

513990



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Janusz PŁACZEK

PLANOWANIE I KSZTAŁTOWANIE BUDŻETU
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ



51477

WARSZAWA

1999



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



Janusz PŁACZEK

**PLANOWANIE I KSZTAŁTOWANIE BUDŻETU
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ**



WARSZAWA

1999



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji państwowej.

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
1. Identyfikacja budżetu obronnego	7
2. Istota metod przydatnych do prognozowania i planowania wydatków obronnych	12
3. Procedury planowania budżetu wojskowego w wybranych państwach NATO	20
4. Tryb planowania budżetu MON w Polsce	29
5. Realizacja budżetu resortu Obrony Narodowej	34
6. Kontrola budżetu MON	38
7. Klasyfikacja i struktura wydatków budżetowych MON	41
8. Wielkość wydatków budżetowych MON w latach 1990-1998	48
9. Proponowane kierunki zmian w zakresie planowania i realizacji budżetu MON	55
Zakończenie	61
Bibliografia	63

WSTĘP

W okresie pokoju głównym źródłem finansowania potrzeb obronnych państwa jest budżet. Budżet obronny jest jego elementem. Odzwierciedla on w sposób syntetyczny, z jednej strony charakter polityki obronnej, z drugiej zaś - możliwości ekonomiczne kraju. Zmiana systemu politycznego w naszym kraju spowodowała, że szczególnie w okresach uchwalania budżetu państwa lub dyskusji nad uczestnictwem Polski w NATO, budżet ten stał się tematem bardzo modnym i interesującym szerokie rzesze społeczeństwa. Stąd te należy przybliżyć jego najważniejsze elementy. **Celem opracowania** jest przedstawienie istotnych zagadnień związanych z zasadami planowania i kształtowania budżetu resortu obrony narodowej w Polsce w kontekście tychże procedur obowiązujących w państwach NATO. Stąd też **wynikają główne problemy pracy**, tj.:

- dokonanie teoretycznej identyfikacji budżetu obronnego,
- przedstawienie metod przydatnych do planowania i prognozowania budżetu obronnego,
- zapoznanie z procedurami planowania budżetu obronnego w państwach NATO,
- zaprezentowanie podstawowych zasad obowiązujących przy planowaniu, realizacji i kontroli budżetu obronnego w Polsce,
- naświetleniu obowiązującej podstawowej klasyfikacji i struktury budżetu MON,
- ukazanie kwot przydzielonych na resort obrony w kontekście określonych wskaźników makro-gospodarczych,
- porównanie struktury budżetu i występujących w tym zakresie tendencji na przestrzeni kilku lat,
- nakreślenie kierunków zmian zjawiska.

Podstawową literaturą wykorzystaną w tym opracowaniu były: akty prawne związane z finansami publicznymi i rachunkowością, monografie tematycznie związane z finansami państwa i wojska oraz pryczyynki naukowe

z tego zakresu. Najważniejsze prace z tego obszaru wiedzy zostały ujęte w bibliografii.

Praca ma charakter studium teoretyczno-analitycznego. Składa się z dziewięciu korespondujących ze sobą rozdziałów. **Głównymi metodami pracy** są: krytyczna analiza literatury przedmiotu, synteza, wnioskowanie i grupa metod statystycznych. Stan prawny opracowania został ujęty na koniec grudnia 1998 roku.

Prezentowany materiał jest syntezą problematyki ujętej w tytule pracy i można ją **zaliczyć do dyscypliny naukowej jaką są finanse wojska.** **Praca adresowana jest przede wszystkim do osób zajmujących się planowaniem i realizacją zadań gospodarczo-obronnych w państwie.** Można sądzić, że przydatna będzie też w dydaktyce, wspomagając procedury planowania i realizacji budżetu MON na zajęciach z ekonomiki obrony. Również grono czytelników spragnionych wiedzy obronno-ekonomicznej może liczyć na, choćby częściowe zaspokojenie swoich zainteresowań.

1. IDENTYFIKACJA BUDŻETU OBRONNEGO

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji określających słowo budżet. Najogólniej rzecz ujmując **budżet to zestawienie planowanych dochodów i wydatków przewidzianych na pewien okres i zatwierdzony przez kompetentne osoby**. Stąd można określić, że budżet posiada kilka podstawowych cech. Chodzi tu o trzy atrybuty: planowość, czasowość oraz prawość. Tym samym budżet jest podstawowym, finansowym dokumentem planistycznym. Z tej ogólnej definicji można wyprowadzić kategorię ekonomiczną budżet państwa.

Zgodnie z prawem polskim budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów: organów - władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa; sądów i trybunałów; administracji rządowej. Budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego. Prawo określa ściśle co wchodzi w skład dochodów budżetu państwa, jak również ich przeznaczenie - wydatki. Szczegółowe legislacje określają strukturę budżetu czyli jego części. Dysponentami tych części są właściwi kierownicy urzędów centralnych, ministrowie, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, wojewodowie oraz kierownicy określonych państwowych jednostek organizacyjnych.

Jedną z wielu części budżetu państwa jest budżet Ministerstwa Obrony Narodowej. W literaturze specjalistycznej można spotkać różne określenia w stosunku do tej części budżetu. Chodzi tu o takie określenia jak: budżet obronny, wojskowy, wydatki wojskowe, militarne czy zbrojeniowe. Taka różnorodność może wynikać nie tylko z różnic metodologicznych w zaliczaniu określonych nakładów do wydatków wojskowych. Wydatki militarne nie są lub nie muszą wiązać się ściśle z wydatkami na armię, a mogą to być wydatki ponoszone na przygotowania obronne prowadzone w różnych sferach życia gospodarczego danego państwa. Należy zwrócić uwagę na fakt, że różnicowanie nazewnictwa może także wynikać z obowiązującej doktryny

obronnej (militarnej, wojskowej), czyli z faktu przyjmowania przez państwo określonych celów politycznych i propagandowych.

Szczególnie w ostatnich latach przy wszelkiego rodzaju porównaniach preferowana jest zdecydowanie kategoria budżetu obronnego. Jednoznacznie trudno odpowiedzieć, czy jest to najtrafniejsze określenie, ale chyba najbardziej aktualne i zgodne z rzeczywistością. W związku z tym na potrzeby tego opracowania przyjmuję określenie budżet obronny jako najbardziej aktualne i zgodne z terminologią międzynarodową. Należy zwrócić uwagę, że określenie to nie jest przyjęte w polskim systemie prawnym. **Budżet obronny stanowi bowiem część budżetu państwa i potocznie nazywany jest budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej.** Wypacza to jednak rzeczywistość bowiem sugeruje finansowanie z tego budżetu jedynie potrzeb ministerstwa jako instytucji, tymczasem zarówno siły zbrojne jak i inne wydatki obronne państwa są także finansowane z tego budżetu. Stąd też należy traktować dla potrzeb tej pracy, że budżet resortu obrony narodowej to budżet państwa w części 30 - Ministerstwo Obrony Narodowej i jest to tożsame z budżetem obronnym.

W różnych państwach definicje budżetu obronnego albo wydatków obronnych mają odmienny zakres. Na przykład, według przyjętej terminologii w pakcie NATO do globalnych wydatków obronnych zalicza się całkowite wydatki obronne poszczególnych państw sojuszu, niezależnie od tego, czy wynikają one z zobowiązań tych państw względem koalicji północnoatlantyckiej, czy też nie. Jest to o tyle ważne, iż zdecydowana większość państw członkowskich włączyła do sił zbrojnych NATO tylko część swych armii (wyjątek stanowi Bundeswehra). Definicja stosowana w oficjalnych opracowaniach NATO zawiera następujące elementy:

- uposażenie i utrzymanie stanów osobowych,
- emerytury,
- zakup podstawowych systemów uzbrojenia,
- eksploatacja i utrzymanie sprzętu technicznego,
- budownictwo wojskowe i rozwój infrastruktury NATO,
- pozostałe wydatki.

Między wysokością budżetów obronnych, liczonych według definicji NATO a definicją stosowaną w poszczególnych państwach Sojuszu Atlantyckiego, występują istotne różnice. Poziom budżetów obronnych krajów NATO liczony według definicji koalicyjnej jest przeważnie wyższy od poziomu budżetów liczonych według definicji narodowych. Definicja NATO ma większą pojemność niż definicje narodowe i uwzględnia w szerszym zakresie wydatki na: wojskowe prace badawczo-rozwojowe, rozwój i utrzymanie infrastruktury, zakup sprzętu wojskowego ogólnego przeznaczenia oraz utrzymanie systemu mobilizacyjnego w gospodarce. Wymienione kategorie wydatków w wielu krajach są finansowane poza budżetem resortu obrony. Jednocześnie definicja NATO nie uwzględnia w budżecie obrony kwot przeznaczonych na obronę cywilną.

Także wśród wyspecjalizowanych ośrodków badawczych zakres wydatków obronnych nie jest jednakowy. Tak więc informacje o budżetach obronnych szeregu państw, podawane przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), Amerykańską Agencję Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia (ACDA - Waszyngton), czy Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych (IISS - Londyn), nie mogą być bez odpowiedniej korekty wzajemnie zestawiane. Przede wszystkim chodzi o zasięg i rodzaj wydatków zaliczanych do budżetów obronnych. Dlatego w analizach porównawczych budżetów obronnych różnych państw powinno się zwrócić uwagę na ich „narodową” specyfikę. Najistotniejsze różnice dotyczą zaliczenia lub nie do budżetów obronnych sum przeznaczanych z budżetu państwa na: obronę cywilną, straż graniczną, emerytury pracowników ministerstwa obrony, budownictwo wojskowe, niektóre prace naukowo-badawcze.

W polskiej strukturze budżetu obronnego największe ich udziały stanowią wydatki związane z utrzymaniem, szkoleniem i wyposażeniem Sił Zbrojnych RP. Od 1993 r. do budżetu MON weszła pozycja świadczenia społeczne - czyli wydatki na emerytury i renty byłych pracowników tego resortu (tylko żołnierzy). Natomiast nie obejmują one wydatków na służbę graniczną, czy oddziały podporządkowane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do wydatków tych nie wlicza się również części wydatków na prace ba-

dawczo-wdrożeniowe prowadzone dla potrzeb bezpieczeństwa militarnego państwa a finansowane przez Komitet Badań Naukowych.

Budżet obronny spełnia trzy ogólne funkcje tj.: polityczną, ekonomiczną i prawną. Budżet ten wynika z polityki i kształtu ustroju państwa, oraz stanowi istotny instrument tej polityki. Można powiedzieć, że budżet obronny wpływa na wielkość, wyposażenie i wyszkolenie sił zbrojnych, a tym samym na fakt - czy państwo liczy się na arenie międzynarodowej? Czy siły zbrojne mogą być wykorzystane do kształtowania tej polityki (choćaby odstraszania). Tym samym budżet obronny stanowi przełożenie polityki rządu na pieniądze. To rząd ustala określone cele, które chce osiągnąć. W celu realizacji tych zamierzeń, potrzebne są środki finansowe, których na ogół jest za mało do realizacji. Stąd też budżet obronny jest odzwierciedleniem celów i środków na ich osiągnięcie. Jest to więc kompromis między władzą ustawodawczą i wykonawczą, partiami politycznymi - na okres obowiązywania budżetu.

Wydatki obronne mają znaczny wpływ na gospodarkę powodując rozwój wielu kluczowych gałęzi przede wszystkim przemysłu i infrastruktury. Mają także znaczenie na: produkcją rolną, budownictwo, poziom bezrobocia, rozwój badań naukowych. Wywierają również wpływ na określone usługi - w szczególności w „zielonych garnizonach”. Ponadto odpowiednie rozdysponowanie środków finansowych z budżetu obronnego np. na cele infrastruktury technicznej stwarza pośrednie korzyści dla celów ogólnospołecznych. Przede wszystkim chodzi tu o tworzenie sieci transportowej i łączności. Stwarzają także możliwość uzyskania nadwyżki w handlu zagranicznym dzięki eksportowi broni. Należy uznać, że wydatki obronne są istotnym elementem oddziaływania państwa na koniunkturę i mogą być nawet narzędziem interwencjonizmu państwowego jako formy polityki gospodarczej. Dlatego można stwierdzić, iż budżet ten wpływa pośrednio a nawet bezpośrednio na efekty ekonomiczne.

W zakresie prawnym budżet obronny po uchwaleniu potwierdza wolę narodu dla realizacji przyjętej polityki. Opublikowanie jego stwarza tą politykę przejrzystą dla międzynarodowego otoczenia, co w dzisiejszej dobie jest:

bardzo istotne. Legalność uchwalania i realizacji budżetu obronnego ułatwia jego kontrolę.

Podsumowując to zagadnienie trzeba stwierdzić, że termin - budżet obronny - wszedł aktualnie do słownictwa i stał się potoczną kategorią, odzwierciedlającą poziom wydatków ministerstwa obrony narodowej w danym roku. Niemal w każdym państwie budżet ten ma różnorodny zakres. Przy porównaniach międzynarodowych należy dokonywać odpowiedniej korekty tych zestawień. Poziom budżetu obronnego w każdym państwie jest przede wszystkim wyborem politycznym a w dalszej perspektywie ma charakter ekonomiczny.

2. ISTOTA METOD PRZYDATNYCH DO PROGNOZOWANIA I PLANOWANIA WYDATKÓW OBRONNYCH

Współcześnie występują co najmniej dwie przyczyny, które powodują potrzebę badań w zakresie prognozowania wydatków obronnych. Jest to wzrost międzynarodowych uwarunkowań w świecie oraz konieczność racjonalnego i oszczędnego gospodarowania przydzielonymi zasobami w ramach systemu obronnego państwa.

Istnieje szereg naukowych metod prognostycznych, które są wykorzystywane do przybliżonego ustalania wydatków obronnych w przyszłości. Najważniejsze z nich można zaliczyć do czterech grup. Są to **metody intuicyjne, statystyczne, projektowe i normatywne**. Do każdej z tych grup należy po kilka szczegółowych metod (technik). Wybór metody prognostycznej z reguły determinuje jej trafność i określa ryzyko jej spełnienia. Stąd też najczęściej wykonywane są one kilkoma metodami warunkowanymi charakterem posiadanych informacji wejściowych na temat badanego zjawiska, jak i jego otoczenia. Przy czym istotne jest tu także zagadnienie dokładności sporządzanej prognozy wydatków oraz kosztów jej opracowania. Dużą rolę odgrywa także horyzont czasowy wykonywanej prognozy. Im dalej sięga ona w przyszłość, tym prawdopodobieństwo jej spełnienia jest mniejsze. Z metodologicznego punktu widzenia prognoza wydatków obronnych powinna być wykonywana w cenach stałych i w walucie krajowej. Poziom wydatków wojskowych powinien być ustalony na podstawie analizy potencjalnych zagrożeń militarnych oraz możliwości gospodarczych państwa. Uwarunkowany on jest także wielkością kwot przeznaczanych na ten cel w państwach regionu, jak również od prowadzonej wspólnej polityki koalicji.

W dalszej części tego podpunktu zostanie przedstawionych w formie syntetycznej kilka praktycznych metod prognozowania wydatków obronnych.

