



**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ -
СКОПЈЕ**

**ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
Институт за безбедност, одбрана и мир**



Лета Наум Барциева Миовска

**СОВРЕМЕНИ МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ, ПРОГРАМИРАЊЕ И
БУЏЕТИРАЊЕ И НИВНА ПРИМЕНА ВО РАБОТЕЊЕТО НА
ПОЛИЦИЈАТА И АРМИЈАТА
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Докторска дисертација

Скопје, 2024 год.

Докторанд:

ЛЕТА НАУМ БАРЦИЕВА -МИОВСКА

Тема:

СОВРЕМЕНИ МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ, ПРОГРАМИРАЊЕ
И БУЏЕТИРАЊЕ И НИВНА ПРИМЕНА ВО РАБОТЕЊЕТО НА ПОЛИЦИЈАТА
И АРМИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Ментор:

проф. д-р ОЛИВЕР БАКРЕСКИ,
Филозофски факултет, Скопје

Комисија за одбрана:

проф. д-р ЗОРАН НАЦЕВ (претседател)
Филозофски факултет, Скопје

проф. д-р ЛЕОНИД НАКОВ,
Економски факултет, Скопје

проф. д-р ВАНЧО КЕНКОВ,
Филозофски факултет, Скопје

проф. д-р РИНА КИРКОВА ТАНЕСКА,
Филозофски факултет, Скопје

Научна област:

ОПШТЕСТВЕНИ НАУКИ

Датум на одбрана:

Изјавувам дека докторскиот труд е оригинален труд што го имам изработено самостојно.

На татко ми, на татковината

Благодарност на моето семејство за безрезервната поддршка

Лета Наум Барциева -Миовска

**СОВРЕМЕНИ МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ, ПРОГРАМИРАЊЕ
И БУЏЕТИРАЊЕ И НИВНА ПРИМЕНА ВО РАБОТЕЊЕТО НА
ПОЛИЦИЈАТА И АРМИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

– А п с т р а к т –

Оваа докторска дисертација е производ на научно-истражувачка работа во временски интервал од пет консекутивни академски години, чија содржина опфаќа експликација и елаборација на квалитативни податоци и квантитативни наоди кои одат во прилог на фундаменталната хипотеза, претпоставка или предложено објаснување направено врз основа на ограничени докази како почетна точка за понатамошно истражување врз која се базира оваа докторска дисертација која конкретно се однесува на:

- Потребата од примена на соодветен модел на планирање, програмирање и буџетирање во соодветните безбедносни институции, со крајна цел рационално и оптимално експлоатирање на ресурсите.

Варијаблите како фактори во научниот експеримент кои можат да бидат подложени на промени и да ја потврдат или пак побијат стартната хипотеза се:

- Примената на соодветен модел на планирање, програмирање и буџетирање во соодветните безбедносни институции која придонесува за овозможување економски и општествен раст.
- Примената на соодветен модел на планирање, програмирање и буџетирање во соодветните безбедносни институции која придонесува за создавање услови за транспарентност на целокупниот процес и оттука соодветна демократска контрола на безбедносниот сектор преку формалните и неформалните механизми на контрола.
- Примената на соодветен модел на планирање, програмирање и буџетирање во соодветните безбедносни институции која придонесува за унапредување на степенот и квалитетот на целокупната безбедносна состојба во национален, регионален и меѓународен контекст.

Резултатите од примената на соодветната квалитативна и квантитативна методолошка рамка имаат дескриптивен и индикативен карактер и се однесуваат првенствено на истражуваниот предмет, инволвираните субјекти и самата цел, перцепирани на системски начин.

Клучни зборови: безбедност, одбрана, планирање, програмирање, буџетирање, модели.

Leta Naum Bardjieva -Miovska

**CONTEMPORARY MODELS OF PLANNING, PROGRAMMING
AND BUDGETING AND THEIR APPLICATION IN OPERATION
OF THE POLICE AND ARMY OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA**

– A b s t r a c t –

This doctoral dissertation is the product of scientific research effort spanning in over a period of five consecutive academic years, the content of which includes the explanation and elaboration of qualitative data and quantitative findings that support the fundamental hypothesis, assumption or proposed explanation based on limited evidence as a starting point for further research on which this doctoral dissertation is based on, specifically referring to:

- The need for application of an appropriate model of planning, programming and budgeting in the appropriate security institutions, with the ultimate goal of rational and optimal exploitation of resources.

Variables as factors in the scientific experiment that can be subject to change and confirm or refute the starting hypothesis are:

- The application of an appropriate model of planning, programming and budgeting in the appropriate security institutions contributes to enabling economic and social growth.
- The application of an appropriate model of planning, programming and budgeting in the appropriate security institutions contributes to the creation of conditions for transparency of the entire process and hence an appropriate democratic control of the security sector through formal and informal control mechanisms.
- The application of an appropriate model of planning, programming and budgeting in the appropriate security institutions contributes to the improvement of the level and quality of the overall security situation in a national, regional and international context.

The results of the application of the appropriate qualitative and quantitative methodological framework have a descriptive and indicative character and refer primarily to the researched subject, the subjects involved and the goal itself, perceived in a systemic way.

Key words: security, defense, planning, programming, budgeting, models.

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА АКРОНИМИ (СКРАТЕНИЦИ).....	10
СПЕЦИФИЧНА ТЕРМИНОЛОГИЈА ПОДРЕДЕНА ПО АЗБУЧЕН РЕД	11
ОПРАВДАНОСТ И ПОТРЕБА ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО	21
Научна оправданост	21
Општествена оправданост	22
Методолошка рамка	24
Квалитативни методи.....	24
Квантитативни методи.....	24
Структура на докторската дисертација	26
ВОВЕД	27
Дефинициска дистинкција.....	27
I Дел	
РЕСУРСИ И МОДЕЛИ НА НИВНА ПРИМЕНА	33
Ресурси во безбедноста и одбраната	33
Позицијата и придонесот на ресурсите и одбраната.....	36
Позицијата и придонесот на ресурсите во безбедноста	50
Безбедносна економија	54
Концептот на општествен и економски развој и ресурсите во безбедноста	56
Владеење на правото како безбедносен параметар и економскиот раст во релација со ресурсите во безбедноста	59
Развој на моделите на планирање, програмирање и буџетирање во економијата на безбедноста и одбраната	61
Модели и моделирање.....	64
II Дел	
ПЛАН И ПЛАНИРАЊЕ.....	70
Планирање: потреба и примена	74
Придобивки од планирањето	77
Недостатоци на планирањето	78
Видови планирање.....	82

Стратешко планирање	83
Суштински елементи на стратешкото планирање	86
Оперативно планирање.....	92
Тактичко планирање	94
Планирање за вонредни ситуации	96
Модели на планирање во безбедносниот сектор.....	100
Модели на планирање во полицијата.....	102
Цели на планирање во полицијата	106
Основни на планирање во полициското работење	106
Хронолошки преглед	107
Апликации за планирањето и намалување на криминалот.....	112
Потреба од имплементација на модел на планирање во извршувањето на буџетот за потребите на одбраната и безбедноста	114

III Дел

ПРОГРАМА И ПРОГРАМИРАЊЕ	118
Програмирање во безбедноста и одбраната	131
Модели на програмирање во полицијата	134
Програмирање во армијата.....	143
Модели на програмирање во армијата	152

IV Дел

БУЏЕТ И БУЏЕТИРАЊЕ	154
Буџет за кадровски услуги	165
Капитален буџет (Развојни програми)	166
Оправдување на капиталните расходи	168
Прогнозирање на оперативни расходи (краткорочен буџет).....	169
Техники за намалување на буџетот	170
Модели на буџетирање	171
Буџетирање во безбедносниот сектор	178
Буџетирање во одбраната	184
Модели на планирање, програмирање и буџетирање – историски развој.....	186
Историски развој на буџетирањето	187

Современи модели на планирање, програмирање и буџетирање во полицијата и армијата.....	193
Буџетирање во Република Северна Македонија	211
Реформи на управувањето со јавните финансии во Република Северна Македонија	214

V ДЕЛ

РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ	226
Примена на современи модели на планирање, програмирање и буџетирање во работењето на полицијата во Република Северна Македонија.....	226
Планирање во полицијата во Република Северна Македонија.....	227
Програмирање во полицијата во Република Северна Македонија	229
Буџетирање на полицијата во Република Северна Македонија	234
Планирање во армијата во Република Северна Македонија.....	236
Програмирање во армијата во Република Северна Македонија	245
Буџетирање на армијата во Република Северна Македонија.....	252
ЗАКЛУЧОЦИ.....	258
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	260

ЛИСТА НА АКРОНИМИ (СКРАТЕНИЦИ)

CAPEX – Капитални расходи
OREX – Оперативни расходи: Оперативни трошоци при буџетирање и планирање.
IMF/ММФ – Меѓународен монетарен фонд
СБ – Светска банка
ИВР – проект за меѓународен буџет
OREX – Оперативни трошоци
PBB – Performance Based Budgeting (Изведбено буџетирање)
ZBB – Zero Based Budgeting (Буџетирање на нулта основа)
АРМ – Армија на Република Македонија
БЈБ – Биро за јавна безбедност
ЕУ – Европска унија
ГШ – Генералштаб
ИТ – Информатички технологии
Ј4 – Логистика при ГШ на АРСМ
Ј-5 – Воено планирање и структура на сили при ГШ на АРСМ
МВР – Министерство за внатрешни работи
МО – Министерство за одбрана
МФ – Министерство за финансии
НАТО – Северно-атлантска договорна асоцијација
ООН – Организација на обединетите нации
ПИМА – Проценка на управувањето со јавните инвестиции
ПОС – Преглед на одбранбени способности
ПС – Полициска станица
СДИ – Странски директни инвестиции
СФ – Сектор за финансии
СПП – Сектор за политика и планирање
СППБИ – Систем на планирање, програмирање и буџетирање
SWOT – Системска анализа на силните страни, слабостите, можностите и
заканите
PESTLE – Анализата на политички, економски, социјални, технолошки, правни и
еколошки фактори
SMART (SMART) – Систем за управување со јавните финансии
(S – strategic, M – maintainable, A – accountable, R – reform-oriented,
T – transparent).

СПЕЦИФИЧНА ТЕРМИНОЛОГИЈА ПОДРЕДЕНА ПО АЗБУЧЕН РЕД

Следниве термини се добиени од толковни речници на стручни изрази составени од страна на Меѓународниот монетарен фонд (IMF), Проектот за меѓународен буџет (IBP), Светската банка, толковни речници на стручни термини од областа на меѓународната економија.

- 1. Алокативна ефикасност:** Се однесува на капацитетот на владата да врши алокација на ресурсите и избраните програми и проекти во согласност со своите цели. Според економската теорија, алокативната ефикасност, исто така наречена „Парето-ефикасност“, се случува кога ресурсите се алоцираат на таков начин што секоја промена во сумите или во видот на учиноците кои се создадени во моментот би донела некого во полоша состојба.
- 2. Балансиран (урамнотежен) буџет:** Буџет каде вкупните приходи за една дадена фискална година се еднакви на вкупните расходи. Кога буџетот не е урамнотежен, тогаш е или во дефицит или во суфицит.
- 3. Биланс на состојба:** Финансиски извештај со кој се покажуваат вредностите на приходите и расходите што еден субјект ги има во одреден временски период. Завршната сметка обично се прави на почетокот и на крајот на пресметковен период. Завршната сметка ги сумира почетните салда, приливи и одливи, како и завршните биланси што обично се бараат за секој одделен фонд во рамките на владината сметководна структура. Сепак, во реалноста многу малку влади подготвуваат извештаи за својата финансиска состојба, кои навистина можат да бидат опишани како сеопфатни биланси на состојбите што ги покриваат сите приходи и расходи.
- 4. Бруто домашен производ, БДП:** Мерило на вкупниот државен исход, доход и трошоци во економијата. Бруто домашен производ по глава на жител е наједноставната целокупна мера за благосостојба, иако не ги зема предвид распределувањата на доходот ниту пак добрата и услугите кои се произведени надвор од пазарната економија, како што е работата во рамките на домаќинството.
- 5. Внатрешна ревизија:** Се однесува на ревизија вршена од страна на одделенија или единици во рамките на едно министерство или друга владина организација

на која ѝ е доверено извршувањето проверки и процени на организациските системи и процедури, со цел да се минимизира веројатноста за појава на грешки, измама и неделотворни практики. Внатрешните ревизорски единици мора да бидат функционално независни во рамките на организацијата на која ѝ вршат ревизија и извештаите ги поднесуваат директно до управата на организацијата.

- 6. Врховна ревизорска институција:** Јавна организација, обично независна од владата и одговорна пред законодавството, која е задолжена за ревизија на владините финансиски операции. Врховната ревизорска институција може да извршува различни видови ревизорски активности: финансиска ревизија, ревизија на сообразност и ревизија на учинокот.
- 7. Готовински буџет:** Систем на буџетското извршување кое го распределува тековното трошење врз основа на расположливите средства. Ова значи дека не се ослободуваат готовински средства на линиските министерства за плаќање на нивните расходи пред да бидат ставени на располагање соодветни средства од централниот или општиот приходен фонд.
- 8. Гранично буџетирање:** Процес на буџетска формулација кој се сосредоточува единствено на една година и на тоа како буџетот за секоја програма се разликува од нивоата усвоени претходната година. Граничното буџетирање е често критикувано дека има тесен фокус, концентрирајќи се повеќе на финансиските измени во постојните програми отколку на правење промени во приоритетите на политиката.
- 9. Грантови:** Средства кои националната влада ги доделува директно на пониски владини нивоа, на претпријатија, на непрофитни организации и на лица. Некои грантови се доделуваат за конкретни цели и бараат од корисниците да исполнат одредени услови или побарувања.
- 10. Данок на потрошувачка:** Данок на производство или на продажба на одредени домашни или увезени производи како што се алкохолните пијалаци, тутунот и нафтата.
- 11. Данок:** Пери собрани од јавноста од страна на владата врз основа на нејзините суверени овластувања. Типичните извори на даночни приходи вклучуваат даноци на доход на поединци или на претпријатија, данок на плата, данок на додана вредност, данок на продажба, надоместоци и данок на потрошувачка.

- 12. Даночен јаз:** Мера за даночното затајување која се појавува при споредбата на даночната обврска или даночната основица пријавена на даночните власти, каде даночната одговорност или даночната основица се пресметани од други извори.
- 13. Даночна основица:** Збирната вредност на доходот, продажбата или трансакциите врз кои се наметнати одделните даноци. Натпреварувањето меѓу надлежностите може да ја разјаде даночната основица, на пример кога еден бизнис ќе се префрли во надлежност со помала стапка.
- 14. Даночна проширеност:** Последно разместување на даночниот товар. Проширеноста, предвидена со закон, дефинира каде законот бара еден данок да биде наметнат. Економската проширеност се однесува на оние кои се соочуваат со намалување на реалниот доход како резултат на наметнување на еден данок.
- 15. Даночни стимуланси:** Посебни одредби од даночниот законик кои овозможуваат поволни даночни третмани за поединци или за бизниси, за да се поттикне одредено однесување или активност, одредби за забрзана амортизација, за да се поттикне инвестирањето, и одредби за поттикнување на пензиски штедни вложувања.
- 16. Дефицит:** Разликата остварена кога расходите ги надминуваат приходите во една фискална година.
- 17. Директен данок:** Данок платен директно на владата, на пример данокот на доход на лица или на компании.
- 18. Долг:** Ненамирен износ кој владата го должи на приватни кредитори во кој било временски период. Владите можат да позајмуваат со подигање заем директно од финансиска институција како што е банка, или да издадат обврзници кои се купени од страна на домашни или странски бизниси или лица.
- 19. Издвојување од буџетот:** Законско овластување за трошење на јавните средства доделено на извршните органи од страна на законодавните. Легислативата за издвојувањата од буџетот варира во однос на своите детали. Во некои земји постојат мноштво закони за издвојувања од буџетот кои се донесуваат секоја година, покривајќи различни оддели или потрошувачки области, додека други земји имаат еден закон за буџет. Буџетското законодавство вообичаено доделува овластување за трошење за една фискална година. Сепак, трајните издвојувања од буџетот или постојаните распределби на буџетски средства обезбедуваат

овластување за трошење за неколку години и не бараат годишно одобрување. Дополнителната распределба или распределбата на буџетските средства за коригирање понекогаш се одобрува врз основа на годишниот закон за распределба на буџетски средства, доколку сумите од предметното распределување ќе се покажат како недоволни за исполнување на намената.

- 20. Излезни резултати (аутпут):** Производите или услугите кои вообичаено ги обезбедува владата. Примери за ова се одржаните училишни часови, извршените имунизации или платената социјална помош.
- 21. Индиректен данок:** Данок исплатен на втора странка, на пример на сопственик на продавница кој потоа го проследува до владата. Примери за тоа се данокот на додадена вредност и царинските давачки на увезена стока.
- 22. Инпути:** Она што владата го има на располагање за да постигне резултат или исход. На пример, типични исходи финансирани од еден буџет за здравството би биле платите на лекарите и медицинските сестри, изградбата на клиника и болници, и купувањето на лекови и медицинска опрема. Сите тие се користат да се обезбедат владините здравствени услуги. Трошоците се расходи направени при користење на вложувањата.
- 23. Инфлација:** Стапката на општо наголемување на цените.
- 24. Исходи:** Влијанието или последиците врз заедницата кои ги имаат активностите на владата, на пример дали наголемувањето на часовите за предавање ги подобрило резултатите од тестовите, дали повеќето имунизација ги намалило болестите или дали поголемата социјална помош довела до подобрување на социјалната еднаквост. Исходите ги отсликуваат планираните и непланираните резултати од владините активности и ги даваат причините за владините интервенции.
- 25. Макроекономија:** Се однесува на променливите, односно на учинокот на економијата како целина, или нејзините главни компоненти, наспроти она на одделните индустрии, фирми или домаќинства. Спротивно на микроекономија.
- 26. Микроекономија:** Се однесува на однесувањето на малите економски единици, како што се индивидуалните потрошувачи или домаќинствата. Спротивно на макроекономија.

- 27. Монетарна политика:** Политика која се однесува на каматните стапки, девизниот курс и дотур на пари во економијата. Монетарната политика цели кон тоа да влијае на макроекономските услови, посебно на контрола на инфлацијата.
- 28. Надворешен долг:** Долгот кон нерезиденти на засегната земја. Екстра-буџетски: Владини трансакции кои не се вклучени во годишниот буџет. Се користи широк спектар на екстра-буџетски аранжмани, вклучително и фондови кои се формираат врз основа на посебни закони и се финансирани од приходи за посебни намени. Во други случаи, бизниси спонзорирани од државата, како што се јавните услуги или авиокомпаниите, имаат независност во одредени аспекти, но владата е таа која на крајот може да биде одговорна за помагање на овие бизниси кога наидуваат на финансиски тешкотии. Екстра-буџетските активности може да не бидат предмет на истото ниво на критички преглед или на сметководствени стандарди како програмите за годишен буџет, иако би требало.
- 29. Надворешна ревизија:** Се однесува на ревизијата извршена од орган кој е надворешен и независен од организацијата во која се врши ревизијата, со цел да се даде мислење и извештај за сметките и финансиските извештаи за организацијата, законитоста и регуларноста на нејзините активности, како и финансиските раководни процедури и финансискиот учинок. Организациите одговорни за надворешна ревизија на владините активности најчесто ги поднесуваат извештаите директно до парламентот и најчесто се нарекувани врховни ревизорски институции.
- 30. Наменски средства:** Распоредување на фондовите за одредена програма. Посебен извор на приход кој може да биде резервиран како наменско средство за одредена специфична намена.
- 31. Наплати за корисниците:** Надоместоци платени доброволно од страна на јавноста како возврат за услуга или производ обезбеден од страна на владата. Бидејќи купувачот добива директна корист како возврат на плаќањето на надоместокот, плаќањето не се смета за данок.
- 32. Обврски:** Долг кон некој друг. За владите, нивниот ненамирен јавен долг е нивна примарна одговорност, отсликувајќи ги износите позајмени од јавноста кои

мора да бидат отплатени на некој иден датум. Потенцијална (дополнителна) обврска е онаа која зависи од појавата на некој специфичен настан. На пример, доколку владата им обезбеди на земјоделците осигурување на посевот, таа се соочува со обврска кон нив единствено во случај на суша или други временски услови кои го намалуваат родот на посевот.

33. Одбранбен буџет: Воен буџет (или воени трошоци), исто така познат како буџет за одбрана, е износот на финансиски средства одобрени од страна на државата за унапредување и одржување на вооружените сили или други методи неопходни за одбранбени цели. Во 2022 година глобалните воени трошоци надминаа 2,3 трилиони американски долари. САД и понатаму го предводат патот во воените трошоци со 877 милијарди долари, повеќе од следните 10 земји заедно.

34. Основни трошоци: Репер според кој се мерат предложените измени во фискалната политика. Не постои пристап за мерење на предложените буџетски измени кој е општо прифатен. Еден се користи за тековното трошење и за нивоата на приходи од претходната фискална година, а друг да се пресмета трошокот на сегашните политики кои ќе продолжат да важат. Буџет: Сеопфатен извештај за владините финансии, вклучувајќи ги тука трошењето, приходите, дефицитот или суфицитот и долгот. Буџетот е главната алатка на економската политика на владата и е показател за тоа како планира владата да ги користи јавните средства за да ги оствари целите на политиката.

35. План: Метод за правење или постигнување нешто, низа дејства или фази, или нешто што е договорено да се направи.

36. Планирање на буџетот по учинок: Буџетски процес кој ги интегрира информациите за влијанието на владиното трошење. Во наједноставна форма, буџетирањето по учинок го става фокусот на излезните резултати и исходите кои се поврзани со владините расходи и ги зема предвид овие информации кога се одредуваат идните нивоа на финансирањето. Сепак, собирањето на таквите информации е тешка задача.

37. Повеќегодишно буџетирање: Буџети кои опфаќаат повеќе од една година. Во некои случаи ова значи дека владите со закон пропишуваат буџети кои ги одредуваат износите на приходи и расходи за повеќе од една година.

- 38. Поделба:** Одобрување или дистрибуција на средства, најчесто остварени од Министерството за финансии за да им овозможи на министерствата и другите потрошувачки оддели да се обврзат или да ги исплатат средствата или, пак, обете, во рамките на одреден временски период и во рамките на сумите кои се издвоени од буџетот и одобрени.
- 39. Полициски буџет:** Полициските буџети претставуваат еден аспект од јавната потрошувачка поврзана со почитувањето на законот и редот: широка категорија на трошоците кои произлегуваат од зачувување на законот и редот, средства за управувањето со пенално-корективните институции и затвори, како и трошоците за правосудството. Ресурсите за полициското работење во светот најчесто доаѓаат од локалните власти, државните влади и федералните програми.
- 40. Пренос:** Префрлањето на ресурсите од една програма во друга, во рамките на истото одделение во текот на фискалната година, во согласност со дефинираните правила. Во некои земји префрлањата на средства во рамките на издвојувањата од буџетот се познати како трансфери или репрограмирања.
- 41. Примарен дефицит или суфицит:** Износот со кој вкупните владини расходи ги надминуваат вкупните приходи, минус исплаќање на каматите од владиниот долг.
- 42. Приход:** Вкупниот годишен доход на државата добиен од оданочување или од други извори, на пример наплати на корисниците.
- 43. Програма:** Краток преглед на содржините и целите на дејноста, распоред, попис.
- 44. Прогресивен данок:** Данок кој се зголемува како процент од доходот како што се зголемува доходот.
- 45. Расходи за даноци:** Ова се отстапки или изземања од нормалната даночна структура кои го намалуваат собирањето на владините приходи, обично одобрени со цел да се постигне одредена објективност во политиката. Бидејќи целите на политиката можеле да се постигнат и преку субвенции или преку други трошоци, даночните отстапки се, во суштина, сметани како еквивалент на трошоците. Проценувањето на даночните трошоци е тешко и изискува прецизно дефинирање и проценување на приходите од нормалната даночна структура, а потоа и приходите изгубени како резултат на даночното олеснување.

- 46. Регресивен данок:** Данок кој се намалува како процент од доходот како што се намалува доходот.
- 47. Резерви:** Одвоени фондови за непредвидени или неизбежни расходи кои може да бидат неопходни во текот на фискалната година, на пример трошоците како резултат на природна непогода.
- 48. Референт за сметководствени работи:** Според вестминстерската традиција, државен службеник во оддел кој е одговорен пред законодавството за финансиското управување; обично тоа е административниот раководител на оддел како што се генералниот секретар или генералниот директор.
- 49. Сметководствен систем:** Систем за водење записи за финансиските трансакции. Два главни сметководствени система се готовинско сметководство и пресметковно сметководство (сметководство врз основа на фактурирана реализација). Системите за готовинско сметководство ги идентификуваат трансакциите и настаните кога готовината е примена или исплатена, додека системите на пресметковно сметководство ги забележуваат исплатите и примањата кога странките склучуваат договор, а не кога се предава готовината. Повеќето влади се потпираат на готовински системи.
- 50. Стабилизација:** Користење на монетарна и фискална политика за стабилизацијата на БДП, вработувањата и цените.
- 51. Суфицит:** Износот според кој приходите ги надминуваат расходите или трошоците.
- 52. Транспарентност:** Сеопфатни, точни, навремени и корисни информации за финансиските активности на владата кои ѝ се достапни на јавноста.
- 53. Трошоци за сервисирање на долг:** Трошоци на име камата на владин долг.
- 54. Трошоци:** Трошоци за исполнување на владините обврски, генерално со издавање чек или со исплаќање во готовина. Трошоците понекогаш се делат на капитални и тековни. *Капиталните трошоци*, или капитално буџетирање, се инвестиции во физички имот, како што се патишта и згради, кои можат да бидат користени повеќе години. *Тековните трошоци* се трошоци за плати, исплаќања надоместоци и други добра и услуги кои се трошат моментално. Понатаму,

тековните трошоци можат да се делат од сумите во буџетот. Појавата на значителни и постојани разлики меѓу тековните трошоци и буџетските суми е знак на слаб буџетски систем.

- 55. Фискален дефицит:** Вид дефицит. Фискалниот дефицит често се финансира со издавање обврзници како што се благајнички записи или конзоли и хартии од вредност, преку кои се плаќа камата, или на одредено време или на неопределено време. Ако каматите се премногу големи, државната економија може да доцни со плаќањето на своите долгови, обично на странски позајмувачи. Јавниот долг или позајмување се однесува на позајмување на државата од јавноста.
- 56. Фискална година:** 12-месечен сметководствен период врз кој се засноваат владините буџети. Во некои земји фискалната година не се совпаѓа со календарската година.
- 57. Фискална децентрализација:** Децентрализација на одговорностите за трошење и/или на овластувањата од областа на приходите за да се намалат нивоата на владата, на пример од националната или централната влада до региони или до федерални држави, или до локални власти. Хоризонтален дебаланс се појавува кога изворите во однос на расходните функции се нееднакво поделени меѓу надлежностите во рамките на владиното ниво. Вертикалните дебаланси се должат на некомпатибилност меѓу задолженијата на расходните функции и извори на приходи на разни владини нивоа. Меѓувладини трансфери и грантови, обично од повисоките кон пониските владини нивоа, се користат за да се решат на таквите дебаланси.
- 58. Фискална политика:** Политика на оданочување, трошење и позајмување од страна на владата, која се користи за да се влијае на макроекономските услови. Владите директно и индиректно влијаат врз начинот на кој се користат ресурсите во економијата. Основната равенка на сметководството на националниот доход што го мери аутпутот на една економија – или бруто домашниот производ (БДП) – според расходите помага да се покаже како тоа се случува: $БДП = C + I + G + NX$. На левата страна е БДП – вредноста на сите финални добра и услуги произведени во економијата. На десната страна се изворите на агрегатната потрошувачка или побарувачка – приватна потрошувачка (C), приватни инвестиции (I), купување на стоки и услуги од

страна на владата (G) и извозот минус увозот (нето извоз, NX). Од оваа равенка се забележува дека владите влијаат на економската активност (БДП), контролирајќи го G директно и влијаејќи на C , I и NX индиректно, преку промени во даноците, трансферите и трошењето.

- 59. Фискална политика – експанзиона (олеснета, лабава):** Се презема со намера да се стимулира краткорочниот економски растеж со зголемување на владините трошоци или намалување на приходите.
- 60. Фискална политика – неутрална:** Се спроведува кога една економија е во рамнотежа. Државната потрошувачка е целосно финансирана од даночните приходи и исходот на буџетот има неутрално влијание врз економската активност.
- 61. Фискална политика – рестриктивна:** Ги ограничува краткорочните побарувања со намалување на трошењето или зголемување на даноците, и најчесто се користи да се скроти инфлацијата. Владата ја утврдува и ја спроведува фискалната политика преку буџетот.
- 62. Функционална класификација:** Ги организира владините трошоци во однос на разните активности и посебните цели на политиката, на пример здравството, образованието, одбраната или правосудството.

ОПРАВДАНОСТ И ПОТРЕБА ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Научна оправданост

Науката чиј предмет на интерес е остварувањето на безбедноста како засебна и специфична функција на општеството, класифицирана и систематизирана во неколку научни подрачја, полиња и области, ја истакнува потребата од теоретска елаборација на процесот на планирањето, програмирањето и буџетирањето, нивната функционална меѓусебна поврзаност и меѓузависност, како и причинско-последичната врска од аспект на анализа и елаборација на предметната содржина.

Имајќи предвид дека науката за безбедност се разгранува на повеќе нивоа и во неколку сфери, се наметнува потребата овој аспект да се дефинира низ призмата на неговата улога, влијание и позиција во остварувањето на безбедноста и одбраната во државите. Оттука, се поставува основа за прераснување на научно-истражувачите аксиоми кон хипотетичка структурираност, со можност за тестирање на варијаблите кои одат во прилог. Фундаментално, изучувањето на процесот на планирање, програмирање и буџетирање има незаменливо значење за целокупното општество, од аспект на цивилизациска придобивка како стимул за развој и прогрес, првенствено во рамките на владините одлуки преку стратегии и политики кои се спроведуваат во соодветните организации со цел зајакнување на националната безбедност, а посредно и на меѓународната и локалната безбедност, оптимизација на утилизацијата на ресурсите, координација и синхронизација на работата и ангажманот, како и флексибилност и адаптивност на системите со цел нивна отпорност и опстанок.

Презентираните наоди во оваа дисертација подлежат на стандардите и принципите на објективност, проверливост, прецизност, систематичност и сигурност, во контекст на одредниците на научното сознание.

Општествена оправданост

Поради актуелноста на трендот на зголемување и интензивирање на заканите по утврдените витални вредности во општеството, се наметнува потребата од рационализација на применетите ресурси, кои се секогаш ограничени и скапоцени. Поради овој факт е нужна примена на соодветен модел на планирање, програмирање и буџетирање, кој ќе има истовремено капацитет да одговори на актуелните безбедносни предизвици и реална проекција на издвоените средства.

Гарантирањето на суверенитетот и територијалниот интегритет, уставниот поредок, мирот и благосостојбата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права и граѓанските слободи претставува императив за секое организирано општество.

Согласно со наодите во оваа дисертација, преку методот на компаративна анализа, се констатира дека во овој домен се направени низа исчекори на меѓународно ниво. Односно, голем дел од државите имаат усвоено национални модели со кои се извршува функцијата планирање, програмирање и буџетирање. Овие формално имплементирани модели се избрани по повеќегодишни истражувања и мерења на нивната изведба и можноста за реализација на однапред зацртаните цели.

На ниво на регионот, географски детерминиран во границите на Балканскиот Полуостров, направени се одредени исчекори во однос на контурирањето на процесот на буџетирање на планираните задачи и цели, со примеси на програмирање, преку идентификација на формално усвоен модел или систем за извршување на буџетските ставки.

Во Република Северна Македонија исто така се забележуваат фундаментите на кои почива теоретската елаборација на мноштвото видови модели на планирање, програмирање и буџетирање. Во практиката, процесот на планирање, програмирање и буџетирање е легислативно врамен согласно со Законот за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ 58/00), каде се уредува и пропишува, меѓу другото, управувањето со ресурсите во одбраната и во безбедноста.

Додека планирањето на развојот, оперативното и тековното планирање на системот за управување со кризи, на краток, среден и долг рок се води и се реализира според принципите, нормите и постапките кои важат во системот на планирање, програмирање и буџетирање, финансиските средства за потребите на системот за управување со кризи на Република Македонија се обезбедуваат од буџетот на Република Македонија, во согласност со закон, но може да се обезбедат и од други извори. Инаку, финансиските средства за органите на општините и на градот Скопје, за потребите на системот за управување со кризи, се обезбедуваат од нивни средства во согласност со закон, а и од буџетот на Републиката. Тоа важи и за јавните претпријатија, установи и служби, како и за трговските друштва од посебно значење за работа во кризна состојба.

Од аспект на менаџментот, воената и безбедносната економија традиционално се поставени под владина контрола, наспроти цивилниот капитализам. Воената и безбедносната економија се супсфера на општествената економија, но нивната тајност ги прави рестриктивни во однос на податоците поради фактот дека крајниот продукт на воената и безбедносната економија се армијата и полицијата. Оттука се идентификувани одредени лимитации во однос на истражувањето, развојот, производството, намената, употребата, чувањето и износот на одбранбената и безбедносната индустрија, од примарна причина што е заштитена со безбедносна архитектура со цел одвраќање на потенцијалните закани. Така што, обидите за дефинирање и елаборација на карактеристиките на воените и безбедносните приходи и расходи бараат дополнителен ангажман, во насока на утврдување на принципите на функционирање и имплементирање на најдобрата можна алтернатива, со интенција да се максимизираат резултатите при постигнување на поставените цели.

Методолошка рамка

Структурата и содржината на оваа докторска дисертација се подредени според примената на неколку квалитативни и квантитативни методи на истражување и анализа на релевантни податоци во потесната област и научно подрачје во согласност со релевантната класификација.

Формулацијата на проблемот на истражување идентификува индикатори што наведуваат на реалната потреба од практична примена на соодветен модел кој овозможува оптимално спроведување на плановите во реализирани цели, наведени во форма на буџетски класификации.

Квалитативни методи

Квалитативните методи применети преку селективен процес на интерпретација во ова истражување вклучуваат:

- анализа на содржина на примарни, секундарни и терцијарни извори,
- метод на индукција,
- метод на дедукција,
- студија на случај,
- бриколаж-техника.

Квантитативни методи

Квантитативните методи применети во оваа докторска дисертација се состојат од:

- анкета,
- анализа и квантификација на добиените резултати,
- интервју,
- интерполација,
- интро-интеграција и екстра-интеграција.

Набројаните методолошки инструменти се применети во доменот на разложување на литературата од конкретната дисциплина која е предмет на научно

истражување, поточно науката за одбранбените и безбедносните системи, конкретно во литературата која се развива повеќе од две столетија.

Современите одбранбени и безбедносни системи својата причина за постоење ја должат на неопходноста од заштита на општеството од сите форми и облици на загрозување согласно со утврдените вредности во највисоките државотворни инстанции:

- Член 28 од Уставот на Република Северна Македонија, 1991 година,
- Национална концепција за безбедност и одбрана, 2003 година („Службен весник на Република Македонија“ број 42/2001 и 5/2003),
- Стратегиски одбранбен преглед од 2018 година,
- Национална стратегија за градење отпорност и справување со хибридни закани, 2019 година,
- Акциски план за имплементација на Стратегијата за градење национална отпорност и справување со хибридни закани, 2019 година,
- Долгорочен план за развој на одбранбените способности, 2019-2028,
- Стратегијата за одбрана од 2010 година,
- Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија од 2020 година,
- Правилник за планирање, програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана, 2019 година,
- Упатство за спроведување на Правилникот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана, 2019 година,
- Закон за управување со кризи, 2005 година („Службен весник на Република Македонија“ број 29/2005, 36/11, 41/14, 104/15, 39/16, 83/18 и 215/21,
- Закон за одбрана, 2001, 2003, 2006, 2008, 2011, 2015, 2020 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/01),
- Закон за внатрешни работи, 2022 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22),
- Закон за координација на безбедносно-разузнавачката заедница, 2019 година (Службен весник на РСМ, бр. 108 од 28.5.2019 година),
- Закон за буџети (Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година).

Структура на докторската дисертација

Структурално, материјалот подготвен за оваа докторска дисертација е поделен на пет делови кои претставуваат одделни, но меѓусебно поврзани елементи на интегралната содржина на ова истражување.

Првиот дел од докторската дисертација индуктивно ги опфаќа воведните елементи на поимовно и категоријално определување на ангажираните поими, концепти, доктрини и дисциплини, со посебно внимание кон изнаоѓањето и проучувањето на поврзаноста и меѓузависноста на планирањето, програмирањето и буџетирањето како посебни, но заемно поврзани дејства. Тука акцентот е ставен на нексуст, или значајната конекција помеѓу овие посебни дејности и нивните заемни импликации.

Вториот дел како засебна целина ги дефинира и елаборира поимот план и процес на планирање, нивната функција, значење и намена, како и нивното место и улога во менаџментот, односно раководењето и управувањето со планираните активности, операции и задачи, со посебен осврт на полицијата и армијата.

Третиот дел се однесува на дефинирањето и одредувањето на поимот програма и на функција програмирање, нивната примена и нивното значење, со посебен осврт на полицијата и армијата.

Четвртиот дел од дисертацијата се однесува на дефиницијата и елаборацијата на поимот буџет и на активност буџетирање, со посебен осврт на полицијата и армијата.

Петтиот дел се однесува на историскиот развој на планирањето, програмирањето и буџетирањето како функции на менаџментот, односно активности за управување, раководење, организирање, насочување, извршување и контрола, како и на дефинирањето на конкретната примена на современите модели на планирање, програмирање и буџетирање во Република Северна Македонија.

ВОВЕД

Во согласност со класичната онтолошка структурна и содржинска експликација, предмет на оваа докторска дисертација се современите модели на планирање, програмирање и буџетирање и нивната примена во полицијата и армијата на Република Северна Македонија. Според прецизираната област и предмет на истражување, во фокусот на оваа докторска дисертација е теоретската дефиниција и елаборација на современите модели на планирање, програмирање и буџетирање и нивната соодветна емпириска примена во работењето на полицијата и армијата на Република Северна Македонија.

Во контекст на рационалистичката теорија, оваа дисертација нуди поимовно одредување и категоризација на инволвираните инструменти и субјети кои ја вршат функцијата на планирање, програмирање и буџетирање.

Дефинициска дистинкција

Од епистемолошкиот аспект на субјектот на истражување, во контекст на предметот на оваа докторска дисертација, она врз што се врши планирањето, програмирањето и буџетирањето, се *ресурсите*, во нивната интегрална појавност. Современата економија е економијата заснована на ресурси и целиот развој на една земја или регион е заснован на ресурси.¹

Концептот на ресурси се применува во различни форми, како што се економијата, трговијата, животната средина и општеството. Ресурсите се категоризираат на многу начини во зависност од потеклото, на пример биотски или абиотски, обновливи или необновливи и потенцијални или актуелни.²

¹ Zimmerman, E. W. (1933): *World Resources and Industries*. pp. xix, 842. New York: Harper & Brothers.

² Бакрески, О. (2011): *Основи на безбедносен менаџмент*. Филозофски факултет, Скопје.

Алокацијата, мобилизирањето, ангажирањето и дистрибуцијата на ресурсите за потребите на безбедноста и одбраната претставуваат сеопфатен и инклузивен процес кој се одвива од највисокото политичко и стратешко ниво до најниското ниво на извршување на тековните задачи и претставува засебно научно поле во научната област која го изучува менаџментот и неговата примена, но и во мноштво други научни дисциплини (Small и Witherick, 1997).³

Тука ресурсите се дефинираат како извор на снабдување или поддршка, достапни или расположливи средства, и генерално овој поим обично се користи во плурална форма, односно множина (Дијаграм 1).⁴

Морфолошка дефиниција	Природен извор на богатство или приход (Collins) Природна карактеристика или појава што го подобрува квалитетот на човечкиот живот (Cambridge)
Ресурс (ед.)	Нешто што една земја го има и може да го искористи за да го зголеми своето богатство (Encyclopedia Britannica) Акција или стратегија што може да се усвои во неповолни околности (Oxford)
Ресурси (мн.)	Пресметливо богатство (извор, снабдување или поддршка) (Safeopedia) Извор на информации или експертиза (Meriam Webster)

Дијаграм 1: Дефиниции за ресурс и ресурси.
Извор: Cambridge University Press

Ресурсите имаат три заеднички карактеристики:

– **Применливост:** Ресурсите се користат за да се задоволи крајниот потрошувач.⁵

³ De Gregori, T. R. (1987): Resources Are Not; They Become: An Institutional Theory. *Journal of Economic Issues*, (Sep., 1987), Vol. 21, No. 3, Evolutionary Economics I: Foundations of Institutional Thought, pp. 1241–1263, Published by: Association for Evolutionary Economics Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4225924>

⁴ Decastri M. (2021): *Organizational Development in Public Administration: The Italian Way*. Springer International Publishing, Germany.

⁵ Britannica Dictionary definition of RESOURCE <https://www.britannica.com/dictionary/resource>

- **Ограничена достапност:** Ресурсите се несоодветно достапни наспроти побарувачката.⁶
- **Потенцијал за исцрпување:** Ресурсите постепено се намалуваат како што се користат.⁷

Во економијата, ресурсот се дефинира како услуга или друго средство што се користи за производство на стоки и услуги кои ги задоволуваат човечките потреби и желби. Самата економија е дефинирана како студија за тоа како општеството управува и ги распределува своите оскудни ресурси.⁸

Ресурсот е еден од фундаменталните поими во дефинирањето на факторите на производство. Во економијата, факторите на производство се ресурсите што луѓето ги користат за производство на стоки и услуги; тие се градежни блокови на економијата.⁹

Ресурсите значат средства од секаков вид, без разлика дали се движни или недвижни, материјални или нематеријални, актуелни или потенцијални, кои не се средства, туку потенцијално се користат за добивање средства, стоки или услуги, итн. Во контекст на технолошкиот развој и примената на технологијата во економските и општествените текови, ресурсите таксономно вклучуваат интернет хостинг или сродни услуги, патенти, трговски марки, авторски права, трговски имиња, франшизи, добра волја и други форми на интелектуална сопственост, итн.¹⁰

Ресурсите што се користат во производството на стоки и услуги можат да се категоризираат како:

- земјиште (сите природни ресурси),
- труд (сите физички и ментални потенцијали на луѓето),

⁶ Nolan, B. C. (2001): y definition of RESOURCE <https://www.britannica.com/dictionary/resource>

⁶ Nolan, B. C. (2001): *Public Sector Reform : an International Perspective*. Palgrave.

⁷ Decastri M., Battini S., Buonocore F., Gagliarducci F. (2021): *Organizational Development in Public Administration: The Italian Way*. Palgrave Macmillan. Retrieved March 15 2023 from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2581117>

⁸ McConnell and Brue Economic Resources (and their return),. *Economics* 16th ed. Boston, McGraw-Hill Irwin. 2005.

⁹ Rutherford, D. (2012): *Routledge Dictionary of Economics* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203102497>

¹⁰ Bauer T., Short J., Erdogan B., Carpenter M. (2017): *Principles of Management 3.0* (Version 3.0). Flat World Knowledge.

- капитал (сите производни помагала/алатки/опрема што се користат за производство на стоки и услуги и готовина),
- претприемничка способност (иницијатива, иновација, носење стратешки одлуки, преземање ризици, градење односи; реконструкција, воспоставување деловни односи со добавувачи, клиенти, работодавци, инвеститори и друго).¹¹

Резултатите од искористувањето на овие ресурси, или *аутпут*, често се опишуваат како:

- кирија за земјиште;
- плата за труд;
- камата за капитал;
- профит за претприемачот.

Ретроспективно, концептот за управувањето со ресурсите своите корени ги влече од времето на индустријализацијата, кога настанува идентификување и одредување на оваа активност од аспект на поделба на трудот, регулирање на работното време и создавање синдикати во доменот на управување со човечките ресурси.¹²

Во времето на забрзаната индустријализација исто така настанува рационализација на употребата на природните ресурси и нивната дефиниција како извори од кои може да се извлече некаква корист, без разлика дали е материјална или нематеријална, што природата го дава без човечка интервенција. Природните ресурси кои можат да се обноват и чија експлоатација се потпира на нивните регенеративни капацитети, налагаат соодветно управување.¹³

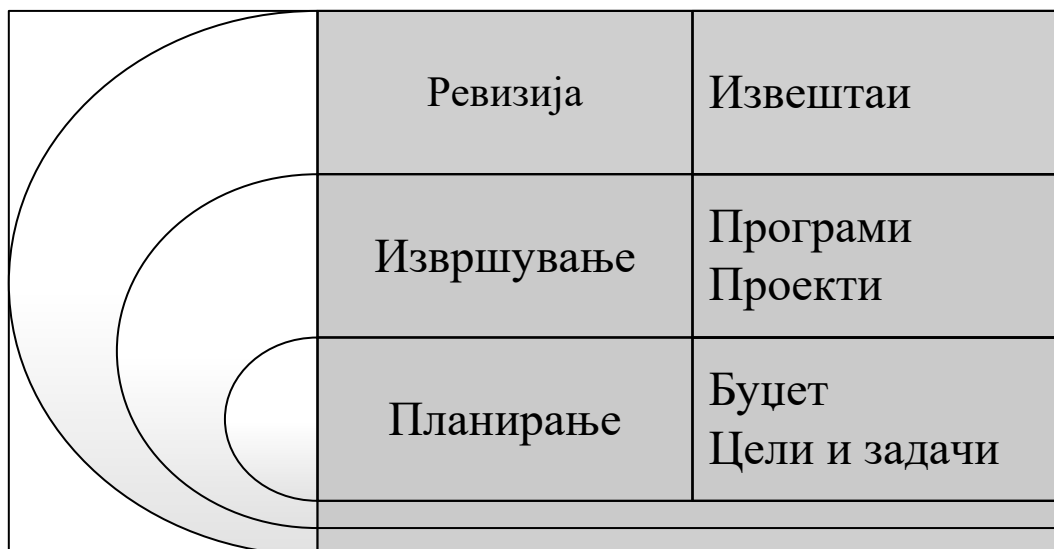
Оттука, плодните земјишта или минералите во нив, се примери за обновливи природни ресурси на една земја, за разлика од нафтата, јагленот и природниот гас, на пример, кои не се обновливи природни ресурси, итн. (Дијаграм 2).¹⁴

¹¹ Raadschelders, J. C. N. (2003): *Government: A Public Administration Perspective*: (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315703961>

¹² Shinde S. V. (2018): *Functions of Management*. (n.d.). (n.p.): Lulu.com.

¹³ United Nations Climate Action. What is Renewable Energy?

¹⁴ Building Integrity Policy. NATO. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/11/publications/201113-BI-Reference-Curriculum-en.pdf



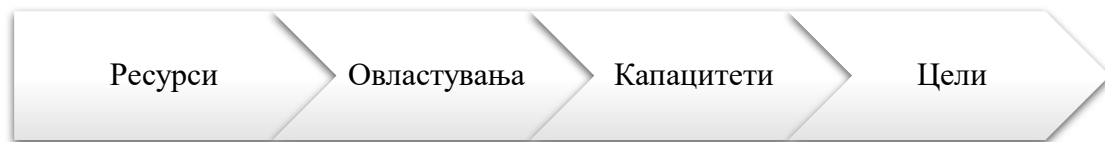
Дијаграм 2: Современо управување со безбедноста

Извор: Fay J. (2011); Contemporary Security Management (Third ed.). Butterworth-Heinemann. <https://www.sciencedirect.com/science/book/9780123815491>

- ✓ На полето на општествените науки, каде што спаѓаат *одбраната и безбедноста*, под поимот *ресурси* на одредена земја како што се подразбираат рудното богатство, инфраструктурата, работната сила и вооружените сили, кои се користат за унапредување на благосостојбата на луѓето, како и за економски и политички развој.¹⁵
- ✓ Продуктивноста на ресурсите е мера за вкупното количество материјали директно користени од економијата (мерена како домашна потрошувачка на материјали во однос на БДП). Таа дава увид во тоа дали се случува отстапување помеѓу користењето на ресурсите и економскиот раст. Продуктивноста на ресурсите е индикатор за одржлив развој при евалуацијата на политиките.
- ✓ Продуктивноста на ресурсите на ЕУ се изразува преку износот на БДП генериран по единица директен потрошен материјал, т.е. БДП / ДПМ во евра по килограм. Кога се прават споредби со временски интервали или

¹⁵ Schellens, Marie K., and Johanna Gisladdottir (2018): Critical Natural Resources: Challenging the Current Discourse and Proposal for a Holistic Definition, *Resources* 7, no. 4: 79. <https://doi.org/10.3390/resources7040079>

помеѓу различни земји, важно е да се користат точните единици за БДП, така што бројките се споредливи и промените не се должат на промените од инфлацијата или во цените (Дијаграм 3).



Дијаграм 3: Примена на ресурсите во рамките на безбедносните овластувања за максимизирање на капацитетите за постигнување на целите.
(Извор: Understanding Resources, Competences, and Capabilities in EU Common Security and Defence Policy)

I Дел

РЕСУРСИ И МОДЕЛИ НА НИВНА ПРИМЕНА

Ресурси во безбедноста и одбраната

Во контекст на обезбедување на егзистенција и напредок на општеството, заштита на територијалниот интегритет и суверенитет, како и владеење на правото и почитување на човековите права и слободи, секоја држава се потпира на системот за безбедност и одбрана како основен и фундаментален столб на кој почива општествено-политичката архитектура.¹⁶

Уште најраните историски извори идентификуваат наоди кои го упатуваат човештвото на факти за напорите на древните цивилизации да остварат политичко-општествена надмоќ со најсоодветна примена и максимизација на ефектите на своите дефанзивни и офанзивни ресурси, кои низ текот на целото постоење на човештвото се ограничени и скапоцени.¹⁷

Во современ контекст, системот за одбрана и безбедност на државата несомнено е апсолвиран како еден од фундаменталните и неопходните столбови на организираното општество во функција на заштита на опстанокот и поредокот на државата и меѓународната заедница преточени во највисоките доктринарно-стратешки декларации (Дијаграм 4).¹⁸

¹⁶ Закон за буџетите. (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 0 (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12 и 171/12 и 171/12).

¹⁷ *Natural Resources: Definitions and Conceptual Issues*.
<http://www.peacebuildinginitiative.org/index818b.html?pageId=2097>

¹⁸ Glossary: Resource Productivity. Eurostat.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Resource_productivity



Дијаграм 4: Видови ресурси во безбедноста

Извор: United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support Ref. 2015.08

Секогаш се поставува прашањето што претставува добриот менаџмент, односно доброто управување. Доброто управување е уметност и наука за извршување на работите ефективно и ефикасно преку луѓето и другите потребни ресурси.¹⁹

Управувањето со ресурсите во безбедноста и одбраната, како засебни, но комплементарни елементи на државниот систем, претставува носење политички одлуки кои мора да се отпорни на парцијалност и кратковидост, со цел да се одржи и унапреди позицијата на државата во опкружувањето. Соодветниот менаџмент на безбедноста и одбраната придонесува за општествен прогрес и економски раст доколку е спроведуван систематично и методично.²⁰

Управувањето со ресурсите во безбедносниот сектор, исто така наречено буџетирање, распределба или финансиско управување, е вградено во целокупното управување со ресурсите на една земја.

Буџетирањето на безбедносниот сектор е процес на распределба на финансиски средства за активностите на безбедносниот сектор.²¹

¹⁹ Fay J. (2011): *Contemporary security management* (Third ed.). Butterworth-Heinemann. Retrieved March 8, 2023 from <https://www.sciencedirect.com/science/book/9780123815491>.

²⁰ Security Sector Management. Resource Management. Security Sector Integrity. DCAF. <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/resource-management/>

²¹ *Managing Security: Concepts and Challenges*. ROUTLEDGE; 2021.

Како сеопфатен процес, тоа опфаќа планирање, извршување, контрола и ревизија на буџетот. Транспарентното буџетирање на безбедносниот сектор и одговорното финансиско управување се клучни за обезбедување интегритет на сите активности на безбедносниот сектор и за намалување на потенцијалот за корупција во безбедносниот сектор.²²

Конкретно, фундаменталните одредници на кои се гради националната одбранбена и безбедносна стратегија на Република Македонија како независна држава од осамостојувањето до денес, се базира врз постулатите на политиката на национална безбедност, која согласно со Националната концепција за безбедност и одбрана од 2003 година, како основен документ во областа на одбраната и безбедноста, се дефинира како сложен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Република Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на државата и нејзините граѓани, во согласност со расположливите ресурси и со активна соработка со меѓународната заедница, и која во себе системски ги содржи политичката, економската, одбранбената, внатрешнобезбедносната, социјалната, еколошката, како и други области.²³

Во оваа насока може да се наведе Указот за прогласување на Законот за управување со кризи, кој во Член 3 ги дефинира ресурсите како „граѓани, објекти, моторни возила, материјално-технички средства, опрема и финансиски средства со кои располага Републиката“, од страна на Собранието на Република Македонија во 2005 година.²⁴

Управувањето со ресурсите за безбедност и одбрана вклучува широк опсег на актери. Од извршната власт, која ги анализира безбедносните и одбранбените потреби и ги утврдува националните политики и приоритети; законодавството кое дебатира и одобрува буџети и обезбедува правна рамка; цивилен и воен персонал од безбедносниот сектор кој обезбедува експертиза, длабинско планирање и спроведување; граѓанското општество, медиумите, омбудсманите и механизмите за надворешна и внатрешна ревизија кои обезбедуваат ефективен надзор на

²² *Security Sector Integrity*. DCAF, 2023.

²³ Министерство за одбрана на Република Северна Македонија.
<https://mod.gov.mk/storage/2021/06/Nacionalna-koncepcija-za-bezbednost-i-odbrana-1.pdf>

²⁴ *Закон за управување со кризи*. Службен весник на РМ. Бр. 29, год. LXI. Среда, 04 мај 2005.

процесот; до приватните и јавните компании кои секојдневно ги обезбедуваат најосновните потреби на персоналот на безбедносниот сектор (Табела 1).²⁵

Табела 1

*Варијабли кон нексусот безбедност и економија**

Економски варијабли поврзани со безбедноста	Политички варијабли поврзани со безбедноста
Пад/стагнација во приходи по глава на жител	Ограничена статистичка транспарентност, без надзор и увид, како и стандардизација и поврзаност со програмите на ММФ
Намалени државни приходи и социјални расходи	Нееднаков пристап до политичка моќ меѓу групите
Државните расходи во ниска пропорција со националниот доход	Неможност да се преговара за промена или да се надмине насилството
Хоризонтална и вертикална нееднаквост	Неуспех на социјалниот договор; деградација на животната средина; ниски опортунитетни трошоци

Извор: Development and Security. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE Queen Elizabeth House, University of Oxford

Позицијата и придонесот на ресурсите и одбраната

Соодветното управување со ресурсите во одбраната во својата основа подразбира придржување кон принципите на добро владеење и тенденција на развој. Кога се говори за каузалната поврзаност помеѓу развојот, растот и одбраната, потребно е да се дефинираат суштинските поими во оваа насока. Првенствено, во дефиницијата на терминот *развој* потребно е да се истакне дека

²⁵ Zingel, V. P. *National Security and Economic Development: Securing Development – Developing Security*. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/eco_impacts_02_national_security_zingel.pdf

неговото значење се променило и еволуира во текот на последниот половина век. Развојот епистемолошки подразбира раст од аспект на функција и капацитет.²⁶

Во историски општествено-политички контекст, до крајот на Втората светска војна поголемиот дел од Африка и Азија биле под директна или индиректна контрола на колонијалните сили.²⁷ Откако колониите се стекнале со независност, нивната условна неразвиеност станала предмет на политика од страна на светските креатори на политики. Сепак, се испоставило дека методите и стратегиите кои се примениле во реконструкцијата на Европа и Јапонија, кои биле разурнати од светските војни, не профункционирале едноставно во ново-независните земји каде што институциите требало да се изградат, а не само да се обноват.²⁸

Така, сиромашните земји биле категоризирани како земји во развој, што до одреден степен претставува економски и политички еуфемизам, особено поради фактот што тие земји кои се нарекуваат во развој прикажуваат најмал напредок.²⁹

Синтагмата *земјите во развој* како категорија, имплицира дека нивниот развој е нивниот дефинирачки параметар или одредница, иако во смисла на итна потреба тоа претставува опис на процес кој веќе се случува. Понатаму, постои и уште една поткатегиорија, односно подгрупа на помалку развиените земји, која се нарекува *најмалку развиени земји*.³⁰

Различни организации имаат свои дефиниции за развојот и (по)растот кои се менуваат со текот на времето во контекст на политичките, економските и безбедносните контексти и околности.³¹

²⁶ Petrakis Panagiotis E., Dionysis G. Valsamis and Kyriaki I. Kafka (2020: *Economic Growth and Development Policy* (version 1st ed.) Cham: Springer International Publishing; Imprint: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-43181-5>.

²⁷ Gardner, L., Roy, T. (2020): 4: Growth and Development in the Colonies. In: *The Economic History of Colonialism*. Bristol, UK: Bristol University Press. Retrieved Mar 13, 2023, from <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/book/9781529207>

²⁸ Jalil, M. M. (2022): Colonial Roots of Modern Development Discourse, *International Journal of Political Economy*, 51:2, 137–150, DOI: 10.1080/08911916.2022.2072313

²⁹ Alexopoulou, K. (2018): An anatomy of colonial states and fiscal regimes in Portuguese Africa: long-term transformations in Angola and Mozambique, 1850–1970', PhD thesis, Wageningen University.

³⁰ Robinson, J., Daron A. (30 Jan 2017): Economic Impact of Colonialism. Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/voxeu/columns/economic-impact-colonialism>

³¹ Ruiz-Arranz, M., & Giuliano, P. (2005): Remittances, Financial Development, and Growth, *IMF Working Papers*, 2005(234), A001. Retrieved Mar 13, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2005/234/article-A001-en.xml>

Оттука, развојот, економскиот раст, примената на инструментите на добро владеење, што подразбираат ефикасност, ефективност, конзистентност, објективност, отчетност и транспарентност, може да се сметаат за достигнување, постигнување одредена состојба, но и процес.³²

Поврзаноста помеѓу економскиот раст и одбраната е концепт кој предизвикувал внимание низ сите општествени епохи. Адам Смит, основачот на економијата како дисциплина во општествените науки, бил првиот економист кој теоретизирал за економијата на војната. Оттука настанала и одбранбената економија, поле на националниот економски менаџмент кој се занимава со економските ефекти од воените трошоци, управувањето со економијата во време на војна и управувањето со воените буџети за време на мир.³³

Во своето главно дело „Истражување за природата и причините за богатството на народите“ (1776), Смит сметал дека перманентен, или вечен проблем на управувањето со одбраната е зголемената потрошувачка на борбената опрема во војната.³⁴ Тој забележал дека промената на технологијата ги зголемила трошоците за војна, на пример, дека мускетот бил поскап предмет за купување од неговиот претходник, копјето. На ист начин, модерен млазен ловец е многу поскап од неговиот претходник управуван со пропелер.³⁵

Конкретно, зголемената цена на технологијата за оружје не значи дека трошоците за одбрана (d) нужно се зголемуваат како дел од бруто домашниот производ GDP (БДП). (о. трошоци за одбрана, $БДП$: збир на сите расходи направени во една година).³⁶

³² Бакрески, О. (2011): *Основи на безбедносен менаџмент*. Филозофски факултет, Скопје.

³³ Paganelli, M.P., Schumacher, R. (2019): Do not take peace for granted: Adam Smith's warning on the relation between commerce and war. *Cambridge Journal of Economics*, 43 (3), 785-797. doi: 10.1093/cje/ bey040

³⁴ Sowell, T. (1979): *Adam Smith in Theory and Practice*. Fred. R. Glahe.

³⁵ Tony Aspromourgos, Adam Smith (Sep. – Oct., 2007): *Peace and Economics*/ AQ: Australian Quarterly, Vol. 79, No. 5, pp. 12-18, 40. Australian Institute of Policy and Science Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20638505>

³⁶ Van de Haar, E. (2009): Adam Smith, War, and Commerce. In: *Classical Liberalism and International Relations Theory*. Palgrave Macmillan History of International Thought Series. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9780230623972_4

Односот d/GDP е мерило за воениот товар, а доказите сугерираат дека овој товар не се зголемил со текот на времето (во економиите со високи приходи има тенденција на опаѓање во поголемиот дел од децениите по Втората светска војна).³⁷

$$\{d/GDP\}$$

Иако поединечните трошоци за одредени специфични видови оружје се зголемуваат напоредно како што технологијата ги зголемува нивните способности, решенијата кои имаат висока цена за специфичен облик на конвенционална воена закана (на пример, употребата на скапи тенкови за одбрана од масовен тенковски напад) обично стануваат ранливи на евтини алтернативи (како што се релативно евтините противтенковски проектили и прецизно наведувана муниција), кои или ја менуваат природата на заканата или го прават излишно решението со висока цена.³⁸

Во државите кои, согласно со стандардизираниите параметри за мерење на економски и општествен развој, се сметаат за развиени, годишните трошоци за набавки и логистика во одбраната обично заземаат повеќе од половина од буџетот за одбрана, а остатокот се троши на персонал. Во неразвиените економии соодносот е обратен: најголем дел од годишните трошоци (70–90 %) се трошат на персонал, а остатокот се троши за набавки и логистика.³⁹

Оваа разлика го одразува јазот во расположливата технологија за борба помеѓу развиените и неразвиените светови. Најголемиот дел од трошоците за одбрана во светот го заземаат економиите со високи приходи (САД, Европа и Руската Федерација), првенствено поради цената на високотехнолошките системи за оружје. Сепак, повеќето војни се водат во земјите со ниски приходи меѓу релативно слабо опремени вооружени сили.⁴⁰

Освен тоа, неможноста на земјите со ниски приходи да одржуваат софистицирано оружје според оперативните стандарди на нивните производители

³⁷ Waltz, Kenneth N. (1954): *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press. pp. 86, 89, 94, 195.

³⁸ Biscop Sven Tobias Gehrke and Bernard Siman (2022): *Tanks Versus Banks: Russian Military Versus EU Geoeconomic Power*. Brussels: Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/tanks-versus-banks-russian-military-versus-eu-geoeconomic-power/>.

³⁹ *Largest armament manufacturers worldwide based on defense revenue 2021*. Published by Statista Research Department, Dec 21, 2022. <https://www.statista.com/statistics/262627/largest-armament-manufacturers-worldwide-based-on-revenue/>

⁴⁰ Doyle, M. W. (1997): *Ways of War and Peace* (Vol. 219). New York: WW Norton.

целосно ги објаснува многуте логистички проблеми со кои се соочиле вооружените сили на сиромашните земји во нивните војни.⁴¹

Увозот на софистицирани системи за оружје не гарантира софистицирана одбранбена способност ако системот за поддршка (гориво, резервни делови, муниција, поправки и процедури за ремонт) е или помалку од задоволителен или помалку од соодветно финансиран. Оттука, одбранбената способност е неразделно поврзана со трошоците за одржување.⁴²

Со оглед на универзално усвоениот факт дека војната е скапа, земјите имаат за цел истовремено да ги избегнат трошоците за неа, но и да останат независни во суверените граници. Во отсуство на универзално обврзувачки и проверлив договор за укинување на војната, најдобрата опција е да се одвратат оние земји кои се склони, според нивната историја или според политиките на нивните влади, да ги реваат споровите со прибегнување кон војна.⁴³

Одвраќањето има два аспекта. Прво, со доделување ресурси за минимално ниво на воена способност, нацијата гарантира дека може да се спротивстави на напад од потенцијален агресор и сериозно да ја оштети економијата и територијата на агресорот.⁴⁴ На овој начин трошоците за агресорот за иницирање војна далеку ќе ги надминат сите веројатни придобивки.⁴⁵ Второ, со тоа што ќе ја направи веродостојна подготвеноста да употреби воена сила, доколку се покаже дека е неопходно да го стори тоа, нацијата има за цел да ги остави потенцијалните агресори да не се сомневаат во последиците што ќе ги претрпат доколку бидат во искушение да започнат напад.⁴⁶

Кога станува збор за армијата, прашањето за влијанието на воените трошоци врз економскиот раст е секогаш актуелно и има многу контроверзии во

⁴¹ Howard, M. (2004): *War and the Liberal Conscience*. New Brunswick: Rutgers University Press. 25.

⁴² Ebeling, R. M. (2003): Classical Liberalism in the Twenty-First Century: War and Peace.”. *Liberty, Security, and the War on Terrorism*, 173–178.

⁴³ Deterrence and Defense. NATO 12 Septe 2022 [online] https://www.nato.int/cps/en/natohq/top-ics_133127.htm

⁴⁴ Rahim M. A. (1990). *Theory and research in conflict management*. Praeger.

⁴⁵ Zheng, Y., Huang, X., Graham, L., Redman, T., & Hu, S. (2020). Deterrence Effects: The Role of Authoritarian Leadership in Controlling Employee Workplace Deviance. *Management and Organization Review*, 16 (2), 377–404. doi:10.1017/mor.2019.50

⁴⁶ Constantinescu, M. Defense and Security Effects of the Economic Crisis. *Journal of Defense Resources Management*. No 2 (2), 2011.

литературата околу тоа дали овој трошок е поврзан со повисоки или пониски стапки на раст. Од една страна, голем број студии ја елаборираат тезата дека повисоките одбранбени издатоци стимулираат раст (Alexander, 1995; Benoit, 1973, 1978; Kennedy, 1974), додека други прикажуваат дека зголемувањето на воениот товар (односот на воените расходи спрема БДП) може да ја попречи економската експанзија (Cappelen et al., 1984; Deger, 1986a; Deger & Sen, 1983; Deger & Smith, 1983; Faini et al., 1984; Gyimah-Brempong, 1989; Leontief & Duchin, 1983; Lim, 1983).⁴⁷ Понатаму, постои и трета теза на студии каде се заклучува дека воените расходи го помагаат економскиот раст во држави богати со ресурси, но не и во земјите со ограничени ресурси (Frederiksen & Looney, 1982, 1983; Looney & Frederiksen, 1986), или дека тоа ниту помага ниту го попречува економскиот раст во значајна мера (Alexander, 1990; Biswas & Ram, 1986; Hess, 1989).⁴⁸

Согласно анализите од 44 земји, извршени во временски интервал од 15 години, утврдена е позитивна каузална релација помеѓу стапката на развој и одбранбениот товар, кој се дефинира како потрошувачка за одбрана во однос на пропорцијата со националниот доход:

$$Y = D + V$$

каде што Y е БДП, D е одбранбениот трошок и V е цивилниот придонес (инпут)

Одбранбеното оптоварување на економскиот раст е нелинеарно, при што ниските нивоа на воени трошоци го зголемуваат економскиот раст, но повисоките нивоа на воени трошоци го намалуваат растот. Исто така, согласно наодите, се докажува дека влијанието на употребата на воената работна сила врз растот е нелинеарно и покажува поголемо забавување на економскиот раст во оние земји со релативно повисоки нивоа на образование.⁴⁹

Повеќето студии на оваа тема користат вкрстени податоци, а разликата во нив им се припишува главно на варијациите на примероците и разликите во

⁴⁷ Gordon, C. V., Hinkle, Wade P. (2011) *Best Practices in Defense Resource Management*. Institute for deFense Analyses Alexandria, VA.

⁴⁸ Gongcheng, Z., Scholz, W. (2019): *Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect*. International Labor Organization. Asia-Pacific Working Paper Series.

⁴⁹ Chowdhury, A. R. (1991): A Causal Analysis of Defense Spending and Economic Growth. *Journal of Conflict Resolution*, 35 (1), 80–97. <https://doi.org/10.1177/0022002791035001005>

спецификациските варијабли и временската рамка.⁵⁰ Во оваа насока, идентификувани се различни степени во кои различни региони во светот значително се разликуваат во природното опкружување и во социоекономските структури, каде што е несоодветно да се генерализираат ефектите од активностите поврзани со воените трошоци. Овие факти укажуваат на потребата од специфични студии за случај со користење на податоци од временски серии за индивидуален контекст.⁵¹

Во суштина, војската го зголемува економскиот раст и преку директно и индиректно производство, што се нарекува *spin-off* и претставува еден вид на продажба (во случаи кога една компанија создава нова независна компанија со продажба или дистрибуција на нови акции од нејзиниот постоен бизнис, интернационализам: *spin-off*) преку прераспределба на ресурсите и издатоците.⁵²

Овие импликации можат да се доловат со модел на симултана равенка, кој се состои од три елементи:

- раст,
- заштеда (секвестрација, намалување на трошоци) и
- воен товар.

Во контекст на пристапот на општото кон специфично, процената на овој модел, открива дека комбинираниот ефект на воените трошоци во намалувањето на стапката на растот на производството е негативен, независно од нивото на значајност што се користи при пресметувањето на релевантен мултипликатор. Во оваа насока, идентификувани се три важни механизми преку кои воените трошоци можат да влијаат на економскиот раст:

- директни и индиректни *spin-offs* кои произлегуваат од воените трошоци,
- прераспределба на ресурсите и
- создавање на нови ресурси.

⁵⁰ Lindgren, G. (1984): Review Essay: Armaments and Economic Performance in Industrialized Market Economies. *Journal of Peace Research*, 21 (4), 375–387. <https://doi.org/10.1177/002234338402100405>

⁵¹ Warf, B. (Ed.) (2010):. *Military Spending*. SAGE Publications, Inc., <https://doi.org/10.4135/9781412939591>

⁵² Kubbig, B. W. (1986): Spin-Off and the Strategic Defense Initiative: Promises, Premises, and Problems. *Bulletin of Peace Proposals*, 17 (2), 159–163. <http://www.jstor.org/stable/44481237>

Спиноф ефектите обично се поделени на две категории:

- создавање на дополнителен агрегат,
- ефектите на побарувачката и модернизацијата.

