

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Płk mgr Roman POLAK

ASPEKTY EKONOMICZNE PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 63765
II
Akademii Obrony Narodowej

63765

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/5021
05-005021-002-0

WARSZAWA 2002

AKADEMIA
OBRONY NARODOWEJ

Płk mgr Roman POLAK

ASPEKTY EKONOMICZNE PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. II
63765
Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/5021
05-005021-002-0

WARSZAWA 2002

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 63765
II
Akademii Obrony Narodowej

płk mgr Roman Polak

ASPEKTY EKONOMICZNE PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Praca doktorska
wykonana pod
kierownictwem naukowym
dr. hab.Jerzego TELEPA

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid.
IV
Działu Zbiorów Jawnych Akademii ON

Warszawa 2002

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5

1. IDENTYFIKACJA ASPEKTÓW EKONOMICZNYCH PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 17

1.1. Wybór aspektów 17

1.2. System planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych 26

1.3. Zasoby obronne sił zbrojnych 40
1.3.1. Budżet obronny 41
1.3.2. Zasoby osobowe 43
1.3.3. Zasoby rzeczowe 46

1.4. System gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych .. 47
1.4.1. Normowanie budżetowe 47
1.4.2. Ewidencja ilościowo-wartościowa 52
1.4.3. Model gospodarowania zasobami obronnymi 58

2. ANALIZA SYSTEMU PLANOWANIA RZECZOWO-FINANSOWEGO I ZASOBÓW OBRONNYCH SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ 63

2.1. Analiza systemu planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych 64
2.1.1. System planowania obronnego i rzeczowo-finansowego na tle procesów transformacji systemowej w Polsce 64
2.1.2. Charakterystyka systemu planowania obronnego i rzeczowo-finansowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej 73
2.1.3. Przegląd systemów planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych wybranych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego 78

2.2. Ocena zmian w zasobach obronnych sił zbrojnych w latach 1991-2000 88

2.2.1. Uwarunkowania makroekonomiczne..... 88
2.2.2. Analiza wielkości i struktury budżetu obronnego w latach 1991-2000..... 89
2.2.3. Zmiany w zasobach osobowych i rzeczowych sił zbrojnych w latach 1991-2000..... 95

2.3. Analiza aktualnego systemu gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych..... 98
2.3.1. Przegląd norm budżetowych funkcjonujących w siłach..... 98
2.3.2. Ocena systemu ewidencji ilościowo-wartościowej w siłach zbrojnych..... 100
2.3.3. Ocena aktualnego stanu prac nad wdrożeniem modelu gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych..... 107

3. POSTULATYWNY MODEL PLANOWANIA RZECZOWO-FINANSOWEGO I ZASOBÓW OBRONNYCH SIŁ ZBRONNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ..... 109

3.1. Propozycja zastosowania w siłach zbrojnych systemu planowania, programowania i budżetowania (PPBS)..... 109
3.1.1. Propozycja modelu planowania i programowania obronnego w Polsce..... 109
3.1.2. Propozycja zastosowania PPBS w siłach zbrojnych.. 113

3.2. Prognoza zasobów obronnych sił zbrojnych na lata 2001-2010..... 124
3.2.1. Prognoza wielkości makroekonomicznych..... 124
3.2.2. Tendencje kształtowania się budżetu obronnego w latach 2001-2010..... 126

3.3. Propozycje usprawnień gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych..... 147
3.3.1. Postulaty dotyczące usprawnienia systemu normowania budżetowego..... 147
3.3.2. Propozycje usprawnień systemu ewidencji ilościowo-wartościowej..... 149
3.3.3. Postulaty w zakresie usprawnienia zastosowania w siłach zbrojnych modelu gospodarowania zasobami obronnymi..... 152