Z szeregu metod statystycznych przydatnych do prognozowania wydatków obronnych najczęściej wykorzystuje się **metodę tendencji rozwojowej**. W metodzie tej określa się model funkcji badanego zjawiska na podstawie zaobserwowanych w przeszłości informacji i wygładzeniu jego nieregularne-

go przebiegu. Wyznaczony w ten sposób model funkcji matematycznej pozwala określić tendencję zjawiska i ekstrapolować jego przebieg na przyszłe okresy. W klasycznym postępowaniu samo prognozowanie poprzedzone jest doбором zmiennych i konstrukcją modelu.

O wyborze postaci analitycznej funkcji, charakteryzującej zależność wydatków obronnych wraz z upływem czasu, decydują dwa elementy:

- zgodność funkcji z kształtem badanej zależności;
- wzór postaci funkcji (liniowy, potęgowy, wykładniczy, hiperboliczny).

W dalszej kolejności sprawdza się dokładność oszacowania parametrów funkcji, dopasowanie modelu tendencji rozwojowej do danych rzeczywistych i średni błąd prognozy. Z praktycznych działań, przy wykorzystaniu tej metody do prognozowania wydatków wojskowych, wynika że może ona być przydatna dla krótkich okresów (dwa - cztery lata) przy w miarę stabilnej sytuacji i przy założeniu nie wprowadzania dużych jakościowych zmian w uzbrojeniu wojska. Metoda ta ma jednak pewne cechy negatywne, do których zaliczyć można:

- utrwalania się tradycyjnej struktury nakładów, niezależnie od faktycznych potrzeb;
- skłanianie się do planowania i redukowania potrzeb na wyrost, bowiem centralny planista nie wie w jakim stopniu zaplanowane wydatki odpowiadają racjonalnym potrzebom;
- przyznane środki są nieadekwatne do potrzeb i przypadkowo w stosunku do nich ukształtowane;

Stąd można twierdzić, że opieranie projektu budżetu na wykonaniu budżetu w okresie poprzednim zachęca organy administracji państwowej do ukrywania rezerw i nieoszczędności w gospodarowaniu środkami budżetowymi oraz prowadzi do utrwalania pozycji organów nie efektywnie gospodarujących.

Do grupy metod statystycznych przydatnych w prognozowaniu wydatków obronnych należy także **metoda konstruowania modeli przyczynowo-skutkowych**. Polega ona na wykryciu i ilościowym określeniu istniejących związków między podstawowymi parametrami rozwoju społeczno-gospodarczego a

wydatkami obronnymi. W tym celu wykorzystuje się takie czynniki, jak: produkt krajowy brutto, budżet państwa, zatrudnienie, inwestycje itp. Bazując na kilkunastoletnich szeregach czasowych tych czynników, sporządza się wskaźniki elastyczności względem wydatków obronnych. Służą one do wykonania modeli i opisują badaną zależność w przyjętym okresie. W dalszej kolejności pozwala to na ich wykorzystanie do prognozowania wydatków obronnych przy określeniu podstawowych założeń. Metoda ta w praktyce jest dość często stosowana.

Przy szacowaniu prognozy wydatków obronnych nie można pomijać metod, które analizują dane przez pryzmat zachowań w najbliższym otoczeniu. W tego typu metodach chodzi o porównanie wydatków z innymi państwami w tym ich rozwoju. Przy czym należy mieć świadomość ograniczeń gospodarczych własnego kraju. Z takich przesłanek wychodzi **metoda porównawcza** (z grupy metod projektowych).

Ujmując generalnie, metoda porównawcza sprowadza się do ustalenia wielkości wydatków przez dostosowanie ich do rozwiązań i założeń przyjmowanych w innych dziedzinach w kraju, a także poszerzając ją o analizę tych wyników w najbliższym, zagranicznym otoczeniu. Metoda ta opiera się na wnioskowaniu w oparciu o analizę związków przyczynowo-skutkowych wynikających z przesłanek polityczno-militarnych i gospodarczych państwa, jak również jego sojuszników i potencjalnych przeciwników. Dla tego typu analizy trafne wydaje się stwierdzenie, że wydatki obronne są wypadkową przynajmniej dwóch sposobów podejścia do problemu. Jeden wynika z potrzeb obronnych państwa i jest nastawiony na ich maksymalizację. Drugi jest następstwem możliwości ekonomicznych kraju i określa poziom wydatków dążąc do ich zmniejszenia w budżecie państwa. Stąd też wyłania się ciągła potrzeba analizy potencjalnych zagrożeń militarnych państwa oraz możliwości obronno-gospodarczych. Przy czym nie można pomijać wielkości kwot przeznaczanych na ten cel w państwach regionu dążąc do niwelowania istniejących różnic (liczonych we wskaźnikach względnych).

Jest to aspekt zewnętrzny tej metody. Wewnętrzny dotyczy spraw polityki społeczno-gospodarczej państwa, a ściślej jego potencjału ekonomicznego.

Starając się wykorzystać metodę porównawczą należy dużą wagę przywiązywać do bieżących i przewidywanych zjawisk gospodarczych kraju i otoczenia. Przede wszystkim chodzi tu o długofalową politykę społeczno-gospodarczą państwa wkomponowaną w ponad narodowe realia gospodarcze. Jej efektem staje się bowiem wypracowany produkt narodowy a z niego wynika poziom budżetu państwa. Stąd aktywa państwa stanowią dla tej sfery źródło finansowania. Dlatego przede wszystkim należy w tym przypadku analizować:

- strukturę wewnętrzną budżetu państwa, jego przychody i rozchody;
- poziom płac sfery budżetowej;
- politykę socjalną państwa;
- nakłady inwestycyjne w kraju oraz zdolności eksportowe;
- nakłady na naukę i technikę oraz ich możliwości wdrożeniowe.

Po ustaleniu szczegółowych tendencji i zamierzonych zmian w określonym czasie, można na tej podstawie prognozować, przy pewnych założeniach wyjściowych - procentowe pułapy wydatków obronnych w budżecie państwa. Znane ograniczenia wymuszają kreślenie prognozy w kilku wariantach. Zazwyczaj określa się ich poziom minimalny, jak również jego górną granicę. Można także wyznaczyć prognozowane szacunki błędu i odchylenia od zarysowanej w ten sposób prognozy. Istotne są także możliwości symulowania skutków zmian wydatków obronnych zarówno dla sił zbrojnych, jak i dla pozostałych sfer budżetu państwa.

Ustalenie prognozy wydatków obronnych metodą porównawczą należy do jednych z ważniejszych tego typu. W praktyce wielu państw jest ona najczęściej stosowana przez planistów szczebla centralnego.

Inną metodą w tej grupie (metody projektowe) wykorzystywaną do prognozowania wydatków obronnych jest **metoda zadaniowa (programów albo PPBS)**. Polega ona na ustaleniu i realizacji w czasie istotnych zadań wynikających z perspektywicznej polityki obronnej. Przykładowymi zadaniami w tym zakresie mogą być:

- unowocześnienie systemu kierowania wojsk obrony terytorialnej;
- dokonanie restrukturyzacji wyposażenia systemu obrony wybrzeża;

- modernizacja wojskowego sprzętu lotniczego;
- uszczelnienie granicy państwa.

Do tak sformułowanych zadań tworzone są podprogramy, a dalej elementy działania. Stanowią one wyraz precyzyjnych celów, które należy osiągnąć w określonej perspektywie. Zadania te transponuje się na nakłady osobowe i rzeczowe, a dalej wyraża się w formie wartości. Podstawowymi dokumentami planistycznymi koniecznymi do stworzenia tego typu prognozy są co najmniej następujące opracowania:

- prognoza obronności państwa nakreślona na 15 lat;
- prognoza rozwoju sił zbrojnych nakreślona na 10-12 lat;
- długofalowy plan rozwoju sił zbrojnych na 10 lat;
- średniookresowy plan rozwoju sił zbrojnych na okres 3-5 lat;
- roczne plany rzeczowo-finansowe i organizacyjno-dyslokacyjne.

Zaletą stosowania takiej metody prognozowania wydatków obronnych jest optymalizacja potrzeb i możliwości ich finansowego zaspokojenia. Można także w sposób wymierny ocenić zdolność obronną (efekt) państwa w stosunku do ponoszonych kosztów. Jest to działanie w relacji „koszt - efekt” co ma istotne znaczenie dla parlamentarzystów analizujących i uchwalających budżet obronny, jak i dla wykonawców realizujących te decyzje.

Wśród metod planowania budżetu obronnego w literaturze przedmiotu można spotkać metodę - **analizę korzyści i kosztów**. Jest to próba zastosowania rachunku ekonomicznego wykorzystywanego np. w inwestycjach. Do określenia pojęcia kosztów i korzyści została tu użyta definicja wychodząca z realizacji zadania. Wskazuje ona, że z uwzględnieniem celu - kosztami są negatywne a korzyściami pozytywne skutki realizacji projektu. Analiza korzyści i kosztów powinna uwzględniać odpowiedzi na kilka podstawowych pytań:

- czy realizacja określonego projektu jest możliwa z ekonomicznego punktu widzenia?
- jaki powinien być maksymalny zakres projektu?
- jakie są inne alternatywy i w jakich warunkach powinny być brane pod uwagę?

Ogólnoekonomiczna ocena projektu wskazuje na decyzje, które wykraczają poza obszar działania rynku. Analiza korzyści i kosztów nie ogranicza się do aspektów finansowych, lecz uwzględnia skutki, które przy ocenie działania rynku nie są brane pod uwagę.

Stosowanie tej analizy jest ograniczone do projektów stanowiących merytoryczną całość np.: administracji, oświaty i nauki, ochrony zdrowia, obrony narodowej czy wymiaru sprawiedliwości. W ramach danego rodzaju działalności zawartego w projekcie można stosując analizę korzyści i kosztów, porównywać i oceniać szansę i celowość realizacji projektu, jak również określić skutki jego zaniechania. Zastosowanie tego rodzaju analizy wymaga uwzględnienia stosunkowo szerokiego zakresu zagadnień, w różnych aspektach. Obejmuje to zarówno zaspokojenie potrzeb jak i wyrzeczenie się ich. Uwzględnia ona również skutki bezpośrednie i pośrednie realizacji. Stosowana jest przy planowaniu budżetowym w kilku państwach np. w RFN.

Metoda normatywna (z grupy metod normatywnych) - polega na określeniu wydatków obronnych na podstawie przewidywanego kształtowania się w przyszłości norm lub normatywów. Za pomocą rachunku opierającego się o koszty poszczególnych jednostek wojskowych, związków taktycznych, biorąc pod uwagę zarówno klasyfikację przedmiotową jak i podmiotową można ustalić i prognozować wydatki obronne danego państwa.

Bazę do prognozowania wydatków obronnych w tej metodzie stanowią normy odnoszące się do wydatków osobowych i zaopatrzenia materiałowego. W zakresie prognozowania wydatków osobowych sił zbrojnych podstawę normowania stanowią etaty określające liczebność i strukturę osobową armii oraz stawki płac. W dziedzinie zaopatrzenia materiałowego prognozowanie wydatków opiera się na etatach i należnościach wyposażenia poszczególnych jednostek wojskowych oraz normatywach i normach materiałowych, zwłaszcza w zakresie zużycia i zapasów. Inne rodzaje wydatków wojskowych, takie jak: przejazdy, przewozy, diety, wydatki socjalne, mogą być określane za pomocą tzw. norm budżetowych.

Normy wydatków umożliwiają bezpośrednie naliczanie planowanych środków finansowych oraz obiektywizację tych naliczeń. Dają one także

możliwość prawidłowej oceny gospodarowania tymi środkami na różnych szczeblach organizacyjnych wojska. Jednakże szybki postęp techniczny jaki zachodzi w siłach zbrojnych, częste zmiany organizacyjne oraz różnorodna infrastruktura, warunki lokalowe i do ćwiczeń z wojskami, ograniczają możliwość utrzymania ciągle aktualnych norm rzeczowych i finansowych. W warunkach dużej inflacji jest to prawie niemożliwe.

Wprowadzenie pełnego systemu norm jako podstawy do prognozowania wydatków obronnych jest więc zadaniem złożonym. Zachodzi bowiem potrzeba opracowania nowych norm, w tym na nowe rodzaje wyposażenia wojskowego, oraz weryfikacji i udoskonalania norm już istniejących. Opracowanie nowych normatywów stanowi zatem jedną z technik, na której opiera się wyliczenie i prognozowanie wydatków obronnych. Jednak ich stosowanie w prognozowaniu, a więc *ex ante*, jest bardzo utrudnione, chyba że są to standardy.

Inną wykładnią tej metody stanowić może rachunek wynikający z przeliczenia **wydatków przypadających na 1 żołnierza i na 1 obywatela w porównaniu do tych wskaźników w skali międzynarodowej.**

Posługując się także rachunkiem proporcji wielkości dochodu narodowego przypadającego na 1 obywatela, względem badanych państw, można przypuszczać, na podstawie poczynionego założenia o zbliżonej skali zagrożeń, że proporcja ta powinna być mniej więcej taka sama w stosunku do wydatków obronnych. Metoda ta jest wielce przydatna dla państw będących we wspólnej koalicji. Badania symulacyjne, prowadzone w tym względzie, pozwalają prognozować poziom wydatków w oparciu o te wskaźniki. Wydaje się, że ta metoda jest bardzo przejrzysta i sugestywna dla decydentów, którzy będą korzystać z tego typu prognoz.

Podsumowując to zagadnienie należy stwierdzić, że prognozowanie wydatków obronnych należy do skomplikowanej procedury analityczno-wnioskowej. Wynika to z konieczności objęcia diagnozą i nakreślenia perspektywy rozwoju szeregu wzajemnie się przenikających płaszczyzn. Do tych najważniejszych zalicza się uwarunkowania: polityczne, gospodarcze, militarne i społeczne. Przeważnie analizuje się różne możliwe warianty rozwoju

sytuacji polityczno-militarnej i gospodarczej, które mogą doprowadzić do konfliktów zbrojnych o różnej skali, zasięgu i intensywności. Uwzględnia się również prawdopodobieństwo wybuchu określonego konfliktu w przyszłości. Stąd też można mówić, że wydatki obronne są raczej wypadkową splotu bieżących i przewidywanych uwarunkowań i trudno niekiedy dobrać właściwą metodę do ich prognozowania. W praktyce zmierza się raczej do integrowania ww. metod tj. analizowania i sumowania efektów z prowadzonych prognoz.

