտանգության քաղաքականությանը (հայտնի է նաև որպես ազգային անվտանգության ռազմավարություն): Կառավարությունը կարող է մշակել ազգային անվտանգության քաղաքականություն՝ ի պատասխան պետության առջև ծառայած անվտանգության ներքին և արտաքին փոփոխվող մարտահրավերների:

Ազգային անվտանգության քաղաքականության ձևավորման գործընթացի շրջանակներում միջնաժամկետ բյուջետավարումը թույլ է տալիս պլանավորել ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը: Այն նաև նպաստում է այն ծախսերի վերին շեմի սահմանմանը, որ պետությունը կարող է կատարել անվտանգության և պաշտպանության ոլորտում միջնաժամկետ հեռանկարում:

Շրջանակ 4. Ի՞նչ է ազգային անվտանգության քաղաքականությունը

Ազգային անվտանգության քաղաքականությունը բարձր մակարդակի քաղաքականության շրջանակ է, որը նկարագրում է, թե ինչպես է երկիրն ապահովում իր և իր քաղաքացիների անվտանգությունը: Այն կատարում է մի շարք գործառույթներ, օրինակ՝

- Ապահովում է, որ կառավարությունն անդրադառնա բոլոր մարտահրավերների համակողմանի եղանակով:
- Սահմանում է անվտանգության և արդարադատության բոլոր պատասխանատուների արդյունավետության չափանիշները:
- Ուղղորդում է պետության անվտանգության և պաշտպանության պետական հատուկ ռազմավարությունների իրագործումը:
- Նպաստում է ներքին կոնսենսուսի ձևավորմանը:
- Խթանում է անվտանգության և պաշտպանության հարցերի շուրջ տարածաշրջանային և միջազգային վստահության և համագործակցության ամրապնդումը:

Նյութը՝ ըստ հետևյալ աղբյուրի՝ *DCAF Backgrounder: National Security Policy* (Geneva, DCAF, November 2005), p.1, <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy>:

Շրջանակ 5. Ազգային անվտանգության ռազմավարության շրջանակներում պաշտպանության ոլորտում ձեռքբերումների և պայմանագրերի կնքման վերանայում. Միացյալ Նահանգների օրինակը

Իր՝ 2010 թ. Ազգային անվտանգության ռազմավարության մեջ Սպիտակ տունը հայտարարել էր, որ կմեծացնի պաշտպանության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության մեխանիզմները.

«Մենք կվերանայենք մեր ծրագրերը և կդադարեցնենք կամ կվերակազմակերպենք այն ծրագրերը, որոնք ժամանակավրեպ են, կրկնվող, անարդյունավետ կամ վատնող: Արդյունքում կունենանք առավել տեղին, կարող և արդյունավետ ծրագրեր և համակարգեր, որոնք կհամապատասխանեն բանակի ցանկություններին և կարիքներին: Մենք նաև բարեփոխում ենք պետական պայմանագրերի համակարգը և ամրապնդում պայմանագրային գործելակարգերը և կառավարման վերահսկողությունը՝ նպատակ ունենալով խնայելու տարեկան 40 միլիարդ դոլար պետական գործակալություններից»:

Աղբյուրը՝ National Security Strategy, (Washington, The White House, May 2010), pp. 34-5:

Ինչ է արդյունքներին միտված անվտանգության և պաշտպանության բյուջետավարումը

Արդյունքներին միտված բյուջետավարումը (որը հայտնի է նաև որպես կատարողականի միտված բյուջետավարում) բյուջետավարման մեթոդ է, որի միջոցով պետության կոնկրետ գործող անձանց առնչվող եկամուտներն ու ծախսերը չափվում են ըստ այդ գործող անձանցից ակնկալվող կոնկրետ արդյունքների: Բյուջետավարման այս մեթոդն ապահովում է, որ անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուները հարկատուների փողի դիմաց արժեք տան (տե՛ս Շրջանակ 6):

Արդյունքներին միտված բյուջետավարումը թույլ է տալիս համեմատել անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտների գործառնական ծախսերը իրենց աշխատանքի արտադրանքի և արդյունքների հետ: Հետևաբար անվտանգության ոլորտի հաստատությունների համար կարևոր է.

- Իրենց գործողությունների համար նախատեսել չափման ենթակա արտադրանքի և արդյունքների նպատակներ:
- Սահմանել, թե ինչ եղանակով կարող են իրենց գործողությունների արտադրանքն ու արդյունքները գնահատվել:
- Ներկայացնել այս ակնկալվող արտադրանքի և արդյունքների գործակիցն իրենց բյուջետային փաստաթղթերում:

Շրջանակ 6. Արժեք՝ փողի դիմաց

Անվտանգության ոլորտում փողի դիմաց արժեքը նշանակում է, որ անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների կողմից տրամադրվող ծառայություններն արժեն այնքան, որքան հարկատուները վճարում են դրանց համար: Այն ապահովում է, որ այդ ծառայությունները համապատասխան են անվտանգության ոլորտում հարկատուների կարիքներին և առաջադեմություններին: Փողի դիմաց արժեքն ստուգելու համար տրվում են հետևյալ երեք հիմնական հարցերը.

- **Տնտեսական ռեսուրսների կառավարում.** արդյո՞ք անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտներն ստանում են անհրաժեշտ ռեսուրսները (ֆինանսներ, անձնակազմ, շենք ու շինություններ, սարքավորում և այլն)՝ նվազագույն ծախսով գործողությունը կատարելու համար:
- **Գործընթացի արդյունավետություն.** արդյո՞ք անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտների գործողությունները տալիս են առավելագույն արտադրանք/արդյունքներ իրենց տրված ռեսուրսների մակարդակի համեմատ:
- **Վերջնարդյունք.** արդյո՞ք անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտներն իրագործում են քաղաքականության հռչակված նպատակները հատկացված բյուջեի շրջանակներում:

Վերցված է՝ Hans Born, Phillip Fluri, Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians* (Geneva, DCAF, 2003), p. 132:

Շրջանակ 7. Արդյունքներին միտված բյուջետավարում անվտանգության ոլորտի համար. Ներդրումների, արտադրանքի և արդյունքների սահմանում

- **Ներդրումներ.** վերաբերում են այն ռեսուրսներին, որ կազմակերպությունն է ստանում իր գործունեության իրականացման համար: Օրինակ՝ սարքավորումը, որն անհրաժեշտ է ոստիկանությանը իրավապահ խնդիրների իրականացման համար, օրինակ՝ արագությունը գերազանցող ավտոմեքենաները հայտնաբերելու ռադարներ:
- **Արտադրանք.** վերաբերում է անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների աշխատանքի չափելի արդյունքներին (օրինակ՝ նպատակային ոստիկանական օպերացիայի ընթացքում ձերբակալված արագությունը գերազանցած վարորդների թիվը): Արտադրանքը երբեմն նաև կոչում են արդյունքներ: Արտադրանքը չափելը հիմնականում ավելի հեշտ է, քան արդյունքները:
- **Արդյունքներ.** վերաբերում են նրան, թե ինչ է հնարավոր հասնել կոնկրետ օպերացիայի միջոցով (օրինակ՝ ավելի անվտանգ ճանապարհային միջավայր վարորդների և հետիոտների համար): Արդյունքները հաճախ կոչում են նաև անդրադարձներ կամ ներգործություն: Արդյունքներն ավելի լայն կատարողականի ցուցանիշ են, քան արտադրանքը, և դրանք չափելն ավելի դժվար է: Բացի դրանից՝ ավելի դժվար է չափել, թե ինստիտուտը ինչքանով է նպաստել գործողության արդյունքին հասնելուն: Տե՛ս նաև՝ “Final Glossary”, in *Budget Practices and Procedures Database* (Paris, OECD, 2007), p. 5:

Որո՞նք են արդյունքներին միտված բյուջետավարման առավելությունները անվտանգության ոլորտի համար

Արդյունքներին միտված բյուջետավարման մեթոդի միջոցով գործադիր իշխանությունները, անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունները սահմանում են չափելի նպատակներ իրենց գործողությունների համար: Արդյունքներին միտված բյուջետավարումը լրացնում է ավելի ավանդական ճյուղ-տող բյուջետավարման մեթոդը, որը կենտրոնանում է բացառապես ներդրումների վրա և թույլ է տալիս:

- առավել մեծ շեշտադրում կատարել այն ծառայությունների վրա, որոնք ակնկալվում են անվտանգության հաստատություններից ստացված պետական միջոցների դիմաց,
- բացահայտել, թե ինչ ռեսուրսներ են անհրաժեշտ անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններին իրենց գործողությունների իրականացման համար,

- բարձրացնել հարցեր՝ հայցվող ռեսուրսների և ձևակերպված նպատակների միջև առկա կապերի վերաբերյալ,
- նպաստել, որ բյուջետային ռեսուրսները հատկացվեն այն գործողություններին/ծրագրերին, որոնք ցույց են տվել լավագույն արդյունքը և ունեցել դրական ներգործություն,
- խթանել ամբողջական մոտեցում կառավարության՝ անվտանգությանն առնչվող գործողությունների և ծրագրերի նկատմամբ,
- տալ գործիք անվտանգության գործողությունների ծախսարդյունավետությունը գնահատելու համար՝ հստակ կատարողականի նպատակներով և ցուցանիշներով:

Ստորև տրված աղյուսակը ներկայացնում է կատարողականի նպատակների և ցուցանիշների օրինակներ այնպես, ինչպես դրանք կարող են օգտագործվել արդյունքներին միտված բյուջետավարման մեթոդում:

Աղյուսակ 2. Կատարողականի նպատակները և բյուջեի ցուցանիշները. դիմում բաղաբականության նպատակների վերահսկողության համար

Քաղաքականության նպատակ	Կատարողականի նպատակ	Կատարողականի ցուցանիշ
Պակաս թվով հանցագործություններ	Հանրային վայրերում ավազակային հարձակումների կրճատում 25 %-ով	<ul style="list-style-type: none"> • Այս տարի ավազակային հարձակումների մասին ոստիկանություն ներկայացրած հաղորդումների թիվը նախորդ տարվա համեմատ
Ավելի մեծ թվով հանցագործությունների բացահայտում	Հանցագործությունների մասին ներկայացված հաղորդումների առնվազն 27 %-ը փոխանցվում է դատախազություն:	<ul style="list-style-type: none"> • Ոստիկանություն հանցագործությունների մասին ներկայացված այն հաղորդումների թիվը, որոնք փոխանցվել են դատախազություն՝ հաղորդված հանցագործությունների թվի համեմատ:
Ոստիկանության տեսանելիությունը և հասանելիությունը	Ոստիկանության հետ առնչվող քաղաքացիների առնվազն 85 %-ը բավարարված է ոստիկանության հետ առնչություններում ծառայությունով:	<ul style="list-style-type: none"> • Հաղորդման հեռախոսազանգերին պատասխանելու արագությունը: • Անձնագրեր ստանալու ժամկետները: • Չենքի համար լիցենզիաների տրամադրման ժամկետներ:

3. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացում. խորհրդարանի դերը

Սույն բաժնի ուսուցողական նպատակները

Սույն բաժինն ընթերցելուց հետո ընթերցողները պետք է կարողանան.

- հասկանալ խորհրդարանի դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության բնագավառում,
- որոշարկել խորհրդարանի դերը տարեկան բյուջեի փուլերից յուրաքանչյուրում,
- նկարագրել, թե որոնք են ֆինանսական վերահսկողության խորհրդարանական գործիքները,
- բացատրել ֆինանսական վերահսկողության մեջ ներգրավված խորհրդարանական հանձնաժողովների գործառույթները և կառուցվածքները,
- բացահայտել և լուծել խորհրդարանի ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում առկա մարտահրավերները:

Ո՞րն է խորհրդարանի դերը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության բնագավառում

Խորհրդարանի դերն է ապահովել, որ բաղադրիչների անվտանգության կարիքներն ու շահերը հաշվի առնվեն անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի գործընթացում: Խորհրդարանի դերն է նաև գործադիր իշխանություններին հաշվետու դարձնել պետական ֆինանսական միջոցների օգտագործման հարցում:

Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը ներգրավում է խորհրդարանը իր երկու առանցքային՝ օրենսդիր և վերահսկիչ գործառույթների կատարման գործում: Այդ գործառույթներն առավել մանրամասն նկարագրված են ստորև.

- **Օրենսդիր գործառույթ.** խորհրդարանը սահմանում և փոփոխության է ենթարկում անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական հաշվետվողականության իրավական շրջանակը (տես Շրջանակ 8): Ավելին, խորհրդարանն ընդունում է բյուջեի տարեկան փաստաթուղթն օրենքի տեսքով: Խորհրդարանն ընդունում է օրենքներ, որոնք կարգավորում են անվտանգության ինստիտուտների մարդկային և նյութական ռեսուրսները, ինչպես նաև իրենց վերահսկիչ մարմինների իրավասությունների շրջանակը:
- **Վերահսկողական գործառույթ.** խորհրդարանը վերահսկում է անվտանգության հաստատությունների բյուջեն: Շատ պետու-

թյուններում խորհրդարանը և նրա մասնագիտացված հանձնաժողովներն իրավունք ունեն փոփոխության ենթարկելու բյուջեի մասին փաստաթուղթը նախքան դրա հաստատումը: Շատ խորհրդարաններ կանոնավոր կերպով լիազումար նիստերի ընթացքում քննարկում են, թե արդյոք կառավարության ներկայացրած հայտերը պատշաճ են: Սա նաև ենթադրում է այդ հայտերի համեմատությունն ազգային անվտանգության և երկրի ֆինանսական պայմանների ոլորտում առկա մարտահրավերների հետ: Խորհրդարանները կարող են նաև հարցականի տակ դնել անվտանգության հաստատությունների ծախսային քաղաքականությունները: Այդ անելու համար նրանք կարող են կազմակերպել հանրային լսումներ, որոնց ընթացքում անվտանգության հատուկ ծախսերի համար պատասխանատու պաշտոնատար անձանցից կարող է պահանջվել բացատրել, թե ինչու և ինչպես պետք է կատարվեն այդ ծախսերը:

Շրջանակ 8. Ի՞նչ է ներառում անվտանգության ոլորտի ֆինանսական հաշվետվողականության իրավական դաշտը

Ֆինանսական հաշվետվողականության մասին օրենքները դաշտ են ապահովում հանրային ֆինանսական միջոցների և հանրային սեփականության կառավարման համար: Այդ օրենքները հիմնականում ներառում են.

