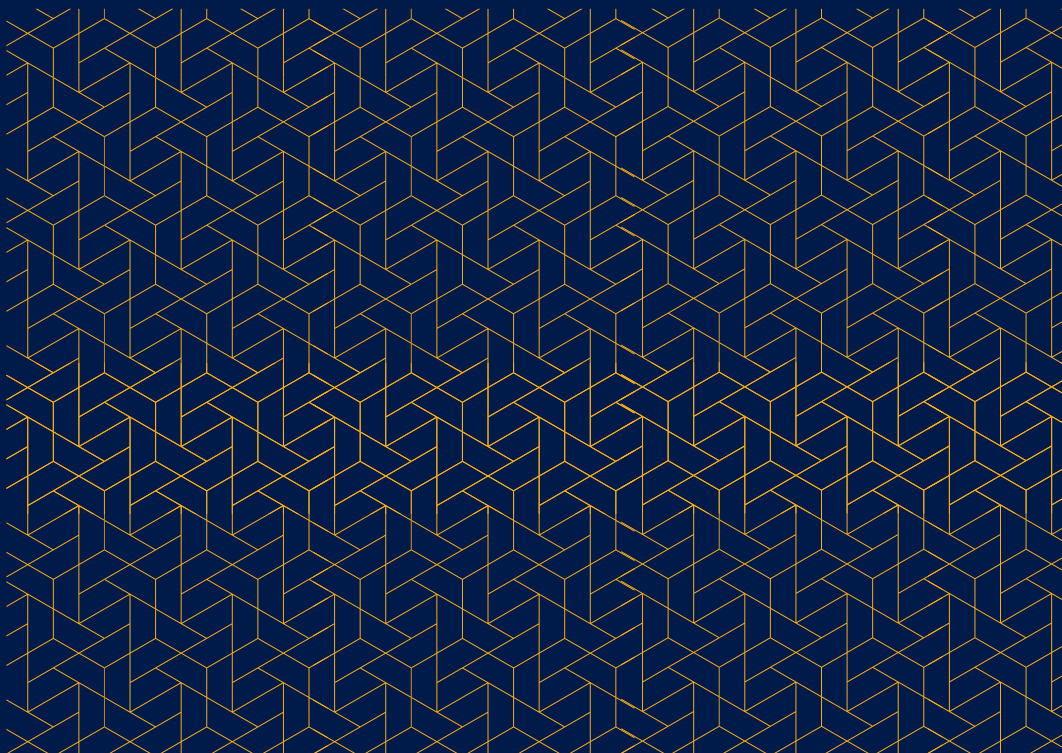


**ТЕМАТСКИ ИНФОРМАТИВЕН**

**ДОКУМЕНТ**

# **БУЏЕТСКИ ЦИКЛУСИ ВО РАЗУЗНАВАЊЕТО**



## **За овој Тематски информативен документ**

This Thematic Brief was prepared by DCAF's Europe and Central Asia Division. DCAF would like to thank the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) of the Swiss Confederation and the Norwegian Ministry of Foreign Affairs for their generous support in making this publication possible.

## **За ДЦАФ**

ДЦАФ – Женевскиот центар за управување со безбедносниот сектор е посветен на подобрување на безбедноста на државите и нивните жители во рамка на демократско управување, владеење на правото, почитувањето на човечките права и родовата еднаквост. Од своето основање во 2000 година, ДЦАФ придонесува кон градење на поодржлив мир и развој преку помагање на државите партнери и на меѓународните актери кои ги поддржуваат овие држави во подобрувањето на владеењето во нивните безбедносни сектори преку инклузивни и партиципаторни реформи. Тој креира иновативни производи на знаење, промовира норми и добри практики, обезбедува совети за право и политики и го поддржување градењето на капацитети на државните и недржавните чинители во безбедносниот сектор.

## **Авторски права**

Објавено во 2021 година во Швајцарија од ДЦАФ – Женевски центар за управување со безбедносниот сектор

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch

www.dcaf.ch

Twitter @DCAF\_Geneva

Се цитира како: ДЦАФ - Женевски центар за управување со безбедносниот сектор. 2021. Буџетски циклуси во разузнавањето. Тематски информативен документ (Женева: ДЦАФ).

## **Забелешка**

Мислењата содржани во оваа публикација се на авторите и не се одраз на мислењата или ставовите на Федералното министерство за одбрана, цивилна заштита и спорт или Швајцарската конфедерација и Министерството за надворешни работи на Норвешка.

ДЦАФ ја охрабрува употребата, преводот и ширењето на оваа публикација. Меѓутоа, ние бараме да ги признаете и цитирате материјалите и да не ја менувате содржината.

Уредник: Алесандра Аллен

Дизајн и распоред: ДТП Студио

ISBN: 978-92-9222-622-0

## Содржина

Список на кратенки и акроними.....	4
Вовед .....	6
1. Националните заедници за разузнавање: Структури и извори на финансирање .....	7
2. Буџетскиот циклус во разузнавањето: Улогата на принципите на јавните финансии и задачите во разузнавањето .....	9
Принципите на јавните финансии .....	11
Разузнавачки задачи .....	14
3. Формирање на буџетот .....	16
4. Одобрување на буџетот .....	19
5. Спроведување на буџетот .....	23
6. Ревизија на буџетот.....	27
Препораки.....	29

## Список на кратенки и акроними

<b>ABW</b>	Меѓународна агенција за безбедност – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Полска)
<b>БОЦ</b>	Буџетска основна цифра (Обединето Кралство)
<b>BfV</b>	Сојузната канцеларија за заштита на уставот – Bundesamt für Verfassungsschutz (Германија)
<b>BHO</b>	Сојузна уредба за буџетот – Bundeshaushaltsordnung (Германија)
<b>BND</b>	Сојузна разузнавачка служба – Bundesnachrichtendienst (Германија)
<b>CVFS</b>	Комитет за верификација на посебен буџет – Commission de vérification des fonds spéciaux (Франција)
<b>DBA</b>	Нацрт закон за буџет – Projekt Ustawy Budżetowej (Полска)
<b>DGSE</b>	Генерална дирекција за надворешна безбедност – Direction générale de la sécurité extérieure (Франција)
<b>DGSI</b>	Генерална дирекција за внатрешна безбедност – Direction générale de la sécurité intérieure (Франција)
<b>DNRED</b>	Национална дирекција за царинско разузнавање и истрага – Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (Франција)
<b>DPR</b>	Парламентарна делегација за разузнавање – Délégation parlementaire au renseignement (Франција)
<b>DRM</b>	Дирекција за воено разузнавање – Direction du renseignement militaire (Франција)
<b>DRSD</b>	Дирекција во Одбраната за безбедносно разузнавање – Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (Франција)
<b>БЦР</b>	Буџетски циклус во разузнавањето
<b>ЗБФ</b>	Заеднички безбедносен фонд (Обединето Кралство)
<b>LPM</b>	Закон за програми во војската – Loi de programmation militaire (Франција)
<b>MAD</b>	Militärischer Abschirmdienst - Служба за воено контраразузнавање (Германија)
<b>МО</b>	Министерство за одбрана
<b>MoEFR</b>	Министерство за економија, финансии и закрепнување

	– Ministère de l'Économie des Finances et de la Relance (Франција)
<b>MBP</b>	Министерство за внатрешни работи
<b>НБР</b>	Национално биро за ревизија (Обединето Кралство)
<b>НИК</b>	Врховна канцеларија за ревизија – Najwyższa Izba Kontroli (Полска)
<b>СНБ</b>	Совет за национална безбедност (Обединето Кралство)
<b>РкGr</b>	Парламентарен одбор за надзор – Parlamentarisches Kontrollgremium (Германија)
<b>PLF</b>	Нацрт закон за буџет – Projet de loi de finances (Франција)
<b>SAI</b>	Врховна институција за надзор – Bundesrechnungshof (Германија)
<b>ЕСР</b>	Единствена сметка за разузнавање (Обединето Кралство)
<b>SKW</b>	Служба за воено контраразузнавање – Służba Kontrwywiadu Wojskowego (Полска)
<b>SOF</b>	Специјален оперативен фонд – Fundusz Operacyjny (Полска)
<b>SWW</b>	Служба за воено надворешно разузнавање – Służba Wywiadu Wojskowego (Полска)
<b>TRACFIN</b>	Служба за финансиско разузнавање и –Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Франција)
<b>VertGr</b>	Парламентарен поверенички одбор – Vertrauensgremium (Германија)

## Вовед

Буџетскиот циклус во разузнавањето (БЦР) го опишува процесот преку кој средства (буџетите) за работењето на разузнавачките служби се формираат, одобруваат, спроведуваат (трошат) и ревидираат (контролираат). БЦР вклучува четири различни чекори (фази): генерирање на буџет (формирање); процедури за овластување (одобрување); расходи (имплементација); и контрола (ревизија). БЦР е предмет на сложена низа механизми за надзор и контрола, кои, меѓу другото, имаат за цел да ги намалат ризиците од корупција и да ја зголемат ефикасноста на трошењето.

