

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AON wewn. 5372/2002

Zbigniew DYLEWSKI

**BUDŻET RESORTU
OBRONY NARODOWEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W KONTEKŚCIE STRATEGII
GOSPODARCZO-OBRONNEJ POLSKI
DO 2006 ROKU**



54280

Materiały i studia

Nr 1(63)2002

2002





AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT EKONOMII I LOGISTYKI**

AON 5372/02

Zbigniew DYLEWSKI

**BUDŻET RESORTU OBRONY NARODOWEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W KONTEKŚCIE
STRATEGII GOSPODARCZO-OBRONNEJ POLSKI
DO 2006 ROKU**

**MATERIAŁY I STUDIA
Nr 1(63)2002**



WARSZAWA

2002

08876

WPROWADZENIE

W dniu 12 marca 1999 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, co zwiększyło jednocześnie obszar demokracji i stabilności na naszym kontynencie.

Członkostwo w Sojuszu w sposób istotny zmieniło geopolityczną i geostrategiczną pozycję Polski. Kraj nasz stał się częścią skutecznego sojuszniczego systemu obronnego, gwarantującego bezpieczeństwo i stwarzającego warunki stabilnego rozwoju.

Jednocześnie w ostatnich latach i miesiącach pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia dla pokoju i stabilności międzynarodowej, także na naszym kontynencie. Uwidoczniły się nowe konflikty etniczne, zorganizowana przemoc i łamanie praw człowieka, terroryzm i zorganizowana przestępczość, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz kryzysy gospodarcze i zachwianie stabilności politycznej.

Polska odgrywała i nadal odgrywa istotną rolę w inicjowaniu pozytywnych przemian na naszym kontynencie, w tym również w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Nasz kraj jest zdecydowany rozwijać zdolności do stosownego reagowania – zarówno indywidualnie, jak i w ramach Sojuszu oraz instytucji współpracy międzynarodowej – na pojawiające się nowe wyzwania i zagrożenia.

Nowe warunki oraz nowa rola Polski na arenie międzynarodowej wymagają jednak ponoszenia odpowiedniego wysiłku finansowego przez nasz kraj, w szczególności na utrzymanie narodowego systemu obronnego oraz dostosowania pokrywania kosztów wydatków obronnych do trybu i rytmu planowania, programowania i finansowania obronności w systemie Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W ramach naszego członkostwa w NATO, należy oczekiwać zapewnienia przez państwo odpowiednich nakładów budżetowych na utrzymanie systemu obronności, w tym Sił Zbrojnych, na poziomie gwarantującym niezbędną bieżącą gotowość i zdolność bojową wojsk, zmierzającą do stworzenia warunków jak najszybszego osiągnięcia pełnej interoperacyjności wojsk ze strukturami Sojuszu oraz stopniowego dostosowywania ich do organizacyjno-technicznych standardów NATO.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest przyszściowemu tworzeniu budżetu resortu ON w odniesieniu do strategii gospodarczo – obronnej Polski do 2006 roku. W opracowaniu będę starał się przedstawić wzajemne uwarunkowania interesów i celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej z zagrożeniami państwa o charakterze społeczno – ekonomicznym.

Uwaga moja zostanie również skupiona na rysie historycznym kształtowania się wydatków obronnych Polski w latach dziewięćdziesiątych, w roku 2001 i w latach 2002-2006 oraz porównaniu ponoszonego wysiłku militarnego w naszym kraju w porównaniu z innymi wybranymi krajami świata.

Postaram się również omówić główne założenia ustawy z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006 oraz skupię się na najważniejszych propozycjach „Programu przebudowy i modernizacji SZ RP w latach 2001-2006”.

Użyte przeze mnie słowa „założenia ustawy ...”, „propozycje *Programu* ...” wprowadzone zostały celowo dlatego, że istnieją poważne zagrożenia co do realności wprowadzenia ich w życie na podstawach i regulacjach finansowych w tych dokumentach zawartych. Powodem tego stanu rzeczy jest pogarszająca się w ostatnim okresie czasu sytuacja gospodarcza Polski oraz wręcz dramatyczny stan finansów publicznych w tym głównie budżetu państwa.

Z uwagi na bardzo szybko zmieniające się dane o sytuacji społeczno – gospodarczej Polski w ostatnich miesiącach (od czasu powstania nowego rządu Leszka Millera), w szczególności związane z nowymi prognozami podstawowych wskaźników makroekonomicznych na najbliższe lata oraz całkowitą przebudową przez nowy rząd budżetu na 2002 rok, w niniejszym opracowaniu zawarte będą dane liczbowe i informacje merytoryczne z miesiąca listopada 2001 roku.

Podstawową literaturą opracowania są: opracowania zwarte, akty prawne i dokumenty rządowe. Prezentowane informacje statystyczne pochodzą z różnych źródeł, m. in.; Ministerstwa Finansów, GUS, Departamentu Budżetowego MON, Sztabu Generalnego WP oraz innych interesujących dokumentów. W kilku miejscach posiłkowałem się opracowaniami obcojęzycznymi.

1. INTERESY I CELE STRATEGICZNE RP W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI

Nowe warunki, a także nowa rola Polski na arenie międzynarodowej stanowiły główną przesłankę do wypracowania rządowego stanowiska w zakresie polskiej polityki bezpieczeństwa na najbliższe lata.

W tej właśnie kwestii, zostały opracowane i przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w 2000 roku dwa jakże ważne dokumenty rządowe, a mianowicie:

- Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej – w dniu 4 stycznia 2000 r.
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej – w dniu 23 maja 2000 r.

Dokumenty te stanowią wykładnię ogólnych założeń narodowej polityki bezpieczeństwa i obronności oraz zawierają podstawę koncepcyjną do prac nad wdrożeniowymi dokumentami doktrynalnymi, planami strategicznymi i operacyjnymi oraz programami obronnymi Polski.

Nasz kraj leży w szczególnie ważnym miejscu Europy na styku NATO z jego dwoma najważniejszymi partnerami – Rosją i Ukrainą. Należy pamiętać, że stosunki Sojuszu z tymi właśnie państwami mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego. Geograficzne położenie Polski w centrum Europy, na przewężeniu między Bałtykiem i Karpatami powoduje, że z militarnego punktu widzenia terytorium naszego kraju stanowi obszar o kluczowym znaczeniu strategicznym na europejskiej linii Wschód-Zachód.

Rzeczpospolita Polska – mając na uwadze swą tożsamość narodową, opierając się na historycznych doświadczeniach i współczesnych potrzebach – za podstawowe wartości, które odzwierciedlają najważniejsze interesy narodowe, uznaje, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP:

- 1) niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium;
- 2) wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli;
- 3) dziedzictwo narodowe;
- 4) ochronę środowiska naturalnego.

Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu, których zapewnienie ma charakter bezwzględneho nakazu, uzasadniającego zastosowanie w ich obronie – w razie potrzeby – całego posiadanego zasobu sił i środków.

Celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi. W świetle zapisów strategii obronności RP, oznacza to w szczególności:

- obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych;
- obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej;
- udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego;
- wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących;
- kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

1.1. Wyzwania i zagrożenia polityczno - militarne

Zgodnie z zasadami prowadzonej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Polska nie prowadzi żadnych działań mogących zagrażać jakimkolwiek państwu; nie postrzega również żadnego innego państwa jako przeciwnika. Bierze jednak pod uwagę istniejące obiektywnie, często niezależnie od politycznej woli i intencji innych państw i narodów, potencjalne źródła zagrożeń w swoim bliższym i dalszym otoczeniu strategicznym. Rzeczpospolita Polska, jako państwo graniczne NATO, może być obiektem różnorodnych zagrożeń, nie tylko skierowanych bezpośrednio przeciwko niej, ale także przeciwko innym państwom Sojuszu. W ocenie warunków swojego

bezpieczeństwa bierze pod uwagę: polityczno-militarne wyzwania czasu pokoju, zagrożenia kryzysowe oraz zagrożenia wojenne, wyróżniając wśród nich groźbę wojny na dużą skalę i lokalnego konfliktu zbrojnego (o ograniczonej skali).

Do podstawowych wyzwań polityczno – militarnych czasu pokoju, w obliczu których stoi Polska, należą wymagania i potrzeby wynikające z rozwoju sytuacji w otoczeniu Rzeczypospolitej Polskiej, a dotyczące:

- utrzymania odpowiedniego (jakościowo i ilościowo) poziomu potencjału obronnego, tak aby minimalizować groźbę nacisków i szantażu politycznego, zapobiegać osłabianiu międzynarodowej pozycji państwa oraz zapewniać wsparcie dyplomacji;
- wnoszenia stosownego do możliwości Polski wkładu w system obrony NATO, tak aby wzmacniać siłę i wiarygodność obronną Sojuszu oraz pozycję Polski jako wiarygodnego sojusznika;
- umacniania instytucji i organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym działających w dziedzinie kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania, aby wspierać kształtowanie bezpiecznego środowiska międzynarodowego;
- kontynuowania udziału Polski w międzynarodowych operacjach służących utrzymywaniu i wspieraniu pokoju oraz stabilizowaniu sytuacji w rejonach kryzysowych;
- przełamywania uprzedzeń i rozwijania współpracy z sąsiadami w sferze wojskowej, w celu kształtowania bezpiecznego otoczenia strategicznego państwa.

Obecnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla zewnętrznego bezpieczeństwa Polski, stały się zagrożenia kryzysowe, które mogą mieć charakter kryzysów polityczno – militarnych lub pozamilitarnych. Źródła kryzysów polityczno-militarnych mogą mieć podłoże polityczne, społeczne, ekonomiczne, etniczne lub też religijne. Ich oddziaływanie na bezpieczeństwo Polski może się przejawiać bezpośrednio lub pośrednio. Bezpośrednie zagrożenia kryzysowe mogą wynikać z sytuacji spowodowanych przez ukrytą lub jawną groźbę zastosowania

przemocy przeciwko Polsce lub jej sojusznikom. Celem takiej groźby może być dążenie do wymuszenia pożądaných przez zagrażającego zachowań politycznych i ustępstw (np. rewizji granic, zmian terytorialnych, zaspokojenia celowo wygórowanych żądań grup etnicznych i wyznaniowych itp.). Może się to wyrażać roznieśczeniem na danym obszarze sil zbrojnych w skali wykraczającej poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi, a także przesunięciami wojsk niezgodnymi z ograniczeniami ustalonymi w ramach przedsięwzięć budowy zaufania i bezpieczeństwa. W określonych sytuacjach może się to przerodzić w bezpośrednie naruszenie przestrzeni powietrznej, obszaru morskiego lub lądowych granic Rzeczypospolitej Polskiej. Działania takie mogą prowokować zbrojne wystąpienia państwa w obronie jego ważnych interesów. Jedną z metod osiągnięcia zakładanych celów może być próba destabilizacji sytuacji wewnętrznej. Ewentualne zaangażowanie Polski w międzynarodowe wysiłki na rzecz rozwiązania sytuacji kryzysowych może rodzić również zagrożenia pośrednie, w tym wzrost zagrożenia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, przebywających w rejonie konfliktu lub w jego pobliżu, a także wzrost ryzyka zagrożenia terytorium Polski akcjami odwetowymi (uderzenia powietrzno – rakietowe, terroryzm) jednej ze stron konfliktu.

Polska bierze pod uwagę także pozamilitarne zagrożenia kryzysowe, w reagowaniu na które państwo byłoby zmuszone zaangażować swój potencjał obronny. Znaczenie, zasięg oraz rozmach niektórych z nich wykazują tendencję wzrostową, przybierając rozmiar regionalny, a nawet kontynentalny. W niektórych państwach objętych przekształceniami ustrojowymi występują zjawiska patologii społecznej, sprzyjające rozwojowi międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Najbardziej niebezpieczną formą takich zagrożeń, wynikającą z międzynarodowej aktywności przestępczej, staje się terroryzm. Następstwem przestępczości międzynarodowej stają się także m. in.: zorganizowany przemyt, korupcja struktur władzy oraz handel narkotykami.

Wzrasta zagrożenie związane z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Coraz liczniejsza jest grupa państw, w tym prowadzących politykę konfrontacyjną, bliskich wejścia w jej posiadanie. Do dysponowania tą bronią dążą również skrajne ugrupowania polityczne, religijne, a nawet grupy przestępcze.

W konsekwencji należy brać pod uwagę groźbę użycia tej broni w celach terrorystycznych, tak w otoczeniu Polski, jak i na jej obszarze. Należy się także liczyć z próbami tranzytu tej broni przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i z wynikającymi z tego zagrożeniami.

Zmienił się charakter zagrożeń wojennych dla Polski. Obecnie zdecydowanie zmniejszyła się groźba wojny na dużą skalę, nie można jednak wykluczyć pojawienia się takiej ewentualności w odleglejszej perspektywie czasowej. Ustalony w rezultacie porozumień rozbrojeniowych poziom uzbrojenia konwencjonalnego w otoczeniu Polski oraz system kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania zmniejszają prawdopodobieństwo przeprowadzenia niespodziewanej agresji na dużą skalę. Zagrożenie takie może być wykryte ze znacznym wyprzedzeniem, dlatego też zakładamy, iż najniebezpieczniejsze zagrożenie wojenne, jakim jest ewentualna agresja zbrojna z zaskoczenia, może być przede wszystkim agresją ograniczoną co do sił, czasu i przestrzeni, czyli mieć wymiar lokalny. Odnosi się to także do groźby agresji na któregośkolwiek naszego sojusznika z NATO.

Pośród dwóch rodzajów zagrożeń wojennych ryzyko o większym stopniu prawdopodobieństwa stanowi lokalny konflikt zbrojny (o ograniczonej skali). Charakteryzuje się on stosunkowo krótkim czasem narastania i zaskakującym rozpoczęciem działań zbrojnych oraz ich zmienną intensywnością od pierwszych dni jego trwania. W razie wojny lokalnej zgrupowania lądowe agresora mogą wtargnąć na terytorium Polski na różną głębokość na jednym – dwóch kierunkach operacyjnych, przy jednoczesnym oddziaływaniu na cały obszar kraju selektywnymi uderzeniami lotniczymi i raketowymi, desantami powietrznymi, a na wybrzeżu – morskimi, a także działaniami dywersyjnymi i terrorystycznymi.

W razie wojny na dużą skalę cały obszar państwa polskiego byłby narażony na uderzenia lotniczo – raketowe i skutki ofensywy zgrupowań powietrzno – lądowych, prowadzonej na dużą głębokość, na wielu kierunkach operacyjnych, przy jednoczesnym prowadzeniu operacji lotniczych i morskich obliczonych na uzyskanie panowania w powietrzu i zablokowanie głównych portów i baz marynarki wojennej. W rejonach o znaczeniu strategicznym dla skuteczności obrony państwa mogłyby

wylądować desanty powietrzne i morskie. Obiektami uderzeń byłyby urzędnicy i instalacje systemu obronnego państwa, infrastruktura przemysłowa, bazy zaopatrzenia wojsk, aglomeracje miejskie oraz główne węzły komunikacyjne. Działania wojsk regularnych byłyby wspierane przez rajdy i operacje sił specjalnych, prowadzone na głębokich tyłach, zwłaszcza na obszarach o żywotnym znaczeniu dla obrony państwa.

1.2. Zagrożenia o charakterze społeczno - gospodarczym

Już od początku 2001 roku dało się zauważyć pogorszenie koniunktury gospodarczej na świecie, mimo iż rządy i banki centralne wielu państw podejmowały wiele działań na rzecz zahamowania tendencji recesyjnych. Po wydarzeniach z 11 września 2001 roku w sposób dramatyczny zwiększyła się skala destabilizacji gospodarki światowej, a następstwa tragicznych wydarzeń w Ameryce są obecnie trudne do przełożenia na język prognoz ekonomicznych. Wielu jednak analityków ekonomicznych uważa, że wydarzenia te oraz tocząca się wojna w Afganistanie, mogą stać się kolejnym bodźcem pogorszenia koniunktury na świecie.

Gospodarka polska odnotowała już wcześniej, a w szczególności od początku 2001 roku wyraźny spadek tempa wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) z zakładanych 4,5 % w tegorocznej ustawie budżetowej, do 1,2% według szacunku dokonanego przez rząd Jerzego Buzka z listopada br. Wzrasta również wskaźnik bezrobocia do poziomu około 17%, a istnieją poważne zagrożenia dalszego jego wzrostu i to w najbliższych miesiącach.

Jednocześnie odbudowuje się równowaga zewnętrzna oraz – szybciej niż zakładano – ulega wyhamowaniu tempo wzrostu cen, towarów i usług. Wszystkie te zmiany w aktualnej sytuacji makroekonomicznej powodują znaczące niekorzystne zmiany prognozowanego w 2001 roku oraz na rok 2002 strumienia dochodów sektora finansów publicznych. Maleją zwłaszcza kwoty wpływów podatkowych zasilające budżet państwa zwłaszcza z tytułu podatków pośrednich /VAT i akcyza/ oraz podatków bezpośrednich /PIT i od przedsiębiorstw/.