Ако првичната агрегатна побарувачка е несоодветна во однос на потенцијалната понуда, дополнителната побарувачка генерирана од одбранбениот сектор може да биде исполнета со зголемена искористеност на капиталниот фонд, како и со поголемо вработување работна сила.⁵³

На тој начин, има и краткорочни ефекти врз мултипликација и можност за долгорочен раст. Доколку производителите имаат неактивен инсталиран капацитет поради недостаток на побарувачка, тие не ја постигнуваат стапката на профит што би се добила со поефективно искористување на капиталот. Зголемувањето на побарувачката што резултира со поефикасно искористување на капацитетите може да доведе до зголемување на профитната стапка, што би придонело кон стимулирање на инвестициите и следствено на тоа до зголемување на стапката на раст.⁵⁴

Првиот механизам за стимулација на позитивните ефекти од воените трошоци поврзани со создавање на дополнителна агрегатна побарувачка, најверојатно ќе бидат засилени со модернизациски ефекти на одбраната. Војската може да се вклучи во истражување и развој, да обезбеди технички вештини, организирање на руралната работна сила да прифати индустриски тип дисциплина, давање образовна обука и медицинска нега, воведување нова технологија итн. Сепак, битно е да се истакне дека соодветноста и адекватноста на таквата технологија, етосот и дисциплината се предмет на прашање, од причини што е можно да не бидат корисни за цивилните потреби.

Вториот механизам, преку кој воените трошоци може да влијаат на растот, е прераспределба на ресурсите. Економскиот вкупен фонд на заштеди се користи за финансирање инвестиции и различни категории државни трошоци, на пример за

⁵³ Parrillo, V. (2008): Military-Industrial Complex. *Encyclopedia of Social Problems*. SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks, California. pages 587–588.

⁵⁴ Saadet Deger (1986): Economic Development and Defense Expenditure. *Economic Development and Cultural Change* 35 (1), 179–196. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/451577>

одбраната, и во зависност од износот на заштеди, зголемувањето на трошоците за армијата *ceteris paribus* ќе ги намали инвестициите и со тоа ќе го забавува растот.⁵⁵

Понатаму, зголемената воена потрошувачка може да предизвика ексцесивен притисок врз побарувачката во воената индустрија чии капацитети може да се релативно нееластични на краток рок, пред сè поради нееластичноста на воената побарувачка. Примери за овој вид состојба се одолговлекување на испорака на опрема, промена на цените кои влијаат на чинењето на капиталните добра, што резултира со пад на инвестициска побарувачка (Smith, 1980).⁵⁶

Доколку технолошкиот прогрес се анализира низ призмата на тековните инвестиции, депресираните ефекти на растот се засилуваат, а доколку се анализираат низ призмата на веќе имплементиран технички прогрес, односно, во услови кога нова технологија се инсталира во нова генерација опрема, улогата на одбраната од оваа призма подразбира раст преку технолошки прогрес.⁵⁷

Финално, одбранбениот сектор може да стимулира раст и преку креирање нови ресурси. Во економиите со агрегатна набавна воздржаност, воената потрошувачка е инфлациска, така што преку инфлација одбраната може да предизвика раст на профитабилноста што индуцира инвестиции и оттука да генерира раст. Битно е да се истакне дека континуираната инфлација може да предизвика потрошувачки бум, со изразена потрошувачка и инвестиции во неприоритетни сектори кои поседуваат низок потенцијал на раст.⁵⁸

Оваа теоретска елаборација наведува на заклучокот дека економетрискиот модел, кој е наменет да обезбеди прецизни проценки на ефектите на раст од воените трошоци, треба да ги обезбеди:

- Директниот импакт на одбраната врз растот да е првенствено преку spin-off и реалокација на ресурсите кои имаат ефекти врз воената потрошувачка, додека индиректниот импакт е преку креирањето на нови ресурси.

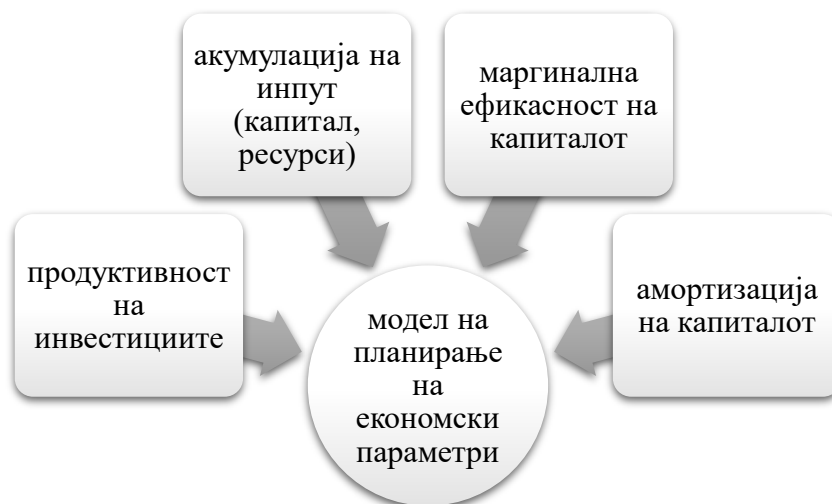
⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Elias G. Carayannis, Everett M. Rogers, Kazuo Kurihara (January 1998): Marcel M. Allbritton, High-technology spin-offs from government, R&D laboratories and research universities. *Technovation*. Volume 18, Issue 1, Pages 1-11. [https://doi.org/10.1016/S0166-4972\(97\)00101-6](https://doi.org/10.1016/S0166-4972(97)00101-6)

⁵⁷ Stroup, M., D., Heckelman, J., C. (2001): Size of the Military Sector and Economic Growth: A Panel Data Analysis of Africa and Latin America. *Journal of Applied Economics*. Vol. 4, Issue 2, Routledge. doi: 10.1080/15140326.2001.12040568

⁵⁸ Lindgren, G. (1984): Review Essay : Armaments and Economic Performance in Industrialized Market Economies. *Journal of Peace Research*, 21 (4), 375–387. <https://doi.org/10.1177/002234338402100405>

– Директниот збир на влијание да се прикаже со коефициентот на воен товар во равенка за раст, каде што одбраната се мери преку ефектите на побарувачка, инвестициите и аутпутот (Дијаграм 5).⁵⁹



Дијаграм 5: Модел на Харод и Домар за планирање на јавните финансии за економски раст и ефектуирање национални развојни цели (Harrod-Domar Model of Growth)

(Извор: Mauro Boianovsky, Beyond capital fundamentalism: Harrod, Domar and the history of development economics, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 42, Issue 2, March 2018, pages 477–504, <https://doi.org/10.1093/cje/bex030>)

Ефектот на создавање ресурси во одбраната може да се прикаже преку коефициентот на воен товар во пресметката за заштеди, под претпоставка дека стапката на националните мерки на заштеди и залихи е релевантен индикатор за расположливите ресурси во економијата. Во оваа насока, битно е да се истакне дека овие пресметки се нецелосни во однос на пресметките за интеракцијата на растот, залихите и одбраната. Досегашните наоди во оваа сфера нудат проценки кои ја потврдуваат тезата дека воениот товар не зависи од стапките на раст или стапките на залихи и оваа варијабла се утврдува со целокупните рестрикции наметнати од економијата. Понатаму, воениот товар се перцепира како ендогена варијабла во рамки на генерален модел, така што економетриската спецификација специфицира модел чиј фокус е квантитативна анализа на поврзаноста на воениот товар на растот во економијата.⁶⁰

⁵⁹ Ball, N. (1983): Defense and development: A critique of the Benoit study. *Economic Development and Cultural Change*, 31 (3), 507–524.

⁶⁰ European Defense Agency. *Procurement*. [online] <https://eda.europa.eu/procurement>

Можните варијабли кои претставуваат нумерички вредности можат да се движат во различни насоки, во зависност од екстерните фактори и нивниот економски импакт, при што може да се извлечат контрадикторни резултати. Наједноставниот начин е економската мера која го мери процентот од БДП издвоен за воени трошоци. Предноста на оваа мера е тоа што во предвид го зема нивото на приход, не е чувствителна на инфлација и стапка на размена и може да се користи како сигнал или мера за посветеност кон обврските во одбраната (Smith, 1989).⁶¹

Равенката за пресметување на растот започнува со порастот на аутпут (g) кој зависи од воениот товар (i), каде коефициентот на оваа варијабла е нејасен и зависи од релативната големина на *спин-оф* (нуспроизвод или случаен резултат на поголем проект) и реалокацијата на ресурсите и нивниот ефект од одбраната (m). Соодносот штедење–приход (s) мора да влезе во равенката со очекуван позитивен знак, како што предвидуваат речиси сите конвенционални теории за раст. БДП по глава на жител (y) се очекува позитивно или негативно да влијае врз стапката на раст на производството, во зависност од бројот на заостанувањата користени за оваа променлива и просечниот период на деловните циклуси. Растот на населението (n) со предвиден позитивен знак може да се користи како показател за зголемување на работната сила или „природна“ стапка на раст. Инфлацијата или стапката на промена на дефлаторот на БДП (i) исто така веројатно ќе влијае позитивно или негативно на стапката на раст на производството, како што беше дискутирано погоре. И финално, временскиот тренд (t) е елемент во равенката на растот што ги зема предвид варијаблите кои влијаат на растот на вкупната продуктивност на факторите.⁶²

Предложената равенка⁶³ за раст е:

$$g = \sum g \Delta m \Delta i(s, y, i, n, t)$$

каде:

g – аутпут,

i – воен товар,

⁶¹ *Defense Procurement International*. Winter 2022/2023 [online] <https://www.defenceprocurementinternational.com/>

⁶² Military Expenditures. United Nations. <https://milex.un-arm.org/>

⁶³ Rogerson, W. P. (1994): Economic Incentives and the Defense Procurement Process. *The Journal of Economic Perspectives*, 8 (4), 65–90. <http://www.jstor.org/stable/2138339>

m – алокација на ресурсите во одбраната,
 s – инпут (мерки на штедење, приход),
 y – БДП по глава на жител,
 i – инфлација или стапка на промена на дефлаторот на БДП,
 n – раст на населението,
 t – временски тренд.

Во прегледот на литературата од Стокхолмскиот институт за мировни истражувања (SIPRI) се доаѓа до откритие дека се идентификувани две главни традиции на емпириски студии за влијанието на воените трошоци (кованица: *milex* = *military expenditure*) врз индустријализираните пазарни економии.⁶⁴

Првата традиција се однесува на марксистичкото влијание (Baran и Sweezy, 1968), каде што воената потрошувачка се смета за неопходна за опстанокот на капитализмот. Втората традиција е покомпромисна, таа подразбира намалена цивилна компонента во услови на зголемено влијание на воената потрошувачка.⁶⁵

Оттука, литературата нуди детален преглед во однос на тоа како се одразува ефектот на влијанието на воената потрошувачка врз економскиот раст:

1. Инвестициите се намалуваат кога воената потрошувачка се зголемува. Повеќето студии покажуваат дека економскиот раст е попречен од повисок степен на потрошувачка, делумно поради ефектот врз инвестициите.⁶⁶
2. Не е идентификувана директна поврзаност помеѓу воената потрошувачка и стапката на вработување. Сепак, истиот износ на други јавни расходи создава повеќе работни места.⁶⁷
3. Идентификувани се одредени наоди за воената потрошувачка како контрацикличен инструмент. Резултатите ја истакнуваат и политичката и

⁶⁴ The SIPRI Military Expenditure Database. <https://milex.sipri.org/sipri>

⁶⁵ Beckley, M. (2010): Economic Development and Military Effectiveness, *The Journal of Strategic Studies*, **33** (1), 43–79, DOI: 10.1080/01402391003603581

⁶⁶ Weber, R., Camerer, C., Rottenstreich, Y., & Knez, M. (2001): The Illusion of Leadership: Misattribution of Cause in Coordination Games. *Organization Science*, **12** (5), 582–598. <http://www.jstor.org/stable/3086002>

⁶⁷ Carmeli, A., & Tishler, A. (2004): Resources, Capabilities, and the Performance of Industrial Firms: A Multivariate Analysis. *Managerial and Decision Economics*, **25** (6/7), 299–315. <http://www.jstor.org/stable/25151318>

секуритизирачка димензија на воената потрошувачка, која се користи во (пред)изборните кампањи.

4. Националните податоци треба да се поделат на регионални и секторски податоци, а комбинираните податоци е потребно да се поделат на посебни категории.
5. Стандардизираниите информации за воените буџети на Обединетите нации и понатаму претставуваат базичниот извор неопходен за сите идни истражувања.⁶⁸
6. Негативната врска помеѓу воените трошоци и растот во земјите со високи нивоа на воен товар станува значајна само откако ќе се вклучи прокси за прераспределливи ефекти во равенката на растот.⁶⁹

Сепак, битно е да се истакне дека ниту едно од овие тврдења не е апсолутно точно. Чисто материјалистичките концепции за воената моќ се нецелосни поради фактот дека во себе не ја вклучуваат димензијата на воената ефективност.⁷⁰

Овој факт произлегува од наодите во кои некои држави постојано се истакнуваат во претворањето на тврдите средства во воена моќ, други покажуваат ендемични слабости, а трети покажуваат варијации во нивните борбени способности со текот на времето. Накратко, нивото на воена моќ на државата не зависи само од количеството ресурси, туку и колку добро се користат тие ресурси за одбранбени цели. Материјалистичкото гледиште ги зема предвид само овие аспекти на тврда моќ, и како резултат на тоа, фундаментално погрешно ја прикажува воената способност.⁷¹

Поголемиот број модели за пресметки во согласност со традиционалните гледишта на меѓународните односи и одбранбените анализи претпоставуваат дека воената моќ е директен производ на материјалните ресурси, често мерено во однос

⁶⁸ Dunne, J. P., Nikolaidou, E. (2012): Defence spending and economic growth in the EU 15. *Defence and Peace Economics*. Vol. 23, Issue 6, Routledge. DOI: 10.1080/10242694.2012.663575

⁶⁹ Yakovlev, P. (2007): Arms trade, military spending, and economic growth. *Defence and Peace Economics*. Vol. 18, Issue 4., Routledge. DOI: 10.1080/10242690601099679

⁷⁰ Hou, N., Chen, B. (2013): Military expenditure and economic growth in developing countries: evidence from system GMM estimates. *Defence and Peace Economics*. Vol. 24, Iss 3. Routledge. DOI: 10.1080/10242694.2012.710813

⁷¹ Galavan, R. J. (2015): *Understanding Resources, Competences, and Capabilities in EU Common Security and Defence Policy*, Edward M Kennedy Institute for Conflict Intervention & School of Business Maynooth University, Ireland.

на големината на буџетот за одбрана на државата, воените сили, или бруто домашниот производ (БДП).⁷²

Сепак, потребно е да се истакне дека сè поголем број истражувања се во прилог на тврдењето дека одредени нематеријални фактори значително влијаат на способноста на државите да ги преточат своите ресурси во борбена моќ, односно воената моќ да не е единствено или дури примарно утврдена од материјалните ресурси.⁷³

Во оваа насока, битно е да се истакне дека наведениот алтернативен став, кој тврди дека воената способност е до одреден значаен степен производ на политички и општествени фактори, исто така страда од голем недостаток. Конкретно, секоја студија во оваа област ја занемарува најважната состојка на воената моќ: економскиот развој. Според тоа, сосема е веродостојно дека пронајдените корелации помеѓу овие економски, политички и општествени фактори и нивната каузалност со воената ефикасност се подложни на значителни варијации.⁷⁴

Последователно на овој тренд, се развива и друга дисциплина, наречена развојна економија, која во својата појава започнува со дефинирање на нивоата на развојот и изнесување на специфични развојни проблеми во доменот на социјалната и здравствена безбедност, сиромаштијата и приходите, демографските трендови (на пр. експлозија или експанзија на населението) и феномените на антрополошките и општествените системи (на пр. дуално општество), итн. (Графикон 1).⁷⁵

Од овие елаборации произлегуваат симплифицирани, но често ексклузивни стратегии за надминување на неразвиеноста, на пример различни концепти за

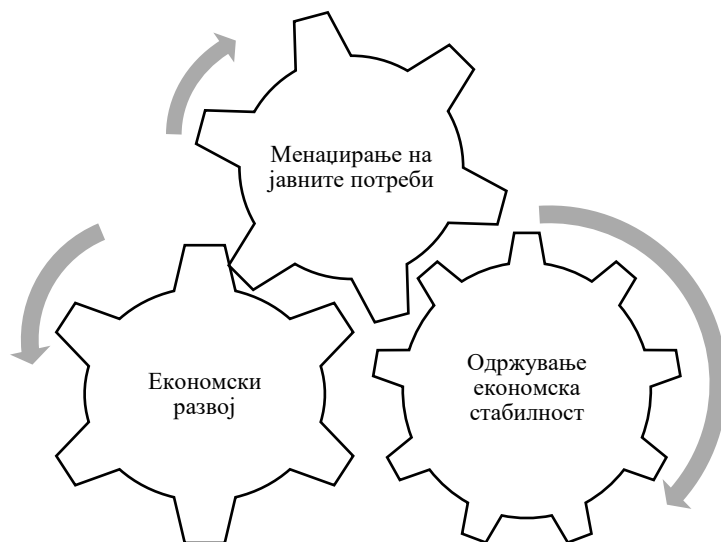
⁷² d'Agostino, G., Dunne, J. P., Pironi, L. (2019): Military Expenditure, Endogeneity and Economic Growth. *Defence and Peace Economics*, Vol. 30, Issue 5. Routledge.

⁷³ *Future Trends for the Capability Development Plan*. European Defense Agency EDA.

⁷⁴ NATO's Capabilities. North Atlantic Treaty Organization.

⁷⁵ Koval, V., Semenenko, O., Skurinevska, L., Semenenko, L., Dobrovolskyi, Y., & Yarmolchuk, M. (2023): Regarding the construction of a model of defense resource management at the level of the Armed Forces of Ukraine: (main aspects of the theory of defense resource management): *Journal of Scientific Papers 'Social Development and Security'*, 13 (1), 128–143. <https://doi.org/10.33445/sds.2023.13.1.11>

голем економски притисок, економски бум, баланс, урамнотежен наспроти неурамнотежен раст, замена на увозот или пак раст воден од извозот.⁷⁶



Графикон 1: Модел на функции на јавните финансии.
(Извор: Wall Street Mojo)

Во современ контекст, оваа теоретизација дополнително се развива и постојат неколку хипотези кои одат во прилог или пак ги побиваат претходно наведените тврдења, првенствено во контекст на методите и тактиките на водење на војните и воените дејства, односно видоизменетата природа на војната и војувањето, како и контекстот на меѓународните односи.⁷⁷

Позицијата и придонесот на ресурсите во безбедноста

Ресурсите, капацитетите, способностите и компетенциите се термини кои се широко користени кај деловните практичари и академската литература за стратешки менаџмент. Потеклото на нивната популарна употреба може да се лоцира во 1950-те години од 20-от век, кога настанува основната концепција за

⁷⁶ Defense Economics. *Opportunities Foregone: The Cost of War*. <https://www.britannica.com/topic/defense-economics>

⁷⁷ Rawls, J. (2005): *Political Liberalism*. Columbia University Press.

успехот во постигнувањето на целите, кои ја истакнуваат и димензијата на начинот на кој организациите ги користат ресурсите, а не само природата на ресурсите, од каде прозилегува и синтагмата „услугите добиени од ресурсите се во функција на начинот на кој тие се користат“.⁷⁸

Опсегот на менаџментот е доста обемен. Оттука, класичните аналитичари истапуваат со напори да ги детерминираат и позиционираат трите главни категоризации на менаџментот, и тоа:

- Економски ресурс.
- Систем на овластувања.
- Класа или елити.

Концептот за (соодветна) примена на ресурсите во безбедноста и постигнување на развојна нота е веќе добро познат во теориската и емпириската примена, иако овој концепт добивал малку внимание одреден период по неговото објавување, за повторно да го разгори академскиот и применетиот интерес за употребата на ресурсите со фокус на изворот и одржливоста на конкурентската предност.⁷⁹

Овој тренд ги поврзува концептот на одржлива конкурентска предност врз основа на природата на ресурсот и неговата конзистентност. Така што концептот на соодветна искористеност на ресурсите се поврзува со концептот на безбедност, како во теоретскиот дискурс, така и во експлицитната политика, со што се создава нераскинлив некус помеѓу ресурсите и безбедноста.⁸⁰

Имајќи предвид дека светот е сè повеќе меѓусебно поврзан и комплексен, како и дека безбедносниот пејсаж се менува од сезона во сезона, станува јасно дека безбедноста и развојот се нераскинливо поврзани, особено во помалку развиените земји.⁸¹

⁷⁸ Critical Infrastructure Sectors. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. <https://www.cisa.gov/topics/critical-infrastructure-security-and-resilience/critical-infrastructure-sectors>

⁷⁹ The Strategic Policy Requirements. Home Office, February 2023. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138740/20230223_Strategic_Policing_Requirement__V1.2_-_OS.pdf

⁸⁰ Grigoreva, E., Garifova, L. (2015): The economic security of the state: the institutional aspect. *International Conference on Applied Economics*, ICOAE 2–4 July 2015, Kazan, Russia.

⁸¹ Kraatz, M. S., & Zajac, E. J. (2001): How Organizational Resources Affect Strategic Change and Performance in Turbulent Environments: Theory and Evidence. *Organization Science*, 12 (5), 632–657. <http://www.jstor.org/stable/3086005>

Ова посебно се однесува на фактот дека заканите по безбедноста можат да имаат социоекономски корени, вклучително и спорови околу природните ресурси, прелевачките ефекти од деградацијата на животната средина, економските и социјалните нееднаквости, економската и политичката миграција и природните катастрофи, меѓу другите традиционално поимани закани по безбедноста за кои е неопходен соодветен менаџмент, а кои универзално можат да бидат поделени на:

- закани од терористички напади,
- сериозен и организиран криминал,
- јавни немири и вонредни состојби,
- природни непогоди и кризни ситуации,
- сајбер закани,
- закани по безбедноста на жените и децата,
- хибридни закани (закани за кои е потребен вкрстен, сеопфатен пристап).⁸²

Несомнено е дека доколку ваквите настани се широко распространети, тие имаат сериозно негативно влијание врз животите на многу луѓе и затоа негативно влијаат на постигнувањето на општествена благосостојба. Сите овие закани покренуваат потреба од ангажман на ресурси, или трошоци кои е неопходно да се издвојат од соодветните буџети за да се одржи оптимално ниво на безбедност. Преку операционализација на планираните цели и задачи, прикажани како буџетски ставки, се одредува износот на ресурсите, односно трошоците.⁸³

Во контекст на оваа анализа, таксономно се наведени трошоците, односно финансирањето на активностите за зачувување и воспоставување на безбедноста, преземени со цел да се постигне општествен баланс и посредно со цел да се придонесе за меѓународната безбедност.⁸⁴

Овие трошоци вклучуваат:

- буџетски трошоци за превенција (за надзор или трошоци за безбедносни операции);

⁸² *Development Resources for Leaders in Policing*. College of Policing, UK.

⁸³ Stewart, F. (2004): *Development and Security*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) Working Paper 3, Queen Elizabeth House, Oxford University.

⁸⁴ Duffield, M. (2010): The Liberal Way of Development and the Development–Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide. *Security Dialogue*, 41 (1), 53–76. <http://www.jstor.org/stable/26301185>

- буџетски трошоци за хуманитарни операции, одржување на мирот и реконструкција;
- економски трошоци кои произлегуваат од ниско ниво на безбедност, како што се намален туризам, авионски патувања, инвестиции и други ефекти врз економијата (на пр., преку флукуирачки промени во цените на нафтата).⁸⁵

Разликите помеѓу трошоците и придобивките на безбедносниот сектор традиционално се објаснуваат преку нелинеарна врска, сугерирајќи дека шоките од одредена небезбедност се перцепираат како извор на нелинеарност, бидејќи тие одредуваат реалокативен ефект во рамките на државните расходи.⁸⁶

Параметарските парцијални корелации се во согласност со емпириските наоди, додека робусноста на проценките се тестира со користење на непараметриски пристап.⁸⁷

Дополнително, во контекст на одржувањето на безбедноста, во раната фаза на планирање и искористување на ресурсите, искористување на внатрешните и надворешните средства и избегнување на дуплирање на напорите и во насока на обезбедување техничка помош, експертиза, персонал и совети за процени, планирање, финансирање и партнерства, расположливите информации за потрошувачката на јавниот сектор за безбедност се достапни за речиси сите земји, но постои недостаток на истите податоци за трошоците на приватната безбедност.⁸⁸

Имено, во најголем дел, процените за големината на приватната безбедносна индустрија и степенот на нејзиниот развој со текот на времето треба да се потпираат на материјалните и специјализираните извештаи на трговските здруженија.⁸⁹

Во емпириска смисла, оваа поврзаност наведува на примена на концептот *безбедносна економија*, како релативно нов концепт, во насока на опишување

⁸⁵ Stern, M., & Öjendal, J. (2010): Mapping the Security–Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, **41** (1), 5–29. <http://www.jstor.org/stable/26301183>

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Kogut, B., & Kulatilaka, N. (2001): Capabilities as Real Options. *Organization Science*, **12** (6), 744–758. <http://www.jstor.org/stable/3086045>

⁸⁸ Murdoch J., Roche R. (2013): *The European Convention on Human Rights and Policing*. A handbook for police officers and other law enforcement officials, Council of Europe Publishing.

⁸⁹ The Security Economy © OECD 2004 <https://www.oecd.org/futures/16692437.pdf>

калеидоскопски кластер на активности поврзани со спречување или намалување на штетните влијанија на заканите и ризиците по јавното и приватното добро.⁹⁰

Безбедносна економија

Концептот кој ги поврзува безбедноста и економијата претставува комплекс од низа фактори кои имаат меѓусебни каузални врски. Овој концепт стекнува моментум во текот на 1990-те години, кога суштински се забележува поврзаноста на одредени политичко-општествени урнеци и ескалацијата на конфликти во специфични геополитички околности, и постигнува кулминација од аспект на процесот на секуритизација.⁹¹

Во најширокото поимање, безбедносната економија ги вклучува сите прашања поврзани со одбраната, контраразузнавањето, јавните полициски сили, приватната полиција, приватното обезбедување, како и добавувачите на безбедносна технологија. Оттука може да се изведе равенство со кое се смета дека безбедносната економија ја опфаќа главно безбедносната индустрија, вклучувајќи ги точките каде што се среќаваат и комуницираат овие инкорпорирани системи, субјекти, организации итн., со активностите поврзани со безбедноста на владите и нивните агенции.⁹²

Соодветното алоцирање на буџетските ресурси е една од вредносните величини во равенката за корелацијата помеѓу криминалот и економијата, што ја сугерира потребата во насока на проектирање рационални и продуктивни буџетски расходи, што претставува елемент од стратегијата која има за цел да придонесе за економскиот развој, меѓу другото.⁹³

Генерално, широко прифатена перцепција е дека безбедносната економија ја опфаќа главно безбедносната индустрија, вклучувајќи ги нејзините интеракции и активности на владите и нивните агенции поврзани со безбедноста.

⁹⁰ Kennedy, D. M. (1993): The Strategic Management of Police Resources. *Perspectives of Policing* No. 14. A Publication of the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

⁹¹ Steward, F. (2001): *Development and Security*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE Working paper 3. Queen Elizabeth House, University of Oxford.

⁹² Simon Commander and Zlatko Nikoloski (2010): Institutions and economic performance: What can be explained? European Bank for Reconstruction and Development, Working paper No 121.

⁹³ Буџетски трошења. Централна власт. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/11/TSEA-izveshtaj-Septemvri-2018-1.pdf>

Безбедносната индустрија е збир на стотици илјади бизниси и поединци чија цел е да ја продадат безбедноста преку злонамерни дејства кои се закануваат по живот, имот и други средства и информации. Производите и генерираните услуги се движат од аларми за пожар и провалници, брави и сефови, преку електронска контрола на пристап и биометрика, електронски надзор над артикли и безбедносно советување, до услуги со оклопни автомобили, чуварска опрема и безбедносно оградување. Ретроспективно, безбедносната индустрија во голема мера функционираше одвоено од јавните органи за спроведување на законот и од војската, задолжени за националната безбедност.

Сепак, во последниве години, се чини дека безбедносната економија која произлегува од безбедносната индустрија сè повеќе се преклопува со активностите на државните безбедносни актери и посредно има удел во креирањето на безбедносни политики.⁹⁴

Во овој дел неизоставно е да се спомене и безбедносната економија, која е прозивод на безбедносната индустрија, односно оние правни лица кои на пазарот нудат безбедносни услуги и прозиводи. Имајќи предвид дека безбедносната индустрија е голема и проширена област на економска активност, несомнено се наметнува нејзината улога и позиција во целокупната општествена економија.⁹⁵

Поттикнати од перцепцијата за зголемен криминал, заканата од терористички напади и сè послободното движење на стоки, капитал и луѓе, во последниве години се забележува пораст во буџетите на владите, корпорациите и клиентите на безбедносните добра и услуги.⁹⁶

Терминот „безбедносна економија“ е, како и концептот што го означува, релативно нов. Се обидува да опише калеидоскопски кластер на активности поврзани со спречување или намалување на ризикот од намерно оштетување на животот и имотот. На најшироко ниво може да ги вклучи сите прашања поврзани со одбраната и контраразузнавањето, јавните полициски сили, приватната полиција, вооружените стражари и обезбедувачите на безбедносна технологија. Во

⁹⁴ Economic security and national security. Financial Secretary, Deputy Financial Secretary, Blog.

⁹⁵ *The Security Economy*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

⁹⁶ *Economic Security Neglected Dimension of National Security?* Edited by Sheila R. Ronis, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2011.

многу потесна смисла, тоа може да вклучува само приватно трошење за лична и корпоративна безбедност.⁹⁷

Во оваа насока, битно е да се истакне дека и во услови на релативна разновидност на дефиниции и параметри, постојат ограничувања во квантитативните мерења на безбедноста и економијата. Не сите безбедносни мерки се претвораат во трошоци, што го отежнува нивното оценување. Згора на тоа, во многу случаи е тешко да се измери каква било додадена вредност на безбедноста, бидејќи таа сè повеќе е вградена како стандард во мноштвото стоки и услуги. Дополнително, тешко се доаѓа до здрави податоци за трошењето на безбедноста, а проценките често се многу апроксимативни (приближни).⁹⁸

Концептот на општествен и економски развој и ресурсите во безбедноста

Во Европската безбедносна стратегија од 2003 година, се наведува: „...Безбедноста е првиот услов за развој. Дипломатските ангажмани, развојните, трговските и еколошките политики, треба да ја следат истата агенда...“.⁹⁹

Оттука произлегува и фактот дека развојот е деликатен процес и постигната состојба, конкретно во контекст на циклусот на економски настани кои влијаат на безбедносната состојба, и оттука не е возможно да се одржува значителен економски раст во големи размери на неодредено време.¹⁰⁰

На пример, дури и со достапноста на приходите во земји од првиот свет, како што е, на пример, Австралија, податоците покажуваат дека во текот на 20-иот век е забележан засилен дефицит, што резултира со намален раст на полициските буџети.¹⁰¹

97 Relationships between the economy and national security: Analysis and considerations for economic security policy 2020 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

98 SIPRI Yearbook 2022.

99 European Security Strategy Council of the European Union. December 2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>

100 Reid-Henry, S. (2011): Spaces of security and development: An alternative mapping of the security–development nexus. *Security Dialogue*, 42 (1), 97–104. <http://www.jstor.org/stable/26301787>

101 Hettne, B. (2010): Development and Security: Origins and Future. *Security Dialogue*, 41 (1), 31–52. <http://www.jstor.org/stable/26301184>

Имено, отсуството на безбедност на ниво на поединец и заедница претставува застранување од трасата кон развојните цели. Врската помеѓу безбедноста и развојот може дополнително да се докаже во следната смисла:

- Трошоците за развој и небезбедноста, односно несигурноста. Ниските нивоа на безбедност кои генерираат различни степени на конфликт негативно влијаат на економскиот раст, извозот, потрошувачката по глава на жител и владините приходи како дел од БДП. Расходите за полицијата и војската се зголемуваат, а социјалните трошоци се намалуваат. Ниското ниво на безбедноста негативно влијае на пазарните текови (особено кога ќе пропадне даночниот капацитет), на граѓанските права и на екстра-легалните права.¹⁰²
- Перцепциите со кои развојот влијае на безбедноста. Поимањето на конфликт само од аспект на културните и етничките разлики е несоодветно. Нивото на развој и неговата природа ги врзуваат причините за конфликт со развојот. Групната нееднаквост, приватната мотивација и неуспехот на општествениот договор придонесуваат за конфликт. На сите нив треба да им се пристапи со превентивни политики.

Оттука може да се постави аргументација која го поврзува нивото на внатрешна општествена безбедност (како за развиените, така и за земјите во развој), каде што недвосмислено речиси секогаш постои нексус помеѓу економскиот раст и безбедноста, и аналогно на тоа што постои ниско ниво на безбедност, што обично придонесува за влошување на општествениот развој.¹⁰³

Во досегашните истражувања, се идентификувани три вида поврзаност, или нексус, помеѓу развојот (економскиот и социјалниот раст) и ресурсите во безбедноста, кои се дефинирани на следниот начин:

- Непосредното влијание на безбедноста врз благосостојбата и следствено на тоа развојните достигнувања (или начинот на кој безбедноста е дел од дефиницијата за развој) – т.е. улогата на безбедноста како дел од социоекономските цели.

¹⁰² Нерегулирани или санкционирани со закон.

¹⁰³ Leszczyński, L (2020): Extra-Legal Values in Judicial Interpretation of Law: A Model Reasoning and Few Examples. *Int J Semiot Law* 33, 1073–1087: <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09773-y>

- Начинот на кој безбедноста влијае на елементите на развојот, односно економската и социјална благосостојба, односно на таканаречена безбедносна инструментална улога.
- Начинот на кој развојот влијае на безбедноста или на развојната инструментална улога.

Промовирањето на безбедноста е важен дел од општествениот напредок. Степенот до кој опстојуваат овие повеќекратни поврзаности помеѓу безбедноста и развојот на општеството, односно доследната имплементација на политиките што ја подобруваат безбедноста ќе придонесат за развојот.¹⁰⁴

Аналогно на тоа, политиките за унапредување и развој можат да ја подобрат безбедноста. Креирањето политики за специфични контексти секогаш зависи од тоа како точно функционираат заемните врски, како и од политичката економија на креирањето политики во одредени контексти. Оттука, позицијата и придонесот на ресурсите во безбедноста подразбира радикална ревизија и на безбедносните и на развојните политики, што првенствено се однесува на следното:

- Забележувањето дека колективните нееднаквости во политичката, културната и економската ситуација (или хоризонталните нееднаквости) можат да придонесат за ерозија на безбедноста, имплицира дека инклузивните модели на развој се важен елемент за избегнување конфликт, како на глобално, така и на локално ниво. Хоризонталните нееднаквости треба да се решат како дел од секое долгорочно решение за глобалната терористичка ситуација, како и за конфликтите во земјите.
- Имплементација на потребните политики за постигнување инклузивни модели на политичко и економско учество кои ја надминуваат стандардната развојна агенда на мнозинството демократии од политичка страна, како и пазарните политики и намалувањето на сиромаштијата од економска страна.
- Традиционалните гледишта имаат тенденција да го изедначуваат развојот, кој означува напредок во човековата благосостојба, со

¹⁰⁴ Keen, D. (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. Oxford, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.

економски раст, но современите контексти говорат за поширока слика која препознава адекватна категоризација.¹⁰⁵

- Традиционалните равенки се однесуваат на просечните приходи по глава на жител, кои се еден од важните индикатори за постигнатиот напредок, но тие не се и единствениот индикатор, затоа што просечниот приход успева да ја опфати дистрибуцијата на ресурси низ домаќинствата, но исто така пропушта низа многу важни аспекти на човековата благосостојба, како што се здравјето, образованието или безбедноста на луѓето. Оттука, се идентификуваат неколку од врските помеѓу развојот и безбедноста, и на национално и на глобално ниво.¹⁰⁶

Нивото или степенот на корелација помеѓу наведените поврзаности го одредува нивото или степенот на влијанието на политиките за безбедност. Доколку тие станат дел од развојната политика, со својот удел во зајакнување на безбедноста, ќе придонесат за развојот, и реципрочно – развојните политики можат да станат дел од безбедносните политики, бидејќи засилениот развој ја зголемува безбедноста.¹⁰⁷

Владеење на правото како безбедносен параметар и економскиот раст во релација со ресурсите во безбедноста

Владеењето на правото е управувачки принцип. Владеењето на правото подразбира постоење на ефективни и кредибилни институции на системот. Индикаторот за владеење на правото го мери степенот до кој правните и физичките лица имаат доверба и ги почитуваат правилата на општеството; особено го мери функционирањето и независноста на судството, вклучително и полицијата, заштитата на имотните права, квалитетот на извршувањето на договорите, како и веројатноста за криминал и насилство.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Bowman, E. H., & Moskowitz, G. T. (2001): Real Options Analysis and Strategic Decision Making. *Organization Science*, 12 (6), 772–777. <http://www.jstor.org/stable/3086047>

¹⁰⁶ Björn Hettne et al (2010): Development and Security: Origins and Future, *Security Dialogue* 41 (1), DOI: 10.1177/0967010609357040 http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1370/HETTNE_-_Development_and_security._Origins_Future.pdf

¹⁰⁷ *The Fundamentals of Economic Stability and Security in Central and Eastern Europe*, Todor Dimitrov, Head of the Centre for Strategic Development, Institute for Advanced Studies, Vienna

¹⁰⁸ *The Rule of Law Coordination and Resource Group*. United Nations and the Rule of Law, 2023.

Овој принцип на владеење гарантира еднаква одговорност на сите лица, институции и субјекти, јавни и приватни, вклучително и самата држава, пред законите кои се јавно прогласени, еднакво спроведувани и независно пресудни и кои се во согласност со меѓународните норми и стандарди за човекови права. Исто така, подразбира мерки за обезбедување на почитување на принципите на супремација на правото, еднаквост пред законот, одговорност кон законот, правичност во примената на законот, поделба на власта, учество во одлучувањето, правна безбедност, избегнување на арбитрарност и процедурална и правна транспарентност.¹⁰⁹

Судската и полициската независност се силно поврзани со безбедноста, бидејќи промовираат стабилна инвестициска средина. Оваа теза е поткрепена со фактот дека спроведувањето на законот е надлежност на институциите и вработените одговорни за спроведување на законите, одржување на јавниот ред и управување со јавната безбедност, а нивните примарни должности се однесуваат на спроведувањето на законот вклучувајќи истрага, приведување и притворање на лица осомничени за кривични дела.

Исто така, во согласност со расположливата литература, може да се формира хипотеза која идентификува корелација помеѓу почитување на владеењето на правото и растот на БДП од над 3% кај економиите во развој, наспроти економиите кои тоа не го почитуваат, каде што не се бележи пораст на БДП.¹¹⁰

Градењето и зајакнувањето на владеењето на правото, со посебен акцент на земјите во развој, особено земјите во транзиција или кои излегуваат од период на вооружен конфликт, стана централен фокус на работата на меѓународната заедница. Како резултат на тоа, расте потребата од подобро разбирање на спроведувањето на правдата во конфликтот и постконфликтни ситуации и на влијанието на случувањата во оваа област, што е примарен предуслов за солидна поставеност на целокупниот општествен систем, па оттука и безбедносниот сектор.¹¹¹

¹⁰⁹ *Law Enforcement*. Bureau of Justice Statistics, 2021.

¹¹⁰ *Police Reform*. DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance. 2023, ISSAT

¹¹¹ *Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*. The United Nations, 2011.

Еден од индикаторите за владеењето на правото и доброто финансиско и кадровско управување е функционалноста на полициските синдикати, стабилните пензиски фондови, како и интегритетот на службата. Особено значаен индикатор за владеењето на правото е неговата примена во доменот на буџетирањето и извршувањето на буџетите во безбедносниот сектор. Владеењето на правото во овој домен особено става акцент на одговорноста во однос на преземените активности и постигнатите резултати, како и на принципот на отчетност и транспарентност во извршувањето и контролата.¹¹²

Овие индикатори и нивните тенденции имаат далекусежни економски и општествени импликации на подолг рок. Предизвикот за креаторите на политиките е како, во современ контекст, да се задоволат очигледната потреба од поголема безбедност без прекумерно попречување на економската ефикасност и правата на граѓаните, особено во либералните општества, но сè повеќе и во општествата со поинакви политички уредувања.¹¹³

Развој на моделите на планирање, програмирање и буџетирање во економијата на безбедноста и одбраната

Сумирано во контекст на идентификација на корелација помеѓу политичката, економската и безбедносната состојба и функцијата планирање, неопходно е да се истакне дека развојот на безбедноста како тенденција и планирањето како активност и процес се директно и посредно поврзани веќе еден век.¹¹⁴

Во литературата, планирањето е поврзано со движењата за независност кои се појавиле по Втората светска војна. Меѓутоа, во реалноста, активностите поврзани со планирањето започнале уште во раните 1930-ти во времето на големата депресија.¹¹⁵

¹¹² *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. United Nations Office on Drug and Crime. New York, 2011.

¹¹³ Stoetman, A., Meijnders, M., Martnes, M. (2019): *Economic Security with Chinese Characteristics*. Strategic Monitor. Clingendael Institute.

¹¹⁴ Ahmad, S. (1961): Harrod on Domar's Theory of Growth. *The Economic Journal*, 71 (282), 449–451. <https://doi.org/10.2307/2228796>

¹¹⁵ *Capital Formation and Economic Development*. United Kingdom: M. I. T. Press. 1964.

Планирачките напори се одвивале и во колониите и во независните земји. Во Индија, на пример, првиот обид бил за десетгодишен план објавен во 1933 година, со цел да се удвои националниот доход. Мексико го објавил својот прв план во 1934 година. Филипините формирале Национален економски совет во 1935 година, со одговорност за подготовка на секторски програми и интегрирани социоекономски програми. Овие напори добија дополнителен поттик со плановите за повоена обнова, кои биле иницирани во некои колонии за време на Втората светска војна.¹¹⁶

Економските пристапи на плановите и основните претпоставки еволуирале со текот на годините. Во почетниот период, формулирањето на плановите било под влијание на пристапот на моделот на (Харод и Домар, што имплицирал дека параметрите како што се коефициентот капитал/аутпут и штедењето како однос на БНП веројатно ќе останат стабилни и дека нема потреба да има стравување за намамување и регрес.¹¹⁷

До средината на 1950-тите, планирањето станало синоним за индустријализација. Подоцна, акцентот на Розенштајн-Родан, кој се смета за основоположник на развојното програмирање и на концептот „балансиран раст“ и „големиот скок“ како потпора на остатокот од економијата, му дал поддршка на пристапот кон индустријализација во Источна и Југоисточна Европа.¹¹⁸

Паралелно, се актуелизирал и концептот на „кружната кумулативна каузација“ на Мирдал, со акцент на политичката економија и еволуцијата на општествените институции во контекст на историските традиции, религиските и општествените норми, националната кохезија, побарувачката и понудата, како и политичките одлуки во контекст на експлоатација на ресурсите (Myrdal, 1944).¹¹⁹

¹¹⁶ Premchand, A. (1989): Chapter six Development Planning and Budgeting. In: *Government Budgeting and Expenditure Controls*. USA: International Monetary Fund. Retrieved May 23, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9780939934256/ch006.xml>

¹¹⁷ Pettinger, T. (2019): *Harrod-Domar Model of Growth and its Limitations*. <https://www.economicshelp.org/blog/498/economics/harod-domar-model-of-growth-and-its-limitations/>

¹¹⁸ Rosenstein-Rodan P. N. Bhagwati J. N. & Eckhaus R. (2012): *Development and Planning: Essays in Honour of Paul Rodenstein-Rdan*. Routledge.

¹¹⁹ O'Hara, P. A. (2008): Principle of Circular and Cumulative Causation: Fusing Myrdalian and Kaldorian Growth and Development Dynamics. *Journal of Economic Issues*, 42 (2), 375–387. <http://www.jstor.org/stable/25511322>

Потоа следела и филозофијата на „полетување“ на Ростов – дека растот, штом ќе започне, ќе се храни сам по себе. Планирањето на економски развој се сметало за суштинско при решавање на широк спектар цели, како што се забрзување напорот на стапките на штедење и формирање капитал, зголемување на вработеноста, подобрување на платниот биланс, диверзификација на домашното производство и самодоволност во храна и поврзани стоки.¹²⁰

До средината на 1970-тите, планирачките цели за раст биле ублажени со согледувањето дека е потребно еднакво внимание да му се посвети на капиталот. Во текот на последните три децении, плановите кои првично се сметале за идентификациски симболи на независноста добиле повеќе димензии. Иако главните цели и понатаму се зголемените инвестиции и растот на БНП, акцентот бил ставен и на помалку квантитативните аспекти на растот.¹²¹

Сето ова влијаело и на усвоените техники за планирање и, според тоа, на пристапите кон буџетирање. Со цел тие да се земаат предвид во однос на видовите и техниките на планирање и импликациите за буџетирање.¹²²

$$\text{Стапка на економски раст } (g) = \frac{\text{ниво на залихи } (s)}{\text{коефициент на производство на капитал } (k)}$$

¹²⁰ Alacevich, M. (2020): *Rosenstein-Rodan and the birth of development economics*, CHOPE, Working Paper, No. 2020-04, Duke University, Center for the History of Political Economy (CHOPE), Durham, NC.

¹²¹ Jhingan, M.L. (2012): *The Economics of Development and Planning*, 40th revised and enlarged edition. Vrinda Publications (P) LTD.

¹²² Boianovsky, M. (March 2018): Beyond capital fundamentalism: Harrod, Domar and the history of development economics, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 42, Issue 2, Pages 477–504, <https://doi.org/10.1093/cje/bex030>

Модели и моделирање

Во контекст на истражувањето применето во оваа докторска дисертација, при елаборација и експликација на моделите кои се применуваат за планирањето, програмирањето и буџетирањето на полицијата и армијата, неопходно е да се изведе дефиниција која ќе го долови значењето и улогата на самото моделирање, односно примената на модел за управување со јавните финансии.¹²³

Оттука, кога се говори за модел, се мисли на систем на постулати, податоци и заклучоци претставени како математички опис на ентитет или состојба на нештата. Исто така, моделот, односно моделирањето во современ контекст подразбира компјутерска симулација базирана на овој вид систем. Понатаму, моделот може да се дефинира и како архетип, односно пример за имитација или емулација.¹²⁴

Моделот е визуелна претстава за тоа како организацијата им дава вредност на своите внатрешни и надворешни клиенти. Моделите се креираат за да им помогнат на вработените да ја визуализираат и разберат улогата што секој дел од организацијата ја игра во задоволувањето на потребите на другите компоненти.¹²⁵

Моделите исто така им помагаат на менаџерите да разберат како промените во еден дел од организацијата можат да влијаат на вредноста што ја испорачуваат другите делови. Целните оперативни модели прикажуваат како организацијата има за цел да ги структурира и управува операциите во иднина.¹²⁶

Моделот претставува своевиден патоказ кој покажува како да се реализира деловниот модел на организацијата. Обично е организиран од врвот надолу и може да биде на високо ниво или грануларен. Големите организации можат да сметаат дека е неопходно да создадат десетици оперативни модели за прецизно да ги

¹²³ Kopp, C. M., Boyle, M., Li, T. (2022): *Financial Modeling: Definition and What It's Used for Corporate Finance*. Financial Analysis.

¹²⁴ Merriam Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/model>

¹²⁵ Premchand, A. (1989): Chapter six Development Planning and Budgeting. In: *Government Budgeting and Expenditure Controls*. USA: International Monetary Fund. Retrieved May 22, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9780939934256/ch006.xml>

¹²⁶ Dolan, K. A., Kroenke, D. M. (1988): *Database Processing*. United States: Science Research Associates.

деловат чекорите што ги следи секој оддел за да ги задоволи потребите на другите делови од дејноста и работењето и нивните клиенти/корисници.¹²⁷

Моделите за планирање се поставени на макрониво и претставуваат организациска рамка за сеопфатен ангажман во промовирање на положбата на организацијата и редукција на трошоците. Ретроспективно, моделирањето, во својата базична примена, во суштина претставува планирање, програмирање, артикулација и разработка на стратегии, или визии (предвидувања), и од тие причини е осуштествено.¹²⁸

Согласно класичните дефиниции од педесеттите години од 20-тиот век, при воведувањето на одреден модел на планирање, програмирање или буџетирање постои интенција тој да биде применет како методологија на ниво на целокупните активности.¹²⁹

Моделите на планирање, програмирање и буџетирање претставуваат своевидна симулација која е во функција на поддршка за носителите на одлуки да се информираат за изводливоста на алтернативите при креацијата на политиката. Тие се користат за генерирање на различни сценарија, засновани на различни цели и намени.

Генерално, моделите одразуваат смеса од амбициозни, умерени и конзервативни цели во различни области. Овие модели се во суштина табеларни пресметки, приспособени на условите на одреден општествено-политички систем, со вградени формули и врски, за да се овозможи лесна манипулација со податоците. Основните податоци вклучуваат:

- Демографски проекции: по групи на возраст; образовни параметри; ниво и степен на обука и компетенции, итн.
- Индикатори за економски развој: економски раст, процент на бруто домашниот производ засегнат во јавниот буџет, учество на буџетот наменет за образование итн.
- Буџетски параметри: единечни трошоци, просечни плати, итн.

¹²⁷ Winstanley, G., Hoshi, K. (1992): *Model-based Planning Utilizing Activity Aggregation Based on Zones*. Stanford University. Center for Integrated Facility Engineering.

¹²⁸ Mintzberg, H. (1994): *The Fall and Rise of Strategic Planning*. Harvard Business Review.

¹²⁹ *Plan Costing and Financing*. UNESCO, 2023.

- Специфични програмски трошоци: утврдени со ценети акциони планови.

Преку проценка и внесување на трошоците во редовни интервали, ваквите модели обезбедуваат проекција на инвестициите на макро ниво потребни за постигнување на одреден збир на политички детерминирани цели.¹³⁰

Во оваа насока, битно е да се истакне дека во суштина не е од пресудна важност кој модел (ќе) се користи, бидејќи изборот на пристап се однесува на стилот на лидерство и организациска/корпоративна култура, а не на релативната ефективност на различните модели.¹³¹

Причините кои го формираат овој факт се позиционирани во тоа што сите модели споделуваат неколку клучни карактеристики, а разликите имаат повеќе врска со начинот на кој лидерите претпочитаат да ги формулираат прашањата и предизвиците што мораат да ги решат, а не со начинот на кој ќе се менаџираат.¹³² Тоа што им е заедничко за сите видови модели на планирање, програмирање или буџетирање ги имаат следниве заеднички карактеристики:

- Цели – дефинирање на тоа што треба да се постигне.
- Стратегија – идентификација на активности кои треба да се преземат за да се постигнат целите.
- Извршување – спроведување, следење, контрола и известување за напредокот и резултатите.

Креирањето модели во безбедносниот и одбранбениот сектор овозможува да се детектираат слабостите, како и контрола на капацитетите, процесите, операциите и системите преку симулирани сценарија за анализа на опкружувањето.¹³³

¹³⁰ Morris, J. R., Daley J. P. (2023): *Introduction to Financial Models for Management and Planning*. 2nd Edition. CRC Press.

¹³¹ Barykin, S. E, et all (2022): Financial logistics models based on systematic approach improving management solutions. F1000Res. 2022 May 25; 11:570. DOI: 10.12688/f1000research.111252.1. PMID: 35706998; PMCID: PMC9184927.

¹³² Concepts / Components / Prisma schema Data model. <https://www.prisma.io/docs/concepts/components/prisma-schema/data-model>

¹³³ Burger, E. (2014): *Flexible Views for View-Based Model-Driven Development*. Germany: KIT Scientific Publishing.

Со моделирањето се овозможува детална статистика и предвидување. Военото моделирање и симулација помага да се проценат новите технологии со забрзување на тестирањето и намалување на расходите и ризикот. Ова овозможува иновациите да се воведат порано, и со поголем успех. На пример, зголемената употреба на автономни системи значи дека е важно да се тестира нивната интероперабилност и соработка.¹³⁴

Кога се планира цивилната одбрана, може да се проценат сценаријата за одговор при катастрофи и да се развијат планови за евакуација. Можно е да се земат предвид променливите на животната средина, човечкото однесување и технолошките системи, за да се создаде целосен ситуациски приказ за тестирање на одговорите. Симулацијата на одговор при катастрофи овозможува тестирање на плановите и развој на ефективни мерки за вонредни ситуации, кои инаку не би биле можни.¹³⁵

Повеќето познати модели на јавно и стратешко планирање ги имаат своите корени во моделот на политика на Харвард, развиен на Харвардската бизнис школа (Harvard Business School) на Харвардскиот Универзитет во САД. Систематската анализа на силните страни, слабостите, можностите и заканите (SWOT) е примарна движечка сила на моделот на Харвард и претставува еден од чекорите во моделот на стратешко планирање.¹³⁶

Поаѓајќи од базичната цел за организирањето на одбраната и безбедноста, што во суштина подразбира континуирана и перманентна готовност и подготвеност да се одвратат, одбегнат и минимизираат изворите на загрозување кои претставуваат закана за виталните интереси на општеството, унифицираните и стандардизирани модели кои се применуваат за функциите на безбедносниот менаџмент планирање, програмирање и буџетирање, имаат незаменлива улога во целокупниот безбедносен менаџмент.¹³⁷

¹³⁴ Ledersnaider Dornbusch, D. L. (1994): *A Multi-model, Bayesian, Resampling, Sequential Experimental Design for Response Surface Estimation*. United States, University of Michigan.

¹³⁵ *Proceedings of the European Simulation Multiconference*. (1991): United States: Society for Computer Simulation.

¹³⁶ *Strategic planning. Organizational Management*. (09.07.2022): <https://www.britannica.com/topic/strategic-planning-organization>

¹³⁷ McIntyre, J. M., Rubin, I. M., Kolb, D. A. (1984): *Organizational Psychology: An Experiential Approach to Organizational Behavior*. United Kingdom Prentice-Hall.

Оттука се истакнува потребата од теоретска елаборација и емпириска примена која почива на содржинска анализа на најсоодветните модели и нивна примена, со цел постигнување оптимално ниво на безбедност на општеството во современ контекст. Моделите и нивната примена придонесуваат за развој на командувањето и управувањето како дел од функцијата раководење во согласност со теоријата за безбедносен менаџмент.¹³⁸

Моделите вклучуваат различни визуелни алатки кои им објаснуваат на засегнатите страни како способностите и деловните процеси на одредена организација се усогласуваат со нејзината севкупна стратегија и како таа стратегија дава вредност.¹³⁹ Моделите ги вклучуваат следниве елементи:

- Моделите на деловни способности се претстава за тоа што може да направи самата организација во логичка рамка.
- Моделите за претставување на подготвеноста и утврдување на способноста се методологија што се користи за развој и усовршување на процесите.
- Моделите на структурите на управување се организациски графикони кои ја прикажуваат хиерархијата на управувањето.
- Портфолијата на ресурси обезбедуваат распоред на ресурси потребни за исполнување на обврските за испорака на услугите.
- Моделите на матрица ги претставуваат сите инволвирани страни како стратешки средства и ги категоризираат.
- Моделите го прикажуваат типот на луѓе што организацијата има за цел да ги привлече.
- Со моделите се поставуваат приоритетите како план кој ги прикажува целите, проектите, персоналот и другите сродни иницијативи на организацијата.
- Моделите за локација претставуваат мапи или карти. Овие модели за локација покажуваат каде се наоѓаат работните средства и зошто се позиционирани таму. Локациите можат да бидат логички или физички.

¹³⁸ Бакрески О. (2018): *Основи на безбедносен менаџмент*. Филозофски факултет, Скопје.

¹³⁹ Kennedy, D. N., Niessen, W., Dojat, M. (2017): *MAPPING: Management and Processing of Images for Population Imaging*. Frontiers Media, SA.

- Моделите го прикажуваат процесот на донесување одлуки во една организација.

Преку симплифицирана експликација, моделите се синцири за испорака на вредност кои ги опишуваат неопходните чекори за да се заврши работата на организацијата и да се постигнат посакуваните деловни резултати.¹⁴⁰

Чекорите во синцирот го вклучуваат следново:

- ✓ **Влезна логистика. Текот на ресурсите, кои се нарекуваат и инпути.**
 - ✓ **Операции.** Тоа се активности и процеси кои ги трансформираат влезните податоци во аутпути и кои додаваат вредност на резултатите.
 - ✓ **Излезна логистика. Испорака на резултатите до реципиентите.** Овие процеси вклучуваат системи за складирање, собирање и дистрибуција на резултатите/исходите до реципиентите. Се нарекуваат и аутпути.
 - ✓ **Сервис.** Ова се активности поврзани со одржување на вредноста на производот или услугата и имаат улога на поддршка.¹⁴¹

¹⁴⁰ Zeigler, B. P., Elzas, M. S., Tuncer, I. Ören (2012): *Simulation and Model-Based Methodologies: An Integrative View*. Germany: Springer, Berlin Heidelberg.

¹⁴¹ Tapiero, I. (2007): *Situation Models and Levels of Coherence: Toward a Definition of Comprehension*. United States, Taylor & Francis.

II Дел

ПЛАН И ПЛАНИРАЊЕ

Со цел да се утврди и сеопфатно да се одреди активната и процесот на планирање, во литературата се разработени бројни дефиниции кои ја опишуваат и елаборираат активната планирање од различни аспекти. Оттука, нужно е да се наведе мал сегмент од мноштвото дефиниции кои поимовно и категоријално го детерминираат планирањето.¹⁴²

Како основач на фајолизмот, Анри Фајол го дефинира планот како акција која е во исто време и предвидениот резултат, линијата на дејствување што треба да се следи низ фазите што треба да се поминат и методите што треба да се користат.

Според бихејвиористичката теорија планирањето претставува основно својство на интелегентното однесување. Овој мисловен процес е суштински за креирање и усовршување на планот или негова интеграција со други планови; односно, тој комбинира предвидување и прогнозирање на случувањата со подготовка на сценарија како да се реагира на нив.¹⁴³

Според Тери планирањето е функција на управување што вклучува поставување цели и утврдување курс на дејствување за постигнување на тие цели. Планирањето бара менаџерите да бидат свесни за условите на опкружувањето со кои се соочува нивната организација и да ги предвидат идните услови. Исто така, се бара менаџерите да бидат добри носители на одлуки. Тери и Френклин пишуваат дека планирањето е избор на информации и правење претпоставки во врска со

¹⁴² Koontz, H., O'Donnell, C. (1972): *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*. New York: McGraw-Hill, 113.

¹⁴³ Mintzberg, H. (1981): What is Planning Anyway? *Strategic Management Journal*, 2 (3), 319–324. <http://www.jstor.org/stable/2486227>

иднината за формулираните активности неопходни за постигнување на организациските цели.¹⁴⁴

Според Кунц, О'Донел и Вајрих планирањето е процес на интелектуален ангажман; тоа бара свесно одредување на курсевите на дејствување и засновање на одлуките врз целта, знаењето и анализираните процени. Процесот на планирање, исто така, ги истражува опциите, поставува насоки и им помага на засегнатите страни да донесат соодветни одлуки. Ја олеснува комуникацијата меѓу клучните засегнати страни вклучени во процесот и ги одржува организациите фокусирани на резултатите додека се борат со секојдневните кризи. Планирањето може да се користи за да се развијат стандарди за изведба, за да се измерат напорите на организацијата. Конечно и најважно, им помага на раководителите да ги олеснуваат и управуваат промените, како што е наведено кај Peak *et al.*¹⁴⁵

Мичел го толкува планирањето како решавање на проблеми, олеснување на дејствувањето и развивање стратешки процеси за постигнување на посакуваните цели, а улогата на планерот е да подготви рута на дејствување за идентификуваниот иден исход. Тој понатаму го дефинира планирањето на ресурсите како идентификација на можните посакувани идни состојби, како и развој на насоки за акција за достигнување на таквите крајни состојби.

Еверт и Мичел го дефинираат управувањето со планирањето на ресурсите како носење правилни одлуки во однос на политиката и практиката во врска со процената, заштитата, распределбата, развојот, искористувањето, процесијата, рехабилитацијата, следењето и процената на ресурсите.

Врз основа на аргументацијата на Лестер, планирањето е процес, кој вклучува исчекување на идниот тек на настаните и одлучување за најдобриот тек на дејствување. Тоа е процес на размислување пред нешто да се направи, што подразбира дека да се планира значи да се произведе шема за идно дејствување; да се постигнат специфицирани резултати, по одредена цена, во одреден временски

¹⁴⁴ Kurz, L., D. 2019 Strategic Planning: Building Strong Police Community Partnerships in Small Towns. Best practices Guide. Durham, New Hampshire Police Department. US Department of Justice. <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/BP-StrategicPlanning.pdf>

¹⁴⁵ Peak K. J. Gaines L. K. & Glensor R. W. (2004): *Police supervision and management : in an era of community policing* (2nd ed.). Pearson.

период. Тоа е намерен обид за влијание, експлоатација, воведување и контрола на природата, насоката, степенот, брзината и ефектите од промената.

Хил и Мекшејн откриваат дека планирањето е процес со кој менаџерите избираат цели, избираат активности за постигнување на тие цели, доделуваат одговорност за спроведување на поединечните активности од страна на вработените или единиците на организацијата, го мерат успехот на активностите споредувајќи ги реалните резултати со целите и соодветно ги ревидираат плановите.¹⁴⁶

Според класификацијата на Меѓународниот монетарен фонд, планирањето може да биде поделено на два вида планирање, односно супстантивно (развојно) планирање и фискално планирање.¹⁴⁷ Супстантивното, или суштинското планирање, познато и како развојно планирање, вклучува планирање на општествените цели и задачи и мобилизација на природните, човечките и финансиските ресурси потребни за нивно постигнување. Фискалното планирање, кое е потесно по обем и е еден од инструментите на суштинското планирање, се состои од планирање на идните буџети – тековните и идните буџетски одлуки, импликациите за финансирање и методите за добивање потребни ресурси и нивна распределба во согласност со севкупните национални цели.

Планирањето е првата и генерално перципирана есенцијална функција на менаџментот. Планирањето, чии синоними се проектирање, предвидување, предумисла, итн., претставува процес на размислување и организирање на активностите потребни за постигнување на посакуваната цел. Планирањето претпоставува креирање и одржување одреден план.¹⁴⁸

Во поимањето на планирањето во јавните организации и приватните компании е потребно да се разграничи планирањето и стратешкото размислување, што ја претставува активноста и под што се подразбира она што треба да биде

¹⁴⁶ Rothwell W. J. & Kazanas H. C. (2003): Planning and managing human resources : strategic planning for human resources management (2nd ed. completely rev. and updated). HRD Press. Retrieved January 28 2023 from <http://www.books24x7.com/marc.asp?bookid=10376>.

¹⁴⁷ Premchand, A. (1989): "Chapter six Development Planning and Budgeting". In *Government Budgeting and Expenditure Controls*. USA: International Monetary Fund. Retrieved May 22, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9780939934256/ch006.xml>

¹⁴⁸ Wensley R. (2013): Effective management in practice : analytical insights and critical questions (First). SAGE. Retrieved January 28 2023 from <http://site.ebrary.com/id/10827427>.

процес на креирање стратегија: синергија на она што менаџерот го дознава и учи од сите извори, тоа што го заклучува согласно со наодите и увидите од своето лично искуство и од искуствата на другите организации / компании (таканаречени меки податоци), како и од тврдите податоци од безбедносното опкружување (истражувањето на пазарот и слично) и потоа синтетизирање на тие податоци со визија за насоката што треба да ја следи организацијата.¹⁴⁹

Од аспект на епистемолошката формулација, природата на планирањето како функција во менаџментот (управувањето, раководењето) ги има овие конститутивни одлики:

- планирањето претставува интелектуален процес,
- планирањето придонесува за формулирање и остварување на целите,
- планирањето го поддржува процесот на носење одлуки,
- планирањето е примарна функција на менаџментот,
- планирањето е континуиран процес,
- планирањето ги опфаќа менаџерските активности.

Процесот на планирање и носење одлуки за активностите поврзани со водењето на современите безбедносни, воени или цивилни операции во случаи на закани, кризи и вонредни состојби, несомнено претставува фундамент на капацитетите и можностите за справување со овие состојби од страна на релевантните институции и нивна изведба претставува индикатор за степенот на зрелост и моќност на општеството, односно државата во национален, но и поширок, регионален и меѓународен контекст да ги устреми околностите во оптимален тек и да ги одврати сите тенденции на дестабилизирање и загрозување на уставниот поредок и меѓународните принципи.¹⁵⁰

Оттука произлегува недвосмислената потреба планирањето да се поима како суштински ориентир со кој ќе се проследат сите аспекти, конкретни и потенцијални состојби, како и правецот во кој ќе се водат сите напори со цел процесот на планирање да биде соодветен на реалните потреби. Во оваа насока, битно е да се истакне дека планирањето како процес (треба да) е во континуирана

¹⁴⁹ Fielt, E. (2013): Conceptualising business models: Definitions, frameworks and classifications. *Journal of business models*, 1(1), 85-105.

¹⁵⁰ Процесот на планирање и донесување одлуки во современите операции. Министерство за одбрана на Република Македонија. Скопје, 2012.

состојба на унапредување од стратешки аспект, во делот на нормативното уредување и правно вградување, стандардизацијата и инфраструктурната консолидација.¹⁵¹

Контекстот на дескриптивната анализа на она што е напишано и речено за планирањето како процес за донесување одлуки за проектирањето на идните правци на дејствување, наведува на заклучок дека во секој сегмент и во секоја фаза на плаирањето, како и самата негова природа, односно дали се работи за воено, безбедносно или цивилно планирање, нужно е потребен интегриран пристап, со кој се овозможува меѓуинституционална координација.¹⁵²

На тој начин се воспоставува меѓуресурска поврзаност која е неопходна во услови на современо планирање, кое се карактеризира со исклучителна комплексност, со што се овозможува соодветна техничка, материјална и кадровска екипираност.¹⁵³

Сите овие наводи дополнително добиваат на тежина поради фактот дека современото живеење е исклучително динамично, што ја прави целокупната општествено-безбедносна ситуација исклучително менлива, па оттука и тешко предвидлива. Во оваа насока се налага потребата да се потенцира дека квалитетот на планирањето како процес, со сите свои карактеристики и својства, не може да биде постигнат доколку не му претходи соодветна процена со која се добива детален преглед и објективен увид во опкружувањето.¹⁵⁴

Планирање: потреба и примена

Планирањето се смета за процес со критично влијание врз успешната изведба на работата и во перформансите на организациите. Почнувајќи од 1970-тите, интересот за планирање се зголемува од аспект на психолошките и организициските ефекти кои ги поседува во контекст на организациско однесување. Зголемениот интерес на овој конкретен аспект меѓутоа настанал поради толкувањето на емоциите и нивната вредност за преживување и зголемениот фокус на интуицијата, наспроти сувопарниот и деперсонализиран

¹⁵¹ Levin, G. (Ed.). (2012): Program Management: A Life Cycle Approach (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b12812>

¹⁵² Proceedings of IAC in Budapest, 2020. Group of Authors. Czech Institute for Academic Education.

¹⁵³ Прирачник за стратешко планирање. Влада на Република Македонија. Скопје, 2014.

¹⁵⁴ Бакрески, О. (2012): Планирањето како функција на безбедносниот менаџмент. Министерство за одбрана на Република Македонија. Скопје, MILCON 12.

процес на планирањето кое често се поимало од аспект на овие пристапи и било дури перципирано како бавно, неефикасно и ограничувачко.¹⁵⁵

Во оваа насока, исто така, дескриптивните студии покажале дека менаџерите планираат многу помалку отколку што првично се мислело (Mintzberg, 1975) и дека деловните планови често биле бескорисен потфат (Honig & Karlsson, 2004), делумно затоа што во хаотичниот развој на настаните во организацијата, раководителите или претприемачите требало да применуваат многу бриколаж (комбинирани пристапи и импровизација) (Baker, Miner, & Eesley, 2003).¹⁵⁶

Покрај овие наводи, со појавата на поимањето дека рационалноста е ограничена (March & Simon, 1958) и дека луѓето не се во можност да предвидат идни или сложени настани во технологијата и економијата, станало многу веродостојно дека луѓето прават грешки при планирањето, што доведува до заклучок дека планирањето води до неуспеси. Така што, откако Канеман и Тверски (Kahneman & Tversky, 1979) го вовеле терминот заблуда во планирањето, планирањето често било комбинирано со предрасуди, при што честопати било конципирано како бескорисно и пристрасно.¹⁵⁷

Практиката на сличен начин влијаела и сугерирала дека е најдобро да се носат одлуки преку интуиција наместо внимателно планирање, за да не се губи време и други ресурси и дека одделенијата за стратешко планирање во големите организации честопати само доведуваат до зголемување на бирократијата. Сето ова довело до одреден степен на скептицизам кон планирањето и помала подготвеност за истражување во оваа област.¹⁵⁸

Низ призмата на афирмативна елаборација се истакнува дека планирањето претставува основа за:

- привлекување нови инвестиции,
- стимулација на претприемништво и јавно-приватна соработка,
- алоцирање на финансиски фондови на различни деловни сектори,

¹⁵⁵ Frese, M. *et al.* (2015): *Organizational Planning*. Routledge.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Roger Buehler, Dale Griffin, Johanna Peetz (2010): Chapter One – The Planning Fallacy: Cognitive, Motivational, and Social Origins, Editor(s): Mark P. Zanna, James M. Olson, *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, Volume 43.