- պետության սահմանադրությունը, որը սահմանում է իշխանությունների բաժանումը և խորհրդարանի վերահսկիչ դերը,
- ֆինանսական վարչարարության մասին օրենքները, որոնք նախատեսում են կանոններ պետական ֆինանսական միջոցներով գործառնությունների կարգավորման համար,
- ֆինանսական հաշվետվողականության մասին օրենքներ, որոնց նպատակն է մեծացնել կառավարության ծախսային մեխանիզմների թափանցիկությունը,
- օրենքներ, որոնցով ստեղծվում են հատուկ ֆինանսական վերահսկողության գործառույթներով օժտված նախարարություններ (օրինակ՝ ֆինանսների նախարարությունը),
- օրենքներ, որոնցով ստեղծվում են գերագույն աուդիտորական հաստատությունները կամ զլխավոր աուդիտորները,
- հակակոռուպցիոն օրենքները,
- պետական բյուջեն, որն ընդունվում է խորհրդարանի կողմից, հետևաբար ունի օրենքի արժեք:

Խորհրդարանական ճիշտ հանձնաժողովներն են ներգրավված անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում

Անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական ֆինանսական վերահսկողությունը կարող է պահանջել խորհրդարանական մի քանի հանձնաժողովների մասնակցությունը: Ներգրավված են խորհրդարանական հանձնաժողովների հետևյալ տեսակները.

1. Մասնագիտական ֆինանսական հանձնաժողովները, որոնք խորհրդարանի մասնագիտացված մարմիններն են և առաջարկություններ են ներկայացնում լիազուրկ խորհրդարանին պետական ֆինանսական միջոցների կառավարման վերաբերյալ: Նրանք խորհրդատվություն են ներկայացնում պատգամավորներին այն հարցերի վերաբերյալ, թե ինչպես պատշաճ կարգով ի կատար ածեն պետական բյուջեի և ծախսերի վերաբերող օրենքներն ու որոշումները:

2. Մասնագիտական պաշտպանության և/կամ անվտանգության հանձնաժողովները, որոնք խորհրդարանի մասնագիտացված մարմիններն են (տես Շրջանակ 9): Նրանք մասնագիտացված են զինված ուժերին, ազգային անվտանգությանը և արտաքին գործերին, ներքին գործերին և հետախուզական գործունեությանն առնչվող հարցերում: Նրանք խորհրդատվություն և առաջարկություններ են ներկայացնում լիազուրկ խորհրդարանին: Այդ խորհրդատվությունը վերաբերում է քաղաքացիների պաշտպանության և անվտանգությանն առնչվող օրենքներին և որոշումներին, որոնք կարող են ազդեցություն ունենալ պետության ֆինանսական միջոցների վրա:

Շրջանակ 9. Ո՞րն է խորհրդարանի անվտանգության և պաշտպանության հանձնաժողովների դերը

Խորհրդարանի անվտանգության և պաշտպանության հանձնաժողովների գործունեության ոլորտների թվում են.

- պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի օրենսդրության մշակումը,
- բյուջեների մասին խորհրդատվությունը և ծախսերի մոնիթորինգը,
- կառավարության պաշտպանության քաղաքականության և անվտանգության ռազմավարության վերանայումը,
- միջազգային պարտավորությունների և խորհրդարանի կողմից վավերացման ենթակա պայմանագրերի վերաբերյալ խորհրդատվությունը,
- ուժի կիրառման և զորքերի՝ արտասահմանում տեղակայման վերաբերյալ խորհրդատվություն խորհրդարանին,
- պաշտպանության գնումների մշտադիտարկում (մոնիթորինգ),
- բարձրաստիճան պաշտոններում նշանակումների վերանայում,
- կադրային քաղաքականության և մարդու իրավունքների իրավիճակի մշտադիտարկում:

Աղբյուրը՝ *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva, NATO-DCAF, 2010), p. 222:

Ստորև տրված հատվածն ընդհանուր գծերով ներկայացնում է խորհրդարանի դերը պետության բյուջեի նախապատրաստման, հաստատման, կատարման և գնահատման ոլորտում՝ հատուկ շեշտադրում կատարելով անվտանգության և պաշտպանության վրա:

Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի նախապատրաստման փուլում

Որպես կանոն՝ բյուջեի հաստատման փուլում առաջնորդող դերը պատկանում է գործադիրին՝ առանց խորհրդարանի ֆորմալ ներգրավման: Այդուհանդերձ, կարիք չկա, որ բյուջեի նախապատրաստումը տեղի ունենա փակ դռների հետևում: Գործընթացն աստիճանաբար դառնում է բաց քննարկումների բաղադրիչ՝ պատգամավորների և բաղաբացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավմամբ: Խորհրդարանի ներգրավումը բյուջեի նախապատրաստման փուլում տեղի է ունենում լիազումար քննարկումների ընթացքում: Այս քննարկումները հաճախ ուղղորդվում են խորհրդարանում ներկայացված բաղաբացիական ուժերի քննարկումներով: Դրանք կարող են ազդել բյուջեի կազմման վրա այն դեպքերում, երբ.

- բյուջեի կազմումն առավել լայն պլանավորման գործընթացի մաս է, օրինակ՝ ազգային անվտանգության բաղաբացիականության մշակման,
- պետության անվտանգության միջավայրի լուրջ փոփոխությունները պահանջում են խորհրդարանի ներգրավումը պլանավորման փուլում,
- օրենսդրի կողմից անհրաժեշտ է քայլեր ձեռնարկել, քանի որ բացահայտվել են բացթողումներ նախկին ֆինանսական կառավարման ոլորտում և կոռուպցիոն դեպքեր անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների և նրանց վերահսկիչ և կառավարման մարմիններում:

Խորհրդարանի ներգրավումը բյուջեի նախապատրաստման փուլում կարող է ներառել կառավարության ներկայացրած նախաբյուջետային հաշվետվության քննարկումը: ՏՀՁԿ-ն առաջարկում է, որ նախաբյուջետային հաշվետվությունն ընդգծի «կառավարության երկարաժամկետ տնտեսական և ֆինանսական բաղաբացիականության նպատակները և մտադրությունները առաջիկա բյուջեի համար և առկա հաջորդ երկու ֆինանսական տարվա համար»:⁴

Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի հաստատման փուլում

Խորհրդարանը առանցքային դերակատարում ունի բյուջեի հաստատման փուլում: Այն գործադիրից ստանում և վերանայում է

բյուջեի մասին փաստաթուղթը: Հարցը, թե խորհրդարանը որքանով կարող է փոփոխության ենթարկել բյուջեն և դրա տարբեր բաղադրիչները, այդ թվում՝ անվտանգության և պաշտպանության, նախքան այն օրենքի տեսքով ընդունելը, պետությունից պետություն տարբեր է: Սա կախված է պետության սահմանադրության կողմից խորհրդարանին վերապահված լիազորությունից: Հետևաբար խորհրդարանի և նրա մասնագիտացված հանձնաժողովների և ենթահանձնաժողովների լիազորությունները տարբեր են՝ սկսած անսահմանափակից մինչև սահմանափակ, ինչպես որ ցույց են տալիս հետևյալ օրինակները.

- **Անսահմանափակ լիազորություններ.** Շվեդիայում և Ֆինլանդիայում խորհրդարաններն ունեն բյուջեի ցանկացած տող, այդ թվում՝ անվտանգությանն ու պաշտպանությանը վերաբերող՝ փոփոխության ենթարկելու իրավունք: Նրանք կարող են դա անել, նույնիսկ եթե դրա արդյունքը ծախսերի ընդհանուր թվի ավելացումն է կամ բյուջեի նոր տողերի ավելացումը: Համեմատած այլ խորհրդարանների մեծ մասի հետ՝ ԱՄՆ-ի Կոնգրեսն ունի ամենամեծ լիազորությունները՝ որոշելու բյուջեի ներսում ֆինանսական միջոցների տեղափոխման հարցը՝ փոփոխվող առաջնահերթություններին համապատասխան:
- **Սահմանափակ լիազորություններ.** Շվեյցարիայում և Իսպանիայում խորհրդարանները կարող են փոփոխություններ կատարել բյուջեում, սակայն չեն կարող փոփոխել բյուջեի ծախսերի հանրագումարը:
- **Խիստ սահմանափակ լիազորություններ.** ՄԹ-ի և Կանադայի խորհրդարանները կարող են միայն նվազեցնել բյուջեի ծախսերը:

Պետությունների մեծ մասում պետական բյուջեն, այդ թվում՝ դրա անվտանգության և պաշտպանության բաղադրիչները, հաստատվում է խորհրդարանի կողմից միայն չնչին փոփոխություններով: Մի քանի պետություններում (օրինակ՝ Հարավային Աֆրիկա, Նոր Չեխիա և Ավստրալիա) խորհրդարանի քվեարկությունը բյուջեի մասին օրենքի վերաբերյալ համարվում է կառավարության հանդեպ վստահության քվե:

Աղյուսակ 3. Ինչպիսին է տարբեր պետությունների անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի հարցերի խորհրդարանական հանձնաժողովների կառուցվածքը

Պետություն	Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն քննարկող հանձնաժողովի կառուցվածքը
Ֆրանսիա	Բյուջեին վերաբերող բոլոր հարցերով զբաղվում է մի հանձնաժողով: Ոլորտային հանձնաժողովները կարող են առաջարկություններ անել, սակայն անպայման չէ, որ բյուջետային հանձնաժողովը հետևի դրանց: Համապատասխան ոլորտային հանձնաժողովների անդամները միանում են բյուջետային հանձնաժողովին, երբ քննարկվում են նրանց ոլորտներին վերաբերող հարցեր:
Շվեդիա	Կուսակցությունները և պատգամավորներն ազատ են ներկայացնելու հակընդդեմ առաջարկություններ կառավարության բյուջետային առաջարկի վերաբերյալ, այդ թվում՝ անվտանգության հարցերով: Բոլոր հակընդդեմ առաջարկությունները, ինչպես նաև կառավարության՝ բյուջեի մասին առաջարկությունները քննարկվում են խորհրդարանական հանձնաժողովներում (օրինակ՝ պաշտպանության և անվտանգության հանձնաժողովը պետության պաշտպանության ու անվտանգության հարցերի առնչությամբ): Ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովն ընդունում է առաջարկությունները և միավորում դրանք առաջարկվող բյուջեի ներքո, ինչը ենթակա է վերջնական քննարկման և պալատում քվեարկության:
Իտալիա	Բյուջեի հարցերով զբաղվում է մի բյուջետային հանձնաժողով: Ոլորտային հանձնաժողովները, օրինակ՝ Հանրապետության անվտանգության հանձնաժողովը, զբաղվում է յուրաքանչյուր ոլորտի հատկացումներով:
ՅուՆԱՅԻԿ	Բյուջետային հարցերի հանձնաժողով չկա: Ոլորտային հանձնաժողովներն են զբաղվում սեփական ոլորտների հատկացումներով: Կարող է ստեղծվել հատուկ բյուջետային հանձնաժողով, որը միայն մասնագիտական աջակցություն է ցուցաբերում ոլորտային հանձնաժողովներին, երբ նրանք քննարկում են բյուջեի՝ իրենց համապատասխան բաժինները:
Յնդկաստան	Պետական հաշիվների հանձնաժողովն ստեղծվում է խորհրդարանի կողմից տարին մեկ՝ ուսումնասիրելու կառավարության հատկացումները և գլխավոր վերահսկիչի հաշվետվությունները:

Ինչպիսին է խորհրդարանի կողմից քննարկումների հաջորդականությունը բյուջեի հաստատման փուլում

Բյուջեի հաստատումն իրականացվում է խորհրդարանի կողմից քննարկման մի քանի փուլերով: Բյուջեի վերանայման այս գործընթացը կարող է տևել միջինում երեքից չորս ամիս: Ընդհանուր առմամբ այս փուլում ներգրավված է միայն բյուջետային կամ ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովը: Սակայն կարող են պահանջվել նաև այլ մասնագիտացված (կամ ոլորտային) հանձնաժողովների (օրինակ՝ անվտանգության և պաշտպանության) համագործակցությունը և մասնակցությունը:

Մասնագիտացված հանձնաժողովները, կախված այն հանգամանքից, թե ինչ լիազորություններ և ժամանակ ունեն, սովորաբար անում են դիտարկումներ և առաջարկում փոփոխություններ բյուջետային և ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովին: Բյուջետային կամ ֆինանսական հանձնաժողովն այնուհետև նախապատրաստում է իր միասնական հաշվետվությունը խորհրդարանի լիազումար նիստի համար:

Այս գործընթացը ներկայացված է Աղյուսակ 4-ում:

Շրջանակ 10. Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն փոփոխելու անսահմանափակ լիազորություն. խորհրդարանի նախաձեռնության անդամները ֆինլանդիայում

Բյուջեի մասին կառավարության առաջարկի ներկայացումից հետո Ֆինլանդիայի խորհրդարանի անդամները տասնօրյա ժամկետում կարող են ներկայացնել բյուջետային նախաձեռնություններ: Դրանցում պատգամավորը կարող է առաջարկել, որ կառավարության բյուջեի հատկացումն ավելացվի կամ նվազեցվի կամ ավելացվի նոր հատկացում կոնկրետ նպատակով:

Որպեսզի խորհրդարանը քվեարկության դնի առաջարկվող փոփոխությունը, այն պետք է վերստին ներկայացվի այն ժամանակ, երբ լիազումար նիստով ֆինանսական տարվա ավարտին քննարկվում է բյուջեն: Վերջին տարիների ընթացքում տարեկան կարգով ներկայացվել է 900-1500 բյուջետային նախաձեռնություն:

Աղբյուրը՝ <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>:

Աղյուսակ 4. Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների վերանայման քայլերի հաջորդականությունը

Հաջորդականություն	Գործողություններ
1. Զննություն	Բյուջետային կամ ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովը քննության է առնում գործադիրի կողմից ներկայացված անվտանգության բյուջեն:
2. Փոփոխություն	Բյուջետային կամ ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովը համակարգում է մասնագիտացված հանձնաժողովների հետ և դիտողություններ կատարում բյուջեի՝ առաջարկվող փաստաթղթի վերաբերյալ:
3. Ներկայացում	Խորհրդարանի բյուջետային կամ ֆինանսական հարցերի հանձնաժողովի նախագահը ներկայացնում է բյուջեի մասին միասնական հաշվետվությունը լիազումար նիստին:
4. Պատասխան	Կառավարությունը պաշտոնապես պատասխանում է խորհրդարանին: Սա չի նշանակում, որ բյուջետային հանձնաժողովի դիտողությունները կընդունեն:

Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի կատարման փուլում

Բյուջեի կատարման փուլում խորհրդարանի դերը ապահովելն է, որ գործադիր մարմինները պատշաճորեն կատարեն բյուջեն: Խորհրդարանն այդ անում է ֆինանսական տարվա իրական ծախսերը վերահսկելու միջոցով:

Հաշվի առնելով իրենց աշխատանքի բնույթը՝ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունները կարող են բյուջեի փոփոխման մասին որոշումներ ընդունել ֆինանսական տարվա ընթացքում: Այդ փոփոխությունների պատճառ կարող են լինել անվտանգության միջավայրի հանկարծակի փոփոխությունները, ինչպիսիք են ծագող կոնֆլիկտները, ներգրավումը խաղաղապահ առաքելություններում կամ բնական աղետները:

Նման դեպքերում խորհրդարանը թույլատրում է բյուջեի լրացուցիչ առաջարկություններ և վերահսկողություն իրականացնում բյուջեի փոփոխությունների կամ պահուստային ֆոնդերի օգտագործման նկատմամբ:

Որո՞նք են վերահսկողության խորհրդարանական միջոցները բյուջեի կատարման փուլում

Խորհրդարաններն օգտագործում են մի քանի գործիքներ՝ վերահսկելու բյուջեի կատարումը: Ինչ վերաբերում է անվտանգության և պաշտպանության ծախսերին, վերահսկողության ամենատարածված խորհրդարանական գործիքներն են.