ZAKOŃCZENIE..... 158

BIBLIOGRAFIA..... 163

SPIS TABEL..... 173

SPIS SCHEMATÓW..... 174

SPIS WYKRESÓW..... 175

ZAŁĄCZNIKI..... 176

WSTĘP

Przedmiotem rozprawy jest analiza najważniejszych problemów ekonomiczno-obronnych mających bezpośredni wpływ na dotychczasowe i przyszłe funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju. Praca koncentruje się na systemie planowania rzeczowo-finansowego i budżecie oraz na systemie gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych. Powinna ona ułatwić osobom funkcyjnym prace planistyczne związane z tworzeniem warunków ekonomicznych funkcjonowania sił zbrojnych. Przy wyborze tematu pracy pod uwagę brano przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie autora z długoletniej służby w Sztabie Generalnym WP i Departamencie Budżetowym MON na stanowiskach związanych z planowaniem rzeczowo-finansowym sił zbrojnych. Wykorzystane zostały zwłaszcza doświadczenia wynikające z bezpośredniego udziału w opracowaniu dotychczasowych wieloletnich programów modernizacji sił zbrojnych, przede wszystkim zaś osobiste wnioski co do przyczyny niepowodzeń tych programów.

Wdrożenie w naszym kraju, w tym w siłach zbrojnych procesu planowania rzeczowo-finansowego adekwatnego do procedur NATO jest jednym z podstawowych warunków wiarygodności Polski wobec Sojuszu. Potrzeba rozwiązania problemu pojawiła się w okresie przed akcesją i stała się bardzo pilna po przyjęciu Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W Polsce w ostatnich latach system kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi ewoluował kilkakrotnie, a wraz z nim zmieniały się poglądy w zakresie planowania obronnego, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych. Nie zakończyło to jednak procesu formowania systemu planowania. Na jego kształt w dalszym ciągu wywiera wpływ trwająca restrukturyzacja sił zbrojnych, reorganizacja organów dowodzenia oraz proces związany z uzyskaniem pełnej integracji z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Nowy system planowania społeczno-ekonomicznego i obronnego w państwie nie jest jeszcze należycie ukształtowany. Działania w zakresie

planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych są niewielkie,a podejmowane prace koncepcyjne koncentrują się, w przeważającej mierze, na programach wykonawczych. Stosowany obecnie tryb planowania jest efektem rozproszenia poszczególnych grup obszarów zadaniowych między wieloma jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrowi obrony narodowej. Nie w pełni przystaje do nowych zakresów kompetencyjnych osób zajmujących kierownicze stanowiska oraz komórek organizacyjnych ministerstwa obrony narodowej. Brak mu także solidnej podbudowy legislacyjnej.

Z przedstawionych względów w Polsce niezbędne jest pilne wdrożenie systemu planowania obronnego powiązanego z planowaniem społeczno-ekonomicznym, w tym wdrożenie planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych bazującego na wiarygodnych prognozach budżetowych, przy efektywnym wykorzystaniu zasobów obronnych będących w dyspozycji sił zbrojnych. Rozprawa przedstawia propozycje systemu planowania obronnego, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, opartego o PPBS oraz metody określenia realistycznych warunków ekonomicznych realizacji zadań obronnych, prezentując możliwe warianty finansowania sił zbrojnych w najbliższych latach. Przedstawia także propozycje dotyczące wdrożenia, stosowanego w państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego, modelu gospodarowania zasobami obronnymi, przy wykorzystaniu narzędzi wspomagających, jak normowanie budżetowe i ewidencja ilościowo-wartościowa.

Głównym celem rozprawy jest określenie modelu planowania rzeczowo-finansowego w układzie wieloletnim i rocznym oraz warunków ekonomicznych i ich wpływu na kształt i sposób funkcjonowania sił zbrojnych w najbliższych latach, a także możliwości usprawnienia systemu gospodarowania zasobami obronnymi będącymi w dyspozycji sił zbrojnych. Cel główny zdekomponowano na następujące cele szczegółowe:

- pierwszy, zbadanie systemu planowania, programowania i budżetowania (Planning, Programming, Budgeting System – PPBS) i opracowanie propozycji zastosowania go w Siłach Zbrojnych RP;