W pierwszym półroczu 2001 roku ubytek dochodów budżetu państwa w stosunku do prognozy budżetowej zawartej w ustawie budżetowej na 2001 r. był tak znaczny, że konieczna stała się nowelizacja tej ustawy polegająca na redukcji o 8,6 mld zł dochodów oraz zwiększeniu deficytu budżetu państwa o taką samą kwotę. Pomimo tego, nadal istnieje poważne zagrożenie pełnej realizacji zredukowanej kwoty dochodów, co będzie wymagało adekwatnego zmniejszenia wydatków budżetu państwa w 2001 roku.

W latach 2001-2002 w związku z koniecznością realizacji wielu nowych zadań publicznych, dynamicznie wzrosło zapotrzebowanie na finansowanie poprzez budżet państwa dodatkowych wydatków budżetowych związanych z:

- rozszerzającym się kręgiem potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej,
- realizacją programów restrukturyzacji wybranych dziedzin gospodarki,
- procesem dostosowywania do członkostwa w Unii Europejskiej,
- kontynuacją reform w edukacji i ochronie zdrowia,
- spłatą powstałych w latach poprzednich zobowiązań wobec obywateli, jak też instytucji spoza sektora finansów publicznych.

Porównanie możliwości generowania przez gospodarkę dochodów budżetu państwa z potencjalnymi wydatkami ujawniło istnienie znaczącego rozdziewięku pomiędzy możliwościami finansowania, a zapotrzebowaniem na środki publiczne. Ten niedobór oceniano na prawie 88,0 mld zł, czyli około 11 % PKB.

Oczywiste stało się, że konieczna jest przebudowa systemu finansów publicznych, ponieważ sfinansowanie tak wielkiego niedoboru nie jest możliwe w warunkach polskiej gospodarki. Należy podkreślić, że przebudowa systemu finansów publicznych jest jednak procesem długofalowym, którego skutki przyniosą efekty dopiero w kolejnych latach.

Rząd zdecydował, że w okresie znaczącej destabilizacji otoczenia zewnętrznego, mogącej wpływać negatywnie na sytuację gospodarczą kraju niezbędne jest poszukiwanie takich mechanizmów naprawy stanu finansów publicznych, które umożliwią:

- dogodne warunki działania podmiotów gospodarczych,

- wypełnianie podstawowych funkcji państwa w dziedzinie obrony narodowej, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- zminimalizowanie dolegliwości koniecznej redukcji wydatków publicznych dla gospodarstw domowych,
- realizację wprowadzonych już programów restrukturyzacji wybranych dziedzin gospodarki,
- kontynuowanie procesu integracji z Unią Europejską,
- odbudowę terenów zniszczonych przez powódzie, zarówno tych z lat 1997-1998, jak i ostatniej z 2001 r.

Sprostanie tym zadaniom wymaga z jednej strony pozyskania odpowiedniej kwoty dochodów, zaś z drugiej zwiększenia efektywności wydatkowania dostępnych środków publicznych.

Po stronie dochodów w 2002 r. zdecydowano się na podjęcie działań legislacyjno-organizacyjnych, które redukować będą zjawiska patologiczne polegające na uchylaniu się od wypełniania obowiązku podatkowego (ograniczenie pewnych ulg w podatkach pośrednich i dochodowych, poprawa ściągalności) oraz na wprowadzeniu dodatkowych źródeł dochodów budżetu państwa w postaci np. opodatkowania odsetek od oszczędności z tytułu odsetek z lokat inwestycyjnych osób fizycznych, czy też wprowadzenia podatku importowego.

Przebudowa systemu finansów publicznych po stronie wydatków ma na celu przekształcenie struktury wydatków oraz zwiększenie ich elastyczności. Konieczne jest przeznaczenie większych nakładów na wydatki stymulujące rozwój gospodarczy i cywilizacyjny.

Rząd zdecydował, że niezbędne jest przeznaczenie zwiększonych środków na: modernizację armii, poprawę działania wymiaru sprawiedliwości, budowę nowoczesnego, zintegrowanego systemu ratownictwa medycznego. Niezbędne jest również utrzymanie możliwie wysokiego poziomu finansowania nauki, szkolnictwa i kultury.

Przygotowanie polskiej gospodarki do wejścia do Unii Europejskiej wymaga poniesienia nakładów na tworzenie odpowiedniej struktury prawa, nowe instytucje i przede wszystkim dostosowanie szkolnictwa do warunków zwiększonej konkurencji.

Realizacja tych działań może być wspierana środkami z programów PHARE oraz z funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. Jednak środkiem pochodzącym z Unii Europejskiej powinien towarzyszyć strumień środków krajowych. W projekcie budżetu na 2002 r. na te cele przeznaczone jest prawie 2,0 mld zł. W sprzyjających warunkach możliwe będzie wykorzystanie prawie dwukrotnie większych środków z Unii Europejskiej, głównie dla rolnictwa, budowy i modernizacji dróg oraz ochrony środowiska.

W propozycjach rządowych znalazło się również kontynuowanie procesów restrukturyzacji wybranych przemysłów: węgla kamiennego, hutnictwa, obronnego, lekkiego. Decyzja ta może wpłynąć na poprawę efektywności gospodarowania tych branż przemysłowych.

Dużych nakładów inwestycyjnych wymagać będzie także odbudowa terenów zniszczonych przez powodzie; na ten cel z budżetu państwa oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej planuje się wydatki sięgające prawie 1,2 mld zł. Odbudowa będzie też prowadzona po 2002 r.

Olbrymie środki budżetowe będą potrzebne na obsługę długu publicznego. Niestety jednak w związku z koniecznością finansowania opisanych wyżej działań nie zostaną wygoszparowane środki wystarczające na uregulowanie wszystkich zobowiązań Skarbu Państwa wobec podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Z kolei w 2002 r. muszą zostać zagwarantowane w budżecie państwa kwoty konieczne na sfinansowanie waloryzacji emerytur chociaż na minimalnym poziomie.

W bieżącym roku gospodarka polska wkroczyła w okres wyraźnie ograniczonej inflacji, co pozwala na wyeliminowanie wprowadzonych w poprzednich latach mechanizmów automatycznej indeksacji wielu pozycji wydatków, w tym głównie wynagrodzeń i świadczeń z pomocy społecznej. Takie rozwiązanie zwiększy możliwość kształtowania wydatków budżetu adekwatnie do bieżącej sytuacji gospodarczej.

W okresie gorszej koniunktury gospodarczej zwiększa się liczba osób i rodzin oczekujących na wsparcie ze środków publicznych, a równocześnie zmniejszają się możliwości finansowania. Jest jednak bezdyskusyjna konieczność wspierania środkami publicznymi grup ekonomicznie najbardziej potrzebujących i istnieje potrzeba

skoncentrowania się na wydatkach dla tych właśnie grup. W tym celu proponuje się wprowadzenie zmian w ustawach określających katalog świadczeń z zakresu polityki społecznej oraz kryteria przyznawania niektórych świadczeń.

Konieczna będzie zatem analiza wydatków finansowanych z budżetu; proponuje się redukowanie lub eliminowanie wydatków o najmniejszej efektywności oraz wykorzystywania środków publicznych na finansowanie zadań, które mogą być sprawniej realizowane przez jednostki spoza sektora finansów publicznych.

Doprowadzić to musi w perspektywie kilku lat do dostosowania wydatków do możliwości ich finansowania dochodami, a tym samym do zahamowania tempa przyrostu długu publicznego.

W 2002 r. opisane wyżej działania po stronie wydatków oraz po stronie dochodów budżetu państwa umożliwiły zredukowanie niedoboru z 88,4 mld zł do 40,0 mld zł. W ten sposób deficyt budżetu państwa w 2002 r. wyniesie 5,1% PKB. Opisane wyżej zmiany można również przedstawić w ujęciu kwotowym (tabela 1).

Tabela 1

Wynik budżetu państwa w 2002 r.

| Wyszczególnienie | mln zł |
|--|-----------|
| 1) wydatki budżetu państwa w 2002 r. według pierwotnego liczenia z założeń do ustawy budżetowej na 2002 r." Oraz po doliczeniu wydatków, które miały być finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego | 227.769,2 |
| 2) wydatki zredukowane ujęte w projekcie budżetu państwa na 2002 r. | 197.230,0 |
| 3) skala redukcji (1 - 2) | 30.539,2 |
| 4) pierwotne dochody budżetu państwa na 2002 r. (według "Założeń do ustawy budżetowej na 2002 r.", po dodaniu dochodów, które miały być przekazane do jednostek samorządu terytorialnego, | 139.212,1 |
| 5) dochody ujęte w projekcie budżetu państwa na 2002 r. | 157.230,0 |
| 6) skala zwiększeń (5 - 4) | 18.017,9 |
| 7) skala niedoboru (4 - 1) | -88.557,1 |
| 8) skala działań dostosowawczych (3 - 6) | 48.557,1 |
| 9) deficyt budżetu państwa (7 - 8) | -40.000,0 |

Źródło: Materiały z Ministerstwa Finansów

Realizacja tak zarysowanego programu rozwiązań systemowych, wymaga wprowadzenia odpowiednich zmian do obowiązujących ustaw, rozporządzeń i aktów prawnych, jak też uchwalania nowych.

Ten kierunek zmian zdaniem rządu Leszka Millera jest prawidłowy, jednak w nadchodzących latach zwiększenie dochodów budżetowych powinno wynikać przede wszystkim z przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Natomiast redukcja wydatków powinna prowadzić do zrównoważenia budżetu. Wypracowanie nadwyżki budżetu jest bowiem podstawowym kryterium ustabilizowanych finansów publicznych ale jakże trudnym do realizacji.

2. STAN I STRUKTURA WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI W LATACH 1991-2000

2.1. Wydatki wojskowe – a wydatki obronne

Rozmiar i zakres wydatków zależy jest od zakresu redystrybucji budżetowej, która wzrasta wraz ze wzrostem roli państwa i władz publicznych, i maleje przy rozszerzającej się roli rynku w gospodarce.

W ramach szerokiej struktury i celów na jakie mogą być przeznaczony wydatki publiczne bardzo ważną rolę odgrywają wydatki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego.

Zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jest bowiem zasadniczym przedsięwzięciem ściśle związanym z realizacją funkcji, celów i zadań władz publicznych w państwie, wymagającym jednak na ogół ponoszenia wydatków publicznych o pokaźnych rozmiarach.

Rozmiary, zakres i proporcja wydatków publicznych na bezpieczeństwo zewnętrzne są rezultatem decyzji władz publicznych wpływających z takich przesłanek, jak kierunki polityki zagranicznej, sojusze międzynarodowe, doktryna obronna.

Przystępując do badania i przedstawiania zarówno stanu jak i prognozy rozwoju wydatków wojskowych Polski, należy w pierwszej kolejności dokonać sprecyzowania terminu wydatki wojskowe w celu uchwycenia różnic występujących między poszczególnymi rodzajami wydatków na bezpieczeństwo zewnętrzne, które to przedstawiane są w rozległej literaturze ekonomiczno-finansowej.

Pośród tej grupy wydatków budżetowych najszerszym pojęciem są wydatki obronne. Przez wydatki obronne rozumie się wydatki ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa¹.

System obronny państwa obejmuje bardzo dużo wzajemnie ze sobą powiązanych elementów (osób, zakładów, organizacji, majątku rzeczowego i finansowego), przy pomocy których realizowane są przedsięwzięcia na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa.

W skład systemu obronnego państwa wchodzi: siły zbrojne, obrona cywilna, przemysł obronny, infrastruktura obronna oraz tworzenie i utrzymywanie rezerw

¹ Por. *Ekonomika obrony*, praca zbiorowa pod red. nauk. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1992, s. 100.

państwowych gromadzonych na wypadek ewentualnych potencjalnych zagrożeń zewnętrznych.

Utrzymanie i rozwój systemu obronnego państwa wymaga ponoszenia szeregu kosztów zarówno bezpośrednich jak i pośrednich, prezentowanych w formie realizowanych wydatków.

Podstawowymi wydatkami obronnymi są wydatki ponoszone na:

- siły zbrojne (obrona narodowa),
- prace badawczo-rozwojowe realizowane poza resortem,
- utrzymywanie aparatu dyplomatycznego i służby zagranicznej,
- tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych,
- obronę terytorialną kraju,
- szkolenie obrony cywilnej,
- utrzymywanie rezerwowych mocy produkcyjnych.

Zdecydowanie największą kwotę spośród wszystkich wydatków obronnych przeznaczają się na szeroko rozumiane utrzymanie sił zbrojnych, czyli na obronę narodową, a ta grupa wydatków zwana jest potocznie *wydatkami wojskowymi*.

Przez **wydatki wojskowe** rozumie się planowane i ponoszone kwoty pieniężne budżetu państwa na siły zbrojne, związane z istnieniem oraz utrzymaniem sił zbrojnych i urzędzeń wojskowych².

Najważniejszą grupę wydatków wojskowych stanowią wydatki ponoszone na: utrzymanie stanów osobowych (płace i świadczenia na rzecz osób fizycznych), zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe finansowane przez resort ON (tzw. wydatki majątkowe) oraz eksploatację i szkolenie wojsk.

Przedstawiona powyżej uproszczona metodologia klasyfikowania wydatków wojskowych miała do 2000 roku zastosowanie w realizacji budżetu resortu obrony narodowej.

Niestety w innych państwach w tym również należących do NATO, istnieją różne sposoby ustalania i prezentowania wydatków wojskowych, gdyż jak dotychczas

² Por. J. Placzek, Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON, Warszawa 1995, s. 11.

nie udało się ustalić jednolitej metodologii klasyfikowania wydatków wojskowych w przyjętych systemach informacyjnych poszczególnych państw.

Prezentowane zatem w licznych publikacjach wielkości i struktura wydatków wojskowych poszczególnych państw, zawierają w większości wypadków niepełne i często nie do końca wiarygodne dane, które wykorzystując w dokonywanych analizach, możemy traktować wyłącznie jako przybliżone dane szacunkowe.

Wydatki wojskowe w różnych krajach świata są bardzo zróżnicowane, a ich wysokość zależy od bardzo wielu czynników wewnętrznych i uwarunkowań wewnętrznych zarówno o charakterze militarno-strategicznym jak i społeczno-gospodarczym.

Jednak zasadniczy wpływ na poziom przedmiotowych wydatków ma ogólny poziom gospodarczy danego kraju.

Najważniejszym wyzwaniem, stojącym przed gospodarką wielu państw świata w tym również i przed gospodarką Polski, będzie skuteczne przeciwstawienie się tendencji spowolnienia gospodarczego (recesji), oraz szczególnie w przypadku naszego kraju, zahamowania wzrostu stopy bezrobocia. Sytuacja gospodarcza danego kraju ma niewątpliwie ogromny wpływ na poziom wydatków wojskowych poszczególnych krajów.

Wysokość wydatków wojskowych wybranych państw świata w odniesieniu do udziału w PKB oraz do wielkości sił zbrojnych przedstawiono w poniższej tabeli:

**Wydatki na obronę na 1 mieszkańca i 1 żołnierza oraz liczebność
Sił Zbrojnych Polski w porównaniu z 18 wybranymi krajami w 1997 r.**

| Kraje | Wydatki na obronę | | | | Liczebność sił zbrojnych | |
|---------------------------|---------------------|---------------------|------------|----------------------------|--------------------------|---------------------|
| | Ogółem w mln USD | na mieszk. w USD | w % PKB | na żołnierza w tys. USD | ogółem w tys. | na tys. Ludności |
| Austria | 1 786 | 222 | 0,8 | 39 | 46 | 5,6 |
| Białoruś | 381 | 37 | 2,9 | 5 | 82 | 8,0 |
| Chorwacja | 1 147 | 244 | 5,7 | 20 | 58 | 12,7 |
| Czechy | 987 | 96 | 2,2 | 16 | 62 | 6,0 |
| Dania | 2816 | 538 | 1,7 | 86 | 33 | 6,2 |
| Estonia | 119 | 81 | 2,5 | 34 | 4 | 2,4 |
| Jugosławia | 1489 | 140 | 7,8 | 13 | 114 | 10,8 |
| Litwa | 135 | 36 | 4,4 | 25 | 5 | 1,4 |
| Łotwa | 156 | 63 | 4,6 | 35 | 5 | 1,8 |
| Moldawia | 53 | 12 | 4,4 | 5 | 11 | 2,6 |
| Niemcy | 33416 | 412 | 1,6 | 96 | 347 | 4,2 |
| Rosja | 64000 | 435 | 5,8 | 52 | 1240 | 8,4 |
| Rumunia | 793 | 35 | 2,3 | 4 | 227 | 10,1 |
| Słowacja | 414 | 77 | 2,1 | 10 | 41 | 7,7 |
| Słowenia | 310 | 154 | 1,7 | 32 | 10 | 4,8 |
| Szwecja | 5481 | 619 | 2,4 | 103 | 53 | 6,0 |
| Ukraina | 1324 | 26 | 2,7 | 3 | 387 | 7,7 |
| Węgry | 666 | 66 | 1,4 | 14 | 49 | 4,8 |
| Średnia bez Polski | 6415 | 296 | 2,8 | 42 | 154 | 7,1 |
| Polska | 3073 | 79 | 2,3 | 13 | 242 | 6,3 |
| Miejsce Polski | 4 | 11 | 11 | 13 | 4 | 8 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie „The Military Balance 1998/1999”, Oxford Press, Londyn 1998.