- **Հարցերն ու հարցապնդումները:** Խորհրդարանները լիազումար քննարկումներ են ունենում անվտանգության և պաշտպանության հարցերի վերաբերյալ: Այդ քննարկումները կարող են տեղի ունենալ հատկապես միջազգային հարաբերությունների կամ կարևոր իրադարձությունների ժամանակ, մասնավորապես՝ պատերազմի կամ քաղաքական, բնապահպանական կամ տնտեսական ճգնաժամերի ժամանակ: Այդպիսի իրադարձությունները ենթադրում են լուրջ փոփոխություններ օրենսդրության կամ ֆինանսական միջոցների հատկացումներում: Այս փուլում խորհրդարանի պատգամավորներն ու հանձնաժողովները կարող են.
 - հարցեր տալ կառավարության պաշտոնատար անձանց, օրինակ՝ ներքին գործերի նախարարին կամ պաշտպանության նախարարին, իրենց պլանների կամ քաղաքականության մտադրությունների մասին գործունեության առանձին ոլորտներում,
 - քննարկել և ընդունել առաջարկություններ անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի փոփոխությունների վերաբերյալ, քննարկել բյուջեի կատարման մասին վերահսկիչ հաշվետվությունները,
 - առաջարկել կամ հայցել հատուկ աուդիտ Գերագույն աուդիտորական հաստատությունից:

- **Խորհրդարանական հանձնաժողովների լուումներ:** Խորհրդարանական հանձնաժողովների լուումները խորհրդարանի ֆինանսական վերահսկողության կարևոր գործիքներից են: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ի Կոնգրեսի մասնագիտացված հանձնաժողովները հաճախ լուումներ են անցկացնում պաշտպանության գնումների թեմայով՝ սկսած պաշտպանության բյուջեների կայունությունից մինչև պաշտպանության ոլորտի պայմանագրերի հետ կապված խնդիրները: Կախված քննարկվող թեմաների խոցելիությունից՝ այդպիսի լուումները կարող են բաց լինել հանրության համար կամ անցկացվել դռնփակ: Երբ հայտարարվում է, որ անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների որոշ մասեր պետք է գաղտնի մնան, լուումներն անցկացնող խորհրդարանական հանձնաժողովների անդամները կարող են ընտրել մասնակիցներին (տես Շրջանակ 11):

Խորհրդարանական հանձնաժողովների լուումները թույլ են տալիս.

- հարցումներ կատարել անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններին վերաբերող կոնկրետ խնդիրների վերաբերյալ,
- ուսումնասիրել կառավարության գործունեությունը, այդ թվում՝ անվտանգության և պաշտպանության գործողությունների համար հատկացվող ֆինանսական միջոցները,
- կառավարությունից կամ անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններից հաշվետվողականություն պահանջելը պետական ֆինանսական միջոցների օգտագործման համար:

Վերջին միտումները խթանում են խորհրդարանի կողմից առավել մեծ թափանցիկություն և հրապարակայնություն լիազումար նիստերում կամ հանձնաժողովների լուումներում քննարկվող թեմաների հարցում: Օրինակ՝ Ավտրալիայի խորհրդարանական հանձնաժողովները կանոնավոր կերպով հրապարակում են իրենց զեկույցներն օնլայն ռեեստրում:

Շրջանակ 11. Անվտանգության և պաշտպանության ինստիտուտների վերահսկողության համար պատասխանատու խորհրդարանական աշխատակազմի ընտրություն

Այնպիսի պետություններում, ինչպիսին, օրինակ, Գերմանիան է, պահանջվում է խորհրդարանի պաշտպանության և հետախուզության հանձնաժողովների անդամների հատուկ ընտրություն: Այդ ընտրության ընթացակարգերը նպատակ ունեն գննելու պետական պաշտոնատար անձանց նախքան անվտանգությանն առնչվող կարևոր տեղեկությունները նրանց համար հասանելի դարձնելը: Համաձայն այս ընթացակարգերի՝ խորհրդարանի միայն մեկ կամ մի քանի պատգամավորներ, անվտանգության հարցերի հանձնաժողովի նախագահը, ինչպես նաև վերահսկիչ մարմնի մի քանի վերահսկիչներ կարող են առնչվել գաղտնի փաստաթղթերին:

Սա ապահովում է, որ իրականացվի ֆինանսական վերահսկողության գոնե որոշ աստիճան նույնիսկ խիստ գաղտնի անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների նկատմամբ:

Վերցված է՝ *DCAF Backgrounder: Vetting and the Security Sector*, (Geneva, DCAF, October 2006):

- **Ներքին քննությունների խորհրդարանական հատուկ հանձնաժողովներ:** Խորհրդարանները կարող են կազմել ներքին քննությունների հատուկ հանձնաժողովներ, որոնցում ներգրավվում են հատուկ գիտելիքներ ունեցող պատգամավորներ: Խորհրդարանական այդ հանձնաժողովները կարող են վերցնել ապացույցներ տեղում կամ երդում՝ համապատասխան նախարարությունների նախարարներից կամ քաղաքացիական ծառայողներից: Որոշ դեպքերում կարող են հարցաքննվել բարձրաստիճան գինվորականներ կամ ոստիկանության հրամանատարներ իրենց օպերացիաների շրջանակում պետական միջոցների օգտագործման վերաբերյալ: Ինչ վերաբերում է անվտանգությանն առնչվող խոցելի վկայություններին, հանձնաժողովը կարող է անցկացնել դռնփակ նիստեր և խստագույնս պահպանել խորհրդապահության կանոնները:
- **Հանրային քննություններ:** ՄԹ-ում և Իռլանդիայի Հանրապետությունում գործադիր մարմինները կարող են նաև քն-

նության հանրային հանձնաժողով ստեղծել կառավարության կողմից իրականացվող ցանկացած գործողության վերաբերյալ:

Շրջանակ 12. Պաշտպանության ծախսերի հանրային քննություններ. Միացյալ Թագավորության օրինակը

2009 թ. հուլիսին Բրիտանիայի այն ժամանակվա վարչապետ Գորդոն Բրաունը հայտարարեց ՄԹ-ի՝ Իրաքի պատերազմում ներգրավվելու հարցի հանրային քննության իրականացման մասին: Իրաքի պատերազմի առաջին փուլում Գորդոն Բրաունը զբաղեցրել էր գանձապետի պաշտոնը:

Իրաքի քննության մասին լուսմների ընթացքում՝ 2010 թ. սկզբներին, Գորդոն Բրաունը հայտարարել էր, որ Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ծախսերն աստիճանաբար աճել էին պատերազմի ամեն տարվա ընթացքում: Դրանով նա ժխտել էր այն հանգամանքը, որ ՄԹ-ի զինված ուժերին սարքավորումների մատակարարման խափանումներ են արձանագրվել գանձապետի պաշտոնն իր կողմից զբաղեցնելու ժամանակահատվածում: Խորհրդարանական ընտրությունների քարոզարշավի ընթացքում ընդդիմությունը քննադատել էր այս հայտարարությունները և կարողացել ապացուցել, որ ՄԹ-ի պաշտպանության ծախսերը չէին աճել:

Այս բացահայտումների արդյունքում վարչապետն հարկադրված էր բացատրական նամակ հղել Իրաքի հարցով քննության հանձնաժողովին, որում մանրամասն ներկայացրել էր Իրաքի կոնֆլիկտի ժամանակ ՄԹ-ի պաշտպանության ծախսերը: Այդուհանդերձ, Գորդոն Բրաունը ստիպված եղավ հրաժարվել իր այն հայտարարությունից, որ Իրաքի պատերազմի յուրաքանչյուր տարում ՄԹ-ի պաշտպանության ծախսերն աճել են:

Գորդոն Բրաունի նամակն Իրաքի հարցով հանրային քննության հանձնաժողովին կարելի է գտնել այստեղ՝ www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmlletter.aspx:

Աղբյուրը՝ “The Iraq Inquiry”, http://aphnew.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=/pjcis/adminexp7/report.htm:

Ո՞րն է խորհրդարանի դերը բյուջեի գնահատման գործընթացում

Բյուջեի գնահատման փուլում խորհրդարանն ուսումնասիրում է գլխավոր վերահսկիչի կամ անկախ աուդիտորի բացահայտումները պետական ֆինանսական միջոցների վերաբերյալ: Սա կարող է խթանել լրացուցիչ խորհրդարանական լուսմներ, որոնք թույլ են տալիս խորհրդարանին.

- առաջարկել բարեփոխումներ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական կառավարման ոլորտում,
- այդ առաջարկությունները հաշվի առնելը բյուջեին վերաբերող ապագա որոշումներում,
- հետագայում ևս մեծացնել կառավարության հաշվետվողականությունը, հատկապես՝ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտում,
- առաջարկել քրեական քննություններ կամ կարգապահական միջոցառումներ կոռուպացված պաշտոնատար անձանց նկատմամբ:

Շրջանակ 13. Հետախուզության ոլորտի բյուջեների խորհրդարանական գնահատում. Ավտրալիայի օրինակը

Ավստրալիայում անվտանգության և հետախուզության հարցերի՝ խորհրդարանի համատեղ հանձնաժողովն օրենսդրությամբ պարտավոր է վերանայել Ավստրալիայի հետախուզական համայնքի բոլոր վեց մարմինների ֆինանսական հաշվետվությունները:

2010 թ. մայիսին հանձնաժողովը հրապարակել է հանրային հաշվետվություն, որով ներկայացրել է Ավստրալիայի հետախուզական մարմիններում անցկացված լուսմների արդյունքները:

Ի թիվս այլ տարրերի՝ զեկույցը նկարագրում էր Ավստրալիայի անվտանգության և հետախուզության կազմակերպության (ԱԱՀԿ) բյուջեի աճը: Կազմակերպությունն ազգային հետախուզական վեց մարմիններից մեկն է: Հանձնաժողովի զեկույցը ցույց էր տալիս, որ հետախուզական մարմինը 2001թ. 584 հոգուց 2011 թ. դառնալու է 1869: Կազմակերպության՝ կառավարությունից ստացվող եկամուտը համապատասխանաբար աճել է՝ 2001 թ. A\$66 միլիոնից 2008 թ. հասնելով A\$417 միլիոնի:

Զեկույցի հրապարակումից հետո Ավստրալիայի կառավարությունը հայտարարեց, որ համակողմանի ուսումնասիրության կենթարկի հետախուզական համայնքի գործունեությունը՝ «ապահովելու համար դրա արդյունավետությունը կառավարության քաղաքականության և ընթացիկ կարիքների բավարարման հարցում»:

Պաշտոնատար անձինք հայտարարել էին, որ վերանայման համար անհրաժեշտ A\$3 միլիոնը կհատկացվի ԱԱՀԿ-ի համար հատկացված բյուջեից:

Աղբյուրը՝ *Review of Administration and Expenditure No.7-Australian Intelligence Agencies.* <http://armedservices.house.gov>:

Աղյուսակ 5. Տարբեր երկրների խորհրդարանների մոտեցումները պետական անվտանգության և բյուջեի գնահատման հարցում

Ստորև ներկայացված աղյուսակը նկարագրում է տարբեր պետությունների խորհրդարանների մոտեցումները անվտանգության և պաշտպանության բյուջեների վերանայման հարցում:

Պետություն	Անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի վերանայում խորհրդարանի կողմից
Ավստրալիա	2009 թ. դեկտեմբերին Ավստրալիայի խորհրդարանի Պետական հաշիվների և աուդիտի միասնական հանձնաժողովը (JCPAA) հրապարակել է իր առաջին փորձնական խոշոր ծրագրերի գեկույցը: Ծրագիրը ներկայացրել է սարքավորումների ձեռքբերման 15 խոշոր ծրագրերի գնահատումը և դրան առնչվող ֆինանսական հաշվետվությունների ընթացակարգերը պետության պաշտպանության գերատեսչության կողմից 2007-2008 թթ. ընթացքում: Վերանայումը ներառում էր տեղեկություններ վերջին ֆինանսական տարվա ընթացքում պաշտպանության ոլորտի առանձին ծրագրերի ծախսերի, ժամանակացույցի և կարողությունների գնահատման վերաբերյալ:
Ֆրանսիա	2009 թ. Ազգային ժողովի ֆինանսների, ընդհանուր տնտեսության և պլանավորման հանձնաժողովը մասնակցել է խորհրդարանի գնահատման աշխատանքներին պաշտպանությանն առնչվող երկու կարևոր պետական փաստաթղթերի ընդունման ուղղությամբ: Խորհրդարանի գնահատման այս աշխատանքի արդյունքում ընդունվել է Չինված ուժերի 2010 թ. գործառնական բյուջեն և Չինված ուժերի պլանավորման մասին նոր օրենքը (2009-2014):
Միացյալ Նահանգներ	2010 թ. ներկայացուցիչների պալատի Չինված ծառայության հանձնաժողովը գեկույց է ներկայացրել «Ներկայացուցիչների տան Չինված ծառայության հանձնաժողովի դիրքորոշումը պաշտպանության ոլորտի գնումների բարեփոխումների բացահայտումների և առաջարկությունների վերաբերյալ»: Չեկույցն ըստ էության գնահատականն էր այն հարցի, թե որքանով է ԱՄՆ-ի պաշտպանության գնումների համակարգն արդյունավետ զինվորներին և հարկատուներին արժեք ապահովելու հարցում: Խորհուրդը եզրակացրել էր, որ Պաշտպանության դեպարտամենտի գնումների համակարգը պետք է ունենա կատարողականի կառավարման համակարգ: Այն վեր էր հանում ՊԴ-ի անկարողությունը ներկայացուցիչների տանը ճշգրիտ և ժամանակին տեղեկությունների տրամադրման հարցում: Չեկույցում նշվում էր, որ ՊԴ-ն պատշաճորեն չի կառավարում գնումների ծրագիրը, հետևաբար անկարող է իրականացնել գնումների իրական բարեփոխումներ: http://armedservices.house.gov/

Ինչպե՞ս են խորհրդարանական հանձնաժողովները գնահատում անվտանգության և պաշտպանության բյուջեները

Որոշ պետություններում մասնագիտացված խորհրդարանական հանձնաժողովներն օրենքով պարտավոր են իրականացնել անվտանգության և արդարադատության հիմնական պատասխանատուների վարչակազմերի, ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվությունների

վերանայում: Օրինակ՝ 2011թ. Ավստրալիայի հետախուզության մասին ակտը Յետախուզության և անվտանգության համատեղ հանձնաժողովին իրավունք է վերապահում նախարարին կամ հետախուզական մարմիններին հարցեր ուղղելու իրենց կողմից ֆինանսական միջոցների օգտագործման մասին: Աղյուսակ 6-ը ներկայացնում է հարցերի այն ոչ սպառիչ ցանկը, որը կարող է տալ խորհրդարանական հանձնաժողովը:

Աղյուսակ 6. Որո՞նք են այն օրինակելի հարցերը, որ խորհրդարանական հանձնաժողովները կարող են տալ բյուջեի գնահատման փուլում

Թեմա	Հարցեր
Ծախսեր	<ul style="list-style-type: none"> - Արդյոք հաշվառված են ֆինանսական միջոցների բոլոր աղբյուրները: - Արդյոք սարքավորման գնումները, աշխատավարձերի վճարումները և զենքերի վաճառքը լիարժեքորեն կարգավորված են օրենքով: - Արդյոք գնումների համար հայտարարվում են մրցույթներ լրատվամիջոցներով: - Արդյոք առկա են ստանդարտ ընթացակարգեր ֆինանսավորվող մարմինների և այն հաստատությունների համար, որոնց վստահված են անվտանգության ծախսերի համար նախատեսված ռեսուրսները: - Արդյոք ֆինանսավորվող մարմիններն ու հաստատություններն իրենց ծրագրերն իրագործում են նախասահմանված պլանների և ռազմավարությունների համաձայն: - Որո՞նք են այն երաշխիքները, որ ապահովում են, որպեսզի ֆինանսավորվող մարմիններն ու հաստատությունները պահպանեն պրոֆեսիոնալ չափորոշիչներ: - Արդյոք ծախսերի տարբեր տեսակների համամասնություններն իրատեսական և համապատասխան են: - Արդյոք հատկացված գումարներով արվել են ներդրումներ սարքավորման, ծրագրերի կամ գույքի մեջ:
Արդյունքներ	<ul style="list-style-type: none"> - Արդյոք ֆինանսավորվող մարմինների և հաստատությունների կողմից ձեռք բերված ապրանքներն ու ծառայությունները թվարկված են: - Արդյոք առկա են հիմնավորումներ ներդրումների և խոշոր գնումների համար: - Արդյոք կա՞ հենանիշային փաստաթուղթ, որը ներկայացնում է մատուցված ապրանքներն ու ծառայությունները: - Արդյոք առկա են ընթացակարգեր՝ գնահատելու անվտանգության և զինված ուժերի կատարողականը և մարտունակությունը: - Արդյոք ֆինանսավորվող մարմինները և հաստատությունները հրապարակում են իրենց կատարողականի արդյունքները:
Անդրադարձներ և ազդեցություն	<ul style="list-style-type: none"> - Ինչպե՞ս են ֆինանսավորվող մարմինների անվտանգության քաղաքականությունների անդրադարձներն ու ազդեցությունն առնչվում քաղաքականության հռչակված նպատակներին: - Արդյոք մշակվել են կատարողականի ցուցանիշներ՝ գնահատելու համար այդ անվտանգության քաղաքականությունների անդրադարձերն ու ազդեցությունը: - Արդյոք առկա է վերլուծություն այն մասին, թե որքանով է հաստատության գործունեությունը նպաստել անդրադարձներին և ազդեցությանը: - Արդյոք առկա են ընթացակարգեր՝ գնահատելու համար անվտանգության և զինված ուժերի կատարողականությունը արդյունավետության առումով:

Որո՞նք են անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական ֆինանսական վերահսկողության մարտահրավերները

Խորհրդարանները կանգնած են բազում մարտահրավերների առջև՝ ապահովելու արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողություն անվտանգության ոլորտում: Ամենակարևոր մարտահրավերների թվում են.

1. Գործադիր մարմինների շրջանում քաղաքական կամքի բացակայությունը: Շատ համատեքստերում ռազմական կամ միակու-

սակցական կառավարման տևական փորձը սահմանափակ ժողովրդավարական պրակտիկայի և ուժեղ գործադիրի առկայության պայմաններում համարյա անհնարին է դարձնում խորհրդարանի կողմից ֆինանսական վերահսկողության իրականացումը: Այս համատեքստերում իշխող վերնախավերը չեն դրսևորում անհրաժեշտ քաղաքական կամք՝ խթանելու անվտանգության և պաշտպանության ծախսերի ավելի լուրջ խորհրդարանական վերահսկողություն:

Ի՞նչ կարող են անել պատգամավորները գործադիր մարմինների կողմից ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնելու բաղաբաական կամքի բացակայության պայմաններում

Քաղաքական կամքի բացակայության պայմաններում պատգամավորները կարող են.

- կազմակերպել և մասնակցել աշխատանքային խմբերի քննարկումներին և սեմինարներին անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական ֆինանսական վերահսկողության վերաբերյալ,
- խթանել լիազումեր նիստի քննարկումներ՝ հասարակության սոցիալական և զարգացման կարիքների համեմատ ռազմական ծախսերը կշռելու վերաբերյալ,
- խրախուսել կառավարությանը՝ ընդունելու միջազգային փաստաթղթերը և միանալու հանրային ֆինանսական կառավարման հարցերով մասնագիտացած կազմակերպություններին, օրինակ՝ ՏՀԶԿ-ին և Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների միջազգային կազմակերպության,
- փնտրել այլ գործող անձանց աջակցությունը, ինչպիսիք են քաղաքացիական հասարակությունը և լրատվամիջոցները, բարձրացնելու համար հանրության իրազեկությունն անվտանգության ոլորտի խորհրդարանական վերահսկողության վերաբերյալ:

2. Հստակ սահմանադրական և իրավական դաշտի բացակայություն: Սահմանադրությունը և մնացած օրենքները սովորաբար պատգամավորներին իրավունք են վերապահում վերահսկելու անվտանգության և պաշտպանության բյուջեն և ծախսերը: Այդօրինակ հստակ սահմանադրական և իրավական դաշտի բացակայությունը թույլ չի տալիս խորհրդարանին արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնել: Որոշ պետություններում խորհրդարանը կարող է շատ թույլ դեր ունենալ իրավական այնպիսի բարեփոխումներ խթանելու հարցում, որոնք հանգեցնում են անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական հաշվետվողականության մեծացմանը:

Ի՞նչ կարող են անել պատգամավորները հստակ սահմանադրական և իրավական դաշտի բացակայության պայմաններում

Հստակ սահմանադրական և իրավական դաշտի բացակայության պայմաններում պատգամավորները կարող են.

- առաջարկել փոփոխություններ սահմանադրության մեջ,
- խրախուսել այնպիսի նոր օրենքների ընդունումը, որոնք կապահովեն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը և մշտադիտարկման կենթարկեն այդ օրենքների կիրարկումը:

3. Տեղեկատվության մատչելիության պակաս: Հաճախ գործադիր մարմինները վկայակոչում են գաղտնապահությունը որպես պատրվակ՝ խուսափելու անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների խորհրդարանական վերահսկողությունից: Քանի որ դրանք խոցելի ոլորտներ են, անվտանգության և պաշտպանության ֆինանսական աղբյուրները և ծախսերը կարող են մնալ բյուջեից և խորհրդարանական վերահսկողությունից դուրս: Նմանօրինակ համատեքստերում անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական փաստաթղթերը մնում են սահմանափակ մատչելիության:

Ինչ կարող են անել պատգամավորները տեղեկությունների բացակայության պայմաններում

Տեղեկությունների՝ հանրային և խորհրդարանական մատչելիության պարագայում անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական կառավարման առնչությամբ պատգամավորները կարող են.

- խրախուսել խորհրդարանի լիազումար քննարկումներ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտներում արտաբյուջետային միջոցների օգտագործման վերաբերյալ,
- անցկացնել պարբերական լսումներ՝ հաշվետու դարձնելու անվտանգության ոլորտի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց իրենց հաստատությունների ֆինանսական գործելակարգերի համար,
- օգտագործել իրենց լիազորությունները որպես լծակ և առաջարկել կրճատել կամ մերժել բյուջեի տարեկան հատկացումները՝ որպես անվտանգության ոլորտի պաշտոնատար անձանց համար թափանցիկությունը մեծացնելու խթան,
- տեղեկատվության մատչելիության մասին օրենքների ընդունում՝ որպես անվտանգության ոլորտի թափանցիկ ֆինանսական կառավարման մեծացման խթան,
- անվտանգության ոլորտի հաստատություններում գործող տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության մասին օրենքների և կարգավորումների ընդունում:

Շրջանակ 14. Միացյալ Նահանգներում հետախուզական տեղեկությունների մատչելիությունը խորհրդարանի համար

Միացյալ Նահանգների Կոնգրեսը փորձել է ընդլայնել իր իրավասությունը հետախուզական տեղեկությունների մատչելիության ուղղությամբ: Կոնգրեսի երեք հետախուզական վերահսկողության հանձնաժողովների վերապահված է ԱՄՆ-ի հետախուզության ոլորտի ծախսերի վերահսկողությունը: Դրանք են.

- Ներկայացուցիչների տան հետախուզության հարցերի ընտրյալ հանձնաժողովը,
- Վերահսկողության և քննությունների ենթահանձնաժողովը,
- Սենատի հետախուզության հարցերի ընտրյալ հանձնաժողովը:

Այդուհանդերձ, Կոնգրեսի հանձնաժողովների լիազորություններն ունեն նաև նշանակալի բացառություններ տեղեկությունների մատչելիության հարցում: Մասնավորապես՝ նրանց համար մատչելի չեն այն տեղեկությունները, որոնք բացահայտում են.

- աղբյուրների ինքնությունը,
- միջոցները, որոնց օգնությամբ հետախուզական համայնքը ձեռք է բերել տեղեկությունները և վերլուծել դրանք,
- հետախուզական «հումքը», որը հետագա վերլուծության կարիք ունի,
- հետախուզության գրավոր արդյունքները, «որոնք համապատասխանեցված են Նախագահի և գործադիրի բաղաբաղակալություն մշակող այլ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց առանձնահատուկ կարիքներին»:

Աղբյուրը՝ “Congress as a Consumer of Intelligence Information”, in *Report for Congress* (Washington, Congressional Research Service, 14 December 2005), p. 5, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf>:

4. **Ազդեցության և կատարողականի ցուցանիշների բացակայություն:** Անցումային և զարգացող պետությունների համատեքստերում խորհրդարանները կարող են չունենալ շատ կարևոր տվյալներ՝ գնահատելու անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների ազդեցությունն ու կատարողականը: Անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների չափելի արդյունքները կարող են ի հայտ գալ միայն տարիների աշխատանքի արդյունքում: Խորհրդարանների համար դժվար է գնահատել անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ծախսարդյունավետությունը քաղաքացիներին ծառայությունների մատուցման հստակ ֆինանսական չափորոշիչների և ցուցանիշների լույսի ներքո:
5. **Փորձագիտական գիտելիքների և ռեսուրսների պակաս ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունների շրջանում:** Շատ համատեքստերում ֆինանսական վերահսկողության և աուդիտի հաստատությունների աշխատանքը կարող է խաթարվել սակավ ֆինանսական ռեսուրսների և նրանց աշխատակիցների փորձագիտական գիտելիքների պակասի պատճառով: Օրինակ՝ խորհրդարանական հանձնաժողովի անդամները կարող են չունենալ անհրաժեշտ հմտություններն ու փորձառությունը՝ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների պաշտոնատար անձանց մասնակցությամբ լսումներ անցկացնելու հարցում: Նաև խորհրդարա-

նր և պետության վերահսկիչ հաստատությունները գուցե չունենան բավարար թվով կրթված և վերապատրաստված աշխատակիցներ՝ իրենց գործունեության իրականացման համար:

Ի՞նչ կարող են անել պատգամավորները ֆինանսական վերահսկողության մարմինների շրջանում փորձագիտական գիտելիքների և ռեսուրսների պակասի պայմաններում

Ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունների շրջանում փորձագիտական գիտելիքների պակասի դեպքում պատգամավորները կարող են.

- խրախուսել պատգամավորների և խորհրդարանի մասնագիտացված աշխատակազմի վերապատրաստումն ու կարողությունների ձևավորումն անվտանգության համակարգի ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում,
- իրականացնել լոբբիստական գործունեություն՝ պարտադրելու կառավարությանը լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ հատկացնել ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունների ինստիտուցիոնալ կարողությունների ձևավորման համար,
- համոզել միջազգային դոնորներին հզորացնել խորհրդարանին ցուցաբերվող իրենց աջակցությունը և կարողությունների ձևավորման ծրագրերը:

Ի՞նչ կարող են անել պատգամավորները տեղական կարիքներին դոնորների աջակցության անհամապատասխանության պայմաններում

Այն համատեքստերում, որտեղ դոնորների աջակցությունը ներդաշնակեցված չէ բավարար չափով, պատգամավորները կարող են.

- մասնակցել տեղական գործադիր մարմինների հետ միջազգային դոնորների կազմակերպած համակարգման հանդիպումներին և սահմանված մեխանիզմներին,
- ծավալել քննարկում այն հարցի շուրջ, որ դոնոր համայնքը պետք է պահպանի միջազգային պայմանագրերով (օրինակ՝ Աջակցության արդյունավետության մասին Փարիզի հռչակագրով) ստանձնած իր պարտավորությունները,
- պնդի, որ միջազգային օժանդակության մեխանիզմները վերահսկվեն տեղական ֆինանսական վերահսկողության մարմինների կողմից:

6. Դոնորների աջակցությունը չներդաշնակեցնելը տեղական կարիքներին և առաջնահերթություններին:

Այն համատեքստերում, որտեղ տեղական իշխանությունները կախված են արտաքին ֆինանսական օժանդակությունից, կարևոր է, որ դոնորների օժանդակության ծրագրերը համապատասխանեն հասարակության կարիքներին և առաջնահերթություններին: Այդուհանդերձ, այդ օժանդակությունն ստացող պետությունների խորհրդարանները հաճախ խոսք չեն ունենում այդ առաջնահերթությունների սահմանման հարցում: Գործադիր մարմիններն ու անվտանգության ու պաշտպանության հաստատությունները հաճախ շրջանցում են խորհրդարանական վերահսկողությունը, երբ դոնորների ռեսուրսները կենտրոնացնում և հատկացնում են իրենց անվտանգության և պաշտպանության գործողությունների համար:

Ո՞ւմ հետ պետք է խորհրդարանը հարաբերություններ կառուցի՝ ուժեղացնելու ֆինանսական վերահսկողությունը

Հաշվի առնելով անվտանգության ոլորտում ֆինանսական վերահսկողության բարդ բնույթը՝ խորհրդարանները և նրանց մասնագիտական հանձնաժողովները կարող են դիմել արտաքին աուդիտի և վերահսկողության դերակատարների՝ ուժեղացնելու անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունը: Այդ գործող անձինք կարող են լինել.

