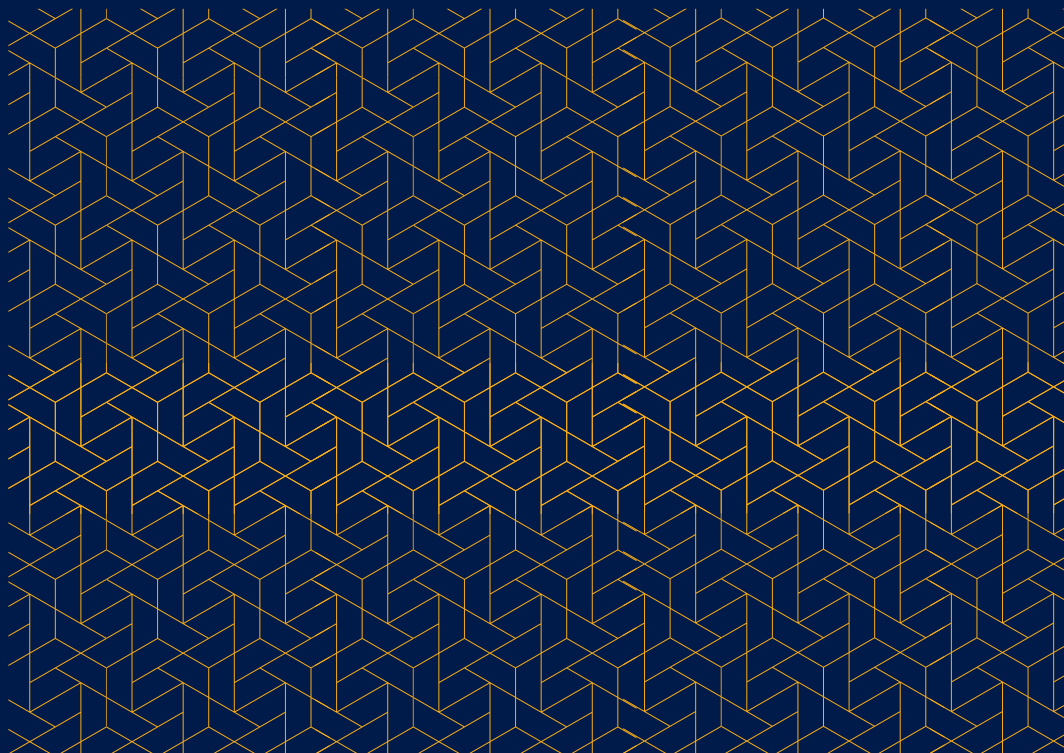


**PËRMBLEDHJE TEMATIKE**

**CIKLE BUXHETORE  
TË ZBULIMIT**



## **Rreth kësaj Përmbledhje tematike**

Kjo Përmbledhje Tematike u hartua nga Divizioni i Evropës dhe Azisë Qendrore të DCAF. DCAF dëshiron të falenderojë Departamentin Federal të Mbrojtjes, Mbrojtjes Civile dhe Sportit (DDPS) të Konfederatës Zvicerane dhe Ministrinë Norvegjeze të Punëve të Jashtme për mbështetjen e tyre bujare për të bërë të mundur këtë botim.

## **Rreth DCAF**

DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë është e përkushtuar për përmirësimin e sigurisë së shteteve dhe shtetasve të tyre brenda një kornize të qeverisjes demokratike, sundimit të ligjit, respektimit të të drejtave të njeriut dhe barazisë gjinore. Që nga themelimi i saj në vitin 2000, DCAF ka kontribuar në bërjen e paqes dhe zhvillimit më të qëndrueshëm duke ndihmuar shtetet partnere, dhe aktorët ndërkombëtarë që mbështesin këto shtete, për të përmirësuar qeverisjen e sektorit të tyre të sigurisë përmes reformave gjithëpërfshirëse dhe pjesëmarrëse. Krijon produkte inovative të njohurive, promovon normat dhe praktikën e mira, ofron këshilla ligjore dhe politike dhe mbështet ngritjen e kapaciteteve të aktorëve shtetërorë dhe jo-shtetërorë të sektorit të sigurisë.

## **E drejta e autorit**

Botuar në Zvicër në vitin 2021 nga DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë

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

Cito si: DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë 2021. Ciklet Buxhetore të Zbulimit. Përmbledhje Tematike (Gjenevë: DCAF).

## **Shënim**

Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë mendimet ose pikëpamjet e Departamentit Federal të Mbrojtjes, Mbrojtjes Civile dhe Sportit të Konfederatës Zvicerane dhe Ministrisë Norvegjeze të Punëve të Jashtme.

DCAF inkurajon përdorimin, përkthimin dhe përhapjen e këtij botimi. Sidoqoftë, kërkohet që të pranoni dhe citoni materiale dhe të mos ndryshoni përmbajtjen.

Redaktorë: Alessandra Allen

Design & layout: DTP Studio

ISBN: 978-92-9222-622-0

## Përmbajtja

Lista e shkurtesave dhe akronimeve.....	4
Hyrje .....	6
1. Komunitetet Kombëtare të Zbulimit: Strukturat dhe Burimet e Financimit.....	7
2. Cikli i Buxhetit të Zbulimit: Roli i Parimeve të Financave Publike dhe Detyrat e Zbulimit .....	9
Parimet e financave publike.....	10
Detyrat e Zbulimit .....	13
3. Formimi i Buxhetit.....	15
4. Miratimi i Buxhetit .....	19
5. Zbatimi i Buxhetit.....	22
6. Rishikimi i Buxhetit.....	26
Rekomandime .....	28

## Lista e shkurtesave dhe akronimeve

<b>ABW</b>	Agjencia e Brendshme e Sigurisë - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego (Poland)
<b>BBF</b>	Budgetary Baseline Figure (United Kingdom)
<b>BfV</b>	Zyra Federale e Mbrojtjes së Kushtetutës - Bundesamt für Verfassungsschutz (Germany)
<b>BHO</b>	Rregullorja e Buxhetit Federal - Bundeshaushaltsordnung (Gjermani)
<b>BND</b>	Shërbimi Federal i Inteligjencës - Bundesnachrichtendienst (Gjermani)
<b>CVFS</b>	Komiteti i Verifikimit të Fondeve Speciale - Commission de vérification des fonds spéciaux (France)
<b>DBA</b>	Projekt Akti Buxhetor - Projekt Ustawy Budżetowej (Poloni)
<b>DGSE</b>	Drejtoria e Përgjithshme për Sigurinë e Jashtme - Direction générale de la sécurité extérieure (Francë)
<b>DGSI</b>	DGSE Drejtoria e Përgjithshme për Sigurinë e Jashtme - Direction générale de la sécurité extérieure (Francë)
<b>DNRED</b>	Drejtoria Kombëtare për Zbulimin dhe Hetimet Doganore - Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (Francë)
<b>DPR</b>	Delegacioni Parlamentar për Zbulimin - Délégation parlementaire au renseignement (Francë)
<b>DRM</b>	Drejtoria e Zbulimit Ushtarak - Direction du renseignement militaire (Francë)
<b>DRSD</b>	Drejtoria e Mbrojtjes së Zbulimit të Sigurisë - Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (Francë)
<b>CBZ</b>	Cikli buxhetor i zbulimit
<b>JSF</b>	Fondi i Përbashkët i Sigurisë (Mbretëria e Bashkuar)
<b>LPM</b>	Ligji i Programimit Ushtarak - Loi de programmation militaire (Francë)
<b>MAD</b>	Shërbimi i Kundërzbulimit Ushtarak - Militärischer Abschirmdienst (Germany)
<b>MoD</b>	Ministria e Mbrojtjes
<b>MoEFR</b>	Ministria e Ekonomisë, Financave dhe Rimëkëmbjes - Ministère de l'Économie des Finances et de la Relance

	(France)
<b>MB</b>	Ministria e Brendshme
<b>NAO</b>	Zyra Kombëtare e Auditimit (Mbretëria e Bashkuar)
<b>NIK</b>	Zyra e Lartë e Auditimit - Najwyższa Izba Kontroli (Poloni)
<b>NSC</b>	Këshilli i Sigurisë Kombëtare (Mbretëria e Bashkuar)
<b>PkGr</b>	Paneli i Mbikëqyrjes Parlamentare - Parlamentarisches Kontrollgremium (Gjermani)
<b>PLF</b>	Projektligji Buxhetor - Projet de loi de finances (Francë)
<b>SAI</b>	Institucioni i Lartë i Auditimit - Bundesrechnungshof (Gjermani)
<b>SIA</b>	Llogaria e vetme e zbulimit (Mbretëria e Bashkuar)
<b>SKW</b>	Shërbimi i Kundërzbulimit Ushtarak - Służba Kontrwywiadu Wojskowego (Poloni)
<b>SOF</b>	Fondi operacional special - Fundusz Operacyjny (Poloni)
<b>SWW</b>	Shërbimi i Zbulimit të Huaj Ushtarak - Służba Wywiadu Wojskowego (Poloni)
<b>TRACFIN</b>	Shërbimi i Zbulimit Financiar dhe Hetimeve -Traitement du renseignement et action contre les qarkues financiers clandestins (France)
<b>VertGr</b>	Paneli parlamentar i besimit - Vertrauensgremium (Gjermani)

## Hyrje

Cikli buxhetor i zbulimit (CBZ) përshkruan procesin përmes të cilit formohen, miratohen, zbatohen (shpenzohen) dhe rishikohen (kontrollohen) fondet (buxhetet) për funksionimin e shërbimeve të zbulimit. CBZ përfshin katër faza të veçanta: gjenerimi i buxhetit (formimi); procedurat e autorizimit (miratimi); shpenzimet (zbatimi); dhe kontrolli (rishikimi). CBZ është subjekt i një rrjeti kompleks mekanizmash mbikqyrjeje dhe kontrolli, të cilat, ndër të tjera, synojnë të reduktojnë rreziqet e korrupsionit dhe të rrisin efektshmërinë e shpenzimeve.

Në vendet Euro-Atlantike, CBZ në përgjithësi korrespondon me ciklet standarde të buxhetit për agjencitë qeveritare duke u drejtuar nga të njëjtat parime ligjore, ligje dhe procedura. Ashtu si me ciklet e buxhetit të agjencive të tjera qeveritare, CBZ-të i nënshtrohen masave të ndryshme të mbikqyrjes dhe kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm, më së shumti nga parlamenti dhe institucionet kombëtare të auditimit. Bazuar në natyrën klandestine të punës së agjencive të zbulimit, vendet euro-atlantike kanë kërkuar të zhvillojnë procese dhe procedura për të balancuar nevojën për transparencë buxhetore me nevojën për të ruajtur sekretin operacional. Për shembull, ndërsa mbikqyrja dhe kontrolli i cikleve buxhetore normalisht sigurohet përmes proceseve të qarta dhe transparente të buxhetit, CBZ-të shpesh i nënshtrohen procedurave të veçanta që kufizojnë transparencën. Në praktikë, kjo do të thotë se ndërsa qeveritë ndonjëherë publikojnë buxhetet totale të agjencive të zbulimit<sup>1</sup>, ata nuk japin detaje të linjave të veçanta të buxhetit, siç është rasti me organet e tjera qeveritare. Për më tepër, organet përgjegjëse për mbikqyrjen dhe kontrollin e CBZ-së, përfshirë parlamentin dhe zyrat kombëtare të kontrollit, shpesh përdorin procedura dhe struktura specifike kufizuese me personel që i është nënshtuar kontrollit të sigurisë për të siguruar që informacioni i ndjeshëm në lidhje me buxhetet e shërbimeve të mbetet konfidencial.