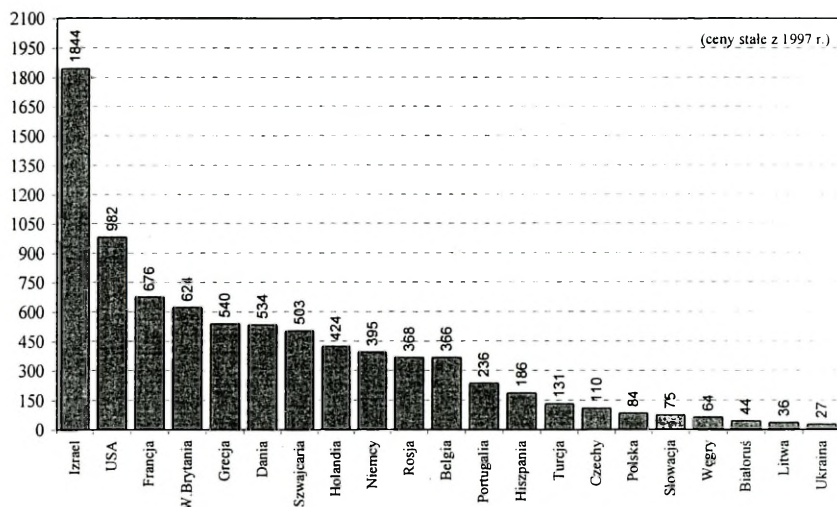
Zaprezentowane w tabeli dane liczbowe w chwili obecnej uległy nieznacznym zmianom. Spowodowane jest to głównie dokonującym się ciągłym przeobrażeniem sił zbrojnych wielu krajów, a w szczególności dotyczącym dokonywanej restrukturyzacji wielu armii europejskich. Przedsięwzięcia te dotknęły między innymi armię niemiecką, a także polskie siły zbrojne.

Jednakże o szeroko rozumianych możliwościach obronnych danego państwa może świadczyć wysokość osiąganego produktu krajowego brutto (PKB), jako pieniężnego odpowiednika wartości dóbr i usług wytworzonych w określonym czasie w danym kraju.

przedstawiono na schemacie nr 1 dla wybranych krajów, dla których dostępne są dane w przeliczeniu na walutę amerykańską.

Schemat 1

Wydatki wojskowe per capita wybranych państw świata w USD w 1998 roku



Źródło: „Military Balance 1999/2000”, Oxford Press, Londyn 1999, s. 300-301.

Rozpatrując strukturę wydatków wojskowych RP, należy zgodnie z obowiązującym w naszym państwie prawem budżetowym, utożsamiać je z wydatkami budżetowymi ponoszonymi przez resort Obrony Narodowej w danym roku budżetowym zgodnie z ich przeznaczeniem.

Strukturę wydatków budżetowych określa ich kwotowy i procentowy udział w ogólnych kwotach wydatków budżetu MON.

Ponieważ struktura wydatków publicznych w naszym kraju jest determinowana rodzajami i zakresem działalności publicznej, których jednym z ogniw jest obrona narodowa, to realizacja zadań dotyczących bezpieczeństwa zewnętrznego (zadań obronnych) odbywa się przez powołany do tego celu personel wojskowy i cywilny oraz przy pomocy dokonywanych zakupów wszelkiego rodzaju dóbr i usług.

Można zatem wyodrębnić dwie podstawowe kategorie wydatków publicznych ponoszonych przez resort obrony narodowej, a mianowicie:

- 1) wydatki osobowe,
- 2) wydatki rzeczowe na realizację zakupów w ramach zamówień publicznych.

Wydatki osobowe przeznaczone są na tzw. utrzymanie stanów osobowych, w ramach których najpoważniejszą pozycję stanowią środki na płace tj. uposażenie żołnierzy i wynagrodzenia pracowników wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, rentowe, chorobowe itp.

Natomiast wydatki rzeczowe, będące uzupełnieniem wydatków osobowych, są przeznaczone na zakup wszelkiego rodzaju dóbr i usług realizowanych na rynku.

Z kolei z innego punktu widzenia prezentowane są oceny odnoszące się do budżetu resortu ON, jako **budżetu konsumpcyjnego** z dominacją wydatków na utrzymanie sił zbrojnych oraz powiązanego z nim **budżetu inwestycyjnego** mającego na celu jakościowy rozwój sił zbrojnych.

W odniesieniu do takiego podziału możemy wyróżnić:

- wydatki bieżące, zwane wegetacyjnymi oraz
- wydatki typu inwestycyjnego.

Wydatki bieżące zawierają wydatki na:

- utrzymanie sił zbrojnych (uposażenie, wynagrodzenia, umundurowanie, wyżywienie, zakwaterowanie, ochronę zdrowia itp.),
- szkolenie (wydatki na amunicję, materiały wybuchowe, środki pozoracji pola walki i inne używane w procesie szkolenia na eksploatację uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz materiały szkoleniowe),
- inne wydatki bieżące (telekomunikacyjne, komunalne itp.).

Do wydatków typu inwestycyjnego zalicza się wydatki na:

- zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wyposażenia,
- zakup wyposażenia i sprzętu cywilnego,
- prace naukowo-badawcze o przeznaczeniu wojskowym,
- inwestycje budowlane³.

³ Por. A. Falkowski, Pecunia Nervus Belli, Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1998, s. 57

Dla celów analitycznych i porównawczych – niezależnie od zaprezentowanych powyżej podziałów strukturalnych wydatków budżetowych – stosuje się w resorcie ON podział podmiotowy wydatków na rodzaje sił zbrojnych, tj. wojska lądowe, wojska lotnicze, marynarkę wojenną i inne, np. na centralne dowodzenie, realizację zamierzeń wspólnych, zadania centralne resortu itp.

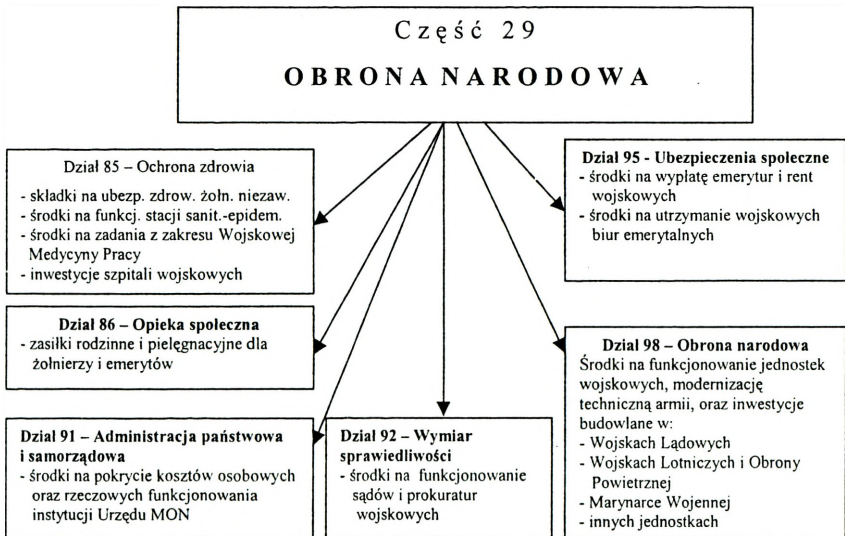
Z kolei zgodnie z obowiązującym w naszym kraju prawem finansów publicznych (w myśl art. 13 ustawy o finansach publicznych), wszystkie dochody i wydatki publiczne klasyfikuje się według:

- 1) działów; 2) rozdziałów, określających rodzaj działalności; 3) paragrafów, określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatków.

Ewidencja wszystkich wydatków w wojsku polskim odbywa się w oparciu o obowiązujący w siłach zbrojnych RP „Jednolity zakładowy plan kont dla wojskowych jednostek budżetowych”, który stanowi podstawę do opracowania wszystkich zakładowych planów kont w wojsku.

Struktura budżetu MON do 2000 r. przedstawiała się w następujący sposób.

Struktura budżetu MON według działów



Źródło: Materiały z Departamentu Budżetowego MON

Od 2001 roku przedmiotowa struktura w związku z dokonanymi zmianami w rachunkowości wojska ma nieco inny podział, którą szerzej będę omawiał w kolejnym rozdziale dotyczącym budżetu resortu ON w 2001 roku.

Reasumując można stwierdzić, że szczegółowa struktura wydatków budżetowych w tym również wydatków wojskowych wiąże się z przyjętą klasyfikacją, która stanowi bazę odniesienia do budowania struktury wydatków w resorcie ON.

2.2. Wydatki budżetowe Ministerstwa Obrony Narodowej w odniesieniu do sytuacji gospodarczo-obronnej Polski w latach 1991 – 2000

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego w naszym państwie spowodowała znaczne zaostrzenie dyscypliny finansów publicznych i wprowadzenie racjonalizacji finansowania budżetowego.

Problematykę racjonalności finansowania budżetowego zaczęto rozpatrywać w dwóch podstawowych płaszczyznach:

- po pierwsze, w płaszczyźnie właściwego tzn. racjonalnego rozdziału środków, które z natury rzeczy były i są ograniczone pomiędzy uznanymi za najpotrzebniejsze dziedziny i zadania publiczne,
- po drugie, w płaszczyźnie właściwego, tzn. racjonalnego wykorzystania rozdzielonych środków budżetowych przez poszczególne podmioty budżetowe.

Przedmiotowa problematyka racjonalności dotknęła już budżet resortu ON jeszcze pod koniec lat osiemdziesiątych w szczególności w zakresie ograniczenia (zmniejszenia) środków budżetowych na siły zbrojne.

Zmniejszenie budżetu wojskowego rozpoczęło się w Polsce w zasadzie już od 1987 roku tzn. w okresie kiedy inne państwa sąsiadujące z Polską dokonywały zwiększenia wydatków obronnych. Polskie Siły Zbrojne w 1987 roku liczyły około 347 tys. żołnierzy, jednak w wyniku określonych tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych z roku na rok następowała redukcja naszej armii osiągając na koniec 1999 roku stan 192 tys. żołnierzy.

W ślad za dokonywanymi redukcjami armii rozpoczęło się coroczne ograniczanie wielkości budżetu dla resortu obrony narodowej, a tym samym zmniejszanie wydatków na wojsko.

Początek lat dziewięćdziesiątych w Polsce charakteryzował się destabilizacją życia społeczno-gospodarczego, a jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy był trwający już kilka lat kryzys gospodarczy. Niekorzystne wahania podstawowych wielkości gospodarczych: produkcji, zatrudnienia kredytu i cen, miały swoje odzwierciedlenia w przykraj rzeczywistości niepomyślnego poziomu podstawowych wskaźników sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Produkt krajowy brutto (PKB) w 1991 roku nadal malał i wyniósł zaledwie 93,0 w stosunku do roku poprzedniego. Inflacja liczona grudzień do grudnia była bardzo wysoka 160,4 (choćby zdecydowanie niższa niż w 1990 r. – 349,3), a stopa bezrobocia zwiększyła się prawie dwukrotnie w stosunku do roku 1990 i wyniosła 12,2%.

Chociaż począwszy od 1991 roku następował dosyć wyraźny wzrost podstawowych wskaźników makroekonomicznych w szczególności dotyczący produktu krajowego brutto, wymiany handlowej z zagranicą i zwiększaniem się inwestycji bezpośrednich, to jednocześnie następowało znaczne pogorszenie wskaźnika stopy bezrobocia i prawie coroczne zwiększanie deficytu budżetowego. Niekorzystny wynik finansowy budżetu państwa powodował coroczne powiększanie się długu publicznego, a tym samym zadłużanie się rządu co stanowiło znaczny ciężar dla gospodarki narodowej.

W latach dziewięćdziesiątych rozpoczęło się na dużą skalę finansowanie długu publicznego przez polski budżet, a odbywało to się głównie poprzez emisję państwowych papierów wartościowych na rynku krajowym, jak i zaciągnięcia dalszych pożyczek zagranicznych.

Odzwierciedleniem tych niekorzystnych tendencji w gospodarce narodowej okazał się realny spadek wydatków budżetowych MON w Produkcie Krajowym Brutto (PKB).

Tabela 4

Udział wydatków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej w PKB i budżecie państwa (BP), w latach 1991-2000

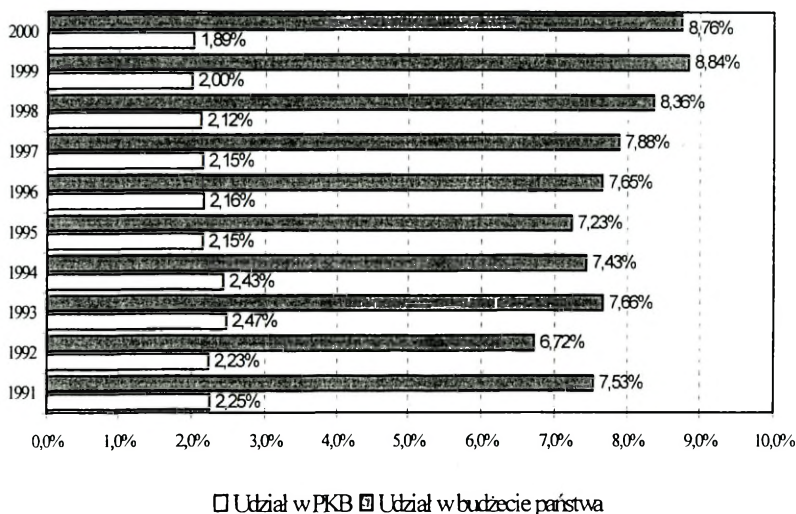
| Lata | Wielkość w mln zł (ceny bieżące) | | | | Procentowy udział: | | | |
|------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|--|--------------------|----------|--------------------|----------|
| | Produkt Krajowy Brutto | Wydatki budżetu państwa | Część 29 - Budżet MON | | w PKB | | w budżecie państwa | |
| | | | Ogółem | W tym: wydatki w Dziale 98 „Obrona Narodowa” | Część 29 | Dział 98 | Część 29 | Dział 98 |
| 1991 | 80 882,9 | 24 185,8 | 1821,2 | 1807,1 | 2,25 % | 2,23 % | 7,53 % | 7,47 % |
| 1992 | 114 944,2 | 38 189,0 | 2564,4 | 2536,5 | 2,23 % | 2,21 % | 6,72 % | 6,64 % |
| 1993 | 155 780,0 | 50 242,8 | 3846,5 | 3309,2 | 2,47 % | 2,12 % | 7,66 % | 6,59 % |
| 1994 | 210 407,3 | 68 865,0 | 5117,0 | 4127,5 | 2,43 % | 1,96 % | 7,43 % | 5,99 % |
| 1995 | 306 318,3 | 91 169,7 | 6594,4 | 5249,4 | 2,15 % | 1,71 % | 7,23 % | 5,76 % |
| 1996 | 385 449,1 | 108 661,3 | 8313,2 | 6003,3 | 2,16 % | 1,56 % | 7,65 % | 5,52 % |
| 1997 | 469 372,1 | 127 919,8 | 10 076,7 | 7275,0 | 2,15 % | 1,55 % | 7,88 % | 5,69 % |
| 1998 | 550 405,6 | 139 751,5 | 11 686,9 | 8358,7 | 2,12 % | 1,52 % | 8,36 % | 5,98 % |
| 1999 | 611 576,2 | 138 425,2 | 12 242,3 | 9209,4 | 2,00 % | 1,51 % | 8,84 % | 6,65 % |
| 2000 | 699700,0 | 151 156,8 | 13 240,0 | 9792,9 | 1,89% | 1,40 % | 8,76 % | 6,48 % |

Źródło: materiały z Departamentu Finansów i Departamentu Budżetowego MON.

Chociaż, jak wynika z powyższej tabeli, wysokość środków budżetowych w cenach bieżących zarówno w części 29 – Budżet MON jak i w Dziale 98 – „Obrona Narodowa” miały tendencję rosnącą, to ich procentowy udział w Produkcie Krajowym Brutto zdecydowanie malał z roku na rok, w szczególności w zakresie wydatków w Dziale 98. Jedynie w 1999 roku nastąpił nieznaczny wzrost spowodowany zwiększeniem wydatków budżetowych w związku przystąpieniem naszego kraju do NATO.

Procentowy udział wydatków resortu ON w produkcie krajowym brutto /PKB/ oraz w budżecie państwa w sposób klarowny przedstawia schemat nr 2.

Udział wydatków budżetowych MON w PKB i BP w latach 1991-2000



Źródło: materiały z Departamentu Finansów i Departamentu Budżetowego MON.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w schemacie, udział wydatków wojskowych resortu ON w odniesieniu do PKB od roku 1995 systematycznie malał, chociaż w odniesieniu do budżetu państwa następował niewielki nominalny wzrost przedmiotowych wydatków. Nie wpłynęło to jednak w żaden sposób na realną poprawę ogólnej sytuacji budżetowej w Siłach Zbrojnych RP.