- Գերագույն աուդիտորական հաստատությունները (ԳԱՀ-եր), որոնց հետ խորհրդարանները սովորաբար ունենում են ընթացակարգային հարաբերություններ, և/կամ
- Զաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները (ԶՀԿ-ներ), հետազոտական կենտրոնները և փորձագիտական հաստատությունները, որոնք կարող են լրացնել խորհրդարանի աշխատանքն անվտանգության բյուջեի մի քանի ասպեկտների ուղղությամբ:

ԳԱՀ-երի և ԶՀԿ-ների դերերը և նրանց հարաբերությունները խորհրդարանների հետ ֆինանսական վերահսկողության հզորացման ոլորտում առավել մանրամասն քննարկվում է հաջորդ բաժնում:

4. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հզորացում. Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների (ԳԱՅ-եր) և քաղաքացիական հասարակության դերը

Սույն բաժնի ուսուցողական նպատակները

Սույն բաժինը կարողալուց հետո ընթերցողները պետք է կարողանան.

- բացատրել, թե ինչ են գերագույն աուդիտորական հաստատությունները (ԳԱՅ-եր),
- նկարագրել գերագույն աուդիտորական հաստատությունների դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության հարցում,
- մատնանշել անվտանգության և բյուջեի աուդիտի տարբեր տեսակները,
- բացատրել, թե որն է քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում,
- քննարկել, թե ինչպես հզորացնել հարաբերությունները խորհրդարանների, գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջև:

Որո՞նք են գերագույն աուդիտորական հաստատությունները (ԳԱՅ-եր), և ի՞նչ է նրանց դերը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում

Գերագույն աուդիտորական հաստատություններն այն պետական մարմիններն են, որոնք պատասխանատու են պետական հաստատությունների արտաքին և անկախ աուդիտ անցկացնելու համար:

Գերագույն աուդիտորական հաստատությունները (որոնք երբեմն կոչվում են նաև գլխավոր աուդիտոր, աուդիտի ազգային գրասենյակ, բյուջետային գրասենյակ, աուդիտորական դատարան կամ հաշվիչ պալատ) ստեղծվում են սահմանադրությամբ՝ որպես գործադիրից, օրենսդիրից և դատական իշխանությունից անկախ հաստատություններ:

Գերագույն աուդիտորի իրավասությունը սովորաբար սահմանափակված չէ կոնկրետ պետական հաստատություններով: Յետևաբար ԳԱՅ-երի ղեկավար սկզբունքները (տես Շրջանակ 15) պետք է կիրառվեն նաև անվտանգության և արդարադատության հիմնական պատասխանատուների և նրանց կառավարման և վերահսկողական մարմինների նկատմամբ:

ԳԱՅ-երի դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում հետևյալն է.

- ստուգել անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների և նրանց կառավարման ու վերահսկողական մարմինների ներկայացրած ֆինանսական հաշվետվությունների ճշգրտությունն ու հուսալիությունը,
- ապահովել, որ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների բոլոր ֆինանսական գործառնություններն իրականացվեն գործող օրենքներին և կարգավորումներին համահունչ,
- հաշվետու դարձնել անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների և նրանց կառավարման ու վերահսկողության մարմինների ներկայացուցիչներին իրենց կողմից կառավարման դրամական միջոցների հարցում,
- բացթողումների և կոռուպցիոն երևույթների մասին հաղորդում ներկայացնել խորհրդարան և/կամ դատարան:

Շրջանակ 15. Ֆինանսական միջոցների արդյունավետ օգտագործում. Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների ղեկավար սկզբունքները

Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների գործունեությունը ղեկավարվում է հետևյալ հիմնարար սկզբունքներով.

- պետական ֆինանսական միջոցների պատշաճ և արդյունավետ օգտագործման երաշխավորում,
- ֆինանսական կառավարման կայուն մեխանիզմների մշակում,
- վարչական գործունեության ակտիվ իրականացում,
- պետական մարմիններին և լայն հանրությանը տեղեկությունների հաղորդում օբյեկտիվ հաշվետվությունների հրապարակման միջոցով:

Աղբյուրը՝ *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, (INTOSAI, 1988), [http://www.issai.org/media\(622,1033\)/ISSAI_1_E.pdf](http://www.issai.org/media(622,1033)/ISSAI_1_E.pdf):

Որո՞նք են գերագույն աուդիտորական հաստատությունների մոդելները

Կան գերագույն աուդիտորական հաստատությունների երեք հիմնական մոդել: Յուրաքանչյուր մոդելի կարողությունը հզորացնելու անվտանգության ոլորտի հաստատությունների և նրանց ներկայացուցիչների հաշվետվողականությունն արդեն իսկ փորձարկված է: Այդ մոդելներն են.

1. **խորհրդարանական աուդիտի մոդել**, որը կոչվում է նաև Ուեսթմինսթերյան մոդել, քանի որ ամենից հաճախ օգտագործվում է անգլոսաքսոնական երկրներում: Այս մոդելում ԳԱՀ-ն անմիջականորեն կապված է խորհրդարանի ֆինանսական հաշվետվողականության համակարգի հետ (հաճախ խորհրդարանի բյուջետային և պետական հաշիվների հանձնաժողովի): Այսօրինակ համակարգում ԳԱՀ-ի ղեկավարը կոչվում է գլխավոր աուդիտոր և կարող է լինել խորհրդարանական պաշտոնատար անձ:

Շրջանակ 16. Խորհրդարանական աուդիտի մոդելը և անվտանգության ու պաշտպանության ոլորտը. Պերուի օրինակը

Պերուի “Contraloria General de la Republica”-ն ապահովում է անվտանգության և զինված ուժերի ֆինանսական հաշվետվողականությունը: “Contraloria”-ի չորս հիմնական սահմանադրական նպատակներից երրորդը հստակեցնում է վերջինիս դերը Պերուի անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում, որն է.

«...իրականացնել վերահսկողություն՝ ապահովելու, որպեսզի զինված ուժերի և ազգային ոստիկանության նյութատեխնիկական կարիքների բավարարման համար հատկացված ֆինանսական միջոցներն օգտագործվեն բացառապես այդ նպատակով»:

Աղբյուրը՝ « La Controlaria General de la Republica », Republica del Peru, www.contraloria.gob.pe.

մոդելում ԳԱՀ-ը դատական համակարգի բաղկացուցիչ մասն է: ԳԱՀ-ը դատարան է, որը գործում է գործադիր և օրենսդիր ճյուղերից անկախ: Յետևաբար այն ունի միայն սահմանափակ հարաբերություններ խորհրդարանի հետ: Այն նախագահում են մագիստրոսները, որոնք կարող են անցկացնել իրենց սեփական լսումները և նշանակել տույժեր և ուղղումներ: Աուդիտորական գործունեության հիմնական շեշտադրումը կատարված գործառնությունների օրինականության ստուգումն է:

Շրջանակ 17. Դատական աուդիտի մոդելը և անվտանգության ու պաշտպանության ոլորտների աուդիտը. Ֆրանսիայի օրինակը

2009 թ. ֆինանսական տարին ծածկող իր տարեկան հաշվետվության մեջ Ֆրանսիայի հաշվիչ դատարանն աուդիտորական հաշվետվություն հրապարակեց պաշտպանության նախարարության վերաբերյալ: Հաշվետվությունն անդրադառնում էր նախարարության կողմից ռազմական ծրագրերի ֆինանսական կառավարման լուրջ բացթողումներին: Սրանք առնչվում էին հիմնականում ծախսատար, երկարաժամկետ պլանավորմամբ ծրագրերին:

Հաշվիչ դատարանն ընդգծեց հետևյալ բացթողումները պաշտպանության նպատակներով 2003-2008 թթ. ընթացքում պետական ֆինանսական միջոցների ֆինանսական կառավարման ոլորտում.

- մշտական անհամապատասխանություն պաշտպանության համար անհրաժեշտ վարկերի և առկա վարկերի միջև,
- շարունակական մասնակցություն գնումներին և սարքավորումներին առնչվող միջոցառումներում ֆինանսական միջոցների բացակայության պայմաններում,
- առավել ծախսատար ռազմական ծրագրերի պլանավորման և իրականացման հետ կապված բացթողումներ,
- ապագա ռազմական ծրագրերի վատ հաշվարկված կամ անորոշ ֆինանսավորում:

Աղբյուրը՝ « Cour des Comptes », in Rapport Annuel 2010 (Paris, February 2010), pp. 41-3, http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1_conduite-des-programmes-armement.pdf:

2. **Դատական աուդիտի մոդել**, որը կոչվում է նաև Դատարանի կամ Նապոլեոնի մոդել: Սա գերագույն աուդիտորական հաստատություններից ամենահաճախակի պատահող մոդելն է Եվրոպայի լատինական պետություններում և Աֆրիկայի ու Ասիայի ֆրանկոֆոն պետություններում: Այս

3. **Կոլեգիալ աուդիտի մոդել**, որը գործում է որոշ եվրոպական պետություններում (օրինակ՝ Գերմանիայում և Նիդերլանդներում), ինչպես նաև որոշ ասիական պետություններում: Այս մոդելի հիմնական կառուցվածքը շատ նման է խորհրդարանական մոդելի կառուցվածքին:

Այդ երկու մոդելների միջև հիմնական տարբերությունները վերաբերում են աուդիտորական հաստատության ներքին կառուցվածքին:
Ամենակարևոր տարբերությունն այն է, որ այս մոդելում գերագույն աուդիտորական հաստատությունն ունի կառավարման խորհուրդ՝ բաղկացած նշանակված անդամներից, որը գլխավորում է նախագահը:

Շրջանակ 18. Աուդիտի կոլեգիալ մոդելը և պաշտպանության ոլորտի սարքավորման համար հատկացված ֆինանսական միջոցների չարաշահումը. Գերմանիայի օրինակը

2009 թ. Գերմանիայի պատգամավորները բաց կերպով քննադատեցին կառավարության պաշտպանության ոլորտի ծախսային ծրագրերի ֆինանսական վերահսկողության բացակայությունը: Մասնավորապես, պատգամավորները ներկայացրին հարցում պաշտպանության նախարարության օգային տրանսպորտային միջոցի /դրոն/ ծրագրի նպատակների և դրա ծախսերի վերաբերյալ:

Չարքմանն ի պատասխան՝ կառավարությունը մերժեց պատգամավորներին մանրամասներ տրամադրել գերմանական դրոնի մշակման ծրագրերի ծախսերի և այդ ծրագրերի իրագործման համար պատասխանատու ընկերությունների վերաբերյալ⁵:

Չարքին իր հաշվետվության մեջ անդրադարձավ Գերմանիայի գերագույն աուդիտորական հաստատությունը՝ “Bundesrechnungshof”-ը: Չաշվետվությամբ բացահայտվեց, որ պաշտպանության նախարարությունը վճարել է դրոնի մշակման ծրագրի ոչ անհրաժեշտ ընթացիկ ծախսերի համար, իսկ ծրագիրը չեղյալ է հայտարարվել: Պաշտպանության նախարարությունը, փաստորեն, չարաշահել էր գերմանացի հարկատուների գումարները մինչև 168 միլիոն եվրո:

Չիմսվելով այս և այլ օրինակների վրա՝ “Bundesrechnungshof”-ը խնդրեց պաշտպանության նախարարությանը բարելավել իր պայմանագրային մեխանիզմները այնպես, որ ապահովվի գործառնությունների արդյունավետությունը, և սահմանվեն փոխհատուցման պայմաններ ռազմական զարգացման և գնումների ծրագրերը չեղյալ անելու դեպքում⁶:

Չարքը նաև բարձրացվեց գերմանական մամուլում, և միշտ էլ կարևոր պարբերականներ (Չաբաթաթերթեր “Der Spiegel”-ն ու “Focus”-ը) քննադատեցին պաշտպանության նախարարությանը պետական ֆինանսական միջոցները վատնելու համար⁷: Դրոնների կիրառումը մարտական և իրավապահ գործողությունների համար աստիճանաբար ենթարկվեց խորհրդարանական և հանրային վերահսկողության⁸:

Շրջանակ 19. Ինչ է 1977 թ. Լիմայի հռչակագիրը աուդիտորական կանոնների ուղենիշների վերաբերյալ

1977 թ. Աուդիտորական կանոնների ուղենիշների վերաբերյալ Լիմայի հռչակագիրն ընդունվել է Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների միջազգային կազմակերպության (ԳԱՅԿ/INTOSAI) կողմից: Հռչակագիրը ներկայացնում է կառավարության և դրա գործակալությունների անկախ աուդիտի չափորոշիչներն ու նորմերը: Այն սահմանում է պետական հաստատությունների աուդիտը կարգավորող հարցերի, նպատակների և նորմերի սպառիչ ցանկ: Հռչակագիրը սահմանում է, որ.

- Գերագույն աուդիտորական հաստատության լիազորությունները պետք է սահմանված լինեն սահմանադրությամբ և հատուկ օրենսդրությամբ,
- ԳԱՅ-երը և ԳԱՅ-երի աշխատակազմերը պետք է անկախ լինեն աուդիտի ենթարկվող կազմակերպությունների ազդեցությունից,
- ԳԱՅ-երի հարաբերությունները խորհրդարանների հետ պետք է ամրագրված լինեն օրենսդրական մակարդակով, և նրանք պետք է տարեկան հաշվետվություններ ներկայացնեն խորհրդարանին,
- ԳԱՅ-երի համար պետք է մատչելի լինեն պետական հաստատությունների կողմից պահվող բոլոր փաստաթղթերը և արխիվները:

Որո՞նք են աուդիտի այն տեսակները, որ գերագույն աուդիտորական հաստատությունները կարող են անցկացնել անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններում

ԳԱՅ-երը կարող են իրականացնել անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների աուդիտի երեք տեսակ՝ ֆինանսական, համապատասխանության և կատարողականի:

Դրանք նկարագրվում են հետևյալ կերպ.