Duke pasur parasysh këtë – dhe për të siguruar që shërbimet e zbulimit të veprojnë në përputhje me sundimin e të drejtës duke mbetur funksionalisht efektive – procedurat, parimet dhe ligjet që qeverisin CBZ-të duhet të arrijnë një ekuilibër të kujdesshëm midis

1 Publikimi i buxheteve totale të agjencive të zbulimit është një risi në zonën Euro-Atlantike. Për shembull, zbardhja e parë zyrtare publike e shpenzimeve të zbulimit në Shtetet e Bashkuara ndodhi në shkurt 2011. Kjo ndodhi pas rekomandimit të Komisionit pas sulmeve të 11 shtatorit që komuniteti i zbulimit të deklasifikojë buxhetin e vet. E miratuar me Ligjin publik të SHBA-së 110-53 të vitit 2007, kërkohet që Drejtori i Agjencisë Kombëtare të Zbulimit të bëjë publike 'shumën e përgjithshëm të fondeve të përvetësuara nga Kongresi' për punën e zbulimit. Për më shumë informacion, shih: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-110publ53#:~:text=An%20act%20to%20provide%20for,Attacks%20Upon%20the%20United%20States>.

transparencës dhe konfidencialitetit. Arritja e këtij ekuilibri është edhe më e rëndësishme për shërbimet e zbulimit në reformë e sipër, veçanërisht në vendet në tranzicion, ku historikisht konfidencialiteti ka ardhur shpesh në dëm të transparencës.

Kjo përmbledhje tematike eksploron mjetet përmes të cilave katër vende euro-atlantike – përkatësisht Franca, Gjermania, Polonia dhe Mbretëria e Bashkuar – janë përpjekur të arrijnë një ekuilibër të tillë. Përmbledhja është e ndarë në gjashtë pjesë. E para ofron një pasqyrë të shkurtër të agjencive aktive të zbulimit në Francë, Gjermani, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar, së bashku me mekanizmat e tyre të financimit. E dyta shqyrton rolin e parimeve të financave publike dhe detyrat e agjencive të zbulimit në drejtimin e formimit të buxheteve të agjencive të zbulimit. Pjesët në vazhdim shqyrtojnë katër fazat e CBZ-ve: formimin e buxhetit (Pjesa 3); miratimi (Pjesa 4); zbatimin (shpenzimet) (Pjesa 5); dhe shqyrtimi (Pjesa 6). Secili nga këto pjesë përshkruan masat përkatëse të mbikëqyrjes, si dhe institucionet përgjegjëse për zbatimin e tyre. Përmbledhja përfundon me një sërë rekomandimesh se si të rritet transparenca, efikasiteti dhe mbikëqyrja e CBZ-ve.

## 1. Komunitetet Kombëtare të Zbulimit: Strukturat dhe Burimet e Financimit

Në zonën euro-atlantike, agjencitë e zbulimit janë një pjesë integrale e strukturës më të gjerë qeverisëse. Kështu, si me aktorë të tjerë të sigurisë apo mbrojtjes, si policia apo forcat e armatosura, operacionet e tyre financohen nga buxheti i shtetit. Ky seksion ofron një përmbledhje të shkurtër të strukturës së komuniteteve të zbulimit në Francë, Gjermani, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar, së bashku me burimet e tyre buxhetore.

Komuniteti francez i zbulimit përbëhet nga gjashtë agjenci. Tre janë në varësi të Ministrisë së Mbrojtjes – Drejtoria e Përgjithshme për Sigurinë e Jashtme (Direction générale de la sécurité extérieure, DGSE), Drejtoria e Zbulimit Ushtarak (Direction du renseignement militaire, DRM), dhe Drejtoria e Mbrojtjes e Zbulimit së Sigurisë (Direction du renseignement et de la sécurité de la défense, DRSD); një në Ministrinë e Brendshme (MB) – Drejtoria e Përgjithshme për Sigurinë e Brendshme (Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI); dhe dy në Ministrinë e Ekonomisë, Financave dhe Rimëkëmbjes (MoEFR) – Drejtoria Kombëtare për Zbulimin Doganor dhe Hetime (Direction nationale du renseignement et des douanes, DNRE) dhe Shërbimi i Zbulimit Financiar dhe i Hetimeve (Traitement de l'action contre les renseignements contestés TRAIT). Duke reflektuar strukturën e tyre ministrore, DGSE, DRM dhe DRSD financohen nga buxheti i MM-së; DGSI nga buxheti i MB-së; dhe DNRED dhe TRACFIN nga buxheti i MOEFR. Përveç këtyre, agjencitë e lartpërmendura

mund të financohen edhe nga të ashtuquajturat 'fonde speciale'. Agjencitë e Zbulimit mund t'i paraqesin kërkesa për fonde speciale Koordinatorit Kombëtar për Zbulimin dhe Luftën kundër Terrorizmit, si vartës i drejtpërdrejtë të Presidentit të Republikës, për arbitrazhin dhe vendimin përfundimtar të tij.

Komuniteti i zbulimit në Gjermani përbëhet nga tre agjenci zbulimi në nivel federal dhe një shërbim zbulimi në nivel shtetëror - Zyra Shtetërore për Mbrojtjen e Kushtetutës (Landesbehörde für Verfassungsschutz). Agjencitë e Zbulimit në nivel federal përbëhen nga Shërbimi Federal i Zbulimit (Bundesnachrichtendienst, BND), Shërbimi Ushtarak i Kundërzbulimit (Militärischer Abschirmdienst, MAD) dhe Zyra Federale për Mbrojtjen e Kushtetutës (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV). BND-ja është vartës i Kancelarisë Federale, MAD i MM-së, dhe BfV i MB-së. Si e tillë, secila financohet nga buxheti i ministrisë përkatëse.<sup>2</sup>

Në Poloni, secila nga katër shërbimet e zbulimit - përkatësisht Agjencia e Zbulimit të Jashtëm (Agencja Wywiadu, AW), Agjencia e Sigurisë së Brendshme (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego, ABW), Shërbimi i Zbulimit të Jashtëm Ushtarak (Służba Wywiadu Wojskowego, SWW) dhe Shërbimi i Kundërzbulimit Ushtarak (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW) - ka statusin zyrtar të një zyre qendrore të administratës shtetërore dhe buxhetet e tyre përbëjnë pjesë të buxhetit të shtetit. AW dhe ABW marrin fonde drejtpërsëdrejti nga buxheti i shtetit si të ashtuquajtur 'përfitues të nivelit të parë'. Si 'përfitues të nivelit të dytë', SWW dhe SKW financohen nga buxheti i Ministrisë së Mbrojtjes Kombëtare. Si rezultat, AW dhe ABW kanë autonomi të plotë në menaxhimin e buxheteve të tyre në përputhje me dispozitat e aktit të buxhetit për një vit të caktuar, ndërsa SWW dhe SKW duhet të menaxhojnë buxhetet e tyre brenda kufijve të buxhetit të Ministrisë së Mbrojtjes Kombëtare.

Komuniteti britanik i zbulimit përbëhet nga tre shërbime kryesore të zbulimit: Shërbimi i Sigurisë (MI5), në kuadër të Home Office (MB); Shërbimi Sekret i Zbulimit (MI6), në kuadër të Zyrës së Jashtme, të Komonuelthit dhe të Zhvillimit (Ministria e Punëve të Jashtme); dhe Shtabi i Komunikimit Qeveritar (GCHQ), gjithashtu në kuadër të Zyrës së Jashtme, të Komonuelthit dhe të Zhvillimit. Ndryshe nga shpërndarjes individuale e fondeve në Francë, Gjermani dhe Poloni, të tre shërbimet në Mbretërinë e Bashkuar financohen përmes një mekanizmi të

2 Duhet theksuar se ndërsa buxheti i BND-së është pjesë e buxhetit të Kancelarisë Federale dhe shqyrtohet si pjesë e Einzelplan 04, BND-ja gjithashtu ka një kapitull të veçantë në Einzelplan 04. Prandaj BND ka buxhetin e vet vetëm për aq sa është nënkaptull i buxhetit të përgjithshëm të Kancelarisë Federale. Për më shumë informacion, shih kapitullin 0414, faqe 24f në: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2020/soll/epl04.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/epl04.pdf)



quajtur Llogaria e Vetme e Zbulimit (SIAS). Ky mekanizëm kontrollohet nga qeveria nëpërmjet Kabinetit të Ministrave dhe shuma e caktuar mbulon të tre shërbimet. Gjatë cikleve të buxhetit, agjencitë e zbulimit mund të aplikojnë gjithashtu për fonde nga Fondi i Përbashkët i Sigurisë (JSF). JSF është një fond i përbashkët me Zyrën e Jashtme, të Komonuelthit dhe të Zhvillimit (Ministria e Punëve të Jashtme) dhe MM; ai është i paraparë për projekte dhe operacione të përbashkëta që shpesh përfshijnë shpenzime të paparashikuara.

Pjesa e mësipërme tregon se ndërsa ka shumë ngjashmëri procedurale midis katër agjencive, ka gjithashtu dallime të dukshme. Për shembull, ndryshe nga Franca, Gjermania dhe Polonia, shërbimet e zbulimit të Mbretërisë së Bashkuar tërheqin fonde nga një llogari e përbashkët (SIA). Nga ana e saj, AW dhe ABW polake kanë buxhetet e tyre, ndërsa buxhetet e SWW dhe SKW janë pjesë e buxhetit të kombinuar të MM. Buxhetet e DGSE-së, DRM-së dhe DRSD-së franceze janë gjithashtu pjesë e buxhetit të MM-së; megjithatë, buxheti i DGSI-së bën pjesë në buxhetin e përgjithshëm të MM-së, dhe buxhetet e DNRED-it dhe TRACFIN-it janë pjesë e buxhetit të MEFR-së. Në Gjermani, të tre shërbimet e nivelit federal financohen gjithashtu nga buxheti i ministrisë përkatëse. Këto dallime, ndërsa janë delikate, mund të kenë një ndikim të rëndësishëm në natyrën e proceseve individuale të buxhetit të zbulimit.