3. PROCEDURY PLANOWANIA BUDŻETU OBRONNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH NATO

W państwach NATO stało się obowiązującą praktyką planowanie nakładów obronnych MON w okresie kilkuletnim. Wydatki planuje się przeważnie w trzech okresach: perspektywicznie na okres 10 lat, w najbliższej perspektywie na okres 3-5 lat oraz dokładnie na okres jednego roku. Wynika to przede wszystkim z potrzeby planowania obronnego w ramach Paktu NATO a bliżej z planowania sił zbrojnych państw członkowskich. Na ten proces planowania składają się wytyczne ministerialne. Są one ogłaszane w cyklu dwuletnim i określają ogólne cele dla planowania obronnego sojuszu oraz dla sił zbrojnych państw członkowskich na najbliższy okres planowania sześcioletniego. Wytyczne zatwierdza Rada Północnoatlantycka na sesjach plenarnych ministrów obrony państw członkowskich sojuszu wiosną w latach nieparzystych. Wytyczne ministerialne uwzględniają czynniki polityczne, ekonomiczne, technologiczne i wojskowe, które mogą wpływać na tworzenie struktur i zdolności bojowej sił zbrojnych aliantów, oraz na realizację strategii NATO. Są też podstawą koncepcji długofalowego planowania poza okres sześciu lat i fundamentem do tworzenia celów sił zbrojnych. Z celów tych wynika ocena obronności. Jest to wspólna ocena planów rozwoju i finansowania sił zbrojnych każdego kraju na tle celów sił zbrojnych ustalonych przez NATO. W jej wyniku powstaje pięcioletni plan sił zbrojnych. Staje się on podstawą krajowego planowania obronnego przez cały okres oraz wiążącym wkładem wojskowym, wnoszonym przez każdy kraj w pierwszym roku. Pełna ocena obronności przeprowadzona jest co dwa lata i na jej podstawie zostaje przyjęty do realizacji nowy zestaw celów sił zbrojnych. Również co dwa lata każdy kraj przygotowuje i składa Sojuszowi plany sił zbrojnych oraz plany finansowe na okres pięciu lat w formie odpowiedzi na kwestionariusz planowania obronnego (DPQ). Spójrzmy w sposób syntetyczny na cztery procedury planowania budżetu obronnego w wybranych czterech państwach NATO: Wielkiej Brytanii, Holandii, RFN i USA. Prezentowane plany, jak również horyzont czasowy, należy traktować jako przykładowe aplikacje z tego zakresu.

Pracą nad budżetem w **Ministerstwie Obrony Wielkiej Brytanii** koordynuje Drugi Stały Podsekretarz, wysoki urzędnik kierujący Biurem Zarządzania i Budżetem. Zasiada on w różnych komisjach, m.in. w Grupie Planowania Finansowego i Zarządzania, komisji zatwierdzającej decyzje podejmowane przez Grupę Zarządzania Programem Obrony, której zadaniem jest przygotowanie tak zwanych Kosztorysów Długoterminowych.

Kosztorysy Długoterminowe opracowane są na okres dziesięcioletni i corocznie uaktualniane. Mają one zasadniczo postać zespołu posegregowanych danych, nie zaś pojedynczego dokumentu i stanowią oszacowanie finansowych implikacji zbioru założeń dotyczących przyszłego programu. Są one odpowiednio korygowane w miarę upływu czasu i potwierdzane lub modyfikowane do początkowych założeń. W sumarycznej formie przedstawiane są corocznie Ministrowi Obrony i przesłane do Ministerstwa Skarbu dla poparcia zapotrzebowania na finansowanie w trzyletnim planie wydatków.

Skonkretyzowane plany Ministerstwa Obrony na okres trzyletni uzgadniane są z Ministerstwem Skarbu i przedstawiane corocznie Parlamentowi w Oświadczeniu Jesiennym roku poprzedzającego nowy rok budżetowy, rozpoczynający się 1 kwietnia. Podczas gdy Kosztorys Długoterminowy przyjmuje ceny stałe, trzyletnie plany wydatków wyrażane są w wartościach nominalnych, co oznacza że przewidywane limity nie podlegają korekcie w związku z następującą inflacją. Coroczny przegląd planów rozpoczyna się latem, kiedy Minister Obrony, podobnie jak pozostali ministrowie, przedstawiają Głównemu Sekretarzowi w Ministerstwie Skarbu zaktualizowane trzyletnie zapotrzebowania finansowe. Po przyjęciu ogólnych założeń dotyczących planów finansowych przez Gabinet, we wrześniu Główny Sekretarz rozpoczyna przegląd planów resortowych z poszczególnymi ministerstwami.

Zakres tego przeglądu zależy od tego, czy w planie resortowym pojawiają się nowe inicjatywy polityczne i projekty, czy też stanowi on kontynuację programu, który już wcześniej uzyskał formalną akceptację. Gdy minister resortowy (np. Minister Obrony) i Główny Sekretarz osiągną porozumienie, wspólnie zalecają plan Gabinetowi. W przypadku niemożności osiągnięcia porozumienia, przekazują sprawę do arbitrażu grupie niezależnych

ministrów lub Gabinetowi. Ostateczne plany przedstawione zostają w Oświadczeniu Jesiennym przez Kanclerza Skarbu.

Ustawowo, wszystkie wydatki rządowe wymagają decyzji Ministerstwa Skarbu. W praktyce, prawo do decyzji delegowane jest częściowo na resorty. W przypadku Ministerstwa Obrony, Ministerstwo Skarbu rozpatruje jedynie projekty zakupów sprzętu i uzbrojenia przewidujące wydatki w wysokości 25 mln funtów lub wyższej oraz środków na prace studyjne na sumę 1 mln funtów lub wyższą.

Wniosek o zatwierdzeniu wydatków na dany rok budżetowy Rząd przedkłada Parlamentowi wraz z rozpoczęciem tego roku. Parlament rozpatruje go jednak w terminie późniejszym, już w trakcie roku budżetowego. Do czasu uchwalenia tak zwanej Ustawy Asygnacyjnej, wydatki budżetowe pokrywane są z funduszy przyznanych Rządowi zaliczkowo, przed rozpoczęciem roku budżetowego. W ciągu roku istnieje możliwość wprowadzenia pewnych korekt do zgłoszonego planu wydatków.

Planowanie **budżetu obronnego w Holandii** realizowane jest na okres pięciu lat. Ministerstwo Obrony Narodowej planuje swój budżet na ten okres, uzgadniając go przede wszystkim z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Bazą do planowania tego budżetu jest: prognoza bezpieczeństwa militarnego, plany reorganizacji sił zbrojnych, nowe inwestycje obronne oraz rysujące się możliwości finansów publicznych państwa wraz z odpowiednimi wskaźnikami makro-ekonomicznymi. Kluczową rolę odgrywają tu również zalecenia Paktu NATO. Istotną sprawą przy tego typu planowaniu jest ujęcie struktury tych wydatków. Dokonywana w tym względzie dezagregacja dotyczy takich działań jak: wydatki vegetatywne, szkolenie, zakupy uzbrojenia. Należy zaznaczyć, że plan ten ma charakter kroczący i corocznie jest on uaktualniany i wydłużany o kolejny rok.

W ramach tego planu tworzony jest bardziej szczegółowy plan budżetu obronnego, który obowiązywać ma na okres najbliższych dwóch lat. Prace nad jego tworzeniem rozpoczynają się we wrześniu. Od tego czasu aż do marca następnego roku tworzony jest szkic wybiegającego w przyszłość na dwa lata budżetu obronnego. W tym czasie poddawany jest on szczegółowym

analizom, uzgodnieniom aż trafi do Parlamentu przyjęta wersja na jeden następny rok. Przeważnie budżet ten przekazywany jest tam we wrześniu roku poprzedzającego. Wówczas Parlament debatuje nad przyszłorocznym budżetem obronnym państwa będącym częścią budżetu narodowego. Izba ta szczegółowo analizuje wielkość proponowanego budżetu, dokonuje poprawek, zgłasza inicjatywy, składa zapytania i na koniec akceptuje go do grudnia roku poprzedzającego. Realizacja budżetu rozpoczyna się 1 stycznia a kończy wraz z upływem roku kalendarzowego.

W Republice Federalnej Niemiec cały proces opracowywania, zestawiania i kontroli finansowej planu Bundeswehry jest bardzo przejrzysty, a jednocześnie współzależny. Obowiązuje w tym przypadku długoterminowy system planowania. Długoterminowe planowanie ukierunkowane jest na rozwój wojskowej ogólnej koncepcji na 15 lat. W ministerstwie tworzony jest dekret „Planowanie kształtu Bundeswehry w Federalnym Ministerstwie Obrony”. Dekret ten określa: zadania, przebieg i zasady planowania. Przede wszystkim chodzi tu o uzyskanie na drodze dyskusji porozumienia pomiędzy czynnikami wojskowymi a administracją wydzielającymi środki. System planowania w Bundeswehrze ustala powstanie całościowej koncepcji militarnej i jej realizację w następujących po sobie czterech fazach:

- wyznaczenie celów przy pomocy dokumentów długofalowych,
- planowanie czyli przyporządkowanie limitów do zaplanowanych celów;
- wprowadzenie zadań planowanych w życie,
- kontrola realizacji zaplanowanych zadań.

W wyniku sprecyzowania celów strategiczno-militarnych bazujących na: wytycznych polityczno-militarnych ministra, zapotrzebowaniach Bundeswehry i zobowiązaniach wynikających z umów międzynarodowych - tworzy się koncepcję wojskowej obrony, czyli określa się jak mają być osiągnięte cele. Procesem tym kieruje inspektor generalny. Przy pomocy wytycznych do planowania ustala on priorytety w planowaniu i formie zadań, przydziela pionom organizacyjnym limity i zakres zadań. Natomiast piony organizacyjne opracowują propozycje planowe. W sztabie dowództwa sił zbrojnych propozycje te są sprawdzane, harmonizowane i zespalane w całość w celu stworzenia

projektu „Planu Bundeswehry”. Szczegółowo plan ten określa rozmach i rodzaj zaplanowanego rozwoju. Wskazuje on również na wielkość przewidywanych kosztów. Zatwierdzany jest przez inspektora generalnego. Plan ten składa się z trzech części:

- ocena i porównanie z poprzednim planem,
- ocena z politycznego punktu widzenia,
- nakreślenie danych planistycznych na okres następnego planu.

Plan Bundeswehry obejmuje 15 lat, przy czym pierwszym rokiem jest plan bieżącego budżetu, drugi rok podstawą wstępnego kosztorysu do następnego budżetu. Następnich 13 lat jest zaplanowanych oddzielnie. Plan na lata od trzeciego do szóstego pokrywa się ze średnioterminowym planem finansowym, a na lata od siódmego do piętnastego ma tylko wewnętrzne znaczenie dla Ministerstwa Obrony. Plan Bundeswehry jest podstawą do opracowywania projektu budżetu. **Schemat jego tworzenia** został ujęty w następujących krokach:

1. Roczne planowanie budżetu i finansów federacji jest wszczynane okólnikiem federalnego ministerstwa finansów o zestawieniu planu budżetowego i średniookresowego planowania finansowego. Planowanie finansowe obejmuje okres pięcioletni, z czego trzy lata wykraczają jednocześnie ponad planowany rok budżetowy (stanowią plan perspektywiczny). Pod koniec roku poprzedzającego prace nad planowanym rokiem budżetowym okólnik o zestawieniu federalnego ministra finansów jest przesyłany do wszystkich najwyższych instytucji federalnych. W okólniku tym zawarte są założenia - ramy finansowo-polityczne dla zamierzonego budżetu federalnego i plan finansów. W okólniku tym podane są również konkretne ograniczenia preliminarza w określonych dziedzinach.

2. Na podstawie okólnika zestawienia federalnego ministerstwa finansów oddział budżetowy Federalnego Ministerstwa Obrony (FMO) wydaje roczne rozporządzenie o strukturze przedmiotowej zaplanowanych wydatków budżetowych FMO na dany rok finansowy wraz z nakazem zgłoszenia potrzeb przez odpowiednie jednostki bezpośredniej podległości i rodzaje sił zbrojnych (wraz z uzasadnieniem).

3. Opracowany pod koniec roku i zatwierdzony przez federalnego ministra obrony plan finansowy Bundeswehry stanowi podstawę dla zaspokajania potrzeb poszczególnych pionów i jednostek organizacyjnych. Plan ten zawiera szczegółowy wykaz przedmiotowych potrzeb rzeczowych sił zbrojnych włącznie z planowanymi kosztami na określony dzień danego roku. Na tej podstawie odpowiednie komórki ustalają zestawienia potrzeb w swoich pionach organizacyjnych

4. Oddział Budżetowy FMO zestawia zapotrzebowanie finansowe Bundeswehry do preliminarza na planowany rok budżetowy i wkładu FMO do federalnego planu finansów. W tej procedurze łączne potrzeby oceniane są z punktu widzenia uwarunkowań politycznych i preliminarz realnie dostosowany jest do charakteru wymogów FMO oraz do możliwości przeforsowania go w komisji resortowej włącznie z parlamentarną. Oddział Budżetowy po zatwierdzeniu dokumentacji przez Generalnego Inspektora Bundeswehry i akceptacji przez federalnego ministra obrony, przesyła dokumentację do Federalnego Ministerstwa Finansów (FMF).

5. Wstępny preliminarz budżetowy FMO i udział FMO w planie finansowym federacji jest szczegółowo omawiany z FMF. Zasadniczą bazą rokowań stanowią obok wstępnie nakreślonych nakładów także przewidziane nakłady w obowiązującym planie finansowym.

6. Po zakończeniu obrad ze wszystkimi resortami FMF opracowuje plan ustawy budżetowej wraz z „planem budżetowym federacji” oraz plan finansowy na trzy kolejne lata. Ponadto w planie tym uwzględnione jest stanowisko Federalnego Urzędu Rachunkowego. Plan budżetowy po zatwierdzeniu przez rząd podlega jeszcze konsultacjom prawnym, zaś plan finansowy federacji - jako wewnętrzny plan rządowy - jest omawiany i uchwalany wyłącznie w trybie rządowym. Zostaje on przekazany Bundestagowi do wiadomości w skróconej formie.

7. Dyskusje parlamentarne nad planem budżetowym rządu federalnego, przesyłanym na początku lipca do Bundestagu i Bundesratu, rozpoczynają się po przerwie letniej, na początku września, na pierwszym czytaniu na plenum Bundestagu. Plan ten przedstawiony jest w obszernych zarysach przez mini-

stra finansów, który omawia główne cele polityki finansowej rządu. Ogólna debata na tym plenum nie dotyczy szczegółów planu ponieważ po pierwszym czytaniu projektu w komisjach Bundestagu odbywa się debata szczegółowa, na której dokonywana jest parlamentarna kontrola planowania budżetowego.

8. W obradach poświęconych budżetowi obronnemu uczestniczy komisja obrony znająca merytorycznie problemy obronności oraz komisja budżetowa. Komisja najwięcej czasu poświęca rozpatrywaniu 10 największych grup planowanych wydatków z budżetu oraz wydatkom osobowym, zakupom uzbrojenia i sprzętu technicznego, infrastrukturze, wydatkom związanym ze szkoleniem, eksploatacją i badaniami.

9. W końcu października obraduje komisja budżetowa w celu rozpatrzenia propozycji planów cząstkowych. Z reguły uwzględnione są zgodne wnioski i propozycje sprawozdawców. Na posiedzeniu końcowym omawiany jest plan ustawy budżetowej z uwzględnieniem wniosków Bundesratu oraz dodatkowych wniosków i propozycji zgłaszanych poza ustalonymi ramami postępowania. Komisja budżetowa przedstawia swoje propozycje w sprawozdaniu dla Bundestagu, które stanowi podstawę dla dalszych prac nad budżetem. Frakcje w parlamencie przedstawiają swoje propozycje zmian, których nie uwzględniła komisja budżetowa.