Należy również zdecydowanie stwierdzić, że wydatki resortu ON w latach dziewięćdziesiątych podlegały znacznie szybciej redukcji niż dokonywane zmniejszenia stanów osobowych naszej armii.

Tempo ograniczeń budżetowych w wydatkach wojskowych przybrało znacznie większe rozmiary niż wynikało to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych i było jedne z największych spośród krajów europejskich.

Coroczne niedoinwestowanie potrzeb budżetu resortu ON wcześniej czy później musiało niekorzystnie wpłynąć na strukturę wydatków MON. Sytuacja taka spowodowała postępującą dekapitalizację infrastruktury technicznej, ekonomicznej

i społecznej, degradację wyposażenia technicznego, osłabienia intensywności szkolenia wojsk, co z pewnością miało olbrzymi wpływ na osłabienie kondycji bojowej wojsk. W sposób wymuszony musiały nastąpić ostre ograniczenia wydatków na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, na usługi w dziedzinie prac naukowo-badawczych i wdrożeniowych, na inwestycje specjalne dotyczące budowy obiektów obronnych i szkoleniowych oraz inwestycje mieszkaniowe realizowane w ramach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W efekcie realizowanych cięć budżetowych w latach dziewięćdziesiątych nastąpiło ponad 2,5-krotne zmniejszenie zakresu remontów sprzętu i wyposażenia wojskowego. Zmniejszono zamówienia lub całkowicie odstąpiono od zakupów nowego uzbrojenia i sprzętu specjalistycznego (samoloty, okręty, czołgi, radiostacje itd.).

W sposób podyktowany realizowaną polityką budżetową państwa, cała struktura wydatków resortu ON musiała zostać przemodelowana w taki sposób, że znaczną część środków budżetowych (około 55%) przeznaczono na utrzymywanie stanów osobowych (uposażenie, wynagrodzenia wraz z pochodnymi) oraz na rozmaite świadczenia na rzecz osób fizycznych (emerytury, renty, zasiłki itp.), co i tak doprowadziło do zachowania warunków socjalno-bytowych żołnierzy i pracowników wojska na skromnym poziomie.

Poziom przeciętnych uposażeń żołnierzy na tle wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej do roku 1996 można było uznać za w miarę zadowalający.

Aktualnie poziom ten niestety nie spełnia oczekiwań kadry szczególnie, gdy odniesie się go do rodzaju i charakteru wykonywanych zadań oraz szczególnych warunków pełnienia służby wojskowej i posiadanych kwalifikacji.

Do szczególnych warunków pełnienia służby wojskowej i związanych z nią ograniczeń, które w sposób istotny odróżniają służbę od pracy należy zaliczyć:

- 1) nienormowany czas służby – z reguły znacznie dłuższy od nominalnego czasu pracy pracowników, przeciętnie o około 40 godzin miesięcznie; wynika to z potrzeby zabezpieczenia gotowości bojowej i utrzymania ciągłości procesu szkolenia, a także niepełnej obsady etatowej szczególnie na niższych stanowiskach;

- 2) zachowanie pełnej dyspozycyjności służbowej i częsta rozłąka z rodziną (poligony, zgrupowania, kursy szkoleniowe);
- 3) pełnienie służby w większości w terenie, bez względu na warunki atmosferyczne;
- 4) brak możliwości wyboru miejsca pełnienia służby;
- 5) odpowiedzialność za uzbrojonych ludzi;
- 6) dodatkowe ograniczenia osobiste i obywatelskie, dot. w szczególności zakazu zrzeszania się w partii i organizacje polityczne, braku możliwości zrzeszania się w związku zawodowe oraz brak możliwości podejmowania dodatkowych prac zarobkowych.

Istotnym jest, że uposażenie stanowi podstawowe źródło utrzymania zdecydowanej większości rodzin żołnierzy zawodowych, a w ok. 40% rodzin wojskowych jest ono jedynym źródłem utrzymania (w garnizonach mało zurbanizowanych odsetek ten jest jeszcze wyższy i przekracza 50%). W 1997 roku w około 19% rodzin wojskowych dochód na jedną osobę kształtował się zaledwie na pograniczu a czasami i poniżej tzw. „minimum socjalnego”, a w chwili obecnej sytuacja ta uległa dalszemu pogorszeniu.

Należy podkreślić, że kadra zawodowa posiada znacznie wyższe od przeciętnych w Polsce kwalifikacje (ok. 45% żołnierzy zawodowych posiada wykształcenie wyższe, podczas gdy w kraju podobnym wykształceniem legitymuje się zaledwie około 10% zatrudnionych).

W 1999 roku przeciętne miesięczne uposażenie żołnierzy zawodowych⁴ wyniosło 2.344,70 zł, natomiast przeciętne wynagrodzenie nominalne w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 1.834,82 zł.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w II dekadzie lat dziewięćdziesiątych (1996 – 1999) ograniczona została znaczna część wydatków budżetowych resortu ON o charakterze socjalnym i ogólnospołecznym. W sposób

⁴ Do 1995 roku na mocy postanowień ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Z 1995r. Nr 34 poz. 163 i późniejsze zm.), Prezydent RP ustalał relacje wysokości przeciętnych uposażeń żołnierzy zawodowych na poziomie 1,70 przeciętnego uposażenia w sferze materialnej. Od 1996 roku wskaźnik ten ustalany jest w wysokości 1,88 ale przeciętnego uposażenia w sferze budżetowej. Wskaźnik ten obejmuje poza uposażeniem również nagrodę roczną, fundusz nagród uznaniowych i celowy fundusz nagród. Od 01.01.2001 – na mocy rozporządzenia Prezydenta RP, wskaźnik ten ma wynosić 2,05.

szczególny i odczuwalny uszczuplone zostały środki finansowe związane z funkcjonowaniem: kasyn i stołówek, wojskowych ośrodków czasowych, hoteli i internatów garnizonowych, żłobków i przedszkoli wojskowych, klubów sportowych oraz placówek wojskowej służby zdrowia. Sytuacja powyższa stała się powodem likwidacji w wojsku części zakładów budżetowych oraz znacznej ilości gospodarstw pomocniczych, a te które pozostały zmuszone zostały do wprowadzenia ostrych zasad gospodarki rynkowej i prowadzenia swojej działalności w warunkach silnie rozwijającej się konkurencji na lokalnych rynkach.

Wymuszone niekorzystną sytuacją budżetową zmiany, doprowadziły do tworzenia kolejnych programów oszczędnościowych w resorcie ON wprowadzających ograniczenia w realizacji przyjętych wcześniej programach szkoleniowych wojsk oraz w ustalonych preliminarzach dotyczących planowanych zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego i przeprowadzaniu bieżących remontów.

W wyniku cięć budżetowych programowe szkolenia wojsk w ostatnich latach realizowano jedynie w ok. 25% potrzeb, co miało olbrzymi wpływ na postępujący regres skali i jakości szkolenia wojsk, czego odzwierciedleniem było zmniejszenie częstotliwości i rozmachu wojskowych ćwiczeń taktycznych i operacyjnych realizowanych na poligonach.

Pomimo różnego rodzaju sposobów poszukiwań oszczędności w wydatkach wojskowych resortu ON (skrócenie służby wojskowej żołnierzy służby zasadniczej do 12 miesięcy, ograniczenia do niezbędnego minimum szkolenia żołnierzy rezerwy, całkowitej rezygnacji z przeszkolenia absolwentów szkół wyższych czy też obniżenia stanu zapasów materiałowych) nie wpłynęło to na poprawę ogólnej sytuacji budżetowej wojska.

3. BUDŻET RESORTU ON NA 2001 ROK ORAZ JEGO PRZEWDYWANE WYKONANIE

Budżet na 2001 r. dla resortu Obrony Narodowej jest drugim całościowym budżetem funkcjonowania narodowych Sił Zbrojnych RP w nowych strukturach sojuszniczych.

Przyjęcie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego w dniu 12 marca 1999 roku – stanowi z pewnością jedno z najdonioślejszych wydarzeń w najnowszej historii naszego kraju. Stając się pełnoprawnym członkiem NATO, Polska nabyła określone prawa ale również przyjęła na siebie konkretne obowiązki.

Pomijając wagę i rangę jakże ważnych zobowiązań politycznych (między innymi dotyczących nie przystępowania do żadnych innych układów międzynarodowych sprzecznych z Traktatem Waszyngtońskim z dnia 4 kwietnia 1949 roku) należy pamiętać, że Polska przyjęła na siebie określone obowiązki militarne (wojskowe), do których należy zaliczyć m. in.:

1. Oddanie pod wspólne dowództwo ustalonej części swoich sił zbrojnych i finansowanie działań mających na celu utrzymanie ich gotowości bojowej na wymaganym przez NATO poziomie;
2. Informowanie Kwatery Głównej NATO o stanie swoich sił zbrojnych i infrastruktury obronnej;
3. Dostosowanie funkcjonowania Wojska Polskiego do norm obowiązujących w NATO;
4. Wnoszenie stosownych opłat (składek) do wspólnego budżetu.

Członkostwo Polski w NATO z jednej strony wzmacnia rzeczywiste, materialne podstawy naszego bezpieczeństwa i sprawia, że z silnymi partnerami będzie nam łatwiej sprostać ewentualnym wyzwaniom i zagrożeniom współczesnego świata, z drugiej zaś strony należy pamiętać, że lojalność i więź transatlantycka dająca gwarancję naszemu bezpieczeństwu wymaga wywiązywania się z przyjętych na siebie zobowiązań sojuszniczych.

Realizacja zadań stawianych nam przez sojusz Północnoatlantycki nie tylko nie jest łatwa, ale również jest bardzo kosztowna.

Wnieśliśmy do NATO nasze dobre przygotowanie wojskowe i zdolności obronne, nasze dobre stosunki z sąsiadami i bogate doświadczenie wynikające z ogromnego udziału naszych wojsk w różnych formach europejskiego i światowego współdziałania. Potrzebny jest jeszcze jednak znaczny wysiłek finansowy całego państwa skierowany na dostosowanie naszej armii do wymogów stawianych przez Sojusz i odpowiednie wyposażenie jednostek wojskowych podporządkowanych NATO, żeby były one jak najprędzej kompatybilne ze strukturami Paktu Północnoatlantyckiego.

Przeprowadzone w 1998 i 1999 roku badania opinii publicznej dowiodły, że większość polskiego społeczeństwa (80%) opowiadała się za wejściem do NATO. Zapewne w znacznym stopniu kojarzono nasze członkostwo w Sojuszu z przywilejami wynikającymi z tego tytułu, jednak musiano sobie zdawać sprawę z finansowych konsekwencji integracji. Świadomość elit rządzących w zakresie obciążeń budżetu państwa związanych z członkostwem w Sojuszu powinna być jedną z głównych przesłanek przygotowania rzetelnego bilansu korzyści i zobowiązań wynikających z udziału Polski w NATO. Właśnie ten bilans winien być punktem wyjścia do ustalania i zatwierdzenia budżetu resortu ON na kolejne lata, tym bardziej że liczni eksperci z MSZ, Min. Finansów, Ministerstwa Gospodarki, MON, a także działający pod auspicjami Stowarzyszenia Euroatlantyckiego dokonali przybliżonych wyliczeń dotyczących kosztów udziału Polski w NATO.

Przyjęty przez Parlament na mocy postanowień ustawy budżetowej na 2001 rok, budżet resortu obrony narodowej wraz z rezerwami wynosi 14.778,7 mln zł. Dodatkowo w rezerwach celowych budżetu państwa przewidziano, m. in. dla resortu Obrony Narodowej dodatkowe środki z tytułu:

- przekazania częstotliwości UMTS – w kwocie 237,4 mln zł,
- rozpoczęcia programu wyposażania SZ RP w samoloty wielozadaniowe – 69,7 mln zł,
- wprowadzenia drugiego etapu podwyżek płac dla nauczycieli, zgodnie z postanowieniami Karty Nauczyciela.

Zatem wraz z dodatkowymi środkami, tegoroczny budżet MON będzie wynosił ok. 15.091,6 mln zł, co stanowi 8,31% budżetu państwa oraz 1,93%

przewidywanego na 2001 rok Produktu Krajowego Brutto.

Ponadto finanse resortu ON na bieżący rok zostaną powiększone o:

- 1) środki budżetowe MON, które obejmują:
 - przekazaną przez rząd Stanów Zjednoczonych pożyczką, przeznaczoną na zakup uzbrojenia i sprzętu nie produkowanego w kraju,
 - środki z Agencji Mienia Wojskowego,
 - środki z prywatyzacji sektora przemysłu obronnego,
- 2) wydatki na cele obronne innych resortów oraz województw (dotyczy to głównie badań obronnych oraz środków na utrzymanie rezerwowych mocy produkcyjnych w przedsiębiorstwach zbrojeniowych).

Łączna wielkość wydatków obronnych Polski w 2001 r. wyniesie zatem **15.477,6 mln zł**, co stanowić będzie **1,98% PKB**.

W budżecie MON 2001 na zadania bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano środki w kwocie 1.989,0 mln zł, z czego na **Cele SZ RP** – 1.588,5 mln zł.

Na **modernizację techniczną**, zgodnie z wieloletnim programem, przeznaczono 2.996,8 mln zł (wraz ze środkami pozostającymi w rezerwie celowej, pożyczką od rządu USA oraz środkami z AMW i z prywatyzacji przemysłu obronnego). W ramach tej kwoty finansowane będą głównie zadania wynikające z Celów SZ RP.

W 2001 roku resort ON za priorytetowe uznał zadania związane z:

- 1) realizacją uzgodnionych przez Polskę i Sojusz Celów SZ RP,
- 2) modernizację techniczną armii z uwzględnieniem konieczności realizacji Celów SZ RP,
- 3) wdrażaniem nowego modelu struktury kadry zawodowej oraz zmianami liczebności armii.

W budżecie MON 2001 r. na zadania bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano środki finansowe w kwocie 1.989,0 mln zł, z czego na **cele SZ RP** – 1.588,5 mln zł.

Zakres przedmiotowy planu wydatków budżetowych na rok bieżący prezentuje poniższa tabela.

Tabela 4

Plan wydatków na 2001 rok według ich przeznaczenia (w mln. zł)

| Lp. | Wyszczególnienie | Plan wydatków na 2001 r. | Udział w budżecie MON (w %) |
|-----|--|--------------------------|-----------------------------|
| I | Wydatki osobowe | 8 323,0 | 54,78 |
| 1 | Płace | 5 019,0 | 33,53 |
| 2 | Emerytury i renty | 3 303,0 | 21,25 |
| II | Eksploracja i szkolenie | 4 792,0 | 32,02 |
| | (w tym prace badawczo-rozwojowe) | 257,0 | 1,72 |
| III | Wydatki majątkowe | 1 976,0 | 13,20 |
| 1 | Zakupy zakupy UiSW (wraz z rezerwami celowymi) | 1 761,0 | 11,77 |
| 2 | Pozostałe wydatki inwestycyjne | 215,0 | 1,44 |
| | Razem: | 15 091,0 | 100,0 |

Źródło: materiały z Departamentu Budżetowego MON.

Środki przewidziane w budżecie MON powinny jednak zabezpieczyć utrzymanie średniorocznie 79 tys. żołnierzy zawodowych, 8 tys. żołnierzy nadterminowych oraz 94 tys. żołnierzy niezawodowych, a także 66 tys. pracowników cywilnych wojska.

W budżecie MON największą grupę (64,2%) stanowią wydatki przeznaczone bezpośrednio na obronę narodową. Około 23,9% budżetu przeznaczono na sfinansowanie emerytur i rent dla byłych żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Pozostałą część (ok. 11,9%) przewidziano na szkolnictwo wyższe (3,4%), oświatę i wychowanie (3,2%), gospodarke mieszkaniową (2,3%), funkcjonowanie administracji publicznej, ochronę zdrowia (0,6% -po reformie ubezpieczeń zdrowotnych wydatki te bardzo ograniczono), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (0,6%) oraz pozostałą

działalność resortu ON (0,9%) obejmującą opiekę społeczną, działalność wojskowego wymiaru sprawiedliwości, edukacyjną opiekę wychowawczą, działalność usługową AMW oraz funkcjonowanie opieki weterynaryjnej.

W Dziale 752 „Obrona Narodowa” – 52,8% ogólnej sumy przeznaczono dla Wojsk Lądowych, 25,4% - dla Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz 9,6% - dla Marynarki Wojennej. Resztę wydatków w tym dziale stanowią wydatki uwzględnione w 9 pozostałych rozdziałach (m. in. na Centralne wsparcie, Jednostkę specjalną „Grom”, Ordynariaty Polowe oraz zadania centralne resortu, Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO), „Wojskowe Służby Informacyjne”, Żandarmerię Wojskową a także przeznaczono na zadania zlecone przez resort Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (budownictwo mieszkaniowe, ekwiwalenty, równoważniki i inne pieniężne świadczenia mieszkaniowe)⁵.