## 2. Cikli i Buxhetit të Zbulimit: Roli i Përimeve të Financave Publike dhe Detyrat e Zbulimit

Ashtu si me ciklet buxhetore për të gjitha organet qeveritare, CBZ ka katër faza të veçanta: formimi, miratimi, zbatimi dhe rishikimi (shih Grafikun 1). Në zonën Euro-Atlantike, faza e formimit - gjatë së cilës hartohen vlerësimet e buxhetit për shërbimet e zbulimit - drejtohet nga kërkesat dhe prioritetet e zbulimit<sup>3</sup>. Përparësi të tilla mund të rrjedhin nga dokumente të ndryshme të politikave dhe strategjive të lidhura me sigurinë (si strategjia e sigurisë kombëtare, vlerësimi i kërcënimit të sigurisë, strategjia kundër terrorizmit, politika kombëtare e sigurisë kibernetike, strategjia kombëtare kundër përhapjes dhe dokumente të ngjashme). Pasi hartohen përlllogaritjet buxhetore, ato

3 Duhet të theksohet se CBZ-të mund të ndryshojnë nga vendi në vend. Për shembull, disa vende përcaktojnë krijimin e kërkesave dhe prioritetëve të zbulimit si fazën e parë të IBC, ndërsa të tjera bashkojnë formimin, paraqitjen dhe miratimin e buxhetit në një fazë. Për më tepër, ndërsa buxhetimi i zbulimit është normalisht i lidhur me një periudhë fiskale të paracaktuar, bazuar në kompleksitetin afat-gjatë të buxhetit dhe kërkesat e planifikimit, shumë vende favorizojnë një kuadër shumëvjeçar buxhetimi. Kjo mundlson që shërbimet e zbulimit, ashtu si edhe institucionet e tjera publike, të harmonizojnë ambiciet e tyre me politikat fiskale kombëtare afatmesme dhe afatgjata.

i nënshtrohen debatit dhe miratimit nga legjislaturat, ku komisionet parlamentare shpesh luajnë një rol gjatë kësaj faze. Në përgjithësi, buxhetet pranohen nëpërmjet miratimit të një ligji buxhetor. Gjatë fazës së zbatimit, fondet shpërndahen në shërbime dhe shpenzohen në përputhje me rrethanat. Si pjesë e fazës së shqyrtimit, shërbimet e zbulimit paraqesin një raport financiar për periudhën fiskale në fjalë. Më pas kryhet edhe një auditim i jashtëm, normalisht nga zyrat kombëtare të auditimit. Ndryshe nga tre fazat e mëparshme, është e rëndësishme të theksohet se kjo fazë e CBZ-së kuptohet më së miri si një proces i vazhdueshëm, me kontrolluesit e brendshëm dhe nëpunësit e kontabilitetit që punojnë për të siguruar që të gjitha fazat e ciklit buxhetor (nga formimi dhe miratimi në zbatim) të jenë në përputhje me politikat përkatëse kombëtare, parimet e qeverisjes dhe dispozitat ligjore.

### Diagrami 1. Cikli i buxhetit të zbulimit (CBZ)



### Parimet e financave publike

Meqenëse agjencitë e zbulimit konsiderohen pjesë e strukturës më të gjerë qeveritare, përgjithësisht nuk ka parime specifike administrative që drejtojnë CBZ-të. Në vendet euro-atlantike, faza e hartimit të buxhetit drejtohet nga parimet e financave publike, të cilat veprojnë për të siguruar që buxhetet e zbulimit të jenë në përputhje me politikat fiskale, standardet dhe rregulloret kombëtare. Kjo pjesë përshkruan parimet e financave publike të zbatuara për buxhetet e zbulimit në Francë, Gjermani, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar, respektivisht. Duhet të theksohet se ndërsa disa parime të caktuara, të tilla si 'uniteti', zbatohen pa mëdyshje për buxhetimin e zbulimit, të tjera, si transparenca e buxhetit, mund të mos zbatohen. Për më tepër, ndërsa kjo pjesë tregon se parimet e prokurimit publik janë të ngjashme në

të gjithë Francën, Gjermaninë, Poloninë dhe Mbretërinë e Bashkuar, ekzistojnë përjashtime të dukshme – për shembull, përfshirja nga Mbretëria e Bashkuar e parimit të “objektivitetit”.

Në Francë, parimet e mëposhtme janë të zbatueshme për menaxhimin e fondeve publike, përfshirë në lidhje me formimin, miratimin dhe zbatimin e buxheteve për shërbimet e zbulimit:

- **Sinqeriteti:** Të gjitha operacionet financiare duhet të përfshihen në buxhet; shpenzimet dhe të ardhurat nuk duhet të ndër ose mbivlerësohen qëllimisht.
- **Uniteti:** Të gjitha shpenzimet dhe të ardhurat duhet të përfshihen në një dokument.
- **Universaliteti:** Të ardhurat duhet të përdoren për të financuar kostot e punës dhe shpenzimet e investimeve; rregullat e llogaridhënies duhet të respektohen.
- **Vjetor:** Buxheti miratohet për një periudhë 12 mujore, nga 1 janari deri më 31 dhjetor.
- **Bilanci:** Një buxhet duhet të balancojë të ardhurat dhe shpenzimet, dhe kostot operationale dhe investimet.<sup>4</sup>

Në Gjermani, formimi, miratimi dhe zbatimi i buxheteve për shërbimet e zbulimit udhëhiqet nga njëmbëdhjetë parime të financave publike siç përshkruhen në ligjet dhe rregulloret përkatëse.<sup>5</sup> Këto përfshijnë:

- **Uniteti dhe plotësia:** Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet duhet të përfshihen; asnjë e ardhur apo shpenzim nuk mund të ndodhë jashtë buxhetit.
- **Bilanci:** Buxheti duhet të balancohet (të ardhurat duhet të jenë të barabarta me shpenzimet).
- **Vjetore:** Një buxhet duhet të mbulojë një periudhë një-vjeçare.
- **Përpilimi paraprak:** Një buxhet i ri duhet të përpilohet përpara se të përfundojë periudha aktuale e buxhetit vjetor.
- **Ndalimi për të ‘paketuar’ buxhetin:** Një buxhet nuk mund të përfshijë të ardhura apo shpenzime që nuk janë të lidhura

4 OECD. Buxhetimi në Francë. Gazeta e OECD-së për Buxhetin. Vëllimi 2018/2, 2018, f. 14-15. Gjetet në: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf>

5 Grundgesetz (Kushtetuta Gjermane, GG); Haushaltsgesetz (Ligji i Parimeve Buxhetore, HGrG); Bundeshaushaltsordnung (Rregullorja Federale e Buxhetit, BHO); dhe Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, 2015, p. 7ff. Gjetet në: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht\\_und\\_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

funksionalisht me mandatin e institucionit përkatës ose që shkon përtej periudhës së buxhetit.

- **Ekonomia dhe kursimi:** Të gjitha shpenzimet duhet të arrijnë qëllimin e tyre në mënyrën më ekonomike.
- **Të ardhura të padrejtuara:** Të ardhurat duhet të përdoren për të mbuluar të gjitha shpenzimet dhe, përveç nëse ka arsye të veçanta ligjore, të ardhura specifike nuk mund të caktohen për të mbuluar një shpenzim të caktuar.
- **Maturimi i buxhetit:** Një buxhet duhet të mbulojë vetëm të ardhurat dhe shpenzimet që ndodhin gjatë periudhës së buxhetit.
- **Parimi i vlerës bruto:** Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet duhet të listohen veçmas; shpenzimet nuk mund të zbriten nga të ardhurat.
- **Vlerësim individual:** Linjat e të ardhurave duhet të përfshijnë burimin dhe linjat e shpenzimeve duhet të përshkruajnë arsyen për blerjen.
- **Vërtetësia dhe qartësia e buxhetit:** Të gjitha zëret buxhetore duhet të formulohen qartë dhe të ofrojnë një përfaqësim të vërtetë të buxhetit.

Nga ana e tyre, agjencitë polake të zbulimit planifikojnë buxhetet e tyre sipas parimeve të përgjithshme të përcaktuara në Aktin e Financave Publike, të zbatueshme për të gjitha institucionet publike. Këto përfshijnë:

- **Universalitetin:** Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet duhet të përfshihen; asnjë e ardhur apo shpenzim nuk mund të bëhet jashtë buxhetit.
- **Unitetin material:** Të gjitha të ardhurat duhet të përputhen me shpenzimet në mënyrë që financat publike të mos mund të përdoren për të financuar shpenzimet e listuara me emër, përveç kur një ligj i veçantë përcakton të kundërtën.
- **Unitetin formal:** Buxheti duhet të jetë brenda një akti ligjor tërësor.
- **Transparencën formale:** Shtetasit kanë të drejtë të kenë qasje në informacionin lidhur me formimin, miratimin dhe zbatimin e buxhetit.
- **Transparencën materiale:** Qytetarët duhet të jenë në gjendje të kuptojnë informacionin lidhur me formimin, miratimin dhe zbatimin e buxhetit.

- **Specifikimin:** Të gjitha të ardhurat dhe shpenzimet duhet të formulohen qartë nëpërmjet procesit të klasifikimit buxhetor.
- **Vjetor:** Buxheti duhet të mbulojë një periudhë një-vjeçare.
- **Ekulibër:** Buxheti duhet të balancohet (të ardhurat duhet të jenë të barabarta me shpenzimet).<sup>6</sup>

Në Mbretërinë e Bashkuar, të gjitha departamentet qeveritare, duke përfshirë agjencitë e zbulimit, i nënshtrohen parimeve për menaxhimin e fondeve publike.<sup>7</sup> Siç përcakton Zyra e Thesarit (Ministria e Financave) në dokumentin 'Menaxhimi i Parave Publike' të majit 2021, këto parime përfshijnë:<sup>8</sup>

- **Sinqeritetin**
- **Paanshmërinë**
- **Qasshmërinë**
- **Llogaridhënien**
- **Saktësinë**
- **Drejtësinë**
- **Integritetin**
- **Transparencën**
- **Objektivitetin**
- **Besueshmërinë**

## Detyrat e Zbulimit

Në vendet euro-atlantike, faza e formimit të buxhetit paraprihet nga një proces i quajtur detyrat e zbulimit, e cila vepron për të siguruar që agjencitë e zbulimit të veprojnë në përputhje me kërkesat dhe prioritetet

- 
- 6 Urszula K. Zawadzka-Pak. Ligji Financiar Polak. Eds. Jerzy Banasiuk. 2014 (Poloni: Temida 2, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Białystok). f. 46. Gjetet në: [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 HM Treasury. Managing Public Money. 2021 (London: Crown Publishing). Gjetet në: [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 Ndryshe nga vendet e tjera të shqyrtuara në këtë Përmbledhje, Mbretëria e Bashkuar nuk jep përkufizime të parimeve të përdorura për menaxhimin e fondeve publike. Megjithatë, thekson se parimet duhet të jenë "... të kryer në frymën e ligjit në interes të publikut ndaj standardeve të larta etike që arrin vlerën për parat'. Për më shumë informacion, shih: HM Treasury. Managing Public Money. 2021 (London: Crown Publishing).

e vendosura nga qeveritë e zgjedhura në mënyrë demokratike. Kjo pjesë shqyrton procesin nëpërmjet të cilit përcaktohen prioritetet e zbulimit respektivisht në Francë, Poloni, Gjermani dhe Mbretërinë e Bashkuar.