10. Drugie czytanie w Bundestagu dotyczy sprawozdania w sprawie planów szczegółowych i ustosunkowania się do wniosków komisji budżetowej. Uwzględnione są zarówno ogólne - zbiorowe uwagi jak i pojedyncze głosy odnoszące się do planów szczegółowych. W trzecim czytaniu podstawą obrad jest już budżet łączny i ustawa budżetowa. W głosowaniu końcowym uchwalony zostaje plan budżetowy. Odbywa się to najdalej do końca listopada. Bundesrat obraduje na podstawie wniosków Bundestagu i kończy dyskusje nad budżetem. W połowie, a najdalej do końca grudnia ustawa budżetowa podpisywana jest przez ministra finansów, kanclerza federalnego i prezydenta oraz ogłaszana w dzienniku ustaw. Z początkiem nowego roku budżet wchodzi w życie.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej rok budżetowy trwa od 1 października do 30 września roku następnego i wyznaczany jest na rok

kalendaryzowy w którym się kończy. Od roku podatkowego 1988 Departament Obrony przygotowuje dwuletni budżet obrony. Oprócz tego wykonywany jest w Departamencie Obrony wieloletni plan nazywany „przyszłościowym Planem Obrony”, który ustanawia podstawowe długo terminowe dokumenty planowania obrony. Plan ten stanowi podstawę dla corocznego budżetu obrony dostarczając dane na temat planowania strukturalnego, planu modernizacji i stanowi podstawę polityki podatkowej w zakresie spraw obrony. Przez wiele lat plan ten był wykonywany na okres pięciu lat, od końca lat osiemdziesiątych sporządzany jest na okres sześciu lat.

Opracowany w USA system planowania obronnego oparty jest o metodę PPBS, czyli na zasadach programowania, planowania i zarządzania przez cele i obejmuje trzy etapy:

- planowanie - na którym wskazywane są zasadnicze cele, potrzeby przygotowań obronnych, określone są zagrożenia, wielkości dysponowanych zasobów, możliwości odparcia zagrożeń w długim okresie. Plany te sporządza się na okres 10 lat;

- programowanie - opracowywanie programów realizacji konkretnych celów, wskazanie najbardziej obiecujących rozwiązań, określenie nakładów niezbędnych do ich realizacji w określonym horyzoncie czasowym oraz spodziewanych efektów. Programy dotyczą zazwyczaj okresów średnich - najczęściej 5-letnich;

- budżetowanie - szczegółowe opracowywanie planów działania w powiązaniu z możliwościami ich finansowania - budowanie budżetu. Procedura ta obowiązuje na okres dwóch lat.

Podsumowując to zagadnienie można stwierdzić, że w państwach NATO planowanie obronne jest nad wyraz rozwinięte. Przy podejmowaniu decyzji kluczową rolę odgrywają programy działania. Programy te określa się poprzez cele jakie pozwolą je osiągnąć. W zatwierdzonych programach i budżecie dopuszcza się nieliczne zmiany. Każda zmiana poparta musi być analizą. Przyjmuje się zasadę, że plan bez przydzielonych środków finansowych na jego realizację - w kategoriach natowskich - nie jest planem wykonawczym. Co roku dokonywany jest całościowy przegląd zasadniczych pro-

gramów jego stan i perspektywy w aktualnych warunkach. Występuje kroczący horyzont czasowy przy budowie planu. Planowanie bieżące dotyczy okresów dwuletnich, gdzie pierwszy rok jest precyzyjnie określony, natomiast kolejny w przybliżeniu.

4. TRYB PLANOWANIA BUDŻETU MON W POLSCE

Podstawowym ogniwem władzy wykonawczej w zakresie planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej jest Ministerstwo Obrony Narodowej. Urząd ten opracowuje projekt budżetu wojska uwzględniający z jednej strony zgłoszone potrzeby sił zbrojnych, z drugiej zaś realia finansowe państwa wynikające z wcześniej przyjętych założeń polityki makroekonomicznej oraz ustalonych priorytetów.

Obowiązujący od 1994 r. do końca 1997 r. system planowania i realizacji wydatków budżetowych ministerstwa obrony narodowej nie stwarzał odpowiednich warunków do efektywnego i racjonalnego wykorzystania ograniczonych środków budżetowych, utrudniał także dostosowanie zadań do potrzeb i możliwości MON. Do podstawowych wad tego systemu zaliczyć można było:

- brak wyraźnego rozdzielenia wydatków rodzajów sił zbrojnych od pozostałych wydatków;
- brak dostatecznego wpływu dowódców rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych na planowanie wydatków majątkowych i inwestycyjnych;
- zbyt duża ilość dysponentów centralnych;
- mała przejrzystość i czytelność budżetu oraz niedostosowanie wydatków resortu do wymogów sprawozdawczych dla ONZ i procedur obowiązujących w NATO;
- brak możliwości wypełniania przez głównego księgowego resortu obowiązku sprawowania bezpośredniego nadzoru nad realizacją centralnych wydatków MON.

Przesłanki przedstawione powyżej były podstawą podjęcia prac mających na celu **racjonalizację systemu planowania i wykonania budżetu resortu Obrony Narodowej wraz z przyjętymi w tym względzie unormowaniami w państwie**. Prace w tym względzie koncentrowały się wspólnie w dwóch ośrodkach - w Departamencie Budżetowym MON i w instytucjach Sztabu Generalnego. W listopadzie 1997 r. wypracowano w tym względzie nową koncepcję, która ukazała się w formie decyzji MON (nr 221/MON). Zaczęła

ona obowiązywać od 1.01.1998 r., jednakże budżet na ten rok przygotowany został w oparciu o zawarte w niej zasady.

Decyzja ta określa zadania, kompetencje organów wojskowych oraz szczegółowe zasady w zakresie planowania i wykonywania części budżetu państwa, którą dysponuje minister Obrony Narodowej. Organem doradczym ministra w sprawach budżetowych jest Komisja Budżetowa MON.

Zgodnie z ustaleniami resortowymi zawartymi w tej decyzji do zadań komisji należy w szczególności rozpatrywanie następujących dokumentów:

- projektu wytycznych ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego;

- projektu budżetu resortu Obrony Narodowej;
- projektu decyzji budżetowej ministra Obrony Narodowej;
- okresowych ocen realizacji budżetu resortu Obrony Narodowej.

Dokumenty te, po ich uprzednim uzgodnieniu z kierownictwem MON w tym Sztabu Generalnego WP, przewodniczący Komisji Budżetowej przedstawia do akceptacji ministrowi Obrony Narodowej. Spójrzmy w jaki sposób dokonują się podstawowe procedury planistyczne w zakresie planowania i wykonania tegoż budżetu.

Podstawę planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej stanowią wytyczne ministra Obrony Narodowej wydawane corocznie. Określają one w szczególności:

- zasadnicze przedsięwzięcia w zakresie zmian organizacyjnych, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, zakupów i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, eksploatacji i utrzymania techniki, inwestycji i utrzymania obiektów oraz szkolenia i utrzymania stanów osobowych,
- wielkość limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów,
- liczbę etatów kalkulacyjnych żołnierzy i pracowników dla poszczególnych dysponentów,
- propozycje zmian systemowych.

Wytyczne do planowania budżetowego opracowuje Departament Budżetowy na podstawie planów wieloletnich oraz propozycji osób zajmujących kierownicze stanowiska w ministerstwie Obrony Narodowej, w tym również i kierownictwa Sztabu Generalnego WP. Natomiast szczegółowe zasady i tryb

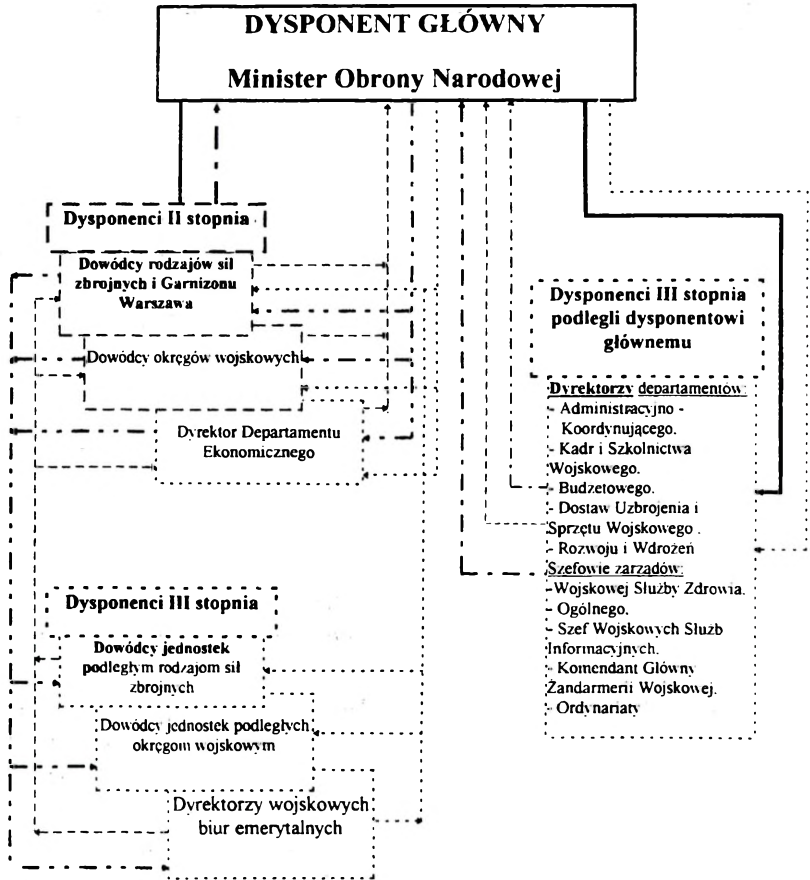
opracowania projektów budżetów przez poszczególnych dysponentów określa **nota budżetowa** dyrektora Departamentu Budżetowego. Projekty budżetów sporządzają dysponenci II stopnia oraz III stopnia podlegający bezpośrednio dysponentowi głównemu. Schemat obowiązującego dotychczas w resorcie Obrony Narodowej systemu planowania i realizacji budżetu przedstawiono poniżej.

W celu zapewnienia zgodności planowania zadań i możliwości finansowych, dysponenci wszystkich szczebli mają obowiązek dostosować zaplanowane zamierzenia rzeczowe do przydzielonych im limitów wydatków. Sporządzone projekty budżetów podlegają weryfikacji w Departamencie Budżetowym przez zespoły weryfikujące, działające w składzie zatwierdzonym przez Dyrektora Departamentu Budżetowego. Do składu zespołów weryfikujących powoływani są przedstawiciele członków Komisji Budżetowej MON z wyjątkiem przedstawicieli dysponentów sporządzających projekty budżetów podlegających weryfikacji - w razie potrzeby mogą oni być zaproszeni do składania wyjaśnień. Weryfikacja projektów budżetów polega na ustaleniu ich zgodności z zasadami i przepisami wewnętrznymi MON. Na podstawie zweryfikowanych projektów budżetów Departament Budżetowy sporządza **zbiorczy projekt dochodów i wydatków budżetowych MON**, który jest zatwierdzany przez ministra Obrony Narodowej i przesyłany do ministerstwa Finansów. Stanowi on podstawę do prowadzenia dalszych prac uzgodnieniowych pomiędzy ministerstwem Obrony Narodowej a ministerstwem Finansów oraz jest częścią rządowego projektu budżetu państwa.

Niezależnie od powyższych działań Departament Budżetowy opracowuje informację dla komisji parlamentarnych na temat założeń budżetu wojska, która stanowi podstawę przyjęcia przez Parlament budżetu państwa w części dotyczącej ministerstwa Obrony Narodowej.

Jeśli w wyniku prac rządowych i parlamentarnych projekt budżetu wojskowego różni się od założeń przyjętych w początkowym etapie planowania, wówczas Komisja Budżetowa MON dokonuje ponownego podziału limitów pomiędzy dysponentów. Poszczególni dysponenci ujmują korekty w swoich pierwotnych projektach budżetów, dostosowując je do nowych limitów wydatków.

**SYSTEM PLANOWANIA I REALIZACJI BUDŻETU
W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ**



- Wytoczne MON (priorytety, zasadnicze przedsięwzięcia, limity wydatków, stany osobowe);
- > Projekty dochodów i wydatków budżetowych;
-> Środki budżetowe;
- > Sprawozdania budżetowe (dane do realizacji budżetu);
-> Podział układu wykonawczego.

Źródło: Departament Budżetowy MON.

Skorygowane przez dysponentów projekty budżetów stanowią podstawę do opracowania układu wykonawczego budżetu obronnego i innych dokumentów, które zawarte są w decyzji budżetowej ministra Obrony Narodowej na dany rok budżetowy. Przede wszystkim chodzi tu o projekty:

1. Budżetu resortu obrony narodowej oraz informacje o budżecie dla komisji parlamentarnych - wykonywany przez Departament Budżetowy;

2. Planu dostaw i remontów UiSW- Departament Dostaw Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego;

3. Planu prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych - Departament Rozwoju i Wdrożeń;

4. Planu inwestycji budowlanych - Departament Infrastruktury.

Warto podkreślić, że planowanie budżetu resortu obrony narodowej rozpoczyna się w kwietniu roku poprzedzającego, przedstawieniem informacji o nowych aktach prawnych i projektach aktów normatywnych, których postanowienia powinny znaleźć odzwierciedlenie w planowanym budżecie, a kończy się w grudniu opracowaniem projektu decyzji budżetowej ministra Obrony Narodowej.

Podsumowując to zagadnienie trzeba zwrócić uwagę na wprowadzenie od 1998 r. nowych zasad planowania budżetu MON, które: usprawniły ten proces, dostosowały do zmian organizacyjnych wynikających ze Statutu MON i postanowień Regulaminu Organizacyjnego MON oraz ujednoliciły resortowe ustalenia i terminy planowania budżetowego do tychże powszechnie obowiązujących w kraju. Ustawa o finansach publicznych przyjęta pod koniec 1998 r. wprowadza istotne novum do planowania budżetu w postaci możliwości przyjęcia limitów wydatków na programy wieloletnie m.in. w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Oznacza to pełne dostosowanie procedur planowania budżetu MON do tychże w państwach NATO. Budżet resortu na 2000 r. będzie już tak planowany.

5. REALIZACJA BUDŻETU RESORTU OBRONY NARODOWEJ

Realizacja budżetu MON, jest rozdysponowaniem części budżetu państwa dotyczącego budżetu obronnego oraz wykonywaniem planu zadań rzeczowych na dany rok kalendarzowy. Wykonywanie budżetu obronnego polega na gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków przewidzianych w budżecie. O ile opracowanie projektu budżetu MON oraz jego uchwalenie mają charakter czynności przygotowawczych, poprzedzających okres budżetowy, o tyle wykonanie budżetu wyraża wypełnianie zadań obronnych poprzez realizowanie planu finansowego resortu obrony narodowej. **Wykonywanie budżetu obronnego jest więc związane z przebiegiem realizowania planu rzeczowo-finansowego.** Może ono w dużej mierze oddziaływać na efekt i tempo realizacji zadań obronnych wynikających z planu rzeczowo-finansowego, zwłaszcza przez regulowanie rozmiarów i ustalenie sposobów finansowania tych zadań.