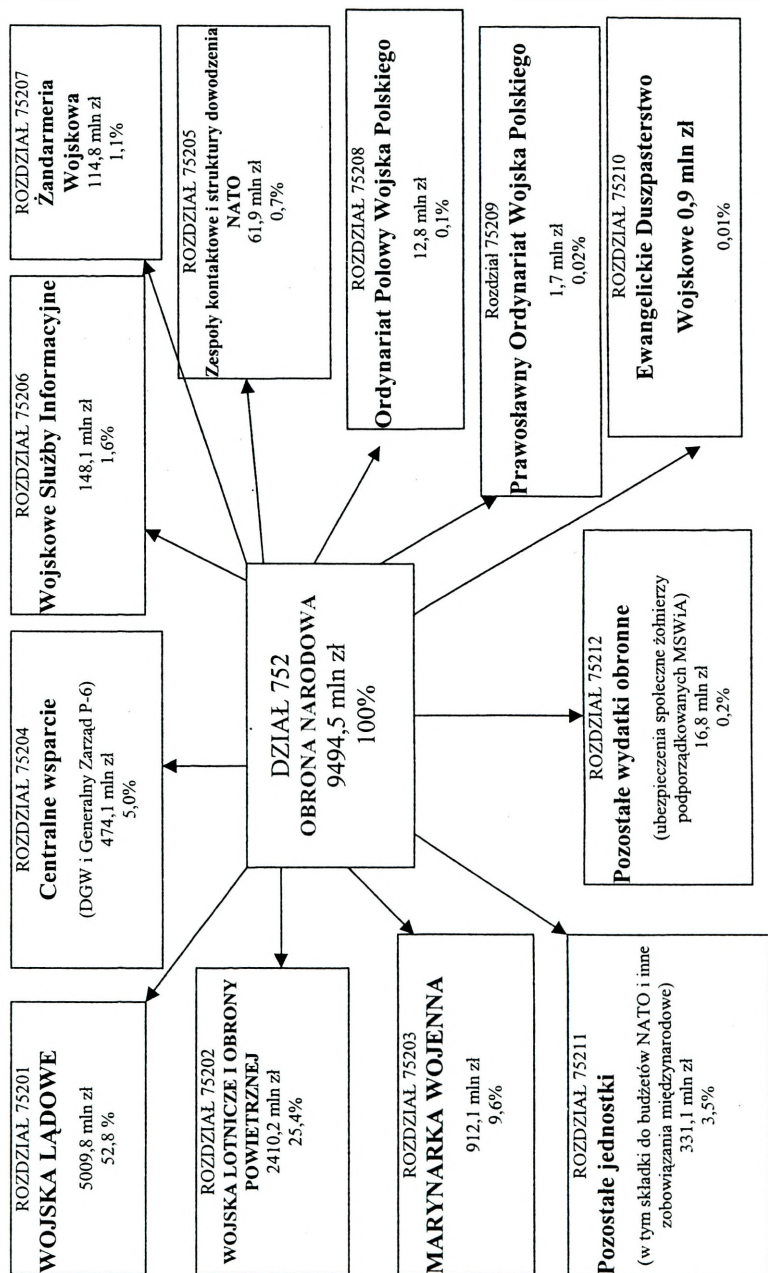
Wysokość wydatków obronnych Polski w 2001 roku wynosi:

| | | |
|--------------------------------------|---|------------------|
| 1. Budżet MON wraz z rezerwami | – | 15 091,0 mln zł |
| 2. Środki pozabudżetowe MON | – | 334,6 mln zł |
| 3. Wydatki obronne innych resortów | – | 52,0 mln zł |
| Razem wydatki obronne Polski (1+2+3) | – | 15 477,6 mln zł. |

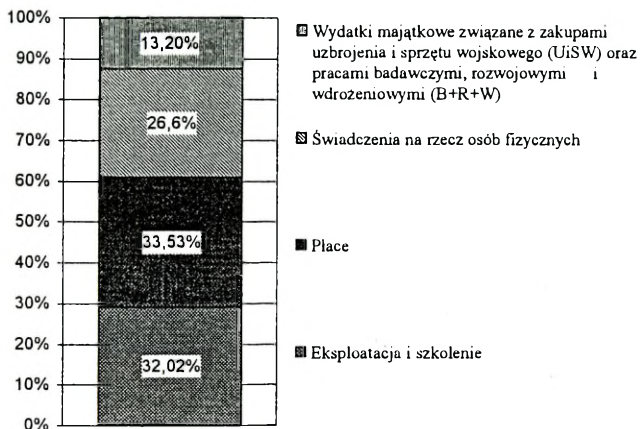
W ramach priorytetowych zadań realizacyjnych resortu ON na 2001 rok, dokonano rozdziału przydzielonych środków budżetowych na poszczególne rodzaje sił zbrojnych oraz na wszystkie inne niezbędne zadania realizowane przez poszczególne pionery organizacyjne resortu obrony narodowej, w wyniku czego powstała struktura wydatków w części 98 „Obrona narodowa”, co w sposób szczegółowy przedstawiono na schemacie nr 3 oraz schemacie nr 4 dotyczącego struktury ujęcia rodzajowego wydatków.

⁵ Dane z Departamentu Budżetowego oraz Departamentu Socjalnego MON.

STRUKTURA DZIAŁU 752 – „OBRONA NARODOWA” W 2001 ROKU



Struktura budżetu MON według rodzajów wydatków w roku 2001



Źródło: materiały z Departamentu Budżetowego MON.

W budżecie MON na 2001 rok na zadania bezpośrednio związane z członkostwem w NATO zaplanowano środki w kwocie 1.879,6 mln zł, z tego na:

- cele SZ RP 1.588,5 mln zł
- składki do budżetów wojskowych i agencji NATO 78,3 mln zł
- składka do budżetu inwestycyjnego NATO (NSIP) 48,6 mln zł
- wkład narodowy we wdrażanie programu NSIP 53,4 mln zł
- składki do wspólnych budżetów jednostek wielonarodowych 3,2 mln zł
- składki do innych organizacji międzynarodowych 0,6 mln zł
- utworzenie i utrzymanie przedstawicielstw przy NATO 62,1 mln zł
- implementację porozumień międzynarodowych 7,3 mln zł
- polskie kontyngenty w siłach międzynarodowych (KFOR, SFOR SHIRBRIG) 124,1 mln zł
- wydatki na realizację Programu PdP i pozostałe na integrację 19,3 mln zł
- wydatki związane z kontraktami zagranicznymi 3,6 mln zł

4. PROGNOZA ROZWOJU WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI DO 2006 ROKU.

4.1 Aktualna sytuacja budżetowa Państwa oraz perspektywy zmian w finansowaniu potrzeb resortu obrony narodowej

Tempo rozwoju wydatków wojskowych Polski uzależnione jest w głównej mierze od tempa rozwoju ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju na najbliższe lata.

Poziom rozwoju gospodarczego, który osiągnie nasz kraj w najbliższych kilku latach, z pewnością zadecyduje nie tylko o naszej przyszłej pozycji w Unii Europejskiej, ale również będzie miał wpływ na umiejscowienie Polski na rankingach światowych.

W ostatnim okresie czasu, opracowano w sferach rządowych RP szereg długo i średniookresowych koncepcji rozwoju gospodarczego kraju.

Jedna z przedmiotowych koncepcji uzyskała rangę dokumentu rządowego i została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 roku, a dotyczy ona średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku.

„Koncepcja” przedstawiała wizję rozwoju gospodarczego kraju w perspektywie najbliższych lat i odnosiła się do wszystkich segmentów gospodarki, uwzględniając zarówno już podjęte programy rządowe oraz te, dla których muszą być przygotowane nowe projekty.

Zarysowane zostały trzy warianty (aktywny, pożądanym i ostrzegawczy) symulacji makroproporcji gospodarczych do 2002 roku, w których zostały wzięte pod uwagę zagrożenia, wynikające ze zjawisk kryzysowych, występujących w gospodarce światowej, oraz możliwe zakłócenia związane z szerokim zakresem wprowadzanych w kraju reform.

W wyniku szczegółowego rozpatrzenia wszelkich uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w przedmiotowej koncepcji dokonano symulacji podstawowych makropropozycji gospodarczych do 2002 roku w trzech wariantach:

A – aktywnym

B – pożądanym

C – ostrzegawczym

Pozwolę sobie przypomnieć i zaprezentować jedynie dynamikę najbardziej

przydatnych z punktu widzenia rozwoju sił zbrojnych podstawowych wskaźników makroekonomicznych a mianowicie:

- 1) tempa wzrostu PKB
- 2) inflacji;
 - według ujęcia wariantowego (A, B, C).

Tabela 5

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne

| Wyszczególnienie | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------|---|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Stopy wzrostu w % | | | | |
| PKB | A | 4,8 | 4,0 – 5,1 | 5,1 – 5,8 | 5,9 – 6,3 | 5,7 – 6,8 |
| | B | 4,8 | 4,2 – 5,1 | 6,4 – 6,9 | 6,8 – 7,9 | 7,2 – 9,1 |
| | C | 4,8 | 4,0 – 5,1 | 3,8 – 4,5 | 3,0 – 4,1 | 2,2 – 3,7 |
| Inflacja | A | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 6,5 – 8,4 | 5,5 – 7,8 | 4,0 – 7,1 |
| | B | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 6,1 – 8,4 | 4,8 – 7,6 | 2,9 – 6,0 |
| | C | 11,8 | 8,0 – 8,7 | 7,1 – 8,4 | 6,9 – 8,0 | 6,5 – 8,0 |

Źródło: dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 czerwca 1999 r.

Należy jednakże mieć na uwadze, że zagrożeniem stabilnego rozwoju gospodarki był niekorzystny już od kilku lat w naszym kraju deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego (handlu zagranicznego), który w ostatnim czasie uległ tylko nieznacznej poprawie.

W ślad za rządowymi założeniami koncepcji średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 roku również w resorcie Obrony Narodowej kontynuowane były prace nad przedstawieniem prognoz finansowych rozwoju sił zbrojnych RP na lata 1998 – 2002.

W wyniku powyższego, na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej w resorcie ON zostały określone kierunki rozwoju SZ RP, ich przyszły kształt organizacyjny, stany osobowe i wyposażenie armii wraz ze wskazaniem wysokości niezbędnego finansowania wojska na okres 5 lat.

Przy współdziałaniu wszystkich pionów funkcjonalnych resortu ON, powstał

projekt ustawy o rozwoju Sił Zbrojnych w latach 1998 – 2002, który zakładał coroczny wzrost środków budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej na lata 1998 – 2000 w następującej wysokości:

- 1) w 1998 r – 10.290 mln zł
- 2) w 1999 r – 10.460 mln zł
- 3) w 2000 r – 10.630 mln zł
- 4) w 2001 r – 10.800 mln zł
- 5) w 2002 r – 10.980 mln zł

Przyjęte kwoty środków budżetowych na poszczególne lata zostały ustalone według średnich cen, kosztów i płac przyjętych w ustawie budżetowej na 1997 r. Jednocześnie projekt przedmiotowej ustawy nakładał obowiązek corocznego przeliczania ustalonych na dany rok środków budżetowych według warunków cenowo-kosztowo-płacowych ustalanych dla poszczególnych budżetów rocznych przy uwzględnieniu wprowadzonych zmian systemowych i organizacyjnych.

Wymienione powyżej kwoty środków budżetowych dla resortu ON na lata 1998 – 2002, uwzględniały realizację i sukcesywne wprowadzanie w życie przedsięwzięć dotyczących:

- 1) struktury organizacyjnej, liczebności i wyposażenia SZ RP,
- 2) modernizacji technicznej armii,
- 3) inwestycji budowlanych,
- 4) interoperacyjności, integracji z NATO,
- 5) zmniejszenia zasobu nieruchomości pozostających w zarządzie MON.

Niestety przedmiotowa ustawa nie została uchwalona przez Parlament i budżet resortu ON w zakresie wydatków wojskowych w latach 1998–2000 został przyjęty w oparciu o roczną procedurę budżetową zgodnie z obowiązującym w tym okresie prawem budżetowym w Polsce.

Kolejne próby ustawowego określenia finansowania rozwoju Sił Zbrojnych RP czynione w kolejnych latach realizowano w oparciu o dalsze deklaracje Rządu i Prezydenta RP o corocznym zwiększeniu budżetu MON w zakresie realnego wzrostu wydatków

rzeczowych w stosunku do przyrostu wydatków budżetu państwa oraz corocznego wzrostu produktu krajowego brutto /PKB/.

Niestety wszystkie zalecenia, zapewnienia i przedstawione propozycje dotyczące realnego wzrostu wydatków budżetowych MON w latach 1996 – 2000 nie zostały zarówno przez Rząd, Parlament i Prezydenta w całości zrealizowane.

Zapoczątkowane jeszcze w 1995 roku zalecenie, określone uchwałą Sejmu z 16 lutego 1995 roku oraz podjęta deklaracja Rządu w dniu 2 października 1995 roku w sprawie określenia wzrostu nakładów obronnych w zakresie wydatków rzeczowych corocznie realnie o 3 punkty procentowe ponad tempo wzrostu budżetu państwa, stało się tylko deklaracją woli zwiększenia tych wydatków, a nie rzeczywistością.

W następnych działaniach realizacyjnych w omawianej problematyce, w resorcie ON przystąpiono do opracowania Programu Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998 – 2012.

Przy prognozowaniu wydatków w dziale obrona narodowa przyjęto następujące założenia:

- 1) zmniejszenie liczebności SZ RP do 180 tys. żołnierzy w 2004 roku z jednoczesnym uzyskaniem około 47% poziomu uzawodowienia,
- 2) skierowanie wszystkich środków uzyskanych z działań racjonalizująco-oszczędnościowych do 2012 roku na zwiększenie nakładów na modernizację techniczną armii, zapewnienie szkolenia zasadniczej służby wojskowej w okresie 12 miesięcy, podniesienia na wyższy poziom gotowości bojowej oraz mobilizacyjnej, przygotowania infrastruktury wojskowej do współdziałania z NATO, odnowienie zapasów nienaruszalnych, sukcesywną poprawę warunków socjalno-bytowych i sanitarno-higienicznych żołnierzy,
- 3) zmniejszenie zasobów infrastruktury wojska do 2002 roku o 20% oraz w kolejnych 10 latach o dalsze 15%,
- 4) wydatki na eksploatację wyposażenia technicznego zaplanowano z uwzględnieniem modernizacji i zakupu nowego uzbrojenia, poprawę warunków szkolenia wojsk i sprawności sprzętu wojskowego,
- 5) uwzględniono środki pozabudżetowe uzyskane przez Agencję Mienia Wojskowego ze

sprzedaży i dzierżawy zbędnych nieruchomości z przeznaczeniem na wsparcie modernizacji technicznej armii.

Przybliżoną prognozę wydatków działu obrona narodowa w stosunku do ich udziału w podstawowych kategoriach makroekonomicznych przedstawia tabela.

Tabela 6

Prognoza wydatków działu obrona narodowa w latach 2000-2012, (ceny stałe)

| Lata | Wydatki działu obrona narodowa (w mln zł) | Dynamika wzrostu, rok poprzedni=100 | Udział wydatków w PKB (w %) | Udział wydatków w BP (w %) |
|------|---|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 2000 | 8 263,2 | 103,2 | 1,68 | 5,88 |
| 2001 | 8 623,2 | 103,3 | 1,65 | 5,87 |
| 2002 | 8 896,4 | 103,3 | 1,63 | 5,87 |
| 2003 | 8 984,3 | 103,3 | 1,59 | 5,81 |
| 2004 | 9 230,5 | 102,0 | 1,56 | 5,73 |
| 2005 | 9 506,4 | 102,7 | 1,54 | 5,64 |
| 2006 | 9 804,3 | 103,0 | 1,50 | 5,56 |
| 2007 | 9 806,8 | 100,0 | 1,50 | 5,56 |
| 2008 | 10 092,2 | 102,9 | 1,48 | 5,49 |
| 2009 | 10 394,0 | 103,0 | 1,46 | 5,42 |
| 2010 | 10 713,5 | 103,1 | 1,44 | 5,35 |
| 2011 | 11 051,6 | 103,2 | 1,43 | 5,28 |
| 2012 | 11 409,7 | 103,2 | 1,41 | 5,22 |

Źródło: Program Integracji z Traktatem Północnoatlantyckim i Modernizacji SZ RP w latach 1998–2012, Sztab Generalny 1998.

Również i ten program na lata 2000 – 2012 zarysowujący kształt sił zbrojnych początku XXI wieku nie zakończył się finalnym rozstrzygnięciem w postaci ustawowego uregulowania przedmiotowych kwestii.

Rozpoczęte zostały zatem dalsze prace nad opracowaniem kolejnego programu modernizacji sił zbrojnych RP.

Przesłankę do rozpoczęcia prac stanowiły:

- 1) Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”,
- 2) Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej – przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 roku,
- 3) Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju – POLSKA 2025, opracowana w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska (opublikowana w czerwcu 2000),
- 4) Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000 – 2010.