Во евроатлантските земји, БЦР општо земено одговара на стандардни буџетски циклуси за владините агенции со тоа што вообичаено се води според истите правни принципи, закони и процедури. Како и со буџетските циклуси на другите владини агенции, БЦР се предмет на различни мерки за внатрешен и надворешен надзор и контрола, особено од страна на парламентот и националните ревизорски институции. Со оглед на тајната природа на работата на разузнавачките агенции, евроатлантските земји се обидоа да развијат процеси и процедури за да ја балансираат потребата за буџетска транспарентност со потребата за одржување на оперативната тајна. На пример, додека надзорот и контролата на буџетските циклуси вообичаено се обезбедуваат преку јасни и транспарентни буџетски процеси, БЦР често се предмет на посебни процедури кои ја ограничуваат транспарентноста. Во пракса, ова значи дека иако владите понекогаш ги објавуваат вкупните буџети на разузнавачките агенции<sup>1</sup>, тие, како и кај другите владини тела, не даваат детали за поединечните буџетски линии. Понатаму, телата одговорни за надзор и контрола на БРЦ, вклучително парламентот и националните ревизорски канцеларии, често користат специфични рестриктивни процедури и структури со безбедносно прочистен персонал за да се осигураат дека чувствителните информации во врска со буџетите на службите остануваат доверливи.

Имајќи го на ум горенаведеното – и за да се осигура дека разузнавачките служби дејствуваат во согласност со владеењето на правото, а притоа остануваат оперативни и ефективни – процедурите,

1 Објавувањето на вкупните буџети на разузнавачките агенции е неодамнешен развој во евроатлантската област. На пример, првото официјално јавно обелоденување на трошоците за разузнавање во Соединетите Држави се случи во февруари 2011 година. Тоа дојде по препораката на Комисијата за 11 септември разузнавачката заедница да го декласифицира својот буџет. Донесен во во 2007 година како Јавен закон на САД 110-53, тој го повика директорот на националното разузнавање да го обелодени „вкупниот износ на средства распределени од Конгресот“ за разузнавачки напори. За повеќе информации, видете: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-110publ53#:~:text=An%20act%20to%20provide%20for,Attacks%20Upon%20the%20United%20States.>

принципите и законите што ги регулираат БЦР треба да постигнат внимателна рамнотежа помеѓу транспарентноста и доверливоста.

Постигнувањето на оваа рамнотежа е уште поважно за разузнавачките служби кои се подложени на реформи, особено во земјите во транзиција, каде историски доверливоста често доаѓа по цена на транспарентноста.

Овој тематски информативен документ ги истражува средствата преку кои четири евроатлантски земји – имено Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство – се обидоа да постигнат таква рамнотежа. Поделен е на шест дела. Првиот дава краток преглед на разузнавачките агенции активни во Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство, заедно со нивните механизми за финансирање. Вториот ја истражува улогата на принципите на јавните финансии и разузнавачките задачи во водењето на формирањето на разузнавачките буџети. Следните делови ги испитуваат четирите фази на БЦР: формирање буџет (Дел 3); одобрение (Дел 4); спроведување (расходи) (Дел 5); и ревизија (Дел 6). Секој од овие делови ги прикажува соодветните мерки за надзор, како и институциите одговорни за нивно спроведување. Краткиот преглед завршува со збир на препораки за тоа како да се зголеми транспарентноста, ефикасноста и надзорот на БЦР.

## 1. Националните заедници на разузнавање: Структури и извори на финансирање

Во евроатлантската област, разузнавачките агенции се составен дел од пошироката владина структура. Така, како и кај другите безбедносни или одбранбени актери, како што се полицијата или вооружените сили, нивните операции се финансираат од државниот буџет. Овој дел дава краток преглед на структурата на разузнавачките заедници во Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство, заедно со нивните буџетски извори.

Француската разузнавачка заедница се состои од шест агенции. Три се подредени на Министерството за одбрана (MO) - Генералната дирекција за надворешна безбедност (Direction générale de la sécurité extérieure, DGSE), Дирекцијата за воено разузнавање (Direction du renseignement militaire, DRM) и Дирекцијата за одбрана за безбедносно разузнавање (Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, DRSD); еден до Министерството за внатрешни работи (MBP) – Генерална дирекција за внатрешна безбедност (Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI); и две до Министерството за економија, финансии и закрепнување (MoEFR) - Националната управа за царинско разузнавање и истраги (Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, DNRED) и Службата за

финансиско разузнавање и истраги (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, TRACFIN). Отсликувајќи ја подреденоста во министерствата, DGSE, DRM и DRSD се финансираат од буџетот на МО; DGSE од буџетот на МВР; и DNRED и TRACFIN од буџетот на МоЕФР. Покрај овие, гореспоменатите агенции може да се финансираат и од таканаречените „специјални фондови“. Разузнавачките агенции можат да поднесат барања за посебни средства до Националниот координатор за разузнавање и борба против тероризмот, директно подреден на Претседателот на Републиката, за негова или нејзината арбитража и конечна одлука.

Германската разузнавачка заедница се состои од три разузнавачки агенции на федерално ниво и разузнавачка служба на државно ниво - Државниот завод за заштита на Уставот (Landesbehörde für Verfassungsschutz). Разузнавачките агенции на федерално ниво ја сочинуваат Федералната разузнавачка служба (Bundesnachrichtendienst, BND), Воената контраразузнавачка служба (Militärischer Abschirmdienst, MAD) и Федералната канцеларија за заштита на Уставот (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV). BND е подредена на Федералната канцеларија, MAD на МО, а BfV на МВР. Како такви, секоја се финансира од буџетот на соодветното министерство на кое е подредено.<sup>2</sup>

Во Полска, секоја од четирите разузнавачки служби - имено Агенција за надворешно разузнавање (Agencja Wywiadu, AW), Агенцијата за внатрешна безбедност (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ABW), Воената служба за надворешно разузнавање (Służba Wywiadu Wojskowego, SWW) и Контраразузнавачка служба (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW) – има формален статус на централна државна управа, а нивните буџети се дел од државниот буџет. AW и ABW добиваат средства директно од државниот буџет како таканаречени „отстранувачи на прво ниво“. Како „располагачи на второ ниво“, SWW и SKW се финансираат од буџетот на Министерството за национална одбрана. Како резултат на тоа, AW и ABW имаат целосна автономија во управувањето со нивните буџети во согласност со одредбите од буџетскиот акт за дадена година, додека SWW и SKW мора да управуваат со нивните буџети во рамките на буџетот на Министерството за национална Одбрана.

Британската разузнавачка заедница се состои од три главни разузнавачки служби: Службата за безбедност (MI5), подредена на

2 Треба да се напомене дека додека буџетот на BND е дел од буџетот на Федералната канцеларија и се дебатира како дел од Ајнзелплан 04, BND има и посебно поглавје во Ајнзелплан 04. Затоа, BND има сопствен буџет само во колку што е подпоглавје од севкупниот буџет на Сојузната канцеларија. За повеќе информации, видете поглавје 0414, страница 24f на: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/epI04.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/epI04.pdf)



Министерството за внатрешни работи (МВР); Тајната разузнавачка служба (МИ6), подредена на Канцеларијата за надворешни работи, Канцеларијата за Комонвелт и развој (Министерство за надворешни работи); и Владиноот штаб за комуникации (GCHQ), исто така подреден на Канцеларијата за надворешни работи, Канцеларијата за Комонвелт и развој. За разлика од поединечните распределба на средства за финансирање во Франција, Германија и Полска, сите три служби во Обединетото Кралство се финансираат преку механизам наречен Единствена сметка за разузнавање (ЕСР). Овој механизам го контролира владата преку Кабинетот на министри и доделената сума ги покрива сите три служби. Во текот на буџетските циклуси, разузнавачките агенции може да аплицираат и за средства од Заедничкиот безбедносен фонд (ЗБФ). ЗБФ е заеднички фонд кој заеднички го водат Канцеларијата за надворешни работи, Комонвелт и развој (Министерството и МО; тој е наменет за заеднички проекти и операции кои често вклучуваат непредвидени расходи.

Горенаведениот дел покажува дека иако постојат многу процедурални сличности меѓу четирите агенции, постојат и забележливи разлики. На пример, за разлика од Франција, Германија и Полска, разузнавачките служби на ОК црпат средства од единствената сметка (ЕСР). Од своја страна, полските AW и ABW имаат свои буџети, додека буџетите на SWW и SKW се дел од збирниот буџет на Министерството за одбрана. Буџетите на француските DGSE, DRM и DRSD се исто така дел од буџетот на МО; сепак, буџетот на DGSI е дел од вкупниот буџет на МВР, а буџетите на DNRED и TRACFIN се дел од буџетот на MEFR. Во Германија, трите служби на федерално ниво се финансираат и од буџетот на соодветното министерство на кое се подредени. Овие разлики, иако се суптилни, може да имаат значително влијание врз природата на поединечните буџетски процеси во разузнавањето.