¹⁵⁸ Planning processes. Relevant Cognitive Operations. By Michael D. Mumford, Jensen T. Mecca, Logan L. Watts. 1st Edition. Routledge, 2015

- редукција на ефектите од побарувачка инфлација.¹⁵⁹

Традиционалниот пристап ги дефинира принципите за управување со примена на функциите на планирање, организирање, водење (раководење, управување), мотивирање и контролирање.¹⁶⁰ Кај овој пристап плановите претставуваат средство за комуникација и координација. Примарната примена е истакната во потребата од координација, со цел да се осигури дека сите во организацијата работат во иста насока за остварувањето на целите.¹⁶¹

Планирањето претставува пресметковен стил на управување, додека плановите својата емпириска примена ја наоѓаат во нивната утилизација.¹⁶²

Целта е да се добие реална, опиплива, но и морална поддршка од надворешното опкружување, особено од субјектите кои имаат посредно и непосредно влијание на текот на реализацијата на плановите.¹⁶³

Формалното планирање, според својата аналитичка природа, зависи од придржување кон воспоставените категории, постојните нивоа на стратегија (организациски, деловни, функционални), воспоставените видови производи (дефинирани како стратешки деловни единици), надоврзани на тековните единици на структурата (оддели, одделенија, итн.).¹⁶⁴

Формалните планови ги информираат финансиерите, добавувачите, владините агенции и другите за намерите на организацијата, за овие групи да можат да ѝ помогнат да ги постигне своите планови.¹⁶⁵

¹⁵⁹ NATO Conference on Manpower Planning and Organization Design Bryant D. T. Niehaus R. J. NATO Special Program Panel on Human Factors & NATO Special Program Panel on Systems Science. (1978). *Manpower planning and organization design*. Published in coordination with NATO Scientific Affairs Division by Plenum Press. Retrieved March 4 2023 from <http://books.google.com/books?id=KVSTAAAIAAJ>.

¹⁶⁰ Бакрески О. (2018): Основи на безбедносен менаџмент. Филозофски факултет, Скопје.

¹⁶¹ Levin, G. (Ed.). (2012): *Program Management: A Life Cycle Approach* (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b12812>

¹⁶² Anderson V. & Caldwell C. (2017): *Competitive advantage*. Nova Science Publishers. Retrieved March 4 2023 from <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4938645>.

¹⁶³ McGraw-Hill Education. (2017): *Ebook: contemporary management – mee 2e* (2nd ed.). Retrieved February 9 2023 from <https://www.vlebooks.com/vleweb/product/open-reader?id=none&isbn=9780077166557>.

¹⁶⁴ Novick, D., 1972 Decision making in the department of defense, *Business Horizons*. Vol. 15, Iss. 6, Pages 23–33. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(72\)90058-4](https://doi.org/10.1016/0007-6813(72)90058-4)

¹⁶⁵ Sinha, D.K. (1990): The contribution of formal planning to decisions. *Strat. Mgmt. J.*, 11: 479-492. <https://doi.org/10.1002/smj.4250110606>

Применетите планови квалитативно содржат информации во доменот на политиките, организациските информации, материјалното работење, управувањето со човечките ресурси, управувањето со комуникациите и операциите, физичката и информатичката безбедност и усогласеноста со регулативите.¹⁶⁶

Креирањето планови е иницијалниот чекор кон моделирање програмска стратегија. Со планирањето се генерираат стратегии. Преку генерацијата на остварливи стратегии може да се спроведе програмирањето, кое ги прави планираните стратегии оперативни.¹⁶⁷

Придобивки од планирањето

Планирањето јасно ја дефинира целта на организацијата и воспоставува реални цели и задачи во согласност со мисијата на организацијата во дефинирана временска рамка, во рамките на капацитетот за имплементација на организацијата.¹⁶⁸

Со планирањето се соопштуваат целите и задачите на конституентите на организацијата, односно организациските единици. Со организациската функција на планирање се развива чувство на сопственост над планот, од аспект на функциите на организирање и раководење, додека од аспект на функцијата на мотивирање, согласно со бихејвиористичката теорија, овозможува чувство на сигурност и осигурува дека ресурсите на организацијата се користат најефективно, со фокус на дивертирање на ресурсите на клучните приоритети.¹⁶⁹

Самото планирање како чин и како процес, преку неговата ефективна имплементација, во форма на спроведување на планираните активности, овозможува насочување и детектирање на трасите на движење, со што се овозможува идентификација на пречките и проблемите, во насока на нивно надминување.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Openstax, David S. Bright, Anastasia H. Cortes 2022 Principles of Management M03

¹⁶⁷ Hitch C., J. (1965): Decision-Making for Defense. April 2022 Originally published 1965. First Edition

¹⁶⁸ Ибид.

¹⁶⁹ Branch, M. C. (1990): *Planning : universal process*. Praeger.

¹⁷⁰ Bjur W. E. & Caravantes G. R. (2003): *Magic and management : developing executive potentials*. Writer's Club Press.

Планирањето обезбедува основа од која може да се мери напредокот и воспоставува механизам за информирани и униформирана промена кога е потребно. Индикаторите што треба да се користат при процената на организациската ефективност се селектирани од неколку можни области, а податоците се собрани од неколку можни рамки за земање примероци.

Моделот на планирање во една организација се одредува не само од плановите и активностите на нејзините лидери, туку и од силите во нејзината надворешна средина. Бидејќи и организациите и опкружувањето можат да се менуваат со текот на времето и бидејќи различни организации работат под различни услови, ниту еден единствен модел на планирање и развивање стратегија не е универзално остварлив.¹⁷¹

Недостатоци на планирањето

Според премисите на планирањето, светот треба да застане додека се развива план и потоа да остане на предвидениот курс додека тој план се спроведува. Ова анегдотско тврдење особено е својствено на пониските нивоа во хиерархијата, па оттука е и очекуваната реакција согласно бихејвиористичка теорија, каде менаџерите на средно ниво го усвојуваат на стратешкото планирање со отпор. Во однос на планирањето, присутна е генерално прифатена заблуда содржана во претпоставката која се сведува на објаснувањето: бидејќи анализата опфаќа синтеза, стратешкото планирање е креирање стратегија.

Оваа заблуда се потпира на три погрешни претпоставки:

- дека е можно прецизно предвидување без значителни девијации,
- дека креаторите на стратегии можат да се одвојат од субјектите на нивните стратегии и, пред сè,
- дека процесот на креирање стратегија може да се формализира.

Овие претпоставки потекнуваат од неможноста да се применат тврдите податоци (безбедносните процени), што треба да го информираат врвниот менаџмент. За таквите податоци да се утврдат е потребно време, што често ги прави задоцнети, со што се појавува тенденција да се намали нивната вредност, на пример честопати преку занемарување и исклучување на квалитативниот аспект. Тие исто

¹⁷¹ Бакрески О. (2011): Основи на безбедносен менаџмент. Филозофски факултет, Скопје.

така имаат тенденција да бидат претерано ригидни, со што настанува пропуштање на одредени суштински важни нијанси.¹⁷²

Ова се причините поради кои менаџерите кои се потпираат на формализирани информации, како што се извештаите за истражување на пазарот или сметководствените извештаи во деловните документи и анкетите на јавното мислење во владата, имаат тенденција да ги условно речено, изостават на повеќе начини. Студиите покажуваат дека најефективните менаџери се потпираат на некои од најмеките форми на информации, вклучувајќи озборувања, гласини и разни други нематеријални остатоци од информации.¹⁷³

Неуспехот на планирањето е еднаков на неуспехот на системите да работат подобро, дури и речиси идентично како и луѓето. Во буквална смисла, планирањето не може да (се) научи. Формалните системи, механички или други, не нудат подобрени средства за справување со преоптоварувањето со информации; тие често ги влошуваат работите. Сите ветувања за вештачка интелигенција, експертски системи и слично, дека ќе ја подобрат, па и заменат човечката интуиција, потфрлија и не се материјализираа на ниво на стратегија. Формалните системи секако имаат можност да обработат повеќе информации, особено кога станува збор за тврди информации, но тие никогаш не успеваат да ги интернализираат, сфатат и синтетизираат. Формализацијата подразбира рационален редослед, од анализа преку управна постапка до евентуално дејство.¹⁷⁴

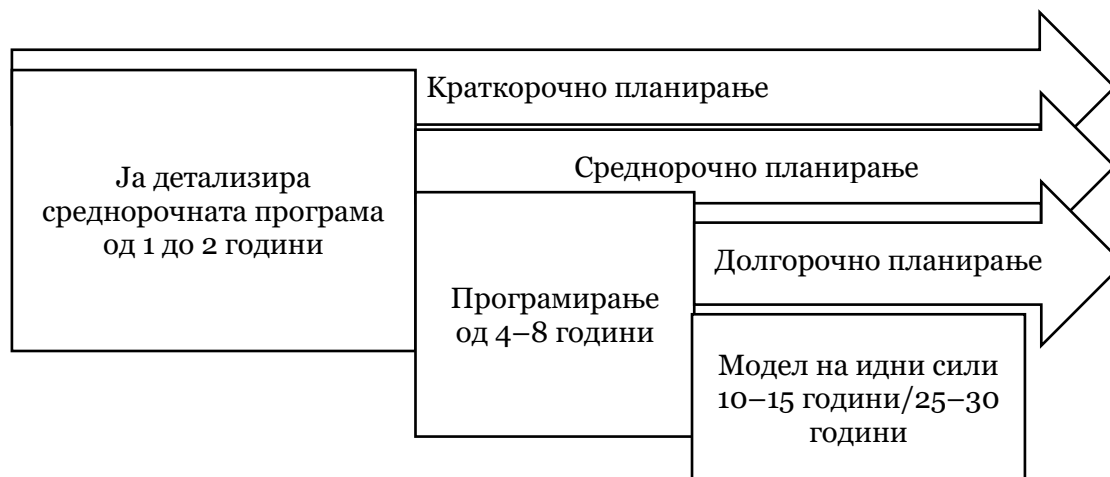
Формалните процедури никогаш нема да можат да предвидат дисконтинуитети, да ги информираат менаџерите поединечно или да креираат нови стратегии. Далеку од обезбедување на стратегии, планирањето не може да продолжи без нивно претходно постоење. Оттука, постојат дискрепанци во делот на тоа што се нарекува стратешко или сеопфатно планирање, при што дури и се среќаваат ставови кои тврдат дека е погрешно именувано. Имено, терминологски и онтологски се посочува дека посоодветно е да се нарече стратешко програмирање, со интенција да се диференцира од другите утилизирачки активности што ги прават

¹⁷² Allmendinger, P. (2011): *New Labour and Planning: From New Right to New Left* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203831991>

¹⁷³ Meredith J. R. (1992): *The Management of Operations: A Conceptual Emphasis* (4th ed.). Wiley.

¹⁷⁴ Carmona, M., & Sieh, L. (2004): *Measuring Quality in Planning: Managing the Performance Process* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203563311>

планерите и да се промовира како процес за формализирање на последиците, односно импликациите од веќе развиените стратегии (Слика 1).¹⁷⁵



Слика 1: Видови планирање.

(Извор: Branch, M. C. (1990): *Planning: Universal Process*. Praeger)

Целта на развојот на плановите е синхронизација на целите, стратегијата и изведбата. Тие претставуваат клучниот фактор кој се потцртува при креирањето и избирањето на моделот на планирање.¹⁷⁶ Во литературата постојат мноштво модели на планирање, кои се повеќе или помалку познати и имплементирани во органите на јавната администрација во регионот, на глобално ниво и на национално ниво.¹⁷⁷

Меѓу нив, најзастапени се:

- **Стандардно стратешко планирање:** Еден од највообичаените и застапени пристапи применет од страна на владите и локалната самоуправа што идентификува долгорочни планови од 20–50 години, среднорочни цели од 3–5 години и краткорочни планови и активности во временски распон од 1–2 години.
- **Стратешко планирање на заедницата:** Модел на планирање кој почнува со процес на вклучување на локалната заедница и населението

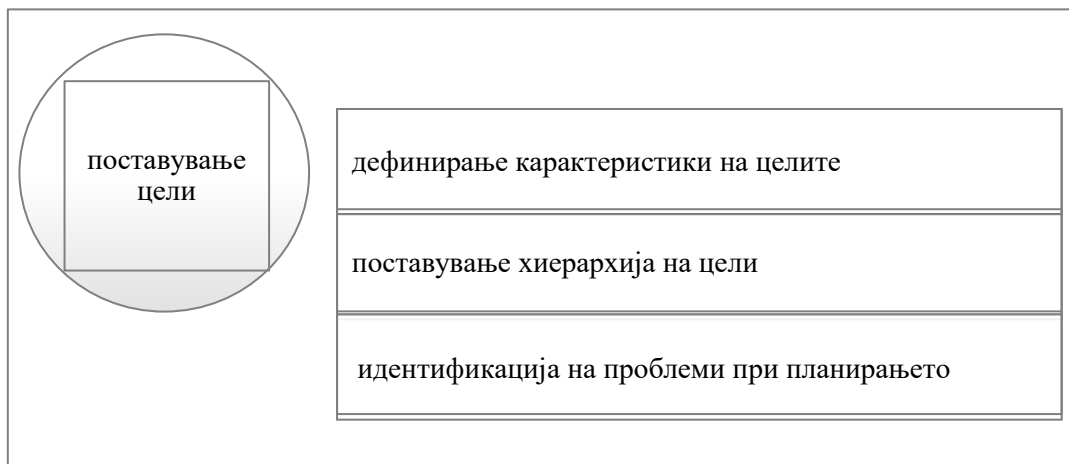
¹⁷⁵ Haines, S. (2000): *The Systems Thinking Approach to Strategic Planning and Management* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781420025699>

¹⁷⁶ Clegg S. R. & Bailey J. R. (2008): *International encyclopedia of organization studies*. Sage Publications.

¹⁷⁷ Harrington, H.J., & Voehl, F. (2012): *The Organizational Master Plan Handbook: A Catalyst for Performance Planning and Results* (1st ed.): Productivity Press. <https://doi.org/10.1201/b11571>

преку визура на потребите и амбициите на заедницата, со специфицирање на општи насоки и активности.

- **Советодавно поставување цели:** Официјален модел на планирање во кој се вклучени и учествуваат официјално избрани службеници, кој се сведува на сива верзија за детерминирање на врвните приоритети на организацијата за порамнување на ресурсите и ангажманот на персоналот.
- **Анализа на потреби и пропусти:** Според овој модел, пристапот се осврнува на идеалниот исход, кој се споредува по пат на тековното извршување и изведба и пропустите/ потребите кои треба да се изгладат и надминат.
- **Планирање врз основа на конкретни прашања** – претставува модел на планирање кој методолошки претставува конкретизација на одговорите на прашањата во однос на разрешување на одредени проблеми, со посебен акцент на околностите и опкружувањето (Дијаграм 6).¹⁷⁸



Дијаграм 6: Структура на планирање врз основа на цели.

(Извор: Mote, V. L., & B. G. Shah. (1972): Concept of Planning: A Case Study. *Economic and Political Weekly*, 7 (9), M7–M14. <http://www.jstor.org/stable/4361071>)

¹⁷⁸ Mumford, M.D., & Frese, M. (Eds.). (2015): The Psychology of Planning in Organizations: Research and Applications (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203105894>

Видови планирање

Процесот на планирање може да се подели на четири основни вида планови. Првиот вид се однесува на **стратешкото планирање**. Со овој вид на планирање е дефинирана улогата на безбедноста во организацијата. Безбедносната цел е една од работите што треба да бидат наведени во планот. Потоа треба да се изготви безбедносна проценка. По проценката, треба да се утврди статус кво на тековната безбедносна операција. Ова обезбедува хоризонт на планирање за да се подобри она што се прави во моментот или да се одржи статус кво. Обично, во стратешките планови, важно е да се идентификуваат целите и визиите кои се долготрајни по природа. Овој вид на план е релативно стабилен и применлив за пет години. Зборува за безбедносната функција во контекст на целите, мисиите и целите на организацијата.¹⁷⁹

Следниот вид е **оперативното планирање**. Во однос на неговиот животен век, може да се нарече среднорочен вид на план, затоа што се поаѓа од претпоставката дека е релевантен и спроведлив од три до една година во споредба со претходниот план. Овој вид на план дава повеќе детали за тоа како да се постигнат специфично наведените и пропишани цели и задачи. Некои примери на оперативни планови вклучуваат:

- проектни планови,
- планови за набавка,
- планови за вработување / наем,
- планови за буџет,
- планови за одржување,
- планови за поддршка,
- планови за развој на системот.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Protective Security Policy Framework. Attorney's-General Department. Government of Australia. <https://www.protectivesecurity.gov.au/governance/security-planning-risk-management/Pages/default.aspx>

¹⁸⁰ Barruffi, R., *et al.* (1999): Planning for Security Management. University of Bologna, Italy. <https://www.aaai.org/Papers/Workshops/1999/WS-99-03/WS99-03-008.pdf>

Наредниот вид е **тактичкото планирање**. Овој вид план е од краткорочна природа. Честопати се ажурира за да биде во согласност со тактичкиот план, на месечно или квартално ниво. Овие тактички планови ги дефинираат секојдневните операции на одредена безбедносна организација, главно во однос на тоа како да се постигнат различни цели во безбедносната политика.

Прашањата опфатени во овој вид планови се:

- алокацијата на ресурсите,
- буџетските побарувања,
- задачите за вработените,
- распоредите,
- постапките за спроведување.

Четвртиот вид план што се среќава во литературата, во контекст на емпириската примена и практично искуство е **планот за вонредни ситуации** (contingency plan). Планирањето за вонредни ситуации е алатка за управување која ги вклучува сите делови на организацијата. Тој претставува план дизајниран да земе предвид можен иден вонреден настан или околност (природни непогоди, технолошки несреќи, антрополошки предизвикани катастрофи).¹⁸¹

Стратешко планирање

Традиционалната литература која се однесува на стратегија се заснова на премисата дека стратешкиот план создава стабилност и долгорочен фокус на она што една организација има за цел да го постигне (Mintzberg, 1994; Plant, 2009). Во согласност со ова се создава стратешки план со поставување на најважните цели и специфицирање на начинот на постигнување на тие цели (Johnsen, 2016; Rosenberg, 2011). Сепак, премисата е различна за активностите во јавниот сектор од онаа во приватните корпорации, на пример. Организациите од јавниот сектор се управуваат преку владината политика, а политиката има прилично краткорочен фокус. Како илустративен пример, има временски интервал од четири години помеѓу изборите,

¹⁸¹ World Health Organization. (2018):. WHO guidance for contingency planning. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/260554>. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

а буџетот се утврдува за една година. Овој факт укажува дека ова го ограничува јавниот сектор кога следи долгорочни стратегии (Табела 2).¹⁸²

Табела 2

Чекори на стратешко планирање и потребни активности

Чекори на стратешко планирање	Прашања
Предложена акција	1. Идентификација на засегнатите страни. 2. Вклученост на градските и општинските власти, полицискиот персонал, приправниот полициски персонал, вработените од другите градски агенции и претставници на јавноста за нивниот придонес и вклученост во процесот на планирање.
Процена на моменталната ситуација	1. Како функционираат работите? 2. Дали луѓето се задоволни од организацијата? 3. Дали работниците се задоволни? 4. Дали исходот е задоволителен?
Дефинирање организациски потреби	1. Кои се краткорочните и долгорочните цели на организацијата? 2. Дали има идни цели што треба да се предвидат? 3. Кои се процедури за преглед? 4. Како се извршуваат тековните работи? 5. Дали се поставените системи ефикасни? 6. Дали постојат алтернативни методи?
Развој на план	1. Примена на анализа на потребите, расположливите ресурси и идеи од засегнатите страни во остварлив и логичен план за акција за поддршка во исполнувањето на мисијата на организацијата.

¹⁸² John J. Schulz, National Security Affairs Reporting, Encyclopedia of International Media and Communications, Elsevier, 2003. Pages 191-203. <https://doi.org/10.1016/B0-12-387670-2/00189-8>

Спроведување на планот	1. Спроведување мерки и обезбедување дека тие се спроведуваат според предложениот план.
Оцена на резултатите	1. Дали се постигнати посакуваните резултати поради новиот план? 2. Дали целите и задачите се исполнети? 3. Дали организацијата е подготвена да одговори на идните предизвици?

Извор: Strategic Management in the Public Sector. Leadership in the Public Sector, 2023.

Еволуцијата и зачетокот на теоријата за стратешко планирање (Melcher и Kerzner, 1988) датира од 1933 година, кога во силабусот за деловни политики на Harvard Business School е инкорпориран предметот кој ја разгледува перспективата на врвниот менаџмент. Оваа перспектива ја истакнува поврзаноста на надворешното опкружување со интерните операции.¹⁸³

Како што наведува расположливата литература во оваа област, постојат голем број различни пристапи кон стратешкото планирање, кои бараат различни нивоа на ангажман и ресурси, и секоја организација треба да ги приспособи или модифицира овие различни пристапи со цел да одговори на нејзината единствена ситуација, така што не постои универзален, најдобар начин за оваа значајна менаџментска функција.

Кога станува збор за стратешкото планирање, издвоени се два модела. **Првиот модел** се нарекува применето стратешко планирање, и е дефинирано како процес со кој водечките членови на организацијата ја замислуваат нејзината иднина и ги развиваат процедурите и операциите неопходни за да се постигне таа иднина (Pfeiffer et al., 1986). Процесот на анализирање на надворешното опкружување треба да биде континуиран и тековен во текот на целиот процес, бидејќи стратешкото планирање бара организацијата да го опипува пулсот на опкружувањето што има потенцијал и ќе влијае на нејзината иднина.

¹⁸³ Steiner, G. (2008): Strategic Planning. [edition unavailable]. Free Press. Available at: <https://www.perlego.com/book/779487/strategic-planning-pdf> (Accessed: 14 October 2022).

Фазата на ревизија на успешноста на моделот вклучува истовремено проучување на внатрешните силни и слаби страни и напор да се идентификуваат значајните надворешни фактори кои можат да влијаат на организацијата, што во суштина подразбира анализа на информациите за опкружувањето во контекст на податоците од внатрешната процена и идните цели.¹⁸⁴

Вториот модел се нарекува стратешки менаџмент. Се дефинира како систематски, интерактивен процес за размислување и создавање на најдобрата можна иднина на организацијата (United Way of America, 1985). Целта е да се зајакне способноста на организацијата да ги идентификува и постигне конкретните посакувани резултати преку интегрирање на информации за нејзиното надворешно опкружување, внатрешните способности и севкупната цел и насока. Додека некои автори прават разлика помеѓу стратешкото планирање и стратешкиот менаџмент во теоретската елаборација, одредени автори сметаат дека примарната разлика е во семантиката.

Суштински елементи на стратешкото планирање

За разлика од стратешкото планирање што своите корени ги има во војската, модерните концепции потекнуваат од деловните практики и општествените случувања од почетокот на дваесеттиот век (Шеридан), општата историска и филозофска теорија за стратешки менаџмент, како и специфичната теорија и практика на управување со комуникација и човечки ресурси.¹⁸⁵

Историјата покажува дека, по најголемата криза на човештвото – Втората светска војна, владите ја согледале потребата од пристап кон рационализација на ресурсите. Како до деведесеттите години од 20-тиот век, така и во 21-иот век, државата зазема значителна порција од целокупната економија, владата исто така има моќ да одредува колку од општествените ресурси ќе бидат алоцирани за остварување на јавни цели. Додека приватните субјекти оперираат во границите на нивната можност да стекнат ресурси преку нивните пазарни активности, продажба

¹⁸⁴ Planning and Deployment. College of Policing.
<https://www.college.police.uk/app/public-order/planning-and-deployment>

¹⁸⁵ Mumford, M.D. (2002): "Planning in organizations: Complexity, history, and performance", Yammarino, F.J. and Dansereau, F. (Ed.) The many faces of multi-level issues (Research in Multi-Level Issues, Vol. 1), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 81–92.
[https://doi.org/10.1016/S1475-9144\(02\)01029-9](https://doi.org/10.1016/S1475-9144(02)01029-9)

на нивната работна сила, добра, услуги и вредности. Современиот концепт на корпоративно стратешко планирање произлегува од буџетските практики спроведувани во текот на 1950-тите во САД. До средината на 1960-тите и во текот на 1970-тите, стратешкото планирање се спроведувало во повеќето големи корпорации.

Во тоа време владата на САД воведува програмско буџетирање како начин за евидентирање на детални информации за трошоците поврзани со одредени активности кои ги покрива буџетот. Јавните и непрофитните организации ја препознаа корисноста на формулирањето на стратегијата во текот на 1980-тите, кога поимот маркетинг за јавни и непрофитни организации стана нагласен.¹⁸⁶

Во денешен контекст, активноста стратешко планирање е процес кој бара иновација во однос на идеите и предлозите, за да им помогне на носителите на одлуки да разберат како да ги насочат напорите за стратешко планирање во нивните организации/оддели. Стратешкото планирање произлегува од филозофијата на административната теорија која го нагласува пристапот на менаџмент ориентиран на резултати. Иако не постои стандардна или универзално прифатена дефиниција за стратешко планирање, повеќето администратори би се согласиле дека тоа има три основни елементи кои содржат:

1. планирање ориентирано на резултати,
2. надворешна анализа на опкружувањето,
3. внатрешна организациска проценка.

Првиот елемент – планирањето ориентирано на управување со резултати, претпоставува припадниците на организацијата, условно, да се дистанцираат од нивните секојдневни обврски и да размислат за големата слика, преку артикулација на прашањата што притоа произлегуваат:

- Кои се главните прашања што ја засегаат организацијата?;
- Кои се актуелните и предвидените трендови во непосредното и посредното опкружување?;

¹⁸⁶ Rollier, B. and Turner, J.A. (1994): Planning Forward by Looking Backward: Retrospective Thinking in Strategic Decision Making. Decision Sciences, 25: 169–188.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.1994.tb00799.x>

- Како би требало организацијата да изгледа и да дејствува за пет до десет години?.

Бидејќи оваа перспектива за управување со резултати е заедничка за повеќето актуелни административни пристапи (како што се планирање ориентирано кон резултати, СППБИ и ZBB), постои високо ниво на запознаеност со различните методи за да се постигне тоа. Во оваа насока, значајно е да се потенцира дека е потребна претпазливост. Првенствено, кога се опишува посакуваната идна насока на организацијата, носителите на одлуките мора да бидат реални и да идентификуваат остварливи резултати кои се во согласност со предвидените ресурси. Второ, мора да се внимава на „иднината што изгледа токму како минатото.“ Се вели дека најголемите пречки меѓу организациите и нивната иднина се самите одлуки и она што тие можат да го повторат и/или предвидат.¹⁸⁷

Вториот елемент е анализа на опкружувањето. Примарните активности од овој елемент се однесуваат на собирање податоци и анализа на релевантните трендови. Суштинско прашање во оваа фаза е каде да се најдат соодветните податоци? На национално ниво, одговорот е во органите на државната управа и во органите на локалната самоуправа, локалните трговски здруженија, во статистичките податоци на државните институции, Стопанската комора, академските и професионалните списанија, извештаите од граѓанските и невладините организации, итн.

Ретко користената форма на анализа на опкружувањето е развој на сценарија, што претставува пристап кој најмногу се ориентира кон иднината. Сценаријата се обидуваат да интегрираат голем број одделни трендови и да развијат конзистентен и кохерентен поглед на веродостојни, алтернативни иднини. Генерално, се развиваат неколку сценарија, од кои неколку ќе бидат избрани за планирање. Овој пристап има посебно значење во универзитетските и „тинк-тенк“ институции. Следствено на тоа, целите на анализата на опкружувањето се да се идентификуваат најзначајните трендови за организацијата и да се опишат нивните

¹⁸⁷ John M. Bryson, Barbara C. Crosby & John K. Bryson (2009): Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory, *International Public Management Journal*, 12:2, 172–207, DOI: 10.1080/10967490902873473

веројатни импликации. Може да се подготват планови за вонредни ситуации или да се постават посебни аранжмани за следење на овие трендови.¹⁸⁸

Третиот елемент е организациска проценка, чекор кој го одредува капацитетот на организацијата (нејзините, условно, силни и слаби страни). Општо земено, се спроведуваат голем број процени на ресурсите (на пример, човечки, материјални, финансиски). Во оваа фаза релевантни се прашањата:

- Дали организацијата има доволно вработени со соодветно образование и вештини за да ги постигне своите цели?
- Дали за утврдениот број вработени има соодветен број материјални ресурси за постигнување на целите?
- Дали се обезбедени доволно финансиски ресурси за реализација на целите?

Исто така, може да се анализираат и испитаат структурата и културата на организацијата и да се одовори на прашањето:

- Дали се доследни, и компатибилни со мисијата и идната насока на организацијата?,

Во овој чекор важно е да се прегледаат претходно постигнатите перформанси на организацијата и нејзините главни субјекти. Тука станува збор за одговор на прашањата:

- Дали се постигнати претходните цели?
- Дали евиденцијата и извештаите се со висок квалитет и носат детален преглед? (Табела 3).

¹⁸⁸ Rhys Andrews & Steven van de Walle (2013): New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness, *Public Management Review*, 15, 5, 762–783, DOI: 10.1080/14719037.2012.725757

Т а б е л а 3

Одредување цели

Специфични цели:	Специфична изјава за планираните идни резултати и општа и континуирана изјава за планираните идни резултати.
Општи цели:	Претставуваат широки категории. Тие се немерливи, недатирани, континуирани и тековни. Целите ја движат организацијата од мотиви кон акција.
Стратегија:	Специфична мерлива активност која ја поддржува целта и на крајот придонесува за постигнување на целта.
Намена:	Зошто се спроведува планот и проектираните резултати.
Планиран датум на завршување:	Прикажува кога е планирано да се реализира секој план, во формат на фискална година.
Активна фискална година на финансирање:	опишува кога се очекува секоја стратегија да работи и како се финансира. Вклучени извори на финансирање оперативен буџет, капитален фонд, грант.
Акционен план:	Опис на тоа што треба да се направи, кога и од кого за да се постигнат резултатите што ги бараат една или повеќе цели.
Мерки за успех:	одредници поставени од спонзорот на стратегијата и одобрени од командантите на дивизиите со цел да се оцени дали стратегијата е успешна.

Извор: Goldin, S. E., Hayes-Roth, B. (n.d.). Individual Differences in Planning Processes. [Rand Corporation]

Овие одговори менаџментот може да ги добие со примена на методите како што се анкетите и интервјуата со вработени или клиенти, со кои може да се фрли многу светлина врз перцепциите за перформансите. На пример, процесите на

инспекција, евалуација и ревизија кажуваат многу за перформансите на различни организациски компоненти и програми.

Производот на овој чекор треба да биде прецизна листа на сите надлежности и недостатоци на организацијата. Очигледно, ова знаење, заедно со релевантни информации за опкружувањето, ќе помогне да се одреди идната насока на организацијата.¹⁸⁹

Стратешкото планирање е одговорност на врвниот менаџмент. Еднаш годишно, раководството и неколку врвни соработници ја прегледуваат, ревидираат и повторно потврдуваат мисијата на организацијата во целост и мисиите на компонентите. Секоја година се подготвува стратешки план, проектирајќи ги активностите на организацијата пет години во иднината. Мисијата и компонентите се внимателно испитуваат за да се осигури дека ги опишуваат главните цели кон кои ќе треба да се насочат напорите на организацијата во наредните неколку години.¹⁹⁰

Самиот процес на стратешко планирање, односно анализирање (скенирање) на опкружувањето, процена на перформансите, размислување за идната насока на организацијата и развивањето акциски планови за постигнување на наведените цели, е важен речиси колку и документот што го содржи стратешкиот план. Затоа што, сепак, планот е огромно средство за комуникација во рамките на организацијата. Една од најчестите причини за неуспехот на организациите да ги постигнат своите цели е тоа што вработените во недоволен степен знаат што се очекува од нив. Тие не разбираат што се обидува да постигне организацијата и како нивната работа се вклопува во целокупната слика. Затоа стратешкиот план им помага на сите вработени во организацијата да го разберат нивниот придонес во работата на организациските единици. Секоја организација е потребно повремено да ги испитува своите основни вредности и да го процени процесот со кој ги обезбедува прокламираните услуги и добра. Стратешкото планирање ги обезбедува алатките и чекорите потребни за испитување на ефикасноста на системите за испорака на

¹⁸⁹ Tenhiälä, A., 2011. Contingency theory of capacity planning: The link between process types and planning methods. *Journal of Operations Management* 29 (1–2), 65–77.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jom.2010.05.003>

¹⁹⁰ Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law, E. M. Walker. 2008. Organizational Strategy, External Regulation and Public Performance. *Public Administration* 86 (1):185–203.

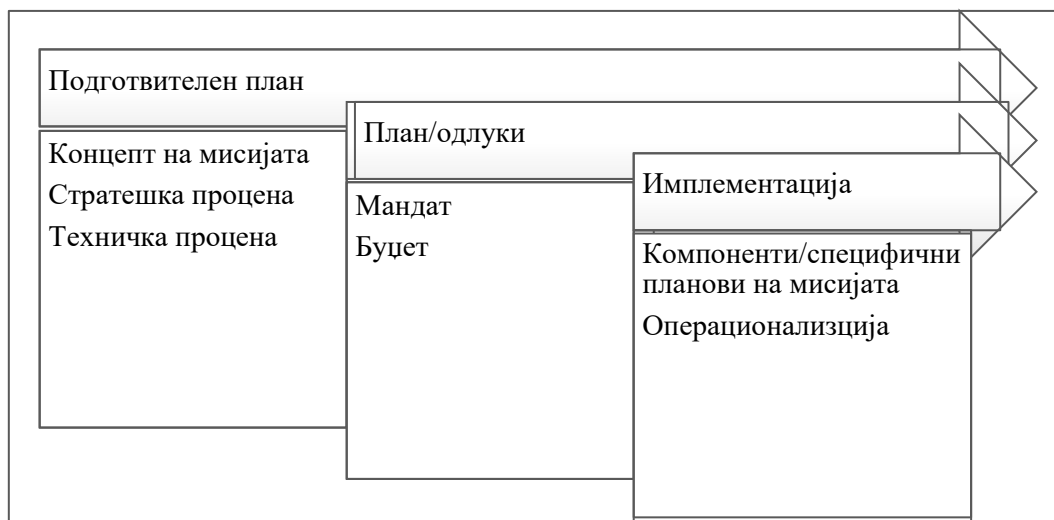
услугите и добрата на организацијата. Затоа, стратешкото планирање е составен дел на современите организации кои се загрижени за фискалната одговорност и соодветната испорака на добра и услуги (Haines 2000).¹⁹¹

Оперативно планирање

Согласно процесот на планирање, наредниот чекор, наречен преглед на мисијата го започнува развојот на оперативниот план. Оперативниот план, исто така, претставува точката каде што членовите на врвниот менаџмент ја артикулираат својата визија во однос на идната насока на организацијата, фокусирајќи се токму на она што таа сака да го постигне во текот на среднорочен временски интервал. Во оваа фаза, визијата е сеуште широка. Оперативниот план се базира на среднорочните цели и има временска перспектива од три години. Содржи повеќе надворешни и внатрешни задачи и поставува приоритети. Оперативниот план треба да биде и интерпретација на содржината на стратешкиот план и неговите предизвици на оперативно ниво. Целокупниот буџет и распределбата на ресурсите се наведени во оперативниот план, вклучувајќи ги и мерките што треба да се преземат во согласност со буџетот и каде треба да се спроведат. Целокупната рамка е веќе поставена, но има простор за дејствување во однос на деталното планирање и како тоа да се спроведе (Дијаграм 7).¹⁹²

¹⁹¹ Jesper Rosenberg Hansen, Madalina Pop, Maria Bak Skov & Bert George (2022): A review of open strategy: bridging strategy and public management research, Public Management Review, DOI: 10.1080/14719037.2022.2116091

¹⁹² R. B. Johnston, M. Brennan, Planning or organizing: The implications of theories of activity for management of operations, Omega, Volume 24, Issue 4, 1996, P. 367–384, [https://doi.org/10.1016/0305-0483\(96\)00016-3](https://doi.org/10.1016/0305-0483(96)00016-3)



Дијаграм 7: Модел на планирање мисии.

Извор: *The Police Chief*. Volume: 74 Issue: 8 Dated: August 2007.

Последователно, други раководни лица на организацијата и оние кои се назначени како програмски менаџери развиваат прецизни цели и акциони стратегии кои даваат практична форма на визијата на врвниот менаџмент. Во големите организации, оперативниот плански документ исто така е обемен. Сепак, од клучно значење е да се подготват прецизни стратегии и акциони планови кои ќе доведат до остварување на општите цели на организацијата во согласност со концептот за оперативни способности. Оперативниот план гарантира дека сите менаџери и вработени ги знаат своите соодветни улоги и одговорности. Оперативниот план исто така, деталзира како вработените треба да ги извршуваат своите работни одговорности во одредена временска рамка. Мапирањето на секојдневните процеси и активности што се случуваат во организацијата создава јасен пат за секој да придонесе кон деловните и оперативните цели на организацијата. Оперативниот план содржи многу детални информации за конкретно да ги насочи вработените да ги извршуваат секојдневните задачи што се бараат во водењето на организацијата. Раководството и вработените во организацијата треба често да се повикуваат на оперативниот план при извршувањето на нивната секојдневна работа. Оперативниот план предвидува одговор на овие клучни прашања:

- Што – стратегиите и задачите што мора да се преземат;
- Кој – лицата кои имаат одговорност за секоја од стратегиите/задачите;
- Кога – временските рокови во кои мора да се завршат стратегиите/задачите;
- Колку – износот на финансиските средства обезбедени за завршување на секоја стратегија/задача.

Идеално, оперативниот план треба да одговори на следниве прашања:

- Кои задачи и стратегии треба да се постигнат?
- Кој е одговорен за овие задачи и стратегии?
- Која е временската рамка за да се заврши секоја стратегија?.

Оперативните планови се контролираат преку дневни, неделни и месечни извештаи.

Оперативниот план на компанијата може на многу начини да се спореди со прирачник или со упатство. Служи како водич за организацијата и нејзините клучни внатрешни чинители, помагајќи им да ги извршуваат нивните секојдневни операции на начин што е во согласност со сеопфатните долгорочни цели на организацијата.¹⁹³

Тактичко планирање

Тактичкото планирање е проширување на менаџментот на ниво на надзор и контрола. Неговиот интервал е за период од најмногу една година, но не помал од еден месец. Евалуацијата на ограничувањата, контролата на залихите, планирањето за подобрување на добавувачите, изборот на превозникот, рутата и распоредот на возилата, планирањето на распоредот на складиштата и планирањето за сезонски простор и транспортни потреби се примери на проблеми на тактичкото планирање и контрола.

Изворот на информациските зборови на ова ниво се средните менаџери, како што се, на пример менаџерите на складиштата и менаџерите за транспорт. На ова ниво планирањето може да се дефинира и како еден вид одлучување. Тактичкото планирање не е апстрактен концепт или идеја, како атрибути кои се

¹⁹³ Griffin R. W. (2022): *Fundamentals of Management* (10th ed.). Cengage. Retrieved January 28 2023 from INSERT-MISSING-URL.

припишани за стратешкото планирање. Тактичкото планирање е многу понасочено, изразено и ориентирано кон целта. При тактичкото планирање, организацијата прави процени во однос на идентификацијата на силните страни, слабостите, заканите и можностите за самата организација, како и одржувањето критериуми за остварување на целите. Тактичкото планирање е применливо во ситуации кога е потребно да се направи одреден тим со специфична задача и краток временски интервал за нејзино постигнување.¹⁹⁴

Овие ситуации можат да настанат во услови:

- кога организацијата треба да донесе одлука што е можно поскоро,
- кога е потребно дејство за пренасочување, за да се изнајдат можности или да се избегнат проблеми,
- кога одреден тим, организациска единица или целата организација треба да одлучи како да продолжи за да ги постигне целите на имплементираниот стратешки план,
- кога одредена организација или тим дава приоритет на краткорочните достигнувања пред долгорочните цели.

Спецификите на тактичкото планирање се високото ниво на насоченост кон остварувањето на утврдените цели, кои се мерливи, и каде напредокот е опиплив. Целите и ресурсите на организацијата играат голема улога во тактичкото планирање. Потребно е планирањето на тактичко или краткорочно ниво да е во координација со активностите, кои пак треба да бидат во ориентирани кон целите.

Нејасното тактичко планирање губи драгоцено време и ресурси на организацијата. Кај овој вид планирање се доделуваат задачи и дејства и секој од тимот треба да го знае својот удел во реализацијата на наведената цел. Тоа помага да се избегне конфузија и одвлекување на вниманието и тука се комбинираат дејствата со целите. Кога активностите се насочени кон целите, тоа им помага на членовите на тимот да постигнат повисок степен на мотивираност, поради чувството за постигнување што е на повидок.

Во контекст на карактеристиките на тактичкото планирање, неговата вредност е во флексибилноста. Тоа го уверува тимот, бидејќи вознемиреноста и

¹⁹⁴ Hozack, R., Ferguson, T., Harman, S., Howarth, D. (2021): *Integrated Tactical Planning Respond to Change Increase Competitiveness and Reduce Costs*. Wiley.

екстремниот притисок при извршувањето само ги попречуваат перформансите во целина. Секоја организација има уникатен статус, а работите се менуваат или забавуваат на долгорочен план. Флексибилноста во тактичкиот план го прави отворен за различни опции, меѓу кои и таканаречениот план Б. Да се има план Б подразбира да се има на располагање резервна варијанта на една или неколку активности, што е исклучително важно затоа што во реалноста работите често не одат според планираното, а на овој начин се овозможува да се избегнат ризици, конфузија и деморализација меѓу членовите на организацијата.

Кога се планираат тактики, се препорачува директно да се вклучат засегнатите поединци. Тоа не само што помага во идентификацијата и анализата на целите, туку и да се дизајнира тактика според барањата на организацијата или организациската единица, првенствено преку делегирање на задачите на лицата кои се најквалификувани да ги извршуваат. Тоа помага да се постигнат оптимални резултати со минимални напори и ресурси. Тука се специфицира временската рамка за извршување на активностите и потребните ангажирани ресурси, како и редовното информирање за процедурите, кои се исто така многу корисни и ги даваат посакуваните резултати со голем бенефит за организацијата кога станува збор за тактичкиот план. Во оваа насока, може да се истакне дека тактичкото планирање значително зависи од примената на човечките ресурси, односно меѓусебната размена на информации на вертикално и хоризонтално ниво.¹⁹⁵

Планирање за вонредни ситуации

Процесот на планирање во вонредни ситуации содржински може да се подели во форма на одговор на следните три едноставни прашања:

- Што може да се случи?
- Што може да се направи во врска со тоа?
- Што може да се направи предвреме за да се постигне подготвеност?¹⁹⁶

¹⁹⁵ Hozack, R., Ferguson, T., Harman, S., Howarth, D. (2022): *Integrated Tactical Planning Respond to Change Increase Competitiveness and Reduce Costs*. Wiley.

¹⁹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A contingency plan for transport. Eur-Lex. COM/2022/211 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A211%3AFIN>

Тактичкото планирање најесто се користи кога постои специфична закана или опасност која има поголема веројатност дека ќе влијае на организацијата. Но, исто така е важно да се разгледаат помалку веројатни сценарија и соодветно да се развијат планови за вонредни ситуации.¹⁹⁷

Планирањето вонредни ситуации мора да биде заеднички напор. Тоа претставува процес на управување кој ги анализира ризиците започнувајќи од незначителни можни несакани настани до масовни катастрофи и однапред воспоставува аранжмани за да овозможи навремени, ефективни и соодветни одговори.¹⁹⁸

Плановите за вонредни ситуации мора да бидат поврзани со плановите, системите и процесите на владите, партнерите и другите инволвирани страни (невладини организации, корпорации, поединци).

Како дополнителна приклучка, планирањето за вонредни ситуации резултира со организирани и координирани курсеви на дејствување со јасно идентификувани институционални улоги и ресурси, информативни процеси и оперативни аранжмани за конкретни актери во моменти на потреба. Врз основа на сценарија за можни вонредни услови или опасни настани, планирањето им овозможува на клучните актери да ги замислат, предвидат и решат проблемите што можат да се појават за време на катастрофи. Планирањето за вонредни ситуации е важен дел од севкупната подготвеност. Плановите за вонредни состојби треба редовно да се ажурираат и симулираат.¹⁹⁹

Во овој контекст, значајно е да се истакне дека планирањето за вонредни ситуации, кризниот менаџмент и планирањето на континуитет на деловната активност се поврзани активности, но сепак се различни и имаат различни цели. Според некои автори пак, одговорот при вонредни ситуации, кризниот менаџмент и континуитетот на дејноста се дел од плановите за вонредни ситуации. Активностите за одговор во итни случаи вклучуваат реагирање при инцидент,

¹⁹⁷ International Federation of the Red Cross. *Contingency Planning*. <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/disaster-preparedness/contingency-planning>

¹⁹⁸ *Contingency plan*. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/contingency%20plan>. Accessed 8 Jan. 2023.

¹⁹⁹ Robert J. Fischer, Edward P. Halibozek, C. David (2019): *Walters Introduction to Security* (10th edition). Butterworth-Heinemann. *Contingency Planning Emergency Response and Safety*, pp 249–268. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805310-2.00011-1>

криза или катастрофа и управување со тој инцидент на местото на настанот. Доколку инцидентот ескалира до фаза на криза или катастрофа, тимовите и центрите за управување со кризи треба да го преземат управувањето со таа криза или катастрофа до нејзиниот крај.²⁰⁰

Ако кризата или катастрофата предизвикаат штета на физичката и виртуелната инфраструктура, објектот или работата на одредена организација, тимовите за управување со кризи треба да ја предадат ситуацијата на управување на тимот за континуитет на бизнисот кому му е доделена одговорноста за обновување и продолжување со дејноста.

Имено, кризниот менаџмент како процес се одвива во временскиот интервал откако одредена криза или вонредна ситуација веќе настанале, додека планирањето за вонредни состојби е позиционирано пред одреден потенцијален настан воопшто да се случи. Додека планирањето за континуитет на работата е организациска алатка за да се осигури дека системите на организацијата можат да продолжат да функционираат во време на криза.²⁰¹

Во насока на носењето одлуки како функција првенствено доделена на врвниот менаџмент, планирањето има примена во идентификувањето и управувањето со ризиците, во насока на поддршка во донесувањето одлуки преку:

- примена на соодветни контроли ефикасно и доследно (како дел од постојните аранжмани за управување со ризик на организацијата),
- приспособување кон промените додека не се заштити испораката на деловни активности и услуги,
- зајакнување на еластичноста од закани, ранливости и предизвици кои ги активираат и стимулираат подобрувањата кои се преземаат во безбедносните перформанси.²⁰²

Кога станува збор за планирањето во безбедносниот сектор како функција на безбедносниот менаџмент, најефективниот пристап е од врвот надолу. Тоа подразбира дека врвниот менаџмент треба да го иницира и тој ќе биде одговорен за

²⁰⁰ Alexander, D. (2014): *Principles of Emergency Planning and Management*. Dunedin Academic Press.

²⁰¹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Contingency Planning Terminology*.
<https://www.undrr.org/terminology/contingency-planning>

²⁰² Security Management Plan. Science Direct.
<https://www.sciencedirect.com/topics/computer-science/security-management-plan>

безбедносното управување во целина. Овој пристап нужно има практична смисла затоа што, доколку се имплементира безбедносна политика што не е поддржана од повисокото раководство, никој нема да ја следи или почитува.²⁰³

Тимот или одделот што го спроведува планирањето на безбедносниот менаџмент или безбедносните политики е потребно да биде автономен за планирањето да биде ефективно и да биде водено од страна на назначен главен офицер за безбедност, кој директно ќе го известува високото раководство. На овој начин може да се ослободи од какви било политички мотивирани активности во организацијата.²⁰⁴

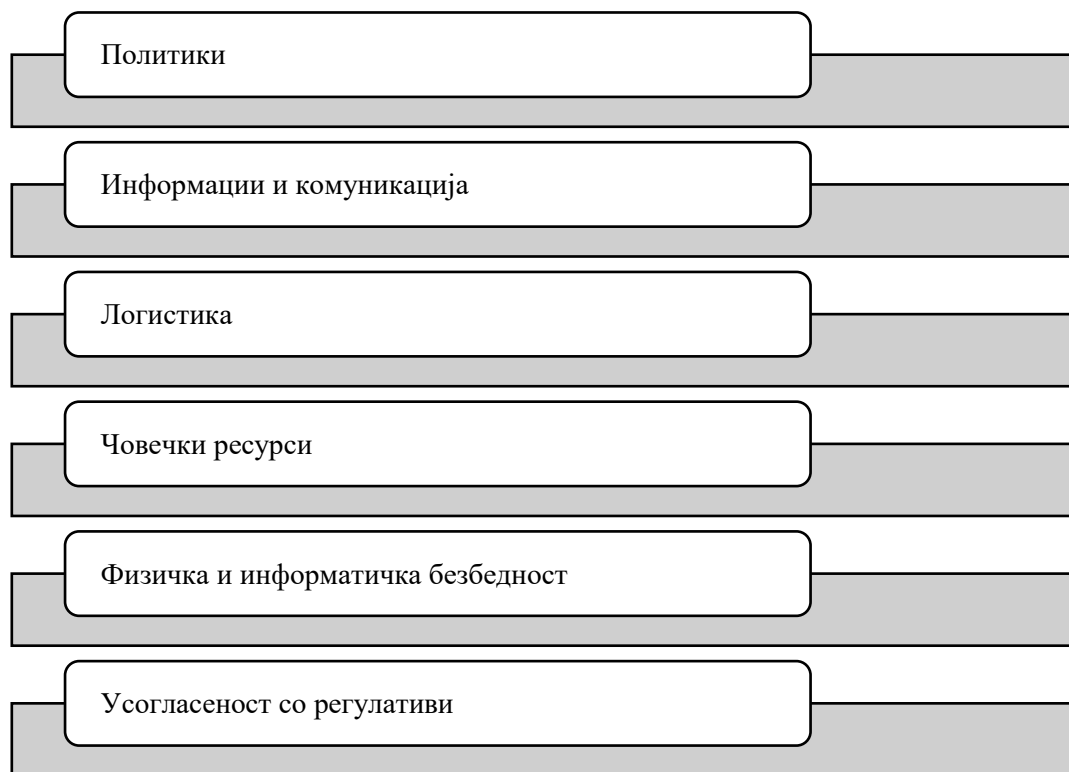
Тука улогата на среднорочното управување е да ги претвори овие безбедносни политики кои произлегуваат од врвниот менаџмент во стандарди, основни принципи, упатства, процедури и сл. На овој начин ќе се обезбедат повеќе детали и насоки во однос на спроведување на безбедносните политики. Тогаш оперативните менаџери или безбедносните професионалци се одговорни за спроведување на безбедносните политики.

Финално, вработените на основното менаџерско ниво треба да се придржуваат кон безбедносните политики. Овие различни улоги во организациската структура го демонстрираат пристапот од врвот кон надолу. Суштината на секој вид планирање во безбедносниот менаџмент е да:

- ги дефинира безбедносните улоги,
- пропишува како да се управува со безбедноста,
- одлучува кој ќе биде одговорен за различните безбедносни улоги,
- ја тестира ефективноста на безбедносните мерки, како што е пропишано во безбедносните политики,
- анализира ризици,
- спроведува безбедносно образование и кампањи за подигнување на свеста (Графикон 2).

²⁰³ Clifton L. Smith, David J. Brooks, Chapter 2 – Security Management, Security Science. Butterworth-Heinemann, 2013. Pages 23–50.

²⁰⁴ The Importance of Security Management Planning. Security Insider Access. October 29, 2019. [online] <https://www.siaonline.org/the-importance-of-security-management-planning/>



Графикон 2: Планирање во безбедносниот менаџмент
(Извор: www.sciencedirect.com. Computer-science, security-management-plan)

Модели на планирање во безбедносниот сектор

Во безбедносниот сектор се користат различни модели на планирање за справување со низа предизвици и закани. Секој од овие модели има свои силни и слаби страни, а соодветниот модел може да варира во зависност од специфичноста на контекстот и барањата на безбедносната ситуација. Ефективното планирање во безбедносниот сектор често вклучува комбинација од овие модели, приспособени на конкретните потреби и предизвици со кои се соочува организацијата или заедницата. Постојат неколку модели на планирање кои се користат во полицијата и армијата, вклучувајќи:

Планирање засновано на способности: Овој модел се фокусира на идентификување и развивање на потребните способности за исполнување на безбедносните и одбранбените барања и соодветно распределување на ресурсите.

Планирање засновано на закани: Овој модел ги идентификува потенцијалните закани за безбедноста и одбраната и развива планови за спротивставување.

Планирање засновано на управување со ризици: Овој модел ги проценува ризиците поврзани со безбедносните и одбранбените операции и развива планови за ублажување на тие ризици.

Планирање засновано на сценарија: Овој модел развива планови засновани на хипотетички сценарија и често се користи за подготовка за непредвидени или непредвидливи настани.

Интегрирано планирање: Овој модел ги интегрира сите аспекти на планирањето на безбедноста и одбраната, вклучувајќи распределба на ресурси, управување со ризик и планирање базирано на сценарија.

Системско планирање: Овие модели се фокусираат на разбирање на меѓузависноста и интеракцијата помеѓу различните компоненти на безбедносниот или одбранбениот систем и на развивање планови за оптимизирање на системот како целина.

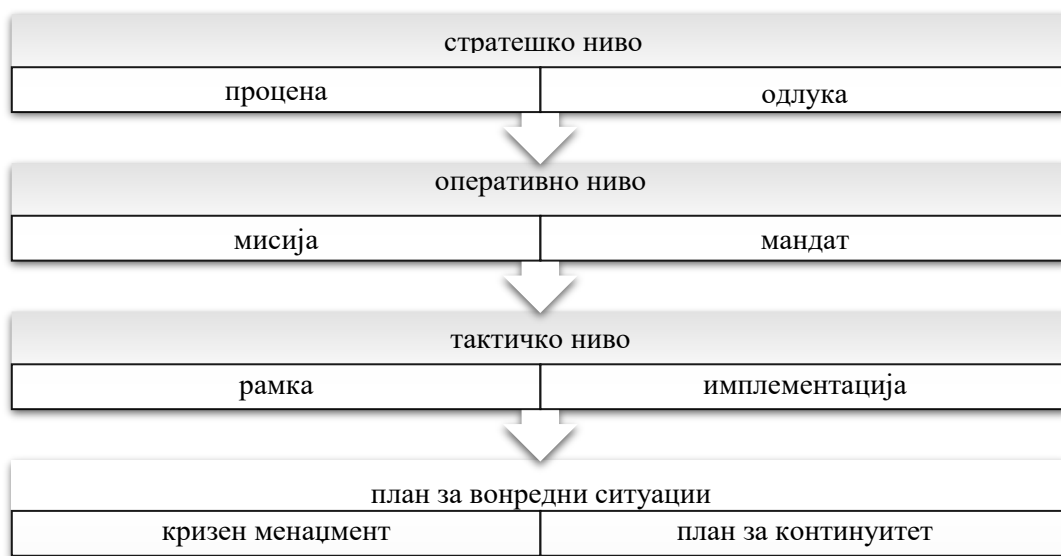
Агилно планирање: Овие модели ја нагласуваат флексибилноста, приспособливоста и брзиот одговор на променливите безбедносни закани и предизвици. Тие често вклучуваат итеративно планирање и континуирано оценување и приспособување на плановите.

Секој од наведените модели на планирање се развива во согласност со конкретните цели и задачи, а организациите во безбедносниот и одбранбениот сектор можат да користат комбинација од различни модели за да развијат сеопфатни и ефективни безбедносни стратегии и планови.²⁰⁵

Севкупно, овие модели на планирање обезбедуваат структуриран пристап кон развивање и имплементација на безбедносни и одбранбени стратегии, осигурувајќи дека ресурсите се користат ефективно и ефикасно и дека потенцијалните ризици и закани се идентификуваат и се решаваат (Слика 2).²⁰⁶

²⁰⁵ Tagarev, T. (2006): *Security sector budgeting: main issues and good practices* In *IT4Sec Reports*. Sofia: Institute of Information and Communication Technologies.

²⁰⁶ Security budgets may double or triple in 2022.
<https://www.securitymagazine.com/articles/96802-security-budgets-may-double-or-triple-in-2022>



Слика 2. Видови планирање во безбедносен менаџмент.
(Извор: *HQ Mission Planning Process. Manual in Mission-based police planning.*)

Модели на планирање во полицијата

Во сложениот пејзаж на спроведување на законот, каде што секоја одлука може да ја обликува безбедноста и благосостојбата на заедниците, стратешкото планирање се појавува како водечки светилник што го осветлува патот кон побезбедно општество. Во полициските институции, каде должноста се преплетува со одговорноста, ефективното планирање служи како камен-темелник врз кој напредуваат довербата, ефикасноста и иновациите. Во немилосрдната потрага по правда и јавна безбедност, полициското планирање станува неопходен документ. Тој ги овластува институциите во спроведување на законот да ги предвидат предизвиците, разумно да ги користат ресурсите и да се движат низ динамичните струи на општествените потреби и очекувања. Со прецизна изработка на стратегии кои се усогласуваат со сеопфатните цели и вредности, полициските институции ја надминуваат обичната реакција; тие

стануваат проактивни стјуарди на безбедноста и чувари на благосостојбата на заедницата.²⁰⁷

Согласно користената литература, издиференцирани се повеќе пристапи во планирањето на работата и активностите на полициските организации согласно со законските одредби и стратешките определби, како и вредностите и политиките на самите организации.²⁰⁸

Планирачката функција може да се врши:

- преку примена на поединечни функционални и хиерархиски планови,
- преку примена на интегрално планирање, или
- преку примена на меѓуфункционални планирачки процеси за (ре)програмирање на базичните планови.²⁰⁹

Планирањето во полицијата, согласно со анализата на литературата од релевантната област се базира на три основни доктрини:

- Фундаментални доктрини – претставуваат базични принципи во безбедносниот менаџмент, поточно во функциите планирање и организирање, во поддршка на целокупните напори, визијата и мисијата на полициската организација во контекст на стратешкиот акционен план за постигнување на националните безбедносни цели.
- Оперативни доктрини – претпоставуваат принципи и правила со кои се пропишуваат нормите и правилата за планирање, организирање и насочување на вработените во полициските сили во остварувањето на базичните оперативно-безбедносни мисии, во одржувањето на јавниот ред и мир, превенцијата и сузбивањето на криминал, како и мисиите за внатрешна безбедност и јавна заштита.
- Функционални доктрини – овозможуваат водење за специјализирани активности на полициските сили во широкиот хоризонт на интереси,

²⁰⁷ Cranck J. P., Irlbeck D. M., Murray R. K., Sundermeier M. (2011): *Mission-Based Policing*. Routledge. 1st Edition.

²⁰⁸ Ramshaw, P., Silvestri, M., & Simpson, M. (2019): *Police Leadership : Changing Landscapes* (1st ed. 2019). Springer International Publishing, Imprint Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-21469-2>

²⁰⁹ Harfield, C. (2009): *Blackstone's Police Operational Handbook : Practice and Procedure*. OUP Oxford. <https://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9780191580307>

меѓу кои првенствено спаѓаат персонал, разузнавачки активности, планирање, логистика, операции, итн.²¹⁰

Кога станува збор за пристапите во полициското планирање, издвоени се овие пристапи:

1. синоптички пристап;
2. инкрементален пристап;
3. трансакциски пристап;
4. пристап на застапување;
5. радикален пристап.

1. Синоптички пристап: Синоптичкото планирање или рационалниот сеопфатен пристап е доминантна традиција во планирањето. Овој пристап е исто така појдовна точка за повеќето други пристапи во планирањето. Овој модел се заснова на пристап кон планирањето ориентирано кон проблеми и е особено соодветен за полициските организации. Тој во голема мера се потпира на идентификацијата на проблемот и анализата на процесот на планирање, во насока на поддршка на полициските администратори во формулирањето на целите и приоритетите во фокус на конкретни проблеми и решенија со кои често се соочуваат органите на прогонот.²¹¹

2. Инкрементален пристап: Инкременталниот пристап поаѓа од заклучокот дека долготрајното и сеопфатното планирање не само што се премногу тешки, туку и инхерентно непрецизни. Инкременталниот пристап е базиран на перцепцијата дека проблемот се смета за премногу тежок кога тој е групиран и дека полесно се решава кога се зема дел по дел и се дели на постепено приспособување со текот на времето. Тоа подразбира долгорочното планирање да се разложи на помали субјекти.²¹²

3. Трансакциски пристап се спроведува во интеракција лице в лице со луѓето кои треба да бидат засегнати од планот, а не со анонимна целна заедница на корисници. Техниките вклучуваат теренски анкети и меѓучовечки дијалог

²¹⁰ Kenney, J. P., & Shryock, J. R. (1972): *Police administration*. Thomas.

²¹¹ Brogden M., Nijhar P. (2005): *Community Policing: National and International Models and Approaches*. Willan Publishing.

²¹² Jiao, A. Y. (2015): *Police auditing : standards and applications* (Second edition). Charles C Thomas Publisher, Ltd.

обележани со процес на меѓусебно учење. Конкретни примери се ситуации во кои има проблеми во станицата и претставува начин да се реши проблемот со изготвување на план за тоа како ќе се реши тој проблем. При изготвување на планот се разговара лице в лице за да се дознае која е перспективата и мислењето на вработените во станицата. На овој начин се добиваат низа предлози и сугестии кои ќе го направат исходот од планот реален.²¹³

4. Пристап на застапување: Меѓу корисните аспекти на овој пристап е поголемата емпатичност или чувствителност на ненамерните и негативни несакани ефекти на плановите. Конкретен пример е ситуација во која дел од вработените планираат кампања за застапување на одреден проблем. Оваа група го крева гласот за да ги слушаат луѓето од повисоката позиција. Постојат многу гласови, односно разногласие, но тие се фокусираат на една цел, односно мисија.²¹⁴

5. Радикален пристап: Овој пристап подразбира колективни акции за постигнување конкретни резултати на краткорочен план. Радикалниот пристап е критичен спрема општествените процеси од големи размери и како тие продираат во карактерот на општествениот и економскиот живот на сите нивоа, што, пак, ја одредува структурата и еволуцијата на социјалните проблеми. Конкретен пример е кога во станицата има проблеми со кои никој не може лесно да се справи, кога постои разногласие со различна мисија и перспектива за одредени прашања, а се има интенција да се создадат нови и големи промени, но тоа е тешко. Таквата акција може да влијае врз перцепцијата од страна на општеството.²¹⁵

Сите овие категоризации на планирањето наведуваат на заклучок дека нивната примена подразбира компилација од повеќе елементи, што ја наметнува потребата од апликација и примена на модели на планирање во полицијата, со кои се прави споредба со комбинирање на податоците и кои креираат можна ситуација и начин на постапување во таквата ситуација.²¹⁶

²¹³ Birzer, M.L., Bayens, G.J., & Roberson, C. (2012): *Principles of Leadership and Management in Law Enforcement* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.1201/b12186>

²¹⁴ Ибид.

²¹⁵ Dubik, J. M. (2010): *Creating Police and Law Enforcement Systems*. In *Creating Police and Law Enforcement Systems* (pp. 1–17). Institute for the Study of War. <http://www.jstor.org/stable/resrep07889.1>

²¹⁶ International Crisis Group. (2022): *Professionalising the Police*. In *Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda* (p. Page 33-Page 49). International Crisis Group. <http://www.jstor.org/stable/resrep46052.8>

Цели на планирање во полицијата

Говорејќи за основите на планирањето во полицијата, пред се е неопходно да се утврдат целите поради кои процесот на планирање во се спроведува.²¹⁷

Сумирано, тие цели се следниве:

- Зголемување на шансите за успех со повеќе фокус на резултатите.
- Стимулирање на аналитичко размислување и процена на алтернативите за носење поквалитетни одлуки.
- Воспоставување рамка за носење одлуки конзистентна со целите на организацијата.
- Ориентирање на вработените кон активна партиципација, наспроти реактивен импулс.
- Модификација на секојдневните, тековни стилови на дејствување кон идниот менаџмент.
- Флексибилност при носење одлуки.
- Обезбедување основа за мерење на оригиналните постигнувања и индивидуалните изведби.
- Зголемување на вклученоста на вработените и подобрување на комуникацијата.²¹⁸

Основни на планирање во полициското работење

Полициската организација работи за доброто на целото општество и затоа има специфична мисија да обезбеди високо ниво на извршување на законските задачи преку усогласување со постојното законодавство и заштита на граѓаните од криминал (Dworzecki и Hryszkiewicz, 2016).²¹⁹

Планирањето се смета за важен процес во полициските организации, било големи по обем било помали. Планирањето станува значајно во агендата на јавните организации поради трендот на реформи во јавниот менаџмент, но литературата открива дека има недоволен број студии кои истражуваат како јавните организации

²¹⁷ Heiduk, F. (2015): Rethinking “policebuilding.” *Cooperation and Conflict* **50** (1), 69–86.
<http://www.jstor.org/stable/45084283>

²¹⁸ Technology and Strategic Planning in Policing. Criminal Justice System, 2023.

²¹⁹ Maciejewski, M., Antonów, R. (2018): Information management in the police force of the Slovak Republic. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 10.19195/2300-7249.39.4.4

го применуваат планирањето како функција на менаџментот во пракса и кои алатки се користат (Höglund et al., 2018).²²⁰

Безбедноста отсекогаш била разновидна тема, односно проблематика во која се испреплетени мноштво аспекти. Изворите на заканите, ранливоста на криминалот и ризиците се многу и се разновидни; па оттука, со децении се водени многу дискусии меѓу научниците и практичарите во полицијата околу тоа како модерната полиција треба да одговори на криминалот.²²¹

Во текот на изминатите децении полициското работење помина низ бројни радикални промени. Од воведувањето на професионалното полициско работење под политичка контрола, во либералните демократии, беа тестирани и имплементирани различни модели на полициско работење.²²²

Најтипични примери се:

- полициско работење во заедницата,
- полициско работење со нулта толеранција,
- полициско работење предводено од разузнавање,
- полициско решавање на проблеми,
- превентивно полициско работење,
- полициско работење во соработка, итн.

Хронолошки преглед

Ретроспективно, кога станува збор за полициските организации во развиените држави, од 1930-тите години па наваму полицискиот принцип на работење се променил заедно со брзата трансформација на општеството и развојот на криминалитетот. Значаен придонес во оваа трансформација на полициското работење е направен од страна на Ј. Едгар Хувер, кој преку пионерски исчекор ја вовел науката како елемент на водење на полициските работи и уочил дека таа може значително да придонесе за криминалистичките истраги, основајќи ја во 1932 година првата лабораторија за технички истраги на криминал во Федералното биро

²²⁰ Linda Höglund, Fredrik Svärdsten. (2018): Strategy work in the public sector—A balancing act of competing discourses. *Scandinavian Journal of Management* 34:3, pages 225–232.

²²¹ Ioimo, R. (2016): *Introduction to Criminal Justice Information Systems* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315368504>

²²² Sotlar, A., Lobnikar, B., Fields, C. B., Meško G. (2013): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*. (2013). Netherlands: Springer New York.

за истраги (ФБИ), фокусирајќи се на употребата на научна анализа за решавање на криминалот. По тој момент, користењето технолошки иновации за собирање и анализа на криминалистички информации и податоци за справување со криминалот и управување со ризик станало доминантен модел.²²³

Еден од првите и позначајни чекори преземени за утврдување на податоци за полициското работење беше направен од страна на полициската управа на Њујорк во почетокот на 1994 година кога бил воведен системот Компстат (COMPSTAT) кој ја експлоатира статистиката на криминалот и технологиите за мапирање за да ги идентификува жариштата на криминалот и новите закани.²²⁴

Транзицијата од истражен етос кон технолошки управуван планирачки модел за решавање на современите полициски проблеми ѝ обезбедил на полицијата вистинска можност да ја зголеми нејзината ефикасност против криминалот. Оваа транзиција станува забрзана по терористичките напади од 11 септември 2001 година, кои му открија на светот колку се од важност разузнавачките операции.²²⁵

Во современ контекст, притисокот кон придржување до професионализам и јавна одговорност ги наведува полициските организации да усвојат мерки за стратешко планирање и да применат концепти позајмени од светот на бизнисот.

Појавата на информатичката технологија обезбедува нови можности и предизвици за стратешкото планирање во полицијата. Современите технологии стануваат незаменлив дел од денешниот процес на планирање во полицијата, без разлика дали да се раководи со персоналот или да се предвиди како најдобро да се решат проблемите со криминалот кои се предвидуваат за иднината.²²⁶

²²³ Joyce, P. (2016): *Strategic Leadership in the Public Sector* (2nd ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315660677>

²²⁴ COMPSTAT: It's Origins, Evolution and Future in Law Enforcement Agencies. Bureau of Justice Assistance. Police Executive Research Forum, 2013.
https://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Compstat/compstat%20-%20its%20origins%20evolution%20and%20future%20in%20law%20enforcement%20agencies%202013.pdf

²²⁵ Claxton, M. 2017 A Policing Model for the 21st Century. *The Regulatory Review*. [article]
<https://www.theregreview.org/2017/03/01/claxton-policing-model-21st-century/>

²²⁶ Birzer, M., & Roberson, C. (Eds.). (2012): *Introduction to Criminal Investigation* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781439897485>

Од исклучителна важност е полициските организации да го усвојат стратешкото планирање со цел да постават стратешки насоки за да напредуваат, да постигнат заедничка визија и да ја обликуваат иднината.²²⁷

Оттука, значајно е да се истакне дека планирањето носи придобивки за раководните структури во полициските организации.²²⁸ На пример, тоа може да ѝ помогне на организацијата да ги идентификува и предвиди клучните трендови и проблеми со кои се соочува организацијата, како во моментот така и во иднина.²²⁹

Преку примена на методот на компаративна анализа во однос на искуствата и практиките кои се на располагање во контекст на планирањето на идните цели и задачи на полициските организации, може да се наведе моделот наречен рамка3Н. Рамката 3Н (Yu, 2019) е начин на размислување за управување со луѓето и организациските прашања на холистички начин. Секој домен *H* на рамката 3Н има низа од воспоставените теоретски основи кои се вкоренети во основните постулати во литературата од соодветните области. На пример, трансформациското лидерство, кое претставува клучен дел од доменот *H1*, може да биде претставено со основните дела на Bass (1995; 2010), стратешко планирање за доменот *H2* од Mintzberg (1987; 1994) и Senge (1990; 2003), како и доменот на компетентност *H3* од Barney (1996; 2001).²³⁰

Оваа рамка се фокусира на создавање на лидерство со три перспективи: инспиративна, стратешка и надзорна, наместо да ги раздвои домените во три категории. Инспиративното лидерство се фокусира на личните верувања на луѓето, додека другите две се фокусираат на организацијата и работењето (Nicholls, 1994).²³¹

²²⁷ Cheung, H.-y. and Yu, E (2020): "A review of the strategic planning process in the Hong Kong Police Force", *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. 23 No. 3, pp. 245–258. <https://doi.org/10.1108/PAP-06-2020-0027>

²²⁸ Glensor, R. W., and K. J. Peak (2005): *Strategic IT planning. Issues in IT: A reader for the busy police chief executive*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

²²⁹ Camillus, J. C. (1972): *Formal Planning Systems: Their Place in the Framework of Planning and Control*. *Economic and Political Weekly*, 7 (9), M2–M6. <http://www.jstor.org/stable/4361070>

²³⁰ Gable, C. (2010): *Strategic Action Planning Now Setting and Meeting Your Goals* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9781003072010>

²³¹ Lyles, M. A., & Lenz, R. T. (1982): *Managing the Planning Process: A Field Study of the Human Side of Planning*. *Strategic Management Journal*, 3 (2), 105–118. <http://www.jstor.org/stable/2486152>

Со категоризација на воспоставената литература за секој домен H , како што е илустрирано подолу и претставено со метафорични изрази „срце, глава и рака“ како неопходни фактори, заедно со стратегија за интеграција, како доволен услов, за синергистички да се надополнат сите три домени H заедно се создава холистички пристап за управување со целиот процес на стратешко планирање и за постигнување на планираните стратешки цели (Yu, 1997) (Табела 4).²³²

Т а б е л а 4

Рамка 3Н за стратешко планирање и безбедносен менаџмент

•ОП=	Организациски перформанси
•с =	Комплементарност
•Н1 =	Срце (способност за водење, мотивирање и ангажирање на луѓето)
•Н2 =	Глава (стратешки, организациски, когнитивни способности)
•Н3 =	Рака (оперативна/функционална способност)
•ОП=	$f(H1cH2cH3)$

Извор: RAND, 2021.