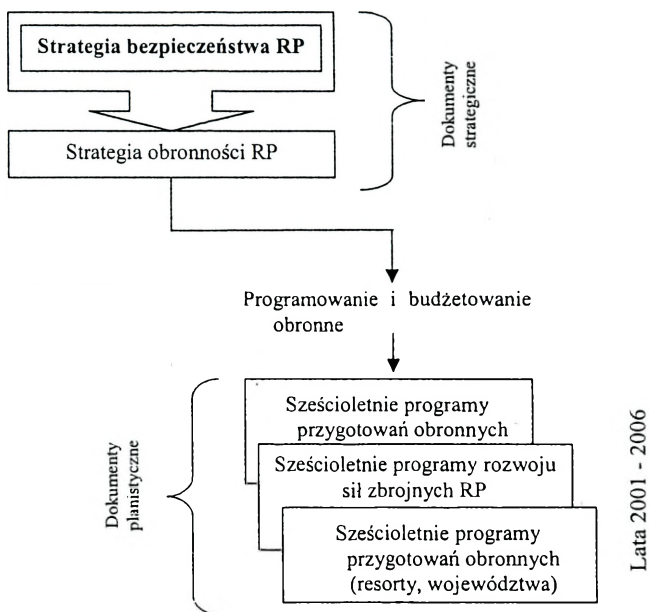
W ślad za postanowieniami powyższych dokumentów w Ministerstwie Obrony Narodowej rozpoczęte zostały prace nad programem modernizacji sił zbrojnych w latach 2001 – 2006, przy pełnej świadomości, że realizacja przedmiotowego programu wymaga nie tylko determinacji ale przede wszystkim przeznaczenia znacznych środków pieniężnych na jego wdrażanie.

Zakres, szczegółowe harmonogramy wraz z wyliczonymi kosztami w zakresie przedsięwzięć realizacyjnych „Programu” w latach 2001 – 2006 miały zostać opracowane i przedstawione rządowi RP do końca listopada bieżącego roku.

Jedną z podstawowych idei przyświecającej budowie przedmiotowego planu było uzyskanie większych oszczędności w wyniku podjętych decyzji restrukturyzacyjnych oraz przeznaczenie ich na realizację jakże potrzebnej modernizacji technicznej armii jak również co jest z tym związane na dalsze inwestycje obronne.

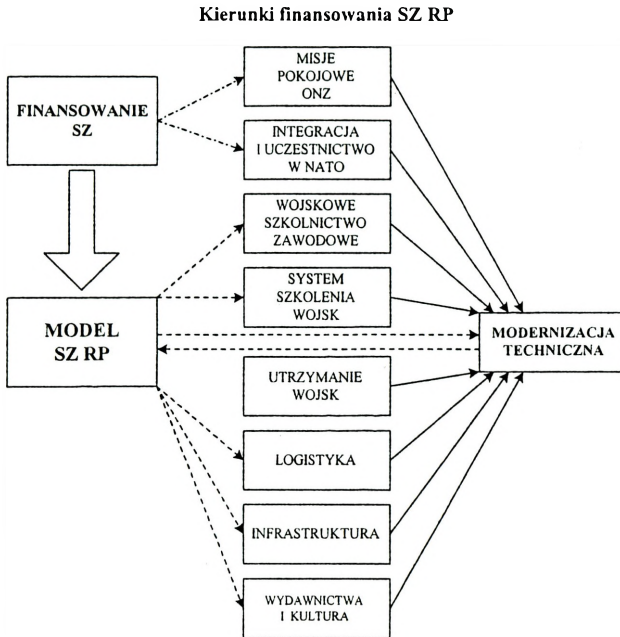
Realizacja przedsięwzięć odbywałaby się na bazie dokumentów planistycznych w ujęciu zaprezentowanym na poniższym schemacie.

Schemat planowanych przedsięwzięć dotyczących wydatków obronnych na okres sześcioletni



Źródło: opracowanie własne.

W ramach kontynuacji prac w zakresie stworzenia sześcioletnich programów i planów przygotowań obronnych oraz rozwoju sił zbrojnych RP, zostaną zarysowane kierunki finansowania polskich sił zbrojnych, zmierzające do utworzenia nowego modelu SZ RP. Nowy kształt struktury wewnętrznej MON zakłada priorytet dla modernizacji technicznej armii, co niewątpliwie musi zmierzać do wzrostu udziału wydatków majątkowych w budżecie MON z 12,6 % w 2000 roku do 23,2 % w 2006 r. W początkowych założeniach łączny średni udział wydatków obronnych Polski w PKB w latach 2001-2006 miał wynieść około 2,2 %, a podstawowym celem w zakresie optymalnego rozdysponowania środków finansowych miała być jak najlepsza modernizacja techniczna armii.



Źródło: opracowanie własne.

Rzeczywistość okazała się jednak inna niż zakładano, na co podstawowy wpływ miała niekorzystna sytuacja gospodarcza Polski w 2001 roku.

Znaczne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w 2001 roku obok innych niekorzystnych zjawisk w gospodarce kraju, sprawiły, że zaistniała konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy finansów publicznych, polegającej na odważnej zmianie nieefektywnej struktury wydatków publicznych oraz wzmocnieniu strony dochodowej. Działania strukturalne w systemie finansów publicznych aby stały się efektywnymi, powinny zostać wsparte przez inne ogniwa polityki gospodarczej w szczególności przez politykę pieniężną za którą to w naszym kraju odpowiada Rada Polityki Pieniężnej jako organ Narodowego Banku Polskiego.

4.2 Postanowienia Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2002-2006

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 25 maja 2001 r. przyjął ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006.

Główną podstawą tworzenia tego jakże ważnego aktu prawnego był fakt, że Polska jako członek Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego będzie musiała budować swój system obronny zgodnie z postanowieniami Traktatu Waszyngtońskiego. Dotyczy to głównie zadań wynikających z Art. 2 i 5, nakazujących utrzymanie i rozwijanie indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia zbrojnej napaści, a następnie przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. Szczegółowe wymogi w powyższym zakresie sprecyzowano w dokumentach przyjętych przez państwa członkowskie. Należą do nich:

- Koncepcja Strategiczna Sojuszu;
- Inicjatywa zdolności Obronnych (DCI);
- Wytyczne ministerialne NATO.

Uszczegółowienie oczekiwań Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego dla SZ RP w latach 2001 – 2006 nastąpiło w pakiecie 136 – Celów Sił Zbrojnych 2000 i 43 – Wymaganiach długoterminowych. Obejmują one obszar zadaniowy stanowiący rozwinięcie treści DCI oraz kontynuację zadań Celów edycji „1998”.

Proces negocjacji Celów Sił Zbrojnych 2000 i Wymagań długoterminowych oraz analiza możliwości implementacji DCI zostały zakończone. Główny wysiłek w ich realizacji będzie skupiony na doskonaleniu:

- systemów dowodzenia i rozpoznania;
- rozwoju obrony powietrznej;
- wykonania zadań „państwa – gospodarza”;
- dostosowaniu Sił Reagowania, do nowych wymagań (jakościowo-ilościowych);
- mobilności logistycznego zabezpieczenia.

Uchwalenie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 zapewni dostosowanie armii do wymogów określonych w wyżej wymienionych dokumentach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Celem ustawy jest zapewnienie warunków do osiągnięcia przez co najmniej 1/3 Sił Zbrojnych pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach.

Ustawa w swej treści (art. 4) zawiera delegację dla Ministra Obrony Narodowej do wprowadzenia programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2001-2006, uwzględniającego w szczególności zadania poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych.

Wprowadzony ustawą zapis ustanowienia programu wieloletniego wypełnia wymogi art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, póź. 1014 z późn. zm.), który stanowi, że Rada Ministrów może ustanowić programy wieloletnie, z tym że w przypadku, jeżeli koszty jego realizacji przekraczają kwotę 100 mln zł - ustanowienie programu winno odbyć się w drodze ustawy. Proponowany program wieloletni dotyczy realizacji zadań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, a zatem spełnia wymóg zawarty w art. 80 ust. 3 pkt 1 wspomnianej ustawy. W projekcie założono, że program wieloletni będzie realizowany w latach 2001 - 2006. Ewentualne dostosowanie planowania obronnego Polski do obowiązujących w tym okresie planów obronnych NATO, podejmowanych - zgodnie z obowiązującymi procedurami - w cyklach dwuletnich, wymagać może zmiany ustawy.

Celem ustawy jest także stworzenie odpowiednich warunków do stabilnego finansowania sił zbrojnych w wieloletnim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu możliwości ekonomicznych państwa. W świetle postanowień zapisu ustawowego (art. 7) określono, iż wielkości środków budżetowych na finansowanie programu, w tym na zakup uzbrojenia, wyposażenia i sprzętu technicznego oraz działań dostosowawczych i restrukturyzacyjnych w siłach zbrojnych będą określone corocznie (w latach 2002-2006) na poziomie nie niższym niż określono w programie (1,95 % Produktu Krajowego Brutto).

Oznacza to, że na realizację programu z budżetu MON wydatkowane będzie *105.316 mln zł* (w cenach 2001 r.). Środki te nie obejmują zakupów wielozadaniowych samolotów bojowych i śmigłowców uderzeniowych, które realizowane będą w ramach odrębnego programu wieloletniego. Wielkość wydatków budżetowych nie może być jednak niższa niż 16,1 mld zł w 2002 r., 17 mld zł w 2003 r., 17,9 mld zł w 2004., 19 mld zł w 2005 r., i 20,2 mld zł w 2006 r. Jednocześnie ustawa nakłada na Ministra Obrony Narodowej obowiązek zachowania odpowiedniej struktury wydatków budżetowych.

Realizacja przedsięwzięć ujętych w programie wymaga określenia liczebności i struktury etatowej armii. Ustawa określa (art. 4) liczebność sił zbrojnych jaką należy osiągnąć do końca 2003 r. Zmniejszeniu liczebności armii towarzyszyć będzie zmiana wewnętrznej struktury kadry zawodowej oraz osiągnięcie uzawodowienia na poziomie ok. 50%. Na koniec 2000 r. struktura stanowisk żołnierzy zawodowych kształtowała się następująco: oficerowie 42,5% (w tym generałowie i oficerowie starsi 46,8% oraz oficerowie młodszy 53,2%), chorążowie i podoficerowie 57,7%.

Przyrostowi środków budżetowych MON towarzyszyć będą efekty oszczędnościowe (w kwocie 6.553 mln zł) uzyskiwane wewnątrz resortu ON w wyniku zmniejszenia liczebności żołnierzy i pracowników wojska, zmiany wewnętrznej struktury żołnierzy zawodowych, ograniczenia zasobów infrastruktury oraz wycofania przestarzałego sprzętu. Zwiększone środki budżetowe kierowane będą głównie na modernizację techniczną armii oraz poprawę warunków funkcjonowania (sprawności techniki, szkolenia, uzupełnienie zapasów, stanu technicznego infrastruktury) jednostek przewidzianych do współpracy z NATO (ok. 1/3 całości sił). W rezultacie istotnej poprawie ulegnie struktura budżetu MON. Udział wydatków na utrzymanie stanów osobowych zmniejszy się z 65,8% w roku 2000 r. do 52,0% w roku 2006. Wzrośnie natomiast udział wydatków majątkowych z 10,0% w 2000 r. do 23,2% w roku 2006, w tym zakupów uzbrojenia i sprzętu technicznego z 8,3% do 22,0%. Pozwoli to na zbliżenie struktury budżetu MON do struktury budżetów wojskowych innych państw NATO.

Dodatkowo do dyspozycji resortu ON kierowane będą środki pochodzące z dochodów Agencji Mienia Wojskowego (nie mniej niż 93 % - art. 8), łącznie w kwocie nie mniejszej niż około 1.300 mln zł oraz z prywatyzacji spółek przemysłu obronnego (w latach 2002-2006 co najmniej 35 % - art. 12) w wysokości około 230 mln zł. Planuje się

również utworzenie środka specjalnego (art. 11), który zasilany będzie wpływami z udostępniania poligonów na rzecz wojsk obcych, w części nieprzeznaczonej na zmniejszenie poniesionych wydatków budżetowych oraz uzyskanymi wpływami z tytułu świadczenia specjalistycznych usług wojskowych wykonywanych w czasie realizacji zadań szkoleniowych - łącznie około 120 mln zł, a także możliwość finansowania programu przekazywanymi na ten cel darowiznami, zapisami i spadkami. W wyniku powyższego możliwości finansowe resortu ON powinny wzrosnąć o około 1.650 mln zł.

Przedmiotowa ustawa w swej treści zawiera również postanowienia w zakresie zwalniania żołnierzy zawodowych - w ramach przeprowadzanej restrukturyzacji w wojsku - w trybie skróconego okresu wypowiedzenia.

Ustawa weszła w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, którym to dniem był dzień 25 lipca 2001 roku, z wyjątkiem art. 11 dotyczącego utworzenia środka specjalnego Ministra Obrony Narodowej, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Pełny tekst ustawy zawiera załącznik Nr 1 opracowania.

4.3 Główne założenia „Programu przebudowy i modernizacji SZ RP w latach 2001-2006

Proces przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w tym również proces restrukturyzacji realizowany jest w resorcie ON już od wielu lat. Początkowo wynikał on z przeobrażeń ustrojowych państwa, a następnie z konsekwencji wstąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Pierwsze programy modernizacji wojska nie dlatego upadały, że nie było pieniędzy, ale dlatego, że były źle skonstruowane. Były tworzone przy założeniu, że będą duże dodatkowe pieniądze, że można modernizować polskie Siły Zbrojne, nie dokonując głębokiej reformy wewnętrznej i nie przesuując środków finansowych. Należało pamiętać, że jest to przecież kwota rzędu 4 mld USD rocznie, która przeznaczana jest na utrzymanie Sił Zbrojnych, na modernizację techniczną. Okazało się, że było to błędne założenie, ale wygodne dla wszystkich, zarówno dla dowódców, jak i dla polityków.

Skończyło się na tym, iż w pierwszym roku realizacji nie było pieniędzy na inwestycje, bo musiały być pieniądze na utrzymanie tzw. stanów osobowych. Tak więc od

lat wojsko było w stanie, który powodował, iż tempo zmian pozytywnych, jeśli chodzi o tzw. przyrost nowoczesności, było niewielkie. Ten stan rzeczy mógł być tolerowany do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Członkostwo to oznacza bowiem przyjęcie daleko idących zobowiązań przez zaakceptowanie celów Sił Zbrojnych, uzgadnianych z Kwaterą Główną NATO. Ponadto wejście do Sojuszu oznacza terminy, w których muszą być podejmowane decyzje umożliwiające integrację naszego systemu obronnego z systemami natowskimi. Trzeba sobie zdać sprawę, że od momentu wejścia do NATO, nie tylko jest uwzględniany, ale przyjmowany i zatwierdzany, program-kalendarz kolejnych celów do osiągnięcia. Jest także uruchomiony mechanizm sprawdzania i rozliczania z przyjętych na siebie zobowiązań.

Realizacja zobowiązań sojuszniczych w kontekście kontynuacji działań polskich sił zbrojnych opiera się głównie na tzw. „Celach NATO”.

Mamy ich bardzo dużo. Wydaje się, że za dużo w stosunku do realnych możliwości państwa polskiego. Stąd sytuacja, w której ogromna większość corocznie przydzielanych środków budżetowych przeznaczana jest na utrzymanie stanów osobowych i struktur wojska, a tylko minimalna – na inwestycje. W Polsce 12% środków jest przeznaczonych na inwestycje, podczas gdy norma natowska, która gwarantuje rozwój sił zbrojnych i przede wszystkim – przyrost nowoczesności, zastępowanie starej techniki nową – to 20%. Gen. Joseph Ralston twierdzi zaś, że dopiero 25% środków przeznaczonych na inwestycje gwarantuje prawidłowy rozwój sił zbrojnych.

Podstawową ideą Programu jest zapewnienie gwarancji pełnego pokrycia finansowego na całe 6 lat jego realizacji, co niewątpliwie może okazać się trudnym do realizacji.

Z jednej strony – w wyniku decyzji restrukturyzujących Sił Zbrojnych, wojsko uzyska większą ilość pieniędzy na modernizację techniczną i na inwestycje. W ciągu 6 lat ma to być ponad 6 mld zł. Osiągnąć to można dzięki gwarancji stabilnego poziomu finansowania obronności w pierwszym roku realizacji programu, tj. roku 2001. Oczywiście, zakładając, że będzie nadal trwał wzrost gospodarczy, a więc produkt krajowy brutto będzie rósł - to będą dodatkowe pieniądze na modernizację. Tych dodatkowych pieniędzy, uzyskiwanych w ciągu 6 lat, częściowo w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych, częściowo będących efektem wzrostu gospodarczego i stabilnego podziału PKB, ma być

ponad 20 mld zł. Przewiduje się również uruchomienie dodatkowych źródeł finansowania, między innymi z Agencji Mienia Wojskowego. W ciągu 6 lat będzie to suma co najmniej 1,3 mld zł. Dodatkowo, już w tym roku, wojsko uzyska także środki za uwolnienie częstotliwości dla potrzeb UMTS. W ramach całego planu 6-letniego będzie to suma około 1,1 mld zł wydanych na nową technikę w systemie łączności, radiolokacji, a więc w tym obszarze, gdzie dzisiaj funkcjonują przestarzałe urządzenia. Kolejnym dodatkowym źródłem finansowania mają być pieniądze z prywatyzacji polskiego przemysłu obronnego. Jeśli na przykład zostanie sprzedana jakaś fabryka przemysłu obronnego, część pieniędzy zostanie przeznaczona na restrukturyzację innych zakładów, a część będzie wydana przez MON na aktywną formę wspomagania tego przemysłu przez zamówienia. W 2001 r. jest przewidziana minimalna suma dodatkowych 30 mln zł.