1. Ֆինանսական աուդիտը կոնկրետ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական փաստաթղթերի, հաշիվների և ծախսերի աուդիտ է մեկ ֆինանսական տարվա կտրվածքով: Ֆինանսական աուդիտի նպատակն է ապահովել աուդիտի ենթարկվող հաստատության ֆինանսական հաշվետվողականությունը: Ավելին, ֆինանսական աուդիտը աուդիտորական կարծիք է այն մասին, թե արդյոք տվյալ հաստատության ֆինանսական հաշվետվությունները ճշգրիտ և արդարացի պատկեր են հաղորդում այն գործառնությունների մասին, որ կատարել է այդ հաստատությունը:

2. **Չամապատասխանության աուդիտի** միջոցով գնահատվում է, թե արդյոք տվյալ անվտանգության ու պաշտպանության հաստատությունների գործունեությունը, ֆինանսական գործառնություններն ու ընթացիկ ծախսերը համապատասխանում են բյուջեի և ֆինանսական հաշվետվողականության գործող օրենքներին: Չամապատասխանության աուդիտները նաև գնահատում են, թե արդյոք աուդիտի ենթակա անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունները պահպանում են պետական հատվածի կայուն ֆինանսական կառավարմանն առնչվող բանաձևերն ու ընդհանուր չափորոշիչները:

3. **Կատարողականի աուդիտի** (կամ արժեք՝ փողի դիմաց - աուդիտ) միջոցով գնահատվում է, թե արդյոք կոնկրետ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների մարդկային, ֆինանսական կամ այլ ռեսուրսները համահունչ են քաղաքականության՝ նրանց կողմից սահմանված նպատակներին: Կատարողականի աուդիտներն ուսումնասիրում են այդ հաստատությունների կողմից իրականացվող գործառնությունների ընթացքի և արդյունքի արդյունավետությունը: Կատարողականի աուդիտները կարող են նպաստել, որ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ֆինանսական կառավարությունը բերի «արժեք՝ փողի դիմաց»:

Որո՞նք են անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների անկախ աուդիտի հարցում առկա մարտահրավերները

Անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների աուդիտ իրականացնող գերագույն աուդիտորական հաստատությունները կարող են հանդիպել մի շարք խոչընդոտների: Ստորև ներկայացվում են այն հիմնական խոչընդոտները, որոնց հանդիպում են ԳԱՀ-երը, և թե ինչպես են դրանք հաղթահարվում Լիմայի հռչակագրի հիմնական չափորոշիչների միջոցով:

- **Պետական բյուջեի տարրեր, որոնք զերծ են վերահսկողությունից:** ԳԱՀ-երի՝ պետական ֆինանսական գործառնությունների, այդ թվում՝ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների աուդիտ իրականաց-

նելու կարողությունը կարող է սահմանափակվել այն բացառությունների միջոցով, որոնք սահմանվում են գործադիր մարմինների կողմից ազգային բյուջեի որոշ բաղադրիչների աուդիտի նկատմամբ: Նույնիսկ եթե աուդիտորական հաստատություններն ստեղծվում են ամուր իրավական հիմքերի վրա, գործադիր իշխանությունները և անվտանգության ու պաշտպանության հաստատությունները կարող են թույլ չտալ, որ ԳԱՀ-երն աուդիտ անցկացնեն իրենց հաշիվների նկատմամբ:

Ի՞նչ է սահմանում Լիմայի հռչակագիրը

«Պետական բոլոր ֆինանսական գործառնությունները, անկախ այն բանից, թե արդյոք դրանք արտացոլված են պետական բյուջեում և ինչպես, պետք է ենթակա լինեն աուդիտի գերագույն աուդիտորական հաստատության կողմից: Ֆինանսական կառավարման որոշ հատվածներ պետական բյուջեից հանելը չի ազատում այդ հատվածները գերագույն աուդիտորական հաստատության աուդիտից»:

Լիմայի հռչակագիր, Բաժին 5, Հոդված 3:

- **Հստակ և կիրառելի օրենսդրության անբավարար մակարդակ:** Որոշ պետություններ չունեն պատշաճ օրենսդրություն՝ ապահովելու ԳԱՀ-ի անկախությունն ու ազատությունը: Այս համատեքստում ԳԱՀ-երը կարող են տուժել գործադիրի, քաղաքական կուսակցությունների կամ առանձին նախարարությունների միջամտությունից: Բացի դրանից՝ պետական շատ օրենքներ թույլ չեն տալիս սահմանել, որ անվտանգության և արդարության առանցքային պատասխանատուները կարող են ենթարկվել անկախ աուդիտի:

Ի՞նչ է սահմանում Լիմայի հռչակագիրը

«Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների ստեղծումն ու նրանց անկախության անհրաժեշտ մակարդակը սահմանվում են սահմանադրությամբ, իսկ մանրամասները կարող են սահմանվել օրենսդրությամբ: Մասնավորապես, պետք է երաշխավորել գերագույն աուդիտորական հաստատության անկախության և իրավասության նկատմամբ որևէ միջամտությունից պատշաճ իրավական պաշտպանությունը»:

Լիմայի հռչակագիր, բաժին 5, պարբերություն 3:

- **Տեղեկատվության անբավարար մատչելիություն:** ԳԱՀ-երը կարող են զուրկ լինել ժամանակին և վերաբերելի տեղեկությունների մատչելիությունից, հատկապես՝ անվտանգության գաղտնի փաստաթղթերի ամնչությամբ: Տեղեկատվությունը, թե ինչպես են հիմնավորվում անվտանգության և պաշտպանության ծախսերը, կարող է լինել գաղտնի և չտրամադրվել անկախ աուդիտորներին:

Ինչ է սահմանում Լիմայի հռչակագիրը

«Գերագույն աուդիտորական հաստատություններին հասանելի են ֆինանսական կառավարմանն առնչվող բոլոր արխիվներն ու փաստաթղթերը, և նրանք իրավունք ունեն բնավոր կամ գրավոր կարգով պահանջելու ԳԱՀ-ի կողմից անհրաժեշտ համարվող ցանկացած տեղեկություն»:

Լիմայի հռչակագիր, Բաժին 10, Հոդված 1:

- **Հզորության և կարողությունների անբավարար մակարդակ:** Շատ պետություններում աուդիտորական հաստատությունների աշխատակազմերը չունեն մասնագիտական որակավորում և գործիքներ՝ իրենց աուդիտորական խնդիրներն իրականացնելու համար: Աուդիտորական հաստատությունները հաճախ տուժում են ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների անբավարար չափից, ինչն էլ ավելի է նվազեցնում իրենց առաքելությունն իրականացնելու համար ունեցած կարողությունները:

Ինչ է սահմանում Լիմայի հռչակագիրը

«Հատուկ ուշադրություն պետք է հատկացվի ԳԱՀ-երի բոլոր անդամների և աշխատակազմի տեսական և պրակտիկ մասնագիտական զարգացման կատարելագործմանը ներքին, համալսարանական և միջազգային ծրագրերի միջոցով»: Մասնագիտական զարգացումը պետք է լինի ավելին, քան ավանդական իրավական, տնտեսական և հաշվապահական գիտելիքներն են, և ներառի քիզնեսի կառավարման մեթոդներ, ինչպիսին է էլեկտրոնային տվյալների մշակումը»:

Լիմայի հռչակագիր, Բաժին 14, Հոդված 3:

Ինչպես կարելի է ամրապնդել գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և խորհրդարանի փոխհարաբերությունները

Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և խորհրդարանի փոխհարաբերությունները, որպես կանոն, ամրագրվում են պետության սահմանադրությամբ: Սահմանադրությունը, որպես կանոն, պահանջում է, որ ԳԱՀ-ն իր բացահայտումների մասին տարեկան կտրվածքով և անկախ կերպով զեկուցի խորհրդարանին և/կամ այլ պետական մարմինների, որոնք պատասխանատու են անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններին հաշվետվողականության ենթարկելու համար (օրինակ՝ հանրային բնության հատուկ հանձնաժողովը):

Խորհրդարանը պետք է բավարար հեռավորություն ունենա ԳԱՀ-ից՝ ելնելով վերջինիս ինքնուրույնության շահից: Միևնույն ժամանակ, խորհրդարանը պետք է ապահովի, որ իր շահը և մասնակցությունը ԳԱՀ-երի աշխատանքներին նպաստեն ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացմանը: Եթե ԳԱՀ-ի և խորհրդարանի հարաբերությունները սերտ չեն, խորհրդարանը կարող է անտեսել կարևոր աուդիտորական բացահայտումներ, իսկ ԳԱՀ-ը՝ խուսափել խորհրդարանին զեկուցելուց:

Խորհրդարանի և ԳԱՀ-ի փոխհարաբերությունների ամրապնդման նպատակով պետք է ձեռնարկել հետևյալ քայլերը.

- ապահովել, որ գերագույն աուդիտի մասին օրենսդրությունը երաշխավորի աուդիտի հաստատությունների անկախությունն ինչպես կառավարությունից, այնպես էլ խորհրդարանից,
- մշակի հստակ նշանակման ընթացակարգեր ԳԱՀ-երի ղեկավարների համար այնպես, որ նրանք վայելեն խորհրդարանի վստահությունն ու օժանդակությունը,
- սահմանի հստակ ընթացակարգեր, որոնց հիման վրա խորհրդարանները կկարողանան ուսումնասիրել աուդիտորական հաշվետվությունները, այդ թվում՝ հատուկ խորհրդարանական հանձնաժողովների նշանակման միջոցով (անվտանգության, պաշտպանության, հետախուզության հարցերի, բյուջետային հանձնաժողովներ կամ դրանց համակցությունը) անվտանգության բյուջեն վերանայելու նպատակով:

- Նախատեսի ընթացակարգեր՝ ապահովելու, որ համապատասխան խորհրդարանական հանձնաժողովն արագ միջոցներ ձեռնարկի աուդիտի հաշվետվության հիման վրա,
- տեղեկացնի ԳԱՀ-ին խորհրդարանական շահերի, այդ թվում՝ աուդիտի ենթակա թեմաների և հաստատությունների մասին՝ վերջնական աուդիտի առաջնահերթությունների մասին վերջնական որոշումները թողնելով ԳԱՀ-ին:

Շրջանակ 20. Ինչ առավելություններ կան նրանում, որ խորհրդարանը ներգրավում է արտաքին աուդիտի և վերահսկողության գործող անձանց

Աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների հետ առավել ամուր հարաբերություններ ձևավորելու միջոցով խորհրդարանը կարող է ապահովել.

- քննարկում անվտանգության հարցերի վերաբերյալ հանրային տիրույթում, որտեղ քաղաքացիներն ունեն ամենամեծ շահերը,
- մեծացնել բոլոր քաղաքացիների (այդ թվում՝ հասարակության ամենախոցելի խավերի) մասնակցությունը կառավարության անվտանգության քաղաքականությունների վերաբերյալ հանրային իրազեկման և ընկալման բարձրացման միջոցով,
- քաղաքացիներին տրամադրել առաջնակարգ տեղեկություններ այն մասին, թե ինչպես է փողը ծախսվում անվտանգության ոլորտում անվտանգության հատվածի հաստատությունների վերաբերյալ աուդիտորական հաշվետվությունների նկատմամբ ուշադրության մեծացման և հարցի հանրայնացման միջոցով,
- զնահատել կառավարությունների և դոնոր երկրների ծախսերն անվտանգության ոլորտում անվտանգության և արդարադատության պատասխանատուների կատարողականի լույսի ներքո,
- ձեռնարկել հրատապ ուղղիչ գործողություններ՝ հիմնվելով աուդիտորական այն հաշվետվությունների վրա, որոնցով բացահայտվել են ֆինանսական միջոցների չարաշահումներ անվտանգության հաստատությունների կողմից:

Քաղաքացիական հասարակության առավել ակտիվ ներգրավումը, ինչպես նաև արտաքին աուդիտի հաստատությունների կարողությունների օգտագործումը կարող են օժանդակել և աջակցել՝ վերացնելու խորհրդարանի՝ ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնելու կարողությունների սահմանափակումները:

Ո՞րն է քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում

Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները դարձել են անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության կարևոր ոչ պաշտոնական գործող անձինք: Քաղաքացիական հասարակության առավել ակտիվ ներգրավումը, օրինակ, գործադիրի կողմից բյուջեի կատարման ուսումնասիրության ոլորտում նպաստում է անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների՝ քաղաքացիների առջև հաշվետվողականության մեծացմանը: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները կարող են օժանդակել կառավարությանը և խորհրդարանին՝ պետական ֆինանսական միջոցների ծախսերի առաջնահերթությունների որոշման գործում, հասարակության զարգացման առավել հրատապ կարիքներին համահունչ:

Աղյուսակ 7. Ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում ակտիվ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները. տարբեր պետությունների օրինակներ

Պետություն	Ծրագրեր
Բրազիլիա	“Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Economicas” (IBASE)-ի բյուջետային ծրագիրը նպատակ ունի ձևավորելու բյուջեի վերաբերող տեղեկությունները վերլուծելու՝ այլ խմբերի կարողությունները:
Խորվաթիա	Պետական ֆինանսների ինստիտուտը (IPF) դարձել է առաջատար հանրային ֆինանսների և տնտեսության ուսումնասիրությունների ոլորտում՝ ունենալով ամուր կապեր միջազգային ցանցերի հետ:
Հնդկաստան	Սոցիալական և մարդկային գործողությունների զարգացման նախաձեռնությունները (DISHA) կիրառել են բյուջետային վերլուծությունները՝ որպես ամենաչքավոր համայնքներից իր անդամներին կենտրոնացնելու ջանք՝ հանուն իրավունքների:
Մեքսիկա	“FUNDAR Centro de Analisis e Investigaci n”-ը խթանում է սոցիալական արդարությունը և մարդու իրավունքները՝ մշտադիտարկելով պետական քաղաքականությունները և ծախսերը նախագահական բյուջեի շրջանակներում: Այն նաև համագործակցում է Լատինական Ամերիկայի բյուջեի թափանցիկության համաթվի հետ:
Հարավային Աֆրիկա	Բյուջետային տեղեկատվության ծառայությունը (BIS) մշտադիտարկում է մասնակցությունը և ժողովրդավարությունը հետապարտելիյան կառավարության քաղաքականություններում: BIS-ը ձևավորել է ծանրակշիռ հեղինակություն բյուջեի տարբեր ոլորտներում (ԶԻԱՀ, երեխաներ, կրթություն, տեղական իշխանություն և կանայք)՝ լուրջ վերլուծություններ կատարելու միջոցով:
Ուզանդա	Ուզանդայի պարտքի ցանցը (ՌԻՊՏ) ՀԿ է, որն իրականացնում է բյուջեի մասին խոր վերլուծություններ, քարոզչություն և հակակոռուպցիոն գործունեություն: Այն քաջ հայտնի է իր հրապարակային դիրքորոշումների համար և ձևավորել է ամուր հեղինակություն տեղական բյուջեի մշտադիտարկման գործունեությունն ազգային քաղաքականությունների հետ կապելու համար:
Միացյալ Նահանգներ	ԱՄՆ-ում գտնվող Բյուջեի միջազգային գործընկերությունը համագործակցում է ողջ աշխարհի քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների մի լայն ցանցի հետ՝ նպատակ ունենալով պայքարելու աղքատության դեմ և բարելավելու կառավարումը՝ կառավարության բյուջետային համակարգերը բարեփոխելու միջոցով և ազդելով բյուջետային քաղաքականությունների վրա: Այս նախաձեռնության մեջ կարևոր են այն ջանքերը, որոնք միտված են կառավարության բյուջետավարումն առավել թափանցիկ ու մասնակցային, ինչպես նաև ազգային առաջնահերթություններին ավելի արձագանքող դարձնելուն, որպեսզի հնարավոր լինի առավել արդյունավետորեն դիմակայել կոռուպցիային և գործել ավելի արդյունավետ և ազդեցիկ:

Աղբյուրը՝ Paolo de Renzio and Warren Krafchick “Budget monitoring and policy influence”, in *Overseas Development Institute: Briefing Paper 16*, (ODI Briefing Papers 16, March 2007), <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=80&title=budget-monitoring-policy-influence>.