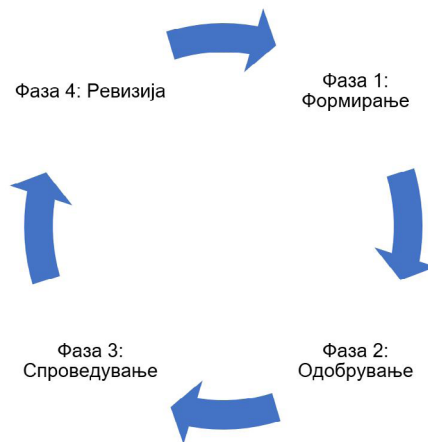
## 2. Буџетскиот циклус во разузнавањето: Улогата на принципите на јавните финансии и задачите во разузнавањето

Како и со буџетските циклуси за сите владини тела, БЦР има четири различни чекори (фази): формирање, одобрување, спроведување и ревизија (види Дијаграм 1). Во евроатлантската област, фазата на формирање – во текот на која се подготвуваат буџетските проценки за разузнавачките служби – се води од барањата и приоритетите на разузнавањето.<sup>3</sup> Ваквите приоритети може да произлезат

3 Треба да се забележи дека БЦР може да варираат од земја до земја. На пример, некои земји го определуваат воспоставувањето на барања и приоритети за разузнавање како прва фаза на БЦР, додека други ќе го спојат формирањето, поднесувањето и одобрувањето на буџетот во една фаза. Понатаму, иако изработката на буџет за разузнавање е вообичаено

од различните политики и стратешки документи поврзани со безбедноста (како што е стратегијата за национална безбедност, проценка на безбедносната закана, стратегија за борба против тероризмот, национална политика за кибер безбедност, национална стратегија за борба против пролиферација и слични документи). Откако ќе се изготват буџетските проценки, тие се предмет на расправа и одобрување од страна на законодавните тела, при што засегнатите парламентарни комисии често играат улога во оваа фаза. Генерално, буџетите се одобруваат преку усвојување на закон за буџет. Во фазата на имплементација, средствата се дистрибуираат до службите и соодветно се трошат. Како дел од фазата на ревизија, разузнавачките служби поднесуваат финансиски сметководствени извештај за предметниот фискален период. Надворешна ревизија, исто така, се спроведува последователно, вообичаено од националните ревизорски канцеларии. За разлика од претходните три фази, важно е да се забележи дека оваа фаза од БЦР најдобро се сфаќа како континуиран процес, со внатрешни контролори и сметководители на ниво на услуга кои работат на тоа да се поведе грижа дека сите фази од буџетскиот циклус (од формирање и одобрување до имплементација) се во согласност со релевантните национални политики, принципи на управување и законски одредби.

Дијаграм 1. Буџетски циклус во разузнавањето (БЦР)



поврзана со однапред одреден фискален период, со оглед на долгорочните буџетски комплексности и барањата на планирањето, многу земји се залагаат за повеќегодишна буџетска рамка. Ова им овозможува на разузнавачките служби, како и на другите јавни институции, да ги усогласат своите амбиции со националните среднорочни и долгорочни фискални политики

## Принципите на јавните финансии

Бидејќи разузнавачките агенции се сметаат за дел од пошироката владина структура, генерално нема конкретни административни принципи кои ги водат БЦР. Затоа, во евроатлантските земји, фазата на формирање на буџетот е водена од принципите на јавните финансии, кои дејствуваат за да се осигура дека буџетите за разузнавање се во согласност со националните фискални политики, стандарди и регулативи. Овој дел ги прикажува принципите на јавните финансии кои се применуваат на разузнавачките буџети во Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство, соодветно. Треба да се забележи дека иако одредени принципи, како што е „единството“, недвосмислено важат за буџетирањето на разузнавањето, други, како што е буџетската транспарентност, можеби не. Понатаму, иако овој дел покажува дека принципите за јавни набавки се слични низ Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство, постојат забележителни исклучоци - на пример, вклучувањето на принципот на „објективност“ од страна на Обединетото Кралство.

Во Франција, следните принципи се применуваат за управување со јавните средства, вклучително и во однос на формирањето, одобрувањето и спроведувањето на буџетите за разузнавачките служби:

- **Искреност:** Сите финансиски операции мора да бидат вклучени во буџетот; расходите и приходите не смеат намерно да се потценети или преценети.
- **Единство:** Сите расходи и приходи мора да бидат споменати во еден документ.
- **Универзалност:** приходот мора да се користи за финансирање на оперативните трошоци и инвестициските расходи; мора да се почитуваат правилата за одговорност.
- **Годишен:** Буџетот се одобрува за 12-месечен период, од 1 јануари до 31 декември.
- **Биланс:** Буџетот мора да ги балансира приходите и расходите, оперативните трошоци и инвестициите.<sup>4</sup>

Во Германија, формирањето, одобрувањето и спроведувањето на буџетите за разузнавачките служби се раководи од единаесет принципи за јавни финансии како што е наведено во соодветните закони и регулативи.<sup>5</sup> Тие вклучуваат:

4 ОЕЦД. Изготвување на буџет во Франција. ОЕЦД весник за изработка на буџет. Том 2018/2, 2018, стр.14-15. Достапно на: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf>

5 Овие се Grundgesetz (Германскиот устав, GG); the Haushaltsgrundsätze-gesetz,

- **Единство и целост:** мора да бидат вклучени сите приходи и расходи; не може да има приход или расход надвор од буџетот.
- **Биланс:** Буџетот мора да биде избалансиран (приходите мора да бидат еднакви на расходите). Годишен: Буџетот мора да покрива период од една година.
- **Претходно составување:** Нов буџет мора да се состави пред да заврши тековниот годишен буџетски период.
- **Забрана за „спакување“ на буџетот:** Буџетот не може да вклучува приходи или расходи што не се функционално поврзани со мандатот на соодветната институција или што го надминуваат буџетскиот период.
- **Економија и штедливост:** сите трошоци мора да ја постигнат својата цел на најекономичен начин.
- **Ненасочен приход:** приходот мора да биде достапен за покривање на сите расходи и, освен ако не се достапни конкретни правни причини, специфичниот приход не може да се определи за покривање на специфични расходи.
- **Рок на буџет:** Буџетот мора да ги покрива само приходите и расходите што настануваат во текот на буџетскиот период.
- **Бруто принцип:** Сите приходи и расходи мора да се наведат посебно; расходите не можат да се одземат од приходот.
- **Индивидуална проценка:** Ставките за приходи мора да вклучуваат извор, а ставките за расходи мора да ја наведат причината за купувањето.
- **Вистина и јасност на буџетот:** сите буџетски линии мора да бидат јасно формулирани и сите буџетски линии мора да обезбедат вистинито претставување на буџетот.

Од своја страна, полските разузнавачки агенции ги планираат своите буџети според општите принципи утврдени во Законот за јавни финансии, кои се применуваат за сите јавни институции. Тие вклучуваат:

- **Универзалност:** мора да бидат вклучени сите приходи и расходи; не може да има приход или расход надвор од буџетот.
- **Материјално единство:** сите приходи треба да одговараат на расходите, така што јавните финансии не можат да се

---

(Законот за буџетските принципи, HGrG); Bundeshaushaltsordnung (Пропис за федералниот буџет, BHO); и Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, стр. 7ff. Достапно на: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

користат за финансирање на расходите наведени по име, освен ако посебен статут не пропишува поинаку.

- **Формално единство:** Буџетот мора да биде содржан во еден, сеопфатен правен акт.
- **Формална транспарентност:** Граѓаните имаат право на пристап до информации во врска со формирањето, одобрувањето и спроведувањето на буџетот.
- **Материјална транспарентност:** Граѓаните мора да бидат способни да ги разберат информациите во врска со формирањето, одобрувањето и спроведувањето на буџетот.
- **Спецификација:** Сите приходи, приходи, расходи и трошоци мора да бидат јасно формулирани преку процесот на буџетска класификација.
- **Годишен:** Буџетот мора да покрива период од една година.
- **Баланс:** Буџетот мора да биде балансиран (приходот мора да биде еднаков на расходите).<sup>6</sup>

Во Обединетото Кралство, сите владини служби, вклучително и разузнавачките агенции, подлежат на принципите за управување со јавните средства<sup>7</sup>. Како што е утврдено од Канцеларијата за финансии (Министерство за финансии) во документот „Управување со јавни пари“ од мај 2021 година, овие принципи го вклучуваат следново:<sup>8</sup>

- **Чесност**
- **Непристрасност**
- **Отвореност**
- **Отчетност**
- **Точност**

6 Урсула К. Завацка-Пак. Полско финансиско право. уредници. Јержи Банасиук. 2014 (Полска: Темида 2, Правен факултет, Универзитетот во Бјалисток). стр. 46. Достапно на: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6132/1/Polish\\_Financial\\_Law.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6132/1/Polish_Financial_Law.pdf)

7 Министерство за финансии на НВ. Управување со јавни пари. 2021 година (Лондон: Краун Пабблишинг). Достапно на: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/994901/MPM\\_Spring\\_21\\_without\\_annexes\\_180621.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994901/MPM_Spring_21_without_annexes_180621.pdf)

8 За разлика од другите земји разгледани во овој кус преглед, Обединетото Кралство не дава дефиниции за принципите што се користат за управување со јавните средства. Меѓутоа, тој забележува дека принципите мора да се „...спроведат во духот, како и во зборовите на законот во јавен интерес за високи етички стандарди за постигнување вредност за парите“. За повеќе информации, видете: Министерството за финансии на Н.М., Управување со јавни пари. 2021 година (Лондон: Краун Пабблишинг).