Detyrat e zbulimit mund të kuptohen si procesi i vendosjes së kërkesave kyçe të zbulimit dhe prioritetëve që përcaktojnë shpenzimet e agjencisë së zbulimit dhe mbledhjen dhe analizën e informacionit të zbulimit. Prioritetet e zbulimit zakonisht vendosen nga dega ekzekutive e qeverisë dhe lidhen ngushtë me politikat e jashtme dhe të mbrojtjes së një shteti. Një deklaratë e prioritetëve të zbulimit është përgjithësisht e vendosur brenda një dokumenti i miratuar nga ministrat e qeverisë ose kreu i ekzekutivit, dhe bazohet në konceptin e zakonshëm se agjencitë e zbulimit duhet të punojnë në bazë të prioritetëve të vendosura nga qeveritë e zgjedhura në mënyrë demokratike. Kjo lidhje midis prioritetëve të zbulimit dhe formimit të buxhetit siguron që shpenzimet e agjencive të zbulimit të korrespondojnë me aktivitetet dhe operacionet e miratuara nga ekzekutivi, në mënyrë eksplicite në lidhje me sigurinë kombëtare. Për këtë qëllim, kërkesat e zbulimit dhe prioritetet duhet të vendosen shumë përpara formimit të buxheteve të zbulimit. Kjo është një masë e rëndësishme mbrojtëse për të reduktuar rrezikun që agjencitë e zbulimit të shpenzojnë kot burimet dhe për të ruajtur përqëndrimin tek çështjet me rëndësi strategjike (prioritetet).

Në Francë, procesi i përcaktimit të prioritetëve të zbulimit ndryshon në varësi të ministrisë bende të cilave gjenden agjencitë e zbulimit. Për shembull, buxheti vjetor i shërbimeve të zbulimit që bien nën MM - domethënë DGSE, DRM, dhe DRSD - bazohet në Ligjin e Programimit Ushtarak (Loi de programmation militaire, LPM), i cili mbulon një periudhë pesë-vjeçare. LPM u paraqit në vitet 1960 si një mjet për të siguruar planifikimin afat-mesëm deri afatgjatë të mbrojtjes; ai përfshin kërkesat kyçe të zbulimit dhe prioritetet për agjencitë e zbulimit ushtarak. Megjithatë, pasi LPM nuk ka karakter normativ, ai duhet të transposohet çdo vit në Projekt Ligjin Buxhetor (Projet de loi de finances, PLF). Meqëse dispozitat brenda PLF-së megjithatë mund të modifikohen gjatë një viti të caktuar, një ligj pasues i Rregullimit të Buxhetit (Loi de regulation du budget, LRB) përcakton shumën përfundimtare të shpenzimeve të të ardhurave, duke përfshirë agjencitë e zbulimit ushtarak, për vitin në fjalë. Si rezultat, efektshmëria e LPM varet kryesisht nga vullneti i qeverisë për të respektuar dispozitat e saj.

Në Poloni, prioritetet e zbulimit për një vit të caktuar përcaktohen nga Kryeministri në udhëzimet e tyre vjetore për çdo shërbim informativ. Nëse emërohet një Ministër për Koordinimin e Shërbimeve të Zbulimit dhe Sigurisë, këto udhëzime përgatiten prej tij dhe më pas nënshkruhen nga Kryeministri. Më pas ato shqyrtohen nga Komiteti

Qeveritar për Shërbimet e Zbulimit dhe Sigurisë (më poshtë referuar si 'Kolegjium'), i kryesuar nga Kryeministri, si dhe nga Komiteti Parlamentar për Shërbimet e Zbulimit dhe Sigurisë. Mbi bazën e këtyre udhëzimeve, çdo shërbim përgatit një plan vjetor aktiviteti, të miratuar nga Kryeministri, pas mendimit të Kolegjiumit. Për dy shërbimet e zbulimit që janë nën juridiksionin e MM - përkatësisht SWW dhe SKW - Ministri i Mbrojtjes merr pjesë gjithashtu në përgatitjen e udhëzimeve. Ndërsa udhëzimet nuk ndikojnë drejtpërdrejt në shumën e fondeve të ndara për shërbime individuale, ato përbëjnë bazën për të kërkuar fonde shtesë mbi kufirin e specifikuar nga Ministria e Financave.

Në Gjermani, prioritetet e zbulimit për BND, MAD dhe BfV përcaktohen nga Qeveria Federale e Gjermanisë, në konsultim me Kabinetin Federal dhe ministritë përkatëse. Këto prioritete përmbahen brenda një dokumenti të posaçëm ('Auftragsprofil der Bundesregierung'). Kancelaria Federale është përgjegjëse për koordinimin e përmbajtjes dhe përditësimeve të rregullta të këtij dokumenti, i cili përfshin një renditje të vendeve sipas prioriteteve të tyre për mbledhjen e zbulimeve, si dhe interesat specifike të zbulimit për secilin vend dhe prioritetet për mbledhjen e zbulimit dhe analizën e çështjeve ndërsektoriale të tilla si terrorizmi ose përhapja. BND, MAD dhe BfV pastaj caktojnë burimet e mbledhjes së zbulimit si dhe kapacitetet analitike sipas prioriteteve të përcaktuara nga ky dokument.

Në Mbretërinë e Bashkuar, Këshilli i Sigurisë Kombëtare (NSC), një organ ekzekutiv brenda Kabinetit të Ministrave, është përgjegjës për përcaktimin e prioriteteve të zbulimit në baza vjetore. Këto prioritete të zbulimit përmbahen në planin e Mbulimit dhe Efekteve të Zbulimit (ICE), i cili hartohet nga Sekretariati i Sigurisë Kombëtare dhe më pas miratohet nga NSC. Ndonse shërbimet e zbulimit nuk përfaqësohen zyrtarisht në NSC, krerët e shërbimeve janë pjesë e këshillit si këshilltarë. Bazuar në diskutimet brenda NSC, shërbimet e zbulimit janë ngarkuar me hartimin e planeve vjetore të biznesit (buxhetet). Për shembull, nëse NSC, në konsultim me krerët e shërbimeve, bie dakord se kërcënimi më i madh për sigurinë kombëtare vjen nga lufta kibernetike, atëherë shërbimet mund të caktojnë fonde shtesë për mbrojtjen e infrastrukturës kritike. Llogaritjet e buxhetit bazohen në fuqinë punëtore, infrastrukturën dhe investimet e nevojshme për t'u marrë me prioritetet e zbulimit të përcaktuara nga NSC. Ndërsa llogaritjet e buxhetit pasqyrojnë prioritetet e zbulimit, ato mund të rregullohen gjatë ciklit buxhetor për të pasqyruar prioritetet ose sfidat e reja të sigurisë.

### 3. Formimi i Buxhetit

Në pjesën paraprake u përpunua roli që prioritetet e zbulimit luajnë në fazën fillestare të formimit të buxheteve të zbulimit. Kjo pjesë do të marrë në konsideratë procesin teknik të formimit të buxheteve

të zbulimit në Francë, Gjermani, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar, respektivisht.

Në Francë, gjatë gjashtëmuajorit të dytë të çdo viti – pas përpunimit të prioriteteve të zbulimit të përfshira brenda LPM pesëvjeçare (aktualisht në fuqi për 2019-2025) – Drejtoria e Administratës së DGSE, shërbimi më i madh francez i zbulimit në aspektin e personelit dhe buxhetit, mbledh nevojat vjetore buxhetore të të gjitha drejtorive të shërbimit; këto pastaj i dorëzohen, në formën e një propozim dokumenti, Drejtorit të Përgjithshëm të DGSE për miratim. Ky dokument më pas i përcillet MM-së për shqyrtim, miratim dhe përfshirje të mëtejshme në PLF, të cilin më pas Qeveria ia dorëzon Asamblesë Kombëtare dhe Senatit. Procesi është i njëjtë për DRM dhe DRSD, të dyja janë nën juridiksionin e MM. Ashtu si me DGSE, buxhetet e DRM dhe DRSD janë të lidhura me tre programe: 1) Programi 144 për ‘Mjedisin dhe Perspektivën’, i cili përfshin tre funksione strategjike - më i rëndësishmi është ‘për të mbledhur dhe vlerësuar zbulimin e interesave të mbrojtjes’<sup>9</sup>; 2) Programi 212 për ‘Shpenzimet e Personelit’; dhe 3) Programi 129 për ‘Koordinimin e Punës së Qeverisë’, i cili përfshin fondet speciale. Ndërsa shpërndarja e fondeve speciale nuk zbardhen, shumica e këtyre fondeve në përgjithësi i atribuohen DGSE pasi është i vetmi shërbim i lejuar për të kryer operacione klandestine jashtë vendit.

Në Gjermani, buxhetet e tre shërbimeve federale të zbulimit përpilohen nga poshtë-lart - pra nga njësia më e vogël e punës - brenda kufijve të përgjithshëm buxhetorë të përshkruar nga Ministria Federale e Financave e Gjermanisë, përmes negociatave me ministritë e ndryshme federale, për vitin buxhetor të radhës. Çdo nivel hierarkik shërbimi ka një funksion në hartimin e të dhënave të nevojshme të shpenzimeve, të cilat më pas transferohen lart, ku mblidhen në një buxhet të përgjithshëm të shërbimit dhe transferohen nga titullari i shërbimit në ministrinë përkatëse qeveritare të cilës i përket shërbimi. Buxhetet bazohen në planifikimin afatmesëm dhe afatgjatë dhe marrin parasysh detajet e shpenzimeve aktuale për vitin e mëparshëm; buxhetin aktual; shpenzimet e parashikuara për vitin vijues; si dhe një parashikim afatgjatë (pesëvjeçar) të shpenzimeve.<sup>10</sup>

Në Poloni, Ministria e Financave fillon formimin e buxheteve të zbulimit duke u dhënë agjencive të zbulimit një propozim vlerësim të

9 Shërbimet përdorin gjithashtu komponentë të këtij programi në lidhje me investimet imobiliare dhe teknike.

10 Shiko, për shembull, versionin aktual të planit financiar afatgjatë të publikuar: Bundesministerium für Finanzen. 2020. “Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2021 und zum Finanz-plan 2020 - 2024.” Mars. Gjetet në: [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).



buxheteve të tyre. Kjo paraqitet në formën e supozimeve buxhetore - shumat e të cilave zakonisht korrespondojnë me ato të realizuara në buxhetin e vitit të mëparshëm, me rritje varësisht nga shkalla e inflacionit. Në vijim, kontabilisti kryesor i çdo shërbimi harton një propozim buxhet nën mbikëqyrjen e drejtuesit të shërbimit përkatës. Propozim buxhetet i paraqiten më pas Ministrisë së Financave, e cila ose i pranon ato ose negocion disa rregullime. Për shembull, nëse nevojat e një shërbimi, që rezultojnë nga plani i miratuar i punës (i miratuar nga Kryeministri, në bazë të udhëzimeve vjetore të nxjerra prej tij), kërkojnë fonde shtesë për qëllime specifike, Ministria e Financave do të negociojë me shërbimin dhe do të përfshijë, nëse është e nevojshme, Kryeministrin ose Ministrin për Koordinimin e Shërbimeve të Zbulimit dhe Sigurisë. Rezultati i këtyre negociatave është Projekt Akti Buxhetor (Projekt Ustawy Budżetowej, dba), i cili përfshin buxhetet e shërbimeve të zbulimit. Meqenëse SWW dhe SKW financohen nga buxheti i MM, MM gjithashtu ka mundësinë e ri-shpërndarjes të fondeve të caktuara brenda kufijve të buxhetit të përgjithshëm të MM për të përmbushur nevojat e tyre specifike.