Minister obrony narodowej jest głównym dysponentem środków budżetu państwa w części dotyczącej resortu obrony narodowej. Dysponentami środków budżetowych drugiego stopnia są: dowódcy okręgów wojskowych, dowódcy rodzajów sił zbrojnych oraz dowódca Garnizonu Warszawa. Do tej grupy został także włączony dyrektor Departamentu Ekonomicznego MON. Dysponentami trzeciego stopnia są przede wszystkim dowódcy wojskowych jednostek budżetowych. Jednostki te pokrywają wydatki własne oraz jednostek (instytucji) wojskowych przydzielonych im na zaopatrzenie finansowe. Również dysponentami tego szczebla są dyrektorzy wojskowych biur emerytalnych. Niezależnie od powyższych dysponentów powołano grupę dysponentów trzeciego stopnia, podległych bezpośrednio dysponentowi głównemu. Poprzez realizację tzw. centralnych wydatków wykonują oni nieodpłatnie różnorodne świadczenia na rzecz całego resortu - instytucji.

Wykonywanie budżetu resortu Obrony Narodowej odbywa się zgodnie z przepisami prawa budżetowego oraz postanowieniami decyzji budżetowej ministra Obrony Narodowej na dany rok. Projekt **decyzji budżetowej** opracowuje Departament Budżetowy w terminie 14 dni od ogłoszenia ustawy

budżetowej, uwzględniając wysokość kwot wynikających z tej ustawy. Decyzja budżetowa zawiera:

1. Dochody i wydatki budżetu resortu Obrony Narodowej;
2. Układ wykonawczy budżetu o odpowiednim stopniu szczegółowości;
3. Podział układu wykonawczego na dysponentów II stopnia i III stopnia - podległych bezpośrednio dysponentowi głównemu;
4. Etaty kalkulacyjne żołnierzy i pracowników dla poszczególnych dysponentów;
5. Wykazy: zasadniczych zadań w zakresie zakupu i remontów nieruchomości, podstawowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, podstawowych prac badawczo-rozwojowych, dotacji i zasadniczych przedsięwzięć szkoleniowych, inwestycji;
6. Dochody, wydatki i rozliczenie z budżetem państwa jednostek gospodarki pozabudżetowej podlegających ministrowi Obrony Narodowej według dysponentów i form tej gospodarki;
7. Plan finansowy centralnego rachunku nadwyżek.

W terminie 14 dni od podpisania decyzji budżetowej projekty planów: dostaw i remontów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji budowlanych podlegają zatwierdzeniu. Muszą być one zgodne z decyzją budżetową ministra Obrony Narodowej i stanowią załącznik do niej.

Dysponenti drugiego stopnia w terminie 14 dni od otrzymania decyzji budżetowej dokonują w formie rozkazu:

1. Podziału układu wykonawczego na podległych dysponentów;
2. Podziału etatów kalkulacyjnych pracowników i środków na wynagrodzenia;
3. Podziału środków na uposażenia żołnierzy odpowiednio do kształtowania się faktycznych stanów osobowych żołnierzy;
4. Przyjęcia planu finansowego okręgowego rachunku nadwyżek oraz innych dokumentów planistycznych, stanowiących części składowe budżetu.

Na tej podstawie **dowódcy wojskowych jednostek budżetowych** **zawierają plany finansowe podległych jednostek budżetowych** w terminie 14 dni od otrzymania kwot dochodów i wydatków budżetowych.

Jak wynika z powyższego, w celu wykonania budżetu MON sporządza się między innymi:

- układ wykonawczy budżetu,
- podział układu wykonawczego budżetu na okręgi wojskowe i rodzaje sił zbrojnych,
- plany finansowe wojskowych jednostek budżetowych.

Obsługa pod względem kasowym budżetu państwa polega na przyjmowaniu przez organy aparatu bankowego wpłat na rzecz systemu budżetowego, na przechowywaniu środków pieniężnych oraz na realizacji wydatków budżetowych przez dysponentów budżetu. W Polsce obsługę kasową budżetu sprawuje Narodowy Bank Polski. Jednakże w odniesieniu do wydatków obronnych istnieją pewne odstępstwa. O ile dysponent główny i dysponenci drugiego stopnia korzystają z obsługi banku centralnego, o tyle dysponentom trzeciego stopnia, a bliżej mówiąc: wojskowym jednostkom budżetowym, umożliwiono otwieranie rachunków bankowych w najbliższej położonych oddziałach banków krajowych, z wyłączeniem banków prywatnych.

W praktyce więc uruchamiane przez ministra finansów środki budżetowe dotyczące budżetu MON są gromadzone na rachunku bieżącym Departamentu Budżetowego MON. Departament ten otrzymane środki budżetowe przekazuje na rachunki bieżące dysponentów drugiego i trzeciego stopnia podległych dysponentowi głównemu, ze wskazaniem okresu na jaki są przeznaczone.

W celu prawidłowego wykorzystania środków budżetowych Departament Budżetowy opracowuje roczny harmonogram przydziału środków budżetowych poszczególnym dysponentom, z podziałem na miesiące roku budżetowego. Harmonogram ten może być okresowo weryfikowany, stosownie do uruchamiania środków budżetowych przez ministra Finansów.

Na podstawie propozycji przedkładanych przez Dyrektora Departamentu Budżetowego, minister Obrony Narodowej wprowadza w formie decyzji,

wszelkie zmiany w układzie wykonawczym budżetu i jego podziale na poszczególnych dysponentów. Zmiany w planach stanowiących załączniki do decyzji budżetowej wprowadza minister Obrony Narodowej na wniosek I-go zastępcy ministra Obrony Narodowej, który to wniosek jest wcześniej uzgodniony z Dyrektorem Departamentu Budżetowego. Należy zaznaczyć, że dopuszcza się możliwość określenia w decyzji budżetowej innego, niż wyżej opisany tryb dokonywania zmian w budżecie resortu Obrony Narodowej.

Budżet obrony realizowany jest zgodnie z decyzją budżetową Ministra Obrony Narodowej. Zasadnicza jego część realizowana jest w sposób **decentralny** przez rodzaje sił zbrojnych. Jest to ok. 85% budżetu MON. Są to niemalże wszystkie wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem i szkoleniem jednostek wojskowych oraz świadczenia emerytalno-rentowe. Faktyczna realizacja wyżej wymienionych wydatków odbywa się w jednostkach wojskowych będących dysponentami budżetowymi III stopnia. Wydatki **centralne** to pozostałe ok. 15% budżetu MON. Realizowane są one głównie przez pion uzbrojenia i infrastruktury wojskowej. Dotyczy to wydatków na zakupy oraz remonty uzbrojenia, sprzętu, materiałów, prace naukowo-badawcze. Pozostałe wydatki centralne przeznaczane są na podróże, kontakty zagraniczne oraz centralnie uiszczane opłaty i składki itp.

Podsumowując to zagadnienie należy stwierdzić, że w toku wykonania budżetu obowiązuje cały szereg zasad określonych w prawie budżetowym. Mają one charakter dyscyplinująco - porządkowy, w więc dotyczący terminowości realizacji budżetu, właściwej postawy prawnej do działania oraz zasad racjonalnego gospodarowania środkami otrzymanymi z budżetu. Ustawa o finansach publicznych z końca 1998 roku pozwala nie zrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa przenieść na określony termin ich dokonania. Zapis ten pozwalał racjonalniej gospodarować przydzielonymi środkami m.in. w resorcie MON.

6. KONTROLA BUDŻETU MON

Organem władzy ustawodawczej, który kontroluje wydatki budżetu MON jest **Parlament**, który ma możliwość wpływu na wielkość budżetu nie tylko na etapie jego tworzenia, kiedy to zatwierdza wielkość kwoty na cele obronne, ale również na etapie realizacji lub po jej zatwierdzeniu. Jest to rodzaj wszechstronnej kontroli budżetu obronnego, który ma być uchwalony, został uchwalony, a także w jaki sposób zostaje lub został wykonany. W odniesieniu do parlamentarnej kontroli sił zbrojnych poprzez budżet MON można mówić o kontroli na etapie uchwalania budżetu oraz realizacji kontroli jego wykonania.

Budżet jest szczegółowo badany zwłaszcza przez sejmową i senacką komisję Obrony Narodowej. Na ich żądanie przedstawiana jest przez Ministerstwo Obrony Narodowej szeroka pisemna informacja o założeniach polityki obronnej na dany rok oraz na tym tle - zasadnych kierunkach wydatkowania. Przedstawiciele MON odpowiadają w tym względzie na wiele pytań. Prezentowany jest także całościowy plan finansowy resortu z wyodrębnionym planem zakupów, remontów i inwestycji. Każdy wydatek jest szczegółowo uzasadniany. Parlament ma możliwość korzystania z ekspertyz doradców, co poszerza ocenę dotyczącą proponowanej alokacji środków budżetowych.

Określona rola w tym procesie przypada **Prezydentowi RP**. To jego podpis pod ustawą budżetową ostatecznie zamyka proces legislacyjny. Jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP jest informowany o potrzebach armii i możliwościach ich zaspokojenia i korzystając z konstytucyjnych uprawnień może w tym procesie odgrywać aktywną rolę.

Kontrola uchwalonego budżetu polega na poddaniu go **kontroli społecznej**. Podstawową formą kontroli społecznej jest udostępnienie budżetów lub przynajmniej głównych ich założeń do wglądu ogółowi społeczeństwa. Ustawy budżetowe wszystkich współczesnych państw publikowane są w Dzienniku Ustaw pod rygorem ich nieważności. Niezależnie od tego szeroka debata budżetowa toczy się w środkach masowego przekazu, równoległe ze wszystkimi etapami uzgodnień rządowych i parlamentarnych. Publikatory stwarzają dodatkowo sprzyjające warunki nie tylko poddania organów budżetowych

wyższych stopni kontroli społecznej przez organy niższych stopni, ale i przez szerokie rzesze społeczeństwa.

Aby zapewnić właściwą kontrolę budżetu MON musi ona podlegać zasadom przejrzystości. Zapewnić to powinna powszechnie obowiązująca klasyfikacja budżetowa tegoż resortu. Należy stwierdzić, że jeszcze tak niedawno budżet MON był przedstawiany w jednym dziale obejmującym całość wydatków, z podziałem jedynie na wydatki bieżące i inwestycyjne. Obecnie ta szczegółowość jest znacznie poszerzona do układu o 7 działach podzielonych na 22 rozdziały. Służy to poprawie przejrzystości oraz ułatwia kontrolę budżetu MON.

Ważne jest także, aby resortowa klasyfikacja umożliwiła **grupowanie wydatków**, zarówno w ujęciu krajowym, jak i międzynarodowym. Klasyfikacja ta wzorowana jest na standardach NATO, co daje możliwość analizowania wydatków również i w tym aspekcie.

Dla cywilnej kontroli ważne jest także, aby budżet obronny odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne, aby nie funkcjonowały „czarne” budżety skrywane przed podatnikami. Nie można jednak nie brać pod uwagę faktu, że niektóre wydatki mogą mieć podwójne znaczenie, tak obronne, jak i cywilne, stąd trudności w ich rozgraniczeniu.

Kontrola uchwalonego budżetu nie może ograniczać się tylko do kontroli społecznej. W Polsce w tym celu powołano specjalne organy do kontroli różnych wycinków działalności publicznej, do dysponowania środkami publicznymi, m.in. na siły zbrojne. Należą do nich Sejm, **Najwyższa Izba Kontroli**, organy kontrolno-skarbowe Ministerstwa Finansów. W strukturach NIK funkcjonuje obok innych - Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa. Zadaniem tego zespołu jest prowadzenie kontroli i prac analitycznych w zakresie m.in. wykorzystania środków budżetowych na cele obronne.

System kontroli funkcjonuje również wewnątrz resortu Obrony Narodowej. Minister Obrony Narodowej zobowiązany jest do prowadzenia okresowych ocen przebiegu wykonania zadań, a także dochodów i wydatków budżetowych przez podległe mu jednostki organizacyjne, wykorzystując w tym celu przede wszystkim okresowe sprawozdania z wykonania budżetu MON

oraz ustalenia organów kontrolnych. Jednym z takich organów jest **Departament Kontroli MON**, który ma uprawnienia do kontroli zagadnień dotyczących działalności jednostek organizacyjnych MON. Ze względu na tajemnicę państwową organ ten przeprowadza kontrolę pod kątem celowości i sposobu wykorzystania środków budżetowych m.in. z takiej problematyki jak: mobilizacja, zadania operacyjno-rozpoznawcze wywiadu i kontrwywiadu, nabywanie i eksploatacja obiektów przeznaczonych na stanowiska dowodzenia, zakupy i przechowywanie amunicji i uzbrojenia.

Ogólny nadzór nad realizacją budżetu w resorcie Obrony Narodowej sprawuje **dyrektor Departamentu Budżetowego**, który jest zobowiązany do przedstawiania okresowo na posiedzeniach Zespołu MON informacji o jego bieżącej realizacji. Bieżącą kontrolę dochodów i wydatków budżetowych prowadzi ten sam urząd. Opracowuje on i przedstawia członkom Komisji Budżetowej MON okresowe (kwartalne) oceny z realizacji budżetu resortu. Nadzór i kontrolę bieżącej realizacji dochodów i wydatków sprawują także organy finansowe dysponentów wyższego stopnia w stosunku do podległych organów finansowych niższego stopnia. Występuje odpowiedzialność karna za naruszenie dyscypliny finansowej.

Omawiając kontrolę wykonania budżetu wojska należy jeszcze wspomnieć o systemie zamówień publicznych, jako jeszcze jednym instrumencie kontroli prawidłowości wydatkowania środków budżetowych, który zaczął funkcjonować od 1995 roku. System zamówień publicznych dyscyplinuje wydatkowanie środków publicznych, m.in. z budżetu wojska i ma prowadzić do wyeliminowania korupcji, wymuszając takie działania, które przy zachowaniu trybu ustawowego pozwolą wyłonić najlepszego - jakościowo a zarazem równorzędnego pod względem ceny - dostawcę.

Podsumowując można stwierdzić, że wszystkie wymienione instytucje i urzędnicy sprawują, że budżet wojska zarówno w fazie jego uchwalania, realizacji jak i po wykonaniu podlega wielokrotnej i różnorodnej kontroli. Daje to podstawę do stwierdzenia, że cywilna, demokratyczna kontrola w naszym kraju nad siłami zbrojnymi jest już wszechstronna i dogłębna, a budżet wojska jest właściwie nadzorowany i kontrolowany. Występuje odpowiedzialność karna za naruszenie dyscypliny finansowej.

7. KLASYFIKACJA I STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH MON

W celu dokonywania agregacji dochodów i wydatków budżetowych oraz ich sprawnego zarządzania i sprawozdawczości, zostało wprowadzone ich jednorodne grupowanie, realizowane poprzez klasyfikację. Tym samym klasyfikacja budżetowa to scalanie jednorodnych dochodów i wydatków na podziałkach oznaczonych odpowiednimi nazwami i numerami, dająca szczegółowe informacje o realizacji wydatków o ich przeznaczeniu.