W następnych latach będzie to zależało od tempa prywatyzacji zakładów, a także od formy realizacji postanowień ustawy o finansowaniu programu 6-letniego. *Idea programu polega na tym, aby dokonać przesunięcia środków, zmniejszyć proporcje udziału wydatków osobowych i wydatków na utrzymanie Sił Zbrojnych, a zwiększyć te przeznaczone na modernizację.* Podstawowym warunkiem powodzenia całego programu jest nie tylko przyjęcie go przez rząd, ale również ciągle wywiązywanie się budżetu państwa z postanowień ustawy o finansowaniu programu 6-letniego.

Ustawa gwarantuje, że wszystkie środki zaoszczędzone w procesie restrukturyzacji pozostaną w budżecie MON i będą wydane na programy modernizacyjne.

Programy modernizacyjne zyskują rangę programów wieloletnich, na które w ciągu 6 lat muszą być zagwarantowane pieniądze. Ustawa po raz pierwszy stwarza podstawy do wieloletniego planowania wydatków oraz lokowania zamówień. Oprócz tego gwarantuje stabilną, rosnącą wartość budżetu obronnego, a także narzuca Siłom Zbrojnym konieczność dokonywania głębokich restrukturyzacji wewnętrznych.

Dotychczasowe przemiany w Siłach Zbrojnych RP zmierzały przede wszystkim w kierunku przekształcenia ich struktury organizacyjnej. Były nimi objęte wszystkie rodzaje sił zbrojnych. Najbardziej widoczną była jednak stopniowa lecz poważna redukcja liczebności stanów osobowych oraz uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W ciągu ostatnich 10 lat Siły Zbrojne RP zostały zmniejszone z około 400.000 do poniżej 200.000 stanowisk wojskowych. Redukcja uzbrojenia osiągnęła poziom około 45%.

Dokonano również przekształceń i sposobu funkcjonowania Ministerstwa Obrony Narodowej. Sztab Generalny WP zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MON został usytuowany w strukturach Ministerstwa.

Siły zbrojne zostały podzielone na trzy zasadnicze części tj:

- Siły reagowania,
- Główne Siły Obronne,
- Siły pozostające pod dowództwem narodowym.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, została skrócona zasadnicza służba wojskowa z 18 – do 12 miesięcy.

Jeszcze nie tak niedawno obszar Polski był podzielony na cztery okręgi wojskowe, a operacyjna część polskich sił zbrojnych składała się z 11 dywizji i innych jednostek. Okręgi wojskowe odpowiadały zarówno za sprawy dowodzenia i problematykę operacyjną jak i za kwestie administracyjne i logistyczne. W 1997 roku utworzone zostało Dowództwo Wojsk Lądowych i rozpoczęło budowę nowej struktury organizacyjnej tego rodzaju sił zbrojnych. Obecnie funkcjonują dwa okręgi wojskowe: "POMORSKI" i „ŚLĄSKI” z podporządkowanymi im związkami taktycznymi oraz korpus powietrzno zmechanizowany, któremu podlega pięć brygad. Jedna dywizja (12 DZ) znajduje się w podporządkowaniu Korpusu Wielonarodowego Północny-Wschód. Nowo powstałych 16 Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, podjęło działalność, wypełniając swoje funkcje administracyjne.

W nowym systemie Obrony Powietrznej obszar Polski został podzielony na dwa rejony Obrony Powietrznej: PÓŁNOC I POŁUDNIE. Nowy system stopniowo staje się interoperacyjny z systemem obrony powietrznej NATO. Pierwszy krok na tej drodze - połączenie polskiego systemu OP z NATINADS (Zintegrowany System Obrony Powietrznej NATO) - został uczyniony. Część jednostek wykonuje zadania związane z kontrolą obszaru powietrznego zgodnie z wymaganiami i procedurami NATO.

Struktura Marynarki Wojennej RP nie została zmieniona w sposób istotny. Pozostają w jej składzie dwie flotyle obrony wybrzeża, flotylla okrętów oraz jedna brygada lotnictwa morskiego.

Wśród innych ważniejszych dokonań zrealizowanych w ramach dotychczasowych przedsięwzięć reformujących nasze siły zbrojne warto odnotować wykonanie przedsięwzięć związanych z wdrażaniem Celów Sił Zbrojnych RP oraz zwiększenie skali interoperacyjności jednostek wydzielonych do Sił Reagowania i przeznaczonych do wspierania misji pokojowych.

Uzyskano postęp w modernizacji stacjonarnego i polowego systemu łączności i informatyki na bazie cyfrowych urządzeń nowej generacji spełniających wymagane standardy, przede wszystkim w siłach reagowania.

Również osiągnięto dobre rezultaty szkoleniowe potwierdzone zarówno podczas ćwiczeń narodowych, jak i sojuszniczych.

Dobrze zabezpieczono przegrupowanie i udział jednostek polskich wydzielonych do operacji wspierania pokoju - w Kosowie, Bośni i Hercegowinie, na Wzgórzach Golan, a także w Libanie.

Sześćioletni *“Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006”* jest swoistym kompromisem między potrzebami Sił Zbrojnych RP, a realnymi możliwościami budżetu państwa. Jest on także wyrazem włączenia Polski w sojuszniczy system planowania obronnego. Podstawę jego przygotowania stanowią *“Założenia do opracowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006”* Rady Ministrów. W możliwym do spełnienia w polskich warunkach stopniu, ujmuje on ustalenia *Koncepcji Strategicznej Sojuszu, Inicjatywy na rzecz Zdolności Obronnych (DCI), Celów Sił Zbrojnych NATO 2000 i Wymagań Długoterminowych dla RP*.

Celem, który zamierza się uzyskać w wyniku realizacji *Programu*, jest przede wszystkim osiągnięcie przez kolejną - znaczącą część jednostek wojskowych średnich europejskich standardów, powstrzymanie negatywnych zjawisk starzenia się uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rozpoczęcie jego unowocześniania. Ponadto celem *Programu* jest również doskonalenie systemu obrony powietrznej i modernizacja lotnictwa oraz przebudowa systemu logistycznego i poprawa zarządzania zasobami infrastruktury wojskowej. Nastąpić to winno w wyniku przesunięć w strukturze wydatków budżetowych w taki sposób, aby jedna czwarta z nich mogła być kierowana na wydatki majątkowe.

W *Programie* przewidziano między innymi:

- poszerzenie zadań Sił Zbrojnych RP, ze szczególnym uwzględnieniem, ich udziału w operacjach Sojuszu w myśl art. 5 Traktu Waszyngtońskiego;
- dostosowanie struktur organizacyjnych i infrastruktury Sił Zbrojnych RP do nowych rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych w organach dowodzenia Sił Zbrojnych NATO, zaszeregowania jednostek wojskowych do poszczególnych komponentów sił zbrojnych i kategorii gotowości, a także prognozy wycofania i nowych zakupów zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Przebudowę Sił Zbrojnych ukierunkowano według następujących priorytetów:

- wykonanie zobowiązań międzynarodowych;
- doskonalenie systemów dowodzenia;
- rozwój systemu obrony powietrznej;
- dostosowanie struktur organizacyjnych i wyposażenia do wymagań wynikających z potrzeb narodowych i sojuszniczych;
- zwiększanie mobilności wojsk, w tym elementów wsparcia logistycznego;
- zwiększanie możliwości wykonania zadań „państwa-gospodarza” w obszarze odpowiedzialności Sił Zbrojnych RP.

W *Programie* założono także kontynuację wprowadzania do uzbrojenia, nowoczesnych środków łączności i informatyki, systemów nawigacyjnych i ubezpieczenia lotów oraz nowoczesnego uzbrojenia i środków bojowych.

Cele te będą możliwe do osiągnięcia stopniowo, w wyniku redukcji pokojowej wielkości Sił Zbrojnych RP do pułapu 150 tys. żołnierzy oraz znaczącego wycofania nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu. Docelową liczebności 150 tys. stanowisk przyjęto osiągnąć etapami do końca 2001 roku - zmniejszyć stan etatowy do 180.000 stanowisk, do końca 2002 roku - do 165.000 stanowisk i cały proces zakończyć w końcu 2003 roku. W zakładanym terminie w Siłach Zbrojnych RP będzie się znajdować około 75.000 stanowisk dla żołnierzy zawodowych. Nastąpi także zrównanie stanu etatowego ze stanem ewidencyjnym oraz zostanie wprowadzona tożsamość stopnia wojskowego i zajmowanego stanowiska. Rozważane jest również skrócenie - po 2004 roku - zasadniczej służby wojskowej do 9-10 miesięcy.

Z uwagi na istotne zmniejszenie liczby żołnierzy zawodowych oraz potrzebę pozostawienia ich głównie na stanowiskach związanych bezpośrednio ze szkoleniem i dowodzeniem, zostanie ograniczona liczba stanowisk, zajmowanych przez nich w administracji, jednostkach obsługujących i zabezpieczających oraz w szkolnictwie. Ich funkcje będą sukcesywnie powierzane pracownikom wojska, których zatrudnienie w Siłach Zbrojnych RP będzie utrzymywane na poziomie około 60.000 stanowisk.

Te radykalne posunięcia są podyktowane mniej optymistyczną prognozą wydatków na obronę narodową w latach 2002-2006, które w myśl szacunków wyniosą 1,95% udziału w Produkcie Krajowym Brutto. W tej sytuacji poziom wydatków ustalono mając na uwadze wielkość środków niezbędnych na realizację Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych oraz pełne zabezpieczenie potrzeb jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP bezpośrednio zaangażowanych w przedsięwzięcia sojusznicze.

Założone w *Programie* cele przebudowy Sił Zbrojnych RP zamierza się osiągnąć kierując na nie środki finansowe uzyskane, jak już wspomniano, w wyniku zmniejszenia liczebności etatowych stanów osobowych w czasie pokoju, zmiany struktury żołnierzy zawodowych oraz zmniejszenia majątku ruchomego i nieruchomości należących do sił zbrojnych. Łączną wielkość oszczędności uzyskanych z tego tytułu szacuje się na około 1,5 mld USD.

Przyjmuje się, że Wojska Lądowe, będą składały się z czterech dywizji i sześciu samodzielnych brygad ogólnowojskowych, a także zestawu jednostek dowodzenia, zabezpieczenia i wsparcia. Zamierza się wycofać wszystkie czołgi T-55 z wyjątkiem pojazdów specjalnych zamontowanych na ich podwoziach.

Z uzbrojenia Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej stopniowo będą wycofane samoloty MiG-21. Priorytetem pozostaje nadal pozyskanie nowoczesnego samolotu wielozadaniowego. Problem ten zamierza się rozwiązać w latach 2001-2002, w których to założono skupienie głównego wysiłku na modernizacji Wojsk Lotniczych i Systemu Obrony Powietrznej. Dlatego przyszła struktura tych wojsk rozważana jest w zależności od postępu pozyskiwania nowego samolotu.

Z Marynarki Wojennej RP zostaną wycofane okręty nie wchodzące w skład Sił Reagowania oraz samoloty starych typów. Uzyskane tą drogą środki finansowe zamierza się

przeznaczyć na zakup uzbrojenia dla okrętów.

Zreorganizowane zostaną struktury organizacyjne wszystkich komponentów Sił Zbrojnych RP, pod kątem dostosowania ich do obniżonych etatowych stanów osobowych.

Okolo jedna trzecia Sił Zbrojnych RP osiągnie standardy porównywalne ze średnimi standardami armii państw europejskich, głównie w obszarach rozpoznania, dowodzenia, obrony powietrznej, wyposażenia jednostek w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz wyposażenia indywidualnego żołnierzy. Nastąpi też zwiększenie zdolności tej części sił zbrojnych, do prowadzenia działań w trudnych warunkach atmosferycznych i o każdej porze doby - w oddaleniu od terytorium, kraju oraz poprawa ich zabezpieczenia i wsparcia.

Możliwe stanie się zmniejszenie zasobów infrastruktury przy podniesieniu wartości technicznej i operacyjnej tej jej części, która zabezpiecza realizację priorytetowych zadań sił zbrojnych.

Wśród problemów, które mogą się pojawić w wyniku realizacji *Programu* należy wymienić utrzymanie jakościowej różnicy pomiędzy jednostkami Sił Reagowania i Głównych Sił Obronnych. Nie będzie bowiem możliwa poprawa intensywności i jakości szkolenia Głównych Sił Obronnych,

Pełne wykonanie założonych celów *Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006* jest zadaniem niełatwym, jednakże będzie ono decydowało o powodzeniu głębokiej reformy, którą zamierza się przeprowadzić. Pocięszającym jest fakt, że końcowym rezultatem podjętych działań będzie zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP i ich lepsze przygotowanie do wykonania zadań stawianych przez Rząd RP oraz spełnienia wymagań sojusznicyh.

W wyniku zmniejszenia liczebności sił zbrojnych oraz działań prooszczędnościowych zmierzających do redukcji zbędnego zasobu nieruchomości już wcześniej w latach 1987 - 2000, łącznie zniesiono 61 garnizonów. W ramach Programu Przebudowy i Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2001 - 2006 zaplanowano zasadnicze zmniejszenie zasobu infrastruktury w terminie do 2003 roku, w tym wytypowano do całkowitej likwidacji - 71 garnizonów i miejscowości, w których stacjonują jednostki lub znajdują się obiekty wojskowe. W celu określenia priorytetów w zakresie ukierunkowania wsparcia procesów przebudowy jednostek wojskowych z garnizonów likwidowanych dokonano ich "roboczego" podziału na trzy kategorie. Jako kryterium

podziału przyjęto skalę możliwości powstawania utrudnień raz problemów związanych z reorganizacją jednostek wojskowych, w tym zwłaszcza wynikających z wielkości garnizonu.

Planowane do zniesienia garnizony (miejscowości) podzielono na trzy kategorie:

- KATEGORIA I – „BARDZO TRUDNE” - garnizony duże, o złożonej sytuacji kadrowej, w których występować będą potencjalnie największe trudności w „zagospodarowaniu” żołnierzy zawodowych. W garnizonach tych dyslokowane były duże jednostki (brygady, pułki, jednostki szkolnictwa wojskowego), które będą rozformowane lub częściowo przeniesione do innego garnizonu.
- KATEGORIA II – „TRUDNE” - garnizony mniejsze pod względem liczby stacjonujących jednostek i zasobu koszarowego. Objęte sprecyzowanymi planami wynikającymi z rozwiązań przyjętych w poszczególnych podsystemach działalności sił zbrojnych. W garnizonach tych często występują ograniczone możliwości przesunięcia żołnierzy zawodowych do garnizonów pobliskich.
- KATEGORIA III – „ZAAWANSOWANE W PROCESIE LIKWIDACJI” - garnizony o zróżnicowanej wielkości, w których rozformowano jednostki wojskowe w latach ubiegłych w wyniku wdrażania „Programu integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998 – 2012”. Żołnierze zawodowi w znacznej mierze zostali już skierowani do nowych jednostek.

W ramach tej grupy garnizonów trudności dotyczą szybkiego przekazywania nieruchomości wojskowych. Wynika to z konieczności, wypełniania przez stronę wojskową ustawowych wymogów przekazywania obiektów, w tym:

- oczyszczenia przekazywanej nieruchomości lub jej części z niewybuchów i niewypałów;
- rekultywacji gruntów;
- rozbiórki obiektów budowlanych, które ze względów technicznych nie nadają się do dalszego użytkowania;
- geodezyjnego rozgraniczenia przekazywanej części nieruchomości;
- uregulowania stanów prawnych oraz wszystkich wymaganych należności na rzecz Skarbu Państwa, gmin, osób prawnych i fizycznych.

Część garnizonów (30) zaliczonych do kategorii III jest w trakcie likwidacji. Ich redukcja została rozpoczęta zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w w/w. Programie". W ramach powyższej liczby garnizonów w zasadzie nie występują garnizony, "które były w latach 1987 - 2000 utworzone lub powiększone, a które aktualnie są przewidziane do zniesienia".

W wielu przypadkach rozpoczęto likwidację garnizonów, lecz jej nie dokończono, a koszty ich utrzymania są dość znaczne. Są oczywiście garnizony, gdzie nastąpią zmiany związane z likwidacją lub ograniczeniem niektórych struktur, ale takich garnizonów jest zdecydowanie mniej. Będą również garnizony, gdzie nastąpi zwiększenie stanów osobowych, ponieważ kierownictwo NATO bardzo często zarzuca polskiemu wojsku bardzo niskie ukończenie niektórych jednostek. Dokonywane zmiany etatowe będą przeprowadzane stopniowo. Kadra ma 9 miesięcy na znalezienie się w nowej sytuacji korzystając z ustawowego okresu wypowiedzenia.