Krërët e secilës nga katër agjencitë e zbulimit të Polonisë janë përgjegjës për strukturën e brendshme të buxheteve, të cilat përcaktojnë shumat e llojeve individuale të shpenzimeve; megjithatë, buxhetet përmbajnë më së shumti të ashtuquajtura shpenzime 'fikse' (kryesisht për pagat), mbi të cilat agjencitë nuk mund të ndikojnë. Këto shuma 'fikse' janë specifikuar gjithashtu në rregullore të veçanta dhe nuk mund të tejkalohen. Përveç shpërndarjeve të rregullta të buxhetit, shërbimet polake të zbulimit mund të mbështeten gjithashtu në të ashtuquajturin 'fond operacional special' (Fundusz Operacyjny, SOF). SOF i dedikohen financimit të operacioneve klandestine dhe veprimtarive të tjera sekrete që kërkojnë që shërbimet e zbulimit të mbrojnë operacione të posaçme që janë në interes të sigurisë kombëtare. Shuma e këtij fondi është e fshehtë, si dhe struktura e tij dhe qëllimi i shpenzimeve të tij. Ky fond nuk është paraqitur në propozim buxhet por është përfshirë në shumën totale të një prej linjave buxhetore.

Në Mbretërinë e Bashkuar, si me të gjitha organet e tjera qeveritare, buxhetet e shërbimeve të zbulimit llogariten në një cikël tre-vjeçar. Llogaritjet bazohen në fuqinë punëtore, infrastrukturën dhe investimet e nevojshme për të përmbushur prioritetet e qeverisë të përcaktuara nga NSC. Ato përfshijnë të gjitha shpenzimet operative, shpenzimet kapitale dhe nevojat kryesore të zhvillimit të çdo shërbimi dhe mund të shkaktojnë ndryshime në legjislacion që çojnë në kosto më të mëdha për shërbimin (si rritja e taksave mbi fluturimet). Pasi të jenë formuluar, këto shifra më pas mblidhen dhe diskutohen nga Bordi i lartë i Drejtorëve të çdo shërbimi, duke përfshirë edhe drejtuesit përkatës të financave. Bordi i Drejtorëve gjithashtu do të marrë në konsideratë çdo faktor tjetër buxhetor (si rritja e pagave ose pensioneve). Rezultati

i këtyre diskutimeve quhet Figura Bazë Buxhetore (BBF), dhe për secilin buxhet prodhohet nga një e tillë. Llogaritjet që çojnë në BBF kryhen në konsultim të ngushtë me Zyrën e Thesarit (Ministria e Financave) dhe departamente të tjera që punojnë ngushtë me shërbimet e zbulimit – të tilla si Home Office (Ministria e Brendshme), Foreign Office (Ministria e Punëve të Jashtme), MM, agjencitë e zbatimit të ligjit dhe Zyra e Kabinetit. Këto diskutime sigurojnë që shërbimet të marrin në konsideratë politikën më të gjerë qeveritare dhe çdo kufizim financiar të vendosur në departamentet qeveritare. Ato gjithashtu ofrojnë një platformë për të konsideruar projekte më afatgjata kapitale, si ndërtimi i ambienteve të reja, që kërkojnë fonde të veçanta jashtë ciklit buxhetor tre-vjeçar. Për qëllime të transparencës, është e rëndësishme që projekte të tilla të konsiderohen veçmas nga BBF-ja, pasi kjo siguron që ato të jenë të hapura për shqyrtim më të madh të jashtëm. Nëpërmjet këtyre funksioneve, Zyra e Thesarit kryen një rol mbikëqyrës kritik duke siguruar që BBF-të e çdo shërbimi të qëndrojnë brenda kufijve të shpenzimeve qeveritare dhe të ndjekin parimet e qeverisjes së mirë dhe vlerës për paratë. Thesari vepron në mënyrë të pavarur nga shërbimet dhe nuk ndikohet nga operacionet e tyre të veçanta ose procedurat e brendshme. Nga ana tjetër, Sekretari i Kabinetit (nëpunësi më i lartë i Mbretërisë së Bashkuar) shqyrton propozimet dhe i krahason ato me departamentet e tjera qeveritare para se planet të diskutohen nga Kabineti i Ministrave. Në këtë pikë, të tre shërbimet e zbulimit krahasojnë BBF-të e tyre dhe diskutojnë prioritetet. Kjo fazë e formimit të buxhetit është thelbësore për të siguruar që shërbimet të punojnë në harmoni dhe të mos dyfishojnë shpenzimet, dhe që vendimi i një shërbimi të mos ndikojë negativisht në një tjetër.

Pas diskutimeve ndërmjet agjencive, shërbimet bien dakord mbi një propozim për alokimet e tyre individuale tre-vjeçare. Ata pastaj hyjnë në negociata zyrtare me Zyrën e Thesarit. Këto negociata janë në përgjithësi kolektive (domethënë përfshijnë të tre shërbimet), megjithëse ato mund të kryhen në baza individuale nëse ka një fushë të veçantë unike për një shërbim. Gjatë këtyre diskutimeve, ministrat përgjegjës për shërbimet do të bindin kolegët e kabinetit për të siguruar që shërbimet që ata përfaqësojnë të marrin shpërndarjen më të mirë të mundshme. Ndërsa shërbimet nuk janë të përfshira në vendimin përfundimtar për shpërndarjen, ato luajnë një rol vendimtar në përcaktimin se si duket shpërndarja dhe kanë lirinë për të kërkuar fonde në një mënyrë kryesisht të përgjithësuar. Shpërndarja përfundimtare përfshin një ndarje mjaft të detajuar nën titujt administrativë të tillë si 'kostot e pasurive të patundshme' dhe 'pagat' dhe titujt operacionale të tillë si 'kundërterrorizmi'.

Përveç ndarjes së rregullt të buxhetit, agjencitë e zbulimit mund të aplikojnë gjithashtu për fonde nga JSF. JSF është një fond i mbajtur së bashku me Foreign Office (Ministria e Punëve të Jashtme) dhe MD,

dhe ka për qëllim projekte dhe operacione të përbashkëta që shpesh përfshijnë shpenzime të paparashikuara.

## 4. Miratimi i Buxhetit

Pas formimit të buxhetit, faza e dytë e CBZ-së ka të bëjë me procesin përmes të cilit miratohet buxheti. Ky proces zakonisht përfshin degët ekzekutive dhe legjislative të qeverisë dhe synon të sigurojë që buxhetet të pasqyrojnë prioritetet e qeverisë, të mos financojnë operacionet ose aktivitetet përtej mandatit të shërbimeve të zbulimit dhe të përfshijë, kur është e mundur, grupin më të gjerë të aktorëve në procesin e miratimit.

Në Francë, pas miratimit të propozimit të buxhetit nga Drejtori i Përgjithshëm i tre shërbimeve që janë nën juridiksionin e MM-së, propozim buxhetet i përcillen MM-së për shqyrtim, miratim dhe përfshirje të mëtejshme në PLF. PLF pastaj paraqitet nga qeveria në Asamblenë Kombëtare (parlament) dhe Senat. Gjatë kësaj faze, anëtarët e parlamentit dhe senatorët diskutojnë PLF dhe kanë autoritetin për ta amenduar atë. Pasi të arrihet një konsensus mbi statusin e PLF-së, anëtarët e parlamentit dhe senatorët votojnë pro ose kundër tij. Sidoqoftë, pasi shumica e anëtarëve të këtyre dy organeve ligjvënëse i përkasin të njëjtave fraksione politike si ministrat që paraqesin PLF, votimi është përgjithësisht pozitiv dhe PLF – pavarësisht ndërlikimeve teknike dhe shpërndarjes së gjerë të fondeve, të cilat kontribuojnë në një mungesë ose qartësi në lidhje me buxhetin e zbulimit – miratohet. Procesi i miratimit është i njëjtë për DGSI, e cila është nën MM-në, përveç se Drejtori i Përgjithshëm paraqet propozim buxhetin në MM për shqyrtim, miratim dhe përfshirje në PLF, në vend të MM-së. Në rastin e DNRED dhe TRACFIN, propozim buxhetet e tyre i dorëzohen MoEFR.

Në Gjermani parlamenti federal (Bundestag) miraton buxhetet e tre shërbimeve federale të zbulimit. Ndërsa Komiteti i Buxhetit debaton dhe miraton detajet e buxhetit të të gjitha ministrive të qeverisë federale, detajet e buxheteve të tre shërbimeve debatohen dhe autorizohen nga një nënkomision i posaçëm i komisionit të buxhetit, Paneli i Besimit Parlamentar (Vertrauensgremium, VertGr).<sup>11</sup> Të gjitha partitë e përfaqësuara në parlamentin federal janë gjithashtu të përfaqësuara në panel, duke u dhënë atyre mundësinë të kenë një zë në proces dhe të shqyrtojnë buxhetin.<sup>12</sup>

11 Deutscher Bundestag. Vertrauensgremium. Gjetet në: [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/vertrauensgremium](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/vertrauensgremium)

12 Në VertGr aktuale, vetëm një parti – Alternative für Deutschland (AFD) – nuk është e përfaqësuar pasi nuk arriti të marrë numrin e votave parlamentare të nevojshme për të marrë një anëtar të emëruar në nënkomision. Shih: Deutscher Bundestag. 2020. Keine Mehrheit für AfD-Kandidaten zur Besetzung von Gremien. Shtator Gjetet në: <https://www.bundestag.de/dokumente/textar->

Puna e VertGr rregullohet nga neni 10a Seksioni 2 i Rregullores së Buxhetit Federal (Bundeshaushaltsordnung, BHO).<sup>13</sup> Ky seksion u ofron anëtarëve të VertGr të njëjtat të drejta si Komiteti Federal i Buxhetit dhe Paneli i Mbikëqyrjes Parlamentare (Parlamentarisches Kontrollgremium, PkGr), që do të thotë se ata janë në gjendje të kenë qasje në informacionin e klasifikuar.<sup>14</sup> Pasi detajet e buxhetit të jenë debatuar dhe miratuar nga VertGr, ata raportojnë shumat totale të buxhetit për secilin shërbim tek Komisioni Federal i Buxhetit. Buxhetet pastaj autorizohen nga komiteti dhe parlamenti federal.<sup>15</sup> Ashtu si me ciklin e buxhetit të të gjitha autoriteteve të tjera të qeverisë federale, Institucioni Suprem i Auditimit (Bundesrechnungshof, SAI) është gjithashtu i përfshirë në procesin e miratimit. SAI këshillohet zyrtarisht gjatë hartimit të buxhetit të përgjithshëm dhe është përgjegjës për kontrollin e buxhetit ndaj viteve të mëparshme për çdo parregullsi.<sup>16</sup> Pas miratimit të buxhetit nga parlamenti federal, shuma totale e buxhetit për çdo shërbim publikohet si pjesë e buxhetit të përgjithshëm publik të ministrisë përkatëse qeveritare nën të cilën operon shërbimi.<sup>17</sup> Megjithatë, ndërsa shumat totale të buxheteve të shërbimeve federale janë në dispozicion të publikut, zërat e linjave individuale të buxhetit janë konfidenciale.