Klasyfikacja ma zgodnie z literaturą przedmiotu ogromne i wielorakie znaczenie np.: poznawcze, operacyjne i prawne. **Znaczenie poznawcze** klasyfikacji polega na tym, że wiadomo dzięki niej skąd czerpane są dochody budżetowe i na co są wydatkowane środki z budżetu. Ma to znaczenie zarówno dla organu władzy uchwalającego budżet, jak i dla całego społeczeństwa. Zasoby finansowe budżetu są zasobami ogólnospołecznymi, a zatem sposób ich gromadzenia i wykorzystania interesuje ogół społeczeństwa. **Znaczenie operacyjne** klasyfikacji budżetowej polega na tym, że umożliwia ona zarówno proces planowania budżetowego, jak i realizacji dochodów i wydatków. Za jej pomocą można ustalić, kto powinien pobierać dochody i dysponować wydatkami oraz na jakie cele mogą być przeznaczone środki budżetowe. Bez zastosowania tej klasyfikacji byłoby niemożliwe powiązanie budżetu z planami rzeczowymi oraz prowadzenie kontroli jego wykonania. Natomiast znaczenie prawne klasyfikacji polega na zakreśleniu praw i obowiązków wykonawców budżetu.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną klasyfikację budżetu: na **stronę podmiotową i przedmiotową**. Ta pierwsza wskazuje wykonawców budżetu i znajduje wyraz w podziale dochodów i wydatków na części, które odpowiadają organom państwowym, uprawnionym do dokonywania wydatków i pobierania dochodów. Natomiast podział wydatków i dochodów na działy w każdej części jest oparty na kryterium przedmiotowym i stanowi stronę przedmiotową klasyfikacji. Strona ta uwzględnia podstawowe rodzaje wydatków według przeznaczenia oraz główne rodzaje i formy dochodów. Wystę-

puje tu dalszy podział wydatków i dochodów na rozdziały i tytuły i należy on w zasadzie do podziału przedmiotowego.

Klasyfikację budżetową określa minister Finansów. Jednakże MON ma w tym przypadku kompetencje do wydawania odrębnej klasyfikacji, ale przy uzgodnieniu z ministrem Finansów.

Ministerstwo Obrony Narodowej posiada odrębną **30-tą część w budżecie państwa**. W budżecie tym występowało dotychczas **siedem działów**, są to:

- dział 98 - obrona narodowa,
- dział 96 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych,
- dział 95 - ubezpieczenia społeczne,
- dział 92 - wymiar sprawiedliwości i prokuratura,
- dział 91 - administracja państwowa i samorządowa,
- dział 86 - opieka społeczna,
- dział 85 - ochrona zdrowia.

Ze względu na wprowadzenie od stycznia 1999 r. reformy powszechnej służby zdrowia, działy te ulegną kolejnym zmianom dostosowując je do nowych potrzeb.

Bardziej szczegółowe rozbitcie wydatków i dochodów według rodzajów i form stanowi **podział na rozdziały i paragrafy**. Jest on odrębny dla wydatków i dochodów. W budżecie MON, w ramach wymienionych działów, występowały w 1998 r. następujące rozdziały:

- rozdział 9813 - Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
- rozdział 9814 - Wojska Lądowe
- rozdział 9815 - Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej
- rozdział 9816 - Marynarka Wojenna
- rozdział 9817 - pozostałe jednostki
- rozdział 9818 - Wojskowe Służby Informacyjne
- rozdział 9897 - gospodarstwa pomocnicze
- rozdział 9625 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych
- rozdział 9592 - świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego
- rozdział 9895 - pozostała działalność
- rozdział 9216 - sądy wojskowe

- rozdział 9223 - wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury
- rozdział 9111 - jednostki centralne (centrale ministerstw i urzędów centralnych)

- rozdział 8617 - zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne

- rozdział 8511 - szpitale ogólne

- rozdział 8512 - szpitale kliniczne

- rozdział 8513 - leczenie ambulatoryjne

- rozdział 8541 - uzdrowiska

- rozdział 8591 - leki dla uprawnionych

- rozdział 8595 - pozostała działalność

Klasyfikacja paragrafowa jest jednolita we wszystkich rozdziałach. Paragrafy klasyfikacji odpowiadają określonym źródłom dochodów i rodzajom wydatków budżetowych. Klasyfikacja budżetowa paragrafów resortu Obrony Narodowej jest pochodną klasyfikacji powszechnej i można ją także podzielić na dwie części: **klasyfikację dochodów budżetowych i klasyfikację wydatków budżetowych**. Do klasyfikowania dochodów budżetowych stosuje się klasyfikację powszechną określoną przez ministra Finansów. Natomiast wydatki resortu Obrony Narodowej klasyfikowane są odrębnie. Jakkolwiek klasyfikacja obecna opiera się na klasyfikacji powszechnej, to jednak ujmuje kilka dodatkowych przekrojów, które mają znaczenie informacyjne i administracyjne. Przekroje te - oprócz przekroju paragrafowego - nie są prezentowane w budżecie państwa. Mowa tu o następujących przekrojach:

- klasyfikacja zadań budżetu MON,

- klasyfikacja podmiotów układu zadaniowego MON,

- klasyfikacja wydatków budżetowych w układzie paragrafów i pozycji MON,

- klasyfikacja form i rodzajów gospodarki pozabudżetowej występującej w MON,

- klasyfikacja szczegółowa wpływów i wydatków środków specjalnych MON,

- klasyfikacja dochodów budżetowych.

Klasyfikacja służb realizujących wydatki budżetu MON ustanawia indeks służb specjalistycznych wojska (podmiotów) odpowiedzialnych za planowanie i realizację przypisanych tym służbom wydatków. Obecnie wprowadzony wykaz dysponentów i zadań służy do pozabilansowej ewidencji wydatków budżetowych. Liczba dysponentów (czy wcześniej służb) jest dopasowana do potrzeb organizacyjnych, a więc zmienna w czasie (aktualnie 24 dysponentów).

Klasyfikacja zadań budżetu MON dzieli wydatki na określone, specyficzne dla tego resortu, zadania. Jest to klasyfikacja o charakterze funkcjonalnym, mająca za zadanie takie ujęcie budżetu wojskowego, które byłoby zgodne z układem obowiązującym w państwach NATO. Ujęcie takie służy głównie porównaniom międzynarodowym. Klasyfikacja funkcjonalna polega na podziale wydatków budżetowych nie według kryterium podmiotowego czy przedmiotowego, ale według przeznaczenia określonych wydatków. Stosowanie takiej klasyfikacji ułatwia ustalenie odpowiedzialności za realizację określonych zadań oraz sprawdzenie efektywności wydatkowania przydzielonych środków. Zadaniem tymi, w przypadku naszego budżetu MON, są następujące:

- uposażenia oraz pozostałe należności pieniężne żołnierzy,
- świadczenia rzeczowe przysługujące żołnierzom,
- wynagrodzenia oraz pozostałe należności pieniężne pracowników wojska,
- świadczenia rzeczowe przysługujące pracownikom wojska,
- pozostałe świadczenia na rzecz pracowników,
- świadczenia społeczne,
- amunicja i materiały wybuchowe,
- materiały pędne i smary,
- uzbrojenie i sprzęt wojskowy,
- eksploatacja i utrzymanie budynków i budowli,
- eksploatacja i utrzymanie uzbrojenia i sprzętu,
- prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe,
- pozostałe koszty związane z obsługą wojsk,

- program „partnerstwo dla Pokoju” oraz operacje pokojowe pod patronatem organizacji międzynarodowych i ONZ,

- żołnierze poza wojskiem,

- koszty przedsięwzięć, które wymagają doraźnego wyodrębnienia (wydatki osobowe i wartość wydanych - zużytych - rzeczowych składników majątku związanych z likwidacją klęsk żywiołowych, ćwiczeniami poligonowymi, paradami, itp.).

Klasyfikacja podmiotów układu zadaniowego MON ma znaczenie informacyjne dotyczące spełnienia funkcji rozdzielczej budżetu. Klasyfikuje ona budżet wojska ze względu na miejsca powstawania wydatków. Jest to podział bardzo szczegółowy umożliwiający zakwalifikowanie wydatków budżetu wojska na takie rodzaje sił zbrojnych, jak:

- wojska lądowe,

- wojska lotnicze i obrony powietrznej,

- marynarka wojenna,

- centralne dowodzenie i administracja,

- centralne zabezpieczenie funkcjonowania sił zbrojnych,

- zabezpieczenie ogólnospołeczne i gospodarcze,

- inne (w tym jednostki badawczo-rozwojowe).

W ramach wymienionych grup dotyczących rodzajów sił zbrojnych (trzy pierwsze z ww.) istnieje szczegółowy podział na specjalistyczne jednostki wojskowe, np.: rozpoznania i walki radioelektronicznej, wojsk raketowych i artylerii, inżynieryjne, itd. Natomiast w ramach dodatkowych grup wydatków istnieje podział na konkretne kierunki działalności, np. w ramach grupy zadań ogólnie - gospodarczych istnieje grupa zadań z zakresu kultury i sztuki, a tę z kolei grupę dzieli się na muzea, orkiestry wojskowe, redakcje czasopism, itd.

Klasyfikacja wydatków budżetowych w układzie paragrafów i pozycji MON jest w zasadzie odzwierciedleniem paragrafów klasyfikacji powszechnej. Obejmuje ona np. takie paragrafy, jak: 11 - wynagrodzenia osobowe pracowników, 32 - środki żywności, itd. Klasyfikacja ta różni się tylko paragrafem 17 - nagrody roczne i inne. Powszechnie funkcjonuje pod tym paragrafem nazwa - nagrody z zakładowego funduszu nagród, jednakże w

resorcie Obrony Narodowej, z uwagi na stosunek służbowy, a nie stosunek pracy - fundusz taki nie jest tworzony, stąd też paragraf dostosowano do potrzeb.

Należy też zaznaczyć, że w ramach istniejących paragrafów wprowadzono specyficzne dla budżetu wojska pozycje, które w klasyfikacji powszechnej nie występują. Na przykład w paragrafie 12 klasyfikacji - uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy - obejmuje on takie pozycje, jak:

- 01 - uposażenia żołnierzy zawodowych,
- 02 - uposażenia żołnierzy służby nadterminowej,
- 03 - uposażenia funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej,
- 04 - celowy fundusz nagród.

Jednolitą klasyfikację dochodów i wydatków budżetowych stosuje się również w: zakładach budżetowych, gospodarstwach pomocniczych i środkach specjalnych. Klasyfikacja form i rodzajów gospodarki pozabudżetowej MON obejmuje ich podział na konkretne typy działalności w dostosowaniu do specyfiki funkcjonowania w warunkach wojska.

Dokonując analizy wydatków budżetowych MON istotna jest także ich struktura. **Struktura wydatków** wyraża proporcje wydatków budżetowych według przeznaczenia. Czyli procentowy udział poszczególnych grup wydatków w ogólnej kwocie. W praktyce wyróżnia się dwie główne kategorie wydatków publicznych ponoszonych na resort Obrony Narodowej. Są to wydatki osobowe i wydatki rzeczowe.

Wydatki osobowe są przeznaczone na tzw. utrzymanie stanów osobowych, a więc nie tylko na wynagrodzenia ale też na wyżywienie stanów osobowych i ich umundurowanie. Natomiast wydatki rzeczowe są przeznaczane na zakup dóbr oraz usług na rynku i stanowią one zawsze uzupełnienie do ogólnej kwoty. Oprócz przedstawionego podziału istnieje wiele innych przekrojów strukturalnych wydatków budżetowych. Za najistotniejszy uznaje się podział wydatków na wydatki bieżące i majątkowe. **Wydatki bieżące** przeznaczane są na konsumpcję czyli na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urządzeń oraz wszystkie inne związane z bieżącym funkcyjono-

waniem sił zbrojnych. Natomiast **wydatki majątkowe** to w zasadzie zakup i montaż uzbrojenia oraz roboty budowlane.

Podsumowując można orzec, że stopień szczegółowości klasyfikowania budżetu wojska jest dość duży. Wynika to z potrzeb organizacyjnych oraz obowiązujących szczegółowych przepisów. Klasyfikacja budżetu wojska stanowi uporządkowany, analityczny system pogrupowania wydatków budżetowych. Klasyfikacja budżetowa paragrafów resortu Obrony Narodowej jest pochodną klasyfikacji powszechnej w państwie. Wprowadzenie szeregu zmian w klasyfikacji budżetowej MON umożliwi lepsze porównywanie tegoż budżetu z budżetami państw NATO. Do końca 2000 r. Ministerstwo Obrony Narodowej ma obowiązek dostosowania w pełni swojej klasyfikacji budżetowej do zasad określonych w przepisach ustawy o rachunkowości i standardach międzynarodowych.

8. WIELKOŚĆ WYDATKÓW BUDŻETOWYCH MON W LATACH 1990 - 1998

Dokonująca się transformacja polityczno-gospodarcza w naszym kraju wywarła negatywny wpływ na stan finansów publicznych państwa a tym samym na finansowanie potrzeb m.in. obronności. Odzwierciedleniem tych tendencji jest realny spadek wydatków obronnych w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) - porównaj dane w tablicy 1. Tym samym priorytet jaki przywiązywano w poprzedniej epoce do sektora obronnego, został w miarę upływu lat „przesunięty” na dalszy plan wśród problemów bieżących państwa.

Tablica 1
CHARAKTERYSTYKA WYDATKÓW OBRONNYCH POLSKI W LATACH 1990-1998

Lata	Poziom wydatków (ceny bieżące)	% udział w PKB	% udział w BP
1990	1464,0	2,47	7,55
1991	1821,2	2,25	7,53
1992	2564,4	2,23	6,72
1993	3846,4	2,47	7,66
1994	5117,0	2,43	7,43
1995	6594,4	2,31	7,23
1996	8313,2	2,29	7,65
1997	10076,7	2,27	7,88
1998	11681,5	2,22	8,14

Źródło: Materiały Departamentu Finansów MON i Departamentu Budżetowego MON.

Polska zaczęła zmniejszać swój budżet wojskowy już od 1987 r., kiedy to inne państwa, zwłaszcza ościennie, zwiększały jeszcze wówczas swoje nakłady obronne. Redukcja budżetu obronnego Polski, głównie na początku lat dziewięćdziesiątych, przybrała rozmiary drastycznych „cięć” np. w 1991 r. odnotowano spadek realnej wartości budżetu MON aż o 35%. Wzrost wydatków nie odpowiadał wskaźnikowi inflacji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w tym czasie resort Obrony Narodowej nie otrzymywał od Ministerstwa Finan-

sów przydzielonych środków zgodnie z planem rzeczowym. Powodowało to powstawanie zaległości płatniczych oraz narastanie kar i odsetek.

Proces transformacji ustrojowej oraz gospodarczej w naszym kraju spowodował konieczność **całkowitej reorientacji gospodarki finansowej resortu obrony narodowej w kierunku jej spójności z systemem powszechnym**. Tym samym dla wojska wprowadzono od 1990 r. opłaty lokalne a od 1992 r. podatek od środków transportu oraz ubezpieczenia pojazdów mechanicznych. Istotną sprawą było także włączenie od 1993 r. wydatków na świadczenia społeczne (renty i emerytury żołnierzy zawodowych) do budżetu MON. Należy podkreślić, że początkowo udział tych wydatków wynosił ok. 17% całości, to jednak w miarę upływu czasu skala tych wydatków rosła i osiągnęła w 1998 r. już 22%. Dodatkowym obciążeniem dla resortu obrony było włączenie od początku 1998 r. możliwości świadczenia usług medycznych dla kombatantów - bez zwiększenia ogólnej puli budżetu (ustawa Sejmu z 25 kwietnia 1997 r.). Tym samym dano podstawę do leczenia - przez wojskową służbę zdrowia - dla ok. 200 tys. osób, co oznaczało dodatkowe zwiększenie kosztów resortu o ok. 0,7%.