- **Коректност**
- **Интегритет**
- **Транспарентност**
- **Објективност**
- **Потпиливост.**

## Разузнавачки задачи

Во евроатлантските земји, на фазата на формирање буџет и претходи процес познат како разузнавачка задача, кој игра улога за да обезбеди дека разузнавачките агенции работат во согласност со барањата и приоритетите утврдени од демократски избраните влади. Овој дел го испитува процесот преку кој се дефинираат односните разузнавачки приоритети во Франција, Полска, Германија и Обединетото Кралство.

Поставувањето задачи за разузнавање може да се сфати како процес на поставување клучни барања и приоритети за разузнавање кои ги дефинираат трошоците на разузнавачките агенции и прибавувањето и анализата на разузнавањето. Приоритетите за разузнавање обично ги поставува извршната власт и тесно се поврзани со надворешната и одбранбената политика на државата. Изјавата за приоритетите на разузнавањето обично е инкапсулирана во документ што е одобрен од владините министри или шефот на извршната власт и се заснова на општоприфатената идеја дека разузнавачките агенции треба да работат врз основа на приоритетите поставени од демократски избраните влади. Оваа врска помеѓу разузнавачките приоритети и формирањето на буџетот гарантира дека расходите на разузнавачките агенции одговараат на активностите и операциите одобрени од извршната власт, експлицитно во однос на националната безбедност. За таа цел, барањата и приоритетите за разузнавање треба да се утврдат многу пред формирањето на буџетите за разузнавање. Ова делува како важна заштитна мерка за намалување на ризикот од трошење ресурси на разузнавачките агенции и за задржување на фокусот на прашања од стратешко значење (приоритети).

Во Франција, процесот на дефинирање на разузнавачките приоритети варира во зависност од министерството на кое се подредени поединечните разузнавачки агенции. На пример, годишниот буџет на разузнавачките служби кои потпаѓаат под МО - имено DGSE, DRM и DRSD - се заснова на Законот за воено програмирање (Loi de programmation militaire, LPM), кој покрива период од пет години. LPM беше воведен во 1960-тите како средство за обезбедување среднорочно до долгорочно планирање на одбраната; ги вклучува клучните разузнавачки барања и приоритети за воените разузнавачки

агенции. Меѓутоа, бидејќи LPM нема нормативен карактер, тој мора да се транспонира секоја година во Предлог-буџетскиот закон (Projet de loi de finances, PLF). Бидејќи одредбите во рамките на PLF сепак може да се изменат во текот на одредена година, последователниот Закон за буџетска регулатива (Loi de règlement du budget, LRB) го одредува конечниот износ на трошење на приходите, вклучително и за воените разузнавачки агенции, за предметната година. Како резултат на тоа, ефективноста на LPM во голем дел зависи од волјата на владата да ги почитува неговите одредби.

Во Полска, приоритетите за разузнавање за одредена година ги дефинира премиерот во нивните годишни упатства за секоја разузнавачка служба. Доколку се именува министер за координација на разузнавачките и безбедносните служби, овие упатства ги подготвува тој или таа, а потоа ги потпишува премиерот. Тие потоа се разгледуваат од владиниот Комитет за разузнавачки и безбедносни служби (во натамошниот текст „Колегиум“), со кој исто така претседава премиерот, како и парламентарната комисија за разузнавачки и безбедносни служби. Врз основа на овие упатства, секоја служба изготвува годишен план за активности, одобрен од претседателот на Владата, по мислење на Колегиумот. За двете разузнавачки служби кои се во надлежност на МО – имено SWW и SKW – во подготовката на упатствата учествува и министерот за одбрана. Иако упатствата не влијаат директно на износот на средствата наменети за поединечни услуги, тие претставуваат основа за барање дополнителни средства над лимитот наведен од Министерството за финансии.

Во Германија, разузнавачките приоритети за BND, MAD и BfV ги дефинира Федералната влада на Германија, во консултација со Сојузниот кабинет и соодветните министерства на кои им се подредени. Овие приоритети се содржани во специфичен документ („Auftragsprofil der Bundesregierung“). Федералната канцеларија е одговорна за координирање на содржината и редовно ажурирање на овој документ, кој вклучува рангирање на земји според нивниот приоритет за прибавување разузнавачки информации, како и специфични разузнавачки интереси за секоја земја и приоритети за прибавување разузнавачки информации и анализа на меѓусекторски прашања како што се тероризмот или пролиферацијата. BND, MAD и BfV потоа ги распределуваат и ресурсите за прибавување разузнавачки информации, како и аналитичките капацитети според приоритетите утврдени со овој документ.

Во Обединетото Кралство, Советот за национална безбедност (СНБ), извршен орган во рамките на Кабинетот на министри, е одговорен за утврдување на разузнавачките приоритети на годишно ниво. Овие разузнавачки приоритети се содржани во планот за Разузнавачко покритее и ефекти (РПЕ), кој кој го изработува

Секретаријатот за национална безбедност, а потоа го одобрува СНБ. Иако разузнавачките служби не се формално застапени во СНБ, шефовите на одделните служби седат во Советот како советници. Врз основа на дискусиите во рамките на СНБ, разузнавачките служби имаат задача да изготвуваат годишни деловни планови (буџети). На пример, ако СНБ, во консултација со раководителите на службите, се согласи дека најголемата закана за националната безбедност доаѓа од кибер војната, тогаш службите може да одвојат дополнителни средства за заштита на критичната инфраструктура. Според тоа, буџетските пресметки се засноваат на работната сила, инфраструктурата и инвестициите потребни за справување со разузнавачките приоритети утврдени од СНБ. Додека буџетските пресметки ги одразуваат разузнавачките приоритети, тие може да се прилагодат во текот на буџетскиот циклус за да ги отсликаат новите безбедносни приоритети или предизвици.

### 3. Формирање на буџетот

Претходниот дел даде осврт на улогата што ја играат разузнавачките приоритети во почетната фаза од формирањето на буџетите за разузнавање. Во овој дел ќе се разгледа техничкиот процес на формирање односни разузнавачки буџети во Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство.

Во Франција, во текот на второто полугодие од секоја година - по елаборацијата на приоритетите за разузнавање содржани во петгодишниот LPM (во моментот во сила за 2019-2025 година) - Дирекцијата за администрација на DGSE, најголемата француска разузнавачка служба во однос на персонал и буџет, ги прибира годишните буџетски потреби на сите дирекции на службата; тие потоа се доставуваат на одобрување, во форма на нацрт-документ, до Генералниот директор на DGSE. Овој документ последователно се проследува до Министерството за одбрана за понатамошно разгледување, одобрување и вклучување во PLF, кој потоа владата го доставува до Националното собрание и Сенатот. Процесот е ист за DRM и DRSD, од кои и двете спаѓаат под надлежност на MO. Како и со DGSE, буџетите на DRM и DRSD се поврзани со три програми: 1) Програма 144 за „Животна средина и перспектива“, која опфаќа три стратешки функции – најважната е „да се собира и процени разузнавањето на интересите на одбраната“<sup>9</sup>; 2) Програма 212 за „Трошоци за персонал“; и 3) Програма 129 за „Координација на работата на Владата“, која опфаќа посебни фондови. Иако распределбата на специјалните средства не се обелоденува, повеќето од овие средства генерално се припишуваат на DGSE бидејќи тоа е единствената служба на која и е дозволено дозволена

9 Компоненти на оваа програма поврзани со имот и технички инвестиции се користени и од службите.



да спроведува тајни операции во странство.