Շրջանակ 21. Քաղաքացիական հասարակության դերն անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության գործում. Օրենսդրի զարգացման և թափանցիկության Պակիստանի ինստիտուտ (PILDAT)

Օրենսդրի զարգացման և թափանցիկության Պակիստանի ինստիտուտը, որն ստեղծվել է 2001 թ., անկախ, անկուսակցական և շահույթ չհետապնդող կազմակերպություն է: Այն ձգտում է ձևավորելու ընտրյալ ներկայացուցիչների կարողությունները և հնարավոր դարձնելու հասարակության բոլոր շերտերի մասնակցությունը Պակիստանի ժողովրդավարական գործընթացներում:

2009 թ. կազմակերպությունը հրապարակել է ուղենիշ այն մասին, թե ինչպես վերանայել պաշտպանության բյուջեն: Սա արվել է ավելի լայն ծրագրի՝ «Հետազոտություններ և երկխոսություն քաղաքացիականներ-գինվորականներ փոխհարաբերությունների մասին հանուն Պակիստանում կոնֆլիկտների կանխարգելման» շրջանակներում:

2010 թ. կազմակերպությունը սկսել է սեմինարների շարք գործարարների, լրատվամիջոցների և քաղաքացիական հասարակության համայնքների ներկայացուցիչների հետ այն մասին, թե ինչպես ազդել Պակիստանի բյուջեի վրա:

Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները (ՔՀԿ-ներ) կարող են նպաստել անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությանը՝ գործադրելով հետևյալ միջոցները.

- **Տեղեկատվության մատչելիության խթանում:** Չարգացող և անցումային բազմաթիվ պետություններում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները կարևոր դեր են կատարում տեղեկատվության ազատության վերաբերյալ օրենսդրության մշակումը և դրա կիրարկումը խթանելու հարցում: Շատ համատեքստերում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները լուրջ դեր են կատարում վարչական թափանցիկություն և հաշվետվողականություն խթանելու հարցում: Քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների այս ջանքերը մատչելի են դարձնում տեղեկատվությունն անվտանգության ոլորտի բյուջետավարման գործընթացներն արդյունավետորեն վերահսկելու համար: Բացի դրանից՝ զինված և անվտանգության ուժերի ներգրավումն օգնում է ամրապնդելու անվտանգության և հմուտ ֆինանսական կառավարման սկզբունքների ընդունումը:

Շրջանակ 22. Քաղաքացիական հասարակությունը և զինված ուժերը բանակցում են անվտանգությանն առնչվող տեղեկությունների մատչելիության շուրջ. Պերուի օրինակը

Պերուի մամուլի խորհուրդը Պերուում մասնակցել է տեղեկատվության մատչելիության մասին համապարփակ օրենքի մշակմանը: Տեղեկատվության ազատության մասին (ՏԱ) օրենքը մշակվել է քաղաքացիական հասարակության լայն մասնակցությամբ: Գործընթացին աջակցել է նաև օմբուսմենի գրասենյակը:

Բացառիկ դեպք է եղել, երբ Պերուի զինված ուժերի հետ անց են կացվել լայն քննարկումներ: Մի քանի ամսվա ընթացքում Մամուլի խորհուրդը և զինված ուժերը բանակցել են և վերջապես համաձայնության եկել ՏԱ-ի օրենքում ազգային անվտանգությանն առնչվող բացառությունների մասին. օրենքն ընդունվել է 2002 թ.: Ավելին, Մամուլի խորհուրդը նաև վերահսկում է ՏԱ-ի օրենքի ընդունումը:

Այս ներգրավման արդյունքում Պերուի աուդիտի ինստիտուտը ուրվագծել է իր իրավասությունը ֆինանսական հաշիվների և զինված ուժերի կատարողականի վերահսկողության ոլորտում:

- **Գեներային հարցերի նախատեսում անվտանգության բյուջեում:** Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները կարևոր դեր են խաղում անվտանգության և պաշտպանության բյուջեի այն հատկացումների վերահսկողության գործում, որոնք ազդում են խոցելի խմբերի, այդ թվում՝ կանանց վրա: Կանանց կազմակերպությունները և մարդու իրավունքների քարոզչական խմբերը կարող են կառավարությունից պահանջել թափանցիկություն և հաշվետվողականություն գեներային զարգացման ծրագրեր խթանելու նպատակով: ՔՀԿ-ները կարող են նաև մշտադիտարկել և զնահատել կառավարության ծախսերը և, անհրաժեշտության դեպքում, աշխատել քաղաքականություն մշակողների հետ՝ փոփոխելու ծախսերը՝ դրանք գեներային կարիքներին համապատասխանեցնելու համար: Վերջապես, ՔՀԿ-ները կարող են աշխատել իրենց գործընկերների հետ՝ քարոզելու ապագայում գեներային տեսանկյունից առավել զգայուն անվտանգության բյուջե:

Շրջանակ 23. Հարավային Աֆրիկայի կանանց բյուջետային նախաձեռնությունը

Կանանց բյուջետային նախաձեռնությունը (ԿԲՆ) մեկնարկել է 1995 թ.՝ ակնկալելով կին խորհրդարանականների և ՀԿ-ների համագործակցությունը: ՀԿ-ները ներկայացնող գործընկերները պատասխանատու են եղել բյուջեն և դրա հետևում ընկած քաղաքականությունները վերլուծելու հարցում՝ պարզելու դրանց գեներային անդրադարձները, միևնույն քաղաքական գործիչները պետք է օգտագործեին այդ բացահայտումները՝ ներազդելու խորհրդարանում բյուջեի մասին քննարկումների վրա: Հրապարակվել են հնգամյա մեկնություններ բյուջեի գեներային անդրադարձների վերաբերյալ, որոնց ազդեցությամբ ֆինանսների նախարարությունում մեկնարկվել է նմանատիպ մեկ այլ նախաձեռնություն փորձնական կարգով: ԿԲՆ-ն թողարկել է նաև հրապարակումների մի պարզ շարք, որ կոչվում է «Փողային հարցեր», և որպես թիրախ է ընտրում ավելի լայն լսարան, ինչպես նաև վերապատրաստման նյութեր օրենսդիրների և քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստների համար Հարավային Աֆրիկայի ենթատարածաշրջանում:

Աղբյուրը՝ “Parliament, the Budget and Gender”, Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (Geneva, IPU, 2009):

Որո՞նք են խորհրդարանների, գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջև գործընկերությունն ամրապնդելու այլ ձևերը

Խորհրդարանների, գերագույն աուդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջև փոխազդեցությունների մեծացումը հանգեցնում է անվտանգության ոլորտի ավելի ուժեղ ֆինանսական վերահսկողության: Այն թույլ է տալիս ունենալ անվտանգության ոլորտի ավելի համակողմանի և մասնակցային կառավարում հետևյալ միջոցներով.

- **Լրացնելով խորհրդարանների և գերագույն աուդիտորական հաստատությունների աշխատանքը.** անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության մեջ քաղաքացիական հասարակության ներգրավումը կարող է լրացնել ֆինանսավերլուծական կարողությունների բացը խորհրդարանում: Ֆինանսական վերահսկողության ոլորտին՝ քաղաքացիական հասարակության ունեցած նպաստը կարող է հավասար լինել անվտանգության ոլորտի աուդիտի գործընթացում լիակատար համագործակցության: Խորհրդարանը կարող է առանցքային դերակատարում ունենալ քաղաքացիական հասարակության ներդրումն ընտրելու և/կամ հավասարակշռելու հարցում՝ պրոֆեսիոնալիզմի և օբյեկտիվության նախապես սահմանված չափորոշիչներին համահունչ:

- **Չսպումների և հակակշիռների համակարգի պարտադրում.** քաղաքացիական հասարակության փորձագետներին ԳԱՀ-երի աուդիտորական հաշվետվություններն ուսումնասիրելը խրախուսելը կարող է թույլ տալ խորհրդարանի բյուջետային կամ պետական հաշվիչ հանձնաժողովի պատգամավորներին ստանալ երկրորդ կարծիք պետության անվտանգության բյուջեի վերաբերյալ: Գլխավոր աուդիտորի հաշվետվությունում հնարավոր բացերը կամ թերացումները կարող են լրացվել քաղաքացիական հասարակության աջակցությամբ: Նմանապես, ԳԱՀ-երը կարող են օգտագործել քաղաքացիական հասարակության քարոզչական խմբերը հանրայնացնելու իրենց հաշվետվություններն այն դեպքում, երբ խորհրդարանները բավարար չափով դրանք հաշվի չեն առնում:
- **Ֆինանսական վերահսկողության ոլորտում հանրային մասնակցության ուժեղացում.** խորհրդարանը կարող է խթանել առավել ակտիվ հանրային մասնակցություն անվտանգության քաղաքականությունների և գործողությունների գնահատման հարցում: Կարելի է դա անել տեղական քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների ֆինանսական, իրավական և մարդու իրավունքների փորձագետների օժանդակությունը հայցելու միջոցով: Այդ կերպ խորհրդարանները կարող են ստանալ լրացուցիչ խորհրդատվություն անվտանգության ոլորտի վերահսկողության հարցերի վերաբերյալ և ձևավորել ավելի համակողմանի մոտեցում անվտանգության ոլորտի ֆինանսական կառավարման արդյունավետության վերաբերյալ:

5. Անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողությունն ուժեղացնելու լրացուցիչ եղանակներ

Սույն բաժնի ուսուցողական նպատակները

Սույն բաժինն ընթերցելուց հետո ընթերցողները պետք է կարողանան.

- հասկանալ անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացման այլ ուղիները,
- նկարագրել ֆինանսական հաշվետվողականության համապարփակ ազգային իրավական դաշտ ձևավորելու առավելությունները,
- հասկանալ անվտանգության ոլորտի հաստատություններում բարեվարքության ինքնազնադատման գործընթացների խթանման ուղիները,
- հասկանալ և խրախուսել լավագույն գործելակարգերը դոնորների կողմից:

Որո՞նք են ֆինանսական հաշվետվողականության համապարփակ իրավական դաշտի ձևավորման առավելությունները

Անվտանգության ոլորտի հմուտ կառավարումը պահանջում է ֆինանսական հաշվետվողականության և բարեվարքության հստակ իրավական շրջանակ, ինչը թույլ է տալիս.

- ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունների դերերի, իրավասության և հարաբերությունների սահմանում,
- պետական ֆինանսական միջոցների կառավարման ոլորտում անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների արտոնությունների և լիազորությունների սահմանների ամրագրում,
- հաշվետվողականության հիմքերի նախատեսում՝ ապօրինի ֆինանսական վարքագիծը սահմանելու միջոցով,
- տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանություն, երբ վերջիններս հաղորդում են ներկայացնում կոռուպցիայի և պետական միջոցների չարաշահումների մասին (տես Շրջանակ 25),
- հանրության վստահության բարձրացում և անվտանգության ոլորտի հաստատությունների լեգիտիմության և բարեվարքության ամրապնդում:

Սովորաբար խորհրդարանն է սահմանում ֆինանսական հաշվետվողականության իրա-

վական դաշտը: Սակայն սա չի կարող տեղի ունենալ առանց գործադիր մասնակցության, քանի որ վերջինս սահմանում է բարեվարքության մանրամասն կանոններ և ձեռնարկում արդյունավետ գործողություններ չարաշահումների դեմ: Գիտնական-փորձագետները և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները նույնպես կարող են հաղորդում ներկայացնել կոռուպցիոն դեպքերի մասին, քարոզել համապատասխան իրավական բարեփոխումներ և անցկացնել հանրային իրազեկման քարոզարշավներ, որոնց նպատակն է բարելավել այսպես կոչված տեղեկատվության աղբյուրների իրավական պաշտպանությունը (տես Շրջանակ 24):

Ինչպե՞ս կարելի է խթանել անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների բարեվարքության ինքնազնադատականի գործընթացները

Շատ պետություններում գործադիր մարմիններն իրականացնում են իրենց սեփական վերլուծությունները անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների վրա ներգործող կոռուպցիոն խնդիրների վերաբերյալ: Սա հաճախ մասն է կազմում համակառավարական հակակոռուպցիոն քարոզարշավների: Անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների ինքնազնադատման գործընթացները ենթադրում են կոռուպցիայի հարցում առավել լայն մոտեցման ընդունում և ներառում են.

- անվտանգության ոլորտի գործող բոլոր կողմերին, այդ թվում՝ անվտանգության և արդարադատության առանցքային պատասխանատուների, նրանց գործադիր կառավարման և վերահսկողական մարմինների, խորհրդարանի, պետական անդիտորական հաստատությունների և քաղաքացիական հասարակության միջև ինստիտուցիոնալ փոխհարաբերությունների նկարագրում,
- ազգային իրավական և ինստիտուցիոնալ դաշտի, այդ թվում՝ ֆինանսական վերահսկողությունն ապահովող օրենքների և հաստատությունների որոշարկում,

- միջազգային հակակոռուպցիոն պայմանագրերին, այդ թվում՝ Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիային միացման համար հիմքերի նախապատրաստում,
- անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններում ամենաբարձր կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտում,
- վարքագծի կանոնների կիրարկման մոնիթորինգ՝ ամրապնդելու անվտանգության և պաշտպանության անձնակազմի բարեվարքությունը,
- անվտանգության և պաշտպանության պլանավորման, բյուջետավարման, ծախսումների և գնումների գործընթացներում թափանցիկ ընթացակարգերի կատարելագործում:

Շրջանակ 24. Տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության մասին օրենսդրության ընդունման վերջին միտումները. Կանադայի օրինակը

1990-ականներից ի վեր Կանադայի քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները և քաղաքական կուսակցություններն իրականացրել են լոբբիստական գործունեություն տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության արդյունավետ օրենսդրություն ընդունելու ոլորտում:

Չանրային ծառայողներին բացահայտումից պաշտպանելու մասին ակտը (PSDPA), որն ընդունվել է 2005 թ., սահմանում է ներքին ռեժիմ՝ վարչական ապարատում տեղ գտած չարաշահումների մասին հաղորդումներ ներկայացնելու համար: Այդուհանդերձ, այդ ակտը ոչինչ չի անում տեղեկատվության աղբյուրները պաշտպանելու ուղղությամբ և անում է շատ քիչ բան՝ ապահովելու, որ նրանց մեղադրանքների ուղղությամբ քննություն անցկացվի:

Չանուն բարեփոխումների դաշնային հաշվետվողականության նախաձեռնությունը (FAIR), որը բարեգործական կազմակերպություն է՝ կազմված Կանադայի խորհրդարանի պատգամավորներից, գիտնականներից և քաղաքացիներից, իրականացրել է լոբբիստական գործունեություն՝ հանուն տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության մասին օրենսդրության ընդունման: Նպատակը եղել է խթանել թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը և բարեվարքությունը հանրային ծառայությունում: Վկաների պաշտպանության մասին օրենսդրությունը գնահատելու համար FAIR-ը մշակել է հետևյալ 5 եական փորձնական սկզբունքները.