W zakresie układu działowego w części 30 budżetu państwa dotyczącej Ministerstwa Obrony Narodowej został wprowadzony poczynając od 1996 r. nowy podział. Wprowadzone zmiany polegały na wyodrębnieniu nowego działu 85 - Ochrona zdrowia oraz uszczegółowieniu wydatków działu 98 - Obrona Narodowa poprzez wprowadzenie 3 nowych rozdziałów: 9812 - Wojskowe szkolnictwo zawodowe, 9813 - Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz 9814 - Partnerstwo dla Pokoju. Wprowadzone zmiany były konsekwencją dążenia resortu obrony narodowej do poprawienia przejrzystości budżetu MON i uzyskaniu „czystości” wydatków przeznaczanych z budżetu bezpośrednio na obronność. Ponadto prezentowany podział wpłynął w istotny sposób na racjonalizację wydatków budżetowych.

Warto zaznaczyć, że **wydatki obronne podlegały szybszej redukcji niż stany osobowe armii** (1987 r. - 347 tys.; 1993 r. - 227 tys. żołnierzy, by na koniec 1998 r. osiągnąć stan 205 tys.). Redukcja wydatków MON była zatem

większa niż wynikałoby to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych oraz szybsza niż w większości krajów europejskich.

Analizowany okres można podzielić na dwa przedziały. **Od 1990 r. do 1995 roku kiedy to wydatki na ten cel były relatywnie zmniejszane oraz od 1996 do 1998 roku gdy występował ich realny przyrost.** Rok 1995 był okresem, w którym po kilku latach z rządu nastąpiła stabilizacja budżetu MON, a rok 1996 był pierwszym okresem w którym odnotowano niewielki realny wzrost budżetu (+ 5,6% licząc do roku poprzedniego). Kolejny rok 1997 ponownie zwiększył licząc realnie budżet MON o 3,4% a w następnym roku sytuacja finansowa państwa pozwoliła na dalszy wzrost ale już tylko o 2,7%. Biorąc pod uwagę ceny stałe z 1997 r., można stwierdzić że poziom wydatków roku 1998 odpowiadał w przybliżeniu kwocie wyasygnowanej przez państwo w 1991 r. ale była ona o ok. 34 % niższa niż w roku 1990. Szczegółowych wyliczeń w tym względzie dla określonych lat dostarcza poniższe zestawienie:

1990 r. - 15,6224 mld zł;

1991 r. - 10,1546 mld zł;

1992 r. - 9,7484 mld zł;

1993 r. - 9,4364 mld zł;

1994 r. - 9,2949 mld zł;

1995 r. - 9,2949 mld zł;

1996 r. - 9,7830 mld zł;

1997 r. - 9,9989 mld zł;

1998 r. - 10,269 mld zł.

Permanentne niedoinwestowanie potrzeb obronnych musiało się odbić niekorzystnie na strukturze wydatków MON powodując **obniżenie kondycji bojowej wojsk, intensywności ich szkolenia, degradację wyposażenia technicznego i dekapitalizację infrastruktury przy zachowaniu standardów socjalno-bytowych na skromnym poziomie.** Zmiany, jakie nastąpiły w strukturze wydatków w tym okresie, znacznie utrudniły realizację zadań ujętych w planie rozwoju sił zbrojnych. Ograniczono bowiem wydatki na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na budownictwo obiektów obronnych i

do szkolenia. O ile udział wydatków na zakup uzbrojenia w ogólnej wielkości budżetu w 1990 r. wynosił ok. 23%, to w roku 1995 już ok. 10%. Zwiększył się natomiast udział wydatków na utrzymanie stanów osobowych z ok. 54 % w 1990 r. do 65% w 1995 r. (patrz tablica 2).

Tablica 2

STRUKTURA PRZEDMIOTOWA WYDATKÓW OBRONNYCH POLSKI
W LATACH 1990-1998 (W %)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Zakup uzbrojenia i wyposażenia technicznego	23	16	15	13	13	10	9	10	12
Szkolenie, eksploatacja sprzętu i obiektów	16	17	19	18	19	24	25	26	24
Utrzymanie stanów osobowych	54	62	62	66	66	65	65	63	63
Budownictwo wojskowe i specjalistyczne	7	5	4	3	2	1	1	1	1

Źródło: Materiały Sztabu Generalnego WP.

Rok 1996 był najłagodniejszym okresem z punktu widzenia odnowienia posiadanego w wojsku uzbrojenia. Przydzielona kwota środków pieniężnych wystarczyła na kupno np.: 20 szt. czołgów PT-91, 1000 szt. radiostacji pola walki, ponad 4600 szt. broni strzeleckiej. Natomiast w 1998 r. kupiono w zakresie wyposażenia żołnierza m.in.: 3 tys. szt. karabinków samobieżnych BERYL 5,56 mm, 500 szt. pistoletów maszynowych na naboje Parabellum, 3 tys. kamizelek kuloodpornych i tyleż samo hełmów kompozytowych. Potrzeby w tym względzie były kilkakrotnie wyższe od możliwości finansowych.

W efekcie odsetek nowoczesności sprzętu, w stosunku do ogółu posiadanego uzbrojenia wynosił w Polsce na przełomie 1991/1992 w przybliżeniu 25 % by po pięciu latach spaść o połowę. Widać z tego, że nasza struktura wydatków obronnych - na skutek drastycznych cięć dokonywanych w analizowanych latach - uległa niekorzystnym, przymusowym wypaczeniom. Zbyt dużą część trzeba było przeznaczyć na wydatki typu wegetatywnego dla ist-

niejącego stanu sił zbrojnych, przy drastycznym minimalizowaniu wydatków odtworzeniowych oraz na cele szkoleniowe. Stąd też koszty stałe sił zbrojnych wyraźnie się powiększyły z ok. 55% w 1988 r. do 75% w 1992 r. Wskaźnik ten utrzymywał się nadal na tym poziomie w kolejnych latach a w 1998 r. wynosił ok. 73%. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w miarę upływu czasu część wydatków obronnych, mająca charakter ogólnospoleczny, była także ograniczana. Szczególnie silnie odbiło się to na przykład na finansowaniu: żłobków i przedszkoli wojskowych, klubów sportowych, usług wojskowej służby zdrowia i domów wczasowych.

Pomiędzy budżetem obronnym a innymi działami gospodarki narodowej występują zawsze duże zależności. Szczególnie jest to widoczne w zakresie powiązań ekonomicznych z przemysłem zbrojeniowym i ośrodkami naukowo-badawczymi. Zmniejszające się zamówienia wojskowe (rządowe) na uzbrojenie i odpowiednie wyroby wywołały określone redukcje w zakresie wykorzystania potencjału produkcyjnego, stwarzając wiele problemów pochodnych w dziedzinie polityki przemysłowej i zatrudnienia. Podobne trudności występowały w zakresie wykorzystania potencjału naukowo-badawczego.

Kreślone kolejne programy oszczędnościowe, których przyczyną była pogarszająca się sytuacja finansowa resortu obrony narodowej, wymuszały głównie ograniczenie realizacji programów szkoleniowych wojsk oraz przesunięcie zakupów i remontów uzbrojenia na nieokreśloną przyszłość.

W analizowanych latach na wyposażenie SZ RP trafiały niewielkie ilości nowego uzbrojenia i sprzętu technicznego. Ograniczenia budżetowe spowodowały znaczący regres w zakresie remontów techniki wojskowej i wyraźny spadek sprawności posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Środki finansowe na części zamienne w tych latach zabezpieczały potrzeby sił zbrojnych w zaledwie kilkudziesięciu procentach.

W zakresie szkolenia środki budżetowe pozwoliły pokryć w ostatnich latach ok. 1/4 potrzeb. Spowodowało to postępujący regres skali i jakości szkolenia wojsk, ograniczenia częstotliwości i rozmachu ćwiczeń taktycznych z wojskami. Od kilku lat nie prowadzone były kompleksowe ćwiczenia więk-

szych oddziałów wojska. Bolączki występują także w zakresie niewystarczającego nasycenia bazy szkoleniowej odpowiednimi trenazerami i symulatorami. Prowadzone od kilku lat zabiegi organizacyjne (wcześniejsze zwalnianie żołnierzy do rezerwy o kilka miesięcy, ograniczenie realizacji programów szkolenia wojsk, ograniczenie szkolenia rezerwistów, rezygnacja z przeszkolenia absolwentów szkół wyższych, obniżenie zapasów materiałowych) nie poprawiły ogólnej sytuacji.

W omawianym okresie zdarzały się przypadki stawiania zadań bez pokrycia finansowego w trakcie roku budżetowego, stąd potrzeba na przyszłość bezwzględного przestrzegania zasady nie stawiania zadań do realizacji w: RSZ, OW, DGW, których wykonanie wymaga zaangażowania środków finansowych, o ile nie zostanie wskazane źródło ich finansowania. Zbędne dla wojska nieruchomości były i są nadal przekazywane Agencji Mienia Wojskowego, która została powołana w celu poszukiwania możliwości ich zagospodarowania. Przejęcie tych nieruchomości przez tą agencję powoduje uwolnienie wojska od wydatków związanych z ich utrzymaniem. W miarę upływu czasu podejmowane były i są nadal czynione zmiany w zakresie zastępowania stanowisk wojskowych etatami pracowników cywilnych, jak również obniżenia etatów w poszczególnych korpusach.

Reasumując można stwierdzić, że w dziedzinie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt techniczny oraz sprawności technicznej posiadanych środków walki nastąpiło w miarę upływu czasu znaczne pogorszenie. Niepokojący jest także fakt, że nie znaleziono jak do tej pory, środków finansowych na modernizację armii. Bieżący poziom budżetu MON - poza utrzymaniem na minimalnym niezbędnym poziomie zasadniczych warunków socjalnych i bytowych żołnierzy - nie zabezpiecza podstawowych potrzeb Sił Zbrojnych. Rezerwy proste zostały w tym przypadku wykorzystane już przed kilku laty.

Biorąc pod uwagę globalną wielkość budżetu obronnego Polska aktualnie zajmuje 13 miejsce w Europie oraz pod względem jego udziału w PKB. Natomiast 14 miejsce w przeliczeniu na jednego żołnierza (10,5 tys. USD) i 16 miejsce w wydatkach na jednego mieszkańca (88 USD), zaś

pod względem liczebności ludności zajmuje 8 miejsce a powierzchni - 9 miejsce w Europie. Stąd można stwierdzić, że Polska znajduje się w końcówce państw europejskich pod względem ponoszonego wysiłku obronnego. Dlatego też twierdzę, że budżet obronny Polski powinien w analizowanych latach rosnąć ze względu na podjęcie szeregu przedsięwzięć planistycznych i organizacyjnych, mających na celu przebudowę składu bojowego i struktury sił zbrojnych zmierzającą do dostosowania kształtu armii do współczesnych potrzeb suwerennego państwa i sojusznika w NATO. Aktualne zapewnienia rządowe o realnym wzroście budżetu wojskowego o 3% rocznie są niewystarczające wobec dostosowania Sił Zbrojnych RP do standardów zachodnich.

9. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE PLANOWANIA I REALIZACJI BUDŻETU MON

W dobie dokonywania przekształceń strukturalno-organizacyjnych w resorcie obrony narodowej oraz podjęcia prac w zakresie tworzenia warunków do przekształcenia struktur organizacyjnych jednostek wojskowych i struktur etatowych stanowisk służbowych zgodnie z rządowym „Programem Integracji i Modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 1998-2012”, należałoby podjąć działania w kierunku dalszej modyfikacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za zabezpieczenie finansowo-gospodarcze wojska. Mając to na uwadze proponuje się wprowadzić zmiany organizacyjne i wdrażać je w trzech etapach:

- **etap wstępny do końca 1999 roku** przewiduje utworzenie pionu głównego księgowego we wszystkich dotychczasowych wojskowych jednostkach budżetowych ze stosowną korektą zadań logistyki;

- **etap przejściowy do 2001 roku** zakłada utworzenie rejonowych i terenowych (garnizonowych) organów finansowych;

- **etap docelowy po 2003 roku** obejmuje przekształcenie terenowych organów finansowych w garnizonowe organy administracyjno-gospodarcze.

W związku z rozpoczęciem prac związanych z wprowadzeniem zmian w zakresie rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych (prowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowej majątku), a także konieczności dalszego dostosowania zasad rachunkowości do rozwiązań powszechnych (wprowadzenie rachunku kosztów) zostały wprowadzone w jednostkach wojskowych **stanowiska głównych księgowych**. Tym samym został zlikwidowany etat szefa służby finansowej. Wraz z tymi zmianami na bazie organów finansowych oraz częściowo, stanowisk służb logistycznych związanych z prowadzeniem ewidencji majątku, **zostanie utworzony pion głównego księgowego**. Prace te zostały już rozpoczęte i w najbliższych miesiącach pion ten powstanie.

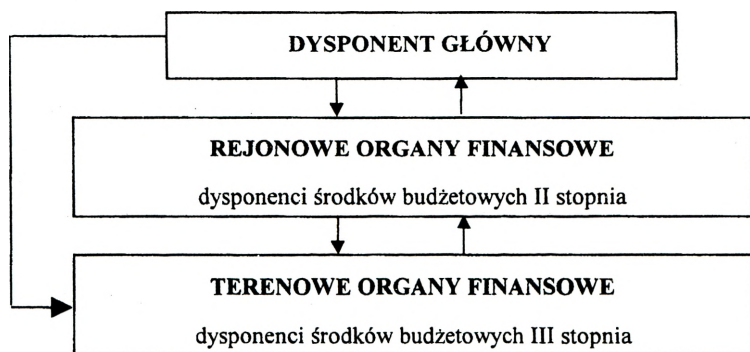
Wprowadzenie tego typu zmian w resorcie pozwoli w przyszłości określić: wartość majątku wojska oraz stopień jego ekonomicznego zużycia, war-

tość poszczególnych składników majątku stanowiących zapasy, koszty ćwiczeń, szkolenia oraz wydatków ponoszonych w danym roku budżetowym. Dane te będą wykorzystywane w systemie zarządzania procesami gospodarczymi, w tym planowania i realizacji budżetu. Informacje dostarczane właściwym szczeblom zarządzania w ujęciu ilościowym i wartościowym będą dawać pełny obraz o stanie gospodarki wojska. Po wdrożeniu tych niezbędnych zmian i okrzepnięciu struktur organizacyjnych można liczyć na łagodne przejście do dalszych modyfikacji.

Zgodnie z prawem budżetowym realizacja budżetu ma się odbywać na trzech poziomach. W związku z tym należy to do kompetencji **dysponenta głównego oraz dysponentów drugiego i trzeciego stopnia**. Dysponentem głównym wszystkich środków pozostających w dyspozycji resortu - byłby nadal minister tak jak w systemie powszechnym. Decydent ten za pośrednictwem pionu ekonomiczno-finansowego rozdzielalby środki dla dysponentów niższych szczebli tj. na szefów rejonowych organów finansowych (drugi stopień) i trzeciego stopnia - czyli szefów organów terenowych. Model proponowanego przepływu środków pieniężnych przedstawia schemat 2.