Wszystkie podejmowane decyzje powinny być jednak poprzedzone dokładnymi analizami i symulacjami, opartymi na rachunku ekonomicznym z uwzględnieniem oczywiście strony operacyjnej realizowanych przedsięwzięć.

ZAKOŃCZENIE

Podstawowym celem strategicznym Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie obronności jest zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i zagrożeniami wojennymi.

Państwo chcąc zachować swoją suwerenność, tożsamość i byt narodowy, ma moralny obowiązek wydawania pieniędzy z budżetu centralnego na cele bezpieczeństwa zewnętrznego.

Integracja i nasze uczestnictwo w NATO stanowi jeden z głównych czynników bezpieczeństwa Polski. Bezpieczeństwo nie opiera się jednak tylko na przesłankach zewnętrznych w tym głównie na sojuszach międzynarodowych, lecz również na przesłankach wewnętrznych tj. na narodowym systemie obronnym i przeznaczaniu odpowiednich środków finansowych na utrzymanie tego systemu.

Z punktu widzenia zadań sił zbrojnych i sposobów ich realizacji, szczególnie w kontekście naszego uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, określone jasne i przejrzyste zasady finansowania sił zbrojnych RP, winny być priorytetem narodowej polityki społeczno-gospodarczej w zakresie bezpieczeństwa narodowego – w ramach długookresowej strategii rozwoju Polski.

Obecnie priorytety w dziedzinie obronności nie zmierzają tylko w kierunku przygotowania armii do udziału w działaniach wojennych po ogłoszeniu stanu mobilizacji lecz również w kierunku wykonywania przez całe siły zbrojne zadań o charakterze militarnym także w okresie pokoju.

Dlatego też wydatki na cele wojskowe, określone w ustawie z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006, powinny być corocznie realizowane w ustawowo określonej wysokości, pomimo że przedsięwzięcia te okazały się kosztowne.

Niestety już w bieżącym roku obowiązywania przedmiotowej ustawy, zapewnienie warunków finansowania zadań resortu ON przebiega bardzo niekorzystnie. Także możliwości finansowe Ministerstwa Obrony Narodowej na 2002 rok określane jego

budżetem będą niższe od zakładanych. Budżet MON w 2002 roku wyniesie około 14,6 mld zł i będzie o około 1,5 mld zł niższy od oczekiwań. Wobec słabości budżetu, wykonanie ustawy o finansowaniu sił zbrojnych może ulec zawieszeniu, a nawet realizacja programu 6 -letniego może stać się niemożliwa.

Politycy, parlamentarzyści a także przedstawiciele rządu powinni mieć na uwadze, że dalsze ograniczanie wydatków obronnych może doprowadzić nie tylko do zachwiania naszej wiarygodności na forum międzynarodowym ale również może spowodować ograniczenie naszego uczestnictwa w największym i najpoważniejszym sojuszu militarnym na świecie.

USTAWA
z dnia 25 maja 2001 r.
o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu
Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006

Art. 1.

- Ustawa określa kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006 oraz źródła i wydatki budżetowe na finansowanie Sił Zbrojnych.
1. Celem ustawy jest zapewnienie warunków do osiągnięcia przez co najmniej 1/3 Sił Zbrojnych pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach.

Art. 2.

Ustala się następujące kierunki przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych:

- 1) wyposażenie Sił Zbrojnych w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt wojskowy, w tym w szczególności w samoloty wielozadaniowe, środki walki wojsk lądowych i sprzęt pływający,
- 2) dostosowanie w celu osiągnięcia pełnej interoperacyjności w ramach Traktatu Północnoatlantyckiego, systemów rozpoznania, dowodzenia, obrony powietrznej i zabezpieczenia logistycznego,
- 3) dostosowanie składu bojowego oraz poszczególnych elementów Sił Zbrojnych do potrzeb obronnych państwa,
- 4) modernizacja oraz poprawa stanu technicznego eksploatowanego sprzętu wojskowego,
- 5) modernizacja oraz poprawa stanu technicznego infrastruktury wojskowej,
- 6) zwiększenie możliwości manewrowych wojsk oraz możliwości ich przerzutu w oddalone rejony działań,
- 7) stopniowe odtwarzanie zapasów środków bojowych i materiałowych,

- 8) wycofanie przestarzałego i nieperspektywicznego sprzętu wojskowego,
- 9) przekazanie Agencji Mienia Wojskowego zbędnej dla Sił Zbrojnych infrastruktury wojskowej,
- 10) zmiana struktury etatowych stanowisk służbowych, w tym zmniejszenie liczby stanowisk przeznaczonych dla oficerów,
- 11) dostosowanie systemu szkolnictwa wojskowego do potrzeb Sił Zbrojnych.

Art. 3.

- Liczebność Sił Zbrojnych w dniu 31 grudnia 2003 r. nie przekroczy stu pięćdziesięciu tysięcy stanowisk etatowych żołnierzy.
- Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, strukturę etatową Sił Zbrojnych, przy uwzględnieniu, że nie mniej niż 1/2 stanowisk, o których mowa w ust. 1, przeznaczają się dla żołnierzy zawodowych, z czego nie więcej niż 1/3 dla oficerów.

Art. 4.

- Minister Obrony Narodowej wprowadzi program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2001-2006, zwany dalej "programem", uwzględniający w szczególności zadania poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych.
- Program określa w szczególności:
 - 1) zadania dotyczące modernizacji wyposażenia Sił Zbrojnych przede wszystkim w zakresie:
 - a) sprzętu rozpoznania i walki radioelektronicznej,
 - b) sprzętu dowodzenia i łączności,
 - c) sprzętu i wyposażenia systemu obrony powietrznej,
 - d) zestawów przeciwpancernych pocisków kierowanych,
 - e) kołowych transporterów opancerzonych,
 - f) średnich samolotów transportowych,
 - g) okrętów i sprzętu morskiego,
 - h) sprzętu elektronicznego, w związku ze zwolnieniem częstotliwości na potrzeby operatorów telefonii ruchomej typu komórkowego trzeciej generacji,
 - i) czołgów,
 - 2) zamierzenia w zakresie:

- a) systemów obronnych Sił Zbrojnych,
 - b) zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych,
 - c) gromadzenia i utrzymywania zapasów środków bojowych i materiałów dla Sił Zbrojnych,
 - d) szkolenia Sił Zbrojnych,
 - e) dyslokacji jednostek wojskowych i infrastruktury wojskowej,
 - f) polityki kadrowej, rekonwersyjnej, kształcenia kadr w systemie szkolnictwa wojskowego,
- 3) liczebność oraz skład bojowy poszczególnych elementów Sił Zbrojnych.

Art. 5.

1. Realizację programu powierza się Ministrowi Obrony Narodowej. W trakcie realizacji programu Minister Obrony Narodowej zasięga opinii odpowiednio ministra właściwego do spraw gospodarki oraz ministra właściwego do spraw nauki, w zakresie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 1.
2. W celu realizacji programu:
 - 1) mogą być zawierane umowy wieloletnie, do których nie stosuje się przepisu art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z 1999 r. Nr 49, poz. 485, Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 778 i Nr 110, poz. 1255 oraz z 2000 r. Nr 6, poz. 69, Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 95, poz. 1041, Nr 119, poz. 1251 i Nr 122, poz. 1315) i art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z 1999 r. Nr 45, poz. 437 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 93, poz. 1027 i Nr 110, poz. 1167),
 - 2) nie stosuje się art. 18 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w zakresie konieczności uzgadniania z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa decyzji o przeznaczeniu mienia likwidowanych jednostek budżetowych w przypadku, gdy mienie to przekazywane jest między jednostkami budżetowymi Ministerstwa Obrony Narodowej.
3. Minister Obrony Narodowej, po upływie każdego roku realizacji programu, przedstawia ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informację z realizacji decyzji o przeznaczeniu mienia likwidowanych jednostek budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej.

- Rada Ministrów sprawuje nadzór nad realizacją programu, składając Sejmowi coroczną informację o realizacji programu łącznie z projektem ustawy budżetowej albo projektem ustawy o prowizorium budżetowym.

Art. 6.

- Źródłami finansowania programu są:
 - 1) budżet państwa,
 - 2) środek specjalny, o którym mowa w art. 11,
 - 3) przychody z prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego, o których mowa w art. 12.
- Źródłami finansowania programu mogą być również:
 - 1) darowizny,
 - 2) zapisy i spadki.

Art. 7.

- Z budżetu państwa przeznaczana się corocznie na realizację programu - w latach 2002-2006 - wydatki budżetowe w wysokości nie niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto. Wielkość wydatków budżetowych nie może być jednak mniejsza niż 16,1 mld zł w 2002 r., 17 mld zł w 2003 r., 17,9 mld zł, w 2004 r., 19 mld zł w 2005 r. i 20,2 mld zł w 2006 r.
- Wydatki budżetowe, o których mowa w ust. 1, w każdym roku realizacji programu ustala się z uwzględnieniem prognozowanych średniorocznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych.
- Udział wydatków majątkowych w wielkościach, o których mowa w ust. 1, wyniesie co najmniej 19% w 2003 r. i co najmniej 23% w 2006 r.
- Kryteria określone w ust. 1-3 są uwzględniane przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym.
- Wydatki budżetowe, o których mowa w ust. 1, nie obejmują wydatków na sfinansowanie wyposażenia Sił Zbrojnych w samoloty wielozadaniowe, realizowanych na podstawie odrębnych przepisów.
- Środki nieuwzględnione w budżecie, a niezbędne dla wykonania zadań poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej przez jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych powinny pochodzić z rezerw celowych lub rezerwy ogólnej Rady Ministrów.

Art. 8.

Agencja Mienia Wojskowego przekazuje corocznie - w latach 2002 - 2006 - na finansowanie programu co najmniej 93% uzyskanego dochodu.

Art. 9.

1. Do dnia 31 grudnia 2006 r. Minister Obrony Narodowej może przekazać Agencji Mienia Wojskowego do prowadzenia dalszej działalności gospodarczej, na czas oznaczony lub nieoznaczony, jednostkę organizacyjną podporządkowaną lub nadzorowaną przez tego ministra, stanowiącą przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego.
2. Przy przekazaniu jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1, mają zastosowanie przepisy art. 23¹ Kodeksu pracy.

Art. 10.

Do dnia 31 grudnia 2006 r. mienie pozostałe po jednostkach organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej w likwidowanych garnizonach, przekazane Agencji Mienia Wojskowego do zagospodarowania, może być w pierwszej kolejności udostępniane, w trybie przetargu ograniczonego, przedsiębiorcom, których jedynym właścicielem są żołnierze zwolnieni z zawodowej służby wojskowej w wyniku likwidacji tych jednostek po dniu 31 grudnia 2000 r. lub pracownicy zatrudnieni w tych jednostkach, z którymi stosunek pracy został rozwiązany po dniu 31 grudnia 2000 r.

Art. 11.

1. Tworzy się środek specjalny Ministra Obrony Narodowej na realizację celów określonych w programie.
2. Środek, o którym mowa w ust. 1, stanowią dochody:
 - 1) z wpływów za udostępnianie poligonów na rzecz wojsk obcych, w części nie przeznaczonej na zmniejszenie poniesionych wydatków budżetowych,
 - 2) z wpływów za specjalistyczne usługi wojskowe wykonywane w czasie realizacji zadań szkoleniowych,
 - 3) określone w art. 8.

Art. 12.

Na finansowanie programu, niezależnie od wysokości określonych w art. 7 ust. 1, przeznaczają się w latach 2002-2006 co najmniej 35% całości kwoty, o której mowa w art. 8

ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 83, poz. 932 i z 2000 r. Nr 119, poz. 1250).

Art. 13.

Do dnia 31 grudnia 2006 r. nie stosuje się przepisu art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55, Nr 28, poz. 153, Nr 106, poz. 678, Nr 107, poz. 688, Nr 117, poz. 753, Nr 121, poz. 770 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 162, poz. 1117 oraz z 1999 r. Nr 1, poz. 7) w stosunku do oficerów zawodowych, którzy nie nabyli uprawnień do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu wysługi lat w wysokości 75% podstawy wymiaru emerytury wojskowej, z zastrzeżeniem, że wyznaczenie tych oficerów na niższe stanowisko służbowe może dotyczyć wyłącznie stanowisk, których stopień etatowy nie jest niższy od posiadanego przez oficera stopnia wojskowego.

Art. 14.

1. Do dnia 31 grudnia 2003 r. okres wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez właściwy organ wojskowy, określony w przepisach ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, może być, na wniosek żołnierza, skrócony nie więcej jednak niż do jednego miesiąca.
2. Z tytułu skrócenia okresu wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 1, żołnierzom zwalnianym z zawodowej służby wojskowej, przysługuje jednorazowe odszkodowanie w wysokości jednomiesięcznego uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, za każdy miesiąc skrócenia okresu wypowiedzenia.
3. Jednorazowe odszkodowanie, o którym mowa w ust. 2, wypłaca organ wojskowy właściwy do wypłaty należności pieniężnych w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach dla celów wypłaty uposażenia przez okres roku po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej.
4. Jednorazowe odszkodowanie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje niezależnie od należności pieniężnych przysługujących żołnierzom zawodowym zwalnianym z zawodowej służby wojskowej.

5. Terminem wypłaty jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w ust. 2 i innych należności pieniężnych, o których mowa w ust. 4, jest ostatni dzień skróconego okresu wypowiedzenia.
6. Dla celów emerytalnych, dniem zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, jest ostatni dzień okresu, za który wypłacone zostało jednorazowe odszkodowanie, o którym mowa w ust. 2. Okres ten traktowany jest jako równorzędny ze służbą wojskową.
7. Przepisy ust. 1-6 stosuje się również do żołnierzy zawodowych, którym organ wojskowy wypowiedział stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej po dniu 31 grudnia 2000 r., a którzy do dnia wejścia w życie ustawy nie zostali zwolnieni z tej służby.

Art. 15.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 11, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

BIBLIOGRAFIA:**A. OPRACOWANIA ZWARTE**

1. *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, AON, Warszawa 1994.
2. Fałkowski A., *Pecunia Nervus Belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski*, wyd. Bellona, Warszawa 1998.
3. Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.
4. *Military Balance 1998/99*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press IISS, London, 1999.
5. *O sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – Rok 1999*, GUS, Warszawa 2000.
6. Płaczek J., *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995.
7. *Polska 2025 – długookresowa strategia rozwoju*, KERM, Warszawa 1999.
8. *Rocznik statystyczny 2000* GUS, Warszawa 2000.
9. Stachowiak Z., *Polityka gospodarczo-obronna*, AON, Warszawa 1996.
10. Stankiewicz W., *Konwersja zbrojeń. Oczekiwania i fakty*, wyd. Bellona, Warszawa 1999.

B. AKTY PRAWNE

1. Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006 (synteza), Warszawa marzec 2001r.
2. Projekt ustawy budżetowej na rok 2002, uzasadnienie, druk Ministerstwa Finansów, Warszawa, 20 listopada 2001 r.
3. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 roku).
4. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów 23 maja 2000 roku).
5. Strategia długookresowa trwałego i zrównoważonego rozwoju Polska 2025, Rada Ministrów, czerwiec 2000.
6. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006, (Dz. U. 2001, nr 76, poz. 804).

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----------|
| WPROWADZENIE | 3 |
| 1. INTERESY I CELE STRATEGICZNE RP W DZIEDZINIE OBRONNOŚCI..... | 5 |
| 1.1. WYZWANIA I ZAGROŻENIA POLITYCZNO-MILITARNE | |
| 1.2. ZAGROŻENIA O CHARAKTERZE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM | |
| 2. STAN I STRUKTURA WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI W LATACH 1991-2000..... | 16 |
| 2.1. WYDATKI WOJSKOWE – A WYDATKI OBRONNE | 16 |
| 2.2. WYDATKI BUDŻETOWE MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ W ODNIESIENIU DO SYTUACJI GOSPODARCZO-OBRONNEJ POLSKI W LATACH 1991 – 2000..... | 24 |
| 3. BUDŻET RESORTU ON NA 2001 ROK ORAZ JEGO PRZEWIDYWANE WYKONANIE..... | 31 |
| 4. PROGNOZA ROZWOJU WYDATKÓW WOJSKOWYCH POLSKI DO 2006 ROKU. | 38 |
| 4.1. AKTUALNA SYTUACJA BUDŻETOWA PAŃSTWA ORAZ PERSPEKTYWY ZMIAN W FINANSOWANIU POTRZEB RESORTU OBRONY NARODOWEJ | 38 |
| 4.2. POSTANOWIENIA USTAWY Z DNIA 25 MAJA 2001 R. O PRZEBUDOWIE I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W LATACH 2002-2006..... | 46 |
| 4.3. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA „PROGRAMU PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SZ RP W LATACH 2001- 2006”..... | 49 |
| ZAKOŃCZENIE..... | 59 |
| ZAŁĄCZNIKI | 61 |
| BIBLIOGRAFIA | 68 |