Во Германија, буџетите на трите федерални разузнавачки служби се изработуваат од појдовната линија па нагоре – односно од најмалата работна единица нагоре – во општите буџетски рамки кои ги дава Сојузното Министерство за финансии на Германија, преку преговори со различни сојузни министерства за претстојната буџетска година. Секое хиерархиско ниво на услуга има функција во составувањето на потребните податоци за расходите, кои потоа се пренесуваат нагоре, каде што се собираат во збирен буџет на службата и се пренесуваат од раководителот на службата до соодветното владино министерство на кое службата му припаѓа. Буџетите се засноваат на среднорочно и долгорочно планирање и ги земаат предвид деталите за реалните трошоци за претходната година; тековниот буџет; проектирани трошоци за следната година; како и долгорочна (петгодишна) проекција на трошоците.<sup>10</sup>

Во Полска, Министерството за финансии го започнува формирањето на разузнавачките буџети обезбедувајќи им на разузнавачките агенции предложена проценка на нивните соодветни буџети. Ова е претставено во форма на буџетски претпоставки - чии износи обично одговараат на оние остварени во буџетот од претходната година, зголемени за стапката на инфлација. Потоа, главниот сметководител на секоја служба изработува предлог-буџет под надзор на раководителот на соодветната служба. Нацрт-буџетите потоа се доставуваат до Министерството за финансии, кое или ги прифаќа или преговара за одредени прилагодувања. На пример, доколку потребите на службата, кои произлегуваат од усвоениот план за работа (одобрена од премиерот, врз основа на годишни насоки издадени од него или неа), бараат зголемени средства за одредени цели, Министерството за финансии ќе преговара со службата и ќе го вклучи, доколку е потребно, премиерот или министерот за координација на разузнавачките и безбедносните служби. Резултатот од овие преговори е Предлог-буџетски акт (Projekt Ustawy Budżetowej, DBA), кој ги вклучува буџетите на разузнавачките служби. Бидејќи SWW и SKW се финансираат од буџетот на МО, МО исто така има можност да прераспреди одредени средства во рамки на целокупниот буџет на МО за да ги задоволи нивните специфични потреби.

Шефовите на секоја од четирите полски разузнавачки агенции се одговорни за внатрешната структура на буџетите, кои ги одредуваат

10 Види ја, на пример, тековната верзија на објавениот долгорочен финансиски план: Bundesministerium für Finanzen. 2020. 'Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2021 und zum Finanzplan 2020 – 2024.' March. Available at: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-18-pm-eckwertebeschluss-uebersicht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/03/2020-03-18-pm-eckwertebeschluss-uebersicht.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

износителите на поединечните видови расходи; сепак, буџетите содржат претежно таканаречени „фиксни“ трошоци (првенствено за целите на исплата на плати), на кои поединечните агенции не можат да влијаат. Овие „фиксни“ износи се исто така наведени во посебни прописи и не можат да се надминат. Покрај редовните распределби на буџетот, полските разузнавачки служби може да користат и таканаречен „специјален оперативен фонд“ (Fundusz Operacyjny, SOF). SOF е наменет да финансира тајни операции и други тајни активности кои бараат од разузнавачките служби да штитат конкретни операции кои се во интерес на националната безбедност. Износот на овој фонд е тајна, како и неговата структура и целта на неговите трошоци. Овој фонд не е прикажан во предлог-буџетот, туку е вклучен во вкупниот износ на една од буџетските линии.

Во Обединетото Кралство, како и кај сите други владини тела, буџетите на разузнавачките служби се пресметуваат на тригодишен циклус. Пресметките се засноваат на работната сила, инфраструктурата и инвестициите потребни за да се исполнат владините приоритети како што е утврдено од СНБ. Тие ги вклучуваат сите тековни трошоци, капиталните трошоци и главните развојни потреби на секоја служба и може да упатуваат на промени во законодавството што доведуваат до зголемени трошоци за службата (како што се зголемени даноци на летови). Откако ќе се формулираат, овие бројки потоа се собираат и дискутираат од страна на високиот одбор на директори на секоја служба, вклучувајќи ги и соодветните раководители за финансии. Одборот на директори ќе ги разгледа и сите други буџетски фактори (како што се зголемувањата на платите или пензиите). Резултатот од овие дискусии се нарекува Буџетска основна цифра (БОЦ), и се произведува по една за секоја услуга. Пресметките кои водат до БОЦ се вршат во тесна консултација со Трезорот (Министерство за финансии) и други оддели кои тесно соработуваат со разузнавачките служби - како што се Хоум Офис (Министерство за внатрешни работи), Канцеларијата за надворешни работи, Комонвелт и развој (Министерството за надворешни работи), МО, агенциите за спроведување на законот и Кабинетот. Ваквите размислувања обезбедуваат службите да земат предвид поширока владина политика и какви било финансиски ограничувања поставени на владините оддели. Тие, исто така, обезбедуваат платформа за разгледување на долгорочни капитални проекти, како што е изградбата на нови простории, кои бараат посебно финансирање надвор од тригодишниот буџетски циклус. За целите на транспарентноста, важно е таквите проекти да се разгледуваат одвоено од БОЦ бидејќи тоа осигурува дека тие се отворени за поголема надворешна контрола. Преку овие функции, Канцеларијата за финансии врши критична надзорна улога со тоа што осигурува дека БОЦ на секоја служба влегуваат во горните граници на државните трошоци и ги следат принципите на добро

управување и вредност за парите. Трезорот делува независно од службите и не е под влијание на нивното посебно работење или внатрешни процедури. За возврат, Секретарот на кабинетот (највисокиот државен службеник во ОК) ги надгледува предлозите и ги споредува со другите владини оддели пред плановите да ги разгледа Кабинетот на министри. Во овој момент, трите разузнавачки служби ги споредуваат нивните БОЦ и разговараат за приоритетите. Оваа фаза од фазата на формирање на буџетот е клучна за да се осигури дека службите работат во хармонија и не ги удвојуваат трошоците и дека одлуката на една служба нема негативно влијание врз друга.

По дискусиите меѓу органите, службите договараат предлог за нивните поединечни тригодишни распределби. Потоа влегуваат во формални преговори со Трезорот. Овие преговори се генерално колективни (т.е. ги вклучуваат сите три служби), иако тие можат да се водат на индивидуална основа доколку постои одредена област единствена за една служба. За време на овие дискусии, поединечни министри на кои им се подредени службите ќе лобираат кај колегите од кабинетот за да се осигураат дека служба што ги претставуваат ќе добијат најдобра можна распределба. Иако служба не се вклучени во конечната одлука за распределба, тие играат клучна улога во одредувањето како изгледа распределбата и имаат слобода да бараат средства на главно генеричен начин. Конечните распределби вклучуваат прилично детален преглед под административни наслови како што се „трошоци за имот“ и „плати“ и оперативни наслови како „контратероризам“.

Покрај редовните буџетски распределби, разузнавачките агенции може да аплицираат и за средства од ЗБФ. ЗБФ е фонд со кој заедно раководат Канцеларијата за надворешни работи, Комонвелт и развој (Министерство за надворешни работи) и МО, и е наменет за заеднички проекти и операции кои често вклучуваат непредвидени трошоци.

## 4. Одобрување на буџетот

По формирањето на буџетот, втората фаза од БЦР се однесува на процесот преку кој се одобрува буџетот. Овој процес вообичаено ги вклучува извршната и законодавната гранка на власта и има за цел да обезбеди буџетите да ги одразуваат владините приоритети, да не финансираат операции или активности надвор од мандатот на разузнавачките служби и да вклучуваат, каде што е можно, најширокиот опсег на засегнати страни во процес на усвојување.

Во Франција, по одобрувањето на нацрт-буџетот од страна на генералните директори на трите служби кои спаѓаат во јурисдикција на МО, нацрт-буџетите се проследуваат до МО за понатамошно разгледување, одобрување и вклучување во PLF. PLF потоа

владата го поднесува до Националното собрание (парламентот) и Сенатот. Во оваа фаза, членовите на парламентот и сенаторите разговараат за PLF и имаат овластување да го изменат. Откако ќе се постигне консензус за статусот на PLF, пратениците и сенаторите гласаат за или против. Сепак, бидејќи повеќето членови на овие две законодавни тела припаѓаат на истите политички фракции како и министрите кои ја претставуваат PLF, гласањето е генерално позитивно и PLF - и покрај техничките сложености и широката дисперзија на финансирањето, кои придонесуваат за недостаток на или јасност во однос на разузнавачкиот буџет – се усвојува. Процесот на одобрување е ист за DGSF, која е подредена на MBP, освен што генералниот директор го доставува нацрт-буџетот до MBP на разгледување, одобрување и вклучување во PLF, наместо до MO. Во случајот на DNRED и TRACFIN, нивните нацрт-буџети се доставуваат до MoEFR.

Во Германија, сојузниот парламент (Бундестагот) ги одобрува буџетите на трите сојузни разузнавачки служби. Додека Комисијата за буџет дебатира и ги одобрува деталите за буџетот на сите министерства на федералната влада, деталите за буџетите на трите служби расправа и ги овластува специјален подкомитет на буџетската комисија, Парламентарниот поверенички панел (Vertrauensgremium, VertGr).<sup>11</sup> Сите партии претставени во федералниот парламент се исто така претставени во панелот, што им дава можност да го кажат својот збор во процесот и да го надгледат буџетот.<sup>12</sup> Работата на VertGr се уредува со член 10a Дел 2 од Федералната регулатива за буџет (Bundshaushaltsordnung, BHO).<sup>13</sup> Овој дел им ги овозможува на членовите на VertGr истите права како и Федералниот буџетски комитет и Парламентарниот надзорен панел (Parlamentarisches Kontrollgremium, PkGr), што значи дека тие можат да пристапат до класификувани информации.<sup>14</sup> Откако ќе се дебатираат деталите за буџетот и ќе ги одобри VertGr, тие известуваат за вкупните буџетски суми за секоја служба до Сојузниот буџетски комитет. Буџетите потоа ги одобрува комисијата и федералниот парламент.<sup>15</sup> Како

11 Дојчер Бундестаг. Vertrauensgremium. Достапно на: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/vertrauensgremium](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/vertrauensgremium)

12 Во сегашниот VertGr, само една партија - Алтернатива за Германија (AFD) - не е застапена бидејќи не успеа да го добие бројот на парламентарни гласови потребни за да се назначи член во поткомитетот. Види: Дојчер Бундестаг. 2020. Keine Mehrheit für AfD-Kandidaten zur Besetzung von Gremien. септември. Достапно на: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw37-de-wahlen1-790836>.