Schemat 2

PROPOZYCJA DYSPONENTÓW ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH



Źródło: Departament Budżetowy MON.

Wynika z tego, że funkcje dysponentów II stopnia **spełniałyby rejonowe organy finansowe (ROF)**, których lokalizacja zależałaby od ilości i wielkości jednostek rozmieszczonych na danym terenie. Zakłada się, że byłoby to ok. - 16 rejonów. Organy te realizowałyby obsługę wszystkich jednostek bez względu na ich podporządkowanie organizacyjne (WL, WLiOP, MW) zgodnie z podziałem układu wykonawczego budżetu. Natomiast funkcje dysponentów III stopnia spełniałyby **terenowe organy finansowe (TOF)**. Utworzenie terenowych organów finansowych polegać będzie na zorganizowaniu w garnizonach struktur odpowiedzialnych za realizację budżetu wszystkich jednostek. Stąd też terenowe organy finansowe przejęłyby zadania głównych księgowych dotychczasowych wojskowych jednostek budżetowych skupionych w danym garnizonie. Struktura tego pionu obejmowałaby sześć komórek i byłaby następująca: rozrachunków i rozliczeń, księgowość, ewidencja ilościowo-wartościowa, rachuba płac, planowanie i kontrola wewnętrzna, kasa. Podział terytorialny i przydzielenie na zaopatrzenie do poszczególnych terenowych organów finansowych nastąpiłby po przyjęciu stosownych kryteriów, tj.: według ogólnej ilości i wielkości jednostek stacjonujących w garnizonie lub według ilości i wielkości jednostek poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

Na tym etapie zakłada się „oderwanie” struktur dowodzenia od struktur bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację budżetu MON. Nie oznacza to jednak, że struktury dowodzenia będą oderwane od funkcji planistycznych. Organa te będą odpowiedzialne za planowanie rzeczowe od szczebla podstawowego do szczebla ministerstwa obrony narodowej. Natomiast po autoryzacji budżetu przez parlament i dokonaniu podziału układu wykonawczego budżetu na poszczególne rodzaje wojsk i jednostki wojskowe realizację zaplanowanych w budżecie zadań przejęłyby organy względnie niezależne od dowódców i od planistów - rejonowe i terenowe organy finansowe. Taki układ wykonawczy budżetu sprzyjać będzie zwiększeniu kontroli realizacyjnej, tj. ściślemu przestrzeganiu planu, a także pewnemu zobiektywizowaniu procesu podejmowania decyzji budżetowej w trakcie jego realizacji. Tym samym zmusi to planistów do zwiększenia precyzji planowania, gdyż jaka-

kolwiek zmiana planów uprzednio zatwierdzonych nie będzie zależała już tylko od nich. Proponowane podejście zmusi do odróżnienia dysponentów środków budżetowych od planistów. Schemat tego typu systemu planowania i realizacji budżetu MON przedstawiono poniżej.

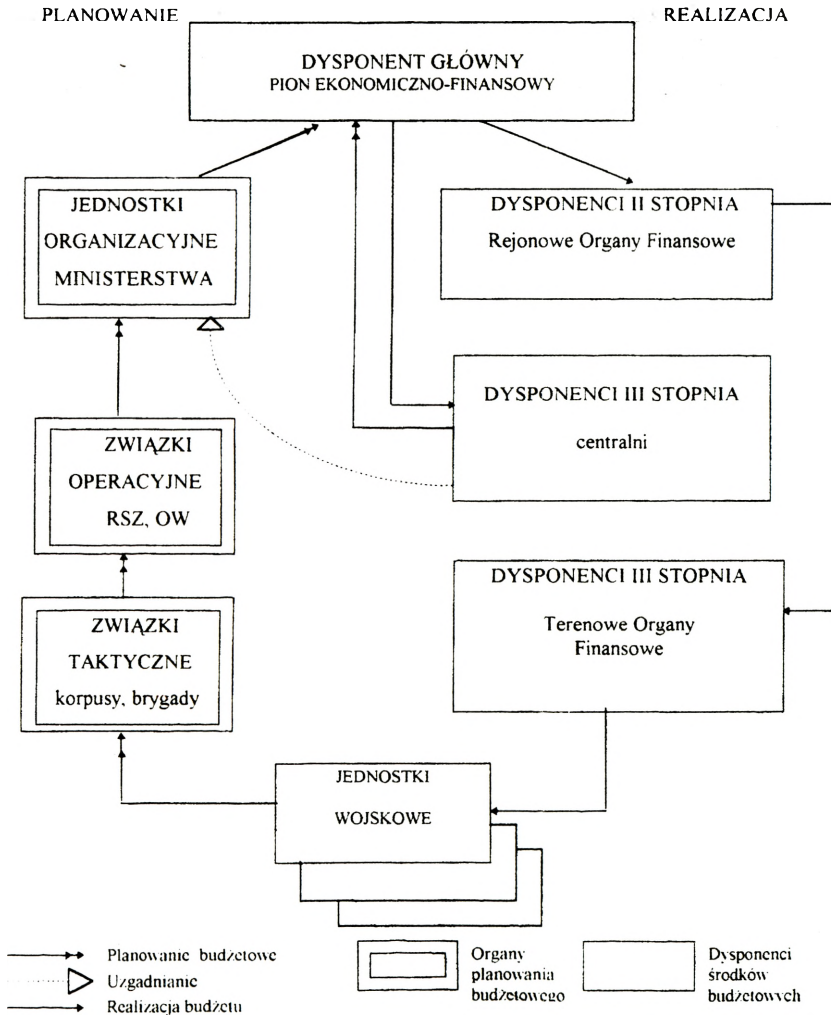
W etapie docelowym terenowe organy finansowe przekształciłyby się w profesjonalne, **cywilne garnizonowe organy administracyjno-gospodarcze**, które realizowałyby całościowo obsługę finansową i prawną jednostek garnizonu, dokonywałyby zakupów w ramach zamówień publicznych. Ograny te zajmowałyby się także administrowaniem infrastrukturą, sprawami pracowniczymi, zatrudnienia i płac, bezpieczeństwem i higieną pracy, a także sprawami służby psychologicznej i kultury. Taka organizacja służb gospodarczych ułatwiłaby realizację przedsięwzięć wspólnych, wykonywanych przez dowódcę garnizonu w porozumieniu z szefem garnizonowego organu administracyjno-gospodarczego.

W wyniku proponowanych zmian, zakłada się, że pozwoli to na:

- zwiększenie precyzji planowania budżetowego,
- zaangażowanie się rejonowych organów jedynie w proces realizacji budżetu, a tym samym zdyscyplinowanie wydatkowania zaplanowanych środków finansowych,
- lepszą orientację decydentów przy określaniu potrzeb rzeczowych,
- uwolnienie dowódców od organizacji przedsięwzięć gospodarczych,
- zwiększenie profesjonalizmu w zarządzaniu środkami,
- usprawnienie przepływu informacji pomiędzy szczeblami centralnym i podstawowym,
- zmniejszenie liczby organów finansowych tym samym i etatów kalkulacyjnych.

Wdrożenie opisanego modelu w resorcie obrony narodowej jest zgodne z tendencjami występującymi w armiach zachodnich, gdzie występuje wyraźne oddzielenie procesu dowodzenia od gospodarowania. Przykładem w tym względzie może być armia czeska, która przeprowadziła tam zbliżone zmiany do zaproponowanych. Można stwierdzić, że po wstępnym okresie jego wdrażania system ten sprawdził się i został zaaprobowany przez dowódców.

POZYCJA DOCELOWEGO SYSTEMU PLANOWANIA I REALIZACJI MON



Zródło: Departament Budżetowy MON

Podsumowując to zagadnienie należy zwrócić uwagę na nową wizję procesu planowania i realizacji budżetu obronnego, która zaczyna być systematycznie i powoli wdrażana w resorcie. Są to fundamentalne zmiany w zakresie finansów wojska. Na jej efekty należy oczekiwać kilka lat. Można mieć jednak nadzieję, że z korzyścią to wpłynie na proces dowodzenia i kształtowania gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP oraz kompatybilności ze strukturami NATO.

ZAKOŃCZENIE

Cel pracy nakreślony we wstępie został zrealizowany. Przedstawiono najistotniejsze zagadnienia związane z procedurami planowania i kształtowania budżetu resortu obrony narodowej w Polsce w kontekście tychże zasad obowiązujących w państwach NATO.

W zakresie planowania i realizacji budżetu obronnego w Polsce występują określone procedury. **Procedury te są permanentnie doskonalone do istniejących uregulowań prawnych w państwie jak również do międzynarodowego otoczenia.** Występuje w tym zakresie wyraźny postęp legislacyjny.

Zaprezentowana w opracowaniu synteza zjawiska planowania i kształtowania budżetu resortu obrony narodowej w Polsce pozwala **uwypuklić potrzebę długoterminowego planowania.** Również istotne jest **wprowadzenie średniookresowych programów budżetowych** o formule kroczącej w tym ministerstwie. Planowanie budżetu obrony narodowej począwszy od roku 2000 zostanie sporządzone orientacyjnie na okres dwóch lat i ściśle na jeden rok. Legalność takich procedur zapewnia ustawa o finansach publicznych. Również taki model jest stosowany w państwach NATO.

Istnieje potrzeba **wyraźnego zwiększenia budżetu obronnego Polski.** Skala zaniedbań występujących w zakresie unowocześnienia Sił Zbrojnych RP jest dużą. Wymusza to także nakaz kompatybilności z systemem koalicyjnym NATO.

W zakresie kontroli budżetu, należy położyć większy nacisk na jego **jawność** - oczywiście tam gdzie to jest możliwe. Istotną rolę ma tu także do spełnienia **rachunkowość jako instrument kontroli.** Chodzi tu o właściwą konstrukcję planu kont i jego analityczne rozwinięcie zgodne z ustawą o rachunkowości i międzynarodowymi standardami.

Kreowany w opracowaniu nowy model planowania budżetu wymusza także rozdzielenie funkcji planistycznych od funkcji realizacji budżetu. Tym samym potrzebne są **zmiany organizacyjne,** polegające na powołaniu odpowiednich organów tylko do planowania, bądź jedynie do realizacji budżetu

resortu obrony narodowej. Metoda zadaniowa programowania budżetu wskazuje także na potrzebę wydzielenia terenowych jednostek dysponentów środków budżetowych. Tym samym aby dokonywać kontroli realizacji tego budżetu niezbędne będzie wprowadzenie rachunku kosztów. Konieczne zatem staje się ustalenie i zastosowanie w planowaniu budżetowym **zestawu wskaźników ekonomicznych**, które znacznie ułatwią i usprawnią proces planowania budżetowego. Wskaźniki te powinny odzwierciedlać faktyczne potrzeby sił zbrojnych i wspierać kontrolę tego budżetu.

Zaprezentowany materiał nie ujął wielu problemów szczegółowych, a które zostały jedynie zasygnalizowane w tym obszarze tematycznym. Dotyczyć to może takich zagadnień jak: wprowadzanie rachunku kosztów w Siłach Zbrojnych, analiza standardów rachunkowości podmiotów budżetowych. Można oczekiwać, że tematy te znajdą swoje odzwierciedlenie w kolejnych publikacjach.

BIBLIOGRAFIA

1. Adams G., *Rola budżetu obrony w stosunkach cywilno-wojskowych*, AON, Warszawa 1993 (tłumaczenie).
2. Bednarz M., Robekowski Z., *Rozwój systemu obronnego (programowanie i planowanie obronne)*, AON, Warszawa 1998.
3. Daniluk M., *Wojsko w gospodarce rynkowej*, Bellona, Warszawa 1994.
4. Daniluk M., *Wydatki wojskowe we współczesnym świecie*, MON, Warszawa 1980.
5. Decyzja ministra obrony narodowej nr 24/MON z dnia 21.03.1994 r. w sprawie tymczasowych zasad opracowania, wykonania i kontroli budżetu państwowych jednostek podległych ministrowi Obrony Narodowej, Dz. Roz. MON poz. 25 z późniejszymi zmianami (już nie obowiązuje).
6. Decyzja dyrektora Departamentu Budżetowego MON nr 25 z dnia 3.12.1997 r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów MON.
7. Decyzja ministra obrony narodowej nr 221/MON z dnia 07.11.1997r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Roz. MON poz. 78.
8. Decyzja ministra Obrony Narodowej nr 132/MON z dnia 11.08.1998r. zmieniająca decyzję w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej oraz decyzję budżetową na 1998 r.
9. Fałkowski A., *Budżet obronny Polski (problemy, metody)*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1996 (rozprawa doktorska).
10. Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, PWN, Warszawa 1993.
11. Gozdecki Cz., Zawada J., *Wybrane metody statystyczne w prognozowaniu wojskowym*, MON, Warszawa 1978.
12. *Handbook of defense economics*, edited by K.Hartley and T.Sandler, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Tokyo, 1995.
13. Karbowski M., *Podstawy rachunkowości wojska*, Materiały i Studia, AON, Warszawa 1998 nr 5/54.

14. Kołtonowski S., *Zasady finansowania przygotowań gospodarczo-obronnych*, AON, Warszawa 1998.
15. Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995.
16. Kulisz M., *Analiza budżetu obronnego Niemiec - wnioski dla Polski*, AON, Warszawa 1996 (praca studyjna).
17. Mróz M., *Rola parlamentu w planowaniu budżetu obronnego w Wielkiej Brytanii*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz 1995, nr 294.
18. *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995.
19. *NATO – poradnik logistyki*, MON, Warszawa 1997.
20. Oleksyn L., *Zagadnienia ekonomiczne w polityce obronnej Niemiec*, Materiały i Studia, AON, Warszawa 1991, nr 4.
21. *Planowanie obronne, Materiały z seminarium*, MON, Warszawa 1997.
22. Płaczek J., *Wydatki wojskowe (szacunki, tendencje, prognozy)*, Materiały i Studia, AON, Warszawa 1996 nr 1/36.
23. Potoczny K., *Rachunkowość budżetowa, eMPI²*, Poznań 1997.
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28.12.1994 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa, Dz. U. nr 140, poz. 775 (już nie obowiązuje).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.04.1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, Dz. U. nr 57, poz. 258 z późniejszymi zmianami.
26. Sadowski Z., Waśkiewicz R., *Zasady planowania i realizacji budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej*, „Myśl Wojskowa” 1998 nr 4.
27. Stankiewicz W., *Planowanie obronne*, MON, Warszawa 1979.
28. Stankiewicz W., *Amerykańska ekonomika wojenna. Studium historyczno-ekonomiczne*, MON, Warszawa 1986.
29. Sułek M., *Ewolucja sytemu PPB w planowaniu obronnym USA*, „Myśl Wojskowa” 1993 nr 2.

30. *The economics of defence spending. An international* edited by K.Hartley and T.Sandler, London and New York, 1990.

31. Ustawa z dnia 28.09 1991 r. o kontroli skarbowej 100, poz. 442 z późniejszymi zmianami.

32. Ustawa z dnia 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych. U. nr 76, poz. 344 z późniejszymi zmianami.

33. Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości, 121, poz. 591 z późniejszymi zmianami.

34. Ustawa z dnia 26.11. 1998 r. o finansach publicznych 155, poz. 1014.