Në Poloni, DBA, e cila përfshin buxhetet e çdo shërbimi të zbulimit, është subjekt i vendimit të Kolegjiumit, përpara miratimit të tij nga Këshilli i Ministrave. Kolegjiumi mund të propozojë ndryshime në DBA, edhe pse në praktikë kjo është jashtëzakonisht e rrallë. Pasi Kolegji të ketë aprovuar DBA-në, ajo i paraqitet Këshillit të Ministrave për miratim. Më pas dërgohet në Sejm (dhoma e ulët e parlamentit) ku Komisioni për Shërbimet e Zbulimit dhe Sigurisë lëshon opinione, pas të cilave miratohet nëpërmjet tre diskutimeve plenare parlamentare

chiv/2020/kw37-de-wahlen1-790836.

- 13 Bundeshaushaltsordnung (BHO). § 10a Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten. Gjendet në: [https://www.gesetze-im-internet.de/bho/\\_10a.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bho/_10a.html)
- 14 PkGr ushtron mbikëqyrjen e të gjitha operacioneve të shërbimeve federale. PkGr dhe VertGr i raportojnë njëri-tjetrit, dhe anëtarëve të saj kanë të drejtën e ndërsjellë për të marrë pjesë si vëzhgues në seancat e komisioneve përkatëse.
- 15 Anëtarësimi i plotë i parlamentit federal autorizon vetëm buxhetin e plotë të qeverisë federale; ai nuk debaton buxhetet individuale të ministrive, zyrave ose autoriteteve të ndryshme.
- 16 Raporti më i fundit i SAI në lidhje me buxhetin e Kancelarisë Federale i cili përfshin BND-në, mund të gjendet këtu: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/entwicklung-einzelplaene/2020/04>.
- 17 Shiko, për shembull, buxhetin aktual publik të BND-së: 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 shtator, Seksioni 4, f. 28. Gjendet në: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/226/1922600.pdf>.

(leximeve). Si pjesë e procesit të shqyrtimit, buxhetet e agjencive të zbulimit janë shqyrtuar gjithashtu nga Komiteti gjatë një sesioni të mbyllur (sekret). Komisioni, me kërkesë të shërbimeve ose me iniciativën e tij, mund t'i paraqesë Sejmimit një kërkesë për të rritur shumën e planifikuar të shpenzimeve për një qëllim të caktuar, gjë që nuk është e pazakontë.

Gjatë procesit të miratimit të DBA-së, komisionit i jepet informacion edhe për shumën, strukturën dhe qëllimin e shpenzimeve të planifikuara nga SOF. Kjo siguron një mjet të rëndësishëm për ushtrimin e mbikëqyrjes mbi përdorimin e SOF, një fond i cili përndryshe është shumë i klasifikuar dhe për këtë arsye i nënshtrohet mbikëqyrjes minimale. Sidoqoftë, në interes të sigurisë kombëtare, anëtarëve të komisionit nuk u jepen materiale të punës dhe informacione . Si rezultat, vlerësimi i besueshmërisë dhe qëllimit të shpenzimeve në lidhje me zbatimin e operacioneve të fshehta nga SOF mbetet i diskutueshëm.

Përpara miratimit të DBA nga Sejmi, Komisioni i Financave Publike jep një opinion përfundimtar. Si pjesë e kësaj procedure, rishikohet edhe një herë buxheti për çdo shërbim informativ, me publikun të ftuar të marrë pjesë në këto diskutime. Megjithatë, në interes të sigurisë kombëtare, informacioni lidhur me përdorimin e SOF nuk diskutohet. Pas miratimit të DBA nga Sejm, ai duhet të miratohet nga Senati. Kjo procedurë është disi simbolike pasi Senati nuk ka kompetenca kontrolli mbi qeverinë. Megjithatë, gjatë kësaj faze përfundimtare, pjesë të buxhetit të shtetit, përfshirë buxhetet e agjencive (me përjashtim të atyre që lidhen me përdorimin e SOF ose që kanë të bëjnë me informacionin e klasifikuar), shqyrtohen nga Komisioni i Senatit për Drejtësinë dhe të Drejtat e Njeriut gjatë një seance publike. Ndërsa mendimi i tyre nuk është i detyrueshëm, ai siguron një mjet vendimtar përmes të cilit shoqëria civile mund të përfshihet në CBZ. Pas miratimit nga Senati, DBA nënshkruhet nga presidenti dhe bëhet ligj.

Në Mbretërinë e Bashkuar, propozim buxhetet për çdo shërbim paraqiten në Kabinetin e Ministrave pas miratimit të Zyrës së Thesarit. Kabineti pastaj vlerëson nëse buxhetet pasqyrojnë prioritetet e qeverisë siç është vendosur nga NSC. Roli i mbikëqyrjes së kabinetit është disi i kufizuar, megjithatë, për shkak të mungesës së informacionit të detajuar të dhënë në propozim buxhetet, si dhe përmasat relativisht të vogla të buxheteve në krahasim me departamentet e tjera qeveritare.<sup>18</sup> Sapo kabineti të ketë miratuar buxhetet, ai paraqet

18 Buxheti aktual i shërbimeve vlerësohet të jetë 2.5 miliard GBP, ndërsa për të njëjtën periudhë buxheti për Departamentin për Digjitalizim, Kulturë, Media dhe Sport ishte 7.1 miliard GBP dhe shpenzimet e përgjithshme qeveritare janë rreth 750 miliard GBP (duke përfshirë projektet e mëdha kapitale). SIA përbën përafërsisht vetëm 0.4 përqind të shpenzimeve qeveritare.

planet e tij të shpenzimeve në parlament si pjesë e buxhetit të përgjithshëm të shtetit të MB. Megjithatë, vetëm shpenzimet totale të propozuara për të tre shërbimet i ofrohen parlamentit në formën e SIA-s. Megjithëse SIA mbulon shpenzimet për një periudhë prej tre vjetësh, miratimi nga parlamenti kërkohet në bazë vjetore për çdo përqindje vjetore të buxhetit tre-vjeçar. Kjo ofron një farë fleksibiliteti në ciklin buxhetor trevjeçar, pasi buxhetet vjetore mund të ndryshojnë për aq kohë sa shuma totale përputhet me SIA-n për periudhën në fjalë. Në fund të ciklit tre-vjeçar, paratë e papërdorura ose kthehen në thesar për ri-shpërndarje ose kalojnë në vitin pasues. Në praktikë, parlamenti rrallë nuk është dakord me propozimin e kabinetit për SIA dhe në përgjithësi ka shumë pak transparencë në mënyrën se si janë miratuar buxhetet.

## 5. Zbatimi i Buxhetit

Seksionet e mëparshme kanë konsideruar procesin nëpërmjet të cilit formohen (hartohen) dhe miratohen buxhetet e zbulimit. Ky seksion do të shqyrtojë procesin e zbatimit të buxhetit (shpenzimet) në Francë, Gjermani, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar, përkatësisht – duke iu referuar masave përkatëse të mbikëqyrjes dhe kontrollit, kur është e aplikueshme.

Në Francë, procesi nëpërmjet të cilit zbatohen buxhetet e zbulimit ndryshon në varësi të ministrisë ku gjendet shërbimi. Brenda DGSE, e cila është nën MM, Drejtoria e Administratës është përgjegjëse për shpërndarjen dhe zbatimin e brendshëm. Drejtori aktual i Administratës i DGSE-së është ish student i Shkollës Kombëtare të Administratës dhe për këtë arsye ka formim për menaxhimin e fondeve publike. Procesi është i ngjashëm në DRM dhe DRSD, të dyja gjithashtu bien nën juridiksionin e MM.

Buxheti i fondeve speciale shpërndahet drejtpërdrejt dhe mbikëqyret nga Koordinatorin Kombëtar për Zbulimin dhe Luftën kundër Terrorizmit, nën varësi të Presidentit të Republikës, të cilit agjenci të ndryshme mund t'i kërkojnë përdorimin e fondeve speciale. Brenda çdo shërbimi, kontrolli i brendshëm mbi shpenzimet buxhetore është normalisht përgjegjësi e departamentit përkatës administrativ. Mbikqyrja e jashtme kryhet përgjithësisht nga deputetët dhe senatorët që i përkasin komisioneve të mbrojtjes, zbulimit dhe çështjeve të jashtme të senatit dhe asamblesë kombëtare. Megjithatë, funksioni i tyre është i kufizuar nga kompleksitetet teknike të natyrshme për ligjin e buxhetit dhe shpërndarjen e fondeve të dedikuara, nga njëra anë, për ministri të ndryshme (MM, MPB dhe MEFR) dhe, nga ana tjetër, për programe të ndryshme të financimit.

Ndërsa sistemi ligjor francez nuk ofron një rol strukturor ose funksional për organizatat e shoqërisë civile në mbikëqyrjen e

zbatimit të buxhetit, roli i shoqërisë civile lind nga detyrimi i qeverisë për të mbajtur publikun të informuar dhe e drejta e çdo qytetari për të kërkuar informacion nga qeveria, e përcaktuar në ligjet e lirisë së informacionit. Për më tepër, gazetarë të ndryshëm investigativë të specializuar në çështjet e mbrojtjes dhe zbulimit botojnë ndonjëherë artikuj mbi CBZ-të, shpesh për të kritikuar defektet e procesit. Këto përfshijnë blogun online 'Intelligence Online' dhe gazetën e përjavshme satirike 'Le Canard enchaîné'.