Како што е наведено погоре, исклучително е важно организациите за спроведување на законот да вршат стратешко планирање. Меѓутоа, исто толку важна е потребата главните раководни лица да разберат како примената на информатичка технологија може да помогне во стратешкото планирање, како и видовите технологии што се достапни за овој потфат. Технолошките достигнувања во денешно време можат да обезбедат клучни информации за стратешкото планирање.²³³

На пример, компјутерски помогнатото диспечерство во современи услови има можност да обезбедува статистички информации во реално време, да прави мапирање на екранот, да подготвува сметки за аларм и предупредувања и да издава и складира различни дозволи. Системите за управување со евиденција во

²³² Kendall, G.I. (1997): *Securing the Future: Strategies for Exponential Growth Using the Theory of Constraints* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b18206>

²³³ Das, D. K., Roberson, C. (2008): *An Introduction to Comparative Legal Models of Criminal Justice*. United Kingdom: CRC Press.

современи услови ја анализираат статистиката на криминалот и одржуваат датотеки поврзани со луѓе, возила, затвореници и други активности во делокругот на работата на полициските службеници. Технологиите кои се развиени во поново време можат да дадат многу подобра слика за ситуацијата што се испитува и поврзаните напори за долгорочното планирање.²³⁴

Оттука, потребата од модернизација и имплементирање на информатичките технологии во полициското планирање станува уште поакутна таму каде што организацијата ја усвоила и ја практикува стратегијата за полициско работење и решавање проблеми ориентирана кон заедницата. Тоа подразбира дека организацијата нужно треба да ја максимизира комуникацијата со граѓаните и да добива повратна информација од граѓаните. Некои технолошки апликации за овие цели можат да бидат прилично поедноставени, на пример издавање мобилни телефони на службениците и објавување телефонски броеви на службениците. Или пак, она што станува неопходно во современ контекст, развој на веб-страница. Веб-страницата може да побара од заедницата информации кои можат да бидат многу корисни за стратешко планирање на иднината на агенцијата.²³⁵

Имено, примената на информатичката технологија може да ѝ помогне на организацијата во планирањето и во исполнувањето на нејзините цели и задачи. Задача на врвниот менаџмент е да се погрижи целиот персонал да е свесен за овие технологии и да има знаење во однос на нивната употреба. За да настане спојување на стратешкото планирање и ИТ, во организациите за спроведување на законот првенствено е потребно раководните лица:

- да подготват стратешки план кој ги артикулира севкупната мисија, целите и задачите на организацијата;
- да ја идентификуваат критичната улога на технологијата во полициското работење и развивање визија за нејзината улога во агенцијата, имајќи предвид дека стратешката визија директно ги поддржува мисијата, целите и задачите на организацијата;

234 Fish, J.T., Miller, L.S., Wallace, E.W., & Braswell, M.C. (2013): *Crime Scene Investigation* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315721910>

235 Fisher, B.A.J., & Fisher, D.R. (2012): *Techniques of Crime Scene Investigation* (8th ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b12124>

- да создадат систематски процес за постојано планирање, одржување и поддршка на информациските системи. Употребата на ИТ за стратешко планирање не е еднократен напор и бара цикличен процес за планирање, набавка, имплементација и управување со ИТ;
- да развијат документ за стратешка визија. Овој документ ќе артикулира како технологијата ќе ѝ помогне на агенцијата во исполнувањето на нејзината основна мисија и ќе воспостави тековен процес за евалуација, надградба и подобрување на тие технологии како цели на организацијата.²³⁶

Апликации за планирањето и намалување на криминалот

Кога станува збор за планирањето на полициските активности во напорите за превенција и редукција на криминалот, податоците покажуваат дека полицискиот менаџмент се адаптира на современите технолошки промени и ги користи придобивките од развојот на технологијата. Оттука, несомнено е дека полицискиот менаџмент како административно и управувачко тело наложува примена на системи, платформи и апликации, а полициските служби се корисници на таквите продукти, но и иницијатори за развој на соодветните системи, платформи и апликации со кои се овозможува, преку превентивни напори или преку решавање на постојни, повторливи проблеми, подобрување на перформансите со користење на информатичката технологија.²³⁷

Некои конкретни примери се наведени како што следува:

Превенција на криминал. Апликациите за стратешко планирање можат да помогнат во сегментот на стратешкото планирање за спречување на криминалот преку неговата функција за анализа на криминалот, со разгледување на средства за ускратување на можноста престапниците да дејствуваат на прво место. Користејќи ги овие алатки, аналитичарите можат да анализираат и сортираат податоци поврзани со проблеми со криминалот, да ја анализираат природата на криминалната активност, да одговорат со доделување на потребните полициски

²³⁶ O'Neill, M. (2018): Key challenges in criminal investigation. Policy Press.

²³⁷ Wallace, E., Cunningham, M., & Boggiano, D. (2016): Crime Scene Unit Management: A Path Forward (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315652351>

ресурси за да ги спречат прекршителите и со вршење периодични процени да ја проценат ефективностa (Хелмс 2002).²³⁸

Мапирање на криминални настани. Компјутеризираното мапирање на криминалот ги комбинира географските информации од сателитите за глобално позиционирање со статистиката на криминалот, собрани од датотеките на одделот, и демографските податоци. Резултатот е слика која комбинира различни групи податоци за сосема нова перспектива на криминалот. На пример, мапата на злосторства може да биде преклопена со мапи или слоеви на причински податоци: стапки на невработеност во областите со висок криминал, локации на напуштени куќи, густина на население, извештаи за активности поврзани со продажба и злоупотреба на дрога или географски карактеристики (улички, канали или отворени полиња) кои можат да бидат фактори кои придонесуваат за пораст на криминалот (Rogers 1997; Pilant 1997).²³⁹

Истраги на несреќи. Одредени полициски агенции почнаа да користат глобален систем за позиционирање за да утврдат детали како што се локацијата и оштетувањето на возилото, висината, степенот, радиусите на кривините и критичната брзина. Предавателот прави серија снимки за да ја добие точната локација и мерења на деталите за несреќата, како што се траги од лизгање, површина на удар и остатоци; тие информации потоа се преземаат во системот и координатите се исцртуваат на воздушна снимка на раскрсницата или коловозот. Користејќи компјутерска технологија, деталите потоа се надополнуваат на воздушната снимка, со што повторно се создава местото на несреќата во размер. Конечно, дигиталните фотографии од несреќата се инкорпорираани во финалниот производ, што резултира со многу прецизен приказ на несреќата (Bath 2003).²⁴⁰

Системи за разузнавање. Полицијата сега ги користи своите лаптоп компјутери и мобилни телефони за да помогнат во решавањето на злосторствата поврзани со банди. Некои држави сега имаат софтверски пакет поврзан со интернет кој ги поврзува локациите низ целата држава. Во суштина, тоа е клириншка куќа

²³⁸ Fisher, B.A.J., & Fisher, D.R. (2022): Techniques of Crime Scene Investigation (9th ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9780429272011>

²³⁹ Tilstone, W.J., Hastrup, M.L., & Hald, C. (2012): Fisher's Techniques of Crime Scene Investigation First International Edition (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b12825>

²⁴⁰ Guy, M.E., & Rubin, M.M. (Eds.). (2015): Public Administration Evolving: From Foundations to the Future (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315718958>

(каква што претставува SEESAC во регионот) за информации за поединечни членови на бандите, местата што тие ги посетуваат или каде што живеат и автомобилите што ги возат. Во рок од неколку минути, полицаец на терен може да се поврзе со мрежата, да внесува информации и да очекуваа резултати (Dussault 1998).²⁴¹

Апликации за персонал и распоредување. Една од основните функции на полицијата претпоставува дека полициските одделенија треба ефикасно да распоредат персонал. Ова може да се постигне со користење на различни технолошки алатки. На пример, компјутеризираниите бази на податоци за персоналот можат да ги идентификуваат службениците со невообичаено боледување или оние за кои се акумулираат бројни јавни поплаки. Најголемата примена на информатичката технологија во однос на стратешкото планирање вклучува распределба на патроли. Користејќи софтвер за географско мапирање, полициските службеници имаат можност да го пресметаат проблемот со криминалот на ниво на ритам и да ги распределат ресурсите врз основа на потребата во многу мали граници. Ова во голема мера се разликува од традиционалната поделба на градот на четири географски квадранти или од статичката распределба на ритамот што често останува идентична многу години, без оглед на променливите проблеми со криминалот.²⁴²

Потреба од имплементација на модел на планирање во извршувањето на буџетот за потребите на одбраната и безбедноста

Мотивираноста за профит е дефинирана како дистинкција помеѓу буџетските одлуки во буџетирањето во јавниот и приватниот сектор. Карактеристика на приватниот сектор е мотивот за профит, додека владините активности во многу потфати по својата дефиниција и суштина се непрофитабилни.

²⁴¹ Greene, J.R. (Ed.). (2007): Encyclopedia of Police Science: 2-volume set (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203943175>

²⁴² Chu, J. (2001): Law Enforcement Information Technology: A Managerial, Operational, and Practitioner Guide (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781420040890>

Во приватниот сектор профитот служи како готов стандард за процена на успешноста на одлуките, односно успешни одлуки се оние кои генерираат профит. Имајќи ја предвид улогата што ја има профитот во приватниот сектор, владините одлуки генерално не се мерат согласно овој стандард. Исклучок на оваа генерализација се владините приходни активности. Државна контрола на алкохолните пијалаци и цигарите, водните системи, јавниот транспорт и така натаму се проценуваат слично како бизнис, во однос на профитот и загубата.

Во овие наведени примери буџетскиот процес може да се примени како средство за процена на операцијата како бизнис, за да се појасни нивото на субвенционирање. При носење владини буџетски одлуки е битно да се истакне дека тие често подразбираат алокација на ресурси помеѓу конкуритивни програми кои не се едноставно подложни на квантитативни мерења во однос на трошоци и придобивки. Сепак, битно е да се истакне во оваа насока дека, иако владините одлуки немаат профитно ориентирана интенција, тоа не значи дека за нив е неприменлив методот на мерење на исплатливоста како во бизнис заедницата. Така што, иако не се подложени на мерење на резултатот или на добивката и загубата, многу владини програми се способни да ги измерат нивните резултати во однос на аутпутот (ефикасноста) и исходот (ефективноста).

Јавното добро е дефинирана дистинкција за владините услуги кои донесуваат јавни приходи или колективна корист која е вредна за општеството, за разлика од корпоративните производи кои најчесто се наменети за одредна целна група или организација. Јавните добра, според економската терминологија, имаат својство на неисклучивост.

Кога станува збор за потребите на одбраната и безбедноста, непостојат алтернативи, односно, овие добра и производи не можат да бидат набавени од страна на граѓаните, а не постои ни конкуренција. И покрај фактот што не многу голем број владини добра и услуги можат да бидат дефинирани како „чисто“ јавни, како и дека многу добра и услуги продуцирани од владата се понудени и од страна на приватниот сектор; дефинирањето на тоа што е исклучиво јавно по својата природа и одредувањето што не може или не смее да обезбедува приватниот сектор е контроверзно прашање.

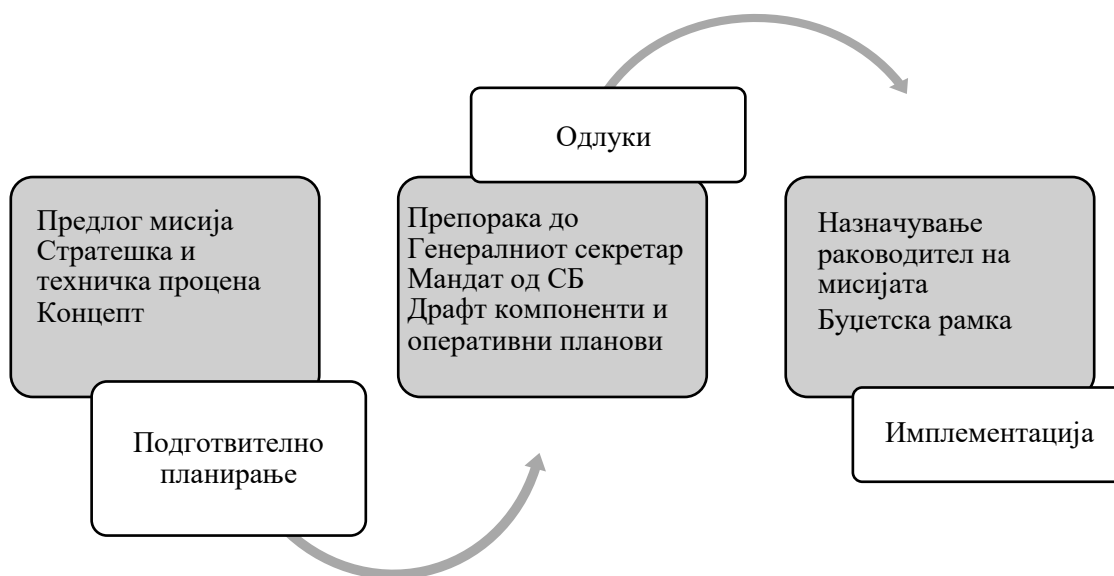
Одредување на цените на јавните услуги. Кај моделите на локално финансирање, во однос на негативните импликации, забележани се статистички значајни случаи на фрагментација и неефикасност во алокацијата на ресурсите, каде што процесот на одобрување на буџетот е во рацете на локалните власти. Оттука постои генерално уверување дека централизираниот модел на фискална политика на полициските сили придонесува за максимизација на координацијата и подобар менаџмент со ресурсите. Сепак, во оваа насока е битно да се истакне дека централизацијата, пак, со себе го носи ризикот за занемарување на локалните потреби и проблеми во процесот на планирање на буџетот кој е во надлежност на поголеми политички субјекти.

Екстерналиите се уште една класа владини услуги кои се состојат од услуги од кои одредени поединци или групи можат да бидат исклучени, но чии бенефити и трошоци можат да се прошират и надвор од оние кои се вклучени во непосредното обезбедување на услугата. Имено, поимот екстерналии се употребува во економските науки, но е значаен и во мултидисциплинарната област на политичката економија, и се применува за да се оценат социоекономските последици од политичките одлуки (конкретен пример (непостоењето) на модернизација, реформи, нови стандарди, опрема, инвестиции, инфраструктура и реновирано објекти).

Поради реалните фискални ограничувања, прашањата поврзани со ефикасен менаџмент и рационализацијата на трошоците се секогаш актуелни. Имено, инфлацијата која предизвикува повисоки цени од една страна и нараснатиот број безбедносни закани и брзото темпо на развој на технологијата ја наметнуваат максимата направи го истото или повеќе со помалку, што е проекција која сè потешко може да се реализира. Оттука, настанува таканаречената ерозија на куповната моќ на полициските служби на глобално ниво, која заедно со стриктно заузdanите расходи предизвикува тешкотии во извршувањето на програмите. Исто така, видлив е и зголемениот обем на работа на полициските службеници во сооднос со зголемените видови и стапки на криминал, што резултира со пролонгирање на времето за одговор и намалената ефикасност и агилност на полициската услуга како општествена функција. Уште една последица на двојниот

стрес, наметнат од зголемениот обем на работа и намалената куповна моќ е значителниот интерес кај локалните власти за пософистицирани модели на буџетско планирање и распределба на ресурсите.²⁴³

Овие интереси се поддржани со пролиферација на пристапи и техники за планирање на буџетот, како во примерот на Соединетите Држави во текот на последните две децении (на пр., програмско буџетирање, буџетирање на нулта основа, буџетирање врз основа на цели, ковертно буџетирање), чиј фокус се заснова на последиците од одлуките за распределба на буџетот и финансиското управување. Во контекст на наведениот пример, еден од проблемите со кој се соочуваат некои помали американски полициски оддели со овие пософистицирани алатки, е дека тие бараат експертиза, податоци и персонал за поддршка кој не им е лесно достапен (Дијаграм 8).²⁴⁴



Дијаграм 8: Процес на планирање мисии во Полициски операции на ОН
(Извор https://police.un.org/sites/default/files/sgf-manual-mbpps_july.pdf)

²⁴³ McGuire, J., Evans, E., Kane, E. (2021): Evidence-Based Policing and Community Crime Prevention. Switzerland: Springer International Publishing.

²⁴⁴ Hudzik, J. K. 1988 Managing Police Budgets in Australia. US Department of Justice. National Institute for Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/114394NCJRS.pdf>

III ДЕЛ

ПРОГРАМА И ПРОГРАМИРАЊЕ

Групирањето и класифицирањето на активностите во проекти и програми согласно со нивната структура и функција, како и со крајната цел, е еден од инструментите на управувањето. Оваа теза се потврдува со емпириските наоди, кои бележат статистички вредности кои упатуваат на бројката од 85% инкорпорираност на програмирањето со цел подобрување на организациските практики. Оттука, произлегува потребата од експликација, поимање, рационализирање и циклично подобрување на програмирањето.²⁴⁵

Програмирањето како засебна научна дисциплина се развило кон крајот на дваесеттиот век, првенствено поради потребата која се наметнувала при спроведување на сè покомплексни проекти од страна на организациите. Програмирањето иницијално било насочено кон управувањето со стратешките цели или кон менаџирањето со повеќе меѓусебно поврзани активности со цел постигнување на стратешки бенефит.²⁴⁶

Според Смит и Брукс, плановите во форма на програми, распореди, буџети и така натаму можат да бидат главен медиум за да се соопштат стратешките намери и да се контролира индивидуалниот труд кон нив, бидејќи заедничката насока се смета за поважна од индивидуалната заложба.²⁴⁷

Согласно формалната терминологија, програмирањето вклучува три чекори:

- кодификација,
- елаборација,
- конверзија.

²⁴⁵ Ignizio, J. P. (1979): *Goal programming and extensions* ([2nd printh.]). Heath and Com.

²⁴⁶ Project Management Institute (2017). *The Standard for Program Management* (Fourth, ed.).

²⁴⁷ Smith, C. L., Brooks, J. D. (2013): Chapter 2 – Security Management. *Security Science*, Butterworth-Heinemann.

Кодификацијата значи разјаснување и изразување на програмите со доволно јасни термини кои треба да бидат формално оперативни, за да може детално да се разработат нивните последици. За успешна кодификација е потребна соодветна доза толкување и внимание на она што може да се изгуби во артикулацијата: нијанси, суптилност, квалификација.²⁴⁸

Елаборацијата значи разложување на кодифицираните програми на супстратегии и *ад хок* програми, како и на генерални акциони планови кои наведуваат што треба да се направи за да се реализира секоја супстратегија, (на пример изградба на инфраструктура и ангажирање на нови работници).²⁴⁹

Конверзијата подразбира да се земат предвид ефектите од промените врз операциите на организацијата, односно ефектите врз буџетите и контролата на извршувањето.²⁵⁰

Тука е потребно да се направи суштинска дистинкција помеѓу нерутинскиот свет на стратегии и програми и рутинскиот свет на буџети и цели. Во овој чекор целите треба да се преутврдат и буџетите да се преработат, а политиките и стандардните оперативни процедури да се ревидираат, за да се земат предвид последиците од конкретните промени.²⁵¹

Во овој контекст, битно е да се нагласи дека стратешкото програмирање не е универзален, најдобар начин или дури нужно добар начин. Менаџерите, односно раководителите, не е неопходно секогаш формално да ги програмираат своите стратегии. Понекогаш е неопходно стратегиите да останат флексибилни, како широки визии, за да ѝ се приспособат на променливата средина. Само кога една организација е сигурна во релативната стабилност на своето опкружување и има потреба од стриктна координација на огромен број сложени операции (како на

²⁴⁸ Chu, D. S. C., Bernstein, N., Johnson, S. E., Libicki, M. C., Treverton, G. F., Bennett, B. W., Camm, F., Davis, P. K., Fox, D. B., Hosek, J. R., Mussington, D., Starr, S. H., & Thie, H. J. (2003): DECISIONMAKING FOR DEFENSE. In *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking* (1st ed., pp. 13–32). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1576rc.10>

²⁴⁹ Armstrong, J. S. (1982): The Value of Formal Planning for Strategic Decisions: Review of Empirical Research. *Strategic Management Journal*, 3(3), 197–211. <http://www.jstor.org/stable/2486124>

²⁵⁰ J. C. Camillus. (1972): Formal Planning Systems: Their Place in the Framework of Planning and Control. *Economic and Political Weekly*, 7(9), M2–M6. <http://www.jstor.org/stable/4361070>

²⁵¹ Steiner, George (1979): *Strategic Planning: What Every Manager. Must Know*, New York: Free Press.

пример она што е вообичаено кај авиокомпаниите со нивните потреби од комплексни распореди), таквото стратешко програмирање има смисла.²⁵²

Етимолошки, според речникот Меријам-Вебстер, поимот програма потекнува од старогрчкиот збор *prographēin*, што означува „да се напише претходно“ и подоцна еволуира во латинскиот и францускиот јазик, со значење „белешка или листа на серија настани“, за во современ контекст да биде дефиниран како „план или систем со кој се презема акција кон целите“.²⁵³

При дефинирањето на поимот програма и програмирање, се среќаваат и дефинициите според кои програмата е збир на слични проекти, мега-проекти, комбинација на проекти и операции, стратешка реализација на цели од врвот кон надолу со тактичко групирање на активности од долу кон врвот, итн. (Дијаграм 9)²⁵⁴

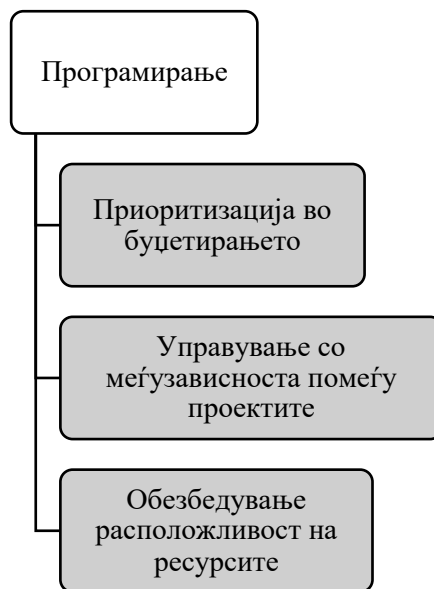
Денес, програмирањето е процес на управување со програми кои се мапирани во согласност со деловните цели, и чија намена е подобрување на организациските перформанси. Програмските менаџери ги надгледуваат и координираат различните проекти и други стратешки иницијативи низ организацијата.²⁵⁵

²⁵² Sitkin, S. B. (2010): *Organizational Control*. Cambridge University Press.

²⁵³ *Planning, Programming, Budgeting: A Systems Approach to Management*. (1968). United States: Markham Publishing Company.

²⁵⁴ *Integrating Program Management and Systems Engineering: Methods, Tools, and Organizational Systems for Improving Performance*. (2017). United Kingdom: Wiley.

²⁵⁵ Ruven Brooks. 1978. Using a behavioral theory of program comprehension in software engineering. In *Proceedings of the 3rd international conference on Software engineering (ICSE '78)*. IEEE Press, 196–201.



Дијаграм 9: Програмирање

(Извор: <https://www.atlassian.com/agile/project-management/program-management>)

Програмските менаџери, согласно со бихејвиористичката теорија, исто така дејствуваат како стимул и поттик за организациските промени во функција на поддршка при агилни трансформации, за непречена имплементација на практиките и принципите на организацијата.²⁵⁶

Исто така, тие имаат задача да ги усогласат активностите и процесите за управување со програмата со примена на принципите и вредностите како што се зајакнување на соработката, тимска автономија, испорачување квалитет во добрата и услугите кои се производи на програмите и приспособување на тековните промени, во согласност со специфичните барања и можности на организацијата.²⁵⁷

Според наодите на Тири во однос на дистинкцијата и дефиницијата на програмирањето како засебна менаџерска активност, често се среќава поистоветување на програмскиот менаџмент со проектниот менаџмент. Некои елаборации одат во насока да го дефинираат програмирањето како екстензија на

²⁵⁶ Frey T. (2013): Hypermodeling: Next Level Software Engineering with Data Warehouses. Universität Magdeburg/

²⁵⁷ Thiry M. (2016): *Program management*. Routledge.

проектниот менаџмент. Сепак, во оваа насока битно е да се истакне дека станува збор за два различни поима и процеса.²⁵⁸

Согласно дефиницијата на Керцнер *et al.*, програмирањето, наречено и управување со програма, е управување со повеќе поврзани проекти во исто време. Оттука, програмата може да се дефинира како збир на меѓусебно поврзани проекти надгледувани од програмски менаџер чија главна цел е да осигура целата работа да е поврзана со целите и задачите на целата организација.²⁵⁹

Според Ортмаер, при дефинирање на програмирањето мора да се напомни дека тоа претставува постојан итеративен (повторлив) процес во кој одобрените планирачки документи се конвертираат во големи програми потпрограми, и потпрограмски елементи за одреден период и со употреба на расположливи ресурси.²⁶⁰

За Сеневалд програмирањето се состои од широк опсег активности чија крајна цел е пресликување на стратешките планови во специфички детали со цел плановите да се извршат во конкретна временска рамка.²⁶¹

Според Маер програмирањето се користи за да се избере најдобрата опција со цел да се постигнат зацртаните цели и задачи. Активноста програмирање се базира на анализи на расположливите финансиски ресурси, поради нивната непосредна поврзаност.²⁶²

Сублимирањето на мноштвото дефиниции на програмата и програмирањето, може да се сведе на заклучок дека програмата треба да ги содржи и исполнува следниве критериуми:

- **Придобивки:** Содржи збир на мерливи, единствени стратешки придобивки и цели кои се реализираат, управуваат и известуваат во текот на програмата и кои не би можеле да се реализираат со одделно управување со компонентите на програмата

²⁵⁸ Kerzner, H., Zeitoun, A., & Vargas, R. V. (2022): Project management next generation : the pillars for organizational excellence (First edition). Wiley.

²⁵⁹ Chief Information Officer. US Department of Defense.
https://dodcio.defense.gov/Library/DoD-Architecture-Framework/dodaf20_models/

²⁶⁰ Ortmeier, P. J. (2002): Security Management: An Introduction. United Kingdom: Prentice Hall.

²⁶¹ Sennewald, C. A. (2012): Security Consulting. Netherlands: Elsevier Science.

²⁶² Maier, M., "Architecture Principles for Systems-of-Systems", Зборник на трудови од 6-тиот годишен симпозиум INCOSE, стр. 567-574, 1996 година.

- **Временски интервал:** Има датум на почеток и крај, врз основа на компоненти, зависности и реализација на придобивките во рамките на програмата
- **Компоненти:** Вклучува повеќе компоненти составени од проекти и иницијативи, од кои секоја е планирана и контролирана за колективно да придонесе кон стратешките придобивки и цели на програмата. Програмските менаџери исто така ги усогласуваат целите на проектот со поголемите деловни цели и известуваат за метриката со рутински ажурирања на статусот во текот на животниот циклус на секој проект.²⁶³

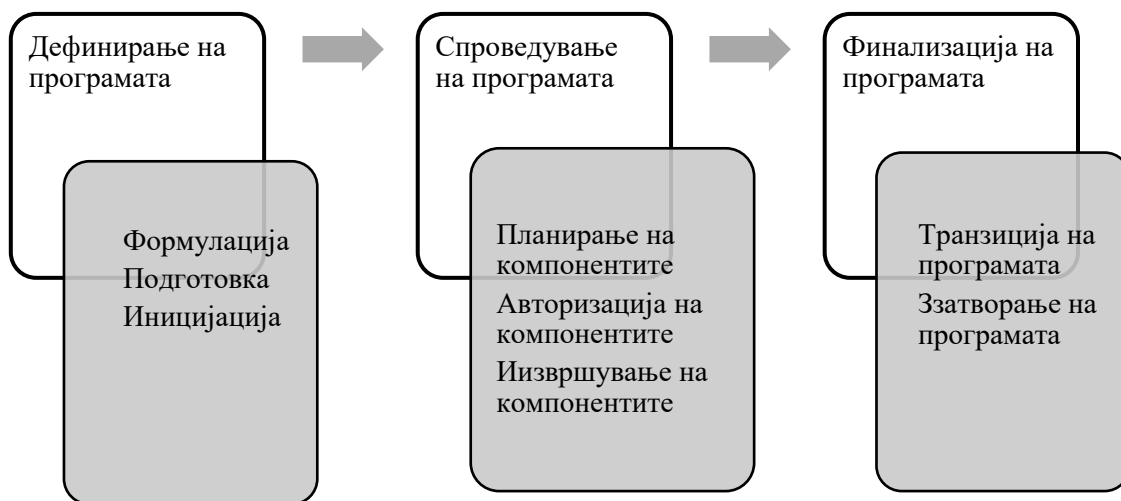
Бидејќи програмите се координирани под ист програмски чадор, програмските менаџери можат да ги насочат поврзаните процеси, персоналот и управувањето во секој проект, намалувајќи повторување на сите поврзани активности во одделните организациски единици (оддели, одделенија, групи, тимови, итн.). Затоа што за успешно исполнување на деловните задачи кои произлегуваат од целите на организацијата клучно значење имаат активностите кои се преземаат (Графикон 3).²⁶⁴

Програмирањето е дел од менаџментските процедури. Управувањето со програмите овозможува макровизура или птичја перспектива на методите на организацијата. Со програмите се креираат сложени, долгорочни планови кои се едноставни за следење и постигнуваат долгорочни позитивни резултати. Воведувањето на програмската структура за управување со деловниот аспект на организацијата ја подобрува способноста да се исполнат деловните цели во кој било обем (Графикон 4).²⁶⁵

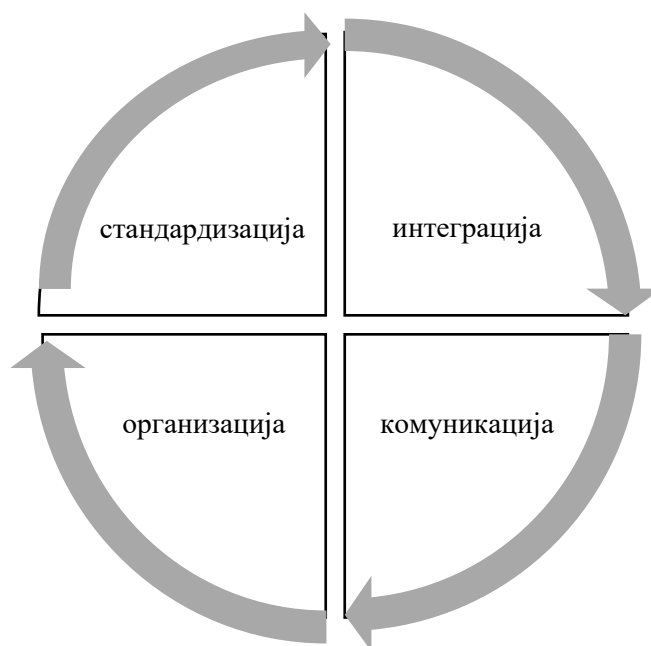
²⁶³ NATO Advanced Workshop on Scientific Support for the Decision Making in the Security Sector Velingrad, Bulgaria (2006): Kounchev, O., North Atlantic Treaty Organization Public Diplomacy Division, & NATO Science for Peace and Security Programme. (2007). *Scientific support for the decision making in the security sector*. IOS Press. <http://site.ebrary.com/id/10196598>

²⁶⁴ Van Rensburg, W. J., Van Zyl-Gous, N., & Heineken, L. (2022): Parliaments' contributions to security sector governance/reform and the sustainable development goals : testing parliaments' resolve in security sector governance during Covid-19. Ubiquity Press ; DCAF, Geneva Centre for Security Sector Governance. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv2bz2mqr>

²⁶⁵ Yaeger J. (1995): *Programming in RPG* (2nd ed.). Duke Press.



Графикон 3: Програмски менаџмент. Аспекти на контролен процес
(Извор: McCrie, R. (2011). Security Operations Management. Netherlands: Elsevier Science)



Графикон 4: Програмски контекст
(Извор: <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/programme-management>)

Кога се говори за програмирањето, во контекст на негова експликација, диференцирани се повеќе модели на програмирање, кои се состојат од компилација

на активности и примена на повеќе инструменти. Како најзастапени, може да се издвојат следните модели на програмирање:

- Функционално програмирање.
- Процедурално програмирање.
- Модуларно програмирање
- Структурално програмирање.
- Декларативно програмирање.
- Програмирање ориентирано кон цели.
- Програмирање базирано на аспекти.
- Програмирање на настани.

Наведените модели на програмирање применуваат математички функции, функционални програмски јазици и логички формули и равенки, и можат да бидат применети во физичкиот и во сајбер просторот.²⁶⁶

Поедноставено, програмирањето може да се дефинира како деловен процес што се користи за координирање на повеќе деловни потфати од страна на една организација. Открива меѓузависност помеѓу проектите, што овозможува да се даде приоритет на распределбата на ресурсите и завршувањето на активностите врз основа на максимизирање на исходот и придобивките.²⁶⁷

Документот што го содржи планот за управување со програмата, сам по себе е сеопфатна компилација што треба да е на увид за сите вклучени во програмата. Овој документ претставува датабаза со рационализирани стратегии воведени од програмскиот менаџер, кои можат да се стандардизират во контекст на информациите за организацијата.²⁶⁸

Некои од клучните документи поврзани со правилно управувана програма се:

- програмски мандат (документиран на структуриран начин),
- кратко резиме,
- дефиниција на програмата.

²⁶⁶ Embedded Systems Programming. *Journal Magazine*. Miller Freeman Publications, San Francisco, CA, ©1988-©2005

²⁶⁷ Rubenking N. J. (1995): *Delphi programming for dummies*. IDG Books. Retrieved February 4 2023 from <https://archive.org/details/delphiprogrammin00rube>.

²⁶⁸ Blandy, J. (2017): *Programming Rust*. O'Reilly Media Incorporated.

Важноста на управувањето со програмите или програмирањето се состои во тоа што нуди рационализиран пристап за управување со сложената меѓусебна поврзаност на деловните единици на организацијата. Во рамките на организациите, кога проектите се протегаат на големи географски простори, потребен е ангажман на повеќе поединци. Затоа, задача на програмските менаџери е воведување интегрално решение и најдобри практики за управување со повеќе проекти. Ова ги минимизира, или уште подобро, ги елиминира проблемите што се јавуваат поради неефикасни деловни методи како што се дефекти во комуникацијата и неточни информации што создаваат непожелни резултати.²⁶⁹

Воведувањето систем на организација за сите навидум помали активности преку програмирање создава шема со долгорочни придобивки. Успехот во управувањето со програмата бара дисциплина, целосни планови, добро водени состаноци, точно водење на евиденција и придржување до универзалните најдобри практики.²⁷⁰

Според глобална стратешка консултантска компанија Гартнер, програмскиот менаџмент е координирано планирање, управување и извршување на повеќе поврзани проекти кои се насочени кон исти стратешки, деловни или организациски цели.²⁷¹

Управувањето со програмите е повеќе од збирка слични проекти или организирање проекти под ист чадор. Ефективното управување со програмата гарантира дека луѓето и тимовите се фокусирани и соработуваат низ одделенијата кои работат заедно за да постигнат заедничка стратешка визија.²⁷²

При симултано извршување на повеќе програми, секоја има за цел да создаде промени во организацијата за да поттикне раст преку иновации и проширување на пазарот, дигитална трансформација и ефикасност.²⁷³ Оттука,

²⁶⁹ AR 380-5 09/29/2000 DEPARTMENT OF THE ARMY INFORMATION SECURITY PROGRAM , Survival Ebooks. (n.d.). (n.p.): Delene Kvasnicka, 2000 www.survivalebooks.com.

²⁷⁰ Levin, G., & Green, A.R. (2013): *Implementing Program Management: Templates and Forms Aligned with the Standard for Program Management, Third Edition (2013) and Other Best Practices (3rd ed.)*. Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b15050>

²⁷¹ Program Management. Project Management Institute, 2023.

²⁷² Communications Management, Program Management, Organizational Project Management, PM in Academia 1 February 2022.

²⁷³ Milošević, D., Patanakul, P., Srivannaboon, S. (2011): *Case Studies in Project, Program, and Organizational Project Management*. Ukraine: Wiley.

придобивките од спроведувањето на процесот на програмско управување или програмирање во организацијата се следните:

- Подобрена видливост во временските рамки, пресвртници и меѓузависности. Ова овозможува подобри и пообразовани процеси на донесување одлуки.
- Добро дефинираната рамка го намалува времето поминато за процена на успехот на минати/сегашни/идни деловни стратегии и можноста за имплементација.
- Со поактивно учество на добавувачите, партнерите и другите засегнати страни, тековите на информации се појасни и поконцизни.
- Сите податоци се добиваат преку попрецизни процеси што го олеснуваат комуницирањето на поавтентични информации во реално време.
- Комуникацијата помеѓу засегнатите страни и носителите на одлуки е детална и јасна.

Доколку се спроведува соодветно, програмирањето или управувањето со програмите може да биде неопходна алатка за една организација. Мноштвото долгорочни придобивки, дури и по завршувањето, на деталниот план за управување со програмата нуди задоволство за сите засегнати страни подеднакво.²⁷⁴

Во контекст на дефинирање на главните улоги за управување со програмите и поврзаните одговорности, тука спаѓаат универзално дефинирани позиции со кои се раководи и спроведува програма:

- **Покровител** – спонзорство од повисоко ниво на програмата што обезбедува одлука за инвестирање и одобрување на највисоко ниво на образложението и целите на програмата;
- **Виш одговорен соработник** – поединец кој е одговорен за успешна финална испорака, што подразбира постигнување на посакуваните резултати и реализација на очекуваните придобивки од програмата;²⁷⁵
- **Носител на инвестициска одлука** – негова главна одговорност е да одвои средства за програмата; улогата ја претставува посветеноста на

²⁷⁴ Majumdar P. (2022): Linear programming for project management professionals: explore concepts techniques and tools to achieve project management objectives (First). BPB Publications.

²⁷⁵ McGee, J. M., Cooper, W. E., Hall, S. (2022): Security and Risk Assessment for Facility and Event Managers. United Kingdom: Human Kinetics.

повисокото раководство на програмата и барањата за регуларност, соодветност и вредност за парите;²⁷⁶

- Програмски одбор – може да се формира за да помогне во поставувањето насоки и водење на програмата и во одредени ситуации улогата на програмскиот одбор може да ја исполни спонзорската група;
- Програмски директор – опционална улога воведена во неколку големи програми, обично зазема улога помеѓу врвниот менаџмент и програмскиот менаџер и може да извршува некои од функциите на двете ако постои висок степен на сложеност или има неколку програми во рамките на поголема сеопфатна програма;²⁷⁷
- Програмски менаџер – е одговорен за поставување, управување и испорака на програмата и за надгледување на проектите на програмата на дневна основа, одговорен за остварување на придобивките од самиот почеток до крајот и за обезбедување на имплементација и вградување на новите способности дадени од проектите; обично може да биде повеќе од една индивидуа;²⁷⁸
- Програмска канцеларија – што претставува физички или виртуелен простор и претставува информативен центар за програмата и го поддржува програмскиот менаџер во секојдневното управување со програмата;
- Проектни менаџери, кои реферираат за напредокот на проектот, за испорака на договорените задачи и активности до програмските менаџери.²⁷⁹

Кога станува збор за програмските менаџери, во контекст на традиционалните менаџерски одлики, во интерес на самиот процес, нивните карактеристики подразбираат способност за ангажман на големи бази податоци, јасни комуникациски вештини и приспособливост, во функција да се создаде

²⁷⁶ Sennewald, C. A. (2003): Effective Security Management. Netherlands: Elsevier Science.

²⁷⁷ Baillie, C., Sennewald, C. A. (2020): Effective Security Management. Netherlands: Elsevier Science.

²⁷⁸ Sennewald, C. A. (2011): Effective Security Management. Netherlands: Elsevier Science.

²⁷⁹ Doug, S. (2021): Program Management. Program Management Institute.

редоследен план за дејствување и да се обезбеди минимален трошок и максимална корист од сите деловни активности.²⁸⁰

Од програмските менаџери се очекува да развијат методолошки рамки кои го олеснуваат процесот на деловните активности, со што се кристализира увидот и перспективата кон остварувањето на посакуваните цели, од кои се одредуваат и задачите на организацијата, како и колкав е влогот и ризикот за тие да се постигнат. Наведените податоци се каналзираат во вид на информации претставени во детален документ со робусни стратегии за постигнување успешност во реализација на мисијата и визијата на самата организација.²⁸¹

Програмскиот менаџер, оттука, има задача да ги надгледува поврзаните проекти во рамките на програмата и да развива план за управување со ресурсите за целокупната програма. Преку креирање планови за проекти во рамките на програмата, како што се насоки, упатства и стратешки планови, се олеснува управувањето, особено во услови на динамични и непредвидени промени. Извршувањето на стратешките планови е тешко, поради одредена несигурност. Програмските менаџери низ организацијата се фокусираат на обезбедување усогласување со приоритетите и менување како што се менуваат приоритетите.²⁸²

За да се воспостават практики за управување со програмата, програмскиот менаџер оценува две рамки: животниот циклус за управување со програмата и планот за управување со програмата. Овие две рамки се во функционална целина за создавање временска рамка за сите активности и ангажмани. Животниот циклус опишува преглед на процесот на управување со проектот од иницијалната фаза при неговата имплементација, па сè до нејзиното завршување, со што се овозможува детална перспектива за практиките, регулативите и процесите што треба да се спроведат за да се постигнат целите поставени од проектниот менаџер, односно на средното ниво на менаџмент.²⁸³

Животниот циклус на управувањето со проекти синтетизирани во програми се состои од пет елементи:

²⁸⁰ Didinsky, I. (2017): Practitioner's Guide to Program Management. United States: Project Management Institute.

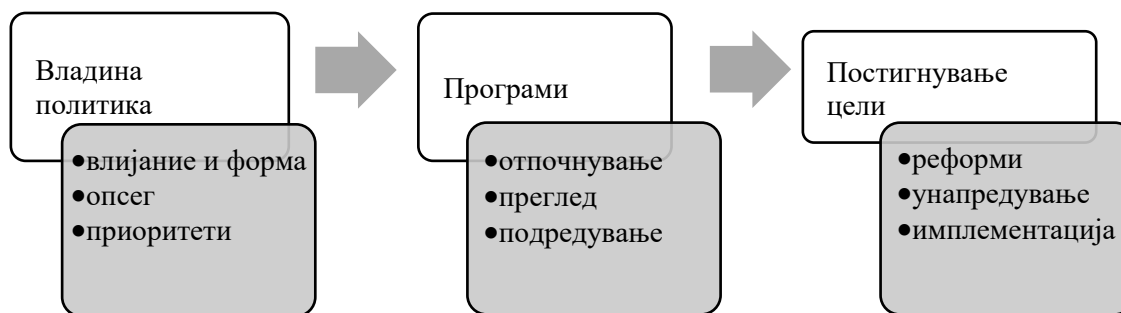
²⁸¹ Ignizio, P. J., Cavalier, T., M. (1994): Linear Programming. Prentice Hall.

²⁸² Schnabel, A., Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, & Centre pour le contrôle démocratique des forces armées. (2012): *Back to the roots security sector reform and development*. LIT DCAF.

²⁸³ Gantz, S. D., Philpott, D. R. (2012): FISMA and the Risk Management Framework: The New Practice of Federal Cyber Security. Netherlands: Elsevier Science.

- 1. Формулација:** Во оваа иницијална фаза се спојуваат елементите на планот. Целиот тим и програмскиот менаџер заеднички ги утврдуваат целите и стратегиите што треба да се спроведат, при што се создава едноставен план за да се утврдат интересите на засегнатите страни и да се усогласат извршувањето и деловните цели истовремено.
- 2. Организација:** Со овој елемент, како следен чекор, програмските менаџери прават анализа на функционирањето на организацијата. Со оваа анализа се креира еден вид студија на случај, за да се воспостават сите структури и процедури кои придонесуваат за деловните активности. Во оваа фаза на процесот се создаваат повеќе детали. Овие детали се користат за да се донесат поквалитетни одлуки и да се процени дали тековните стратегии треба дополнително да се приспособат.
- 3. Распоредување:** Откако планот е детално разработен (анализиран и простудиран), следува времето за имплементација. Во оваа фаза се врши распоредување и настанува транзиција, односно премин од планирање кон имплементација. Информациите обезбедени од планот за управување со програмата воведуваат стратегии за да се обезбеди минимално трошење на време.
- 4. Процена:** По имплементацијата, програмскиот менаџер има задача да го процени целиот процес од воспоставувањето на целите до резултатите. Успехот на процесот на управувањето со програмата зависи од способноста да се испорачат ветените деловни резултати. Се користат алатки за управување со програмата и се прават планови за да се обезбеди исполнување на целите на организацијата и засегнатите страни. Доколку овие цели не се исполнети, тогаш се спроведуваат дополнителни подобрувања и промени. По процената, доколку целите не се исполнети, планот се враќа во фазата на формулација. Стратегиите се приспособуваат и прераспоредувањето се случува додека овој процес не ги произведе посакуваните резултати.
- 5. Финализација:** Последната фаза во рамките на животниот циклус на програмата е затворањето на процесот на управување со програмата. По постигнување на посакуваните резултати може да се проценат условите

за склучување на договорот. Заклучните процеси се спроведуваат заедно со долгогодишната примена во деловната практика. Спроведувањето на планот за управување со програмата нуди увид во долгорочните придобивки што остануваат на место дури и по завршувањето на процесот (Дијаграм 10).²⁸⁴



Дијаграм 10: Структура на програма
(Извор: Program Structure. Oxford Reference 2024.

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100348837>)

Програмирање во безбедноста и одбраната

Програмирањето игра клучна улога во безбедноста и одбраната поради неколку причини:

Автоматизација на задачите: Програмирањето им овозможува на професионалците за безбедност и одбрана да ги автоматизираат рутинските задачи, како што се скенирање на пропусти, следење на мрежниот сообраќај и откривање закани. Со автоматизирање на овие задачи, тие можат да ја намалат веројатноста за човечка грешка и да ја подобрат севкупната ефикасност.

Сајбер-безбедност: Како што сајбер-заканите стануваат посоефицицирани, програмирањето е од суштинско значење за градење робусни безбедносни системи кои можат да детектираат и ублажат напади. Професионалците за сајбер-безбедност мора да бидат способни да пишуваат код за да развијат безбедни апликации, да создаваат сопствени скрипти за да ги идентификуваат и да одговорат на заканите и да градат алатки за анализа и одговор на напади.

²⁸⁴ The Management of Security Cooperation. (2017). United States: Defense Institute of Security Assistance Management.

Анализа на податоци: И во безбедноста и во одбраната треба да се анализираат големи количини податоци за да се идентификуваат моделите и да се донесат информирани одлуки. Програмските вештини се неопходни за обработка и анализа на големи збирки на податоци, креирање сопствени алгоритми за анализа на податоците и градење модели за машинско учење за предвидлива аналитика.

Симулација и моделирање: Програмирањето е од суштинско значење за создавање симулации и модели кои се користат во одбранбените и безбедносните операции. Ова вклучува создавање виртуелни средини за обука на војници и пилоти, симулирање на сложени сценарија за борба и моделирање на ефектите од оружјето и другите воени технологии.

Развој на софтвер: Програмирањето е исто така од суштинско значење за развивање на сопствен софтвер што се користи во безбедносните и одбранбените операции. Ова вклучува градење критични апликации за воени операции, развој на безбедни комуникациски системи и создавање алатки за собирање и анализа на разузнавачки информации.

Генерално, програмирањето е од суштинско значење за безбедносните и одбранбените операции во денешниот дигитален свет. Професионалците за безбедност и одбрана кои имаат програмски вештини се подобро опремени да се справат со сложените предизвици и да развијат иновативни решенија за заштита на нивните организации од закани. Моделите за програмирање во безбедноста и одбраната се однесуваат на техниките и пристапите што се користат за развој на софтверски апликации кои се безбедни, сигурни и способни да ракуваат со чувствителни и критични податоци.

Постојат неколку програмски модели кои се користат во безбедноста и одбраната, вклучувајќи:

Формални методи: Овој програмски модел користи математички техники за формално да ја потврди исправноста на софтверскиот систем. Ова помага да се идентификуваат потенцијалните безбедносни пропусти и грешки пред да бидат искористени.

Програмирање ориентирано на цели: Овој програмски модел се фокусира на градење софтверски системи со користење на објекти кои комуницираат еден со друг. Објектно-ориентираното програмирање го олеснува создавањето на сложени

безбедносни системи со разделување на различни компоненти и функции. Тоа е популарен програмски модел кој се фокусира на создавање објекти што ги инкапсулираат податоците и функционалноста. Овој модел е корисен за безбедносни и одбранбени апликации бидејќи им овозможува на програмерите да креираат сложени системи кои се модуларни, лесни за одржување и лесни за тестирање.

Развоен модел: Овој програмски модел користи модели за да ги претстави барањата, однесувањето и структурата на софтверскиот систем. Ова помага во создавањето безбеден софтвер преку идентификување на потенцијалните безбедносни проблеми на почетокот на процесот на развој.

Архитектура ориентирана кон услуги: Овој програмски модел користи збир на услуги кои комуницираат една со друга за да обезбедат целосен софтверски систем. Ова помага во создавањето безбеден софтвер со намалување на површината на нападот и обезбедување на поконтролирана околина.²⁸⁵

Програмирање ориентирано кон аспекти: Овој програмски модел им овозможува на програмерите да ги модулираат безбедносните грижи во посебни компоненти, што го олеснува управувањето и одржувањето на безбедни софтверски системи.

Процедурално програмирање: Процедуралното програмирање е линеарен модел на програмирање кој користи процедури или функции за да ги разложи задачите на помали, податливи делови. Овој модел е корисен за безбедносни и одбранбени апликации бидејќи им овозможува на програмерите да креираат ефикасен и скалабилен код.

Функционално програмирање: Функционалното програмирање е програмски модел кој се фокусира на создавање функции кои не ги менуваат податоците. Овој модел е корисен за безбедносни и одбранбени апликации бидејќи им овозможува на програмерите да креираат код кој е попредвидлив и полесен за тестирање.²⁸⁶

²⁸⁵ Thomas A. R. (2008): *Aviation security management*. Praeger Security International. Retrieved February 27 2023 from <https://ebooks.abc-clio.com/?isbn=9780313346538>.

²⁸⁶ Hentea M. (2021): *Building an effective security program for distributed energy resources and systems : understanding security for smart grid and distributedenergy resources & systems*. Wiley. Retrieved February 27 2023 from <https://go.openathens.net/redirector/umoncton.ca?url=https://ebookcentral.proquest.com/lib/umoncton-ebooks/detail.action?docID=6538927>.

Програмирање управувано од настани: Програмирањето управувано од настани е програмски модел кој се фокусира на одговарање на настани или пораки. Овој модел е корисен за безбедносни и одбранбени апликации бидејќи им овозможува на програмерите да креираат системи во реално време кои реагираат на променливи ситуации.²⁸⁷

Модел на инженерско управување (MDE): MDE е програмски модел кој се фокусира на создавање модели на сложени системи и потоа генерирање код од тие модели. Овој модел е корисен за безбедносни и одбранбени апликации бидејќи им овозможува на програмерите да креираат сложени системи побрзо и со помалку грешки.

Покрај овие програмски модели, безбедносните и одбранбените апликации користат и специфични програмски јазици како што се Ada, C и C⁺⁺, кои се дизајнирани за апликации со висока доверливост и безбедносни критични апликации. Овие јазици имаат карактеристики како што се силно пишување²⁸⁸, статичка анализа и безбедност на меморијата, што помагаат да се спречат грешки и пропусти.

Сите од овие модели на програмирање се користат во различни комбинации, во зависност од барањата на безбедносната и одбранбената апликација. Со користење на овие модели на програмирање, програмерите можат да создадат безбедни и сигурни софтверски системи кои можат да ги издржат најнапредните сајбер-закани.

Модели на програмирање во полицијата

Програмирањето, односно управувањето со програмите во министерствата за внатрешни работи и полициските сили вклучува надзор и координирање на различни иницијативи, проекти и активности во рамките на овие организации. Потребно е ефективно планирање, спроведување, следење и евалуација на

²⁸⁷ https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/220310%20GP%20na%20MVR%202022.pdf

²⁸⁸ Главно се однесува на употребата на типови на програмски јазици со цел да се доловат непроменливите кодови и да се обезбеди нивната исправност и дефинитивно да се исклучат одредени класи на програмски грешки.

програмите насочени кон подобрување на јавната безбедност, спроведување на законот и внатрешната безбедност.²⁸⁹

Управувањето со програмите во министерствата за внатрешни работи и полициските сили бара силно лидерство, стратешко размислување, вештини за координација и способност за ефективно работење во сложени и динамични средини. Тоа игра клучна улога во обезбедувањето на безбедноста и безбедноста на заедниците и ефективно функционирање на агенциите за спроведување на законот.²⁹⁰

Креирањето и спроведувањето на полициските програми е важно поради неколку причини:

- **Спроведување на законот и одржување на јавниот ред и мир:** Полициските програми играат клучна улога во одржувањето на мирот и редот во едно општество, спроведувањето на законите, го спречуваат криминалот и ја обезбедуваат јавната безбедност. Со реагирање на вонредни ситуации, патролирање во населбите и истражување на злосторства, полициските програми помагаат да се создаде чувство на сигурност и да се заштитат граѓаните од штета.
- **Превенција на криминалот:** Полициските програми се фокусираат на прво место на спречување на злосторствата. Тие користат различни стратегии како што се полициско работење во заедницата, проактивно патролирање и насочено спроведување за да ги спречат криминалните активности. Со тоа што се присутни и видливи во заедниците, полициските службеници можат да дејствуваат како пречка за потенцијалните криминалци, правејќи ги населбите побезбедни за жителите.
- **Одговор на итни случаи:** Полициските програми честопати се првите кои реагираат на итни случаи, вклучувајќи инциденти како што се несреќи, грабежи и насилни злосторства. Нивната брза реакција може да спаси животи, да ја минимизира штетата и да обезбеди да бидат распоредени потребната поддршка и ресурсите за ефикасно справување со ситуацијата.

²⁸⁹ Michael, B. (2005): Anti-corruption Training Programmes in Central and Eastern Europe. France: Council of Europe Publ.

²⁹⁰ Marat, E. (2018): The Politics of Police Reform: Society Against the State in Post-Soviet Countries. United States: Oxford University Press.

- **Истраги и вештачења:** Полициските програми истражуваат злосторства и собираат докази за да се изградат случаи против престапниците. Тие тесно соработуваат со други агенции за кривична правда, како што се обвинителите и истражните органи, за да осигурат дека криминалците ќе одговараат за своите постапки. Преку нивната истражна работа, полициските програми придонесуваат за извршување на правдата и обезбедуваат правда за жртвите и нивните семејства.
- **Ангажирање на заедницата:** Полициските програми имаат за цел да воспостават позитивни односи со заедниците на кои им служат. Тие се ангажираат во програми за информирање на заедницата, соработуваат со локални организации и поттикнуваат партнерства со жителите. Со градење доверба и однос, полициските службеници можат подобро да ги разберат грижите на заедницата, да се справат со специфичните потреби и да работат во соработка со граѓаните за да се спречи криминалот и да се подобри севкупниот квалитет на живот.
- **Управување со сообраќајот и јавна безбедност:** Полициските програми се одговорни за спроведување на сообраќајните закони и за обезбедување безбедност на патиштата. Тие го регулираат протокот на сообраќај, истражуваат несреќи и преземаат мерки за намалување на сообраќајните прекршоци. Со промовирање на практики за безбедно возење, полициските програми придонесуваат за намалување на бројот на несреќи и за заштита на јавноста од повреди на патиштата.
- **Специјализирана експертиза:** Полициските програми често имаат специјализирани единици и службеници обучени во различни области како што се специјалните единици, форензика, сајбер-криминал, наркотици и многу повеќе. Овие специјализирани единици се од суштинско значење за справување со сложени и развојни предизвици, обезбедувајќи дека агенциите за спроведување на законот можат ефективно да се справат со одредени видови на злосторства и да ја одржуваат јавната безбедност.²⁹¹

²⁹¹ Reynold. R. (2017): The Management of Security Cooperation United States: Defense Institute of Security Assistance Management. Vol. 37-38.

Полициските програми се клучни за одржување на редот и законот, и во оваа насока исто така е важно да се осигури тие да работат во согласност со принципите на транспарентност, отчетност и почитување на индивидуалните права. Континуираната евалуација, обуката и повратните информации од заедницата се од суштинско значење за полициските програми да се приспособат, подобрат и одржуваат довербата на јавноста.²⁹²

Во овој контекст, бројни експерти и истражувачи се на стојалиштето дека холистичкиот пристап, кој се фокусира на искористување на технологијата со цел прецизно да ја процени социјалната штета од криминалот, може да ѝ овозможи на полицијата да го спречи криминалот. Оттука, менаџерот, односно раководителот на програмите во полицијата е одговорен за насочување на тимот во извршувањето на плановите на безбедносните програми, во насока на поддршка на деловните функции и операции.²⁹³

Постојат различни модели на програмирање во полициските организации и можат да се набројат низа предности и недостатоци на фискалниот менаџмент како во големите централизиран полиции така и во малите општински полиции согласно емпириските наоди. Во контекст на актуелните организациски планови, административните граници се поставуваат на начин на кој регионалните команди опфаќаат територија со различна густина на население како во урбанизирани, така и во неурбанизирани подрачја. Видовите криминал, полициското опкружување, како и перцепцијата за полицијата од страна на заедницата се различни и варираат на ниво на град и општина.

Сите овие варијации имаат практични импликации во доменот на полициското работење. Како конкретен пример може да се наведе времето за одговор и пристигнувањето на засилување на полициските службеници во урбаните заедници и во ненаселените области, што е резултат на планирањето и обврските и надлежностите на полициските службеници. Овие варијации имаат импликации и врз менаџментот со ресурсите. Конкретен пример е разликата во

²⁹² State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations for 2013: Foreign operations: FY 2013 budget justification; overview of the budget justification annex: regional perspective. (2012): United States: U.S. Government Printing Office.

²⁹³ Sedra, M. (2016): Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: The Evolution of a Model. United Kingdom: Taylor & Francis.

времето на одговор помеѓу различните административни области, што може да се анализира преку преглед на ангажман на полициските службеници и позициските алокации. Овие примери наведуваат на констатација дека централизираните полициски сили при прифатливо оптимална алокација и со ограничени човечки ресурси даваат доволно навремен одговор, на пример, поради оддалеченоста на одделите и станиците од административниот центар.²⁹⁴

Раководителите на полициските програми ја надгледуваат имплементацијата и конзистентноста на средствата на програмата, вклучувајќи ги извештаите, ресурсите и информациите складирани во базата на податоци на организацијата.²⁹⁵

Во дизајнирањето на програмите кои треба да се буџетираат, постојат три основни компоненти:

- анализа на постојните практики на фискален менаџмент и носење одлуки,
- средби и координација помеѓу носителите на одлуки и раководителите,
- сумирање на наодите за тековните и идни подобрувања.

Овие компоненти кои го образуваат процесот на дизајн на програмите се во насока да ги идентификуваат отворените прашања и проблемите во однос на фискалниот менаџмент и методите кои се применуваат во планирањето на буџетите, со цел да се изнајдат алтернативи и соодветни решенија за потребите на полициските сили. Секоја компонента развива разбирање за неколкуте фактори кои ја обликуваат распределбата на ресурсите во рамките на институциите за спроведување на законот. Сè со цел идентификување на техниките за управување со доделените фискални ресурси, кои претпоставуваат одговор на пет конкретни прашања:

- Прво: Како функционираат полициските сили и фискалните власти во различни држави за проценка и ревизија на буџетските потреби за спроведување на законот?

²⁹⁴ Fay J. (2011): Contemporary security management (Third). Butterworth-Heinemann. Retrieved February 27 2023 from <https://www.sciencedirect.com/science/book/9780123815491>

²⁹⁵ Ratcliffe, J. H. (2016): Intelligence-Led Policing. United Kingdom: Taylor & Francis.

- Второ: До кој степен фискалните податоци се собираат, складираат и користат така што ќе се овозможи конкретна анализа и на трошоците и на придобивките од програмите за спроведување на законот?
- Трето: Каква е природата и содржината на годишниот фискален преглед, анализа и планирање, кои се клучните играчи и кои се клучните критериуми во процесот?
- Четврто: До кој степен се спроведуваат одлуките за распределба на ресурсите за оперативни цели за спроведување на законот?
- Петто: Кои се главните предности и слабости на сегашните процедури, и какви промени во процедурите би требало да бидат направени?²⁹⁶

Во дизајнирањето на програмите се прави поделба и на структурирани и неструктурирани компоненти.²⁹⁷

Структурираните компоненти подразбираат анализа на следните концептуално дефинирани теми, формулирани во форма на прашања:

1. Од аспект на техничкиот процес:

- Какви се супстантивниот аналитички процес и процедурите низ кои поминуваат полициските организации при идентификувањето на буџетските потреби и подготвувањето буџетски барања?²⁹⁸
- Какви видови форми и процедури се користат од државните влади за поднесување буџет?
- Која придружна документација е потребна?
- Кои се информативните фокуси на обрасците и документите?²⁹⁹

2. Од аспект на политичкиот процес:

- Кои фактори, прашања и видови настани влијаат врз одлуките за распределба на органите за спроведување на законот од владите и

²⁹⁶ Yearbook of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment/Annuaire de la Convention Européenne Pour la Prévention de la Torture Et Des Peines Ou Traitements Inhumains Ou Dégadants: Volume 19, 2010. (2016): Netherlands: Brill.

²⁹⁷ Jacobs, G., Suojanen, I., Horton, K. E., Bayerl, P. S. (2020): International Security Management: New Solutions to Complexity. Germany: Springer International Publishing.

²⁹⁸ Dilip K. Das, Frederic Lemieux, Garth den Heyer Economic Development, Crime, and Policing: Global Perspectives. (2014): United Kingdom: CRC Press.

²⁹⁹ Peterson, D. S. (2017): Global Perspectives on Crime Prevention and Community Resilience. United Kingdom: Routledge.

распределбите во рамките на буџетите за спроведување на законот од полициски сили?

- Кои се важните и моќните поединци вклучени во процесот на распределба на ресурсите и како се врши надзор над нивното извршување и нивното влијание?³⁰⁰

3. Од аспект на историските однесувања:

- Што укажуваат податоците од поновата историја, ретроспективно за последните пет до десет години, за носењето одлуки за органите на прогонот и за спроведување на законот на сите нивоа, обрнувајќи особено внимание на тенденциите на зголемувања и намалувања и да програмира дополнувања и елиминации?
- Какви настани, факторите и прашањата се сметаат за особено важни во обликувањето овие буџетски настани?

4. Од аспект на тековните прашања:

- Кои се процените за адекватноста на тековните резервации во форма на осигурување на правото однапред и интерните распределби?
- Каква е оцената на силните и слабите страни на тековното буџетско планирање и за процесите за управување со ресурсите?³⁰¹

Управувањето со програмите во министерствата за внатрешни работи и полициските сили се базира на неколку клучни аспекти, кои фундаментално се однесуваат на:

- **Развој на стратегии:** Програмирањето започнува со развивање на стратешки цели усогласени со севкупните цели на министерството или полициските сили. Ова вклучува процена на потребите и приоритетите на заедницата, идентификување на потенцијалните ризици и закани и формулирање стратегии за нивно решавање.³⁰²

³⁰⁰ Das, D. K., Phillips, S. W. (2016): Change and Reform in Law Enforcement: Old and New Efforts from Across the Globe. United Kingdom: Taylor & Francis.

³⁰¹ Aiedeo Mintie Das, Dilip K. Das, Melchor C. de Guzman The Evolution of Policing: Worldwide Innovations and Insights. (2013): United States: CRC Press.

³⁰² Aiedeo Mintie Das, Dilip K. Das, Melchor de Guzman Strategies and Responses to Crime: Thinking Locally, Acting Globally. (2011): United Kingdom: CRC Press.

- **Идентификација и планирање на проектот:** Откако ќе се утврдат стратешките цели, програмските менаџери идентификуваат конкретни проекти или иницијативи кои ги поддржуваат овие цели. Тие ги дефинираат целите на проектот, обемот, временските рокови, барањата за ресурси и воспоставуваат јасни индикатори за изведба на мерење на успехот.³⁰³
- **Распределба на ресурси:** Програмските менаџери се одговорни за ефикасно распределување на ресурсите, вклучувајќи персонал, буџетски распределби, опрема и технологија. Тие обезбедуваат ресурсите да се соодветно распределени, за да се задоволат потребите на различни проекти и иницијативи.
- **Ангажирање на засегнатите страни:** Ефективното управување со програмата вклучува ангажирање и соработка со различни засегнати страни, вклучувајќи владини агенции, агенции за спроведување на законот, организации во заедницата и групи на граѓанско општество. Ова обезбедува координација, соработка и поддршка за спроведување на програмата.³⁰⁴
- **Управување со ризик:** Програмските менаџери ги идентификуваат и проценуваат потенцијалните ризици и развиваат стратегии за ублажување на ризикот. Тие предвидуваат и решаваат потенцијални предизвици кои можат да влијаат на спроведувањето на програмата, како што се буџетските ограничувања, правните и регулаторните прашања или промените во политичкиот или социјалниот контекст.
- **Мониторинг и евалуација:** Програмските менаџери воспоставуваат механизми за следење и оценување на напредокот и влијанието на програмите. Ова вклучува следење на клучните индикатори за успешност, анализа на податоци и донесување информирани одлуки врз основа на

³⁰³ Andrew Millie, Andrew Millie Ph.D., Dilip K. (2008). *Das Contemporary Issues in Law Enforcement and Policing*. United States: Taylor & Francis.

³⁰⁴ AnnMarie Cordner, Dilip K. Das, Gary Cordner *Urbanization, Policing, and Security: Global Perspectives*. (2009); Ukraine: CRC Press.

результатите. Редовното известување обезбедува одговорност и транспарентност во спроведувањето на програмата.³⁰⁵

- **Градење капацитети:** Програмските менаџери играат клучна улога во идентификувањето на потребите од обука и развој во рамките на министерството или полициските сили. Тие ги олеснуваат иницијативите за градење капацитети за подобрување на вештините и знаењето на персоналот вклучен во спроведувањето на програмата.
- **Соработка со надворешни партнери:** Министерствата за внатрешни работи и полициските сили често соработуваат со меѓународни организации, други владини агенции и невладини организации за да се справат со сложените безбедносни предизвици. Програмските менаџери ги олеснуваат овие партнерства обезбедувајќи ефективна координација и споделување информации.³⁰⁶
- **Континуирано подобрување:** Програмските менаџери промовираат култура на постојано подобрување преку активно барање повратни информации, спроведување на научените вежби и имплементирање на најдобри практики. Тие се стремат да ја подобрат ефективноста и ефикасноста на програмата со текот на времето.
- **Приспособување кон променливите потреби:** Програмските менаџери мора да бидат приспособливи и да одговорат на променливите безбедносни потреби и приоритетите кои се развиваат. Тие редовно ги проценуваат перформансите на програмата, ги идентификуваат новите предизвици и ги прават неопходните приспособувања за да обезбедат програмите да останат релевантни и ефективни.³⁰⁷

³⁰⁵ Cliff Roberson, Dilip K. Das, Economic Analysis and Research Division Dilip K Das, P.E., Jennie K. Singer Police Without Borders. (2019): United Kingdom: Taylor & Francis Group.

³⁰⁶ Das, A., M. Verma, A., Eterno, J. A. (2017): Global Issues in Contemporary Policing. United Kingdom: Taylor & Francis.

³⁰⁷ Cliff Roberson, Dilip K. Das, Jennie K. Singer Police Without Borders: The Fading Distinction Between Local and Global. (2010): United States: CRC Press.

Програмирање во армијата

Поаѓајќи од базичната цел за организирањето на одбраната и безбедноста, што во суштина подразбира континуирана и перманентна готовност и подготвеност да се одвратат, одбегнат и минимизираат изворите на загрозување кои претставуваат закана по виталните интереси на општеството, унифицираните и стандардизирани модели кои се применуваат за функциите на безбедносниот менаџмент преку планирањето и групирањето програми преку програмирањето и следствено на тоа буџетирањето, имаат незаменлива улога во целокупниот безбедносен менаџмент.³⁰⁸

Оттука, се истакнува потребата од теоретска елаборација и емпириска примена која почива на содржинска анализа на најсоодветните модели и нивна примена, со цел постигнување оптимално ниво на безбедност на општеството во современ контекст.³⁰⁹

Креирањето модели во одбранбениот сектор овозможува преку симулирани сценарија за анализа на опкружувањето да се детектираат слабостите, а е неопходно за контрола на капацитетите, процесите, операциите и системите. Со моделирањето се овозможува детална статистика и предвидување.³¹⁰

Военото моделирање и симулација помага да се проценат новите технологии со забрзување на тестирањето и намалувањето на расходите и ризикот. Ова овозможува иновациите да се воведат порано и со поголем успех. На пример, зголемената употреба на автономни системи значи дека е важно да се тестира нивната интероперабилност и соработка.³¹¹

Во оваа насока, кога се планира цивилна одбрана, може да се проценат сценаријата за одговор при катастрофи и да се развијат планови за евакуација. Можно е да се земат предвид променливите за животната средина, човечкото

³⁰⁸ Levin, G. (Ed.). (2012): Program Management: A Life Cycle Approach (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b12812>

³⁰⁹ Karnowski, T., & Stump, R. (2018): A road map to large program military construction success. *The Military Engineer*, **110** (714), 46–49. <https://www.jstor.org/stable/26464726>

³¹⁰ Grunwald, J. (2023): *Military Simulation Training*. VirTra. GSA Contract Holder.