- ազատ խոսքի լիարժեք իրավունքներ,
- ամեն տեսակի ապօրինությունները և սխալ վարքագիծը բացահայտելու իրավունք,
- գերծ մնալ տեղեկատվության աղբյուրների հետապնդումից,
- ֆորում դատական գործընթացի համար (արդյունավետ դատական գործընթաց տեղեկատվության աղբյուրների համար),
- գործադիր իշխանությունների կողմից պարտադիր ուղղիչ գործողություններ վկաների դեմ:

Ի հեճուկս այս ջանքերին՝ Կանադան դեռևս չունի տեղեկատվության աղբյուրները պաշտպանելու մասին արդյունավետ օրենքներ: Այդուհանդերձ, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների և խորհրդարանի պատգամավորների համատեղ մասնակցությունն ամեն դեպքում բարձրացրել է հանրության իրազեկվածության մակարդակը տեղեկատվության աղբյուրների պաշտպանության կարևորության մասին:

Վերցված է՝ FAIR: *Protecting Whistleblowers Who Protect The Public Interest. The Canadian Experience*, <http://fairwhistleblower.ca/>

Շրջանակ 25. Հաղթահարելով կոռուպցիան պաշտպանության և անվտանգության հաստատություններում. «Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ»-ի բարեվարքության ինքնազնահատականի շրջանակը

«Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ»-ն ստեղծել է շրջանակ՝ բացահայտելու պաշտպանության և անվտանգության հաստատություններում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը: Համաձայն այդ շրջանակի՝ պաշտպանության և անվտանգության ոլորտում կոռուպցիան կարող է լինել.

- 1. Քաղաքական.** սա այն դեպքն է, երբ անհատները կամ խմբերը կարող են ներագդել պաշտպանության և անվտանգության քաղաքականության վրա՝ ելնելով առանձնահատուկ անձնական կամ խմբային շահերից:
- 2. Ֆինանսական.** սա այն դեպքն է, երբ պաշտպանության և անվտանգության բյուջեները չարաշահվել են կամ տեղափոխվել արտաբյուջե՝ ծառայեցվելու անձնական շահերի:
- 3. Գործառնական.** սա այն դեպքն է, երբ միջամտությունը կամ խաղաղապահ ուժերն ինքնին պետության մեջ կոռուպցիայի աղբյուր են՝ տեղական մակարդակում կաշառակերությունը կամ ոչ թափանցիկ պայմանագրային ընթացակարգերը խրախուսելու միջոցով:
- 4. Գնումների վերաբերող.** սա այն դեպքն է, երբ անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների համար սարքավորման ձեռքբերման գործընթացը պատշաճ կերպով չի ստուգվում:
- 5. Անվտանգության և պաշտպանության աշխատակազմը.** սա այն դեպքն է, երբ կադրերի համալրման գործընթացը և վարձատրության ընթացակարգերով առավելությունը տրվում է որոշ անհատների՝ մնացածների փոխարեն:

Հիմնվելով այդ շրջանակի վրա՝ «Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլը» մշակել է հարցարան անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների համար՝ գնահատելու այն կոռուպցիոն ռիսկերը, որոնց առջև կանգնած են նրանք: Այն նաև մշակել է ուղիներ, որպեսզի անվտանգության և պաշտպանության հաստատություններն օգտագործեն հարցումներ ու չափումներ՝ մշտադիտարկելու բարեվարքության ձևավորման գործընթացը:

Տե՛ս՝ *Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security: 20 Practical Reforms* (London, Transparency international, 2011), http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011:

Ինչպես կարելի է խրախուսել դոնոր համայնքի լավագույն գործընթացները

Անվտանգության ոլորտում ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացումը հաճախ պահանջում է զարգացող պետությունների և դոնոր համայնքի համատեղ ջանքերը: Չարգացող մի շարք պետություններում արտաքին դերակատարները և միջազգային օժանդակության ծրագրերը մեծ ֆինանսական միջոցներ են ներդնում անվտանգության ոլորտի կառավարման և բարեփոխման գործընթացներում: Այդուհանդերձ, արտաքին ֆինանսական օժանդակությունն անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին հաճախ շրջանցում է օժանդակությունն ստացող պետության ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունները, ինչպիսին է խորհրդարանի կամ պետական աուդիտի գրասենյակը: Այս «շրջանցումն» ունենում է բացասական հետևանքներ և կարող է թույլ չտալ օժանդակությունն ստացող պետությանը.

- կատարելագործել քաղաքացիական ժողովրդավարական վերահսկողության գործընթացները,
- հզորացնել ֆինանսական վերահսկողության պաշտոնական գործող անձանց ինստիտուցիոնալ կարողությունները,
- ձևավորել անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների տեղական առաջնահերթությունները որոշելու նրանց կարողությունը:

Այդուհանդերձ, դոնորները շարունակաբար պարտավորվել են ուժեղացնել տեղական հաշվետվողականության հաստատությունները:

Նրանք դրան հասել են հետևյալի միջոցով.

- ապահովելով, որ իրենց ֆինանսական օժանդակությունն անվտանգության ոլորտի ներպետական կառավարման և բարեփոխման ծրագրերին տրվի «կառավարությանը որպես ամբողջություն» անվ-

տանգության ոլորտը հզորացնելու նպատակով (տե՛ս Շրջանակ 26),

- օժանդակության համակարգման իրենց ծրագրերը խարսխելով Օժանդակության արդյունավետության մասին 2005 թ. Փարիզի հռչակագրի սկզբունքների վրա (տե՛ս Շրջանակ 27),
- ապահովելով անվտանգության ոլորտի կառավարման և բարեփոխման ֆինանսական օժանդակության իրենց ծրագրերի թափանցիկ նկարագրություններ,
- օգնելով հզորացնել զարգացող պետությունների պետական ֆինանսական միջոցների կառավարման ընթացակարգերը, ինչպիսիք են հաշվապահական հաշվառումը, աուդիտը, գնումներն ու մշտադիտարկումը,
- օժանդակելով քաղաքացիական հասարակության այն նախաձեռնություններին, որոնք խթանում են անվտանգության բյուջեի անկախ վերլուծությունը, անվտանգության գործառնությունների և ծախսերի մշտադիտարկումը և տեղեկատվության մատչելիությունը,
- խթանելով խորհրդարանի, քաղաքացիական հասարակության և տեղական լրատվամիջոցների դերը պետության անվտանգության քաղաքականությունների և դրանց ծախսերի մասին քննարկումների ծավալման գործում:

Շրջանակ 26. Ի՞նչ է նշանակում «կառավարությանը՝ որպես ամբողջության» (WGA) մոտեցումը

«Կառավարությանը՝ որպես ամբողջության» մոտեցումը նշանակում է այն մարմինների ներգրավում, որոնք պատասխանատու են անվտանգության և տնտեսական ու քաղաքական հարցերի, ինչպես նաև զարգացման օժանդակության և մարդասիրական օժանդակության արտաքին քաղաքականության և անվտանգության քաղաքականության մշակման և իրականացման գործում՝ ինչպես քաղաքական, այնպես էլ օպերատիվ մակարդակում: WGA-ը նշանակում է, որ պետության քաղաքական, անվտանգության, տնտեսական և սոցիալական հատվածներն անկախ են: Այս մոտեցման առավելություններից մեկն այն է, որ յուրաքանչյուր ոլորտի բարեփոխումներն աջակցում և վերարտադրվում են այլ ոլորտներում:

Վերցված է՝ *Whole of Government Approaches to Fragile States* (Paris, OECD, 2006), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf:

Շրջանակ 27. Օժանդակության արդյունավետության մասին Փարիզի 2005 թ. հռչակագրի հինգ հիմնական սկզբունքները

Փարիզի հռչակագիրը կենտրոնանում է հինգ փոխլրացնող գործընկերային պարտավորությունների սկզբունքների վրա:

- 1. Սեփականություն.** գործընկեր պետություններն արդյունավետ ղեկավարում են իրականացնում իրենց զարգացման քաղաքականություններն ու ռազմավարություններն իրականացնելու հարցում և համակարգում են զարգացման միջոցառումները:
- 2. Համապատասխանեցում.** դոնորներն իրենց ընդհանուր օժանդակությունը խարսխում են գործընկեր պետությունների ազգային զարգացման ռազմավարությունների, հաստատությունների և ընթացակարգերի վրա:
- 3. Ներդաշնակեցում.** դոնորները պարտավորվում են իրենց գործողությունները դարձնել ավելի ներդաշնակ, թափանցիկ և հավաքականորեն արդյունավետ:
- 4. Կառավարում՝ հանուն արդյունքների.** ռեսուրսների կառավարում և տեղական որոշումների ընդունման բարելավում՝ հանուն արդյունքների:
- 5. Փոխադարձ հաշվետվողականություն.** դոնորներն ու գործընկերները միասին պատասխանատու են զարգացման արդյունքների համար:

Ինչպե՞ս կարելի է վերապատրաստել ֆինանսական վերահսկողության գործող անձանց

Վերապատրաստման և կարողությունների ձևավորման ծրագրերը էական են՝ ապահովելու, որ ֆինանսական վերահսկողության պաշտոնական և ոչ պաշտոնական դերակատարներն առավել արդյունավետ գործունեություն ծավալեն: Հաճախ մասնագիտացված տեղական կամ միջազգային կազմակերպությունները վերապատրաստում են կազմակերպում այդ դերակատարների համար: Վերապատրաստման այս ծրագրերը կարող են որպես թիրախ ընտրել հետևյալ խմբերին:

- **Պատգամավորներին.** վերապատրաստումն ու կարողությունների ձևավորումը կարող են նպատակ ունենալ բարձրացնելու պատգամավորների իրազեկվածությունը անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության և բյուջեի պարբերաշրջանի յուրաքանչյուր փուլում նրանց պարտականությունների վերաբերյալ:

- **Խորհրդարանի աշխատակազմը.** վերապատրաստումն ու կարողությունների ձևավորումը պետք է նպատակ ունենան ապահովելու, որ այն օժանդակությունն ու խորհրդատվությունը, որ աշխատակազմը տրամադրում է պատգամավորներին, լինեն պրոֆեսիոնալ և համակողմանի:
- **Գերագույն աուդիտորական հաստատությունների աշխատակազմերը.** վերապատրաստումն ու կարողությունների ձևավորումը պետք է նպատակ ունենան բարձրացնելու ԳԱՀ-ի աշխատակազմի մասնագիտական կարողություններն անվտանգության և պաշտպանության հաստատությունների աուդիտ անցկացնելու հարցում:

- **Քաղաքացիական հասարակությունը և լրատվամիջոցները.** վերապատրաստումն ու կարողությունների ձևավորումը պետք է նպատակ ունենան առավելագույնս բարելավելու ֆինանսական վերահսկողության գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների և լրատվամիջոցների մասնակցության որակը:

Չաշվի առնելով անվտանգության ոլորտի բոլոր դերակատարների փոխկապվածության բարձր մակարդակը՝ վերապատրաստում կազմակերպողները կարող են քննարկել այն հարցը, որ վերապատրաստման միջոցառումները ներառեն շահագրգիռ բոլոր կողմերին:

6. Եզրահանգում

Որպես եզրահանգում՝ այս ուղեցույցն ընդհանուր գծերով նախաբանի ձևաչափով ներկայացնում է անվտանգության ոլորտի ֆինանսական վերահսկողության մեխանիզմների ստեղծումը, գործունեությունը և բարեփոխումները: Իլրումն սրա՝ այն ներկայացնում է ֆինանսական վերահսկողության ուժեղացման գործընթացը, ինչպես նաև վերահսկողության պաշտոնական և ոչ պաշտոնական դերակատարների՝ խորհրդարանների, աուդիտորական հաստատությունների, քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների միջև համագործակցության անհրաժեշտությունը:

ՉՈՒԺՎԿ-ն մշտապես պատրաստ է օժանդակելու ֆինանսական վերահսկողության հաստատությունների և մեխանիզմների ստեղծմանն ու բարեփոխմանն ուղղված ներպետական ջանքերին՝ ժողովրդավարական արժեքներին և միջազգային ստանդարտներին համահունչ:

Գրականության ցանկ

Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. *Integrating Defence into Public Expenditure Work*. London: DFID, 2002.

<http://www.gsdr.org/docs/open/SS11.pdf>.

Pyman, Mark. *Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK, 2011.

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011

Schick, Allen. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?". *Journal on Budgeting*, 1, no.3 (2002): 15-42. Paris: OECD, 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

Tagarev, Todor. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*. Geneva: DCAF and NATO, 2010

<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Wehner, Joachim and Winnie Byanyima. *Parliament, the Budget and Gender*. Geneva: IPU- UNDP-World Bank Institute and UNIFEM, 2004. <http://www.ipu.org/english/handbks.htm#budget>.

Wehner, Joachim. *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. Washington: World Bank, 2004. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>.

World Bank Institute. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington: World Bank Institute, 1998.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Օգտակար կայքեր

Commonwealth Parliamentary Association <http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Office, United States <http://www.cbo.gov>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) parliamentary programme <http://www.dcaf.ch/Programmes/Parliamentary-Oversight>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA) <http://www.idasa.org.za>

International Budget Project <http://www.internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) <http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) <http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Office, Uganda http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=93

Parliamentary Centre <http://www.parlcent.ca>

Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT) <http://www.pildat.org/>

Transparency International Defence & Security Programme <http://www.ti-defence.org/>

World Bank Institute Parliamentary Program <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Յղումներ

- 1 “OECD Best Practices for Budget Transparency,” *OECD Journal on Budgeting*, 1, no. 3, (2001): 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/19052528.pdf>
- 2 Նույն տեղում:
- 3 Stu` Len LeRoux, *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*. Prepared for the SIPRI/ASDR Workshop on The Military Expenditure Budgeting Process, (2002), http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/le-roux.
- 4 See “Best Practices for Budget Transparency”, in *Journal on Budgeting* (Paris: OECD, 2002), 9, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/19052528.pdf>.
- 5 *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion B NDNIS 90/DIE GR NEN – Drucksache 16/12193* (Berlin: Deutscher Bundestag, 2009), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf>.
- 6 *Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes* (Bonn: Bundesrechnungshof, 2009), 9, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>.
- 7 “Bundesrechnungshof: die Liste der vegeudeten Millionen,” *Spiegelonline*, December 8, 2009, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-49584.html>.
- 8 Deutscher Bundestag, “Im Bundestag notiert: Einsatz von Drohnen zur Video berwachung”, February 10, 2010, http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_02/2010_036/04.html.