13 Bundshaushaltsordnung (BHO). § 10a Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten. Достапно на: [https://www.gesetze-im-internet.de/bho/\\_10a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_10a.html)

14 PkGr врши надзор над сите операции на федералните служби. PkGr и VertGr известуваат меѓу себе, а неговите членови имаат заемно право да учествуваат како набљудувачи на седниците на соодветните комисии.

15 Полноправното членство на федералниот парламент го овластува само

и со буџетскиот циклус на сите други федерални владини органи, Врховната ревизорска институција (Bundesrechnungshof, SAI) исто така е вклучена во процесот на одобрување. SAI е формално консултирана додека се подготвува целокупниот буџет и е одговорна за проверка на буџетот во однос на претходните години за какви било неправилности.<sup>16</sup> По одобрувањето на буџетот од страна на сојузниот парламент, вкупниот збир на буџетот за секоја услуга се објавува како дел од вкупниот јавен буџет на соодветното владино министерство под кое работи службата.<sup>17</sup> Сепак, додека вкупните суми на буџетите на федералните служби се достапни за јавноста, поединечните ставки во буџетот се доверливи.

Во Полска, DBA, кој ги вклучува буџетите на секоја разузнавачка служба, е предмет на одлука на Колегиумот, пред неговото одобрување од Советот на министри. Колегиумот може да предложи измени на DBA, иако во пракса тоа е исклучително ретко. Откако Колегиумот ќе го договори DBA, тој се доставува на одобрување до Советот на министри. Потоа се испраќа до Сејм (долниот дом на парламентот), каде што Комисијата за разузнавачки и безбедносни служби дава мислења, по што се одобрува преку три собраниски пленарни расправи (читања). Како дел од процесот на ревизија, буџетите на разузнавачките агенции исто така се проверуваат од Комитетот за време на затворена (тајна) седница. Комитетот, на барање на службите или по сопствена иницијатива, може да поднесе барање до Сејм-от за зголемување на планираниот износ на расходи за одредена цел, што не е реткост.

Во текот на процесот на одобрување за DBA, на комисијата и се даваат и информации за износот, структурата и целта на планираните расходи од SOF. Ова обезбедува важно средство за вршење надзор над користењето на SOF, фонд кој инаку е високо класифициран и затоа е подложен на минимален надзор. Сепак, во интерес на националната безбедност, на членовите на комитетот не им се обезбедуваат оперативни материјали и информации. Како резултат на тоа, оценувањето на веродостојноста и целосообразноста на расходите поврзани со спроведувањето на тајните операции од SOF останува спорно.

---

целосниот буџет на сојузната влада; не се дебатира за поединечните буџети на различни министерства, канцеларии или органи.

- 16 Најновиот извештај на SAI во врска со буџетот на Федералната канцеларија, во кој е вклучена и BND, може да се пристапи овде: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/04>.
- 17 Види, на пример, тековен јавен буџет на BND: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Deutscher Bundestag. 2020. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), Einzelplan 04, Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt, Bundesnachrichtendienst. 25 September, Section 4, p. 28. 2020 година. 25 септември, дел 4, стр. 28. Достапно на: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922600.pdf>.

Пред усвојувањето на DBA од страна на Сејм-от, Комисијата за јавни финансии дава конечно мислење. Како дел од оваа постапка, буџетот за секоја разузнавачка служба се ревидира уште еднаш, при што јавноста е поканета да учествува во овие дискусии. Во интерес на националната безбедност, сепак, информациите поврзани со користењето на SOF не се дискутираат. По усвојувањето на DBA од страна на Сејм-от, тој е предмет на одобрување од Сенатот. Оваа постапка е донекаде симболична со тоа што Сенатот нема овластувања за контрола врз владата. Сепак, во текот на оваа завршна фаза, за делови од државниот буџет, вклучително и буџетите на агенциите (освен оние кои се однесуваат на употребата на SOF или кои се однесуваат на доверливи информации), се расправа од Комитетот за правда и човекови права на Сенатот за време на јавен состанок. Иако нивното мислење не е обврзувачко, тоа обезбедува суштинско средство преку кое граѓанското општество може да се вклучи во БЦР. По одобрението од Сенатот, DBA го потпишува претседателот и тој станува закон.

Во Обединетото Кралство, нацрт-буџетите за секоја служба се доставуваат до Кабинетот на министри по одобрение од Канцеларијата за финансии. Потоа, кабинетот проценува дали буџетите ги одразуваат владините приоритети утврдени од СНБ. Надзорната улога на кабинетот сепак е донекаде ограничена, поради недостатокот на детални информации дадени во нацрт-буџетите, како и релативно малата големина на буџетите во споредба со другите владини ресори<sup>18</sup>. Откако владата ќе ги одобри буџетите, таа ги презентира своите планови за трошење пред парламентот како дел од вкупниот државен буџет на ОК. Сепак, само вкупните предложени трошоци за трите служби се доставуваат до парламентот во форма на ЕСР. Иако ЕСР ги покрива трошоците за период од три години, се бара одобрение од парламентот на годишна основа за секој годишен дел од тригодишниот буџет. Ова обезбедува одредена флексибилност во тригодишниот буџетски циклус, бидејќи годишните буџети може да се разликуваат се додека вкупната сума одговара на ЕСР за предметниот период. На крајот од тригодишниот циклус, неискористените пари или се враќаат во трезорот на прераспределба или се пренесуваат во следната година. Практично, парламентот ретко кога не се согласува со предлогот на владата за ЕСР, а општо земено, има многу мала транспарентност во начинот на кој се одобруваат буџетите.

18 Тековниот буџет на услугите се проценува на 2,5 милијарди фунти, додека за истиот период буџетот за Секторот за дигитал, култура, медиуми и спорт изнесуваше 7,1 милијарди фунти, а вкупните државни расходи се околу 750 милијарди фунти (без големи капитални проекти). СБР отпаѓа само приближно 0,4 отсто од државните расходи

## 5. Спроведување на буџетот

Претходните делови го разгледаа процесот преку кој се формираат (изработуваат) и се одобруваат буџетите за разузнавање. Овој дел ќе го испита процесот на имплементација на односните буџети (трошоци) во Франција, Германија, Полска и Обединетото Кралство – повикувајќи се на соодветните мерки за надзор и контрола, каде што е применливо.

Во Франција, процесот преку кој се спроведуваат разузнавачките буџети варира во зависност од министерството на кое е подредена службата. Во рамките на DGSE, кој потпаѓа под MO, Дирекцијата за администрација е одговорна за внатрешна дистрибуција и имплементација. Актуелниот директор за администрација на DGSE е студент на Националната школа за администрација и затоа е обучен за управување со јавните средства. Процесот е сличен во DRM и DRSD, кои исто така спаѓаат во јнадлежност на MO.

Буџетот на посебните фондови директно го распределува и надгледува Националниот координатор за разузнавање и борба против тероризмот, кој е одговорен пред претседателот на Републиката, од кого различни агенции можат да бараат користење на посебни средства. Во рамките на секоја служба, внатрешната контрола над буџетските расходи вообичаено е одговорност на соодветниот административен оддел. Надворешниот надзор генерално го вршат членовите на парламентот и сенаторите кои припаѓаат на комитетите за одбрана, разузнавање и надворешни работи на Сенатот и Националното собрание. Меѓутоа, нивната функција е ограничена од техничките сложености вградени во законот за буџет и дисперзијата на средствата наменети, од една страна, на различни министерства (MO, MBP, и MoEFR) и, од друга, на различни финансиски програми.

Иако францускиот правен систем не обезбедува структурна или функционална улога за граѓанските организации во надзорот на спроведувањето на буџетот, улогата на граѓанското општество произлегува од обврската на владата да ја информира јавноста и правото на секој граѓанин да бара информации од владата, загарантирано во законите за слобода на информирање. Понатаму, различни истражувачки новинари специјализирани за прашања од одбраната и разузнавањето понекогаш објавуваат написи на БЦР, честопати за да ја критикуваат заматеноста на процесот. Тука спаѓаат онлајн блогот „Intelligence Online“ и неделниот сатиричен весник „Le Canard enchaîné“.