³¹¹ Southerland, J., & Loerch, A. (2018): Using Approximate Dynamic Programming to Model Military Force Mix Adaptation. *Military Operations Research*, **23** (4), 25–36. <https://www.jstor.org/stable/26553095>

однесување и технолошките системи за да се создаде целосен ситуациски приказ за тестирање на одговорите. Симулацијата на одговор при катастрофи овозможува тестирање на плановите и развој на ефективни мерки за вонредни ситуации кои инаку не би биле можни.³¹²

Моделите и нивната примена придонесуваат за развој на командувањето и управувањето како дел од функцијата раководење во согласност со теоријата за безбедносен менаџмент.³¹³

Ова се само неколку примери за тоа како военото моделирање и програмирање се користи во различни домени. Специфичните алатки, техники и програмски јазици што се користат зависат од примената и барањата на воената организација.³¹⁴

Аналогно, моделите и симулациските апликации, заедно со планските документи, придонесуваат за развој на програми во армијата. Во продолжение таксономно се наведени неколку клучни области каде моделирањето и програмирањето се применуваат во воен контекст:

- ✓ **Борбена симулација:** Военото моделирање често вклучува симулирање борбени сценарија за анализа на ефективноста на различни стратегии, тактики и системи на оружје. Овие симулации можат да им помогнат на воените планери да ги разберат резултатите од различните пристапи, да ја оптимизираат распределбата на ресурсите и да го проценат влијанието на различни фактори врз успехот на мисијата.
- ✓ **Обука и симулација:** Технологиите за виртуелна и проширена реалност се користат за создавање реални средини за обука на воениот персонал. Овие симулации им овозможуваат на војниците да вежбаат тактички маневри, планирање мисии и одлучување во безбеден и контролиран амбиент.

³¹² Gourley, S. R. (2020): Veterans Affairs & Military Medicine OUTLOOK, 2020 Fall Edition. Fair-count Media Group

³¹³ Бакрески О. (2011): Основи на безбедносен менаџмент. Филозофски факултет.

³¹⁴ Rogers, M. B., McConnell, B. M., Hodgson, T. J., Kay, M. G., King, R. E., Parlier, G., & Thoney-Barletta, K. (2018): A Military Logistics Network Planning System. *Military Operations Research*, 23 (4), 5–24. <https://www.jstor.org/stable/26553094>

Моделирањето и програмирањето играат клучна улога во развојот на овие системи за обука.³¹⁵

- ✓ **Планирање на сили и логистика:** Военото моделирање и програмирање може да помогне во планирањето на силите и управувањето со логистиката. Со анализа на историските податоци и користење на алгоритми за оптимизација, воените организации можат да го одредат оптималното распоредување на војници, опрема и залихи за да се постигнат целите на мисијата, притоа минимизирајќи ги трошоците и ризиците.³¹⁶
- ✓ **Сајбер-безбедност и информациско војување:** Со зголеменото потпирање на дигиталните системи, моделирањето и програмирањето се од суштинско значење за развивање стратегии за сајбер-безбедност и спроведување процени на ранливоста. Овие алатки помагаат да се идентификуваат потенцијалните закани, да се тестираат одбранбени мерки и да се процени влијанието на сајбер-нападите врз воените мрежи и инфраструктурата.
- ✓ **Разузнавачка анализа:** Техниките за моделирање можат да помогнат во анализата на разузнавањето преку анализа на големи количини податоци, како што се сателитски снимки, пресретнувања на комуникација и доводи на социјалните медиуми. Со примена на аналитика на податоци и алгоритми за машинско учење, воените аналитичари можат да извлечат вредни сознанија, да детектираат обрасци и да прават информирани предвидувања.
- ✓ **Дизајн и евалуација на системи за оружје:** Моделирањето и симулацијата се клучни во развојот и евалуацијата на новите системи на оружје. Тие им овозможуваат на инженерите и научниците да ги симулираат перформансите и однесувањето на новите технологии, да ја проценат нивната ефикасност и да ги идентификуваат потенцијалните недостатоци во дизајнот пред да инвестираат во скапи прототипови.
- ✓ **Логистика и управување со синцирот на снабдување:** моделирањето и програмирањето можат да ја оптимизираат логистиката и управувањето со

³¹⁵ Özdemir-Akyıldırım, Ö., & Talay-Değirmenci, I. (2015): Optimal staffing of specialized programme trainees under uncertainty. *The Journal of the Operational Research Society*, **66**(1), 66–75. <http://www.jstor.org/stable/24505805>

³¹⁶ Zais, M., & Laguna, M. (2017): A Simulation-Optimization Approach to Estimate Workforce Requirements. *Military Operations Research*, **22** (1), 19–38. <http://www.jstor.org/stable/26296083>

синцирот на снабдување со предвидување на побарувачката, оптимизирање на транспортните правци и управување со нивоата на залихи. Ова обезбедува навремена испорака на критичните набавки, ги намалува трошоците и ја подобрува оперативната ефикасност.³¹⁷

Военото програмирање вклучува употреба на пресметковни методи и модели за развој на софтвер, за да се симулираат и анализираат различните аспекти на воените операции, системи и стратегии. Овие алатки можат да помогнат во одлучувањето, обуката и планирањето на воените организации.³¹⁸

Програмирањето во одбраната е неопходен механизам за интегрирање на политиките и процедурите за постигнување на целите и задачите со нивно групирање и сортирање, како и за сите други општествени институции за кои се врши буџетирање, и претставува основа за менаџирањето, односно управувањето со системот за одбрана на дадена држава, со што се осигурува нејзиниот опстанок и соодветно функционирање (Органограм 1).³¹⁹

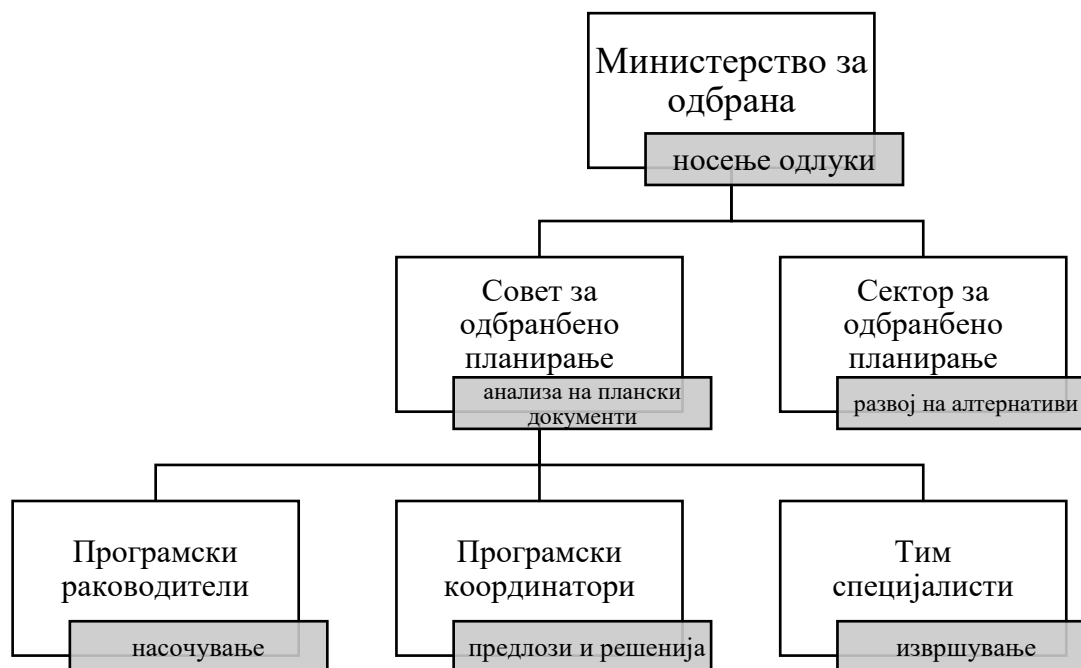
Програмирањето се дефинира и како среднорочен план – кој се нарекува програма, а процесот на среднорочно планирање се нарекува програмирање, со солидно разработени детални предвидувања за среднорочните проекции.³²⁰

³¹⁷ Kim, J. H., Seo, K.-M., Lee, T.-E., & Choi, B.-W. (2018): Achieving New Insights into Combat Engagement Analysis via Simulation-Based Sequential Experimentation. *Military Operations Research*, 23 (4), 51–80. <https://www.jstor.org/stable/26553097>

³¹⁸ Army Modeling and Simulation (M&S). Department of the Army Office of the Deputy Under Secretary of the Army Washington, DC 20310-0103. Final Report February 2021

³¹⁹ Security Management Systems. IATA <https://www.iata.org/en/programs/security/security-management-system-sems/>

³²⁰ Information Security Management Program. SAGE Intacct, 2022.



Органограм 1: Програмски процес во одбраната.

(Извор: Andrew Hunter (2022). *Moving Away from Traditional Major Defense Acquisition Program Structure*. Center for Strategic and International Studies (CSIS)).

Програмскиот процес се состои од две базични фази:

1. Развивање големи програми.
2. Координација на големи програми

И во случаи кога тоа се состои од само две фази (со исклучок на понатамошната ревизија и репрограмирањето), тоа претставува мошне комплексен процес, во чии фази се инволвирани многу учесници, кои најчесто имаат различни ставови и потреби. Најважниот производ на фазата програмирање е збир од големи програми во одбранбениот систем.³²¹

Големите програми се значајни менаџерски инструменти – покрај нивната улога во планирачкиот процес, тие исто така служат и за контрола на имплементацијата, преку прибирање податоци за извршувањето на програмите и можноста за преземање корективни мерки. Развивањето големи програми

³²¹ Raduski, S. (2010): The Planning, Programming, Budgeting System and its Implementation in the Serbian Ministry of Defense. *Journal of Defense Resources Management*. No.1, 2010.

започнува со анализа на стратешките документи, кои претходно биле усвоени во фазата на планирање.³²²

Овие анализи се вршат од страна на програмските раководители (менаџери) кои имаат свои тимови составени од специјалисти. При анализата акцентот се става на секоја одделна цел на програмата, вклучително и временскиот распоред, приоритетите и расположливите ресурси. Резултатите од анализите претставуваат разбирање и согледување на целите кои треба да бидат остварени со програмите, како и можностите и ограничувањата (констрикциите) за нивно остварување.³²³

Откако ќе се изврши анализа на документите, програмските раководители, преку Одделот/Секторот за одбранбено планирање и Министерството за одбрана ги дефинираат потребите од развој на неколку алтернативи, за да ја постигнат секоја цел која претходно била дефинирана.³²⁴

Програмските раководители (менаџери) ги насочуваат своите тимови и ги презентираат проблемите кои можат да се појават во фазата на извршување и предлагаат решенија.³²⁵

Развојот на големи програмски предлози е активност која припаѓа на програмските координатори, откако претходно била избрана најдобрата алтернатива за постигнување на целите. За сите активности постојат функционални извршувачи. Големите програмски податоци можат да бидат употребени и во парламентарната контрола над одбранбениот систем.³²⁶

Сложените и поврзани активности за чие извршување е потребен долгорочен временски интервал во институциите чија примарна функција е одржување на општествениот одбранбен систем, наметнуваат потреба од примена на програмирање, односно групирање на задачите и проектите во сродни целини, со

³²² Cordesman, A. H., & Hwang, G. (2021): Competing in Military and National Security Spending. In *The Biden Transition and U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy* (pp. 85–97). Center for Strategic and International Studies (CSIS). <http://www.jstor.org/stable/resrep27625.7>

³²³ Wu, T. (2021): *The Sensible Guide to Program Management Professional (PgMP)® Success* (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/9781003145165>

³²⁴ Sinofsky S. & Iansiti M. (2010): *One strategy : organization planning and decision making*. Wiley. Retrieved March 4 2023 from http://www.123library.org/book_details/?id=9558.

³²⁵ Hodgson, Q. E. (2010): *Deciding to Buy: Civil-Military Relations and Major Weapons Programs*. Strategic Studies Institute, US Army War College. <http://www.jstor.org/stable/resrep11290>

³²⁶ Trae Miller L. III (2012): *Program Management. Program Initiation*, 1st Edition. Imprint Auerbach Publications.

цел оркестрирано дејствување кон остварувањето на институционалните цели, врз кои се спроведува насочување и надзор од страна на програмските раководители (менаџери, управители итн.).³²⁷

Програмирањето како функција на управувањето, односно менаџментот, може да биде типолошки поделено во согласност со областа во која се применува и може да биде поделено на:

- техничко,
- административно,
- физичко,
- информатичко.

Кога станува збор за големите програми, тие најчесто се одредени преку насоките за развој на плановите и програмите за развој на одбранбениот систем. Во случај на измени, постои можност за додавање друга голема програма, во овој контекст, со посебна одлука на министерот за одбрана.³²⁸

Општите и специфичните цели се дефинираат за секоја голема програма.

- Општите цели ги дефинираат посакуваните состојби на одбранбениот систем за кои придонесува конкретна голема програма заедно со други големи програми.
- Специфичните цели се крајниот исход на резултатите при имплементацијата на големите програми. Постигнувањето на специфичните цели значи приближување до општите цели.³²⁹

Очекуваните резултати се исходи кои произлегуваат од големите програми. Тие се развиваат за сите специфични цели и секој проект или активност произлегува од самата програма. При развој на програмите, неопходно е да се уреди и временската рамка за очекуваните резултати.

Структурата на големите програми е хиерархиска и комплексна. Големите програми имаат свои потпрограмски елементи, проекти и активности. Програмската структура содржи три нивоа на класификација:

- програмски категории,

³²⁷ Andrews, A. (2021): Security Program Management and Risk. SANS White paper.

³²⁸ Chansoria, M. (2011): Rising dragon: military modernization of china's pla in the 21 century. *The Journal of East Asian Affairs*, 25 (1), 15–58. <http://www.jstor.org/stable/23258224>

³²⁹ Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан. DCAF, Скопје, Магнаскен, 2012.

- програмски супкатегории,
- програмски елементи.

Тие генерално се воспоставуваат на база на општи критериуми. Програмските категории во програмската структура овозможуваат соодветна рамка за разгледување и разрешување значајни прашања за обемот на операциите и мисиите, кои соодветно се предмет на одлука од страна на врвниот менаџмент. Програмските супкатегории се суштински во разложувањето на категориите во однос на нивните сличности и се групираат во програмски елементи кои генерираат аутпут.³³⁰

Програмските елементи ги опфаќаат активностите кои се директно поврзани со дискретниот аутпут на организацијата/одделението, или група сроден аутпут. Организационските активности кои директно учествуваат во аутпутот е потребно да бидат вклучени во програмските елементи иако можат да бидат спроведувани надвор од организацијата, или се финансирани од различни суми или вкупни средства алоцирани за посебна намена. Следствено, програмските елементи претставуваат основни единици на програмската структура. Програмските елементи поседуваат три заеднички карактеристики: треба да произведат јасно дефиниран квантифициран аутпут; аутпутот да е краен резултат, а не непосреден продукт како суплемент на програмски елемент, инпутот на програмскиот елемент; варира при промена на нивото на аутпутот, но не мора да биде пропорционално.³³¹

Важен сегмент при креирањето големи програми се претпоставките и можните ризици.

- Претпоставките се очекувања дека одреден настан ќе се случи и дека таа активност ќе ја поддржи изведбата на програмата.

³³⁰ Wijeratne, N.N. and Harris, F.C. (1984): "Capital Budgeting Using a Linear Programming Model", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 4 No. 2, pp. 49-64. <https://doi.org/10.1108/eb054714>

³³¹ Илиевски, И. 2020 Цивил медиа за реформите во одбраната. Westminster Foundation for Democracy. Western Balkans Democracy Initiative.

- Веројатностите и ризиците се појави, процеси и состојби кои можат да предизвикаат пречки при извршувањето на програмата и спречување на постигнување на целите.³³²

Во оваа насока е битно да се потенцира дека програмските одлуки за алокација на лимитираните ресурси се задача на врвниот менаџмент, каде алокацијата на ресурсите подразбира дистрибуција на ограничени количини ресурси помеѓу изводливи алтернативи така што вредноста на сите доделени ставки е најголемата изводлива за тој збир на ресурси.³³³

Одлуката за алокација на ресурсите претставува суд, процена со апликација на логички метод. За да се донесе логичен суд или проценка во однос на алокација на ресурсите и да се максимизира точноста на одлуката, потребно е да се знаат износот на секоја алтернатива, мерлив краен производ на секоја од алтернативите, како и мерлива релативна вредност на продуцираните ставки.³³⁴

Сите овие три аспекти – износот на чинење, аутпутот (резултат) и вредноста во квантифицирана систематизирана форма, претставуваат чекор кон воспоставување и одржување транспарентност во сите фази на планирање и програмирање со цел буџетирање и извршување на планираните цели да е согласно со буџетските ставки.³³⁵

³³² Lee D., R. Johnson, W. R. Joyce, G., P. 2004 Public Budgeting Systems. Seventh Edition. Jones & Bartlett Learning. <https://books.google.mk/books?id=Q6i85oNlimEC&lpg=PP1&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

³³³ Emmerichs, R. M., Marcum, C. Y., & Robbert, A. A. (2004): A PROCESS VIEW: FOUR STEPS TO WORKFORCE PLANNING. In *An Operational Process for Workforce Planning* (1st ed., pp. 29–44). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1684-1osd.11>

³³⁴ Emmerichs, R. M., Marcum, C. Y., & Robbert, A. A. (2004): A STRUCTURAL VIEW: THEMES AND A BLUEPRINT FOR WORKFORCE PLANNING. In *An Operational Process for Workforce Planning* (1st ed., pp. 7–28). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1684-1osd.10>

³³⁵ Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста. Службен весник на РМ бр. 180 од 02.09.2019 https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/09/ZJN_Odbrana.pdf

Модели на програмирање во армијата

Моделите кои се применуваат во современите армии имаат примарна функција со која се врши процена и се анализира капацитетот и способноста на системите. Опишаните и дефинираните модели на програмирање во армијата наведуваат на генерализација и индуктивен заклучок дека тие суштински и содржински се групираат во контекст на нивниот приод или аспект.

Моделите кои ги применуваат министерствата за одбрана се групирани во согласност со следните гледишта или аспекти:

- Интегриран аспект.
- Преглед на способностите.
- Преглед на податоците и информациите.
- Оперативен преглед.
- Проектна гледна точка.
- Аспект на услугите.
- Стандардна гледна точка.
- Системска гледна точка.

Програмите применети во армиите се диференцираат во контекст на пет карактеристики со кои се разликуваат од гломазните и сложени монолитни системи:

1. **Оперативна независност на елементите:** Можноста системот да се расклопи во неговите составни системи, при што елементите сè уште можат да работат независно на функционално корисен начин.
2. **Менаџерска независност на елементите:** Системите поделени на компоненти се стекнуваат посебно и продолжуваат да се управуваат независно.
3. **Еволутивен развој:** Програмите еволуираат со текот на времето, со додадени, отстранети или модифицирани способности на компонентите на системите, како што се менуваат потребите и се стекнува искуство.

4. **Постапување во итни, емергентни состојби:** Програмите имаат појавни способности и својства кои не се наоѓаат во составните системи.
5. **Географска дистрибуција:** Програмите на компонентите на системите се географски распоредени, но имаат способност лесно да разменуваат информации.

При изборот на потенцијалните модели кои се предмет на алтернативен избор, крајниот збор го има носителот на одлуките и раководител на процесот, кој ги одредува моделите пропишани за реализација на утврдените цели (Maier, 1996).

IV ДЕЛ

БУЏЕТ И БУЏЕТИРАЊЕ

Процесот на распределбата на ресурси и буџетирањето е една од најмоќните фази на планирање. Распределбата на ресурсите се однесува на распределбата на ресурсите, а особено на финансиите, од централното до периферното ниво. Буџетирањето подразбира подетално определување како точно ќе се користат овие средства.³³⁶ Генерирањето ресурси, распределбата на ресурсите и управувањето со расходите (искористување на ресурсите) се суштинските компоненти на системот за управување со јавните финансии.³³⁷

Следниве поделби го формираат предметот на јавните финансии:

- јавни расходи
- јавен приход
- јавен долг
- финансиска администрација
- централни финансии

Кога се говори за буџетирањето, потребни се суштински предуслови за реализација на процесот, кои се состојат од:

- ресурси за буџетот,
- односите помеѓу нивото, природата и сигурноста на приходите и
- мобилизација.

Ресурсите за буџетот, односно финансирањето на владините расходи се врши преку даноците, владините позајмувања (кредити, обврзници и инвестиции), средствата за продажба и приходните такси. Даноците се јавни приходи што

³³⁶ Premchand, A. (1993): "8 Procurement, Contracting Out, and Expenditure Management". In *Public Expenditure Management*. USA: International Monetary Fund. Retrieved Apr 24, 2024, from <https://doi.org/10.5089/9781557753236.071.ch0008>

³³⁷ Schiavo-campo S. (2017): *Government budgeting and expenditure management – principles and international*. Taylor & Francis.

државата ги наплаќа од даночните обврзници (физички и правни лица) како дел од нивниот приход, промет или имот.³³⁸

Притоа, даноците се задолжителна обврска утврдена со закон, за која не се добива директна противуслуга од државата, туку истите се користат за финансирање на јавните расходи неопходни за извршување на функциите на државата. Даноците претставуваат извор на ресурси за финансирање на јавните расходи. Оданочувањето е обично повеќе третирано од економски аспект отколку како структурен одредница на процесот на одлучување. Всушност, моделот на буџетирање на повеќето модерни индустријализирани нации е врз основа на високо и одредено ниво на оданочување, кое теоретичарите на оданочување го корелираат со процес на развој поврзан со растот на економска даночна основа.³³⁹

Согласно прописите на финансиското право како научна дисциплина чиј предмет на проучување се финансиско-правните односи и збирот норми со кои се регулира финансиската дејност на државата и другите јавно-правни субјекти, буџетот претставува детален финансиски план кој ги прикажува проектираните приходи и расходи за одреден период, обично фискална година.³⁴⁰

Тој претставува клучна алатка за распределба на ресурси, управување со финансии и постигнување на организациските цели во владините агенции или ентитети. Јавните буџети се разликуваат од другите форми на буџети на многу начини; овде гласачите им ја делегираат моќта да ги трошат своите пари на политичарите или на избраните претставници.³⁴¹

Јавните финансии, како едно од традиционалните потполиња на економијата, ја нагласува функцијата и улогата на владата во економијата. Собирањето на доволно ресурси од стопанството на соодветен начин заедно со

³³⁸ Green, Andrew, Resource allocation and budgeting, *An Introduction to Health Planning for Developing Health Systems*, 3rd edn (Oxford, 2007; online edn, Oxford Academic, 1 Sept. 2009), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198571346.003.0011>, accessed 24 Apr. 2024.

³³⁹ Bransah W. (2020): Significance and Concept of Budget in Public Administration. School of finance & Financial Management | Business University of Costa Rica

³⁴⁰ Redburn, F. S., Shea, R. J., Buss, T. F., & ebrary, Inc. (n.d.). *Performance management and budgeting how governments can learn from experience*. M.E. Sharpe.

³⁴¹ Tommasi, D., Allen, R. (2001): *Managing Public Expenditure : a Reference Book for Transition Countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

распределбата и користењето на овие ресурси ефикасно и ефективно претставува добро финансиско управување.³⁴²

Согласно дефинициите на Холцер и Швестер (2016) финансирањето на јавните и државните потреби произлегува од јавните расходи и јавните приходи. Јавни приходи (даноци, такси, царини, акцизи, јавен заем и буџет) се финансиски средства што ги отварава државата и други јавно-правни тела за финансирање на јавните раходи.³⁴³ Јавните расходи може се поделат според целта, каде се среќаваат редовни и вонредни, продуктивни и непродуктивни, инвестициски и трансферни, одложливи и неодложливи, парични и натурални, лични и материјални, расходи на централните и локалните тела, како и расходи на државните органи и јавно-правните тела.³⁴⁴ Според класичната теорија за јавното буџетирање и менаџмент на Стајс (1972), јавните расходи се дефинираат како парични издатоци на државата кои се трошат за да се задоволат јавните потреби, објективно и непристрасно, во корист на најголем број граѓани во одредена држава со чие извршување се овозможува непречено вршење активности и дејности од државен интерес и функционирање на јавниот сектор.³⁴⁵ Понатаму, во 1974 година, Арон Вилдавски објаснува дека „традиционалниот“, годишен готовински буџет со ставки „е производ на историјата, а не на логиката“, во смисла дека буџетските процедури и неговите цели претставуваат придобивки со текот на времето, наместо предлози постулирани во одреден момент во времето и се во фаза на еволуција.³⁴⁶

Јавното буџетирање стои на крстопатот на многу дисциплини и е отворено за многу перспективи. Според тоа, во зависност од избраната перспектива, може да има голем број различни теории за буџетирање, така што не може да се тврди дека постои интегрален, или сеопфатен пристап.³⁴⁷

³⁴² Yi Lu E. & Willoughby K. G. (2018): *Public performance budgeting : principles and practice*. Routledge.

³⁴³ Holzer M., Schwetser W. R (2016): *Public Administration: An Introduction*. Second Edition. Routledge, Taylor & Francis Group.

³⁴⁴ Webber and Wildavsky (1986): “A History of Taxation and Expenditure in the Western World”.

³⁴⁵ Steiss, A. W. (1972): *Public budgeting and management*. Lexington Books.

³⁴⁶ Boardman, A. E. (2018): *Cost-Benefit Analysis*. University of British Columbia, Vancouver, David H. Greenberg, University of Maryland, Baltimore County, Aidan R. Vining, Simon Fraser University, British Columbia, David L. Weimer, University of Wisconsin, Madison

³⁴⁷ Drucker, P.: The coming of the new organization. *Harvard Business Review* 66(1), 45–53 (1988)

Буџетското право ги изразува сите акти врз основа на кои се регулира постапката околу донесувањето, остварувањето и контролата на сите буџетски текови. Буџетското право го дефинира буџетот како инструмент или финансиски план, односно документ со најголемо административно значење.³⁴⁸

Енциклопедискиот речник на јавната администрација на Канада го дефинира буџетот како збир на норми со кои се регулираат односите помеѓу државните органи кои се должни да ги предвидуваат, остваруваат и користат јавните финансии. Јавните финансии имаат повеќе значења, меѓу кои се издвојуваат стопанско, социјално, политичко и административно-техничко.³⁴⁹

Буџетирањето е политички процес врамен во правни норми и институционализиран преку соодветно законодавство и политика за финансирање, во комбинација со годишно сметководство и распределба на ресурсите за расходите, функциите и телата на владата.³⁵⁰

Буџетирањето е универзална и суштинска владина активност. Во теоретските и експертските дискусии, често се поставуваат претпоставки дека може да се дискутира за отсуство на постоење на единствен збир на концепти во доменот на дефинирање на буџетирањето.³⁵¹

Универзитетот Кембриџ и класичните економисти го дефинираат буџетот како чин на предвидување на приходи и расходи на државата. Буџетот претставува документ со кој се предвидуваат приходите и расходите на државата за период од година дена.³⁵² Исто така, за буџетот се смета дека е акт на претставничкото тело (парламентот) со кој се предвидуваат и однапред одобруваат, за иден период (по правило за една година) распределбата на приходите и расходите во рамките на финансирањето како и во врска со политичката и социјалната природа. Постои

³⁴⁸ Guess, G. M. (2015): *Government budgeting: a practical guidebook*. SUNY Press.
<http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3440492>

³⁴⁹ Budget, Revenue and Spending. European Union.
https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget_en

³⁵⁰ Barreto, U. (2012): *Intermediate Microeconomics with Microsoft Excel*. Budget Constraint. Cambridge University Press.

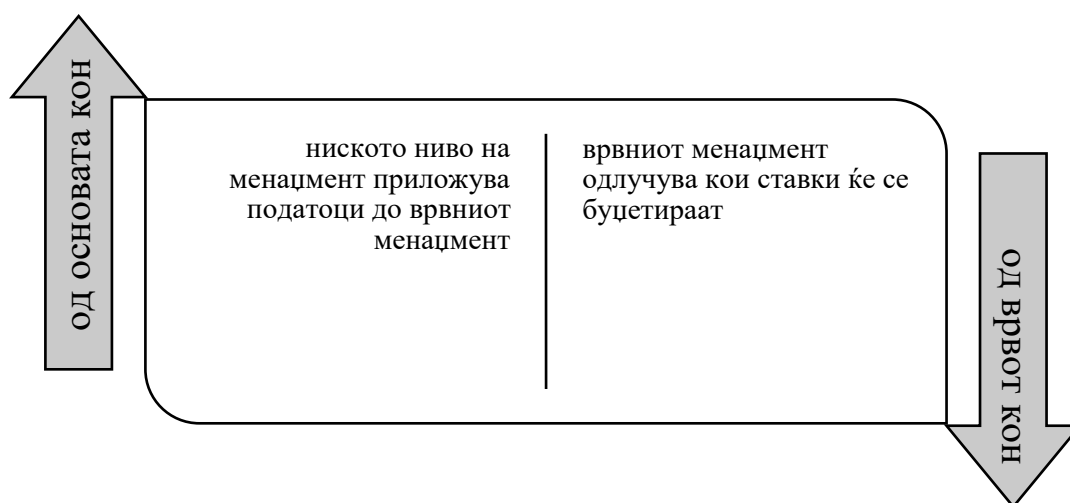
³⁵¹ Guess, G. M. (2015): *Government budgeting: a practical guidebook*. SUNY Press.
<http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3440492>

³⁵² University of Cambridge. Finance Division.
<https://www.finance.admin.cam.ac.uk/training/managing-departmental-finances/budgeting-0>

сфаќање дека буџетот претставува закон во формална смисла на зборот, или попрецизно само по својот надворешен облик.³⁵³

Универзитетот Принстон го дефинира буџетот како одобрен план за трошење одредена сума пари во дадена фискална година или проектен период. Со буџетот се поставува потрошното салдо на централно или департемантизирано управувани и спонзорирани средства.³⁵⁴

Буџетот може да се дефинира и како предвидување или проекција. Ревидирана прогноза или проект за износот на расходот или приходот од фискалната година, создаден по изготвувањето на буџетот или финансискиот план. Прогнозите или предвидувањата се објавуваат во извештаите. (Дијаграм 11)³⁵⁵



Дијаграм 11: Пристапи во буџетирање.
Извор: Wall Street Mojo, 2023.

Не постои универзален или единствен најдобар начин да се развие буџет. Постојат различни модели на буџети и секоја организација ги прави работите до одреден степен различно. Одредени сегменти што функционираат во еден модел не значи дека ќе функционираат во друг. Без оглед на моделот што се применува и

³⁵³ Finances Publiques Fernand Baudhuin Journal: Recherches Économiques de Louvain/ Louvain Economic Review / Volume 1 / Issue 2 / March 1930 Published online by Cambridge University Press: 17 August 2016, pp. 105–121. Print publication: March 1930

³⁵⁴ Office of Finance and Treasury. Princeton University. <https://finance.princeton.edu/budgeting-financial-management/budgeting-and-planning/budget-cycle/key-terms-and-definitions>

³⁵⁵ The Budget Cycle. Office of Finance and Treasury. Princeton <https://finance.princeton.edu/budgeting-financial-management/budgeting-and-planning/budget-cycle/key-terms-and-definitions>

методологијата што се користи, буџетирањето служи како процес на финансирање на сите одделни активности и операции.³⁵⁶

Буџетот може да се гледа и како:

- Плански документ – Тоа е документ за финансирање за она што планира организацијата да го постигне во текот на следната година.
- Политички документ – Тоа е финансиски израз на организацките вредности.
- Предвидувачки документ – Условите и настаните кои влијаат на одделот се менуваат.

Развојот на буџетот се дефинира како процес на проценка на приходите и расходите, споредувајќи ги двете, и правејќи корекции додека не се избалансираат, согласно начелото за буџетска рамнотежа. За да се олесни овој процес, организационите единици се подложуваат на буџетски циклус. Буџетскиот циклус е целогодишен процес кој се состои од четири фази. Две или повеќе од овие фази може се случуваат истовремено. Овие фази вклучуваат:

- извршна подготовка,
- ревизија на законодавството/законодавен преглед,
- извршување и
- инспекциски надзор/ревизија. (Табела 5)³⁵⁷

³⁵⁶ Hansen, S.C., Otley, D.T., Van der Stede, W.A.: Practice developments in budgeting: An overview and research perspective. *Journal of Management Accounting Research* 15(1), 95–116 (2003)

³⁵⁷ Orrick, D., W. Best Practices Guide for Budgeting in Small Police Agencies. Bureau of Justice Assistance. US Department of Justice.

Табела 5

Принципи на буџетско управување (менаџмент).

Хармонизација на буџетот со среднорочните владини приоритети	Буџетска администрација со јасно, кредибилно и предвидливо ограничување на фискалните политики
Национална рамка за капитално буџетирање на развојните цели на ефикасен и кохерентен начин	Интегритет на буџетските предвидувања и фискални планови за буџетска имплементација
Планирање, раководење и надзор над извршувањето на буџетот	Долгорочна одржливост и избегнување фискални ризици
Транспарентност на буџетските документи и податоци	Инклузивна, партиципативна и реалистична дебата за буџетските одлуки и можност за објективна ревизија

OECD Principles of Budgetary Governance, 2023.

Во доменот на извршувањето на буџетирањето, емпириските наоди наведуваат на заклучок дека е неопходна примена на специфични алатки, или инструменти.³⁵⁸

Сумирано, целта на овие алатки или инструменти за буџетирање може да се дефинираат на овој начин:

1. Алатките обезбедуваат прогноза на приходите и расходите, односно конструираат модел за тоа како активностите во форма на задачи може да функционираат финансиски доколку се спроведат одредени стратегии, настани и планови.
2. Алатките овозможуваат реалното финансиско работење на институцијата да се мери во однос на креирање на прогноза, односно предвидување.
3. Алатките го утврдуваат ограничувањето на трошоците за даден проект, програма или операција.

³⁵⁸ The OECD Public Procurement Principles. Global Relations South East Resources, 2020. <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/OECD-Public-Procurement-Policy-Briefing-Note.pdf>

Кога станува збор за функцијата на јавните финансии, односно буџетирањето, тоа може да се подели на четири суштински фискални функции и тоа:

- Алокативна
- Дистрибутива
- Развојна и
- Стабилизирачка функција

Алокативна функција на јавните финансии содржани во буџеот подразбира прибирање на потребните јавни приходи и обезбедување алокација на финансиските ресурси од приватниот во јавниот сектор. Алокацијата се дефинира како овластување доделено на одредена институција која е назначена за доделување расходи од одредени владини единици и/или за специфични цели, активности или предмети. На пример, законодавниот дом може да обезбеди распределба на ресурсите по потреба или според одредени критериуми. Стабилизирачката функција се однесува на деловниот циклус и стапката на (не)вработеност.³⁵⁹

Дистрибутивната функција подразбира функционирање врз основа на принципот на правична распределба на доходовните и имотните средства. Буџетската политика влијае на распределбата на приходите во заедницата. Даночните и расходните мерки се донесени за да се измени постојната распределба со цел да се намалат економските нееднаквости. На овој начин се постигнува оптимална распределба на приходите и се остварува дистрибутивната функција на буџетот.³⁶⁰

Развојната функција на буџетот се однесува на неговата улога во поттикнувањето на економскиот раст и социјалниот напредок во одредена земја.³⁶¹

Буџетите не се само финансиски документи; тие се моќни политички алатки кои владите ги користат за распределба на ресурсите, приоритизација на трошењето и обликување на економската активност, што во суштина подразбира:

³⁵⁹ Shim J. K. Siegel J. G. & Shim A. I. (2011): *Budgeting basics and beyond* (dissertation). Wiley.

³⁶⁰ OECD (2019): *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>

³⁶¹ Буџет на Република Северна Македонија за 2024 година. Министерство за финансии на Република Северна Македонија.

Распределба на ресурси: со буџетите се распределуваат ресурси за различни сектори како што се образованието, здравството, инфраструктурата и програмите за социјална заштита. Со распределба на средства во овие области, владите можат директно да инвестираат во развојот на човечкиот капитал, да ја подобрат инфраструктурата и да ги подобрат социјалните услуги, кои се од клучно значење за долгорочниот економски развој.³⁶²

Инвестиции во инфраструктурата: буџетите вклучуваат одредби за проекти за развој на инфраструктурата како патишта, мостови и комунални услуги. Овие инвестиции не само што создаваат работни места на краток рок, туку и ја поставуваат основата за одржлив економски раст преку подобрување на транспортните мрежи, олеснување на трговијата и привлекување приватни инвестиции.³⁶³

Програми за социјална заштита: со буџетите се издвојуваат средства за програми за социјална заштита, како што се бенефиции за невработеност, субвенции за здравствена заштита и иницијативи за намалување на сиромаштијата. Овие програми не само што обезбедуваат безбедносна мрежа за ранливите популации, туку придонесуваат и за социјална стабилност и кохезија, кои се од суштинско значење за одржлив развој.³⁶⁴

Образование и здравство: буџетите одвојуваат значителни ресурси за образованието и здравството, бидејќи овие сектори се основни за развојот на човечкиот капитал и растот на продуктивноста. Со инвестирање во образованието, владите можат да ги подобрат стапките на писменост, да ги подобрат вештините на работната сила и да поттикнат иновации и технолошки напредок. Слично на тоа, инвестициите во здравството може да ги подобрат резултатите од јавното здравје, да ги намалат трошоците за здравствена заштита и да го зголемат учеството на работната сила.³⁶⁵

³⁶² Национална развојна стратегија.

³⁶³ Бесими Ф. (2023): Буџет за одржување на економскиот раст за време на криза и забрзување на среден рок Економија и бизнис.

³⁶⁴ Закон за еднакви можности на жените и мажите (Сл.весник бр. 66/06, 177/08)

³⁶⁵ Fardoust, S., Koeberle, S., Piatti-Fünfkirchen, M., Sundberg, M., & Smets, L. (2023): *Retooling development aid in the 21st century : the importance of budget support*. Oxford University Press.

Поддршка за мали и средни претпријатија (МСП): Буџетите може да вклучуваат мерки за поддршка на МСП, кои често се столбот на многу економии. Оваа поддршка може да има форма на даночни стимулации, пристап до кредити, програми за обука и регулаторни реформи насочени кон намалување на бариерите за влез и промовирање на претприемништвото.³⁶⁶

Регионален развој: Буџетите може да вклучуваат иницијативи насочени кон намалување на регионалните разлики и промовирање рамномерен регионален развој. Ова може да вклучи насочени инвестиции во инфраструктура, образование и проекти за економски развој во помалку развиените региони за да се стимулира растот и да се намалат сиромаштијата и нееднаквоста.³⁶⁷

Иновации и истражување: буџетите може да одвојат средства за иницијативи за истражување и развој (R&D), грантови за иновации и програми за трансфер на технологија за поттикнување на иновациите и подобрување на конкурентноста на домашните индустрии.³⁶⁸

Стабилизирачката функција на јавните финансии подразбира користење на јавните приходи и расходи во државниот буџет за обезбедување оптимална стапка на раст и вработеност, урамнотежен буџет и биланси, стабилност на цените и др. Недостатокот на стабилизирачки владини стимуланси може да доведе до потешкотии (висока стапка на инфлација, невработеност, итн.) (Дијаграм 12)³⁶⁹



³⁶⁶ Ибид

³⁶⁷ Стојков, А. (2023): Јавните финансии и фискалната политика во контекст на долгорочните развојни приоритети. Национална развојна стратегија.

³⁶⁸ Yoon, D. (2021): *Preliminary feasibility for public research & development projects*. Emerald Publishing Limited. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2802731>

³⁶⁹ Hildreth W. B. & Khan A. (2002): *Budget theory in the public sector*. Quorum.

Дијаграм 12: Функции на буџетот.
(Извор: Shim J. K. Siegel J. G. & Shim A. I. (2011). *Budgeting basics and beyond*. Wiley)

Извршна подготовка: Оваа фаза го означува почетокот на новата буџетска година. Во повеќето организации, буџетската анализа на раководителите на секторите и назначените функционери се врши со буџетски календар. Овој календар ќе обезбеди временска линија за развој на буџетот. Важно е никогаш да не се потценува времето потребно за развој на предлози за буџет на одделот. Откако ќе се формулираат проекциите, тие се ставаат во форматот што бил основана од органот за финансирање. Ова обезбедува униформност помеѓу организациските единици, како и административна поедноставеност при вршење вкрстена споредба. Се одржуваат буџетски состаноци со секоја организациона единица за да се разгледаат и анализираат барањата за финансирање.³⁷⁰

Ревизија на законодавството/Законодавен преглед: Во оваа фаза се презентираат предложените буџети за сите организациски единици (одделенија). Конечните дополнувања и/или бришења се вршат од страна на избраното тело пред да се одобри буџетот и да се издвојат средства за расходи.³⁷¹

Извршување: Позната и како фискална година, ова е периодот кога организацијата ги троши присвоените средства. Фискалната година ги дефинира датумите на почеток и крај на финансирање на организациските активности.

Инспекциски надзор/Ревизија: Ова е последната фаза од буџетскиот циклус. Во текот на овој период, сметководителите ги разгледуваат расходите на секоја организациска единица (оддел) за да се обезбеди соодветно трошење на средствата и дека се искористени соодветни сметководствени процеси.

³⁷⁰ Закон за буџетите (Сл. весник бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09 и 95/10)

³⁷¹ Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на основен буџет на Република Северна Македонија за 2019 година. Државен завод за ревизија.

Буџет за кадровски услуги

Буџетот за персоналот обично сочинува 80 – 95% од вкупниот буџет на одделот. Делот за персонал е, на многу начини, најлесно да се проектира. Првиот чекор во развојот на буџетот за персоналот е да се обезбеди точна распределба на работната сила на одделот. Ако одделот нема доволно службеници и помошен персонал, нема да може да го постигне своите мисии. Во исто време, имањето премногу службеници сериозно ќе влијае на целокупниот буџет на управната власт. Ова може да ги натера членовите на заедницата и управниот орган да ја преиспитаат потребата за службеници и ја губат вербата во способноста на лидерот одговорно да ги користи буџетските средства од даночните обврзници. Многу фактори влијаат на нивото на персонал во организацијата за спроведување на законот, вклучувајќи ги и условите во заедницата и барања за извршување на полицискиот сервис, оперативната филозофија и буџетските одлуки. Во обид да се поткрепи потребата за зголемување на персонал, многу администратори користат математички равенки за проектирање на бројот на потребни службеници. Иако се земаат предвид повеќето формули бидејќи се непристрасни и објективни, надворешните променливи спречуваат кој било метод да обезбеди совршена проценка. Секој метод има различни ограничувања во способноста да се предвиди бројот на потребни службеници. При вршење на овие пресметки, важно е да се обезбедат точни и објективни проценки.³⁷²

Неуспехот да се обезбеди точна, оправдана и објективна проекција може да го саботира кредибилитетот и напорите на организацијата за ефективно решавање на кадровски потреби. Со цел да се осигура дека е извршена непристрасна проценка, некои организации ангажираат надворешни експерти или консултанти да ги завршат овие студии. На пример, во услови кога заедницата доживува драматични промени во популацијата или обемот на работа, треба да се направи анализа

³⁷² Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за 2020 година Буџетски циркулар. Министерство за финансии. Република Северна Македонија.

на годишно ниво. Во спротивно тоа треба да се прави на секои три години. Овој процес му овозможува на одделот да има соодветен персонал за да одговори на потребите на заедницата и да им овозможи на администраторите стратешки план за идните потреби на одделението. Откако ќе се воспостават нивоата на персонал, одделот треба да го спореди својот пакет плати и бенефиции со други организации во опкружувањето. Од овој аспект, државата на макро ниво и државните институции е нужно да бидат флексибилни за да одговорат на овие услови. Од аспект на бихејвиористичката перспектива, парите не се мотиватор, туку отсуството на пари е демотиватор. Ова е особено точно кога персоналот смета дека вработените во сродните организации во опкружувањето се значително повеќе компензирани за слични одговорности. Затоа, важно е одделот да држи чекор со распоредот на плати на својот пазар на труд.³⁷³

Капитален буџет (Развојни програми)

Капиталниот буџет ѝ овозможува на организацијата да прави долгорочни планови за набавка на скапи артикли. Некои капитални расходи, како што се купување на земјиште или реновирање на објекти, не се случуваат секоја година така што ризикот од грешка е многу поголем за овие одлуки. Користењето на посебен модел во овој процес гарантира дека главните одлуки се целосно разгледани пред да бидат одобрени и финансирани.³⁷⁴

Капитални приходи на буџетот се дотациите од буџетот и од буџетите на фондовите за финансирање на капитални инвестиции, средствата од самопридонес, од донации и од други извори на приходи. Капитални расходи на буџетот се расходите за капитални инвестиции и капитални трансфери.³⁷⁵

³⁷³ Clifton L. Smith, David J. Brooks, Chapter 5 – Physical Security, Security Science, Butterworth-Heinemann, 2013. Pages 105-127.

<https://doi.org/10.1016/B978-0-12-394436-8.00005-9>.

³⁷⁴ Управување со јавни финансии. Агенција за администрација на Република Северна Македонија. <https://aa.mk/upravuvanje-so-javni-finansii.nspx>

³⁷⁵ Schiavo-Campo, S. (2017): Government budgeting and expenditure management : principles and international practice. Routledge.

Програмата за капитално буџетирање обезбедува план за додавање, замена или подобрување на средствата. Тоа ги вклучува и трошоците за поддршка на овие набавки и распоред на замена во следните три до пет години. Ова овозможува организацијата да ги балансира трошоците со потенцијалните приходи. На пример, одделот има десет патролни автомобили. Наместо да се купат сите десет автомобили за една година, замените се распоредуваат на пет години. Ова ќе овозможи уредна замена на два автомобили годишно и буџетот полесно се балансира. За да бидат вклучени во капиталниот буџет, ставките мора да ги имаат сите три од следниве карактеристики:

- да бидат материјално средство
- да имаат очекуван животен век или корисен век од повеќе од една година
- да го надминуваат минималниот праг на трошоци утврден од управниот орган

Програмата за капитално буџетирање ги вклучува следните области:

- Земјиште, објекти и подобрувања на системи
- Моторни возила
- Канцелариска опрема
- Машини и алати
- Компјутерска опрема (вклучувајќи некои софтвери и материјали).

Едноставен начин да се развие програмата за капитални инвестиции претставува:

- Попис на целата опрема на одделот што ги исполнува условите за вклучување во програмата
- Идентификација на очекуваниот животен век за секоја ставка. Ова може да се утврди со истражување и консултација со производителот, разговор со персоналот и преглед на листата на рокот на траење
- Воспоставување проценет трошок за замена за секоја ставка
- Внесување на ставките што ќе треба да се заменат во следните пет години на распоредот со поврзани трошоци

- Вклучување дополнителна опрема или подобрувања во распоредот.³⁷⁶

Оправдување на капиталните расходи

При барање на расходи во програмата за капитални инвестиции, одделот мора да може да ја артикулира легитимната потреба за барањето. Ако одделот може да опише како со набавката ќе стекне средства или ќе заштеди пари, поверојатно е дека тоа барање ќе биде одобрено. Сепак, одделот може полесно да покаже како општеството ќе заштеди пари со тоа што персоналот ќе биде поефикасен и поефективен со опремата. На пример, употреба на технологија за побрзо да се постигне поголема активност. Некои организации ефективно употребуваат зголемени одговорности, со намалени трошоци за одржување и брза реакција во случај на вонредна состојба како оправдување за отпочнување на одредена програма.³⁷⁷

Во овој контекст, битно е да се нагласи дека постојат одредени етички прашања кои мора да се земат предвид кога се користат оправдувања за капиталните расходи конкретно во службите за спроведување на законот.³⁷⁸

Капиталните расходи подлежат на приоритетизирање на финансирањето. Одредени организации воспоставуваат ранглиста на приоритети за капиталните расходи како:

- Законски барања
- Опасности за персоналот/јавноста
- Економска предност
- Зголемена и подобрена услуга
- Нова услуга или погодност

Приоритетизирањето на расходите може да варира во секоја организација. КонкурENCIЈАТА за овие средства е често тесна и барањата може да се одложат за поитно прашање во друга област на заедницата. Сепак, имајќи ги предвид овие

³⁷⁶ Jacobs, D. F., & International Monetary Fund Fiscal Affairs Department. (2008): *A review of capital budgeting practices*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept.

³⁷⁷ Ибид

³⁷⁸ Myers C. S. (2015): *Procedures for Capital Budgeting Under Uncertainty*. Fb&c Limited

параметри и нивната корелираност, овие приоритети во релација со потребата која има најподробно достапно оправдување, може да ја зголеми веројатноста за одобрување.

Грант средствата се користат за оперативни расходи, кои во согласност со пропишаните законски акти, нормативи и правилници, се забранува да бидат користени за замена на постоечките средства.

Прогнозирање на оперативни расходи (краткорочен буџет)

Откако ќе се развијат оценките за персоналот и капиталниот буџет, следниот дел е оперативниот буџет. Оперативниот буџет ги финансира секојдневните набавки (гориво, хартија, материјал за санитетско-хигиенски намени), услугите (поправки на возила, телефони, договори за одржување) и опрема (униформи, муниција) неопходна за организација да функционира. Повеќето од истите функции на **полициската** организација се повторуваат секоја година. Затоа, тековниот буџет му дава на одделот добра почетна точка за проценка на трошоците за следната година.³⁷⁹

Првиот чекор за развој на проекција на оперативниот буџет е да се идентификува буџетот на тековната фискална година како основна линија за секоја област.

Во **вториот чекор**, службените лица одредуваат дали одделот ќе иницира какви било нови програмски прилагодувања на тековните операции или намалување на нивото на испорака на услуги. Стратешкиот план на одделот во овој чекор е од многу помош во разјаснувањето на потребните прилагодувања.

Третиот чекор е да се одреди колку ќе чини да се обезбедат овие услуги. Административна поедноставеност во овој чекор е да се направат поединечни прилагодувања на секоја област или ставка.

Иако овој пристап може да биде соодветен во некои ситуации, потребно е при овие прилагодувања да се избегне произволност. Како што одделот ги оценува оперативните трошоци, персоналот треба критички да ги оцени усвоените процедури. Потребно е да се направат напори да се утврди дали постојат

³⁷⁹ Brogan, M. J. (2014): Modern budget forecasting in the American states : precision, uncertainty, and politics. Lexington Books. <http://site.ebrary.com/id/10818901>

поисплатливи процедури. Овој процес често се занемарува, но тој е од суштинско значење за совесно користење на јавните пари. Администраторите треба да прашаат што ѝ е потребно на организацијата и што може да се елиминира? Дали има области кои одделот може да ги финансира на пониски нивоа? Дали организацијата врши работа што не служи никаква функција? Во кои области на одделот навистина му се потребни дополнителни средства за да ги постигне своите цели? И четврто, корекции во буџетските проекции.³⁸⁰

Исто така во оваа насока е неопходно да се истакне неопходноста на документацијата што приложува за што ќе се користат средствата, како се развиени проценките и зошто на одделот му се потребни средства. Оваа документација претставува формален извештај со кој ќе се обезбеди оправданоста потребна за време на претстојните расправи за буџетот.³⁸¹

Техники за намалување на буџетот

Развојот на буџетот подразбира усогласување на проценетите буџетски приходи и расходи и нивно балансирање. Во таа насока, во одредени ситуации се неопходни буџетски кратења кои не можат да се избегнат. Знаејќи како барањата може да се скратат е од клучно значење за подготовка на солидно оправдување за намалување на буџетот. Во својата студија за процесот на буџетирање, Арнолд Мелтснер истакнува дека постои веројатност аналитичарите да ги намалат барањата за финансирање преку неколку техники. Секоја од овие техники може да биде забележана при ревизија на буџетот.³⁸²

Меѓу овие техники генерално спаѓаат: кратење на опремата која се смета за луксуз, поради тоа што секоја организација има имот за кој избраните функционери сметаат дека е луксуз и е непотребен. Земањето предвид на овие идиосинкразии му овозможува на одделот да работи во таа насока и да заштеди вреден политички

³⁸⁰ Moore, N. (1999): *Forecasting budgets: 25 keys to successful planning*. Lebhar-Friedman Books.

³⁸¹ Samoff, J., & Unesco. (1994): *Coping with crisis : austerity, adjustment and human resources*. Cassell [with] UNESCO.

³⁸² Meltsner, A. J. (1975): *Bureaucratic Policy Analysts*. *Policy Analysis*, 1 (1), 115–131.
<http://www.jstor.org/stable/42783379>

капитал. Понатаму, **примена на преседан** што подразбира кратење на ставки што биле претходно намалени.³⁸³

Доколку одредено барање било претходно скратено и имало незначително влијание врз функционирањето на одделот, идните барања најверојатно повторно ќе бидат намалени; како и поправка и реновирање наместо замена. Вообичаена техника е одлагање нова набавка со поправка на моменталната опрема. Овој пристап е особено изводлив ако организацијата има добра програма за одржување, но иако оваа техника може да донесе краткорочни заштеди, може да резултира со повеќе трошоци на долг рок (т.е. зголемени трошоци за одржување и/или поправка). Изработка на студии за одложување, односно како што се развиваат проекциите, потребно е да се изврши анализа на претходните расходи за да се утврди што треба да се продолжи, елиминира или подобри, особено во расправите за буџетот каде без добро оправдување за предложените расходи, каде одобрувањето претставува „тешка битка“.³⁸⁴

Повисоки трошоци – ставките како на пример цените на горивото се нестабилни, оттука, неконтролираните зголемувања бараат буџетски прилагодувања. **Обуката** претставува една од најважните активности што организацијата може да ја направи за да развие персонал способен да одговори на идните општествени предизвици. Меѓутоа, кога се потребни намалувања, ова е една од првите посочени програми.³⁸⁵ Носителите на одлуки мора да бидат способни да го оправдаат враќањето на инвестицијата на обуката.³⁸⁶

Модели на буџетирање

Секоја влада вложува значителен ангажман во буџетирањето и управувањето со јавните финансии за да ги води државните работи. Ефективното буџетирање им дава овластување на државите да им дадат приоритет на политиките, да распределуваат ресурси и да ги дисциплинираат бирократиите и

³⁸³ Rivlin, A. M., & Sawhill, I. V. (2004): *Restoring fiscal sanity : how to balance the budget*. Brookings Institution Press. <http://bibpurl.oclc.org/web/8265>

³⁸⁴ Pfiffner, J. P. (1996): *The strategic presidency : hitting the ground running*. University Press of Kansas.

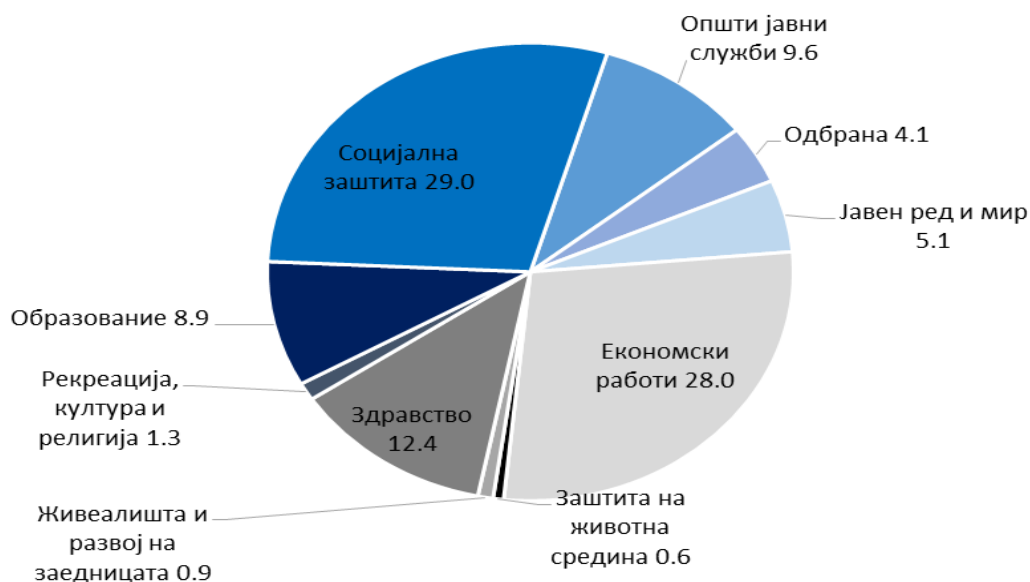
³⁸⁵ Forgey, M. A., & Green-Hurdle, K. (2023): *Military social work around the globe*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-14482-0>

³⁸⁶ Ostergren, K., Stensaker, I. (2011): Management control without budgets: A field study of 'Beyond Budgeting' in practice. *European Accounting Review* 20(1), 149–181

придонесува за ефикасни фискални и макроекономски политики. Буџетот може да придонесе за почитување на принципите на транспарентност, партиципативност и да промовира демократско одлучување, или може да биде под превезот на тајноста, хиерархиски и да поттикнува авторитарно владеење.³⁸⁷

Буџетот претставува квантитативно изразување на план за определен временски период. Тоа може да вклучува планирани обеми на продажба и приходи, количини на ресурси, трошоци и расходи, средства, обврски и готовински тек. Оттука, одреден план може да се нарече буџет, доколку тој ги содржи количините на економски ресурси што треба да се распределат и искористат, одреден временски период, тоа треба да се изрази во пари, при што менаџерите треба да дејствуваат на начин што покажува намера за реализација на планот.³⁸⁸

Затоа, поголем акцент е ставен на реализацијата на буџетот, бидејќи ефективен и ефикасен буџет подразбира имплементација преку која се одредува колку е успешен одреден буџет. Утврден факт е дека спроведувањето, односно извршувањето на буџетот е основа на буџетскиот исход и за целите на соодветната распределба на ресурсите и одговорноста и отчетноста. (Графикон 5)³⁸⁹



³⁸⁷ . Lalli, William R (2012): Handbook of Budgeting, 6th Edition. Wiley.

³⁸⁸ Sudip Kumar Sahana, Moumita Khawas, Keshav Sinha (2018): "Budget Optimization and Allocation: An Evolutionary Computing Based Model ", Bentham Science Publishers. <https://doi.org/10.2174/97816810870781180101>

³⁸⁹ Ибид.

Графикон 5: Аспекти на транспарентност
(Извор: Westminster Foundation for Democracy. Western Balkans Democracy Initiative)

Буџетирањето е процес на квантифицирано изразување на потребите за ресурси (износ на капитал, количина на материјал, број на луѓе) во временски фази, согласно однапред утврдени цели и одредници.³⁹⁰

Буџетот претставува средство за крај.³⁹¹

Лицето кое е одговорно за спроведување на буџетот е познато како носител на буџетот. Носителите на буџетот обично се менаџери и оперативни директори на одредени организации/институции. Во повеќето случаи, менаџерите и оперативните директори играат голема улога во креирањето на самиот буџет. Менаџерите и директорите обично играат двојна улога – имено, покрај тоа што учествуваат во обликувањето на буџетот, тие мора да се погрижат тој соодветно да се спроведува и да се следи. Во одредени случаи, менаџерите и оперативните директори може да немаат непосреден удел во планирање на буџетот. Во таква организациска поставеност, менаџерот или оперативниот директор делува како носител на буџетот.³⁹²

Досегашната практика на буџетирање како општествено-политички процес на одлучување за распределба на јавните средства во теоријата диференцира повеќе модели на буџетирање. Диференцирани се повеќе модели на буџетирање што се користат во јавната администрација за ефикасно распределување и управување со јавните ресурси. Во суштина, изборот на моделот за буџетирање ќе зависи од специфичните потреби и цели на јавната организација и општеството/заедницата на која ѝ служи.³⁹³

Најчесто применетите модели се следните:

³⁹⁰ Ma, J. (2006): "Zero-based budgeting in china: experiences of Hubei province", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 18 No. 4, pp. 480–515.
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-18-04-2006-B006>

³⁹¹ Системи и методи што се применуваат за постигнување одредена цел. Синоними: подготовка, договор, план, планирање, програма, стратегија. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/means-to-an-end>

³⁹² Charifzadeh M. Taschner A. & Wiley-VCH. (2017): *Management accounting and control tools and concepts in a central european context* ([1. Auflage]). Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA.

³⁹³ Schik, A. Reflections of Two Decades of Public Financial Management. C:\Users\Korisnik1\Downloads\Reflections on Two Decades of Public Financial Management ...<https://www.elibrary.imf.org>

Програмско буџетирање

Програмското буџетирање датира од 1965 година, за време на претседателскиот мандат на Џонсон во САД. Целта била да се максимизира искористеноста на оданочените долари. Програмското буџетирање претставувал пионерски чекор во владиниот систем на организација во институциите.³⁹⁴

Претпоставувал именување на тим од експерти од страна на раководителот во секој оддел, кои преку примена на современи програмски анализи ги дефинираат целите на организацијата во период од една година. Програмското буџетирање како модел во своето основање имал за цел да постигне три фундаментални цели:

- изнаоѓање алтернативни начини за извршување на предвидените активности за оптимален временски период
- подобрување на квалитетот на активностите и
- спроведување на активностите со помалку трошоци.³⁹⁵

Инкрементално буџетирање

Инкременталното буџетирање се дефинира како наједноставниот модел за буџетирање, за кој фазата на планирање е најсимплифицирана. Бидејќи го користи буџетот за тековниот период за да го проектира идниот буџет, не бара сложени пресметки. Исто така, потребни се само неколку претпоставки во методот на буџетирање, бидејќи сумите од претходниот буџет се земаат како почетна основа.³⁹⁶

Едноставноста на овој модел му овозможува на раководството/менаџментот на компанијата да заштеди време на процесот на буџетирање. Тоа е традиционален метод, при што одговорното лице, односно менаџерот го зема буџетот на претходниот период како репер. Понатаму, очекуваната процентуална промена или се сумира или се одзема за да се формулира тековниот буџет. Тоа вклучува прилагодување за инфлацијата, вкупниот раст на пазарот и други релевантни фактори.

³⁹⁴ Novick, D. (1968): The Origin and History of Program Budgeting. California Management Review, 11(1), 7–12. <https://doi.org/10.2307/41164138>

³⁹⁵ *Toward Federal Program Budgeting*, RAND, P-3306, Feb. 8, 1966.

³⁹⁶ Jones R. & Pendlebury M. W. (2000): *Public sector accounting* (5th ed.). Financial Times Prentice Hall.

Инкременталното буџетирање е повољно во случаи на стабилни проектирани трошоци или расходи, со фискни износи и за финансирање за повеќе години.³⁹⁷

Инкременталното буџетирање генерално издвојува еднакви постепени промени во буџетот од една во друга година. Така, одделенијата во рамките на една организација не се ставени во позиција да се натпреваруваат едни со други за да добијат поголем дел од буџетот.³⁹⁸

Битно е да се истакне дека инкременталното буџетирање има и свои недостатоци, меѓу кои се дека отвора простор за буџетска манипулација и провоцира дисфункционално однесување кај одговорните менаџери. Исто така, согласно расположливите податоци за инкременталното буџетирање, во контекст на животниот циклус на буџетот, постои тенденција на зголемување на потрошувачката кон крајот на буџетскиот период, под образложение дека на тој начин се избегнува намалување или кратење на буџетот за идниот буџетски период. Клучна претпоставка за инкременталните буџети е постојаната стабилност на работењето на организацијата. Затоа, буџетите обично не одговараат на потенцијалните промени што можат да бидат резултат на непредвидени околности или некои неочекувани фактори. Конзервативизмот на овој модел на буџетирање, како и неговата нефлексибилност и неможноста да се прилагоди на внатрешните и надворешните промени, наметнува потенцијално проблематични ограничувања на организациите кои работат во денешното брзо деловно опкружување.³⁹⁹

Буџетирање на нулта основа (ZBB)

Во овој модел, сите суми се ресетираат на нула, а раководното лице/менаџерот започнува со ново толкување на сите ставки. На пример, кога една ставка ќе се наведе во буџетот, таа ставка се наведува и во сите идни буџети.

³⁹⁷ Ginger LuAnne Zierdt (2009): Responsibility-centred budgeting: an emerging trend in higher education budget reform, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 31:4, 345-353, DOI: 10.1080/13600800903191971

³⁹⁸ Miller J. B. (2010): *Principles of public and private infrastructure delivery*. Kluwer Academic. <https://doi.org/10.1007/978-1-4757-6278-5>

³⁹⁹ Charifzadeh M. Taschner A. & Wiley-VCH. (2017): *Management accounting and control tools and concepts in a central european context* ([1. Auflage]). Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA.

Раководното лице/менаџерот треба да го оправда секој нов износ со расудување, за разлика од користењето на износи од претходниот пресметковен период.⁴⁰⁰

Буџетирањето на нулта основа вклучува длабински увид на сите активности типични за владините оддели, вклучително и испорака на услуги, инвестиции и економски развој. Извештајот на Светска банка за буџетирањето на нулта основа покажува дека тоа е внатрешно фокусиран процес, кој може да се користи за да се истакнат приоритетите на раководителите/менаџерите, одвојувајќи помалку време и внимание на мапирањето на одлуките кои ги земаат предвид преференциите и приоритетите поврзани со испораката на услуги.⁴⁰¹

Во многу случаи, буџетирањето на нулта основа и инкрементално буџетирање се користат заедно, каде што за стоките и услугите се користи инкременталното буџетирање, додека плаќањето за капитални средства, трансферите и субвенциите го користат буџетирањето на нулта основа. Тековниот консолидиран расходен буџет обезбедува дополнителни можности за буџетирањето на нулта основа, но е ограничен на стоки и услуги (во просек околу 13,6% од консолидираните расходи). Алтернативата би била Владата и Парламентот да имплементираат строги системи за надзор и евалуација.⁴⁰²

Моделот на буџетирање на нулта основа станал познат во текот на 1970-тите, со широко распространета имплементација низ целиот свет, и некои елементи на овој модел остануваат во делови од буџетскиот процес ширум светот. Иако остануваат сомнежите за неговата веродостојност за имплементација, интересот за овој модел на буџетирање опстојува и продолжува да се зголемува.⁴⁰³

Предностите на буџетирањето на нулта основа се следниве:

- неговата добро оправдана методологија и усогласување со стратегијата;
- зголемување на јавната поддршка преку вооченото зголемување на транспарентноста и отчетноста.

Некои од неговите недостатоци се тоа што е:

⁴⁰⁰ Schick, A. and Hatry, H. (1982): Zero Base Budgeting: The Manager's Budget. Public Budgeting & Finance, 2: 72–87. <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00551>

⁴⁰¹ SPRINGER NATURE. (2022): Global encyclopedia of public administration public policy and governance.

⁴⁰² OVSTOLL J. E. A. N. (2019): Zero-based mindset : the key to strategic growth innovation and competitive advantage. PORTFOLIO PENGUIN.

⁴⁰³ Omitoogun W. & Hutchful E. (2006): Budgeting for the military sector in Africa : the process and mechanisms of control. Oxford University Press.

- скап,
- сложен и
- одзема многу време бидејќи треба да се обнови од нула.

Овој модел, исто така, претставува процес на приоритизирање кој може да биде проблематичен за одделенијата со нематеријални резултати, со што се отежнува поврзувањето со паричната вредност. Ова бил случајот со Јужна Африка во периодот од 1996 до 2000 година, кога се правеле напори да се имплементира моделот на буџетирање на нулта основа, во контекст на уставните реформи и целиот процес на финансиско управување на локално и централно ниво.⁴⁰⁴

За да се имплементира успешно, моделот на буџетирање на нулта основа, потребни се следните дополнителни мерки:

- дополнителна специјализирана обука на персоналот;
- вработување на дополнителен специјализиран персонал за буџетирање за дополнителни трошоци и време поврзани со имплементацијата на моделот на буџетирање на нулта основа;
- соодветна анализа на трошоците и придобивките;
- усогласување на тековните владини механизми за надзор и евалуација на буџетирањето на нулта основа.

Буџетирањето на нулта основа ги искоренува традиционалните расходи кои повеќе не се потребни. Тоа е стратешки пристап одозгора надолу, кој повторно го оценува секој детал и одлука.⁴⁰⁵ Овој модел се користи од страна на јавните институции во Соединетите Држави, Австралија, НР Кина, Јужна Кореа, Нигерија, итн.⁴⁰⁶

Буџетирање засновано на активности (ABB)

Овој модел вклучува распределување на ресурси засновани врз трошоците поврзани со специфични активности или услуги. Тој е дизајниран да обезбеди поголема транспарентност и одговорност за тоа како се користат јавните ресурси.

⁴⁰⁴ Podger A. S. Su T.-T. Wana J. Chan H. S. Niu M. & Australian National University Press. (2018): *Value for money : budget and financial management reform in the people's republic of china taiwan and australia*. ANU Press. Retrieved March 5 2023 from <https://doi.org/10.22459/VM.01.2018>.

⁴⁰⁵ Zero-Based Budgeting: Parliamentary Budget Office Briefing. <https://pmg.org.za/committee-meeting/30912/>

⁴⁰⁶ Ибид.

Идентификувани се операции или активности кои генерираат трошоци за целите и активностите. Стратегизирани се начини за намалување на трошоците. Најмногу се користи во организации со подолга традиција.⁴⁰⁷

Партиципативно буџетирање

Раководителите/управителите, директорите на највисоко ниво честопати ја користат помошта од менаџерите и работниците од различни сектори при дизајнирањето на финансискиот план. Тоа е пристап оддолу нагоре.