Në Gjermani, procesi i zbatimit të buxhetit është i njëjtë në të tre shërbimet e zbulimit në nivel federal dhe drejtohet nga lart poshtë - nga ministria, përmes udhëheqjes së shërbimit dhe niveleve të ndryshme hierarkike, në njësitë më të ulëta organizative. Çdo nivel më i lartë hierarkik autorizon, merr përgjegjësi për dhe kontrollon shpenzimin e saktë të buxhetit, dhe raporton progresin në nivelin tjetër më të lartë hierarkik. Në çdo nivel, drejtuesi i njësisë përkatëse është përgjegjës për miratimin e kërkesave për shpenzime dhe për dokumentacionin e shpenzimeve. Auditimet e brendshme mund të nisen edhe nga departamentet përkatëse administrative të secilit shërbim për të siguruar mbikëqyrje të brendshme të përshtatshme mbi zbatimin e buxhetit. Për më tepër, mbikëqyrja e jashtme mbi shpenzimet gjatë ciklit buxhetor të të tre shërbimeve kryhet nga VertGr. Anëtarët e komisionit mund të kërkojnë informacion dhe të intervistojnë anëtarët e shërbimeve, si dhe të marrin raportet e auditimit të SAI.<sup>19</sup> Për më tepër, çdo anëtar i parlamentit federal mund t'i bëjë qeverisë federale çfarëdo pyetje lidhur me buxhetet e shërbimeve,<sup>20</sup> dhe parlamenti mund të krijojë komisione të posaçme hetimi (Untersuchungsausschüsse).<sup>21</sup> Nëse një komision i posaçëm hetimor vendos për çështje të klasifikuara, seancat e tij mbyllen për publikun.<sup>22</sup>

Ashtu si në Francë, ndërsa sistemi ligjor gjerman nuk ofron asnjë rol strukturor ose funksional për organizatat e shoqërisë civile në mbikëqyrjen e zbatimit të buxhetit, ligjet e lirisë së informacionit sigurojnë një mjet përmes të cilit qytetarët e interesuar mund të kërkojnë informacion nga qeveria. Nëpërmjet ligjeve të lirisë së

19 Raportet e auditimit të SAI i dërgohen gjithashtu PkGr, ministrisë që mbikëqyr shërbimin respektiv, dhe ministrisë së financave, sipas nenit 10a, seksioni 3 i BHO.

20 Megjithatë, pjesë të përgjigjes së qeverisë federale ndaj pyetjes së deputetit përkatës mund të kufizohen nëse zbulojnë informacion që është sekret. Në raste të tilla, qeveria federale duhet të justifikojë në detaje pse përgjigja është e paplotë. Në raste kritike, ky justifikim mund të kundërshtohet në gjykatë.

21 Kërkesa për formimin e një komisioni të tillë duhet të paraqitet nga një e katërta e të gjithë deputetëve.

22 Deutscher Bundestag, Untersuchungsausschüsse. Gjetend në: <https://www.bundestag.de/resource/blob/190568/ce3840e6f7dbfe7052aa62deb812326/untersuchungsausschuesse-data.pdf>

informacionit, çdo autoritet qeveritar i përfshirë në ciklin buxhetor ka detyrimin të mbajë publikun të informuar për veprimtarinë e tij nëpërmjet njoftimeve për shtyp dhe çdo qytetar mund të kërkojë informacion nga këto organe. Ndërsa qeveria mund të kufizojë përmbajtjen e informacionit të lëshuar me kërkesë të një qytetari, veçanërisht kur informacioni mund të rrezikojë sigurinë e shtetit, në këto raste qeverisë i kërkohet të justifikojë arsyet për këtë. Këto justifikime më pas mund të kundërshtohen në gjykatë. Për më tepër, Ligji i Lirisë së Informacionit (Informationsfreiheitsgesetz, IFG)<sup>23</sup> siguron që informacione të caktuara në lidhje me buxhetet dhe vendimet kryesore në lidhje me aktivitetet e shërbimeve të raportohen rregullisht nga mediat gjermane.

Në Poloni, shpenzimet buxhetore të zbulimit bazohen në rregulloret e nivelit të shërbimit (Akti AW dhe ABW, dhe Akti SWW dhe SKW) dhe në përputhje me parimet e përgjithshme të specifikuara në dispozitat e Aktit të Financave Publike dhe Aktit të Prokurimit Publik. Dispozitat e përfshira në Ligjin e Prokurimit Publik, si dhe rregulloret e brendshme të nxjerra nga drejtuesit e agjencive individuale, lejojnë që shpenzime të caktuara në lidhje me detyrat statutorë të zbatohen fshehurazi. Në përputhje me dispozitat e Aktit të Financave Publike, mbikëqyrja e brendshme e shpenzimeve buxhetore ushtrohet nga drejtuesi përkatës i çdo shërbimi, i cili është përgjegjës për krijimin e sistemit të kontrollit të menaxhimit për këtë qëllim. Ky sistem përfshin njësitë e kontrollit të brendshëm në departamentin e financës dhe njësitë e kontrollit të brendshëm në njësitë organizative, të ngarkuara me kontrollin e shpërndarjes së shpenzimeve nga njësitë organizative të autorizuara. Ai gjithashtu përfshin një departament auditimi, si dhe të ashtuquajturat elemente të kontrollit "të butë", të tilla si analiza vjetore e rrezikut dhe planet e kontrollit, dhe zhvillimin e rregullave për të siguruar qëndrime dhe sjellje të përshtatshme midis personelit. Kryekontabilisti i çdo shërbimi luan një rol vendimtar në sistemin e kontrollit të menaxhimit dhe merr përsipër përgjegjësinë për kontrollin mbi ekzekutimin e buxhetit. Një praktikë e zakonshme është edhe krijimi i një seksioni të veçantë (departamenti) përgjegjës për mbikëqyrjen e shpenzimit të fondeve operacionale nga njësitë e autorizuara organizative. Menaxhimi i SOF, megjithatë, bazohet në rregulloret e brendshme të nxjerra nga kreu i shërbimit, të cilat mbahen të fshehta.

Mbikëqyrja e jashtme e zbatimit të buxhetit ushtrohet nga Ministria e Financave, ndaj të cilës agjencitë janë të detyruara të raportojnë për zbatimin e buxhetit çdo muaj. Përveç kësaj, shërbimet janë gjithashtu të detyruara të paraqesin një raport mbi veprimtaritë e vitit të mëparshëm në Kolegjin qeveritar dhe Komisionin e Sejm-it

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



për Shërbimet e Zbulimit dhe Sigurisë. Thelbi i këtij raporti ka të bëjë me zbatimin e buxhetit, me theks të veçantë në shpenzimet nga SOF.

Në Mbretërinë e Bashkuar, pas miratimit parlamentar të SIA, fondet shpërndahen dhe ndarë midis tre shërbimeve në marrëveshje me krerët e këtyre shërbimeve dhe ministrat përkatës. Shërbimet janë kryesisht të lira të shpenzojnë fonde siç e shohin të arsyeshme brenda kategorive të caktuara. Shefi i çdo shërbimi vepron si shefi i kontabilitetit, por departamenti i financës është zakonisht përgjegjës për shpërndarjen e fondeve për secilën drejtori. Në varësi të shërbimit, ato mund të përfshijnë një drejtori qendror, operacionet, shërbimet e korporatave (të tilla si burimet njerëzore, siguria, rekrutimi dhe trajnimi), pronat dhe departamentet e shkencës dhe teknologjisë. Ndërsa çdo drejtori pret që shpërndarja të jetë afërsisht në përputhje me ofertën e tyre të mëparshme, ata rrallë marrin sasinë e saktë të kërkuar. Në këtë pikë bëhen rregullime në të gjithë shërbimin. Fondet pastaj ndahen për departamentet individuale dhe më pas tek ekipet për përdorim. Përveç fondeve nga SIA, shërbimet mund të aplikojnë dhe përdorin fonde nga JSF për projekte dhe operacione të përbashkëta që shpesh përfshijnë shpenzime të paparashikuara.

Specialistët kontabël janë integruar në ekipe operacionale për të siguruar që kontrollat e brendshme të shpenzimeve të kryhen në mënyrë sa më efektive të jetë e mundur. Për më tepër, një deri në dy anëtarë të stafit nga departamentet e financave të secilit shërbim vendosen përgjithmonë brenda departamentit përgjegjës për mbikëqyrjen e shpenzimeve dhe raportojnë përsëri në departamentin qendror të financave të shërbimit përkatës. Roli i tyre është të sigurojnë vlerë për paratë dhe të ruajnë qëndrueshmërinë në shpenzimet dhe planifikimin financiar. Sipas parimit 'duhet të dini', për të siguruar fshehtësinë, këta anëtarë të stafit do të jenë në dëgjim të operacioneve brenda departamentit, por nuk do të raportojnë detaje të tilla në departamentin qendror të financave. Çdo ekip duhet të sigurojë një raport mujor për departamentin përgjegjës për mbikëqyrjen e shpenzimeve, i cili gjithashtu duhet të theksojë çdo prirje të rëndësishme në shpenzime. Nga ana tjetër, departamentet i japin një raport departamentit qendror të financave dhe Bordit të Drejtorëve.

Për sa i përket procesit të autorizimit të shpenzimeve, secili nivel i menaxhimit në shërbime ka një nivel të ndryshëm të shpenzimeve që ata janë në gjendje të autorizojnë. Për shembull, një drejtues i ekipit mund të autorizohet të shpenzojë deri në 10,000 GBP dhe një drejtues departamenti deri në 100,000 GBP. Ata mund ta delegojnë këtë kontroll deri në nivelin e ardhshëm të vjetërsisë nëse janë larg ose nëse një operacion është duke lëvizur shpejt. Megjithatë, ekzistojnë disa rregulla kryesore që duhet të ndiqen për të siguruar vlerën për para (për shembull, kufizimet për shpenzimet e akomodimit). Brenda

kufijve të autorizuar, menaxherët dhe stafi janë relativisht të lirë të shpenzojnë para siç e shohin të nevojshme. Kjo ka për qëllim për të shmangur modelet e shpenzimeve që mund të zbulohen nga aktorët armiqësorë. Për të siguruar vlerën për para (nëpërmjet ekonomive të shkallës), ekzistojnë gjithashtu kufizime se për çfarë fondesh mund të shpenzohen. Për shembull, një ekip i vetëm nuk mund të blejë një automjet nëse nuk është konsultuar me Departamentin e Transportit (Ministria e Transportit).

Mbikëqyrja e jashtme mbi shpenzimet buxhetore kryhet kryesisht nga Sekretari i Kabinetit. Sekretari i Kabinetit (nëpunësi më i lartë i Mbretërisë së Bashkuar) është zyrtari kryesor i kontabilitetit dhe është përgjegjës për rishikimin e efektivitetit të qeverisjes së sistemeve të kontabilitetit dhe shpenzimeve me drejtuesit e shërbimit. Ai ose ajo është gjithashtu përgjegjës për pasqyrën financiare të SIA - një dokument publik që prodhohet në baza vjetore dhe jep disa detaje të shpenzimeve në nivel të përgjithshëm. Meqenëse SIA konsiderohet një çështje e sigurisë kombëtare, Sekretari i Kabinetit gjithashtu prodhon një deklaratë financiare vjetore që përshkruan ndarjet në disa tituj të gjerë.<sup>24</sup> Këto mekanizma mbikëqyrjeje janë në fakt të ndërthurura pasi kabineti kërkon auditimin vjetor në mënyrë që të përfundojë pasqyrën financiare të SIA. Që nga viti 2015, shpenzimet e sigurisë dhe zbulimit gjithashtu kanë qenë pjesë e Rishikimit Strategjik të Mbrojtjes më të gjerë me MD, i cili përgatitet çdo tre vjet.