Во Германија, процесот на имплементација на буџетот е ист кај сите три разузнавачки служби на федерално ниво и е насочен од врвот надолу – од министерството, преку раководството на службата и различните хиерархиски нивоа, до најниските организациски

единици. Секое повисоко хиерархиско ниво го овластува, презема одговорност и го контролира правилното трошење на буџетот и известува за напредокот на следното повисоко хиерархиско ниво. На секое ниво, раководителот на соодветната единица е одговорен за одобрување на барањата за трошење и за документацијата за трошење. Внатрешните ревизии може да бидат поттикнати и од соодветните административни одделенија на секоја служба за да се обезбеди соодветен внатрешен надзор над спроведувањето на буџетот. Згора на тоа, надворешен надзор над расходите во текот на буџетскиот циклус на сите три услуги го врши VertGr. Членовите на комисијата можат да бараат информации и да интервјуираат членови на службите, како и да добиваат ревизорски извештаи на SAI.<sup>19</sup> Понатаму, секој член на федералниот парламент може да и постави на федералната влада какви било прашања во врска со буџетите на службите<sup>20</sup>, а парламентот може да формира специјални истражни комитети (Untersuchungsausschüsse).<sup>21</sup> Доколку специјален истражен комитет расправа за класифицирани прашања, неговите седници ќе бидат класифицирани и затворени за јавноста.<sup>22</sup>

Како и со Франција, иако германскиот правен систем не обезбедува структурна или функционална улога на организациите на граѓанското општество во надгледувањето на спроведувањето на буџетот, законите за слобода на информации обезбедуваат средство преку кое засегнатите граѓани можат да бараат информации од владата. Преку законите за слобода на информирање, секој владин орган вклучен во буџетскиот циклус има обврска да ја информира јавноста за нивните активности преку соопштенија за печатот, а секој граѓанин може да бара информации од овие тела. Иако владата може да ја ограничи содржината на информациите објавени по барање на граѓанин, особено кога информациите може да ја загрожат државната безбедност, во овие случаи владата се бара да ги оправда причините за тоа. Овие оправдувања потоа може да се оспорат на суд. Дополнително, Законот за слобода

19 Ревизорските извештаи на SAI се испраќаат и до PkGr, министерството кое ја надгледува соодветната служба и Министерството за финансии, според член 10а, дел 3 од ВНО.

20 Сепак, делови од одговорот на федералната влада на прашањето на соодветниот парламентарец може да бидат ограничени доколку обелоденат информации што се класифицирани. Во такви случаи, федералната влада мора детално да оправда зошто одговорот е нецелосен. Во критични случаи, ова оправдување може да се оспори на суд.

21 Барање за формирање на таква комисија треба да поднесе една четвртина од сите пратеници.

22 Deutscher Bundestag, Untersuchungsausschüsse. Достапно на: <https://www.bundestag.de/resource/blob/190568/ce3840e6f7dbfe7052aa62debf812326/untersuchungsausschuesse-data.pdf>



на информации (Informationsfreiheitsgesetz, IFG)<sup>23</sup> се грижи за тоа одредени информации во врска со буџетите и главните одлуки поврзани со активностите на службите редовно да се објавуваат на германските медиуми.

Во Полска, буџетските расходи за разузнавање се засноваат на регулативи на ниво на служби (закон за AW и ABW, и Закон за SWW и SKW) и во согласност со општите принципи наведени во одредбите на Законот за јавни финансии и Законот за јавни набавки. Одредбите содржани во Законот за јавни набавки, како и внатрешните прописи издадени од раководителите на одделни агенции, дозволуваат одредени трошоци поврзани со законски задачи да се спроведуваат тајно. Во согласност со одредбите од Законот за јавни финансии, внатрешниот надзор над буџетските расходи го врши соодветниот раководител на секоја служба, кој е одговорен за воспоставување на систем за контрола на управувањето за таа цел. Овој систем вклучува единици за внатрешна контрола во секторот за финансии и единици за внатрешна контрола во организациски единици, задолжени да ја контролираат распределбата на расходите од страна на овластените организациски единици. Исто така, вклучува и оддел за ревизија, како и таканаречени „меки“ контролни елементи, како што се годишните планови за анализа на ризик и контрола, како и развој на правила за да се обезбедат соодветни ставови и однесување меѓу персоналот. Главниот сметководител на секоја служба игра клучна улога во системот за контрола на управувањето и ја презема одговорноста за контрола на извршувањето на буџетот. Вообичаена практика е, исто така, да се формира посебен оддел одговорен за надзор на исплатата на оперативните средства од страна на овластени организациски единици. Раководството на SOF, сепак, се заснова на внатрешни прописи издадени од раководителот на службата, кои се чуваат во тајност.

Во Обединетото Кралство, по одобрение од парламентот на ЕСР, средствата се распределуваат и се делат меѓу трите служби во договор со раководителите на тие служби и релевантните министри. Службите имаат голема дискреција да трошат средства како што им одговара во рамките на широко распределените категории. Раководителот на секоја служба постапува како главен сметководител, но одделот за финансии обично тогаш е одговорен за распределба на средствата до секоја дирекција. Во зависност од службата, тие може да вклучуваат централна дирекција, операции, корпоративни услуги (како што се човечки ресурси, безбедност, регрутирање и обука), имоти и оддели за наука и технологија. Иако секоја дирекција очекува распределбата да биде приближно во согласност со нивната претходна понуда, тие ретко ја добиваат

23 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Достапно на: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>

точната барана сума. Тогаш се прават прилагодувања на ниво на служба. Средствата потоа се распределуваат на поединечни одделенија и последователно на тимови за користење. Покрај средствата од ЕСР, службите може да аплицираат и да користат средства од ЗБФ за заеднички проекти и операции кои често вклучуваат непредвидени трошоци.

Специјалисти за сметководство се интегрирани во оперативните тимови за да се осигура дека внатрешните контроли на расходите се спроведуваат што е можно поефикасно. Понатаму, еден до двајца членови на персоналот од секторите за финансии на секоја служба се постојано сместени во одделот одговорен за надзор на расходите и известуваат до централниот финансиски оддел на соодветната служба. Нивната улога е да обезбедат вредност за парите и да одржуваат конзистентност во расходите и финансиското планирање. Според принципот „знае тој што треба“, со цел да се обезбеди тајност, овие членови на персоналот ќе бидат свесни за операциите во рамките на одделот, но нема да ги пријават таквите детали до централниот оддел за финансии. Секој тим мора да достави месечен извештај до одделот одговорен за надзор на трошоците, кој исто така треба да ги нагласи сите значајни трендови во трошењето. За возврат, одделенијата обезбедуваат извештај до централниот оддел за финансии и до Управниот одбор.

Во однос на процесот за одобрување на расходи, секое ниво на управување во службите има различно ниво на расходи што тие можат да го одобрат. На пример, лидерот на тимот може да биде овластен да потроши до 10.000 фунти, а шефот на одделот до 100.000 фунти. Тие може да ја делегираат оваа контрола на следното ниво на стаж доколку се отсутни или ако операцијата се одвива брзо. Меѓутоа, постојат одредени клучни правила што треба да се следат за да се обезбеди вредност за парите (на пример, ограничувања на цените на хотелите). Во рамките на дозволените граници, менаџерите и персоналот се релативно слободни да трошат пари како што им одговара. Ова дејствува за да се избегнат моделите на трошење што би можеле да ги откријат непријателските актери. За да се обезбеди вредност за парите (преку економиите на обем), постојат и ограничувања за тоа на што може да се трошат средства. На пример, индивидуален тим не може да купи моторно возило доколку не се консултира со Одделот за транспорт (Министерство за транспорт).

Надворешниот надзор над буџетските расходи првенствено го врши Секретарот на кабинетот. Секретарот на кабинетот (највисокиот државен службеник во ОК) е главниот сметководител и е одговорен за проверка на ефективност на управувањето со сметководствените и расходните системи со раководителите на службите. Тој или таа е одговорен и за финансискиот извештај на

ЕСР - јавен документ кој се подготвува на годишна основа и дава некои детали за расходите на општо ниво. Со оглед на тоа што ЕСР се смета за прашање на национална безбедност, секретарот на Кабинетот исто така изготвува годишен финансиски извештај кој ги опишува распределбите во неколку широки наслови<sup>24</sup>. Овие механизми за надзор се всушност испреплетени бидејќи кабинетот бара годишна ревизија за да се комплетира финансискиот извештај на ЕСР. Од 2015 година, трошоците за безбедност и разузнавање се исто така дел од поширокиот Стратегиски одбранбен преглед со МО, кој се подготвува на секои три години.

## 6. Ревизија на буџетот

Во претходниот дел е наведен процесот преку кој се спроведуваат буџетите и механизмите кои се воспоставени за следење на расходите, обезбедување вредност за парите и намалување на ризикот од злоупотреба на средствата. Се нагласи улогата што ја играат системите за внатрешна контрола и надворешните тела за надзор. Четвртата и последна фаза во БЦР вклучува процес познат како „ревизија на буџетот“. Оваа фаза се карактеризира со редовни и вонредни надворешни ревизии. Според тоа, може да се сфати како континуиран процес, кој завршува со поднесување од страна на разузнавачките служби на финансиски сметководствен извештај за предметниот фискален период и последователна надворешна ревизија, вообичаено спроведена од националните канцеларии за ревизија.