Преговарано буџетирање

Овој вид буџетирање има карактеристики и од горе-надолу и оддолу-нагоре. Менаџерите и вработените заедно го обликуваат финансискиот план, имајќи ги предвид целите и целите – поставени од раководството на највисоко ниво.

Буџетирање на предлог-вредност

Како што сугерира името, секој трошок е повторно проценет и оправдан врз основа на неговото влијание. Се елиминираат непотребните трошоци.

Буџетирање во безбедносниот сектор

Во повеќето организации, особено оние поголемите со многу вработени и национален или глобален отпечаток, високо позиционираните лидери немаат поглед на безбедносниот статус во реално време.⁴⁰⁸ Како што доаѓа времето за буџетот, важно е извршниот директор за безбедност да има на ум дека планирањето на буџетот е повеќе од капитални расходи (CAPEX) и оперативни трошоци (OPEX).

⁴⁰⁷ Tandung Huynh, Guangming Gong, Huyhanh Huynh. Integration of Activity-Based Budgeting and Activity-Based Management. International Journal of Economics, Finance and Management Sciences. Vol. 1, No. 4, 2013, pp. 181-187. doi: 10.11648/j.ijefm.20130104.11

⁴⁰⁸ Harborne, B., Dorotinsky, W., Bisca, P.M. (2017): Securing Development. Public Finance and the Security Sector. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/securing_development-public_finance_and_the_security_sector.pdf

Планирањето на безбедносниот буџет, исто така, треба да биде поврзано со планот и стратегијата на организацијата и во согласност со краткорочните и долгорочните цели. Следниот чекор е поврзување на безбедносните трошоци во безбедносните програми во елаборација на безбедносниот буџет.⁴⁰⁹

Солидното финансиско управување на целиот безбедносен сектор на една земја е од суштинско значење за ефективни, ефикасни и професионални безбедносни сили кои се способни да ја заштитат државата и нејзиното население од внатрешни и надворешни закани.⁴¹⁰

Високо автономни безбедносни сили кои уживаат можност да дејствуваат со неказниот во економската и политичката сфера, по дефиниција се секогаш професионално слаба и лоша вредност за парите. Оттука, несомнено се наметнува потребата од информации во однос на трошоците поврзани со безбедносниот сектор и спроведувањето на безбедносните политики.⁴¹¹

Од аспект на безбедносниот менаџмент, интеракцијата помеѓу безбедноста, јавните финансии и владеењето на правото сè уште е релативно неистражена област, што е во фаза на развој.⁴¹²

Безбедноста е основно јавно добро обезбедено од страна на националните влади и претставува универзална цивилизациска придобивка во рамки на меѓународниот поредок, што често подразбира значителни барања од националните буџети. Информираните дискусии за политиката и управувањето со расходите на безбедносниот сектор се суштински дел од националниот буџетски циклус, преку кој централните финансиски институции ја исполнуваат својата

⁴⁰⁹ Police Department Budgeting: A Guide for Law Enforcement Chief Executives November 2002 Police Executive Research Forum Washington, D.C https://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Budgeting/police%20department%20budgeting%20-%20a%20guide%20for%20law%20enforcement%20chief%20executives%202002.pdf

⁴¹⁰ Cyber Security in Public Sector Budgeting. <https://www.defense.com/uk/blog/public-sector-budgeting-for-cyber-security>

⁴¹¹ Dorotinsky W. L. Harborne B. & Bisca P. M. (2017): Securing development : public finance and the security sector ; a guide to public expenditure reviews in the security and criminal justice sectors. International Bank for Reconstruction and Development. Retrieved March 7 2023 from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlabk&db=nlabk&AN=1249922>.

⁴¹² Dinstein, Y. (2017): *War, Aggression and Self-Defence* (6th ed.). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108120555

функција на одобрување или оспорување на предлозите за секторски расходи во процесот на планирање и буџетирање.⁴¹³

Интегрирањето на перспективата на јавните финансии во пошироките размислувања за безбедносната политика може значително да им помогне на ресорните министерства и сродни институции и агенции за одбрана, внатрешни работи и правда да се справат со предизвиците за ефикасноста и ефикасноста што произлегуваат од обезбедувањето услуги во овие сектори. (Табела 6)⁴¹⁴

Табела 6

Владина потрошувачка на јавна безбедност во регионот.

Владина потрошувачка на јавна безбедност (полиција, судови, затвори, истражувања и развој) во земјите во регионот во проценти од БДП за 2023 година		
Грција	1, 4%	57,4 милиони €
Хрватска	1, 4%	48,5 милиони €
Кипар	1, 3%	43,1 милиони €
Бугарија	1, 3%	40,6 милиони €
Романија	1, 3%	39, 8 милиони €

Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_public_order_and_safety

Буџетирање на полицијата

Примената на соодветен модел на планирање и буџетирање во распределбата на полициските средства и зголемувањето на инвестициите во одредени недоволно финансирани услуги како што се обуката, неформалното образование и доживотното учење, менталното здравје и домувањето може да придонесе за локалниот и регионалниот економски развој.⁴¹⁵

⁴¹³ Schmidt, J. (2023): Balanced Budget. Financial Planning and Analysis. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/fpa/balanced-budget/>

⁴¹⁴ Government Budgeting and Expenditure Management Principles and International Practice. By Salvatore Schiavo-Campo. 2017 by Routledge

⁴¹⁵ Tipton, H. (2003): Information Security Management Handbook: Volume IV (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/9781351073547>

Функционирањето на полициските сили во различните држави низ светот зависи исто така и од географската местоположба, општествениот и историски контекст, политичко-доктринарните императиви, структурата на населението, економскиот раст, итн. Во однос на финансирањето на полицијата, постојат различни модели кои варираат согласно неколку параметри. Една значајна разлика во буџетирањето на полициските сили во државите во светот е дали тоа се врши од страна на владата и е контролирано од министерството за внатрешни работи, или пак има модели на локално финансирање нормирано со локална автономија.⁴¹⁶

Полициското работење во заедницата, како филозофија што промовира организациски стратегии чиј фокус се конкретни техники за надминување проблеми и примена на системски партнерства кои ги адресираат прашањата за превенција и заштита од криминал, дизајнирани за директен одговор.

Поонатаму, генерално е прифатен ставот дека величината подразбира комплексност, иако се идентификувани низа предности во административниот и фискален менаџмент на големите полициски служби. Тука спаѓаат поголемата флексибилност и координација во распоредувањето на човечките и сите останати ресурси на организацијата, кои може да се привремени, или пак трајни. Трајната алокација на ресурсите во помалите автономни полициски сили е потешко изводлива, а исто така идентификувани се проблеми во привремените алокации. Имено, во практика и покрај тоа што постојат аранжмани со кои се уредува соработката помеѓу единиците на полициските сили, трошоците за алокација и заедничката команда помеѓу автономните полициски сили претставува отворено прашање за споделување и искористување на ресурсите.⁴¹⁷

Апликацијата на одреден модел на планирање и буџетирање во полициските сили во многу случаи наметнува потреба од сеопфатни и суштински реформи, кои одат по вертикалата на политичко раковоство кон спроведувачите на одлуките на оперативно ниво. Тука е неопходно да се напомене дека претставува императив процесот на планирањето и соодветното последователно буџетирање да се одвива

⁴¹⁶ Kavanagh, C., S., Wardell, C., Park, J. Rethinking Police Budgeting. Financial Foundations for Thriving Communities. December 2020.

[A J Tenzer](#); [J B Benton](#); [C Teng](#) Applying the concepts of program budgeting to the New York City Police Department. Rand, Santa Monica, Calif. 1969

⁴¹⁷ Ostergren, K., Stensaker, I.: Management control without budgets: A field study of 'Beyond Budgeting' in practice. European Accounting Review 20(1), 149–181 (2011)

во континуитет и со конзистентност, поради фактот што одредени активности е потребно да се планираат однапред 12 месеци од страна на централните институции и по вертикална линија на локално ниво и од стратешко кон оперативно и тактичко ниво (Табела 7).

Табела 7

Универзални принципи во буџетирањето на полицијата⁴¹⁸:

Ориентири	Афирмативност	Избегнување
Развивањето буџет е наука, вештина и уметност	Фокус на тоа како економично да се постигнат целите на заедницата	Бирократските единици се корисни за тековно управување, но имаат ограничувања при анализа на буџетирањето
Буџетот претставува форум за разгледување различни перспективи за прашања од работата на јавната безбедност	Перспектива надвор од тесната рамка на одделот и изнаоѓање мултидисциплинарни и решенија	Одделенијата и одделите не се најдобрата единица за одлучување
Елаборирање како бараното финансирање ја постигнува визијата за јавна безбедност и потреба од податоци и анализи за поддршка на финансирањето	Поставување акцент на превенцијата	Буџетот не треба да биде устроен како натпревар меѓу два или повеќе спротивставени ставови каде што само еден може да победи
Пренамена и прераспределба на буџетските ресурси за подобрување на способностите на институциите на јавната безбедност од активности што локалната власт може да престане да ги прави или да почне да прави поинаку	Идентификување на функционалните карактеристики	Буџетирање „или/или“, буџет „и/и
Развивање на кадровски буџет	Ревидирање на буџетскиот циклус	Изнаоѓање паметни, стратешки начини да заштедите пари
Алтернативни стратегии за испорака на услуги, пристапи кон	Техники за кретење на буџетот	Историските преседани не треба да ги одредуваат идните трошоци

⁴¹⁸ Coe, C. K., & Wiesel, D. L. (2001): Police Budgeting: Winning Strategies. *Public Administration Review*, 61(6), 718–727. <http://www.jstor.org/stable/3110006>

оправдување на буџетот; и извршување		
Проектирање на капиталните или долгорочните расходи	Предвидување	“прогнозирање на оперативни или краткорочни трошоци

Буџетот е како еко-систем. Промената во една област може да влијае на друга. На буџетирањето не треба да се гледа како на изолирана иницијатива, туку како на дел од пошироките реформи, чија цел е да се насочи кон постигнување на резултати.⁴¹⁹

Буџетирањето базирано на резултати се вклопува во среднорочната буџетска рамка. Најдобар начин за да се подобри креирањето на политики за расходи е да се користат информациите за успешност на резултатите. Оттаму, со цел подобрување на економското управување и обезбедување усогласеност и координација на економските политики на ниво на држава, особено се води сметка за конкретно поврзување на програмите во стратешкиот и буџетскиот план на институциите со реформските мерки кои се предвидени во Програмата на економски реформи.⁴²⁰

Буџетските реформи во овој контекст, покрај економските можности што имаат потенцијал да ги донесат, го промовираат партиципативното управување со полициското работење (на пример, зголеменото партнерство во заедницата во решавањето на акутните и актуелните проблеми), со што се поттикнува централно и локално преиспитување на значењето на јавната безбедност и зголемување на транспарентноста и одговорноста на одделите и секторите. Студиите покажуваат дека буџетите на полицијата се движат од 20 до 45 отсто од дискреционото финансирање.⁴²¹

⁴¹⁹ Patterns of Budgeting Author(s): Naomi Caiden Reviewed work(s): Source: Public Administration Review, Vol. 38, No. 6 (Nov. – Dec., 1978), pp. 539-544 Published by: Blackwell Publishing.

⁴²⁰ Програмата на економски реформи е тригодишен стратешки документ кој се подготвува согласно Водичот на Европската комисија за изработка на програмата.
<https://vlada.mk/node/27591>

⁴²¹ Управа за финансиско разузнавање. Министерство за финансии. <https://ufr.gov.mk/>

Буџетирање во одбраната

Согласно прегледот на теоријата за јавните финансии, државната одбрана е еден пример за бесконкурентна потрошувачка или за јавна стока. За да се прецизира равенката за воените трошоци, постојат низа модели кои варираат во согласност со теориите за динамиката на трката во вооружување, потребите за капиталистички начин на производство, рационалистичкиот и бихејвиористичкиот концепт за мерата на агрегација на општествената благосостојба, воено-индустрискиот комплекс и бирократијата.⁴²²

Тука се зема во предвид целокупната литература која ги детерминира трошоците за одбраната и соодветните спецификации на побарувачката. Во оваа насока, битно е да се истакне дека емпириските наоди за оваа тема се далеку од доволни, првенствено поради различности во спецификациските алтернативи, временските интервали кои се анализираат како и дефинициите за воените капацитети на државите ривали.

Исто така, во оваа насока, битно е да се истакне дека мноштвото модели кои се развиени во оваа област се базирани на основа на дескриптивна, односно ричардсонијанска методологија на микстура од квалитативна и квантитативна анализа, која на потребите за одбраната гледа како трка во вооружување надвор од рамките на механичкиот модел кој се базира на принципот од внатре кон надвор во услови на носење одлуки во планирањето на одбраната (Intriligator, 1975, p. 339).⁴²³

Тука неизоставно се наведуваат и нормативните модели со кои се вклучува претпоставката за рационалност во контекст на ограничена оптимизација во одредени политички и воено-безбедносни околности и кои не секогаш се произлезени од бихејвиористичкиот мотив, туку повеќе од процентот на ресурсите наменети за вооружувањето и неговото одржување (Georgiou et al., 1996).⁴²⁴

Детерминантите во перцепираните воени барања на државата се многубројни и начинот на кој тие се комбинираат за да ги диктираат воените

⁴²² Bierman, Jr., H., & Smidt, S. (2007): *Advanced Capital Budgeting: Refinements in the Economic Analysis of Investment Projects* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315822426>

⁴²³ Brannen, J. 2005 *Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process*. *International Journal of Social Research Methodology*, VL. 8. DOI:10.1080/13645570500154642

⁴²⁴ Strang, D., K. 2015 *Risk Management Research Design Ideologies, Strategies, Methods and Techniques*. Information Science Reference. Hershey, PA, USA.

трошоци е крајно сложен. Оттука произлегува и неуспехот на моделите да бидат емпириски соодветно проектирани (Baran & Sweezy, 1966; Kidron, 1970; Mandel, 1968).⁴²⁵

Другата широка група модели за воено буџетирање е изведена од теориите за побарувачка базирана на принципите на капиталистичкиот начин на производство. Централната точка на овие теории е аргументот за недоволна потрошувачка, според кој воените трошоци се неопходни за да се компензира тенденцијата кон стагнација и рецесија во рамките на економијата (Leidy & Staiger, 1985).

За да се тестира валидноста на оваа претпоставка, неопходно е да се покаже не само дека воените трошоци имаат ефект на зголемување на ефективната побарувачка, туку дека тие првенствено се мотивирани од желбата да се одржи побарувачката и дека во капитализмот нема ефективни замени во тој аспект (Smith, 1977).

Наведените емпириски докази сугерираат дека ниту моделите за трки во вооружување, ниту аргументот за недоволна потрошувачка не можат да се користат како основа за веродостојна спецификација на побарувачката во одбранбената равенка.⁴²⁶

Затоа, од емпириска страна, најважното прашање во однос на идните истражувања и наоди на детерминантите на воените расходи во земјите, покажуваат дека високите одбранбени буџети имаат ефект на зголемување на ефективната побарувачка во повоениот период, првенствено мотивирани од желбата да се одржи побарувачката, да се намали невработеноста или да се стабилизира системот.⁴²⁷

Функцијата на моделите е пресметувањето на влијанието од различни стратешки, политички и економски фактори кои претставуваат значајни детерминанти во одредувањето на буџетот за одбрана. Во пресметувањето на буџетот за одбрана, резултатот е политички одлучен модел за соодносот на

⁴²⁵ *System and Total Force Cost Analysis*, RAND, RM-2965-PR, April 15, 1961;

⁴²⁶ WISE3 Irvine C. & Armstrong H. (2003): *Security education and critical infrastructures : ifip tc11*. Springer Science Business Media LLC. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-35694-5>

⁴²⁷ Novick, *A New Approach to the Military Budget*, RAND, RM-1759, June 12, 1956

побарувањата со ресурсните ограничувања, економскиот товар на одбраната, стратешкото опкружување и степенот на технолошки развој.⁴²⁸

Политиките, планирањето и буџетирањето се поврзани во симбиоза кога станува збор за остварувањето на целите на безбедносниот сектор. При менаџирањето на буџетскиот процес, за воспоставување буџетска рамка за добра практика во секторот одбрана и безбедност:

1. Треба да се осигури дека потрошувачката е соодветно алоцирана/кодирана и не е цел на корупција
2. Анализа на девијација со цел да се избегнат дестабилизирачки ефекти при реалокација на буџетското извршување
3. Употреба на студии за следење на расходите за да се придонесе за подобрување на протокот на буџетски фондови за првите линии на оперативни единици во одбраната и безбедноста
4. Зголемување на ефикасноста на употребата на ресурсите со системско организирање во набавките
5. Развивање капацитет за создавање стратешки планови со цел да се одржи оптимално ниво на безбедност пропорционално на финансиските можности и да се избегне ризикот од трошење на лимитираните финансиски ресурси на начини кои може да не ја унапредат, па дури и да ја еродираат безбедноста.
6. Усогласување на плановите со расположливите ресурси, така што и при ограничување на ресурсите би имало исполнување на планот како што била првична интенција.⁴²⁹

Модели на планирање, програмирање и буџетирање – историски развој

⁴²⁸ Highsmith, J.: An Adaptive Performance Management System. Cutter Consortium Executive Summary (2006)

⁴²⁹ Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2019-2028. Министерство за одбрана. Скопје, мај, 2019. <http://www.mod.gov.mk/wp-content/uploads/2019/10/%D0%94%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A1-2019-2028-finalna-verzija.pdf>

Историски развој на буџетирањето

Низ историјата, владите собирале даноци и ги искористувале тие средства за поддршка на армиите и цивилната администрација дури и пред настанокот на парите (Вебер и Вилдавски, „Историја на оданочување и расходи во западниот свет“, 1986).⁴³⁰

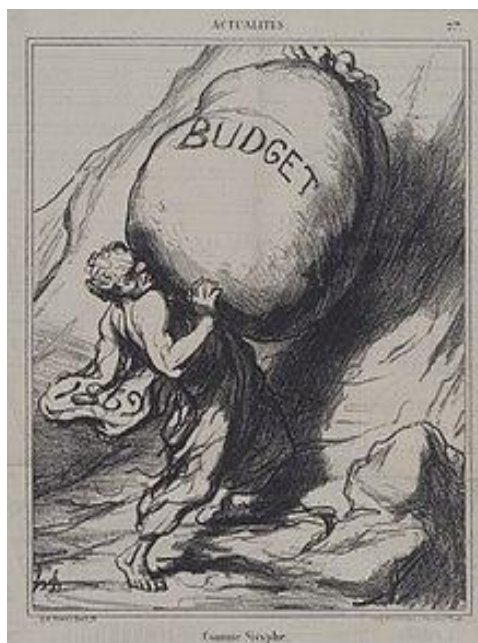
Поимот буџет што ја наоѓа својата примена во современиот вокабулар, своето етимолошко значење го наоѓа во зборот што го користеле Старите Римјани за ткаена кошница наречена *фискус* за собирање даноци. Подоцна, овој поим единствено се однесувал на овие благајнички кошници и потоа на службениците кои ги користеле. До почетокот на средниот век, ризницата на едно кралство била позната како *фиск* (Webber and Wildavsky). Слично, од латинскиот булга (bulge) се изведува поимот *bouge* на среднофранцуски, што значи торба; или *bougette*, во деминутив. Овој термин го преминал Ла Манш некаде помеѓу 1400 и 1450 година и *бугет* (bouget) станал стандарден дел од доцниот средноанглиски вокабулар, обично однесувајќи се на кожна чанта или торбичка. (Слика 2)⁴³¹

Во почетокот на XVIII век, плановите за трошоците кои министрите на круната ги носеле во Парламентот биле наречени изводи или распореди на сметки. Големата кожна чанта во која биле носени била наречена буџет. Во 1733 година Роберт Волпол, премиер во кралството на Џорџ I, почнал да ја именува инаугурацијата на дискусиите за предложените расходи на Круната како „отворање на буџетот“.⁴³²

⁴³⁰ (1979), Evolution of modern budgeting. ASHE-ERIC High. Edu. Rept., 8: 24-34.
<https://doi.org/10.1002/aehe.3640080307>

⁴³¹ Oxford English Dictionary, 1989, and Random House, “Unabridged Dictionary”, 1987.

⁴³² Каналот на Атлантскиот океан што ги одвојува Јужна Англија од Северна Франција.



Слика 2: Историјат на буџет. The remarkable history of Budgets.
Извор: The Economic Times, 31 Jan 2017

Корените на современите буџетски практики може да се пронајдат во развојот на англискиот Устав. Веќе во 1760 година, државниот канцелар го презентирал националниот буџет пред Парламентот на почетокот на секоја фискална година. Првиот буџет во Индија бил донесен во 1869 година, презентира од страна на Џејмс Вилсон, финансискиот советник на индискиот вицекарал. Целта била да се провери моќта на кралот да наплаќа тешки даноци и да го контролира трошењето пари од јавните службеници. Примената и наметнувањето на буџетирањето и неговата контрола, се случувало прилично бавно, со изразени нееднаквости помеѓу принципот и практиката. Парламентарниот авторитет се протегал само над оние работи што се сметале за суштински и во рамки на неговите способности за контрола (имајќи ја предвид фискалната машинерија од тоа време).⁴³³

Буџетската контрола на почетокот се однесувала само на вооружените сили, со цел да се оневозможи кралот да собере доволно голема моќ за да го собори Парламентот. На пример, Парламентот контролирал резервации на средства за армијата и за бродови во пристаништето, но не и за бродови на море. Понатаму,

⁴³³ Hill, "A History of England: Volume 5: A Century of Revolution", 1961

буџетите не биле целосно напишани, и не се вршела буџетска контрола на годишно ниво, ниту пак постоеле прецизни ставки за што всушност се трошело. За овие цели, водењето евиденција било стихијно, без јасни извештаи или ревизија.⁴³⁴

Проширувањето на буџетската контрола врз остатокот од воените и во невоените области во текот на XVIII век бил бавен и неконзистентен. Меѓутоа, како што Парламентот се усовршувал во доделувањето средства, започнале да се развиваат концептите и терминологијата. Оваа тенденција во општествените организации постојано се наголемувала, со зенит во 20-от век.⁴³⁵

Буџетирањето било олеснето со развојот на широки елаборати за буџетирање и административно сметководство. Поради перцепцијата за буџетирањето како мошне значајно, во 1930-та година се одржала првата меѓународна конференција за буџетирање во Женева. Со ова се обезбедила можност за дискусија во однос на применетите и шпекулативните техники на буџетирање и буџетска контрола.⁴³⁶

Техниката на буџетирање брзо се проширила по Втората светска војна во повеќе земји и компании со различна големина. Популарноста на буџетирањето растела екстатично. Согласно дефинициите на федералната влада на САД од 1980-те години, буџетот се дефинира како предвидување или прогноза на сите трансакции на одредена организација за одреден временски период организиран на начин да ги изрази финансиските резултати над кои имаат контрола соодветните менаџери и да овозможи подготовка на финансиски извештаи како буџетски биланс на состојба, извештај за готовински текови, итн.⁴³⁷

По Втората светска војна, буџетирањето во теоријата се поврзува директно со планирањето и координацијата во административното управување, како и контролата од страна на парламентот. Овој период претставува и кулминација на

⁴³⁴ Balfour, "On the Budgets and Accounts of England and France," "Journal of the Royal Statistical Society of London", 1866

⁴³⁵ Lohan, G. (2013): A Brief History of Budgeting: Reflections on Beyond Budgeting, Its Link to Performance Management and Its Appropriateness for Software Development. In: Fitzgerald, B., Conboy, K., Power, K., Valerdi, R., Morgan, L., Stol, KJ. (eds) Lean Enterprise Software and Systems. LESS 2013. Lecture Notes in Business Information Processing, vol 167. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-44930-7_6

⁴³⁶ Ибид.

⁴³⁷ Heyel, C. (1982): The Encyclopedia of Management, third ed. Van Nostrand Reinhold, New York.

проучувањето на менаџментот преку поврзаноста на планирањето, координацијата и буџетирањето во корпорациите.⁴³⁸

Од историски аспект, тоа што во современи услови се нарекува буџетирање на одбраната и издвојувања за воени трошоци биле предмет на интерес и анализа уште од почетокот на пишаната историја. Илустративно, 1000 г. н.е., командниот систем бил прилично врвен во мобилизирањето човечки и материјални ресурси за големи воени походи.⁴³⁹

Одредувањето на соодветни нивоа на воени трошоци и одржувањето на товарот на конфликтите се меѓу клучните фискални проблеми во историјата. Податоците говорат дека старите општества како Римската и Византиската империја обично биле помалку комплицирани во однос на административните, фискалните, технолошките и материјалните барања на војувањето.⁴⁴⁰

Тогашните потешкотии најчесто биле соодветното одржување на патиштата за снабдување на вооружените сили. Раниот модерен период и новите национални држави биле многу подобро опремени да водат војни, првенствено поради честите војни, новите технологии за производство и употреба на барут и комерцијализацијата на војувањето ги принудиле да ги консолидираат ресурсите за потребите на војувањето.⁴⁴¹

Во ерата на Меровинзите, војниците станале поспецијализирани професионалци, со скапи коњи и опрема. Во ерата на Каролинзите, воената служба станала главно привилегија на аристократската елита.⁴⁴²

Во текот на средниот век, по децентрализираната ера на варварските инвазии, се појавил разновиден систем на европски феудализам, во кој често феудалците обезбедувале заштита на заедниците за одредени услуги за возврат или за одредена цена.⁴⁴³ Холанѓаните и Британците биле особено вешти во ова, при што

⁴³⁸ Steward, M. (2022): Tax & Government in the 21st Century. 3- The Budget.

⁴³⁹ Military Spending Patterns in History. Economic History Association. <https://eh.net/about-eh-net/>

⁴⁴⁰ Herrin, J. (2008): 14 The Byzantine Economy. In *Byzantium: The Surprising Life of a Medieval Empire* (pp. 148-159). Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400832736-017>

⁴⁴¹ Military Spending Patterns in History. Economic History Association. <https://eh.net/about-eh-net/>

⁴⁴² Tolbert, Ambera, "Merovingian and Carolingian Empires: An Analysis of Their Strengths and Weaknesses" (2005). Student Theses, Papers and Projects (History). 140. <https://digitalcommons.wou.edu/his/140>

⁴⁴³ O'Brien, P. K. (1988): The Costs and Benefits of British Imperialism 1846-1914. *Past & Present*, 120, 163–200. <http://www.jstor.org/stable/650926>

Британската империја ја опфати земјината топка во предвечерието на Првата светска војна.⁴⁴⁴

Раната модерна експанзија на западноевропските држави започнала да ги предизвикува другите режими ширум светот, зајакнати со нивната воена и поморска надмоќ, како и подоцна со нивната индустриска моќ. Добата на тотална војна во деветнаесеттиот и дваесеттиот век ги поттикнала овие држави да усвојат сè поефикасни фискални системи и им овозможи на некои од нив да посветат повеќе од половина од својот БДП на воените напори за време на светските војни. Споредбено, иако воените трошоци биле редовно најголема ставка во буџетот за повеќето држави пред дваесеттиот век, тие сепак претставувале само скромна сума од нивниот БДП.⁴⁴⁵

Поновите безбедносни предизвици, како што се тероризмот и различните меѓудржавни ривалства, повторно го туркале светот кон растечки севкупни воени трошоци. Податоците обезбедени од базата на податоци на Стокхолмскиот меѓународен институт за истражување на мирот (SIPRI) говорат за детални прикази на буџетските средства издвоени за потребите на одбраната уште од 19-от век.⁴⁴⁶

Соодветен таков пример е приказот на списанието *Saturday Review* од февруари 1898 година, кое ги претставило нивоата на воени трошоци како процент од даночните приходи потрошени од тогашните големи сили за 1897 година.⁴⁴⁷

1. Руска империја: 21%.
2. Француска Трета Република: 27%
3. Британска империја: 39%
4. Германска империја: 43%
5. Империја на Јапонија: 55%⁴⁴⁸

⁴⁴⁴ Davis, L. E., & Huttenback, R. A. (1977): Public Expenditure and Private Profit: Budgetary Decision in the British Empire, 1860-1912. *The American Economic Review*, 67(1), 282–287. <http://www.jstor.org/stable/1815917>

⁴⁴⁵ Looney, R. E. (1994): The Impact of Defense Expenditure on Industrial Development in the Arab Gulf. *Middle Eastern Studies*, 30(2), 377–384. <http://www.jstor.org/stable/4283640>

⁴⁴⁶ A Historical Perspective of Defense Budgeting. Brookings. <https://www.brookings.edu/research/financing-the-fight-a-history-and-assessment-of-department-of-defense-budget-formulation-processes/>

⁴⁴⁷ Defense Budget Analysis. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/programs/international-security-program/defense-budget-analysis>

⁴⁴⁸ Defense Budget. Ministry of Defense Japan. https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_budget/index.html

За време на Првата светска војна, Соединетите Држави потрошиле 22% од бруто домашниот производ за воени потреби, додека за време на мир, владата трошела само 1% од бруто домашниот производ (БДП). Овој тренд се променил по Втората светска војна поради стравувањата на владата на Соединетите Држави од проширувањето на комунизмот и се издвојувале 3,6% БДП. По 2001 година и терористичките напади на 11 септември, трошоците за одбрана повторно се зголемија, достигнувајќи врв на 5,7% во 2010 година.⁴⁴⁹

Периодот на Студената војна повторно забележа високи релативни нивоа на трошоци, поради трајното ривалство меѓу Западот и Комунистичкиот блок. Конечно, распадот на Советскиот Сојуз ублажи некои од овие тензии и ги намали вкупните воени трошоци во светот.⁴⁵⁰

Првите формализирани модели на стандардизирано буџетирање на ниво на министерства за одбрана, каде се надминала практиката секој оддел да предлага засебен буџет, без притоа да се води сметка за дуплирање и поклопување на трошоците потребни за предвидените активности се појавиле на почетокот во 1960-те години во САД.⁴⁵¹

Кога станува збор за другиот елемент од безбедносниот сектор покрај армијата и одбраната, конкретно за издвојување ресурси за полицијата, полициските буџети претставуваат еден аспект од јавната потрошувачка поврзана со законот и редот.⁴⁵²

Тука спаѓаат и расходите за јавниот ред и мир, безбедност и сигурност и ги опфаќаат следните категории: полициски услуги (организиран, тежок, насилан и сите форми на криминал, безбедност на сообраќајот и патиштата, финансиски и економски криминал, семејно насилство, превенција на кражби, измами и превенција на девијантно однесување кај младите и злоупотреба на алкохол и психоактивни супстанции, сексуални деликти, криминал од омраза, рурален криминал, модерно ропство и криумчарење луѓе и животни), служба за заштита од

⁴⁴⁹ Historical Tables. The White House. <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/historical-tables/>

⁴⁵⁰ Mark Harrison (2018): The Cold War: Costs and Results. War and Economy in the Twentieth Century. https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mharrison/war_and_economy/13_cold_war_costs.pdf

⁴⁵¹ Hale, R. F. (2021): Financing the Fight: A History and Assessment of the Department of Defense budget formulation processes. Brookings. <https://www.brookings.edu/research/financing-the-fight-a-history-and-assessment-of-department-of-defense-budget-formulation-processes/>

⁴⁵² <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/police-budget>

пожари, судска полиција, и слични варијации, во зависност од конкретното национално законодавство.⁴⁵³

Во оваа насока, битно е да се истакне дека при суштинска квалитативна и квантитативна анализа на расположливата литература во овој домен, не е утврдена директна каузалност, односно поврзаност помеѓу високите полициски буџети и редукција на криминалот.⁴⁵⁴

Современи модели на планирање, програмирање и буџетирање во полицијата и армијата

Моделите за планирање во безбедносниот и одбранбениот сектор се алатки и рамки кои се користат за развивање, спроведување и евалуација на стратегии и планови насочени кон постигнување конкретни цели за безбедност и одбрана. Овие модели се засноваат на принципите на управување со ризик, проценка на заканите и распределба на ресурсите и се дизајнирани да обезбедат систематски пристап кон планирањето и донесувањето одлуки.⁴⁵⁵

Современите сметководствени и деловни прогнози и предвидувања започнале како одговор на финансискиот колапс од времето на Големата депресија од 1930-тите. Во тој период биле развиени нови видови финансиски статистички анализи кои имале за цел да му помогнат на јавниот сектор и приватниот бизнис подобро да ја предвидат иднината. Дошло до појава на консултантски фирми кои имале советодавна улога со цел да им помогнат на компаниите да ги користат овие нови алатки за предвидување. Сметководството и предвидувањето имале тежок почеток во 20-от век, првенствено бидејќи зависеле од макотрпни рачно напишани

⁴⁵³ Sutton, A., Cherney, A., White, R., & Clancey, G. (2021): *Crime Prevention: Principles, Perspectives and Practices* (3rd ed.). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108859943

⁴⁵⁴ TSU Center for Justice Research: (2021): Police Reform Action Brief: Reallocation of Police Funds. Texas Southern University-Center for Justice Research. [https://assets-global.website-files.com/5ef1f236f51b59892a5aec87/619d18dc32ee498178803940_TSU%20CJR%20Action%20Brief%205%20DefundPolice_Final-compressed%20\(1\).pdf](https://assets-global.website-files.com/5ef1f236f51b59892a5aec87/619d18dc32ee498178803940_TSU%20CJR%20Action%20Brief%205%20DefundPolice_Final-compressed%20(1).pdf)

⁴⁵⁵ Hentea M. (2021): Building an effective security program for distributed energy resources and systems : understanding security for smart grid and distributedenergy resources & systems. Wiley. Retrieved February 27 2023 from <https://go.openathens.net/redirector/umoncton.ca?url=https://ebookcentral.proquest.com/lib/umoncton-ebooks/detail.action?docID=6538927>

равенки, книги и табели. Појавата на главните компјутери во 1960-тите и персоналните компјутери во 1980-тите го забрале процесот на развој. Софтверските апликации како Microsoft Excel станале широко популарни за финансиско известување.⁴⁵⁶

Примената на моделите за планирање во безбедноста и одбраната е клучна поради неколку причини:

Распределба на ресурси: Моделите за планирање им овозможуваат на безбедносните и одбранбените организации ефикасно да ги распределат ресурсите преку идентификување на критичните области на кои им треба итно внимание. Ова помага да се осигура дека ресурсите се насочени кон области кои се најранливи или имаат најголем приоритет.

Управување со ризици: Моделите за планирање им помагаат на безбедносните и одбранбените организации да ги идентификуваат потенцијалните ризици и да развијат соодветни стратегии за нивно ублажување. Ова е особено важно во услови на развој на безбедносни закани и ризици.

Намалување на трошоците: Моделите за планирање им овозможуваат на безбедносните и одбранбените организации да ги оптимизираат своите операции и да ги намалат трошоците со идентификување на области каде ресурсите може да се користат поефикасно.

Донесување одлуки: Моделите за планирање им даваат на носителите на одлуки потребните податоци и увиди за да донесат информирани одлуки. Ова е особено важно во безбедноста и одбраната, каде што одлуките може да имаат значителни последици.

Процена: Моделите за планирање им овозможуваат на безбедносните и одбранбените организации да ја проценат ефективноста на нивните стратегии и тактики. Ова помага да се идентификуваат областите каде што може да се направат подобрувања и да се информираат за идните напори за планирање.

Сумирано, примената на моделите за планирање во безбедноста и одбраната е критична за распределба на ресурсите, управување со ризик, намалување на

⁴⁵⁶ A model for good practice in budgeting for the military sector* Nicole Ball and Len le Roux.
<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI06OmHu/SIPRI06OmHu02.pdf> посетена на 07.03.2023

трошоците, донесување одлуки и евалуација. Тоа им овозможува на безбедносните и одбранбените организации да бидат поефикасни, поефективни и поодговорни на заканите и ризиците кои се развиваат.

Процесот на буџетирање е суштинска компонента на системите за контрола на управувањето, бидејќи обезбедува систем на планирање, координација и контрола за управувањето. Сепак, тоа е често напорен процес, затоа што секој оддел за финансии знае колку може да биде мачно градењето буџет и предвидувањето, односно прогнозата.⁴⁵⁷

Буџетските документи може да имаат различни буџетски структури и може да содржат различни видови на информации. Буџетската литература и практика прават јасна дистинкција меѓу различни можни буџетски формати засновани на фокусот на информациите кои се однесуваат на инпутите, активностите, аутпутите и исходите содржани во буџетската документација (Martin, 2002; Rubin, 1992; Wildawsky, 1978).⁴⁵⁸

Без оглед на пристапот на буџетирање што го прифаќа одредена организација, потребни се големи податоци за да се обезбеди точност, навремено извршување и надзор. Во јавниот сектор, процесот на буџетирање може да биде уште потежок, бидејќи целите на организацијата е потешко да се дефинираат на квантитативен начин.⁴⁵⁹

Кога станува збор за интегрирање на воениот буџетски процес во владините процеси, издвоени се пет клучни, меѓусебно поврзани компоненти на управувањето со расходите во сите буџетски сектори:

- (а) стратешко планирање;
- (б) преглед на успешноста од претходната година;
- (в) определување на она што е достапно;
- (г) распределба на ресурси и помеѓу и во рамките на секторите; и
- (д) ефикасно и ефективно користење на ресурсите.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Military expenditure (% of GDP). Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Year-book: Armaments, Disarmament and International Security.

⁴⁵⁸ Robinson, M. & Last D. (2009): A Basic Model of Performance Based Budgeting. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>

⁴⁵⁹ Khan, M. Hildreth, W., B. (2002): Budget Theory in the Public Sector. Quorum Books, London.

⁴⁶⁰ Military Budgets and Defense Spending. RAND. <https://www.rand.org/topics/military-budgets-and-defense-spending.html>

Поврзаноста помеѓу овие компоненти се истакнува преку десетте принципи за демократско владеење со воениот и полицискиот сектор, со значење и за целокупниот безбедносен сектор (владини агенции посредно и непосредно задолжени за безбедносен менаџмент), кои се однесуваат конкретно на:

1. Безбедносните сили треба да бидат одговорни пред избраните граѓански власти и граѓанското општество.
2. Безбедносните сили треба да се придржуваат до меѓународното право и домашното уставно право.
3. Треба да има транспарентност во прашањата поврзани со безбедноста.
4. Безбедносниот сектор треба да се придржува до истите принципи на управување со јавните расходи како и другите сектори на власта.
5. Треба да има прифаќање на јасна хиерархија на овластувања меѓу цивилните власти и безбедносните сили и јасна изјава за меѓусебните права и обврски на цивилните власти и безбедносните сили.
6. Цивилните власти треба да имаат соодветен капацитет да вршат политичка контрола и уставен надзор над воениот сектор.
7. Треба да има соодветен капацитет во рамките на граѓанското општество за следење на безбедносниот сектор и да се обезбеди конструктивен придонес во политичката дебата за безбедносните политики.
8. Политичкото опкружување треба да биде погодно граѓанското општество да игра активна улога.

Безбедносните сили треба да имаат пристап до професионална обука во согласност со барањата на демократските општества.⁴⁶¹

За буџетскиот процес да биде ефективен, секој сектор треба да ги следи добрите практики внатрешно и да се поврзе со поширокиот процес на финансиско управување и надзор на ниво на владата. Сето ова мора да се случи во рамките на демократското владеење и принципите на добро буџетирање и финансиско управување. Кога станува збор за доброто владеење и управување со јавните расходи, со акцент на безбедноста и одбраната, идентификувани се десет принципи на управување со јавните расходи:

⁴⁶¹ Government expenditure on public order and safety. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_public_order_and_safety

1. *Сеопфатност*: Буџетот мора да ги опфати сите финансиски операции на владата; вонбуџетски расходи и приходи се забранети.
2. *Дисциплина*: Донесувањето одлуки мора да биде ограничено од реалноста на ресурсите на среден рок; буџетот треба да ги апсорбира само оние ресурси неопходни за спроведување на владините политики; и треба да се почитуваат буџетските распределби.
3. *Легитимност*: Креаторите на политиките кои можат да ги менуваат политиките за време на имплементацијата мора да учествуваат во формулирањето на оригиналната политика и да се согласат со неа.
4. *Флексибилност*: Одлуките треба да ги донесат оние со пристап до сите релевантни информации; ова значи, оперативно, дека менаџерите треба да имаат овластување над менаџерските одлуки и, програмски, на поединечните министри треба да им се даде повеќе овластување за програмските одлуки.
5. *Предвидливост*: Мора да има стабилност во општата и долгорочната политика и во финансирањето на постоечката политика.
6. *Конкурентност*: Сите сектори мора да се натпреваруваат на еднаква основа за финансирање при планирањето и формулирањето на буџетот.
7. *Објективност*: Буџетот мора да биде изведен од непристрасни проекции на приходите и расходите.
8. *Информации*: Среднорочна основа на збирните расходи според која може да се мери буџетското влијание на промените во политиките и треба да се достапни точни информации за трошоците, аутпутите и исходите.
9. *Транспарентност*: Донесувачите на одлуки треба да ги имаат сите релевантни информации пред себе и да бидат свесни за сите релевантни прашања кога донесуваат одлуки; овие одлуки и нивната основа треба да се соопштат на јавноста.
10. *Одговорност*: Носителите на одлуки се одговорни за користењето на овластувањата што им се доделени.

Кога станува збор за буџетирањето во безбедносниот сектор, дефинирани се повеќе модели на буџетирање во безбедноста и одбраната.⁴⁶²

⁴⁶² Funding NATO. 22 March 2023 [article] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm

Некои од најчесто користените модели се:

Инкрементално буџетирање: Во овој модел, буџетот од претходната година се приспособува на инфлацијата и другите фактори, а потоа се менува според новите барања. Овој пристап е широко користен во воениот сектор каде што има утврдени планови за иднината, а буџетот се прилагодува соодветно.⁴⁶³

Инкрементален буџет е буџет што се подготвува со земање на буџетот од тековниот период или реалните перформанси што се користи како основа, а потоа се врши прилагодување со дополнителни износи. Ова обично се постигнува со преземање на буџетот од претходната година и прилагодување со одредено зголемување на трошоците. При креирањето инкрементален буџет, вообичаена практика е да се користи стапката на инфлација како водич за факторот на приспособување.⁴⁶⁴

Битно е да се истакне дека инкременталното буџетирање отстапува од другиот основен модел на буџетирање, буџетот заснован на нулта основа, со тоа што секој трошок не мора да се прегледува и оправда, туку едноставно да се приспособи за очекувањата во наредниот период, што не значи дека расходите и приходите не се проверуваат во дополнителните буџети.⁴⁶⁵

Една вообичаена заблуда е дека бидејќи се полесни за пристап, малку се размислува за прилагодувањата направени во зголемениот (инкрементален) буџет. Ова не е случај и треба да се вложат значителни размислувања и напори за да се земат предвид прилагодувањата направени на буџетот на претходниот период. Главната разлика е во тоа што трошоците не се анализираат и оправдуваат, едноставно се претпоставува дека сите тековни расходи на бизнисот се оправдани и неопходни пред да се продолжи.⁴⁶⁶

Интегрирањето на предвидувањата и прогнозите за готовинските текови со податоци во реално време и ажурирање на буџетите е моќна алатка која го олеснува

⁴⁶³ Wildavski, A. (1994): *Incrementalism and Defense Budgeting*. Naval Postgraduate School. Monterey, California.

⁴⁶⁴ Harborne, B., Dorotinsky W., Bisca, P., M. (2017): *Securing Development: Public Finance and the Security Sector*. 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

⁴⁶⁵ Comparing Budgeting Techniques (Incremental vs. ZBB). Technical Article, Performance Management. <https://www.accaglobal.com/gb/en/student/exam-support-resources/fundamentals-exams-study-resources/f5/technical-articles/comparing-budgeting-techniques.html>

⁴⁶⁶ Schick, A. (1983): *Incremental Budgeting in a Decremental Age*. *Policy Sciences*, 16(1), 1–25. <http://www.jstor.org/stable/4531961>

прогнозирањето на готовината на поефикасен начин и го изострува фокусот. Во оваа насока, поради една универзална заблуда дека инкременталниот буџет не ги проверува трошоците во голема мера, и малку се размислува за прилагодувањата што се користат во следните буџети. Оваа претпоставка е целосно неточна и на секоја ставка треба да ѝ се посвети значително размислување и внимание. На пример, сите инвестиции направени во претходниот период што треба да резултираат со намалени трошоци за производство треба да се вклучат во буџетот на следниот период, па затоа трошоците може да се намалат. Откако сите расходи од претходниот период ќе се прилагодат за да се исполнат очекувањата од наредниот период, тогаш приходот се предвидува со користење на истата методологија.⁴⁶⁷

Балансирано буџетирање: Кај овој вид буџетирање, како што наведува и самиот назив, нема буџетски дефицит или суфицит, односно расходите се еднакви со приходите или кога вкупната државна потрошувачка е еднаква на државните даночни приходи. Буџетскиот суфицит кога трошењето е помало од приходот исто така се смета за избалансиран буџет. Вообичаено, за време на пад на економијата, владата бележи фискален дефицит.⁴⁶⁸

Меѓутоа, за време на период на раст, овој дефицит се намалува поради зголемените даночни приходи и намалената потрошувачка. Оттука, кога се говори за балансиран или урамнотежен буџет, генерално станува збор за текот на трговскиот циклус. Најчесто, владите имаат политички поттик да трошат повеќе пари отколку што всушност имаат. Ова води до буџетски дефицит бидејќи треба да се задолжуваат од приватниот сектор. Меѓутоа, доколку владата одлучи да ги зголеми даноците, тогаш постои веројатност да се избалансира буџетот.⁴⁶⁹

Во практиката, невообичаено е да се сретне избалансиран буџет и каде приходите и расходите се еднакви поради, поради нестабилноста на факторите кои придонесуваат за суфицит и/или дефицит. Како илустративен пример, за фискалната 2017 година, Канада објави приходи од 332,2 милијарди долари и

⁴⁶⁷ Foucault, M. (2012): The Defense Budget in France: Between Denial and Decline. Laboratoire de Recherche sur la Défense.

⁴⁶⁸ Burkhead, J. (1954): The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*, 68(2), 191–216. <https://doi.org/10.2307/1884446>

⁴⁶⁹ What would it take to balance the budget? Budgets and Projectios. Commetee for a Responsible Federal Budget. [blog] jan 12 2023. <https://www.crfb.org/blogs/what-would-it-take-balance-budget>

трошоци во вредност од 346,2 милијарди долари, завршувајќи ја 2017 година со буџетски дефицит од 14 милијарди долари.

Од друга страна, земји како Германија, Швајцарија и Јужна Кореја забележуваат буџетски суфицит, што може да се смета за балансиран буџет.

Во насока на дефинирање на балансираниот буџет, важно е да се забележи дека овој модел на буџет може да се произведува годишно, двегодишно и циклично. Имено, годишниот балансиран буџет го балансира буџетот за финансиската година што ја покрива. Двогодишен балансиран буџет овозможува буџетот да флукуира во текот на две години. Суфицит во едната и дефицит во другата во иста сума ќе произведат балансиран буџет на две години. Циклично избалансираните буџети ги земаат предвид економските услови. Тие обично се во дефицит кога економијата минува низ пад и во суфицит за време на економски бум.⁴⁷⁰

Во однос на балансираното буџетирање, златното правило на извршната власт и премиерот е да дозволи владино задолжување до 3% од БДП.⁴⁷¹

Линеарно буџетирање: Буџетот со линиски ставки е производ на процесот на линеарно буџетирање, и може да се дефинира како буџет во кој поединечните ставки на финансиските извештаи се групирани по категории. Ја покажува споредбата помеѓу финансиските податоци за минатите сметководствени или буџетски периоди и проценетите бројки за тековниот или иден период.⁴⁷²

Примената на линеарно програмирање во системот за буџетирање им помага на организациите да ги оптимизираат трошоците за компензација и да ги поттикнат работниците да ја зголемат продуктивноста⁴⁷³

Линеарниот модел на програмирање е дизајниран да го одреди најекономичното финансиско уредување погодно за изведувачот. За примената на овој модел се потребни податоци во форма на парични текови за конкретен проект и информации за заемниот капитал. Тие се инкорпорирани во линеарна програма

⁴⁷⁰ Smithies, A. (1960): The Balanced Budget. *The American Economic Review*, 50(2), 301–309. <http://www.jstor.org/stable/1815033>

⁴⁷¹ Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, April 2022. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2023/FY2023_Budget_Request_Overview_Book.pdf

⁴⁷² Ijiri, Y., Levy, F. K., & Lyon, R. C. (1963): A Linear Programming Model for Budgeting and Financial Planning. *Journal of Accounting Research*, 1(2), 198–212. <https://doi.org/10.2307/2489855>

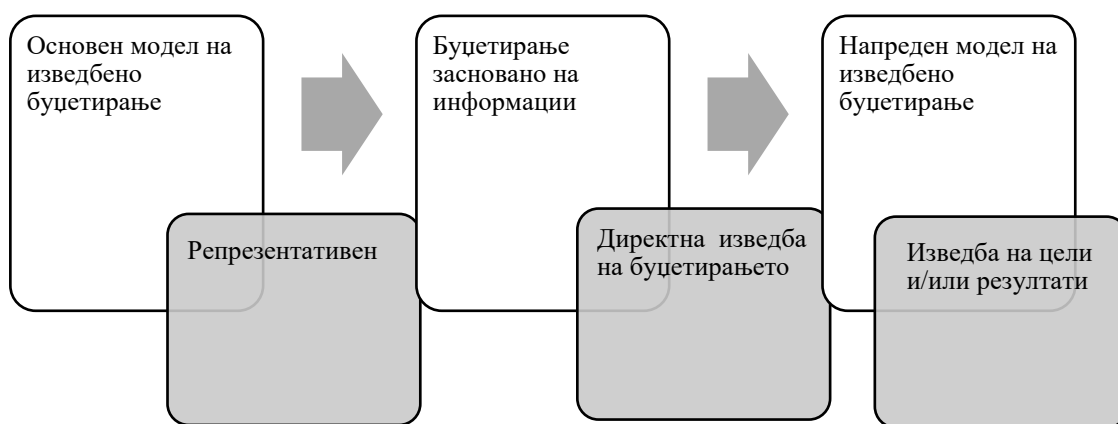
⁴⁷³ A linear approach for solving stochastic capital budgeting problems. *Volume 6*, April 1982, Pages 215–224 [https://doi.org/10.1016/0167-188X\(82\)90054-4](https://doi.org/10.1016/0167-188X(82)90054-4) Gerhard Schiefer

која ги одредува најмалите трошоци за позајмување. Резултатите од моделот може да се користат од раководството за да се одлучи за најдобрата комбинација на извори на капитал, да се организира најпогодното време за започнување и завршување на проектите и да се изберат проекти за да се минимизира вкупниот нето сегашен трошок на капиталот.⁴⁷⁴

Изведбено буџетирање (Буџетирање засновано на перформанси PBB):

Изведбеното буџетирање или буџетирање засновано на перформанси е систем кој користи информации за изведбата, односно перформансите при распределба, трошење и управување со финансиските ресурси на владата.⁴⁷⁵

Изведбеното буџетирање е во контраст со линеарното буџетирање. Кај моделот на линеарно буџетирање, институциите, односно агенциите се обезбедени со буџетски резервации специфицирани во однос на категориите на инпути (односно според економската класификација), засновани на рудиментарен метод на линеарно буџетирање, каде се наведуваат главните ставки на трошоци. Владите усвојуваат буџетирање засновано на перформанси за да ја подобрат приоритизацијата на трошоците и да ја зголемат ефикасноста и ефективноста на јавните расходи. (Дијаграм 13)⁴⁷⁶



⁴⁷⁴ CANDLER W. V. (1959): A NEW LOOK AT BUDGETING FROM THE STANDPOINT OF LINEAR PROGRAMMING. University of New England

⁴⁷⁵ Špaček, D., Nemec J., de Vries, M. S. (2019): Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Germany: Springer International Publishing.

⁴⁷⁶ Melkers, J., & Willoughby, K. (1998): The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58(1), 66–73. <https://doi.org/10.2307/976891>

Дијаграм 13: Модели на изведбено буџетирање.

(Извор: Performance-Based Budgeting: A 'Whole of Government' Initiative is the product of Westminster Foundation for Democracy (WFD))

И покрај релевантниот корпус на литература за изведбеното буџетирање (PBB) и широкиот спектар на истражувања, сеуште постои простор за систематизација на знаењето во врска со изведбеното буџетирање. Во однос на досегашните академски анализи и прегледи, нашироко се истражуваат обрасците во буџетските, фискалните политики и сметководството (Broadbent and Guthrie 2008; Goddard 2010), фокусирани на воопштена литература за мерење и управување со изведбата (перформансите), (Modell 2009; Van Helden, Johnsen, and Vakkuri 2008; Van Helden и Reichard 2013), или алтернативно, за еволуцијата на јавниот буџет (AnessiPessina et al. 2016). Согласно досегашните наоди, изведбеното буџетирање, односно буџетирањето засновано на перформанс со својот целокупен придонес во литературата, игра само маргинална улога. (Tranfield, Denyer и Smart 2003).⁴⁷⁷

Буџетирањето засновано на перформанси им овозможува на централните и локалните власти да го зајакнат буџетскиот процес во светлина на конкурентските барања за ресурси со користење на објективни критериуми за:

- одредување на распределбата на ресурсите;
- обезбедување одговорност меѓу одговорните за управувањето;
- фокусирање на буџетот на градските приоритети наместо на цели специфични за одделот или агенцијата;
- транспарентност на буџетскиот процес; и
- ангажирање на заедницата во процесот на буџетирање.⁴⁷⁸

Во периодот на таканаречената ера на новиот јавен менаџмент, настанува промена на фокусот кој од влезот (*инпут*) се поставува на резултатите (*аутпут*) што доведе до зголемување на количината на информации и промена во видот на информациите што се генерираат и се користат за буџетирање и управувачките цели. Овој тренд го обнови вниманието за буџетска употреба на информации за

⁴⁷⁷ MELITSKI, J., & MANOHARAN, A. (2014): PERFORMANCE MEASUREMENT, ACCOUNTABILITY, AND TRANSPARENCY OF BUDGETS AND FINANCIAL REPORTS. *Public Administration Quarterly*, 38(1), 38–70. <http://www.jstor.org/stable/24372026>

⁴⁷⁸ Lu, E. Y., Willoughby, K. (2018): *Public Performance Budgeting: Principles and Practice*. United States: Taylor & Francis.

изведбата, односно перформансите (ОЕЦД, 2007), при што овој модел се нарекува буџетирање засновано на перформанси (РВВ). Изведбеното буџетирање е дизајнирано да развива информации за резултатите и да ги користи и при буџетирањето во процесот на распределбата на ресурсите.⁴⁷⁹

Особено во време на фискални ограничувања, буџетирањето засновано на перформанси им помага на централните и локалните власти да се фокусираат на програми за финансирање кои го унапредуваат напредокот кон утврдените цели и приоритети.⁴⁸⁰

Извршните и локалните власти со воспоставени системи за управување со перформансите се добро позиционирани да преземат буџетирање базирано на перформанси, каде што можат да вклучат буџетирање на перформанси во постоечките програми за управување со перформансите, поврзувајќи ги буџетските барања со нивните јавно наведени цели за изведба за вистински да ги усогласат ресурсите со резултатите.⁴⁸¹

Буџетирањето засновано на перформанси има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи преку поврзување на финансирањето на организациите од јавниот сектор со резултатите што тие ги испорачуваат, правејќи систематска употреба на информациите за перформансите. Постојат голем број на модели на буџетирање засновано на перформанси кои користат различни механизми за поврзување на финансирањето со резултатите. Некои имаат многу софистицирани карактеристики и бараат поддршка од соодветни софистицирани јавни системи за управување, додека други се фокусираат повеќе на основите модели.⁴⁸²

Силно се препорачува и програмска класификација на расходите во буџетот. Од страна на класифицирање на расходите во групи слични услуги со

⁴⁷⁹ Dubrow, G. (2020): Performance-Based Budgeting: A 'Whole of Government' Initiative is the product of Westminster Foundation for Democracy (WFD). It was made possible through funding received from the United Kingdom's Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)

⁴⁸⁰ Rivenbark, W. C., & Kelly, J. M. (2006): Performance Budgeting in Municipal Government. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 35–46. <http://www.jstor.org/stable/20447615>

⁴⁸¹ Ho A. T., de Jong M., Zhao Z. (2019): Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices. United Kingdom: Routledge, Taylor & Francis Group.

⁴⁸² Mauro, S. G., Cinquini, L., & Grossi, G. (2017): Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 19(7), 911-931.

слични цели, програмски буџет им помага на носителите на буџетски одлуки да ги споредат трошоците и придобивките од опциите за расходи.⁴⁸³

Систематското разгледување на резултатите во процесот на подготовка на буџетот има потенцијал за:

- подобрување на приоритизирањето на расходите (капацитетот за распределба на ограничени ресурси до каде што тие се ќе направи најмногу добро); и
- поттикнување на ресорните министерства да трошат поефикасно и поефективно преку нивно правење свесни дека нивните перформанси ќе влијаат на нивното ниво на финансирање и со намалување на или рационализирање на контролите што ги попречуваат добрите перформанси.

Постојат три модели на системи за буџетирање базирано на изведба, категоризирани од најосновната до најобемна форма. Сепак, треба да се забележи дека, според документот за истражување на Европскиот парламент насловен „Порамнување на Буџетот со буџетирање засновано на перформанси: Лекции од земјите-членки, има неколку практики на изведбено буџетирање кои се универзално прифатени, за кои се утврдени детални стандарди.⁴⁸⁴

Трите модели на изведбено буџетирање (PBB) системите се претставени на следниот начин:

Најосновната форма на буџетирање засновано на перформанси е онаа што има за цел да обезбеди дека при формулирањето на владиниот буџет, клучните носители на одлуки систематски ги земаат предвид сметките од резултатите што треба да се постигнат со определените расходи, што понекогаш се нарекува и информирано изведбено буџетирање.⁴⁸⁵

⁴⁸³ European Parliament. Performance Based Budgeting. Policy Department D for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 621.802 – March 2019

⁴⁸⁴ Robinson, M. (2013): Program Classification for Performance-Based Budgeting : How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series;. © World Bank, Washington, DC.

⁴⁸⁵ Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2021): New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 53(6), 100825.

Суштинските барања за оваа најосновна форма на изведбено буџетирање, или буџетирање базирано на перформанси се:

- информации за целите и резултатите од државните расходи, во форма на клучни индикатори за успешност и едноставна форма на проценка на програмата; и
- процес на подготовка на буџетот дизајниран да го олесни користењето на овие информации во одлуки за буџетско финансирање, вклучително и едноставни процеси за преглед на расходите и трошење буџетските одлуки на министерството.⁴⁸⁶

Изведбеното буџетирање, или буџетирањето засновано на перформанси, дури и во неговата основна форма, не треба да се разгледува во земји со сериозно нефункционално управување со јавните финансии и целокупните управувачки системи.⁴⁸⁷

Во овој модел, буџетот се доделува врз основа на проектираните резултати или индикатори за успешност. Овој пристап се користи во одбранбениот сектор за да се осигура дека ресурсите се распределуваат врз основа на постигнување на конкретни цели.⁴⁸⁸

Буџетирање на нулта основа (ZBB): Во овој модел, буџетот започнува од нула секоја година и секоја програма и активност мора да ја оправда својата потреба за финансирање. Овој пристап често се користи во безбедносните агенции за да се осигура дека ресурсите се распределуваат ефикасно и ефективно.⁴⁸⁹

Стандардните буџетски практики вообичаено ги приспособуваат планираните расходи и распределбите на финансирањето за наредните години постепено врз основа на износот потрошен во претходната година. Меѓутоа, во

⁴⁸⁶ Mujannah, M., Artinah, B., & Safriansyah, S. (2019): PERFORMANCE-BASED BUDGETING AS SURVEILLANCE FOR THE ACCOUNTABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS. *Asia Proceedings of Social Sciences*, 4(3), 125–128. <https://doi.org/10.31580/apss.v4i3.820>

⁴⁸⁷ OECD Best Practices for Performance Budgeting. PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE. Organisation for Economic Co-operation and Development 23 November 2018.

⁴⁸⁸ Mauro, Sara Giovanna, Cinquini Lino & Grossi Giuseppe (2017) Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, 19:7, 911-931, DOI: 10.1080/14719037.2016.1243810

⁴⁸⁹ Pyhrr, P.A. (2012): Zero-Based Budgeting. In *Handbook of Budgeting*, W.R. Lalli (Ed.). <https://doi.org/10.1002/9781119200871.ch30>

рамките на процесот на буџетирање на нулта основа, организациите мора да ги оправдаат сите идни расходи и за новите и за тековните активности во систематска евалуација. Според Питер Пир, кој е заслужен за популаризирање на пристапот, буџетирањето на нулта основа се фокусира на две прашања:

- дали тековните активности се ефикасни и ефективни; и
- дали тековните активности треба да се отстранат или да се намалат за да се финансираат нови програми со повисок приоритет или да се намали тековниот буџет?

Процесот базиран на буџетирање на нулта основа, бара многу ефективна администрација, комуникација и обука на менаџерите кои ќе бидат вклучени во анализата. Менаџерите, исто така, може да имаат проблеми во идентификувањето на соодветните единици за одлучување, развивање на соодветни податоци за да се произведе ефективна анализа, одредување на минималното ниво на напор, рангирање на различни програми и ракување со големи количини на пакети.

За многу програми, мерките за оптоварување и перформанси може да недостасуваат или влијанието на програмата може да не е добро дефинирано, така што анализата ќе биде помалку од совршена. Буџетирањето на нулта основа во суштина претставува долгорочен процес на развој на менаџментот, а не инстант панакеа.⁴⁹⁰

Буџетирање засновано на приоритети: Овој модел вклучува приоритизирање на различни програми и активности врз основа на нивната важност и соодветно распределување на ресурсите. Овој пристап најчесто се користи во безбедносните и одбранбените агенции каде што има ограничени достапни ресурси.⁴⁹¹

Буџетирање засновано на активности: Во овој модел, буџетот се распределува врз основа на специфичните активности и задачи потребни за постигнување на саканите цели. Овој пристап се користи во воениот сектор каде што има конкретни задачи и активности кои треба да се остварат.

⁴⁹⁰ Pyhrr, P. A. (1977): The Zero-Base Approach to Government Budgeting. *Public Administration Review*, 37(1), 1–8. <https://doi.org/10.2307/974503>

⁴⁹¹ Sterck, M., & Scheers, B. (2006): Trends in Performance Budgeting in Seven Oecd Countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47–72. <http://www.jstor.org/stable/20447616>

Систем за планирање, програмирање и буџетирање (СППБИ) е алатка за управување што се користи во организациите, особено во владиниот сектор, за планирање, буџетирање и распределба на ресурсите. СППБИ е систематски пристап кој вклучува интеграција на функциите на планирање, програмирање и буџетирање, што помага да се осигура дека ресурсите се распределуваат ефикасно и ефективно за да се поддржи постигнувањето на конкретни цели. Клучните елементи на СППБИ се:

Планирање: Првиот чекор во процесот на СППБИ е планирањето, каде што организацијата ги идентификува своите цели и задачи и ги одредува ресурсите потребни за нивно постигнување.

Програмирање: Програмскиот чекор вклучува идентификување на конкретните програми и активности кои ќе бидат преземени за да се постигнат целите и задачите на организацијата. Овој чекор вклучува и развој на детален план за спроведување на овие програми и активности. Иако вклучува програмирање, тоа не се однесува на програмирање во традиционална смисла на компјутерско програмирање.

Програмирањето во контекст на СППБИ се однесува на процесот на идентификување на целите и задачите, а потоа и дефинирање на конкретните програми и активности кои ќе се спроведат за да се постигнат тие цели. Ова вклучува дефинирање на потребните инпути (ресурси), аутпутите (испораките) што ќе се произведат и исходите (резултатите) што се очекуваат.

Програмирањето во СППБИ вклучува систематски пристап кон идентификување и приоритизирање на програмите и активностите врз основа на нивниот очекуван придонес за постигнување на организациските цели. Вклучува анализа на трошоците и придобивките од различни програми и активности и донесување одлуки за тоа кои од нив да се дадат приоритет и да се финансираат врз основа на оваа анализа. Генерално, програмирањето во СППБИ е клучен чекор во процесот на буџетирање, бидејќи помага да се обезбеди дека ресурсите се распределуваат на начин што го максимизира нивното влијание врз постигнувањето на организациските цели.⁴⁹²

⁴⁹² Bakreski, O., Cvetkovski, S., & Bardjieva Miovska, L. (2021): Planning and budgeting process in the security sector of the Republic of North Macedonia.

Буџетирање: Последниот чекор во процесот на СППБИ е буџетирањето, каде што организацијата ги одредува финансиските ресурси потребни за спроведување на програмите и активностите идентификувани во чекорот на програмирање. Овој чекор вклучува развој на детален буџет кој распределува ресурси за различни програми и активности.⁴⁹³

СППБИ е широко користен во владините агенции, вклучително и оние во безбедносниот и одбранбениот сектор, бидејќи помага да се осигура дека ресурсите се распределуваат ефикасно и ефективно за да се поддржи постигнувањето на конкретни цели. Процесот на СППБИ е цикличен, при што организациите постојано ги прегледуваат и прилагодуваат своите планови, програми и буџети за да се осигураат дека тие се усогласени со променливите околности и приоритети. СППБИ е широко користен модел за буџетирање и распределба на ресурси во многу земји низ светот, вклучувајќи ги САД, Канада, Обединетото Кралство, Австралија и други. Моделот често се користи во одбранбениот сектор бидејќи помага да се поврзат одлуките за стратешко планирање и програмирање со буџетскиот процес, осигурувајќи дека ресурсите се распределуваат ефикасно и ефективно за да се поддржи постигнувањето на конкретни цели. (Табела 7)⁴⁹⁴

⁴⁹³ Harrison, R. (2014) Chapter 12 – Managing and Defending a Security Budget, Strategies for Effective Security Leadership, Pages 57-61. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-800842-3.00012-7>.

⁴⁹⁴ Ибид

Табела 7

Најголеми воени буџети изразени во милијарди долари



Извор: Светска банка 2023.

Генерално, секој модел на буџетирање има свои силни и слаби страни, а изборот на модел ќе зависи од специфичните околности и цели на организацијата. Постојат неколку причини зошто моделите на буџетирање и изборот на соодветен модел е неопходен во одбраната и безбедноста:

Ограничени ресурси: Одбранбените и безбедносните организации имаат ограничени ресурси и важно е овие ресурси да се распределат на начин што ќе ја максимизира нивната ефикасност. Моделот на буџетирање може да помогне да се даде приоритет на трошењето и да се осигура дека ресурсите се користат на најефикасен и најефикасен начин.

Управување со ризици: Одбранбените и безбедносните организации се соочуваат со широк опсег на ризици, вклучувајќи закани од тероризам, сајбер напади и геополитичка нестабилност. Моделот на буџетирање може да помогне да се идентификуваат и да се приоритизираат овие ризици и соодветно да се распределат ресурсите.

Одговорност: Моделот на буџетирање може да помогне да се обезбеди одговорност и транспарентност во користењето на јавните средства. Со воспоставување јасни индикатори за перформанси и редовно следење на трошоците, организациите за одбрана и безбедност можат да ја покажат својата ефикасност и да го оправдаат своето финансирање на засегнатите страни.

Планирање и предвидување: Моделот на буџетирање може да им помогне на одбранбените и безбедносните организации да ги планираат и предвидат идните потреби за трошење. Ова може да им помогне на организациите да ги предвидат и да одговорат на промените во безбедносната средина и да се осигураат дека ги имаат ресурсите потребни за да се справат со новите закани. Сметководствените информации, пазарните информации и основните збирни економски податоци се основните инпути потребни за финансиска анализа и планирање; статистички методи, регресивна анализа, програмирање на оперативно истражување техниките и знаењето за компјутерско програмирање се важни алатки за постигнување финансиско планирање и предвидување, со анализа на релевантните податоци, и со краен резултат инпут со соодветни проценки и одлуки.⁴⁹⁵

Севкупно, моделите на буџетирање претставуваат критична алатка за да се осигури дека одбранбените и безбедносните организации се способни ефективно да управуваат со своите ресурси, да им дадат приоритет на трошењето и да ги постигнат целите на нивната мисија. (Табела 8)⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Robin M. Hogarth and Spyros Makridakis. 1981. Forecasting and Planning: An Evaluation. *Manage. Sci.* 27, 2 (February 1981): 115–138. <https://doi.org/10.1287/mnsc.27.2.115>

⁴⁹⁶ General Government Expenditure by Function. Eurostat 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

Табела 8

*Листа држави што издвојуваат најмногу за одбрана
во однос на БДП.*

Ред. бр.	Држава	% од БДП	Расположливи податоци за временски интервал
1	Оман	7,34	1971
2	Кувајт	6,69	1070
3	Саудиска Арабија	6,59	1963
4	Алжир	5,59	1963
5	Азербејџан	5,27	1992
6	Израел	5,17	1960
7	Јордан	5,02	1960
8	Катар	4,81	1980
9	Ерменија	4,44	1992
10	Мароко	4,18	1960

Извор: Светска банка 2023

Република Северна Македонија, согласно податоците заклучно до 2021 година е на 73-то место на рангот за одбранбена потрошувачка изразена во процент од БДП кој се одвојува за одбранбениот буџет со 1,54 %.

Буџетирање во Република Северна Македонија

Буџетот на Република Северна Македонија претставува годишен план за финансирање на функциите и обврските на Република Северна Македонија, на единиците на локална самоуправа и на фондовите, а се состои од годишна проценка на приходите и на трошоците по намени. Под годишна проценка се подразбира фискална година од 12 месеци, која почнува на 1 јануари, а завршува на 31 декември од секоја календарска година и важи само за фискалната година за која е донесена.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ The Budget. By René Stourm. A translation from the seventh edition of Le Budget (Cours des Finances), Paris, 1913. Thaddeus Plazinski, Translator. Walter Flavius McCaleb Ph.D., Editor. Introduction by Charles A. Beard Ph.D., (New York: D. Appleton and Company, for the Institute for Government Research, 1917.)