## 6. Rishikimi i Buxhetit

Seksioni i mëparshëm ka përshkruar procesin përmes të cilit zbatohen buxhetet dhe mekanizmat e vendosur për të monitoruar shpenzimet, për të siguruar vlerën për para dhe për të zvogëluar rrezikun e abuzimit me fondet. Ai ka theksuar rolin që luajnë sistemet e kontrollit të brendshëm dhe organet e mbikëqyrjes së jashtme. Faza e katërt dhe e fundit në CBZ përfshin një proces që quhet “rishikimi i buxhetit”. Kjo fazë karakterizohet nga auditime të jashtme të rregullta dhe të jashtëzakonshme. Prandaj mund të kuptohet si një proces i vazhdueshëm, që përfundon me dorëzimin nga shërbimet e zbulimit të një raporti të kontabilitetit financiar për periudhën fiskale në fjalë, dhe një auditimi të jashtëm të mëvonshëm, që normalisht kryhet nga zyrat kombëtare të auditimit.

Në Francë, për shembull, Komisioni i Verifikimit të Fondeve Speciale (Commission de vérification des fonds spéciaux, CVFS) mbikëqyr auditimin e përdorimit të fondeve speciale nga komuniteti i zbulimit. CVFS është një nënkomision i Delegacionit Parlamentar për Zbulimin

<sup>24</sup> Pasqyra financiare në dispozicion të publikut hyn në disa detaje në lidhje me buxhetet totale të SIA dhe siguron një ndarje të kapitalit, stafit dhe kostove të pasurive të paluajtshme, së bashku me koston e blerjeve.

(Délégation parlementaire au renseignement, DPR) dhe përbëhet nga dy deputetë dhe dy senatorë nga DPR. Çdo vit, CVFS përpilon dhe u paraqet anëtarëve të tjerë të DPR një raport mbi përdorimin e fondeve speciale nga shërbimet e zbulimit. Ky raport i përcillet më pas nga Kryetari i RPDK-së presidentëve dhe kryetarëve të Asamblesë Kombëtare dhe Komisioneve të Financave të Senatit, si dhe Presidentit të Republikës dhe Kryeministrit.

Paralelisht, Inspektorati i Shërbimeve të Zbulimit, i cili është një organ administrativ vartës i Kryeministrit dhe i administruar nga Koordinatori Kombëtar për Zbulimin dhe Sekretariati i Luftës kundër Terrorizmit, mund të kryejë herë pas here funksione për të kontrolluar, audituar, analizuar, vlerësuar dhe dhënë rekomandime mbi operacionet dhe aktivitetet e gjashtë shërbimeve brenda komunitetit francez të zbulimit.

Në Gjermani, çdo shërbim zbulimi në nivel federal është subjekt i kontroleve të jashtme nga SAI. Auditimet mund të jenë të rregullta ose të jashtëzakonshme, me raportet e auditimit të ofruara gjithashtu për VertGr. Procedurat e jashtëzakonshme të auditimit përshkruhen në nenin 19 të ligjit të SAI.<sup>25</sup> Ky paragraf i shkurtër përcakton se kryetari ose nënkryetari i SAI duhet të përfshihet në të gjitha auditimet e kryera nga SAI për buxhetet në varësi të nenit 10a të BHO-së (përfshirë buxhetet e të tre shërbimeve të zbulimit). Nëse është e nevojshme, SAI mund të përfshijë edhe personel shtesë për të kryer auditimet.<sup>26</sup> Rezultatet e kontrollit, megjithatë, vendosen nëpërmjet të ashtuquajturit kolegji prej tre personash (Dreierkollegium). Kolegjiumi prej tre personash përbëhet nga presidenti ose zëvendëspresidenti i SAI, kreu i njësisë përkatëse të auditimit dhe kreu i departamentit përkatës.<sup>27</sup> Kjo procedurë më e ngushtë e vendimmarrjes brenda SAI është e nevojshme për të siguruar konfidencialitetin e rezultateve të auditimit, si dhe çdo informacion konfidencial për të cilin audituesit mund të kenë marrë dijeni gjatë procesit të auditimit.

Në Poloni, zbatimi i buxhetit të shërbimeve i nënshtrohet një auditimi vjetor të kryer nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) si pjesë e kontrollit të ekzekutimit të buxhetit të

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

26 Brenda SAI, Departamenti VII, Divizioni 1 është përgjegjës për auditimin e shërbimeve federale. Shih: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/institution/organisation/organisationsplan-brh>.

27 § 9 i ligjit të SAI-t, gjendet në: [http://www.gesetze-im-internet.de/brhg\\_1985/\\_9.html](http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/_9.html). Kjo ndryshon nga auditimet e autoriteteve të tjera qeveritare për të cilat Senati i Madh sjell vendime në lidhje me rezultatet e auditimit, që përfshin një numër më të madh zyrtarësh të SAI, duke përfshirë të gjithë shefat e departamenteve. See § 13 of the law of the SAI: [http://www.gesetze-im-internet.de/brhg\\_1985/\\_13.html](http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/_13.html).

shtetit. Rezultatet e këtij kontrolli paraqiten në Sejm (parlament). NIK gjithashtu ka kompetencën për të kryer auditime të jashtëzakonshme të dokumentacionit financiar të secilit prej shërbimeve, përfshirë ato që lidhen me zbatimin e aktiviteteve të klasifikuara të financuara nga SOF. NIK ka të drejtë të shikojë dokumentacionin e plotë kontabël në lidhje me shpenzimet e fondit, por nuk ka akses në dokumentacionin operacional.

Në Mbretërinë e Bashkuar, Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA), një organ i pavarur parlamentar, është përgjegjëse për auditimin e departamenteve të qeverisë qendrore. Kryen auditime të llogarive, vlerës për para dhe mënyrës së administrimit të shpenzimeve. ZKA ka staf të përhershëm në tre shërbimet kryesore të zbulimit, të cilët kanë autorizim sigurie dhe punojnë brenda departamenteve përkatëse të financës. Çdo vit, çdo shërbim duhet të përgatisë një raport të llogarive që shqyrtohet nga ZKA dhe, në veçanti, nga kontrolluesi, i cili është kreu i ZKA. Më tej në ZKA, Komisioni Parlamentar i Zbulimit dhe Sigurisë, një komision i specializuar i mbikqyrjes së zbulimit, shqyrton gjithashtu llogaritë vjetore të shërbimeve të zbulimit. Ajo prodhon raporte vjetore në dispozicion të publikut mbi kryerjen e funksioneve të saj, të cilat përfshijnë seksione të dedikuara mbi administratën dhe shpenzimet nga shërbimet e zbulimit. Këto seksione trajtojnë çështje të tilla si 'transparenca' dhe 'efikasiteti dhe kursimi', dhe ofrojnë informacion të deklasifikuar mbi mjetet përmes të cilave shërbimet e zbulimit synojnë të rrisin rezultatet dhe/ose të zvogëlojnë kostot.<sup>28</sup>

## Rekomandime

Bazuar në analizën e mësipërme, mund të bëhen rekomandimet në vijimi:

- **Të lidhet hartimi i buxhetit me kërkesat dhe prioritetet e zbulimit:** Formimi i buxhetit afatshkurtër dhe afatgjatë për shërbimet e zbulimit duhet të ndjek në mënyrë eksplicite kërkesat dhe prioritetet e zbulimit. Këto kërkesa dhe prioritete duhet të përcaktohen nga ekzekutivi, jo nga shërbimet, dhe ato lidhen ngushtë me politikën e jashtme dhe të mbrojtjes të një shteti.
- **Të sigurohet transparenca e buxhetit kurdo dhe kudo që të jetë e mundur:** Duke respektuar kërkesat e sigurisë kombëtare për konfidencialitet, agjencitë e zbulimit duhet të inkurajohen të angazhohen me shoqërinë civile, qoftë drejtpërdrejt ose përmes marrëdhënieve me publikun, për të rritur ndërgjegjësimin për mënyrën se si shpenzojnë fondet publike dhe llojet e sfidave

28 Për më shumë informacion, shiko fq. 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).

të sigurisë që ka të ngjarë të paraqiten në të ardhmen. Kjo mund të përfshijë bërjen e pjesëve ose aspekteve të caktuara të buxheteve të zbulimit më të arritshme (transparente).

- **Të bëhet planifikim afatgjatë dhe afatshkurtër i buxhetit:** Ciklet e buxhetit duhet të bazohen në planifikimin afatshkurtër dhe afatgjatë. Kjo siguron stabilitet afatgjatë duke lejuar fleksibilitet gjatë vitit fiskal duke marrë parasysh ndryshimin e kushteve, si dhe kërkesat e reja nga shërbimet.
- **Zhvillimi i kapaciteteve të menaxherëve operacionalë:** Menaxherët operacionalë dhe stafi, jo vetëm anëtarët e departamenteve të financave të shërbimeve, duhet të trajnohen rreth menaxhimit financiar për të siguruar që fondet publike të shpenzohen në mënyrë sa më efikase të jetë e mundur.
- **Përfshirja e audituesve të jashtëm në departamente dhe shërbime:** Vendosja e zyrtarëve të pavarur – dhe me autorizim zigurie – nga zyrat kombëtare të auditimit brenda departamentit të financave ndihmon në sigurimin e një auditimi të pavarur të punës së shërbimeve.
- **Sigurimi i koordinimit ndërinstitucional dhe ndërministror gjatë formimit të buxhetit:** Propozim buxhetet e shërbimeve individuale të zbulimit duhet të zhvillohen në mënyrë bashkëpunuese dhe në konsultim me departamentet e tjera qeveritare. Kjo ndihmon në sigurimin e koherencës së aktiviteteve dhe shpenzimeve racionale të fondeve. Kjo gjithashtu mundëson që shërbimet të marrin në konsideratë politikën më të gjerë qeveritare dhe çdo kufizim financiar të vendosur në departamentet qeveritare dhe ofron një platformë për të marrë në konsideratë projektet afatgjata kapitale që kërkojnë fonde speciale jashtë ciklit të rregullt të buxhetit. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në projektet shkencore dhe teknike ku qëndrueshmëria, ekonomitë e shkallës dhe fuqia e kombinuar e blerjes janë të rëndësishme.
- **Të sigurohet përfshirja e komisioneve përkatëse parlamentare gjatë të gjitha fazave të ciklit buxhetor:** Komisionet parlamentare duhet të përfshihen në të gjitha fazat e CBZ-së për të ofruar garanci shtesë rreth shqyrtimit në lidhje me shpenzimet dhe mbikëqyrjen e punës së shërbimeve.
- **Decentralizimi i menaxhimit financiar:** I gjithë stafi i zbulimit, pavarësisht nëse merr pjesë në operacione apo jo, duhet të përfshihet në menaxhimin financiar dhe të jetë përgjegjës për burimet që ka nën kontroll? Kjo promovon transparencë të zgjeruar brenda departamenteve dhe lejon identifikimin e hershëm të problemeve. Asnjë person i vetëm ose grupe

individuale (ekipe ose departamente) nuk duhet të jetë në kontroll të plotë të procesit të menaxhimit financiar.



**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)