Во Франција, на пример, Комитетот за верификација на специјалните фондови (Commission de vérification des fonds spéciaux, CVFS) ја надгледува ревизијата на користењето на специјалните фондови од страна на разузнавачката заедница. CVFS е подкомитет на парламентарната делегација за разузнавање (Délégation parlementaire au renseignement, DPR) и се состои од двајца пратеници и двајца сенатори од DPR. Секоја година, CVFS составува и им презентира на другите членови на DPR извештај за користењето на специјалните средства од страна на разузнавачките служби. Овој извештај потоа го проследува претседателот на DPR до претседателите и говорниците на Комисиите за финансии на Националното собрание и Сенатот, како и до претседателот на Републиката и до премиерот.

Паралелно, Инспекторатот за разузнавачки служби, кој е административен орган подреден на премиерот и управуван од Националниот координатор за разузнавање и Секретаријатот

24 Јавно достапниот финансиски извештај навлегува во некои детали за вкупниот буџет од ЕСР и обезбедува детален приказ на капиталните трошоци, трошоците за вработените и трошоците за недвижностите, заедно со трошоци за набавките.

за борба против тероризмот, може повремено да врши функции за контрола, ревизија, анализа, проценка и давање препораки. за операциите и активностите на шесте служби во рамките на француската разузнавачка заедница.

Во Германија, секоја разузнавачка служба на федерално ниво е предмет на надворешни ревизии од SAI. Ревизиите можат да бидат редовни или вонредни, а ревизорските извештаи исто така се доставуваат до VertGr. Вонредните постапки за ревизија се наведени во член 19 од законот на SAI.<sup>25</sup> Овој краток став пропишува дека претседателот или потпретседателот на SAI мора да бидат вклучени во сите ревизии што ги спроведува SAI на буџетите што се предмет на член 10а од ВНО (вклучувајќи ги буџетите на сите три разузнавачки служби). Доколку е потребно, SAI може да вклучи и дополнителен персонал за спроведување на ревизиите.<sup>26</sup> Сепак, резултатите од ревизијата се одлучуваат преку таканаречениот колегиум од три лица (Dreierkollegium). Колегиумот од три лица го сочинуваат претседателот или потпретседателот на SAI, раководителот на соодветната единица за ревизија и раководителот на соодветниот оддел.<sup>27</sup> Оваа потесна процедура за донесување одлуки во рамките на SAI е неопходна за да се обезбеди доверливост на резултатите од ревизијата, како и сите доверливи информации за кои ревизорите можеби станале свесни за време на процесот на ревизија.

Во Полска, спроведувањето на буџетот на службикте е предмет на годишна ревизија што ја врши Врховната ревизорска канцеларија (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) како дел од контролата на извршувањето на државниот буџет. Резултатите од оваа контрола се презентирани пред Сејм-от (парламентот). NIK, исто така, има надлежност да врши вонредни ревизии на финансиската документација на секоја од службите, вклучително и оние поврзани со спроведувањето на класифицирани активности финансирани од SOF. NIK има право да ја види целосната сметководствена документација поврзана со расходите на фондот; но нема пристап до оперативната документација.

Во Обединетото Кралство, Националното биро за ревизија (НБР),

25 Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz - BRHG). § 19 Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten. Достапно на: [http://www.gesetze-im-internet.de/brhg\\_1985/\\_\\_\\_19.html](http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/___19.html)

26 Во рамките на SAI, Одделот VII, Дивизија 1 е одговорен за ревизија на федералните служби. Види: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/institution/organisation/organisationsplan-brh>.

27 § 9 од законот на SAI, достапно на: [http://www.gesetze-im-internet.de/brhg\\_1985/\\_\\_\\_9.html](http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/___9.html). Ова се разликува од ревизиите на другите владини органи за за кои одлуки во врска со резултатите од ревизијата одлучува Големиот сенат, кој вклучува поголем број службеници на SAI, вклучувајќи ги и сите раководители на сектори. Види § 13 од законот на SAI: [http://www.gesetze-im-internet.de/brhg\\_1985/\\_\\_\\_13.html](http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/___13.html).

независно парламентарно тело, е одговорна за ревизија на одделите на централната власт. Таа врши ревизија на сметките, вредноста за парите и начинот на администрирање на расходите. НБР има постојан персонал во трите главни разузнавачки служби, кои имаат безбедносен сертификат и работат во соодветните финансиски одделенија. Секоја година, секоја служба мора да подготви извештај за сметките што се проверуваат од НБР и, особено, од контролорот, кој е управител на НБР. Покрај НБР, парламентарната комисија за разузнавање и безбедност, специјализирана комисија за надзор на разузнавањето исто така ги проверува годишните сметки на разузнавачките служби. Изготвува јавно достапни годишни извештаи за извршувањето на своите функции, кои вклучуваат посебни делови за администрацијата и расходите на разузнавачките служби. Овие делови се занимаваат со прашања како што се „транспарентност“ и „ефикасност и заштеди“ и обезбедуваат декласифицирани информации за средствата преку кои разузнавачките служби имаат за цел да ги зголемат резултатите и/или да ги намалат трошоците.<sup>28</sup>

## Препораки

Врз основа на горенаведената анализа, може да се дадат следните препораки:

- **Поврзување на формирањето на буџетот со барањата и приоритетите на разузнавањето:** Краткорочното и долгорочното формирање на буџетот за разузнавачките служби треба да биде експлицитно водено од барањата и приоритетите на разузнавањето. Таквите барања и приоритети треба да ги постави извршната власт, а не поединечните служби, и тесно да се однесуваат на надворешната и одбранбената политика на државата.
- **Обезбедување буџетска транспарентност секогаш и каде што е можно:** Воедно со почитувањето на барањата на националната безбедност за доверливост, разузнавачките агенции треба да се охрабруваат да се вклучат во граѓанското општество, директно или преку односи со јавноста, за да ја подигнат свеста за тоа како ги трошат јавните средства и видовите безбедносни предизвици со кои веројатно ќе се соочат во иднина. Ова може да вклучи подостапни (транспарентни) одредени делови или аспекти на буџетите за разузнавање.
- **Обезбедување долгорочно и краткорочно планирање на буџетот:** Буџетските циклуси треба да се засноваат

28 За повеќе информации, види страни 63-107: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/727949/ISC-Annual-Report-2016-17.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727949/ISC-Annual-Report-2016-17.pdf).

и на краткорочно и на долгорочно планирање. Ова обезбедува долгорочна стабилност, притоа овозможувајќи флексибилност во текот на фискалната година земајќи ги предвид променливите услови, како и новите барања кои се наметнуваат врз службите.

- **Развивање на капацитетите на оперативните менаџери:** Оперативните менаџери и персоналот, не само членовите на секторите за финансии на службите, треба да бидат обучени за финансиско управување за да се осигура дека јавните средства се трошат што е можно поефикасно.
- **Вклучување надворешни ревизори во одделите и службите:** Поставувањето на независни – и безбедносно проверени – службеници од националните канцеларии за ревизија во рамките на одделот за финансии помага да се обезбеди независна ревизија на работата на службите.
- **Обезбедување меѓуагенциска и меѓуресорска координација за време на формирањето на буџетот:** Нацрт-буџетите на одделните разузнавачки служби треба да се изработат на заеднички начин и во консултација со другите владини служби. Ова помага да се обезбеди кохерентност на активностите и рационално трошење на средствата. Исто така, им овозможува на службите да земат предвид поширока владина политика и какви било финансиски ограничувања поставени на владините оддели, и обезбедува платформа за да се размисли за долгорочни капитални проекти кои бараат посебно финансирање надвор од редовниот буџетски циклус. Ова е особено важно во научни и технички проекти каде што се важни конзистентноста, економиите на обем и комбинираната куповна моќ.
- **Обезбедување вклученост на релевантните парламентарни комисии во сите фази од буџетскиот циклус:** Парламентарните комисии треба да бидат вклучени во сите фази на БЦР за да дадат дополнителни гаранции околу контролата поврзана со трошоците и надзорот на работата на службите.
- **Децентрализирање на финансиското управување:** Целиот разузнавачки персонал, без разлика дали учествува во операции или не, треба да биде вклучен во финансиското управување и одговорен за ресурсите во нивна контрола. Вака се промовира зголемена транспарентност во одделите и овозможува рано да се идентификуваат проблемите. Ниту едно лице или поединечни групи (тимови или оддели) не треба да имаат целосна контрола врз процесот на финансиско управување.



**DCAF** Geneva Centre  
for Security Sector  
Governance

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland

✉ [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

☎ +41 (0) 22 730 9400

---

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**

---

🐦 [@DCAF\\_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)