Во Република Северна Македонија, министерот за финансии е одговорен за подготовка на предлог на Буџетот на Република Македонија и за негово доставување до Владата на Република Македонија. Извештајот за фискалната состојба во тековната фискална година го изготвува министерот за финансии, кој ги предлага директорите и целите на финансиската политика како и категориите за проценетите приходи и трошоците за наредната буџетска година и го доставуваат до Владата во април во тековната година.⁴⁹⁸

Заклучоците на основањето на априлските стапки од страна на Владата, министерот за финансии изготвува циркулар во кој се содржани средствата за изготвување на буџетите и го доставуваат до корисниците на буџетот, единиците на локалната самоуправа и фондовите во месецот. Во циркуларот се содржани цифри и задачи кои треба да се извршуваат во текот на последната година, методологија за изготвување на буџетите на корисниците, како и индикативните вкупни трошоци за секој корисник.⁴⁹⁹

Предлогот на буџетот на Република Македонија, министерството за финансии го доставува до владата на почетокот на октомври. Предлогот на буџетот на Владата, Владата и го доставува Собранието на Република Македонија за донесување не подоцна од областа на ноември. Собранието на Република Македонија не може да го донесе предлогот на буџетот пред истекот на 20 дена од денот на доставување на предлогот на буџетот на пратениците на Собранието на Република Македонија.

Предлогот на буџетот на Република Северна Македонија содржи:

1. Биланс на приходниот и трошковниот дел на буџетите со:

- ставки за приходи
- стапки на трошоци

⁴⁹⁸ Public Financial Management Reform Programme 2022 – 2025. REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA MINISTRY OF FINANCE <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/04/PFM-Reform-Programme-2022-2025-draft.pdf>

⁴⁹⁹ Репрограмирање на јавниот долг и финансирање на растот за време на кризи. Република Северна Македонија. Министерство за финансии. <https://finance.gov.mk/2023/02/25/%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D0%BD%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BE%D1%82-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-%D0%B8-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%B0/>

- функционална класификација на трошоците;
- трошоци по раздели;

2. Посебен дел на Буџетот по корисници со:

- остварени трошоци од претходната фискална година;
- одобрени и ревидирани трошоци за тековната фискална година;
- процени за наредната фискална година искажани според економската и програмската класификација на нивото на подставки и
- процена на обврските за две години на ниво на категорија
- процена за максималниот износ до кој може да се земеат заеми и издаваат гаранции во текот на тековната фискална година
- праг до кој единиците на локалната самоуправа можат да земаат заеми во текот на тековната фискална година и
- предлози за можни начини за надминување на дефицитот на Буџетот.

Буџетот претставува еден од најзначајните инструменти и најзначајниот финансиски документ на економската политика. Оттаму, Законот за буџети, кој ги дефинира процедурите за изработка и донесување на овој документ е од подеднаква важност. Новите трендови, препораките и директивите, бараат нови солүции за управување со јавните финансии, согласно најдобрите практики на меѓународните финансиски институции и директивите на Европската Унија. Со новиот Закон за буџети се уредува постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје и известување за извршувањето на истите.⁵⁰⁰

⁵⁰⁰ Министерство за финансии. Влада на Република Северна Македонија.

Реформи на управувањето со јавните финансии во Република Северна Македонија

Во контекст на менаџирањето со јавните финансии во Република Северна Македонија, иницирани се реформи од страна на Меѓународниот монетарен фонд врз основа на спроведената Проценка на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА) во 2020 г., на предлог на Министерството за финансии, кои постепено се воведуваат, во насока на подобрување на планирањето, алокацијата и спроведувањето на јавните инфраструктурни проекти, со што ќе се придонесе за поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициските приоритети на Владата, подобрување на сеопфатноста на буџетската документација со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековни и нови проекти, воведување на надзор над портфолиото на јавни инвестиции на национално ниво што вклучува следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата.⁵⁰¹

Во октомври 2021 година, Владата на Република Северна Македонија го усвои Планот за забрзан економски раст 2022 – 2026 година, кој претставува општа рамка која ги зема предвид сите компоненти кои можат да придонесат за зајакнување на среднорочниот потенцијал за раст. Целта е да го финансира закрепнувањето на економијата погодена од пандемијата со COVID-19 и да го поддржи забрзаниот и одржлив раст преку одржување на фискалната стабилност преку мобилизација на капитал од приватниот сектор за дополнување на буџетските средства и кредитирање.⁵⁰²

Интенцијата на планирањето на буџетот за 2023 година е постепено да се намалува буџетскиот дефицит. Буџетот за 2023 година се води според златното

⁵⁰¹ Работно тело: Комисија за финансирање и буџет. Собрание на Република Северна Македонија. <https://www.sobranie.mk/detali-na-komisiija.aspx?param=9ad730e8-3b8c-46af-b187-87b3f38205a3>

⁵⁰² Документи. Министерство за финансии на Република Северна Македонија. <https://finance.gov.mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-2/>

правило во финансиите, односно инвестициите да се повисоки во однос на дефицитот.⁵⁰³

Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022 – 2025 година и Планот за забрзан економски раст 2022 – 2026 година, кој е директно поврзан со Стратегијата за економско закрепнување и забрзан раст се потпира на четири столба (Слика ??):



Слика 6: Стратегија за економско закрепнување и забрзан развој

Преку овие столбови се обезбедува макроекономска стабилност и финансиска одржливост, економско закрепнување и забрзан економски раст.

Планот има одлучувачка функција во економскиот раст на Северна Македонија и отворањето нови работни места и неговите крајни цели се:

- ✓ **зголемување на инвестициите:** поефикасно искористување на јавните инвестиции вредни 4 милијарди евра во следните пет години преку мобилизирање дополнителни средства од приватниот сектор;
- ✓ **забрзан раст:** зголемување на стапките на среднорочниот економски раст на 5% годишно; и

⁵⁰³ Ибид

- ✓ обезбедување фискална консолидација преку намалување на јавниот долг под 60% од БДП на среднорочен план.⁵⁰⁴

Економските политики и мерки вклучени во:

- Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст,
- Планот за јавни инвестиции и
- Планот за забрзан економски раст.

Плановите претставуваат општа рамка или основа за зголемување на потенцијалот за раст и постигнување повисоки стапки на раст на среден рок, односно удвојување на економскиот раст. Според основното сценарио, на просечниот раст на економската активност во периодот 2022 – 2026 година се очекува да достигне 5,4%, поттикнат од домашната побарувачка, додека нето-извозот се предвидува да има негативен придонес кон економскиот раст, кој постепено ќе се стеснува во услови на проектиран економски раст, како како и раст на извозните и увозните активности.⁵⁰⁵

Со оглед на фактот дека еден од стратешките приоритети на владата во буџетот за 2023 година е:

- развивање на одбранбена политика во функција на развојот, независноста, територијалниот интегритет, безбедноста на граѓаните и колективната безбедност;
- владеење на правото, независност на правосудството, доследна и неселективна борба против криминалот и корупцијата со широка и обврзувачка транспарентност,
- обезбедување забрзан и одржлив економски раст, повисок животен стандард и квалитет на живот на граѓаните, успешно водење на пристапните преговори со Европската Унија;

⁵⁰⁴ Нивото на јавниот долг се смета за одржливо доколку овозможува навремено сервисирање на обврските коишто достасуваат на подолг период. Тоа зависи од повеќе фактори, како што се нивото на буџетски дефицит/суфицит, стапката на раст на економијата, стапката на инфлација, степенот на развој на домашниот финансиски пазар, ликвидноста на меѓународниот пазар на капитал и сл.

⁵⁰⁵ Cappelen, Å., Gleditsch, N. P., & Bjerkholt, O. (1984):: Military Spending and Economic Growth in the OECD Countries. *Journal of Peace Research* 21 (4), 361–373.
<https://doi.org/10.1177/002234338402100404>

– заштита на животната средина, зелен развој, намалување на аерозагадувањето и влијанието на климатските промени, кои се во непосредна релација со елементите на системот на национална безбедност, несомненена е меѓузависноста на ефективното планирање, програмирање и буџетирање и постигнување на зацртаните приоритети.⁵⁰⁶

Кога станува збор за буџетската политика на краток и среден рок во Република Северна Македонија, таа има четири основни цели:

1. Справување со последиците од пандемијата, енергетската криза и високата инфлација.
2. Континуитет на фискаланата консолидација и фискалната одржливост.
3. Обезбедување услови за економска благосостојба и економски раст и
4. Непречено финансирање на есенцијалните функции на државата како и поддршка за реформите во правосудството и Евроатлантските интеграции.

Во насока на дефинирање на целите на буџетот, тие претставуваат фундамент за одржување на макроекономската стабилност и натамошната фискална консолидација на среден рок, со интенција на креирање поволни услови за забрзан и одржлив економски развој. Овие буџетски цели имаат намена на поддршка на економијата во инфраструктурните проекти, адаптација на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, зајакнување на социјалните капацитети (минимална плата, пензии, итн.) како и зајакнување на процесот на планирање, извршување и отчетност за користењето на јавните финансии.

На среднорочен план, исто така со планирање на буџетот се проектира поддршка на приватната потрошувачка, инвестициите и извозот, преку поддршка на стопанството со поголема додадена вредност и поголема специјализација, како и зголемување на конкурентноста и продуктивноста со воведување на модернизација и дигитализација во вршење на дејностите.⁵⁰⁷

Приоритетите на буџетирањето на среден рок се во насока на:

- ✓ подобрување на инвестициската клима,

⁵⁰⁶ Буџет на Република Северна Македонија 2023. Службен весник

⁵⁰⁷ Влада на Република Северна Македонија. <https://vlada.mk/node/31419>

- ✓ јавни и приватни партнерства,
- ✓ концесии,
- ✓ креирање развојни фондови, фондови за поддршка на иновации, фондови за претприемништво и ризичен капитал,
- ✓ финансирање јавни капитални проекти,
- ✓ финансирање капитални проекти на приватниот сектор и
- ✓ други инструменти за поддршка.⁵⁰⁸

Во рамки на зацртаните буџетски цели, спаѓаат и планираните мерки за фискална консолидација и зацврстување на фискалната одржливост, кои се базираат на четири основни домени:

- подобрување на наплатата на буџетските приходи, оптимизација на даночниот систем, мерки за намалување на сивата економија и мерки за сузбивање на корупцијата
- намалување и реструктуирање на буџетските расходи преку кратење на неприоритетните и несуштинските трошоци со потенцирање на социјалната компонента и ревидирање на методологиите за трансфери и субвенции
- промена на изворите на финансирање на буџетскиот дефицит преку поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот, како и мобилизација на приватниот капитал
- намалување на обврските на јавниот кон приватниот сектор и забрзан поврат на ДДВ кон стопанството.

Наведените определби се со интенција на фискална консолидација и буџетски заштеди, како и зајанување на транспарентноста и отчетноста.⁵⁰⁹

Буџетите и буџетските корисници податоците во своето сметководство ги обезбедуваат во согласност со класификацијата на приходите и класификацијата на расходите.

⁵⁰⁸ Ибид

⁵⁰⁹ Предлог-буџет на РСМ за 2023 година. <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/11/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2023-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>

Согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, Член 1, кој го пропишува водењето на сметководството, деловните книги, сметководствените документи и обработката на податоците, признавањето на приходите и расходите, проценувањето на билансните позиции, ревалоризацијата, финансиските извештаи, доставувањето и финансиските извештаи и други прашања во врска со сметководството на Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, буџетите и фондовите, корисниците и единките корисници на средства од буџетите, како и на другите правни лица за кои средствата за вршење на основната дејност претежно се обезбедуваат од буџетите.

Со овој закон се дефинираат:

- Буџетски корисници – корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, корисниците на буџетите на општините и корисниците основани со закон, на кои им е доверено вршење на јавни овластувања.
- Единки корисници – кои претставуваат корисници од втора линија, кои се финансираат преку соодветниот буџетски корисник

Буџетите и буџетските корисници се должни да водат сметководство, составуваат и поднесуваат финансиски извештај во согласност со законската регулатива и прифатените сметководствени принципи, прифатената сметководствена практика и сметководствени стандарди, со цел точно вистинито, сигурно, сеопфатно, благовремено, ажурно и поединечно искажување на билансните позиции, состојбата на средствата од буџетот и другите средства, обврските, изворите на средства, приходите и другите приливи и расходите и другите одливи и резултатите од работењето. Исто така, Буџетските корисници и единките корисници се должни да водат одделно сметководство за средствата остварени во буџетот по други основи, и тоа за:

- приходите наплатени од органи;
- приходите наплатени од дополнителни активности на буџетските корисници;
- приходите од донации;
- приходите од кредити и

– други приходи.⁵¹⁰

Со цел навременост и транспарентност во информирањето, субектите кои имаат законска обврска. Државниот завод за ревизија со цел навремено и транспарентно информирање на субјектите кои имаат законска обврска до Државниот завод за ревизија да ја достават Годишната/Завршната сметка согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Службен весник на Република Македонија “ бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15 и 170/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21), укажува дека буџетите и буџетските корисници имаат обврска завршните сметки да ги достават до Регистарот на завршните сметки при Централниот регистар и до Државниот завод за ревизија до крајот на месец февруари и истите да ги објават на својата веб-страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки.

Завршната сметка претставува финансиски одраз на работењето на институцијата во претходната година.⁵¹¹ Обврска за доставување завршна сметка имаат сите јавни претпријатија, компании, банки, друштва за осигурување, доброволни пензиски фондови, финансиски субјекти за лизинг и задруги.⁵¹²

Буџетите и буџетските корисници се должни да ја достават завршната сметка, односно основните финансиски извештаи кои содржат:

- биланс на состојбата,
- биланс на приходите и расходите,
- образложенијата за финансиските извештаи кои опфаќаат сметководствени политики и образложувачки информации за финансиските извештаи.

⁵¹⁰ Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15, 170/17 и 122/21)
https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4-%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B8-%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82.pdf

⁵¹¹ Државен завод за ревизија.
<https://dzt.mk/mk/220215-informacii-za-podnesuvane-na-godishnazavrshna-smetka-do-dzt>

⁵¹² Информации за поднесување на годишна/завршна сметка до Државен завод за ревизија.
<https://akademik.mk/informatsii-za-podnesuvane-na-godishna-zavrshna-smetka-do-dzt/>

Во контекст на макроекономската стабилност, наведените буџети за соодветните години се одликуваат со силна развојна компонента, со придружување кон принципот, односно златното правило во јавните финансии:

- Капиталните расходи да бидат повисоки од буџетскиот дефицит, односно да се позајмува само за финансирање на инвестициските проекти.
- Реализацијата на буџетот да се раководи според принципот вредност за вложените пари (“value for money”), со посебно внимание даночните средства од граѓаните да се искористат таму каде што даваат најголеми ефекти во остварување на целите за остварување на резултатите утврдени со целите и постигнување повисок квалитет на услугите и стандардите на живот.

Конкретно, согласно буџетот за 2023 година на Република Северна Македонија, определбата за редизајнирање на фискалната политика е преточена во план кој е усвоен од Владата на Република Северна Македонија и има за цел обезбедување на одржливост на јавните финансии со истовремено поттикнување на економскиот раст.⁵¹³

Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст е заснован на:

- Фискална консолидација преку утврдување на мерки за рационализација по одделни категории на расходи, активности и мерки за подобрувањето на ефикасноста и ефективноста на системот за наплата на јавните приходи кои ќе обезбедат поголема наплата и подобрување на приходната страна на буџетот, а претставени се и нови извори и модели на буџетско финансирање;
- Конзистентност на политиките во процесот на буџетско планирање преку целосна поврзаност на буџетското планирање со Програмата на Владата, секторските стратегии, како и нужноста од поврзаност со Програмата за економски реформи;

⁵¹³ Акциски план за имплементација на националната платформа за намалување на ризици од катастрофи на Република Северна Македонија 2022-2024.

- Развој на повеќегодишни индикатори за мерење на успешноста во реализација на политиките во буџетот со цел мерење на ефектите од буџетските расходи во однос на резултатите при обезбедувањето јавни добра и услуги кои ги даваат буџетските корисници.

Политиките за фискална консолидација подразбираат преземање активности во насока на континуирано подобрување на системот за планирање на буџетот, подобра контрола на трошоците и преземање на одредени мерки, и тоа:

- мерки на расходна страна,
- мерки на приходна страна и
- мерки поврзани со финансирањето.

Имајќи ги предвид ограничените ресурси и потребата за приоритизација на финансирање на проекти ја наметнува неопходноста од унапредување на процесот на буџетското планирање базирано на перформанси, рационализација на одредени расходи и воспоставување на соодветни стандарди. Мерките на расходна страна подразбираат:

- намалување и реструктурирање на буџетските расходи, преку кrateње на неприоритетните и несуштинските трошоци,
- поголема поддршка на приватниот сектор, иновациите и зајакнување на конкурентноста,
- изразена социјална компонента и
- ревидирање на методологијата применета за трансфери и субвенции итн.

Мерките на приходната страна во планирањето на буџетот, согласно краткорочните и долгорочните планирани политики и цели, во линија на консолидација на буџетските политики, како и во насока на забрзување на економскиот раст, подразбираат акцент ставен на подобрување на наплатата на буџетските приходи преку:

- мерки за намалување на сивата економија,
- мерки за спречување и сузбивање на корупцијата,
- зајакнати инспекциски контроли итн.

Мерките поврзани со финансирањето подразбираат поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот и отплатата на долгот,

преку репрограмирање на јавниот долг, повторно отворање на постојните еврообврзници издадени на меѓународниот финансиски пазар, воведување на нови финансиски инструменти како што се: развојни, зелени и проектни државни обврзници, но и преку средства обезбедени со приватизација на дел од акционерските друштва во доминантна или делумна државна сопственост и на дел од земјиштето во државна сопственост, како и со реализација на одредени проекти преку јавни-приватни партнерства и концептот на мобилизирање на приватен капитал според Планот за забрзан економски раст, што меѓу другите принципи, е заснован на Развој на повеќегодишни индикатори за мерење на успешноста во реализација на политиките во буџетот – со цел мерење на ефектите од буџетските расходи во однос на резултатите при обезбедувањето јавни добра и услуги кои ги даваат буџетските корисници.⁵¹⁴

Индикатори за мерење на успешноста во реализација на политиките во буџетот Буџетирањето базирано на резултати има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи преку поврзување на трошоците во јавниот сектор со резултатите што се постигнуваат. Конципирањето на Буџетот за 2022 година и негова реализација се користени индикатори и тоа: инпут индикатори, кои ги претставуваат расходите за определена цел и аутпут индикаторите, со кои се мерат конкретните резултати. За секој буџетски корисник, индикаторите се презентирани во делот на буџетските програми.⁵¹⁵

Во таа насока, се преземаат активности за континуирано подобрување на системот за планирање на буџетот, подобра контрола на трошоците и преземање на одредени мерки, и тоа на мерки на расходна страна, мерки на приходна страна и мерки поврзани со финансирањето.

Во оваа насока, неопходно е да се истакне дека во контекст на стратешките приоритети на Владата на РСМ, дефинирани се неколку програми со кои се

⁵¹⁴ Министерство за внатрешни работи. Стратешки план 2016-2018.

⁵¹⁵ Министерство за финансии. Република Северна Македонија. <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-2022-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0-01.11.2021.pdf>

рефлектираат владините активности во засебни општествени сектори. Средствата за реализација на зацртаните програми, содржани во низа стратешки документи, се обезбедуваат од буџетски средства, како и донации и заеми од меѓународните финансиски институции. Овие програми се усогласуваат со редовните активности на секое од министерствата и преку приоритизација на финансирањата. Со планираните средства се обезбедува имплементација на утврдените програми и континуитет во нивната реализација, како и мерењето на успешноста на имплементацијата.

Оттука, една од најважните програми, покрај децентрализацијата, мерките за намалување на сиромаштијата, владеењето на правото, економскиот развој, интеграцијата во ЕУ итн., е унапредување на одбраната и безбедноста.

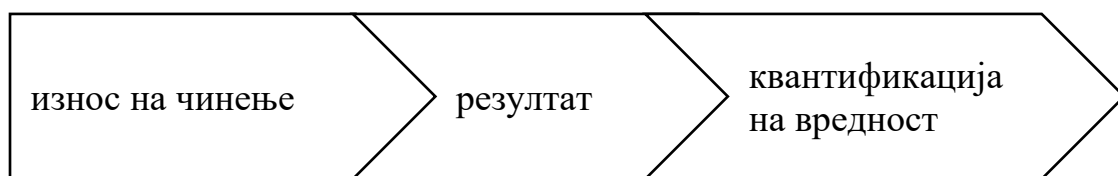
Целта на оваа програма е јакнење на безбедносните и одбранбените функции на Република Северна Македонија како полноправна членка на Северно-атлантската алијанса.

Буџетските програми, согласно зацртаните приоритети и цели, се мерат преку инпут и аутпут индикатори.

Инпут индикаторите се стандардизирани и се однесуваат на:

- вкупниот буџет
- бројот на вработени
- просечната месечна бруто плата по вработен
- оперативните расходи по вработен

додека аутпут индикаторите се однесуваат на специфичните цели и опис на главните функции и варираат во зависност од буџетскиот корисник. (Графикон 6)



Графикон 6: Расходи на Буџет на РСМ за 2023 година по функционални области како процент од вкупните расходи. Извор: Буџет 2023.

Конкретно, фундаменталните одредници на кои се гради националната одбранбена и безбедносна стратегија на Република Македонија како независна

држава од осамостојувањето, до денес, се базира врз постулатите на политиката на национална безбедност, која согласно Националната концепција за безбедност и одбрана од 2003 година, како основен документ во областа на одбраната и безбедноста, се дефинира како сложен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Република Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на Република Македонија и нејзините граѓани, во согласност со расположливите ресурси и со активна соработка со меѓународната заедница, и која во себе системски ги содржи политичката, економската, одбранбената, внатрешно-безбедносната, социјалната, еколошката, како и други области.⁵¹⁶

Во оваа насока, може да се наведе Указот за прогласување на Законот за управување со кризи, во Член 3 ги дефинира ресурсите како „граѓани, објекти, моторни возила, материјално-технички средства, опрема и финансиски средства со кои располага Републиката“, од страна на Собранието на Република Македонија во 2005 годин.⁵¹⁷

⁵¹⁶ Министерство за одбрана на Република Северна Македонија. <https://mod.gov.mk/storage/2021/06/Nacionalna-koncepcija-za-bezbednost-i-odbrana-1.pdf>

⁵¹⁷ Закон за управување со кризи. Службен весник на РМ. Бр. 29, год. LXI. Среда, 04 мај 2005.

V ДЕЛ

РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

Примена на современи модели на планирање, програмирање и буџетирање во работењето на полицијата во Република Северна Македонија

Безбедносниот систем се темели на добро подготвена и солидно опремена полиција. Оттука, несомнена е потребата за создавање и одржување на ефикасна, одговорна и современа полиција, која претставува спроведувач на редот и законот и чувар на демократијата.⁵¹⁸



Согласно буџетските проекции на Република Северна Македонија, буџетот на Министерството за внатрешни работи согласно своите карактеристики се дефинира како развоен буџет.

⁵¹⁸ Министерство за внатрешни работи на Република Северна Македонија. Предлог-Буџет за 2023 година.

Планирање во полицијата во Република Северна Македонија

Планирањето на активностите на Министерството за внатрешни работи се врши за активностите кои произлегуваат од утврдените функции на Министерството за внатрешни работи, кои произлегуваат од визијата и мисијата, каде што како фундаментални се дефинирани:

- остварување на системот на јавна безбедност;
- спречување на насилно уривање на демократските институции утврдени со Уставот на Република Северна Македонија;
- заштита на животот и личната сигурност и имотот на граѓаните;
- спречување на разгорување на национална, расна, верска омраза или нетрпеливост;
- спречување на вршење на кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање на други со закон определени мерки за гонење на сторителите на тие дела;
- заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, гарантирани со Уставот, законите и ратификувани меѓународни договори;
- одржување на јавниот ред и мир во државата.⁵¹⁹

Од утврдената визија, Република Северна Македонија на стане најбезбедна држава во регионот и мисијата, која го акцентира стремежот кон висок степен на безбедност, сигурност, заштита на слободите и правата на граѓаните на Министерството произлегуваат и задачите, при што како основни задачи се наведуваат:

- остварување на системот на државната и јавната безбедност;
- пријавување на живеалиштето и престојувалиштето;
- државјанството и патните исправи за премин на државната граница;
- движењето и престојот во граничниот појас;

⁵¹⁹ Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и годишниот план за работа.
https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/upatstvo_za_nacin_na_postapuvanje_na_ministerstvata_i_drugite_organ_i_na_drzavnata_uprava_vo_procesot_na_podgotvuvanje_na_strateskiot_plan_i_godisniot_plan_za_rabota.pdf

- контролата на преминување на државната граница, како и определени работи во врска со утврдувањето и решавањето на граничните инциденти и другите повреди на границата;
- престојот и движењето на странците;
- производството, прометот, складирањето и заштитата од запаливи течности, гасови, експлозивни и други опасни материјали и превозот на овие материјали;
- укажувањето на помош при елементарни непогоди и епидемии;
- набавувањето, поседувањето, носењето и контролата на обележувањето на оружјето и муницијата;
- надзорот во негова надлежност и
- други работи утврдени со закон⁵²⁰

Во Република Северна Македонија, планираните активности на Министерството за внатрешни работи се подредуваат на стратешко ниво, со стратешки планови во времетраење од три години, годишни планови и тековни, оперативни планови.⁵²¹ Конкретно, при анализа на податоците на располагање, од 65 планирани активности во 2020 година, реализирани се 41 активност, односно 63% од планираното, со акцентирање на податокот дека оваа конкретна година ќе остане запаметена во историјата како почетокот на пандемијата со Ковид-19, прогласена од страна на Светската здравствена организација, со што се наложи прогласување вонредна состојба во најголемиот дел од државите во светот, меѓу кои и РС Македонија, со директни импликации врз функцијата и позицијата на елементите на безбедносниот систем, меѓу кои и полицијата.⁵²²

Тековно, при процесот на стратешко планирање, Министерството за внатрешни работи се раководи согласно Стратешкиот план на МВР 2024-2026, кој преставува сеопфатен и развоен документ со мерки и активности групирани во програми и потпрограми, преку кои (ќе) се остваруваат стратешките приоритети и

⁵²⁰ Уредба за стандардите и нормативите за планирање, изградба и уредување на објектите кои ги користи Министерството за внатрешни работи на граничните премини. Службен В. на Р.М. бр : 164/2011 од 28.11.2011. <https://dejure.mk/zakon/uredba-za-standardite-i-normativite-za-planiranje-izgradba-i-ureduvanje-na-objektite-koi-gi-koristi-ministerstvoto-za-vnatreshni-raboti-na-granichnite-1>

⁵²¹ Република Северна Македонија. Влада на Република Северна Македонија. Министерство за внатрешни работи. Стратешки план 2021-2023 година.

⁵²² Ibid

цели на министерството. Во оваа насока министерството ги реализира активностите во согласност со принципите на транспарентност и инклузивност во креирањето на политиките, со фокус кон подобрување на ефикасноста и ефективноста во работењето, со цел јакнење на владеење на правото преку неселективна борба со организираниот криминал, корупцијата, илегалната миграција, тероризмот и сајбер заканите.⁵²³

Стратешкиот документ опфаќа активности предвидени во 12 потпрограми, содржани во двете стратешки програми – Развој на полицијата и Унапредување на заедничките функции на МВР, се реализираат во определениот временски интервал. Истите се во насока на реализирање на стратешките приоритети и цели на министерството, а со тоа и кон остварување на стратешките приоритети и цели на Владата на Република Северна Македонија за 2024-2028 година. во Министерството за внатрешни работи тековно се утврдени 8 стратешки приоритети и 13 приоритетни цели.⁵²⁴

Програмирање во полицијата во Република Северна Македонија

Од аспект на анализа на планираните активности со ретроспективен осврт, во стратешкиот план 2019-2021 година, планираните активности се групирани во две програми, кои се расчленети на осум потпрограми. Понатаму, Стратешкиот план на МВР за 2024-2026 година содржи 2 програми, кои имаат континуитет од минатиот стратешки план за периодот 2021-2023 година. Програмите се разработени во вкупно 12 потпрограми, во кои се опфатени проекти, мерки и активности, произлезени од мисијата на МВР.⁵²⁵

Овој стратешки план се состои од следните програми:

1. Програма развој на полицијата и
2. Програма унапредување на заедничките функции на МВР (Табела 9).

⁵²³ Република Северна Македонија. Влада на Република Северна Македонија. Министерство за внатрешни Работи. *Стратешки план 2023 – 2025 година*

⁵²⁴ Програма за работа на преодна Влада 2024 година https://vlada.mk/sites/default/files/img/programa_za_rabota_na_preodna_vlada_2024.pdf

⁵²⁵ Биро за јавна безбедност. Министерство за внатрешни работи на РСМ.

Табела 9

*Програми за стратешки план 2024-2026
во Министерство за внатрешни работи на РС Македонија*

РАЗВОЈ НА ПОЛИЦИЈАТА	УНАПРЕДУВАЊЕ НА ЗАЕДНИЧКИТЕ ФУНКЦИИ НА МВР
[1.11.1.1] Вклучување и комуникација со заедницата [1.11.1.2] Јакнење на капацитетите на БЈБ во делот на криминалистичките работи и сузбивање на организиран криминал [1.11.1.3] Јакнење на капацитетите на БЈБ во делот на полициските работи од општа и посебна надлежност и за унапредување на безбедноста на сообраќајот на патиштата [1.11.1.4] Јакнење на капацитетите на БЈБ во делот на криминалистичка техника [1.11.1.5] Јакнење на капацитетите на БЈБ во областа на граничното управување и миграции [1.11.1.6] Јакнење на капацитетите на БЈБ во областа на специјализираните полициски служби	[1.11.2.1] Воведување систем за управување со документи [DMS] [1.11.2.2] Управување со човечки ресурси [1.11.2.3] Унапредување на системот за обука на вработените во МВР [1.11.2.4] Унапредување на сервисната ориентираност кон граѓаните и останатите засегнати страни [1.11.2.5] Надградба на телекомуникациски и информатички систем [1.11.2.6] Интеграција во НАТО и безбедност на информации [1.11.2.7] Зајакнување на капацитетите за внатрешна контрола, професионални стандарди и спроведување на антикорупциска програма

Извор: https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Strateski%20planovi/SP-na-MVR-2021-2023%20.pdf

Планирањето на работата и активностите во Министерството за внатрешни работи се врши преку утврдување на приоритетите и приоритетните цели.⁵²⁶

Како приоритетни цели се издвојуваат:

- модернизација на полицијата преку изградба и реконструкција на полициски станици од општа надлежност; реконструкција на простории на задржување лица;
- изградба на нов Прифатен центар;
- изградба на нов објект за Одделот за криминалистичко-технички испитувања и вештачења; користење современи истражни методи за справување со организираниот и сериозниот криминал и корупцијата;
- материјално-техничко опремување на Одделот за специјални полициски операции; имплементација на активности дефинирани во Стратегијата за управување со човечки ресурси;

⁵²⁶ Професионална полиција – безбедност за сите граѓани. <https://vlada.mk/node/18047>

- имплементација на активности дефинирани во Стратегијата за вклучување и комуникација со заедницата;
- имплементација на активности дефинирани во Стратегијата за развој на Центарот за обука; изработка на Стратегија за обука и развој на вработените во МВР;
- имплементација на родовата рамноправност и обезбедување еднаков третман и можности; сервисна ориентираност кон граѓаните, преку користење на нови информациско-комуникациски технологии;
- спроведување на Планот за јакнење на интегритетот на полициските службеници;
- опремување на Центарот за континуитет во работењето и опоравување од катастрофа;
- обезбедување потребна и квалитетна информатичка инфраструктура и примена на нови технологии и мерки за сајбер безбедност.⁵²⁷

Имплементацијата на приоритетите и приоритетните цели е во контекст на реализацијата на стратешките цели на полицијата се следните:

- Одлучна и неселективна борба со организираниот криминал и корупцијата, реформи во насока на владеење на правото и изградба на независни институции;
- Модернизација на Министерството за внатрешни работи и јакнење на капацитетите за непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите;
- Зголемување на нивото на јавната безбедност, вклучувајќи ја и безбедноста на патниот сообраќај;
- Спречување на прекуграничниот криминал и илегалната миграција и контрола на реадмисијата и остварување на правото на азил;
- Квалитетна подготовка на националната верзија на правото на Европската Унија;
- Изградба на способна држава со силни институции кои гарантираат ред и владеење на законите;

⁵²⁷ Годишен план за работа за 2022 година. Министерство за внатрешни работи.
https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/220310%20GP%20na%20MVR%202022.pdf

- Унапредување на родовата еднаквост во сите области од општественото живеење и вклучување на родовата перспектива во креирањето на политиките и буџетите;
- Воспоставување на заеднички стандарди за развој на сајбер безбедност;
- Надградба на телекомуникацискиот и информатичкиот систем на МВР.⁵²⁸

Последователно, во согласност со стратешките програми од кои се состои годишниот план, што е во рамки на стратешкиот тригодишен план 2022–2024 година во Министерството за внатрешни работи дефинирани се две големи програми (Табела 10):

Т а б е л а 10

Програми во Министерството за внатрешни работи

Стратешката програма за Развој на полицијата	Стратешка програма за Унапредување на заедничките функции на Министерството за внатрешни работи
Зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во доменот на криминалистичките работи во борбата против организираниот криминал	Воведување систем за управување со документи (DMS)
Зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во доменот на криминалистичката техника	Управување со човечки ресурси
Зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во доменот на граничното управување и справување со миграцијата	Унапредување на системот за обука на вработените во МВР
Зајакнување на капацитетите на специјалните полициски сили	Унапредување на сервисната ориентираност кон граѓаните и останатите засегнати страни

⁵²⁸ Националната програма за усвојување на правото на (НПАА) ЕУ 2021-2025. Влада на Република Северна Македонија.

Зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во доменот на полициските работи од општа и посебна надлежност за подобрување на безбедноста на сообраќајот	Надградба на телекомуникациски и информатички систем во МВР
Унапредување на соработката и комуникацијата со граѓаните	Реализација на активности кои произлегуваат од членство во НАТО и безбедност на информации
	Зајакнување на капацитетите за внатрешна контрола, професионални стандарди и спроведување на антикорупциска програма

Следствено на тоа, произлегуваат и конкретизирани задачи на полицијата, кои опфаќаат:

1. Имплементација на систем за управување со документи
2. Надградба на телекомуникациските и информациските системи во Министерството
3. Интегрирање во НАТО системот за безбедност на информации
4. Развој на системот за управување со човечките ресурси
5. Зајакнување на системот за внатрешна контрола, професионални стандарди и спроведување на програмите за сузбивање на корупцијата, итн.

Од аспект на квалитативна дескрипција на програмите кои се развиваат во текот на изминатите години во Република Северна Македонија, тие се структурираат од аспект на мерките кои се прикажани како дескриптори и конкретни активности кои се преземаат.

Понатаму, програмите се поставуваат во соодветна временска рамка, односно временски интервал во кој е предвидено да бидат спроведувани и извршени, и тоа на четири квартали. Во програмите се наведува и програмскиот облик и посебна ставка претставува износот на финансиски средства за секоја мерка и активност, како и планираниот резултат, односно одредница на годишно

ниво и следствено на показатели за успешност, кои претставуваат квалитативни параметри (Табела 11).

Табела 11

Извршување на програми по квартали

Квартал 1	Квартал 2	Квартал 3	Квартал 4
Мерка		Активност	
Јакнење на капацитети		Изградба на ПС	
Постигнување стандарди утврдени во правилник		Реконструкција на простории за задржување во ПС	
Постапување со лица на кои им е ограничено правото на движење		Изработка на прирачник/Кодекс за водење интервју	
Зајакнување на капацитети		Воспоставување на ИКТ Центар за континуитет во работењето и опоравување од катастрофа	

Во оваа насока, кога станува збор за приказот на програмите и дефинирањето на потпрограмите, неизоставно е да се напомени дека во дескриптивниот приказ се наведуваат целите, при што се наведени детално активностите кои се планира да се преземат и финансиските средства кои се издвојуваат, како и нивниот извор.⁵²⁹

Буџетирање на полицијата во Република Северна Македонија

Согласно Член 4, Алинеа 3, поради создавање услови за работа на полицијата, Министерството за внатрешни работи носи планови за користење на материјално-финансиски средства.⁵³⁰

Министерството за внатрешни работи се финансира преку средства обезбедени од буџетот на МВР, а дел за реализација на проекти се финансираат и преку средства од меѓународни организации и институции. Дел од Стратешкиот план се проектите финансирани од Инструментот за претпристапна помош – ИПА

⁵²⁹ Закон за полиција и подзаконски акти. Министерство за внатрешни работи на РС Македонија.
<https://mvr.gov.mk/zakon/9>

⁵³⁰ Ибид.

и проектите што се реализираат во соработка со меѓународни институции и организации (FRONTEX, OSCE и др.)⁵³¹

Согласно правната рамка утврдена со Законот за полиција од 2022 година, во контекст на општите одредби од истиот, Полицијата е дел од Министерството за внатрешни работи во кој се вршат полициски работи преку полициски службеници.⁵³²

Основната функција на Полицијата е заштита и почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Северна Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори, заштита на правниот поредок, спречување и откривање на казниви дела, преземање мерки за гонење на сторителите на тие дела, како и одржување на јавниот ред и мир во општеството.

Кога станува збор за извршувањето на полициските работи, надлежен орган во состав на МВР е Бирото за јавна безбедност (БЈБ), под услови утврдени со Законот за полиција и друг закон. Во надлежност на Бирото за јавна безбедност е концептуалното планирање, следење и анализирање на безбедносната состојба и причините за појава на криминалитет и загрозување на јавната безбедност; генерален и стручен надзор и контрола над работата на организационите единици на Полицијата. Со БЈБ раководи Директор, кој по предлог на Министерот за внатрешни работи го именува Владата на Република Северна Македонија.⁵³³

Во министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија, прашањата поврзани со финансирањето и буџетирањето се врши преку Одделот за финансиски прашања, кој е составен од два Сектора и тоа – Сектор за буџетска координација и контрола, задолжен за изготвување на предлог – буџетот на министерството и следење на реализација на буџетот, изготвување на решение за внатрешна распределба на буџетот на МВР, следење на навременото плаќање на расходите во согласност со процедурите за превземање на обврски и извршување

⁵³¹ Стратешки план на МВР 2021-2023 година.

[https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Strateski%20planovi/SP-na-MVR-2021-2023%20\(2\).pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Strateski%20planovi/SP-na-MVR-2021-2023%20(2).pdf)

⁵³² Стратешки план на МВР 2024-2026 година. https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/strategii/240219%20%D0%A1%D0%9F%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%9C%D0%92%D0%A0%20%202024-2026f.pdf

⁵³³ Биро за јавна безбедност. Министерство за внатрешни работи. <https://mvr.gov.mk/page/biro-za-javna-bezbednost>

на плаќањата, благајничко работење сл. И Секторот за сметководство. попис и плати, задолжено за пресметка и исплата на плати, сметководствено евидентирање на сите финансиски трансакции, изготвување на завршна сметка, спроведување на пописот на МВР и сл.

Во министерството за внатрешни работи во Република Северна Македонија буџетот ретроспективно во период од четири години (2020–2023 година) е развоен.⁵³⁴

Кога станува збор за организациската поставеност, во рамки на Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија одговорен оодел за управување со финансиските работи е Одделот за финансиски прашања, кој е составен од два Сектора:

- Сектор за буџетска координација и контрола, задолжен за изготвување предлог – буџетот на министерството и следење на реализација на буџетот, изготвување на решение за внатрешна распределба на буџетот на МВР, следење на навременото плаќање на расходите во согласност со процедурите за преземање на обврски и извршување на плаќањата, благајничко работење и сл.
- Сектор за сметководство. попис и плати, задолжено за пресметка и исплата на плати, сметководствено евидентирање на сите финансиски трансакции, изготвување на завршна сметка, спроведување на пописот на МВР и сл.

Со овој оддел раководи помошник на министерот во одделот за финансиски прашања.⁵³⁵

Планирање во армијата во Република Северна Македонија

Планирањето во одбраната (за Армијата на РСМ), согласно Правилникот за извршување на СППБИ, претставува фаза во која се дефинираат долгорочните и среднорочните развојни цели и приоритети на Министерството за одбрана. Фазата планирање е неопходна за дефинирање на одбранбените способности и капацитети

⁵³⁴ Министерство за внатрешни работи. Финансии. <https://mvr.gov.mk/profilepage/sektor-za-finansii>

⁵³⁵ Министерство за внатрешни работи. <https://mvr.gov.mk/profilepage/sektor-za-finansii>

изразени преку големина, структура и потребни ресурси во склад со одбранбените и безбедносни потреби на РСМ.⁵³⁶

Согласно одредбите од Стратегијата за одбрана на Република Северна Македонија од 2020 година, конкретно во доменот на ресурсите за одбрана, се дефинира дека одбранбените ресурси ги сочинуваат човечките, материјалните и финансиските средства што се ставаат на располагање на националната одбрана и од кои ќе зависи остварувањето на одбранбените цели.⁵³⁷

Целите на способности се утврдени на мултилатералните разговори помеѓу РСМ и НАТО, во формат на рамките на НАТО процесот на одбранбено планирање. Во рамките на остварените разговори пред Комитетот на НАТО за одбранбено планирање се презентирани плановите за финансирање на одбраната, трансформација, опремување и модернизација на вооружените сили до 2028 и придонесот на Република Северна Македонија во меѓународните операции. (Табела 11)⁵³⁸

Т а б е л а 12

Пакет на цели на способности.

Цели	Сума
Енергетски ефикасни објекти	16.000.000 евра
Обезбедување организирана исхрана	1.613.000 евра
Зголемување на бројот припадници во меѓународни мисии и операции	10.548.000 евра

Извор: <https://mod.gov.mk/>

Пакетот на цели на способности 2021 содржи 32 квантитативни и 6 квалитативни цели, во насока на постигнатиот напредок и определбата за стабилно

⁵³⁶ Министерство за одбрана на РСМ. Програмска група.

⁵³⁷ Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија. Претседател, <https://pret-sedatel.mk/%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B5/>

⁵³⁸ Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2019-2028. Министерство за одбрана на РСМ. Скопје, мај 2019.

финансирање на одбраната кој претставува јасен показател на посветеноста во исполнувањето на обврските од членството во Алијансата и правецот во кој се развиваат силите и капацитетите на НАТО армиите.⁵³⁹

Планирањето во министерството за одбрана на РСМ се дели на долгорочно, среднорочно и краткорочно планирање. Основа за долгорочното планирање претставуваат документите на стратешкото планирање и опфаќаат период од 10 години. Долгорочниот план за развој се ажурира на секои четири години и се усвојува најдоцна до крајот на месец јуни во годината во која се ажурира/донесува.

Во долгорочниот план за развој се врши проекција на одбранбените способности и капацитети во временски интервал од една декада, особено во областите:

- Одбранбена политика
- Одбранбени способности и капацитети
- Структура на сили
- Персонал, опрема, обука
- Инфраструктура и
- Финансиски ресурси.

Согласно Долгорочниот план за развој на одбраната 2019-2028, за остварување на приоритетите од стратешките документи, Министерството за одбрана разработува долгорочни цели за развој на одбранбените способности за претстојниот 10-годишен период, првенствено насочени кон:

- реструктурирање на МО во ефективна и ефикасна структура со поефикасно ниво на управување и координација;
- хармонизирање на националниот систем за одбранбено планирање со системот за одбранбено планирање на НАТО, со цел да се обезбедат бараните/договорените способности;
- изградба на флексибилна, финансиски прифатлива и одржлива нова структура на ВС – „Идни вооружени сили 2028“, со потребните способности за остварување на уставните надлежности и политичкото ниво на амбиции;

⁵³⁹ Армија на Република Северна Македонија. Министерство за одбрана на РСМ.

- постигнување на интероперабилност во согласност со стандардите на НАТО и побарувањата кои произлегуваат од нашето учество во колективната одбрана, кризниот менаџмент и кооперативната безбедност;
- придонес во ЗБОП на ЕУ;
- воспоставување на систем за персонален менаџмент и менаџмент на талентот кој ќе овозможи привлекување, селекција, регрутирање, задржување и ангажирање на високо квалитетен, квалификуван и мотивиран персонал со соодветни стручни и работни квалитети и развивање на персонални политики и концепти за развој на воениот персонал за создавање на балансирана персоналната структура;
- зајакнување на одбранбената дипломатија и соодветно учество со персонал во командната и воената структура на НАТО, како и останатите организации и структури на Алијансата, по приемот;
- изградба на современ систем за обука и образование на персоналот од одбраната, темелен на компетенции, интегритет и потреби;
- модернизација и опремување на ВС и МО во согласност со утврдените приоритети и расположливите ресурси (персонал, опрема, финансии);
- ревитализација и функционално консолидирање на оптимални локации на одбранбени комплекси, објекти, инсталации и инфраструктура;
- реформирана логистика на сите нивоа, со воведување на органска логистичка поддршка во согласност со новата структура на силите;
- обезбедување на национален елемент за поддршка на ВС во операции надвор од земјата и надградба на аранжманите за земја-домаќин, со цел да се овозможи прием, поддршка и натамошно движење на НАТО-сили низ територијата на Република Северна Македонија;
- развој на комуникациско-информациски систем (КИС) за поддршка на командувањето и контролата во одбраната и развој на способности за сајбер-одбрана;
- достигнување на балансирана распределба на буџетот во согласност со заложбите за инвестирање во одбраната, договорени за време на Самитот на НАТО во Велс 2014 година.

Среднорочните планови за развој на Министерството за одбрана на РСМ претпоставуваат разработка на целите утврдени во долгорочниот план и нивна конкретизација по потреби од способности и капацитети согласно следните функционални области:

- персонал,
- организација
- образование и обука
- материјал, објекти и одржување.

Составен дел на среднорочните планови за развој се програмите:

1. Администрација
2. Персонал и образование
3. Функционирање во Армијата
4. Обука во Армијата
5. Логистика во Армијата
6. Опременување и модернизација
7. Објекти и инфраструктура
8. Мировни и хуманитарни операции

Среднорочниот план се донесува на секој четири години и се ажурира секоја втора година и се усвојува најдоцна до крајот на месец јуни во годината во која се ажурира/донесува.

Краткорочното планирање е годишно планирање и претставува составен дел од планирањето со кое се реализира управувањето со човечки и материјални ресурси и директно се поврзува планирањето со програмирањето и изработката на буџетот. Документи на краткорочното – годишно планирање се: Годишен план за работа како и плановите по функционални области дефинирани со закон и подзаконски акти.

Планирањето на одбранбените ресурси се заснова на принципот на рационалност и ефективност. Рационалното и ефективно развивање, одржување и користење на одбранбените способности се зајакнува со имплементација на системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување (СППБИ) во одбраната. Приоритетизација, авторизација и ангажирањето на ресурсите ќе овозможи подобра отчетност и транспарентност на субјектите во процесите за

менаџирање на одбраната и обезбедувањето на поддршка во отстранување на корупцијата од системот.⁵⁴⁰

Генералштабот на Армијата на РСМ во доменот на планирање и организацијата на Армијата ги извршува оперативните и стручни работи во планирањето, организирањето, подготвувањето и командувањето со Армијата во целина или нејзини делови, при остварување на задачите кои произлегуваат од мисијата на Армијата. Задачите на Генералштабот опфаќаат:

- Планирање и организација на Армијата;
- Подготовка на предлог на организација и формација на Армијата;
- Определување на воените потреби и приоритети за планирање на силите, анализа на врските меѓу воените потреби и достапните ресурси како и прашања во врска со НАТО стандардизацијата;
- Унапредување и развој на персоналниот менаџмент, разузнавањето, контраразузнавањето, безбедноста и заштитата на сили;
- организацијата, подготовката и спроведувањето на оперативните способности и борбената готовност, логистичката поддршка, обуката, финансиската поддршка и цивилно воената соработка;
- Подготовка и донесување на стручни правила и упатства што се однесуваат на употребата на единиците на Армијата, внатрешниот ред и односите во вршењето на службата во Армијата и други стручни правила и упатства од значење за работа во Армијата;
- Подготовка на предлог планови за опремување и модернизација на Армијата.

Во доменот на планирање и употреба на Армијата, Генералштабот:

- Врши анализа и предлага документи за употреба на Армијата;
- Ги координира и контролира на плановите на потчинетите команди;
- Планира мерки, активности и постапки за подигнување и контрола на нивото на борбена готовност согласно проценетата безбедносна состојба;

⁵⁴⁰ Одбранбени ресурси и способности. Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија. Март 2020, Скопје.

- Планира мерки, активности и постапки за поддршка на силите на МВР во справување со асиметричните закани;
- Организира активности и постапки за поддршка на централната и локалната власт во справување со елементарни непогоди;
- Спроведува оперативна употреба на Армијата односно нејзини делови, а по одобрување од Врховниот командант односно по одлука на Собранието;
- Организира и спроведува набљудување, контрола и обезбедување на суверенитетот на воздушниот простор на Републиката;
- Спроведува подготовки и извршува на мобилизацијата на Армијата;
- Врши мобилизациска проценка;
- Подготвува предлог за мобилизациски развој на Армијата;
- Подготвува план за мобилизација на Армијата;
- Извршува мобилизација на Армијата или нејзини делови;
- Постигнува и одржува борбената готовност на Армијата;
- Организира и следи спроведување на мерките за готовност на Армијата и мерки за нивно извршување;
- Врши контрола на борбената готовност на командите и единиците на Армијата и мерки за нејзино подобрување.⁵⁴¹

Од аспект на планирањето на спроведувањето на обуката и вежбите, ГШ на АРСМ врши планирање, организирање и контрола на обуката за достигнување и одржување на потребното ниво на борбена готовност на командите и единиците на Армијата и вооружените сили во целина; обезбедува координација на обуката за учество на Армијата во мултинационални операции и мисии за одржување на мирот и борба против тероризмот; обезбедува координација на проектите за обука и вежби со НАТО и коалиционите партнери и ги планира вежбовните активности на Армијата. Во рамки на планирањето и спроведувањето на персоналниот менаџмент во АРСМ, ГШ спроведува планирање, организирање и спроведување на обука и индивидуална професионална изградба на припадниците на Армијата; планирање на поставување и преместување на клучниот персонал во Армијата,

⁵⁴¹ Упатство за спроведување на СППБИ во МО на РСМ. <https://mod.gov.mk/inc/uploads/2021/06/PRAVILNIK-PPBI-Januari-2019-1.pdf>

како и организација на административна поддршка за менаџирање со персоналот во Армијата.⁵⁴²

За потребите на логистичката поддршка, ГШ на АРСМ планира и контролира спроведување на логистичката поддршка на Армијата, планира снабдување, одржување, движење и транспорт, медицинска поддршка, инфраструктура и услуги и планира и го организира системот за транспорт за потребите на Армијата, како и спроведување на планирање на капацитетите на Армијата за сместување, одржување, обезбедување на услуги, објекти за складирање и друга инфраструктура.⁵⁴³

Во рамките на J-6, ГШ ги планира, координира и контролира комуникациско-информациски систем (КИС) за успешно командување и контрола (К2) со командите и единиците на Армијата во мир, вонредна и кризна состојба, и војна и ги планира, координира и контролира процедурите и средствата за криптозаштита во Армијата.⁵⁴⁴

Во доменот на разузнавањето, контразузнавањето и заштитата на силите во Армијата, ГШ спроведува планирање и учество во организирањето и подготовката за спречување на асиметрични закани насочени кон одбраната на Републиката, врши координација и учество во работи за обезбедување на лица, команди и објекти од значење за одбраната, како и планирање и организација на регулирање и контрола на воениот сообраќај, планира мерки, активности и постапки за заштита на тајните податоци во Армијата и спроведува планирање и координација на активностите за откривање и спречување на вршење кривични дела во Армијата.⁵⁴⁵

Генералштабот на Армијата на Република Северна Македонија спроведува планирање на финансиските средства за потребите на Армијата и врши подготовка

⁵⁴² Генералштаб на Армијата на Република Северна Македонија.

⁵⁴³ годишен извештај за спроведување на активностите од годишниот план за работа на Министерството за одбрана за 2023 година. Министерство за одбрана на РСМ, 2024 година.

⁵⁴⁴ J-6 Комуникациски и информациски системи. ПОЧЕТНА. Генералштаб

⁵⁴⁵ Ибид

и учество во изработката на финансиските планови за потребите на Армијата и врши спроведување на одобрените финансиски планови за потребите на Армијата.⁵⁴⁶

Во рамки на Прирачникот за стандардизација во одбраната и Армијата на начин интероперабилен со НАТО, во член 14, се уредува ГШ на АРСМ, во состав на одобрената формација, да обезбедува организациска структура која е функционално надлежна за извршување на стандардизациските активности во Армијата, како и координација на Армијата и прибирање на предлози за изработка на годишниот План за стандардизација во одбраната, идентификација на потребните НАТО стандарди и определување приоритети. Стандардизацијата има за цел да обезбеди решенија за интероперабилни барања, кои произлегуваат од:

- Процесот на НАТО одбранбено планирање (NATO Defense Planning Process) и планирање на НАТО операции („пристап од горе надолу“) или од
- Научени лекции од вежби и операции (пристап „од долу – нагоре,,)

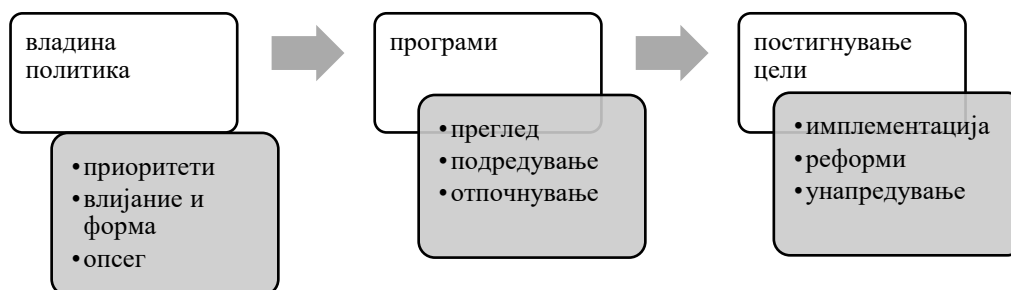
Согласно истиот Прирачник, утврдени се носители на стандардизациски активности, нивни задачи и процедури и документи со кои се утврдува изработката на планови за имплементација на прифатените/потврдените НАТО стандарди и следење на реализацијата на плановите. Во оваа насока, се планираат потребните ресурси (финансиски, технички и човечки) за имплементација на потврдените, односно прифатените НАТО стандарди во согласност со СППБИ.⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ Патот на Република Северна Македонија до НАТО.
<https://mod.gov.mk/%d0%bf%d0%b0%d1%82%d0%be%d1%82-%d0%b4%d0%be-%d0%bd%d0%b0%d1%82%d0%be/> посетена на 12.03.2024

⁵⁴⁷ Правилник за стандардизација во одбраната. Република Северна Македонија. Министерство за одбрана. Скопје, април 2020.

Програмирање во армијата во Република Северна Македонија

Во однос на потребите на оваа докторска дисертација конкретно, предмет на анализа се програмите кои произлегуваат од Програмата за работа на Владата на Република Северна Македонија 2023 и 2024 година, во функција на остварување на стратешките приоритети и приоритетни цели во доменот на безбедноста и одбраната, каде се истакнуваат: унапредувањето на одбранбената политика во функција на развојот, независноста, територијалниот интегритет, безбедноста на граѓаните и колективната безбедност, како и владеење на правото, независност на правосудството, доследна и неселективна борба против криминалот и корупцијата со широка и обврзувачка транспарентност (Слика 1) ⁵⁴⁸



Фигура 1: Прирачник за програмско буџетирање
(Извор: Министерство за финансии на РСМ)

Во рамки на надлежностите на Министерството за одбрана за планирање на потребите и изработка на годишните финансиски планови и програми за одбраната, согласно насоките за програмирање од Долгорочниот план за развој на одбранбените способности 2023-2032 година, врз основа на проекциите и

⁵⁴⁸ Програми. Извештај за спроведување на годишниот план за работа на Генералниот секретаријат за 2020 година. Влада на Република Северна Македонија Генерален секретаријат Сектор за стратегија, планирање и следење https://vlada.mk/sites/default/files/img/izveshtaj_zh_sproveduvanje_na_godishniot_plan_zh_rabota_na_gs_zh_2020_godina.pdf

регулативата за поовеќегодишно планирање, програмирање, буџетирање и извршување, развива програми и проекти за развој на одбраната и класификација на трошоците во согласност со НАТО методологијата на трошоци. Персонал, операции и одржување, како и за опремување и модернизација. (Дијаграм 14)⁵⁴⁹



Дијаграм 14. Програма Администрација во Министерство за одбрана.
Извор: Министерство за одбрана на РСМ, 2024.

Креирањето програми, односно програмирањето при управувањето со армијата, со цел спроведување на политиките за внатрешна и надворешна безбедност, е во насока на создавање оперативна флексибилност, подобрување на интегритетот, зголемување на опфатот на ревидирани јавни средства, вршење на ревизија на успешност во функција на остварување на отчетноста и доброто владеење, испитување на резултатите во однос на економичноста, ефикасноста и ефективноста на активностите на јавниот сектор, информирање на засегнатите страни и јавноста за утврдените состојби во конечните ревизорски извештаи.

⁵⁴⁹ Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2023-2032. Насоки за програмирање 2023–2026 <https://mod.gov.mk/storage/2023/05/DPROS-2023-2032-Sl.vesnik-br.91-28.04.2023.pdf>

Во Република Северна Македонија, управувањето со ресурсите се организира и спроведува преку системот за планирање, програмирање и буџетирање, согласно Правилникот за планирање, програмирање и буџетирање со кој се пропишува управувањето со ресурсите во Министерството за одбрана на Република Северна Македонија и во склад со Законот за организација и работа на органите на државната управа.⁵⁵⁰

Овој систем на управување со ресурсите во одбраната иницијално започнува да се воведува во првата деценија од XXI-от век, и формално е воведен во Министерството за одбрана на (тогаш) Република Македонија во 2008 година, каде што голем дел од оперативните политики и процедури се променети во насока на исполнување на стандардите за влез во НАТО. Буџетската политика за 2008 година има за цел да обезбеди информации за користењето на средствата и опис на програмите, како резултат на моменталната визија, како и следење на успешноста во исполнувањето на овие цели на крајот на буџетската година.⁵⁵¹

Програмирањето во одбраната на РСМ претставува основата на процесот на ППБИ, и тоа се развива на основа на структура на силите, при што плановите се трансферираат во соодветната структура со потребните капацитети, земајќи ги во предвид расположливите ресурси.

Програмирањето е најкомплексната фаза од процесот на ППБИ и тој се развива преку искуствата на државите во кои се имплементира. Резултатите од програмската фаза е одобрена група составена од големи програми во кои задолжително се вклучени сите активности на одбранбениот систем за одреден временски интервал.

Со цел да се создаде адекватен систем на ППБИ, потребно е да се издвојат повеќето фази и циклуси од кои е создаден, како и да се направи осврт на теоретските факти кои се однесуваат на програмирањето. При дефинирањето на програмирањето, мора да се напомени дека тоа претставува постојан итеративен (повторлив) процес во кој одобрените планирачки документи се конвертираат во

⁵⁵⁰ Сл. Весник на РМ бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11

⁵⁵¹ https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/1970/01/predlog_budget_z_2008.pdf

големи програми, потпрограми, и потпрограмски елементи за одреден период и со употреба на расположливи ресурси.⁵⁵²

Програмирањето се состои од широк опсег активности чија крајна цел е пресликување на стратешките планови во специфички детали со цел плановите да се извршат во конкретна временска рамка.

Програмирањето се базира на анализи на расположливите финансиски ресурси, заради нивната непосредна поврзаност. Програмирањето се користи за да се избере најдобрата опција со цел да се постигнат зацртаните цели и задачи. Најважниот производ на фазата програмирање е збир од големи програми во одбранбениот систем.

Големите програми се значајни менаџерски инструменти – покрај нивната улога во планирачкиот процес, тие исто така служат и за контрола на имплементацијата, преку прибирање податоци за извршувањето на програмите и можноста за преземање корективни мерки.⁵⁵³

Големите програмски податоци може да бидат употребени и во Парламентарната контрола над одбранбениот систем.

Програмскиот процес се состои од две базични фази:

1. Развивање големи програми
2. Координација на големи програми

И во случаи кога тоа се состои од само две фази (со исклучок на понатамошната ревизија и репрограмирањето), тоа претставува мошне комплексен процес, во чии фази се инволвирани многу учесници, кои најчесто имаат различни ставови и потреби.

Развивањето големи програми започнува со анализа на стратешките документи, кои претходно биле усвоени во фазата на планирање.

Овие анализи се вршат од страна на програмските раководители (менаџери) кои имаат свои тимови специјалисти. При анализата, акцент се става на секоја одделна цел на програмата, вклучително и временскиот распоред, приоритетите и

⁵⁵² Стратегија за одбрана на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија Бр. 30. 1 март 2010 <https://www.slvesnik.com.mk/Is-sues/2EDC3A5EF4DD1747A803A4D1FF418F11.pdf>

⁵⁵³ Raduski, S. (2010): The Planning, Programming, Budgeting System and its Implementation in the Serbian Ministry of Defense. Journal of Defense Resources Management. No.1, 2010.

расположливите ресурси. Резултатите од анализите претставуваат разбирање и согледување на целите кои треба да бидат остварени со програмите, како и можностите и ограничувањата (констрикциите) за нивно остварување. Откако се врши анализа на документите, програмските раководители, преку Советот за одбранбено планирање и Министерството за одбрана ги дефинираат потребите за развој на неколку алтернативи за да ја постигнат секоја цел која претходно била дефинирана.

Големите програми најчесто се одредени преку насоките за развој на плановите и програмите за развој на одбранбениот систем. во случај на измени, постои можност за додавање друга голема програма, со посебна одлука на Министерот за одбрана.

Општите и специфичните цели се дефинираат за секоја голема програма.

Општите цели ги дефинираат посакуваните состојби на одбранбениот систем за кои конкретната голема програма придонесува, заедно со други големи програми.

Специфичните цели се крајниот исход на резултатите при имплементацијата на големите програми. Постигнувањето на специфичните цели значи приближување до општите цели.⁵⁵⁴

Очекуваните резултати се исходи кои произлегуваат од големите програми. Тие се развиваат за сите специфични цели, и секој проект или активност произлегува од самата програма. При развој на очекувањата, неопходно е да се уреди и временската рамка за очекуваните резултати.

Структурата на големите програми е хиерархиска и комплексна. Големите програми имаат свои потпрограмски елементи, проекти и активности.

За сите активности, постојат функционални извршувачи. Важен сегмент при креирањето големи програми се претпоставките и можните ризици. Претпоставките се очекувања дека нешто ќе се случи и дека таа активност ќе ја поддржи изведбата на програмата. Веројатностите и ризиците се нешта кои можат да предизвикаат пречки при извршувањето на програмата и спречување при постигнување на целите.

⁵⁵⁴ Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан. DCAF, Скопје, Магнаскен, 2012.

Оттука, креирањето програми, односно програмирањето во Армијата, служи за да поттикнува култура на институционална отвореност, да гради капацитети кај јавната администрација и да ги зајакне механизмите за постигнување поголема отчетност кај институциите, со цел поддршка на извршното ниво на власт и буџетските корисници при донесувањето одлуки и одредувањето приоритети, во корелација со специфичниот контекст на Програмата за реформи во разузнавачкиот и безбедносниот сектор во Република Северна Македонија (2021–2026).

Планирањето, програмирањето, буџетирањето и извршувањето се втемелени на одредени принципи, кои вклучуваат:

- Усогласеност со економскиот развој на Република Северна Македонија.
- Неделивост на планирањето од раководењето и командувањето.
- Усогласеност со процесот на одбранбеното планирањето НАТО.
- Интегрално согледување на одбранбените капацитети и способности (доктрини, организација, обука, материјали, командување, лидерство, персонал, инфраструктура и финансии).
- Континуитет во процесот на планирање, кој обезбедува постоење на основни и специјализирани планови, програми, потпрограми, активности и потребни ресурси за нивна реализација.
- Реалност во планирањето, која бара планираните цели да бидат во согласност со расположливите ресурси.
- Транспарентност, одговорност, законитост, економичност, ефективност и ефикасност.

Основа за организирање и спроведување на системот на ППБИ се следните стратешки документи:

1. Национална концепција за безбедност и одбрана
2. Стратегија за одбрана
3. Одлука за утврдување на стратешките приоритети Владата
4. Стратешки одбранбен преглед
5. Долгорочен план за развој на одбраната
6. Други документи

Системот на ППБИ е континуиран процес, повторлив процес и е составен од посебни, но меѓусебно поврзани фази: планирање, програмирање, буџетирање и

извршување. Во фазата на планирањето, во контекст на наведените стратешки документи се идентификуваат одбранбените способности и капацитети, кои се изразуваат според големината, структурата и потребните ресурси. Наредната фаза – програмирањето, врши пресликување на плановите и нивната конкретизација преку интегрирање на потребите и барањата во склад со политиките и приоритетите на Министерството. Фазата буџетирање вклучува обезбедување на финансиски средства за усвоените програми. Со системот ППБИ се обезбедува идентификување на потребите кои произлегуваат од целите утврдени со стратешките документи, се утврдуваат и верификуваат потребите за ресурси врз основа на мисиите, задачите и приоритетите, кои се преточуваат во планови и програми. На тој начин се врши подготовка на буџетот за одобрените програми, кој потоа се извршува и контролира и се носат одлуки во согласност со дефинираните цели и ресурсите на располагање.⁵⁵⁵

Системот за планирање, програмирање и буџетирање го спроведуваат Министерот за одбрана, Управната група, Програмската група и Началникот на ГШ на АРСМ во рамки на своите надлежности и функционални обврски. Конкретно, Министерот за одбрана ги одобрува плановите и програмите, донесува Преглед на одбранбени способности кој го доставува до Владата на РСМ и до Комисијата за безбедност и одбрана во рамки на Собранието на РСМ и Претседателот на РСМ. Следствено на тоа, издава насоки за ажурирање на долгорочниот план за развој, насоки за ажурирање на среднорочниот план за развој и програмирање, како и насоки за програмирање. Министерот издава насоки за буџетирање и реализација на програмите и поднеува предлог-буџет и донесува финансиски план со насоки за извршување на буџетот.⁵⁵⁶

Министерот раководи со Управната група, која претставува советодавно тело на министерот во процесот на носење одлуки по однос на Долгорочниот план за развој кој се донесува за период од 10 години, Среднорочниот план за развој кој се донесува за период од 4 години, програмите за реализација на среднорочниот план за развој, прегледот на одбранбените способности, краткорочните годишни планови, предлог-буџетот на Министерството како и Финансискиот план со насоки

⁵⁵⁵ Упатство за спроведување на Правилникот за СППБИ во Министерството за одбрана.

⁵⁵⁶ Закон за буџети. Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година

за извршување.⁵⁵⁷ Управната група се состои од постојани членови , меѓу кои спаѓаат: заменик-министерот за одбрана, државниот секретар, началникот на ГШ, заменик-началникот на ГШ, директорот на ГШ, раководителите на СПП и СФ. Програмската група е тело во СППБИ во чија надлежност спаѓаат организацијата и спроведувањето на насоките издадени од страна на министерот за одбраната при изработката на документите кои ги разгледува Управната група. Се состои од постојани членови, во кои спаѓаат директорот на ГШ, раководителите на програми⁵⁵⁸, раководителите на СПП и СФ, началниците на Ј-4 и Ј-5 во ГШ. И во двете групи можат да бидат вклучени и други лица по потреба.⁵⁵⁹

Буџетот на Министерството за одбрана за 2023 година изнесува 274,6 милиони евра и е за третина повеќе во однос на минатогодишниот буџет. Средствата за опремување и модернизација на Армијата се зголемени за шест проценти и изнесуваат 88.797.000 евра, со што се нагласува неговата развојна компонента.

Буџетирање на армијата во Република Северна Македонија

Согласно конвенционалната теорија за јавните финансии, одбраната како општествена функција претставува јавно добро. Управувањето со ресурсите на одбраната на Република Северна Македонија е уредено со низа законски регулативи, прописи и одлуки од страна на релевантните политички носители на одлуки. Таксономно поделени, ресурсите кои се наменети за постигнување на оптималното ниво на одбранбени капацитети се следните:

- Управување со ресурси – род: пешадија
- Управување со ресурси – род: артилерија
- Управување со ресурси – род: артилериско ракетни единици за противвоздушна одбрана

⁵⁵⁷ Правилник за СППБИ 2019 <https://mod.gov.mk/inc/uploads/2021/06/PRAVILNIK-PPBI-Januari-2019-1.pdf>

⁵⁵⁸ Лице назначено од Министерот за одбрана кое раководи со изработка на програмата, нејзината реализација, документација и по потреба предлага измени и дополнувања на програмата, како и буџетот за истата.

⁵⁵⁹ ИБИД.

- Управување со ресурси – род: оклопно механизирани единици
- Телекомуникации во одбранбениот систем род врски
- Нискоградба во одбранбениот систем-род инжењерија
- Нуклеарно-хемиска-биолошка заштита
- Пилот – вод авијација
- Контрола на воздушен простор-род воздушно набљудување, јавување и наведување
- Кризен менаџмент, заштита и спасување⁵⁶⁰

Како што е дефинирано во Министерството за одбрана на Република Северна Македонија, буџетирањето е процесот на развивање, оправдување, преглед и анализа на буџетот. Буџетот се развива во насока на остварување на капацитети за реализација на мисиите на Министерството за одбрана и Армијата. При утврдување на буџетот, се врши преглед, анализа и усогласување, односно се интегрираат буџетските барања, кои се усогласуваат со можностите за финансирање од буџетот согласно утврдените приоритети. Буџетот за одбрана на Република Северна Македонија се реализира во IV квартали и се прикажува со завршна сметка со биланс на состојба. (Табела 12)⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Одлука за употреба и управување со ресурси од Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи при постоење на кризна состојба заради зголемена појава на пожари на територијата на Република Северна Македонија. Службен В. на Р.М. бр:186/2021 од 08.08.2021 <https://dejure.mk/zakon/odluka-za-upotreba-i-upravuvanje-so-resursi-od-ministerstvoto-za-odbrana-i-ministerstvoto-za-vnatreshni-raboti-pri-postoenje-na-krizna-sostojba-zaradi>

⁵⁶¹ <https://mod.gov.mk/storage/2023/03/zavrshn%D0%B0-smetk%D0%B0-631-15-2022.pdf>

Табела 12

Квартал IV: Преглед на реализација на Буџет на МО,
заклучно со 31.12.2022 година (за сите сметки)

(за сите сметки)					
СТАВКА	Ребалансирани буџет на МО 2022 година (за сите сметки)	Реализација на 31.12.2022 година	Разлика (буџет- реализација)	процент на реализација	
1	2	3	4	5(3-4)	6(3/4)
40	ПЛАТИ И НАДОМЕСТОЦИ	4,449,500,000	4,440,841,145	8,658,855	99.81%
401	Основни плати	3,054,400,000	3,053,474,494	925,506	99.97%
402	Придонеси за социјално осигурување	1,393,100,000	1,386,351,140	6,748,860	99.52%
404	Надоместоци	2,000,000	1,015,511	984,489	50.78%
41	РЕЗЕРВИ И НЕДИФИНИРАНИ РАСХОДИ	0	0	0	#DIV/0!
414	Капитални резерви	0	0	0	#DIV/0!
42	СТОКИ И УСЛУГИ	3,457,408,722	2,631,912,922	825,495,800	76.12%
420	Патни и дневни расходи	247,641,000	246,916,510	724,490	99.71%
421	Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	1,294,997,000	954,519,728	340,477,272	73.71%
423	Материјали и ситен инвентар	569,230,722	278,446,954	290,783,768	48.92%
424	Поправка и тековно одржување	238,030,000	85,742,216	152,287,784	36.02%
425	Договорни услуги	716,308,000	695,385,982	20,922,018	97.08%
426	Други тековни расходи	373,702,000	354,860,217	18,841,783	94.96%
427	Привремени вработувања	17,500,000	16,041,315	1,458,685	91.66%
43	ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ВОНБУЏЕТСКИ ФОНДОВИ	515,000,000	514,902,764	97,236	99.98%
431	Трансфери до Фондот за ПИОМ	515,000,000	514,902,764	97,236	99.98%
44	ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	421,500,000	410,533,043	10,966,957	97.40%
442	Наменски дотации	421,500,000	410,533,043	10,966,957	97.40%
46	СУБВЕНЦИИ И ТРАНСФЕРИ	504,691,278	447,937,374	56,753,904	88.75%
463	Трансфери до невладини организации	2,000,000	2,000,000	0	
464	Разни трансфери	221,457,005	164,703,101	56,753,904	74.37%
465	Исплата по извршни исправи	281,234,273	281,234,273	0	100.00%
48	КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	3,551,340,000	3,326,815,185	224,524,815	93.68%
480	Купување на опрема и машини	3,158,140,000	3,110,684,231	47,455,769	98.50%
482	Други објекти	389,000,000	212,313,657	176,686,343	54.58%
483	Купување на мебел	3,000,000	2,704,897	295,103	90.16%
486	Купување на возила	1,200,000	1,112,400	87,600	92.70%
	ВКУПНО	12,899,440,000	11,772,942,433	1,126,497,567	91.27%
40	ПЛАТИ И НАДОМЕСТОЦИ	4,449,500,000	4,440,841,145	8,658,855	99.81%
42	СТОКИ И УСЛУГИ	3,457,408,722	2,631,912,922	825,495,800	76.12%
43	ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ВОНБУЏЕТСКИ ФОНДОВИ	515,000,000	514,902,764	97,236	99.98%
44	ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	421,500,000	410,533,043	10,966,957	97.40%
46	СУБВЕНЦИИ И ТРАНСФЕРИ	504,691,278	447,937,374	56,753,904	88.75%
48	КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	3,551,340,000	3,326,815,185	224,524,815	93.68%
	ВКУПНО	12,899,440,000	11,772,942,433	1,126,497,567	91.27%

Развојот на одбраната придонесува за современи тенденции во осигурувањето на безбедноста во однос на заканите кои ги наметнуваат предизвиците од опкружувањето и тенденциите во одбраната, за кои армијата има обврска да ги заштити своите граѓани. Со зголемувањето од една третина на буџетот во одбраната, се инвестира во мирот и стабилноста на државата, регионот

и граѓаните.⁵⁶²

Паралелно, покачувањето на средствата, е во насока на остварување на зацртаната цел и обврска, а тоа е буџетот за одбрана да биде два проценти од БДП во 2024 година, според стандардите на НАТО, со цел забрзана воена интеграција, преку издвојување буџетски средства со кои ќе се модернизира и засили Армијата, како и одбраната во својата целост.

Кога станува збор за карактеристиките на буџетот на одбраната, тие се во функција на стабилизација и зголемување на примањата на професионалните војници, како и во функција на оспособување на енергетски ефикасни објекти на Министерството, Армијата и во касарните, при што се вложени над 16 милиони евра.⁵⁶³

Овие стратешки инвестирања ги подобруваат условите за работа на Армијата, како столб за сигурноста, безбедноста и мирот на државата и нејзините граѓани.

Конкретно, во буџетот за 2023 година се обезбедуваат средства за постојано редовно опремување на Армијата и покривање на сите нејзини потреби, а меѓу останатото планирани се 1.613.000 евра за обезбедување организирана исхрана за припадниците на Армијата.⁵⁶⁴

Покрај инвестирање во опремување и модернизација на Армијата согласно усвоените цели на способности, се обезбедува и енергетска ефикасност на објектите, подмладување на персоналот на Армијата, зголемени примања на професионалните војници веднаш по стапување во служба на Армијата, финансиска поддршка за решавање на статусот професионалните војници со обезбедување отремнини во износ од две просечни нето плати, не помалку од 1.000 евра за секоја година помината во Армијата, постојано подобрување на логистичката поддршка и зголемено учество во меѓународните мировни мисии и операции. Се проектира и зголемување на бројот припадници во меѓународни мисии и операции, односно 226. Вкупните средства за таа намена изнесуваат 10

⁵⁶² Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2019-2028. Министерство за одбрана на Република Северна Македонија. <https://mod.gov.mk/storage/2021/06/%D0%94%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A1-2019-2028-finalna-verzija-1.pdf>

⁵⁶³ Буџет за 2024 година. Реализација на буџет. Министерство за одбрана на Република Северна Македонија.

⁵⁶⁴ Ибид.

милиони и 548 илјади евра, од кои 1.790.000 евра за плати и надоместоци, а останатите се за логистички трошоци.

Во контекст на заокружување на целокупниот систем за безбедност и одбрана на Република Северна Македонија, Глава IV, член 35 и 36 од Законот за управување со кризи ја дефинира и консолидира работата на армијата и полицијата во услови на кризна состојба во однос на заедничка употреба и споделување на ресурсите кога не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба, односно кога Владата прогласува кризна состојба, која трае не подолго од 30 дена.⁵⁶⁵

При носење на овој вид одлука, особено важно е да се истакне дека принципите според кои се раководи употребата на ресурсите се базирани на:

- пропорционалноста во однос на природата и интензитетот на кризната состојба
- разумноста од аспект на карактерот на кризата
- сериозноста во согласност со обемот на кризата

Дополнително, истиот закон пропишува поддршка на полицијата од страна на армијата во услови кога органите на јавната управа немаат доволно и соодветни ресурси на располагање за превенирање и управување со одредена криза, при што претседателот на државата одлучува за потребата на ангажирање на армијата во форма на пропис, при што се прецизира:

- видот и бројот на сили и капацитети
- намената и задачите за кои ќе бидат ангажирани и
- времетраењето на ангажманот на Армијата

согласно одредбите од Стратешкиот одбранбен преглед и проценката на Управувачкиот комитет, кој овој предлог го доставува до Владата, каде финалната одлука ја носи врховниот командант на вооружените сили. (Табела 13)⁵⁶⁶

⁵⁶⁵ Закон за управување со кризи. Сл. Весник на РМ. Година LXI бр.29.

⁵⁶⁶ Влада на Република Северна Македонија. Центар за управување со кризи. Закони.
http://cuk.gov.mk/?page_id=22396

Т а б е л а 13

*Буџет за одбрана на Република Северна Македонија
во изминатите пет години изразен во проценти од БДП*

Година	% од БДП
2020 година	1,40
2021 година	1,57
2022 година	1,70
2023 година	1,85
2024 година	2,00

ЗАКЛУЧОЦИ

Согласно анализата на наодите од оваа докторска дисертација, во рамки на применетата методолошка рамка и основната хипотеза, формулацијата на проблемот на истражување и идентификацијата на индикатори што наведуваат на реалната потреба од практична примена на соодветен модел кој овозможува оптимално спроведување на плановите во реализирани цели, преку групирање во програми, наведени во форма на буџетски класификации, се изведуваат:

а) Заклучоци изведени во согласност со квалитативните методи на истражување преку примена на анализа на содржина на примарни, секундарни и терциерни извори, метод на индукција, метод на дедукција, студија на случај, бриколаж техника:

1. Планирањето во полицијата и армијата на Република Северна Македонија кое е генерално застапено е среднорочното планирање во интервал од 3 (три години) во полицијата и 4 (четири) години во Армијата.
2. Програмирањето во полицијата и армијата на Република Северна Македонија кое има примат во примената е среднорочното програмирање и тенденцијата на разделување на големите програми во помали потпрограми.
3. Буџетирањето во полицијата и армијата на Република Северна Македонија се врши преку изготвување буџет со развојна компонента и обезбедување фискална одржливост.
4. Евидентна е тенденцијата на зголемување на транспарентноста и отчетноста што се рефлектира преку политичката заложба и одлучност за длабоки реформи, олицетворени преку Програмата за реформи во разузнавачкиот и безбедносниот сектор во Република Северна Македонија (2021-2026) преку изградба на отпорен, демократски и ефективно управуван разузнавачки и безбедносен сектор во Северна Македонија

б) Заклучоци изведени во согласност со квантитативна методолошка рамка, преку спроведување анкета, анализа и квантификација на добиените резултати, полуструктурирано интервју со припадници на Министерството за внатрешни

работи и Министерството за одбрана на РСМ, како и интерполација, интро-интеграција и екстра-интеграција:

1. Планирањето во полицијата и армијата на Република Северна Македонија е во контекст на унапредување на регионалната стабилност и меѓународната безбедност преку активна вклученост во регионалните ангажмани за безбедност и соработка, како и заложбите што се однесуваат на имплементација на активностите во согласност со Акциониот план за членство на Република Македонија во НАТО и засилените напори за интеграција во ЕУ преку Националната програма на усвојување на правото на Европската унија.
2. Процентот на реализација на предвидените и планирани активности преточени во програми во согласност со стратешките владини приоритети и цели е над 60%, односно 2/3 од активностите.
3. Буџетите на полицијата и армијата се изготвуваат во рамки на Буџетот на државата за 2024 година, кој е донесен во услови на продолжена неизвесност и забавување на глобалната економија, и претставува дел од пошироката стратегија за заздравување конципиран врз основа на „златното правило“ во јавните финансии, односно капиталните инвестиции да бидат на повисоко ниво во однос на фискалниот дефицит.
4. Во рамки на контролата на извршувањето преку механизмот на ревизија, преку клучните утврдени состојби и системски слабости, Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија во декември 20203 година изразува неповолно мислење во однос на вистинитоста и објективноста на прикажувањето на финансиските извештаи и усогласеноста на финансиските трансакции со соодветната законска регулатива, упатства и утврдени политики во Министерството за одбрана, додека во Министерството за внатрешни работи Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија изразува мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и усогласеноста на финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Alexander, D. (2014) *Principles of Emergency Planning and Management*. Dunedin Academic Press.
2. Alexopoulou, K. (2018) ‘*An anatomy of colonial states and fiscal regimes in Portuguese Africa: long-term transformations in Angola and Mozambique, 1850–1970*,’, PhD thesis, Wageningen University.
3. Allmendinger, P. (2011). *New Labour and Planning: From New Right to New Left* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203831991>
4. Anderson V. & Caldwell C. (2017). *Competitive advantage*. Nova Science Publishers. Retrieved March 4 2023 from. <https://public.ebookcenral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4938645>
5. Andrews, A. (2021) *Security Program Management and Risk*. SANS White paper.
6. Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law, and E. M. Walker. 2008. Organizational Strategy, External Regulation and Public Performance.” *Public Administration* 86 (1): 185–203.
7. Bakreski, O., Cvetkovski, S., Bardjieva Miovska, L. (2021). Planning and budgeting process in the security sector of the Republic of North Macedonia.
8. Balfour, "On the Budgets and Accounts of England and France," "Journal of the Royal Statistical Society of London", 1866
9. Ball N., Le Roux L. (2012) A model for good practice in budgeting for the military sector* Nicole and Len le Roux. <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI06OmHu/SIPRI06OmHu02.pdf>
10. Ball, N. (1983). Defense and development: A critique of the Benoit study. *Economic Development and Cultural Change*, 31(3), 507-524.
11. Barreto, U. (2012) *Intermediate Microeconomics with Microsoft Excel. Budget Constraint*. Cambridge University Press.
12. Barruffi, R., *et al.* (1999) *Planning for Security Management*. University of Bologna, Italy. <https://www.aaai.org/Papers/Workshops/1999/WS-99-03/WS99-03-008.pdf>
13. Bath, Alison. 2003. Accident scene investigation is high tech. *Reno Gazette Journal*, November 18, 4.
14. Bauer T. Short J. Erdogan B. & Carpenter M. (2017). *Principles of management 3.0* (Version 3.0). Flat World Knowledge.

15. Beckley, M. (2010) Economic Development and Military Effectiveness, *The Journal of Strategic Studies*, 33:1, 43-79, DOI: 10.1080/01402391003603581
16. Bierman, Jr., H., & Smidt, S. (2007). *Advanced Capital Budgeting: Refinements in the Economic Analysis of Investment Projects* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315822426>
17. Birzer, M., & Roberson, C. (Eds.). (2012). *Introduction to Criminal Investigation* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781439897485>
18. Birzer, M.L., Bayens, G.J., & Roberson, C. (2012). *Principles of Leadership and Management in Law Enforcement* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.1201/b12186>
19. Biscop Sven Tobias Gehrke and Bernard Siman. 2022. *Tanks Versus Banks: Russian Military Versus Eu Geoeconomic Power*. Brussels: Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/tanks-versus-banks-russian-military-versus-eu-geo-economic-power/>.
20. Bjur W. E. & Caravantes G. R. (2003). *Magic and Management : Developing Executive Potentials*. Writer's Club Press.
21. Blandy, J. (2017) *Programming Rust*. O'Reilly Media Incorporated.
22. Blandy, J. (2017) *Programming Rust*. O'Reilly Media Incorporated.
23. Boardman, A. E. (2018) *Cost-Benefit Analysis*. University of British Columbia, Vancouver, David H. Greenberg, University of Maryland, Baltimore County, Aidan R. Vining, Simon Fraser University, British Columbia, David L. Weimer, University of Wisconsin, Madison.
24. Bowman, E. H., & Moskowitz, G. T. (2001). Real Options Analysis and Strategic Decision Making. *Organization Science*, 12(6), 772–777. <http://www.jstor.org/stable/3086047>
25. Brannen, J. 2005 Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process. *International Journal of Social Research Methodology*, VL. 8. DOI:10.1080/13645570500154642
26. Breitenbauch, H., Jakobsson, A. K. (2018) Defence planning as strategic fact: introduction, *Defence Studies*, 18:3, 253-261, DOI: 10.1080/14702436.2018.1497443
27. Brief Overview of the Responsibilities of the Departments in the Ministry of Defence. Ministry of Defense. Republic of North Macedonia
28. Britannica Dictionary definition of RESOURCE <https://www.britannica.com/dictionary/resource>
29. Building Integrity Policy. NATO. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/11/publications/201113-BI-Refrence-Curriculum-en.pdf
30. Burkhead, J. (1954). The Balanced Budget. *The Quarterly Journal of Economics*,

- 68(2), 191–216. <https://doi.org/10.2307/1884446>
31. Candler W. V. (1959) A New Look at Budgeting from the Standpoint of Linear Programming. University of New England.
 32. Carmeli, A., & Tishler, A. (2004). Resources, Capabilities, and the Performance of Industrial Firms: A Multivariate Analysis. *Managerial and Decision Economics*, **25** (6/7), 299–315. <http://www.jstor.org/stable/25151318>
 33. Carmona, M., & Sieh, L. (2004). *Measuring Quality in Planning: Managing the Performance Process* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203563311>
 34. Charifzadeh M. Taschner A. & Wiley-VCH. (2017). *Management Accounting and Control tools and Concepts in a Central European Context* ([1. Auflage]). Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA.
 35. Cheung, H.-y. and Yu, E. (2020), A review of the strategic planning process in the Hong Kong Police Force, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. **23** No. 3, pp. 245–258. <https://doi.org/10.1108/PAP-06-2020-0027>
 36. Cheung, H.-y. and Yu, E. (2020), A review of the strategic planning process in the Hong Kong Police Force", *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. **23** No. 3, pp. 245–258. <https://doi.org/10.1108/PAP-06-2020-0027>
 37. Chief Information Officer. US Department of Defense. https://dodcio.defense.gov/Library/DoD-Architecture-Framework/dodaf20_models/
 38. Chief Information Officer. US Department of Defense. https://dodcio.defense.gov/Library/DoD-Architecture-Framework/dodaf20_models/
 39. Chu, D. S. C., Bernstein, N., Johnson, S. E., Libicki, M. C., Treverton, G. F., Bennett, B. W., Camm, F., Davis, P. K., Fox, D. B., Hosek, J. R., Mussington, D., Starr, S. H., & Thie, H. J. (2003). Decisionmaking for Defense. In *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking* (1st ed., pp. 13–32). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1576rc.10>
 40. Chu, J. (2001). *Law Enforcement Information Technology: A Managerial, Operational, and Practitioner Guide* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781420040890>
 41. Claxton, M. 2017 A Policing Model for the 21st Century. The Regulatory Review. [article] <https://www.theregreview.org/2017/03/01/claxton-policing-model-21st-century/>
 42. Clegg S. R. & Bailey J. R. (2008). *International encyclopedia of organization studies*. Sage Publications.
 43. Clifton L. Smith, David J. Brooks, Chapter 5 – Physical Security, *Security Science*, Butterworth-Heinemann, 2013. Pages 105–127.

44. Clifton L. Smith, David J. Brooks, Chapter 2 – Security Management, Security Science. Butterworth-Heinemann, 2013. Pages 23-50.
45. Coe, C. K., & Wiesel, D. L. (2001). Police Budgeting: Winning Strategies. *Public Administration Review*, 61(6), 718–727. <http://www.jstor.org/stable/3110006>
46. Communication from the Commission to the European Arliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions
47. Comparing Budgeting Techniques (Incremental vs. ZBB). Technical Article, Performance Management. <https://www.accaglobal.com/gb/en/student/exam-support-resources/fundamentals-exams-study-resources/f5/technical-articles/comparing-budgeting-techniques.html>
48. COMPSTAT: It's Origins, Evolution and Future in Law Enforcement Agencies. Bureau of Justice Assistance. Police Executive Research Forum, 2013. https://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Compstat/compstat%20-%20its%20origins%20evolution%20and%20future%20in%20law%20enforcement%20agencies%202013.pdf
49. Constantinescu, M. Defense and Security Effects of the Economic Crisis. *Journal of Defense Resources Mangement*. No 2 (2), 2011.
50. Contingency plan. Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/contingency%20plan>. Accessed 8 Jan. 2023.
51. Critical Infrastructure Sectors. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. <https://www.cisa.gov/topics/critical-infrastructure-security-and-resilience/critical-infrastructure-sectors>
52. Čubra, N. (1973) Planiranje razvoja oružanih snaga. Beograd: Vojna ekonomska akademija
53. Cummins. F. A. (2017) Building the Agile Enterprise. Second Edition.
54. Cyber Security in Public Sector Budgeting. <https://www.defense.com/uk/blog/public-sector-budgeting-for-cyber-security>
55. d'Agostino, G., Dunne, J. P., Pieroni, L. (2019) Military Expenditure, Endogeneity and Economic Growth. *Defence and Peace Economics* Vol. 30, Issue 5. Routledge.
56. Davis, P. K., Finch, L. (1993) Defense Planning for the Post Cold-war Era. RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, CA.
57. De Gregori T. R. 1987 Resources Are Not; They Become: An Institutional Theory. *Journal of Economic Issues*, Vol. 21, No. 3, Evolutionary Economics I: Foundations of Institutional Thought (Sep., 1987), pp. 1241-1263 Published by: Association for Evolutionary Economics Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4225924>

58. Decastri M. Battini S. Buonocore F. & Gagliarducci F. (2021). *Organizational Development in Public Administration: The Italian Way*. Palgrave Macmillan. Retrieved March 15 2023 from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2581117>.
59. Decastri M., (2021) *Organizational Development in Public Administration: The Italian Way*. Springer International Publishing, Germany.
60. Defense Economics. Opportunities foregone: the cost of war. <https://www.britannica.com/topic/defense-economics>
61. Defense Procurement International. Winter 2022/2023 [online] <https://www.defenceprocurementinternational.com/>
62. Deger S. (1986) *Economic Development and Defense Expenditure*
63. Deterrence and Defense. NATO 12 Septe 2022 [online] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
64. Development Resources for Leaders in Policing. College of Policing, UK.
65. Dimen, Aljon: What is the Planning, Programming and Budgeting System? Department of Budget and Management, 2013.
66. Dorotinsky W. L. Harborne B. & Bisca P. M. (2017). *Securing development : public finance and the security sector ; a guide to public expenditure reviews in the security and criminal justice sectors*. International Bank for Reconstruction and Development. Retrieved March 7 2023 from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=1249922>.
67. Doyle, M. W. (1997). *Ways of war and peace* (Vol. 219). New York: WW Norton.
68. Drucker, P., 1954. *The principles of management*. New York.
69. Drucker, P.: The coming of the new organization. *Harvard Business Review* 66(1), 45–53 (1988)
70. Dubrow, G. (2020) Performance-Based Budgeting: A ‘Whole of Government’ Initiative is the product of Westminster Foundation for Democracy (WFD). It was made possible through funding received from the United Kingdom’s Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)
71. Dunne, J. P., Nikolaidou, E. (2012) Defence Spending and Economic Growth in the EU 15. *Defence and Peace Economics*. Vol. 23, Issue 6, Routledge. doi: 10.1080/10242694.2012.663575
72. Dunworth, T. 2005. Information technology and the criminal justice system: An historical overview. In *Information technology and the criminal justice system*, A. Pattavina, 3-28. Thousand Oaks, CA: Sage.
73. Dussault, R. 1998. GangNet: A new tool in the war on gangs. *Government Technology* (January): 34-35.

74. Ebeling, R. M. (2003). Classical Liberalism in the Twenty-First Century: War and Peace.”. *Liberty, Security, and the War on Terrorism*, 173-178.
75. Economic Development and Cultural Change 1986 35:1, 179-196
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/451577>
76. *Economic Growth and Development a Dynamic Dual Economy Approach* (version 2nd edition 2018). 2018. (version) 2Nd edition 2018 ed. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-89755-4>.
77. Economic Resources (and their return), McConnell and Brue. Economics 16th ed. Boston: McGraw-Hill Irwin. 2005.
78. Economic security and national security Financial Secpetaps Deputs Financial Secpetaps.
79. Economic Security Neglected Dimension of National Security? Edited by Sheila R. Ronis Institute for National Strategic Studies National Defense University, 2011.
80. Economic Security with Chinese Characteristics
81. Elias G. Carayannis a, Everett M. Rogers b, Kazuo Kurihara c, Marcel M. Allbritton High-technology spin-offs from government R&D laboratories and research universities. *Technovation*. Volume 18, Issue 1, January 1998, Pages 1-11
82. Embedded Systems Programming. *Journal Magazine*. Miller Freeman Publications, San Francisco, CA, ©1988-©2005
83. Embedded Systems Programming. *Journal Magazine*. Miller Freeman Publications, San Francisco, CA, ©1988-©2005
84. European Defense Agency. Procurement. [online] <https://eda.europa.eu/procurement>
85. European Parliament. Performance Based Budgeting. Policy Department D for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 621.802 – March 2019
86. Europol Programming Document 2024 – 2026
https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Programming_Document_2024-2026.pdf
87. Evolution of modern budgeting. (1979), ASHE-ERIC High. Edu. Rept., 8: 24-34. <https://doi.org/10.1002/aehe.3640080307>
88. Fay J. (2011). Contemporary security management (Third). Butterworth-Heinemann. Retrieved March 8 2023 from <https://www.sciencedirect.com/science/book/9780123815491>.
89. Fay J. (2011). Contemporary security management (Third). Butterworth-Heinemann. Retrieved February 27 2023 from <https://www.sciencedirect.com/science/book/9780123815491>

90. Fielt, E. (2013). Conceptualising business models: Definitions, frameworks and classifications. *Journal of business models*, 1(1), 85-105.
91. Finances Publiques Fernand Baudhuin Journal: Recherches Économiques de Louvain/ Louvain Economic Review / Volume 1 / Issue 2 / March 1930 Published online by Cambridge University Press: 17 August 2016, pp. 105-121. Print publication: March 1930
92. Fish, J.T., Miller, L.S., Wallace, E.W., & Braswell, M.C. (2013). *Crime Scene Investigation* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315721910>
93. Fisher, B.A.J., & Fisher, D.R. (2012). *Techniques of Crime Scene Investigation* (8th ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b12124>
94. Fisher, B.A.J., & Fisher, D.R. (2022). *Techniques of Crime Scene Investigation* (9th ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9780429272011>
95. Foucault, M. (2012) *The Defense Budget in France: Between Denial and Decline*. Laboratoire de Recherche sur la Défense.
96. Frese, M. *et al.* (2015) *Organizational Planning*. Routledge.
97. Funding NATO. 22 March 2023 [article] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm
98. Future Trends for the Capability Development Plan. European Defense Agency EDA.
99. Gable, C. (2010). *Strategic Action Planning Now Setting and Meeting Your Goals* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9781003072010>
100. Galavan, R. J. (2015) *Understanding Resources, Competences, and Capabilities in EU Common Security and Defence Policy*, August 2015 Edward M Kennedy Institute for Conflict Intervention & School of Business Maynooth University, Ireland.
101. Gardner, L., & Roy, T. (2020). "4: Growth and Development in the Colonies". In *The Economic History of Colonialism*. Bristol, UK: Bristol University Press. Retrieved Mar 13, 2023, from <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/book/9781529207>
102. General Government Expenditure by Function. Eurostat 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en
103. Ginger LuAnne Zierdt (2009) Responsibility-centred budgeting: an emerging trend in higher education budget reform, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 31:4, 345-353, DOI: 10.1080/13600800903191971
104. Gkougkoudis, Georgios, Dimitrios Pissanidis, and Konstantinos Demertzis. 2022. "Intelligence-Led Policing and the New Technologies Adopted by the Hellenic Police" *Digital 2*, no. 2: 143-163. <https://doi.org/10.3390/digital2020009>

105. Glensor, R. W., and K. J. Peak. 2005. Strategic IT planning. Issues in IT: A reader for the busy police chief executive. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
106. Glossary: Resource Productivity. Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Resource_productivity
107. Gongcheng, Z., Scholz, W. (2019) Global Social Security and Economic Development: Retrospect and Prospect. International Labor Organization. asia-Pacific Working Paper Series.
108. Gordon, C. V., Hinkle, Wade P. (2011) Best Practices in Defense Resource Management. Institute for Defense Analyses Alexandria VA.
109. Government Budgeting and Expenditure Management Principles and International Practice. By **Salvatore Schiavo-Campo**. 2017 by Routledge
110. Gray, Colin S, 'Guidance for Defence Planning', *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty* (Oxford, 2014; online edn, Oxford Academic, 21 Aug. 2014), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198701842.003.0007>, accessed 14 Feb. 2024.
111. Greene, J.R. (Ed.). (2007). Encyclopedia of Police Science: 2-volume set (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203943175>
112. Griffin R. W. (2022). Fundamentals of management (10th ed.). Cengage.
113. Grigoreva, E., Garifova, L. (2015) The economic security of the state: the institutional aspect. International Conference on Applied Economics, ICOAE 2015, 2-4 July 2015, Kazan, Russia.
114. Guy, M.E., & Rubin, M.M. (Eds.). (2015). Public Administration Evolving: From Foundations to the Future (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315718958>
115. Haines, S. (2000). The Systems Thinking Approach to Strategic Planning and Management (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9781420025699>
116. Haines, Stephen G. 2000. The systems thinking approach to strategic planning and management. Boca Raton, FL: CRC Press.
117. Hansen, S.C., Otley, D.T., Van der Stede, W.A.: Practice developments in budgeting: An overview and research perspective. Journal of Management Accounting Research 15(1), 95–116 (2003)
118. Harborne, B., Dorotinsky W., Bisca, P., M. (2017) Securing Development: Public Finance and the Security Sector. 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
119. Harborne, B., Dorotinsky, W., Bisca, P.M. (2017) Securing Development. Public

- Finance and the Security Sector. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/securing_development-public_finance_and_the_security_sector.pdf
120. Harrington, H.J., & Voehl, F. (2012). *The Organizational Master Plan Handbook: A Catalyst for Performance Planning and Results* (1st ed.). Productivity Press. <https://doi.org/10.1201/b11571>
 121. Harrison, R. (2014) Chapter 12 – Managing and Defending a Security Budget, Strategies for Effective Security Leadership, Pages 57-61. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-800842-3.00012-7>.
 122. Helms, D. 2002. Closing the barn door: Police counterterrorism after 9/11 from the analyst's perspective. *Crime Mapping News* (Police Foundation Newsletter) 4: 1-5.
 123. Hendrik Van den Berg (University of Nebraska-Lincoln, USA & Mount Holyoke College, USA) Default Book Series. November 2016. *Economic Growth and Development*
 124. Hentea M. (2021). *Building an effective security program for distributed energy resources and systems : understanding security for smart grid and distributed energy resources & systems*. Wiley. Retrieved February 27 2023 from <https://go.openathens.net/redirector/umoncton.ca?url=https://ebookcentral.proquest.com/lib/umoncton-ebooks/detail.action?docID=6538927>
 125. Hentea M. (2021). *Building an effective security program for distributed energy resources and systems : understanding security for smart grid and distributed energy resources & systems*. Wiley. Retrieved February 27 2023 from <https://go.openathens.net/redirector/umoncton.ca?url=https://ebookcentral.proquest.com/lib/umoncton-ebooks/detail.action?docID=6538927>.
 126. Heyel, C. (1982) *The Encyclopedia of Management*, third ed. Van Nostrand Reinhold, New York.
 127. Highsmith, J.: *An Adaptive Performance Management System*. Cutter Consortium Executive Summary (2006)
 128. Hildreth W. B. & Khan A. (2002). *Budget theory in the public sector*. Quorum.
 129. Hill, “A History of England: Volume 5: A Century of Revolution”, 1961
 130. Hitch C., J. (1965) *Decision-Making for Defense*. April 2022 Originally published 1965. First Edition
 131. Ho A. T., de Jong M., Zhao Z. (2019) *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices*. United Kingdom: Routledge, Taylor & Francis Group.
 132. Hooper, F., Jack: *Planning, Programming, Budgeting System*. Department of Range Science, Utah State University.
 133. Hou, N, Chen, B. (2013) *Military Expenditure and Economic Growth in Developing Countries: Evidence From System GMM Estimates*. Defence and Peace Economics.

Vol. 24, IS 3. Routledge. doi: 10.1080/10242694.2012.710813

134. Howard, M. (2004) *War and the Liberal Conscience*. New Brunswick: Rutgers University Press. 25.
135. Hozack R. Ferguson T. Harman S. & Howarth D. (2021). *Integrated tactical planning respond to change increase competitiveness and reduce costs*. Wiley.
136. http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1370/HETTNE_-_Development_and_security._Origins_Future.pdf
137. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget_en
138. <https://www.statista.com/statistics/262627/largest-armament-manufacturers-world-wide-based-on-revenue/>
139. Hudzik, J. K. 1988 Managing Police Budgets in Australia. US Department of Justice. National Institute for Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/114394NCJRS.pdf>
140. Ignizio J. P. (1979). *Goal programming and extensions* ([2nd printh.]). Heath and Com.
141. Ignizio, P. J., Cavalier, T., M. (1994) Linear Programming. Prentice Hall.
142. Ijiri, Y., Levy, F. K., & Lyon, R. C. (1963). A Linear Programming Model for Budgeting and Financial Planning. *Journal of Accounting Research*, 1(2), 198–212. <https://doi.org/10.2307/2489855>
143. Information Security Management Program. SAGE Intacct, 2022.
144. International Federation of the Red Cross. Contingency Planning. <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/disaster-preparedness/contingency-planning>
145. Ioimo, R. (2016). Introduction to Criminal Justice Information Systems (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315368504>
146. Izdatci za odbranu. Balkanski monitor odbrane. Beogradski Centar za Bezbednosnu politiku, 2022.
147. Jalil, M. M. (2022) Colonial Roots of Modern Development Discourse, *International Journal of Political Economy*, 51:2, 137-150, DOI: 10.1080/08911916.2022.2072313
148. Jašić, Z. 1980 Buđet i privredni razvoj. Ekonomski institut Zagreb.
149. Jesper Rosenberg Hansen, Madalina Pop, Maria Bak Skov & Bert George (2022) A review of open strategy: bridging strategy and public management research, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2022.2116091
150. John J. Schulz, National Security Affairs Reporting, *Encyclopedia of International Media and Communications*. Elsevier, 2003. Pages 191-203.

<https://doi.org/10.1016/B0-12-387670-2/00189-8>

151. John M. Bryson, Barbara C. Crosby & John K. Bryson (2009) Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory, *International Public Management Journal*, 12:2, 172-207, DOI: 10.1080/10967490902873473
152. Jones R. & Pendlebury M. W. (2000). *Public sector accounting* (5th ed.). Financial Times Prentice Hall.
153. Joyce, P. (2016). *Strategic Leadership in the Public Sector* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315660677>
154. Kavanagh, C., S., Wardell, C., Park, J. Rethinking Police Budgeting. Financial Foundations for Thriving Communities. December 2020.
A J Tenzer; J B Benton; C Teng Applying the concepts of program budgeting to the New York City Police Department. Rand, Santa Monica, Calif. 1969
155. Kendall, G.I. (1997). *Securing the Future: Strategies for Exponential Growth Using the Theory of Constraints* (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/b18206>
156. Kennedy, D., M. (1993) *The Strategic Management of Police Resources. Perspectives of Policing No.14.* A Publication of the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
157. Khan, M. Hildreth, W., B. (2002) *Budget Theory in the Public Sector.* Quorum Books, London.
158. Knežević, M. (2008). Budžetiranje kao faza procesa PPBI u Ministarstvu odbrane. *Vojno delo*, 60(4), 95-110.
159. Kogut, B., & Kulatilaka, N. (2001). Capabilities as Real Options. *Organization Science*, 12(6), 744–758. <http://www.jstor.org/stable/3086045>
160. Koval, V., Semenenko, O., Skurinevska, L., Semenenko, L., Dobrovolskyi, Y., & Yarmolchyk, M. (2023). Regarding the construction of a model of defense resource management at the level of the Armed Forces of Ukraine: (main aspects of the theory of defense resource management). *Journal of Scientific Papers "Social Development and Security"*, 13(1), 128-143. <https://doi.org/10.33445/sds.2023.13.1.11>
161. Kraatz, M. S., & Zajac, E. J. (2001). How Organizational Resources Affect Strategic Change and Performance in Turbulent Environments: Theory and Evidence. *Organization Science*, 12(5), 632–657. <http://www.jstor.org/stable/3086005>
162. Kubbig, B. W. (1986). Spin-Off and the Strategic Defense Initiative: Promises, Premises, and Problems. *Bulletin of Peace Proposals*, 17(2), 159–163. <http://www.jstor.org/stable/44481237>

163. Kurz, L., D. 2019 Strategic Planning: Building Strong Police Community Partnerships in Small Towns. Best practices Guide. Durhan, New Hampshire Police Department. US Department of Justice. <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/BP-StrategicPlanning.pdf>
164. Континуирана соработка на Собранието и Државниот завод за ревизија. Собрание на Република Северна Македонија. <https://sobranie.mk/ns-newsarticle-kontinuirana-sorabotka-na-sobranieto-i-drzavniot-zavod-za-revizija.nspix>
165. Lalli, William R (2012) Handbook of Budgeting, 6th Edition. Wiley.
166. Landy, M. (1991). Rules for Rulers: The Politics of Advice. By Arnold J. Meltsner. Philadelphia: Temple University Press, 1990. 187p. \$24.95. *American Political Science Review*, 85(1), 295-296. doi:10.2307/1962924
167. Largest armament manufacturers worldwide based on defense revenue 2021. Published by Statista Research Department, Dec 21, 2022
168. Lee D., R. Johnson, W. R. Joyce, G., P. 2004 Public Budgeting Systems. Seventh Edition. Jones & Bartlett Learning. <https://books.google.mk/books?id=Q6i85oNI-imEC&lpg=PP1&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
169. Levin, G. (Ed.). (2012). Program Management: A Life Cycle Approach (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b12812>
170. Levin, G., & Green, A.R. (2013). Implementing Program Management: Templates and Forms Aligned with the Standard for Program Management, Third Edition (2013) and Other Best Practices (3rd ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b15050>
171. Levin, G., & Green, A.R. (2013). Implementing Program Management: Templates and Forms Aligned with the Standard for Program Management, Third Edition (2013) and Other Best Practices (3rd ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/b15050>
172. Linda Höglund, Fredrik Svärdsten. (2018) Strategy work in the public sector—A balancing act of competing discourses. *Scandinavian Journal of Management* 34:3, pages 225-232.
173. Lindgren, G. (1984). Review Essay : Armaments and Economic Performance in Industrialized Market Economies. *Journal of Peace Research*, 21(4), 375–387. <https://doi.org/10.1177/002234338402100405>
174. Lohan, G. (2013). A Brief History of Budgeting: Reflections on Beyond Budgeting, Its Link to Performance Management and Its Appropriateness for Software Development. In: Fitzgerald, B., Conboy, K., Power, K., Valerdi, R., Morgan, L., Stol, KJ. (eds) *Lean Enterprise Software and Systems. LESS 2013. Lecture Notes in Business Information Processing*, vol 167. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-44930-7_6

175. Lu, E. Y., Willoughby, K. (2018). *Public Performance Budgeting: Principles and Practice*. United States: Taylor & Francis.
176. M03
177. Ma, J. (2006), "Zero-based budgeting in china: experiences of Hubei province", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 18 No. 4, pp. 480-515. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-18-04-2006-B006>
178. Maier, M., "Architecture Principles for Systems-of-Systems", Сборник на трудови од 6-тиот годишен симпозиум INCOSE, стр. 567-574, 1996 година.
179. Majumdar P. (2022). *Linear programming for project management professionals : explore concepts techniques and tools to achieve project management objectives* (First). BPB Publications.
180. *Managing Security: Concepts and Challenges*. ROUTLEDGE; 2021.
181. Mauro, S. G., Cinquini L. & Grossi G. (2017) Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda, *Public Management Review*, 19:7, 911-931, DOI: 10.1080/14719037.2016.1243810
182. Mauro, S. G., Cinquini, L., & Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 19(7), 911-931.
183. Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2021). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 53(6), 100825.
184. Mazarr, M. (2019) *The Revolution in Military Affairs: A Framework for Defense Planning* U.S. Army War College Press
185. McGraw-Hill Education. (2017). Ebook: contemporary management – mee 2e (2nd ed.). Retrieved February 9 2023 from <https://www.vlebooks.com/vleweb/product/openreader?id=none&isbn=9780077166557>.
186. Melitski, J., & Manoharan, A. (2014). Performance MEasurement, Accountability, and Transparency of Budgets and Financial Reports. *Public Administration Quarterly*, 38(1), 38–70. <http://www.jstor.org/stable/24372026>
187. Melkers, J., & Willoughby, K. (1998). The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58(1), 66–73. <https://doi.org/10.2307/976891>
188. Meltsner, A. J. (1975). Bureaucratic Policy Analysts. *Policy Analysis*, 1(1), 115–131. <http://www.jstor.org/stable/42783379>
189. Meredith J. R. (1992). *The management of operations: a conceptual emphasis* (4th ed.). Wiley.
190. Military expenditure (% of GDP). Stockholm International Peace Research Institute

- (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security.
191. Military Expenditures. United Nations. <https://milex.un-arm.org/>
 192. Miljković M., Krstić D. 2018 Budžetski sistem I normativno uređenje finansiranja rashoda odbrane.
 193. Miller J. B. (2010). *Principles of public and private infrastructure delivery*. Kluwer Academic. <https://doi.org/10.1007/978-1-4757-6278-5>
 194. Ministarstvo odbrane Republike Srbije (2007) Razvoj i vođenje sistema planiranja, programiranja, budžetiranja i izvršenja. Beograd, studija
 195. Mintzberg, H. (1981). What is Planning Anyway? *Strategic Management Journal*, 2(3), 319–324. <http://www.jstor.org/stable/2486227>
 196. Mintzberg, H. (1994) The Fall and Rise of Strategic Planning. Harvard Business Review.
 197. Mujennah, M., Artinah, B., & Safriansyah, S. (2019). Performance-Based Budgeting as Surveillance for the Accountability of Local Governments. *Asia Proceedings of Social Sciences*, 4(3), 125–128. <https://doi.org/10.31580/apss.v4i3.820>
 198. Mumford, M.D. (2002), "Planning in organizations: Complexity, history, and performance", Yammarino, F.J. and Dansereau, F. (Ed.) *The many faces of multi-level issues (Research in Multi-Level Issues, Vol. 1)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 81-92. [https://doi.org/10.1016/S1475-9144\(02\)01029-9](https://doi.org/10.1016/S1475-9144(02)01029-9)
 199. Mumford, M.D., & Frese, M. (Eds.). (2015). *The Psychology of Planning in Organizations: Research and Applications* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203105894>
 200. NATO Conference on Manpower Planning and Organization Design Bryant D. T. Niehaus R. J. NATO Special Program Panel on Human Factors & NATO Special Program Panel on Systems Science. (1978). *Manpower planning and organization design*. Published in coordination with NATO Scientific Affairs Division by Plenum Press. Retrieved March 4 2023 from <http://books.google.com/books?id=KVSTAAAAIAAJ>.
 201. NATO Defence Planning Process. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
 202. NATO's Capabilities. North Atlantic Treaty Organization.
 203. Natural Resources: Definitions and Conceptual Issues. <http://www.peacebuildinginitiative.org/index818b.html?pageId=2097>
 204. Nolan B. C. (2001). *Public sector reform : an international perspective*. Palgrave.
 205. Novick, D. (1968). The Origin and History of Program Budgeting. *California Management Review*, 11(1), 7–12. <https://doi.org/10.2307/41164138>

206. Novick, D., 1972 Decision making in the department of defense, *Business Horizons*. Volume 15, Issue 6, Pages 23-33.
207. Novick, (1956) *A New Approach to the Military Budget*, RAND, RM-1759.
208. O’Hanlon, M. E. (2019) The Place of Military History in Today’s Defense Planning. Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/the-place-of-military-history-in-to-days-defense-planning/>
209. OECD Best Practices for Performance Budgeting. Public Governance Directorate Public Governance Committee. Organisation for Economic Co-operation and Development 23 November 2018.
210. Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/Chief Financial Officer, April 2022. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/def-budget/FY2023/FY2023_Budget_Request_Overview_Book.pdf
211. Omitoogun W. & Hutchful E. (2006). *Budgeting for the military sector in africa: the process and mechanisms of control*. Oxford University Press.
212. Openstax, David S. Bright, Anastasia H. Cortes 2022 Principles of Management
213. Orrick, D., W. Best Practices Guide for Budgeting in Small Police Agencies. Bureau of Justice Assistance. US Department of Justice.
214. Ostergren, K., Stensaker, I.: Management control without budgets: A field study of ‘Beyond Budgeting’ in practice. *European Accounting Review* 20(1), 149–181 (2011)
215. OVSTOLL J. E. A. N. (2019). *Zero-based mindset : the key to strategic growth innovation and competitive advantage*. PORTFOLIO PENGUIN.
216. Oxford English Dictionary, 1989, and Random House, “Unabridged Dictionary”, 1987.
217. Paganelli, M.P., & Schumacher, R. (2019). Do not take peace for granted: Adam Smith's warning on the relation between commerce and war. *Cambridge Journal of Economics*, 43(3), 785-797. doi: 10.1093/cje/ bey040
218. Parrillo, V. (2008) Military-Industrial Complex. *Encyclopedia of Social Problems*. SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks, California. pages 587-588
219. Patterns of Budgeting Author(s): Naomi Caiden Reviewed work(s): Source: *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6 (Nov. – Dec., 1978), pp. 539-544 Published by: Blackwell Publishing.
220. Peak K. J. Gaines L. K. & Glensor R. W. (2004). *Police supervision and management : in an era of community policing* (2nd ed.). Pearson.
221. Peters, L. C. M., & Gray, C. (2018). [Review of *Strategy & Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*]. *Strategic Studies Quarterly*, 12(1), 149–150. <http://www.jstor.org/stable/26333881>

222. Petrakis Panagiotis E Dionysis G Valsamis and Kyriaki I Kafka. 2020. *Economic Growth and Development Policy* (version 1st ed. 2020) 1St ed. 2020 ed. Cham: Springer International Publishing: Imprint: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-43181-5>.
223. Pilant, L. 1997. Computerized crime mapping. *The Police Chief*(Dec.): 58.
224. Pitts, S., Glensor, W. R, Peak J. W. (2007) Police Training Officer (PTO) Program: A Contemporary Approach to Postacademy Recruit Training. *THE POLICE CHIEF* Volume: 74 Issue: 8 Dated: August 2007 Pages: 114-118,121.
225. Planning and Deployment. College of Policing. <https://www.college.police.uk/app/public-order/planning-and-deployment>
226. Planning processes. Relevant Cognitive Operations. *By Michael D. Mumford, Jensen T. Mecca, Logan L. Watts*. 1st Edition. Routledge, 2015
227. Podger A. S. Su T.-T. Wanna J. Chan H. S. Niu M. & Australian National University Press. (2018). *Value for money : budget and financial management reform in the people's republic of china taiwan and australia*. ANU Press. Retrieved March 5 2023 from <https://doi.org/10.22459/VM.01.2018>.
228. Principles of Budgetary Governance. OECD 2024.
229. Proceedings of IAC in Budapest, 2020. Group of Authors. Czech Institute for Academic Education.
230. Project Management Institute. (2017). *The standard for program management* (Fourth). Project Management Institute.
231. Project Management Institute. (2017). *The standard for program management* (Fourth). Project Management Institute.
232. Protective Security Policy Framework. Attorney's-General Department. Government of Australia. <https://www.protectivesecurity.gov.au/governance/security-planning-risk-management/Pages/default.aspx>
233. Pyhrr, P. A. (1977). The Zero-Base Approach to Government Budgeting. *Public Administration Review*, 37(1), 1–8. <https://doi.org/10.2307/974503>
234. Pyhrr, P.A. (2012). Zero-Based Budgeting. In *Handbook of Budgeting*, W.R. Lalli (Ed.). <https://doi.org/10.1002/9781119200871.ch30>
235. Raadschelders, J.C.N. (2003). *Government: A Public Administration Perspective: A Public Administration Perspective* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315703961>
236. Raduski, S. (2010) The Planning, Programming, Budgeting System and its Implementation in the Serbian Ministry of Defense. *Journal of Defense Resources Management*. No.1, 2010.
237. Rahim M. A. (1990). *Theory and research in conflict management*. Praeger.

238. Rawls, J. (2005). *Political liberalism*. Columbia university press.
239. Relationships between the economy and national security: Analysis and considerations for economic security policy 2020 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
240. Rhys Andrews & Steven Van de Walle (2013) New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness, *Public Management Review*, 15:5, 762-783, DOI: 10.1080/14719037.2012.725757
241. Rivenbark, W. C., & Kelly, J. M. (2006). Performance Budgeting in Municipal Government. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 35–46.
<http://www.jstor.org/stable/20447615>
242. Robert J. Fischer, Edward P. Halibozeck, David C. Walters Introduction to Security (Tenth Edition). Butterworth-Heinemann. Contingency Planning Emergency Response and Safety. 2019. Pages 249-268. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805310-2.00011-1>.
243. Robin M. Hogarth and Spyros Makridakis. 1981. Forecasting and Planning: An Evaluation. *Manage. Sci.* 27, 2 (February 1981), 115–138.
<https://doi.org/10.1287/mnsc.27.2.115>
244. Robinson, J., Daron A. Economic impact of colonialism. 30 Jan 2017. Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/voxeu/columns/economic-impact-colonialism>
245. Robinson, M. & Last D. (2009) A Basic Model of Performance Based Budgeting. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
246. Robinson, M. (2013) Program Classification for Performance-Based Budgeting : How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series;. © World Bank, Washington, DC.
247. Roger Buehler, Dale Griffin, Johanna Peetz, Chapter One – The Planning Fallacy: Cognitive, Motivational, and Social Origins, Editor(s): Mark P. Zanna, James M. Olson, *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, Volume 43, 2010.
248. Rogers, D. 1999. Getting crime analysis on the map. *Law Enforcement Technology* (Nov.): 76-79.
249. Rogerson, W. P. (1994). Economic Incentives and the Defense Procurement Process. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(4), 65–90. <http://www.jstor.org/stable/2138339>

250. Rollier, B. and Turner, J.A. (1994), Planning Forward by Looking Backward: Retrospective Thinking in Strategic Decision Making. *Decision Sciences*, 25: 169-188. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.1994.tb00799.x>
251. Rothwell W. J. & Kazanas H. C. (2003). Planning and managing human resources : strategic planning for human resources management (2nd ed. completely rev. and updated). HRD Press. Retrieved January 28 2023 from <http://www.books24x7.com/marc.asp?bookid=10376>.
252. Rubenking N. J. (1995). *Delphi programming for dummies*. IDG Books. Retrieved February 4 2023 from <https://archive.org/details/delphiprogrammin00rube>.
253. Ruiz-Arranz, M., & Giuliano, P. (2005). Remittances, Financial Development, and Growth, *IMF Working Papers*, 2005(234), A001. Retrieved Mar 13, 2023, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2005/234/article-A001-en.xml>
254. Rutherford, D. (2012). *Routledge Dictionary of Economics* (3rd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203102497>
255. Ruven Brooks. 1978. Using a behavioral theory of program comprehension in software engineering. In *Proceedings of the 3rd international conference on Software engineering (ICSE '78)*. IEEE Press, 196–201.
256. Schellens, Marie K., and Johanna Gisladdottir. 2018. "Critical Natural Resources: Challenging the Current Discourse and Proposal for a Holistic Definition" *Resources* 7, no. 4: 79. <https://doi.org/10.3390/resources7040079>
257. Schiavo-campo S. (2017). *Government budgeting and expenditure management – principles and internatio*. Taylor & Francis.
258. Schick, A. (1983). Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, 16(1), 1–25. <http://www.jstor.org/stable/4531961>
259. Schick, A., Hatry, H. (1982), Zero Base Budgeting: The Manager's Budget. *Public Budgeting & Finance*, 2: 72-87. <https://doi.org/10.1111/1540-5850.00551>
260. Schiefer, G. (1982) A linear approach for solving stochastic capital budgeting problems. Volume 6, April 1982, Pages 215-224 [https://doi.org/10.1016/0167-188X\(82\)90054-4](https://doi.org/10.1016/0167-188X(82)90054-4)
261. Schik, A. Reflections of Two Decades of Public Financial Management. C:\Users\Korisnik1\Downloads\Reflections on Two Decades of Public Financial Management ...<https://www.elibrary.imf.org> ›
262. Schmidt, J. (2023) Balanced Budget. Financial Planning and Analysis. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/fpa/balanced-budget/>
263. Security budgets may double or triple in 2022. <https://www.securitymagazine.com/articles/96802-security-budgets-may-double-or-triple-in-2022>

264. Security Dialogue 2010 41: 31 Björn Hettne Development and Security: Origins and Future DOI: 10.1177/0967010609357040
265. Security Management Plan. Science Direct. <https://www.sciencedirect.com/topics/computer-science/security-management-plan>
266. Security Management Systems. IATA <https://www.iata.org/en/programs/security/security-management-system-sems/>
267. Security Sector Integrity. DCAF, 2023.
268. Security Sector Management. Resource Management. Security Sector Integrity. DCAF. <https://securitysectorintegrity.com/defence-management/resource-management/>
269. Shim J. K. Siegel J. G. & Shim A. I. (2011). *Budgeting basics and beyond* (dissertation). Wiley.
270. Shinde S. V. (2018) FUNCTIONS OF MANAGEMENT. (n.d.). (n.p.): Lulu.com.
271. Simon Commander and Zlatko Nikoloski Institutions and economic performance: What can be explained? European Bank for Reconstruction and Development.
272. Sinofsky S. & Iansiti M. (2010). *One strategy : organization planning and decision making*. Wiley. Retrieved March 4 2023 from http://www.123library.org/book_details/?id=9558.
273. SIPRI Yearbook 2022.
274. Sitkin, S. B. (2010) Organizational Control. Cambridge University Press.
275. Smith, C. L., Brooks, J. D. (2013) Chapter 2 – Security Management. Security Science, Butterworth-Heinemann.
276. Smithies, A. (1960). The Balanced Budget. *The American Economic Review*, 50(2), 301–309. <http://www.jstor.org/stable/1815033>
277. Sowell, T. (1979). Adam Smith in theory and practice. *Fred. R. Glahe*.
278. Špaček, D., Nemec J., de Vries, M. S. (2019) Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Germany: Springer International Publishing.
279. SPRINGER NATURE. (2022). *Global encyclopedia of public administration public policy and governance*.
280. Stanić, M., Pekić, N. (2007) Koncept izgradnje sistema odbrambenog planiranja. *Vojno delo*, vol. 59, br. 2, str. 141-158
281. Steiner, G. (2008) Strategic Planning. Free Press. Available at: <https://www.perlego.com/book/779487/strategic-planning-pdf> (Accessed: 14 October 2022).
282. Steiner, G. (1979), Strategic Planning: What Every Manager. Must Know, New York: Free Press.

283. Sterck, M., & Scheers, B. (2006). Trends in Performance Budgeting in Seven Oecd Countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47–72.
<http://www.jstor.org/stable/20447616>
284. Steward, M. (2022) Tax & Government in the 21st Century. 3- The Budget.
285. Stoetman, A, Meijnders M., Martens, M (2022) A contingency plan for transport. Eur-Lex. COM/2022/211 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A211%3AFIN>
286. Strang, D., K. 2015 Risk Management Research Design Ideologies, Strategies, Methods and Techniques. Information Science Reference. Hershey, PA, USA.
287. Strategic planning. Organizational management. (09.07.2022)
288. Stroup, M., D., Heckelman, J., C. (2001) Size of the Military Sector and Economic Growth: A Panel Data Analysis of Africa and Latin America. *Journal of Applied Economics*. Vol. 4, Issue 2, Routledge. doi: 10.1080/15140326.2001.12040568
289. Sudip Kumar Sahana, Moumita Khowas, Keshav Sinha , " Budget Optimization and Allocation: An Evolutionary Computing Based Model ", Bentham Science Publishers (2018). <https://doi.org/10.2174/97816810870781180101>
290. *System and Total Force Cost Analysis*, RAND, RM-2965-PR, April 15, 1961;
291. Tagarev, T. (2006) *Security sector budgeting: main issues and good practices In IT4Sec Reports*. Sofia: Institute of Information and Communication Technologies.
292. Tarpgaard, P. T. (1995). McNamara and the Rise of Analysis in Defense Planning: A Retrospective. *Naval War College Review*, 48(4), 67–87. <http://www.jstor.org/stable/44637657>
293. The Budget Cycle. Office of Finance and Treasury. Princeton <https://finance.princeton.edu/budgeting-financial-management/budgeting-and-planning/budget-cycle/key-terms-and-definitions>
294. *The Budget*. By René Stourm. A translation from the seventh edition of *Le Budget (Cours des Finances)*, Paris, 1913. Thaddeus Plazinski, Translator. Walter Flavius McCaleb Ph.D., Editor. Introduction by Charles A. Beard Ph.D., (New York: D. Appleton and Company, for the Institute for Government Research, 1917.)
295. The Fundamentals of Economic Stability and Security in Central and Eastern Europe Todor Dimitrov Head of the Centre for Strategic Development, Institute for Advanced Studies, Vienna
296. The Importance of Security Management Planning. Security Insider Access. October 29, 2019. [online] <https://www.siaonline.org/the-importance-of-security-management-planning/>
297. The Security Economy © OECD 2004 <https://www.oecd.org/futures/16692437.pdf>
298. The SIPRI Military Expenditure Database. <https://milex.sipri.org/sipri>

299. The Strategic Policy Requirements. Home Office, February 2023.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138740/20230223_Strategic_Policing_Requirement__V1.2_-_OS.pdf
300. Thiry M. (2016). *Program management*. Routledge.
301. Thomas A. R. (2008). *Aviation security management*. Praeger Security International. Retrieved February 27 2023 from
<https://ebooks.abc-clio.com/?isbn=9780313346538>.
302. Tilstone, W.J., Hastrup, M.L., & Hald, C. (2012). *Fisher's Techniques of Crime Scene Investigation First International Edition (1st ed.)*. CRC Press.
<https://doi.org/10.1201/b12825>
303. Tipton, H. (2003). *Information Security Management Handbook: Volume IV (1st ed.)*. Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/9781351073547>
304. Tony Aspromourgos Adam Smith, *Peace and Economics/ AQ: Australian Quarterly*, Sep. – Oct., 2007, Vol. 79, No. 5 (Sep. – Oct., 2007), pp. 12-18, 40. Australian Institute of Policy and Science Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20638505>
305. *Toward Federal Program Budgeting*, RAND, P-3306, Feb. 8, 1966.
306. Townsend, R.M. (2004) *Financial Markets and Poverty: An Algorithm for Policy-based Research and Research-based Policy*. MIT Economics.
307. Trae Miller L. III (2012) *Program Management. Program Initiation*, 1st Edition. Imprint Auerbach Publications.
308. United Nations Climate Action. What is Renewable Energy?
309. UNITED NATIONS office for Disaster Risk Reduction. *Contingency Planning Terminology*. <https://www.undrr.org/terminology/contingency-planning>
310. Van de Haar, E. (2009). Adam Smith, War, and Commerce. In: *Classical Liberalism and International Relations Theory*. Palgrave Macmillan History of International Thought Series. Palgrave Macmillan, New York.
https://doi.org/10.1057/9780230623972_4
311. Wallace, E., Cunningham, M., & Boggiano, D. (2016). *Crime Scene Unit Management: A Path Forward (1st ed.)*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315652351>
312. Waltz, Kenneth N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press. 1954. pp. 86, 89, 94, 195;
313. Warf, B. (Ed.) (2010). *Military Spending*. SAGE Publications, Inc.,
<https://doi.org/10.4135/9781412939591>
314. Webber and Wildavsky (1986) "A History of Taxation and Expenditure in the Western World".

315. Weber, R., Camerer, C., Rottenstreich, Y., & Knez, M. (2001). The Illusion of Leadership: Misattribution of Cause in Coordination Games. *Organization Science*, 12(5), 582–598. <http://www.jstor.org/stable/3086002>
316. Wensley R. (2013). *Effective management in practice : analytical insights and critical questions* (First). SAGE. Retrieved January 28 2023 from <http://site.ebrary.com/id/10827427>.
317. What would it take to balance the budget? Budgets and Projections. Committee for a Responsible Federal Budget. [blog] Jan 12 2023. <https://www.crfb.org/blogs/what-would-it-take-balance-budget>
318. Wijeratne, N.N. and Harris, F.C. (1984), "Capital Budgeting Using a Linear Programming Model", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 4 No. 2, pp. 49-64. <https://doi.org/10.1108/eb054714>
319. Wildavski, A. (1994) *Incrementalism and Defense Budgeting*. Naval Postgraduate School. Monterey, California.
320. WISE3 Irvine C. & Armstrong H. (2003). *Security education and critical infrastructures : ifip tc11*. Springer Science Business Media LLC. <https://doi.org/10.1007/978-0-387-35694-5>
321. World Health Organization. (2018). WHO guidance for contingency planning. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/260554>. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO
322. Wu, T. (2021). *The Sensible Guide to Program Management Professional (PgMP)® Success* (1st ed.). Auerbach Publications. <https://doi.org/10.1201/9781003145165>
323. Yaeger J. (1995). *Programming in RPG* (2nd ed.). Duke Press.
324. Yakovlev, P. (2007) ARMS TRADE, MILITARY SPENDING, AND ECONOMIC GROWTH. *Defence and Peace Economics*. Vol. 18, Issue 4., Routledge. doi: 10.1080/10242690601099679
325. Yi Lu E. & Willoughby K. G. (2018). *Public performance budgeting : principles and practice*. Routledge.
326. Zero-Based Budgeting: Parliamentary Budget Office Briefing. <https://pmbg.org.za/committee-meeting/30912/>
327. Zheng, Y., Huang, X., Graham, L., Redman, T., & Hu, S. (2020). Deterrence Effects: The Role of Authoritarian Leadership in Controlling Employee Workplace Deviance. *Management and Organization Review*, 16(2), 377-404. doi:10.1017/mor.2019.50
328. Zhiqun Zhu (Bucknell University, USA), Benny Cheng Guan Teh (Universiti Sains Malaysia, Malaysia), Sarah Y Tong (NUS, Singapore), Jie Li (World Bank), Chi-Jen Yang (Duke University, USA), and Jieli Li (Ohio University, USA) May 2014

329. Zimmerman, E. W. World Resources and Industries. Pp. xix, 842. New York: Harper & Brothers, 1933.
330. Zingel, V. P. National Security and Economic Development: Securing Development – Developing Security. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/eco_impacts_02_national_security_zingel.pdf
331. Žugić, R. (2007) Civilna kontrola vojske – kontrola budžeta. Beograd: Vojnoizdavački zavod
332. Акциски план за имплементација на националната платформа за намалување на ризици од катастрофи на Република Северна Македонија 2022-2024.
333. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан. DCAF, Скопје, Магнаскен, 2012.
334. Алманах за надзорот над безбедносниот сектор во Западен Балкан. DCAF, Скопје, Магнаскен, 2012.
335. Бакески, О.: Основи на безбедносниот менаџмент. Филозофски факултет, Скопје, 2011.
336. Бакрески О. (2011) Основи на безбедносен менаџмент. Филозофски факултет, Скопје.
337. Бакрески О. (2018) Основи на безбедносен менаџмент. Филозофски факултет, Скопје.
338. Бакрески, О. (2012) Планирањето како функција на безбедносниот менаџмент. Министерство за одбрана на Република Македонија. Скопје, MILCON 12.
339. Бакрески, О., Петровски, Д.: Реформи во одбраната. Министерство за одбрана на Република Македонија, Скопје, 2015.
340. Бакрески, О., Миласиновиќ, С. (2010) Специфичноста на раководењето со полицијата. Безбедносни дијалози бр. 2.
<http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/no2/432?format=pdf>
341. Буџетски трошења. Централна власт. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/11/TSEA-izveshtaj-Septemvri-2018-1.pdf>
342. Влада на Република Северна Македонија. <https://vlada.mk/node/31419>
343. Влада на Република Северна Македонија. Центар за управување со кризи. Закони. http://cuk.gov.mk/?page_id=22396
344. Годишен план за работа за 2022 година. Министерство за внатрешни работи. https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/220310%20GP%20na%20MVR%202022.pdf
345. Девизни плаќања кон сметки на нерезиденти, кај странски или домашни банки. Покрај тоа што дознаките се значаен дополнителен извор на приходи за дел од

домаќинствата, кои го подобруваат нивниот животен стандард, тие имаат и пошироко макроекономско значење, зголемувајќи го девизниот потенцијал на економијата. Дознаките се битен извор на средства во тековната сметка на платниот биланс и придонесуваат за одржување низок дефицит на тековната сметка.

346. Долгорочен план за развој на одбранбените способности 2019-2028. Министерство за одбрана. Скопје, мај, 2019. <http://www.mod.gov.mk/wp-content/uploads/2019/10/%D0%94%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A1-2019-2028-finalna-verzija.pdf>
347. Државен завод за ревизија. <https://dzt.mk/mk/220215-informacii-za-podnesuvane-na-godishnazavrshna-smetka-do-dzt>
348. Државен завод за ревизија. <https://dzt.mk/mk/220826-revizija-na-usoglasenost-2021-ministerstvo-za-vnatreshni-raboti>
349. Државен завод за ревизија. Годишна програма за работа на ДЗР за 2023 година. <https://dzt.mk/mk/221227-godishna-programa-za-rabota-na-dzt-za-2023-godina>
350. Државна комисија за спречување на корупцијата. <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/05/mvr.pdf>
351. Државни програми за превенција и репресија на корупцијата и за превенција и намалување на појавата на судирот на интереси со акционен план за нивно остварување. Државна комисија за спречување корупција. <https://dksk.mk/mk/%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8/>
352. Енциклопедија Британика <https://www.britannica.com/topic/strategic-planning-organization>
353. Енциклопедија Британика. <https://www.britannica.com/dictionary/budget>
354. Закон за буџетите. (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 0 (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11и 171/12 и 171/12 и 171/12).
355. Закон за јавните набавки во областа на одбраната и безбедноста. Службен весник на РМ бр. 180 од 02.09.2019 https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2019/09/ZJN_Odbrana.pdf
356. Закон за полиција и подзаконски акти. Министерство за внатрешни работи на РС Македонија. <https://mvr.gov.mk/zakon/9>
357. Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15,170/17

и 122/21) Закон за управување со кризи. Службен весник на РМ. Бр. 29, год. LXI. Среда, 04 мај 2005.

358. Илиевски, И. 2020 Цивил медиа за реформите во одбраната. Westminster Foundation for Democracy. Western Balkans Democracy Initiative.
359. Информации за поднесување на годишна/завршна сметка до Државен завод за ревизија. <https://akademik.mk/informatsii-za-podnesuvane-na-godishna-zavrshna-smetka-do-dzr/>
360. Каналот на Атлантскиот океан што ги одвојува Јужна Англија од Северна Франција.
361. Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2020 година на Министерство за внатрешни работи сметка на основен буџет (637). Државен завод за ревизија.
362. Министерство за внатрешни работи на РСМ. https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/220310%20GP%20na%20MVR%202022.pdf
363. Министерство за внатрешни работи. <https://mvr.gov.mk/profilepage/sektor-za-finansii>
364. Министерство за внатрешни работи. Финансии. <https://mvr.gov.mk/profilepage/sektor-za-finansii>
365. Министерство за одбрана на Република Северна Македонија. <https://mod.gov.mk/storage/2021/06/Nacionalna-koncepcija-za-bezbednost-i-odbrana-1.pdf>
366. Министерство за одбрана на РСМ. <https://mod.gov.mk/storage/2023/03/zavrshn%D0%B0-smetk%D0%B0-631-15-2022.pdf>
367. Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија. Анализа и проценка на буџетскиот процес и реформите во буџетските политики од аспект на родовата рамноправност. Скопје, 2013.
368. Министерство за финансии на РСМ. <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/11/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-2022-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0-01.11.2021.pdf>
369. Министерство за финансии. Влада на Република Северна Македонија.
370. Нацев, З., Петрески, Т.: Стратегиски проекции на Република Македонија во надворешната и безбедносна политика. Европа – 92, Кочани, 2013.

371. Одбранбени ресурси и способности. Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија. Март 2020, Скопје.
372. одлука за употреба и управување со ресурси од Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи при постоење на кризна состојба заради зголемена појава на пожари на територијата на Република Северна Македонија. Службен В. на Р.М. бр:186/2021 од 08.08.2021Р
373. Одлука за управување со ресурси од Министерството за одбрана.
<https://dejure.mk/zakon/odluka-za-upotreba-i-upravuvanje-so-resursi-od-ministerstvoto-za-odbrana-i-ministerstvoto-za-vnatreshni-raboti-pri-postoenje-na-krizna-sostojba-zaradi>
374. Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за 2020 година Буџетски циркулар. Министерство за финансии. Република Северна Македонија.
375. П Р О Г Р А М А за изготвување на закони во Министерството за внатрешни работи за 2010 година. Министерство за внатрешни работи.
https://ener.gov.mk/files/propisi_files/documents/455_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8%20%D0%B2%D0%BE%20%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82.pdf
376. Планирање на буџетот. Граѓански ресурсен центар, 2023.
377. Планирање, програмирање, буџетирање и извршување. Компјутерска обука за Министерството за одбрана и Армијата на Република Македонија.
378. Предлог-буџет на РСМ за 2023 година. <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/11/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2023-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>
379. Прирачник за стратешко планирање. Влада на Република Македонија. Скопје, 2014.
380. Програмата на економски реформи е тригодишен стратешки документ кој се подготвува согласно Водичот на Европската комисија за изработка на програмата. <https://vlada.mk/node/27591>
381. Професионална полиција – безбедност за сите граѓани.
<https://vlada.mk/node/18047>
382. Процесот на планирање и донесување одлуки во современите операции.

- Министерство за одбрана на Република Македонија. Скопје, 2012.
383. Република Северна Македонија. Влада на Република Северна Македонија. Министерство за внатрешни работи. Стратешки план 2021-2023 година.
384. Системи и методи што се применуваат за постигнување одредена цел. Синоними: подготовка, договор, план, планирање, програма, стратегија. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/means-to-an-end>
385. Службен весник на Република Македонија бр. 58/2010
386. Службен весник на Република Македонија" бр. 66/09
387. Стаменковски, А.: Менаџмент со одбраната. ТНИД Ѓурѓа, 2004.
388. Управа за финансиско разузнавање. Министерство за финансии. <https://ufr.gov.mk/>
389. Управување со јавни финансии. Агенција за администрација на Република Северна Македонија. <https://aa.mk/upravuvanje-so-javni-finansii.nspх>
390. Уредба за стандардите и нормативите за планирање, изградба и уредување на објектите кои ги користи Министерството за внатрешни работи на граничните премини. Службен В. на Р.М. бр:164/2011 од 28.11.2011. <https://dejure.mk/zakon/uredba-za-standardite-i-normativite-za-planiranje-izgradba-i-ureduvanje-na-objektite-koi-gi-koristi-ministerstvoto-za-vnatreshni-raboti-na-granichnite-1>