- drugi, opracowanie, na bazie analizy założeń ekonomicznych przyjmowanych w dotychczasowych programach modernizacji sił zbrojnych, realistycznej prognozy budżetu obronnego Polski na najbliższe lata, przez ekstrapolację trendów z ostatniego dziesięciolecia oraz określenie kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych adekwatnych do przewidywanych możliwości finansowania ich potrzeb;
- trzeci, wypracowanie, w oparciu o dokonany przegląd norm budżetowych funkcjonujących w siłach zbrojnych oraz ewidencji ilościowo-wartościowej, możliwości usprawnień tych systemów, a ponadto określenie algorytmu ustalania budżetów rodzajów sił zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej;
- czwarty, przedstawienie, w wyniku oceny aktualnego stanu prac nad wdrożeniem w Siłach Zbrojnych RP modelu gospodarowania zasobami obronnymi(Defence Resource Mangament Model – DRMM), propozycji usprawniających adaptację tego modelu.

Przed sformułowaniem głównego problemu badań zawartych w rozprawie należy wyjaśnić, jak powinien być rozumiany termin *problem badawczy*. Najprościej wyjaśnia to pojęcie następująca definicja *„...problem badawczy to tyle co pewne pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie”*[1].

Głównym problemem badawczym rozwiązywanym w ramach prezentowanej rozprawy jest danie odpowiedzi na pytania: j*aki wpływ na przebudowę i modernizację sił zbrojnych mają czynniki ekonomiczne takie jak proces planowania obronnego, zwłaszcza zaś planowania rzeczowo-finansowego, kształtowanie się budżetu obronnego Polski i sposób zarządzania zasobami obronnymi?*

Dla rozwiązania tak sformułowanego głównego problemu badawczego i jednocześnie zrealizowania założonych celów rozprawy, zasadne staje się postawienie kilku pytań służących rozwiązaniu problemów szczegółowych i znalezienie odpowiedzi na nie. Są nimi następujące pytania:

---

[1] Por. M. Łobocki, Metody badań pedagogicznych, Warszawa 1982 r., s.55.

a) *jak przedstawia się funkcjonujący obecnie w Polsce system wieloletniego planowania obronnego, zwłaszcza zaś planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych i czy jest on kompatybilny z systemem stosowanym w NATO?*
b) *jaki wpływ na poziom budżetu obronnego ma sytuacja gospodarcza Polski rozpatrywana w konkretnym okresie?*
c) *dlaczego nie sprawdzają się dotychczas sporządzone prognozy budżetu obronnego Polski i jakie z tego wynikają wnioski, które należałoby uwzględnić przy określaniu możliwości finansowania sił zbrojnych w najbliższych latach?*
d) *jakie są główne słabości gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych oraz jaką rolę spełnia normowanie budżetowe i ewidencja ilościowo-wartościowa, w jaki sposób ten system usprawnić?*

Po sformułowaniu problemu głównego i problemów szczegółowych przystąpiono do budowania hipotezy roboczej. *Hipoteza stanowi stwierdzenie, co do którego istnieje pewne prawdopodobieństwo, że jest właściwym rozwiązaniem sformułowanego problemu badawczego.* Inaczej, hipoteza jest oczekiwanym przez badacza wynikiem prowadzonych badań. Musi ona być sprawdzalna i stanowić najprostszą odpowiedź na problem. Powinna być tak sformułowana, aby można ją było łatwo przyjąć lub odrzucić[2].

Rozwiązanie głównego problemu badawczego *powinno umożliwić udowodnienie słuszności następującej hipotezy: niepowodzenia we wdrażaniu dotychczasowych programów modernizacji sił zbrojnych najprawdopodobniej wynikają z niedoceniania warunków ekonomicznych ich realizacji, podczas gdy w rzeczywistości mają one zasadniczy wręcz, decydujący wpływ na zakres i tempo przebudowy i modernizacji sił zbrojnych.* Przypuszczenie to oparte jest na porównaniu badań prowadzonych w odniesieniu do polskich sił zbrojnych okresu 1918-1939[3] i okresu 1950-1977[4],a także na bieżącej analizie problematyki ekonomiczno-obronnej oraz publikacji wyspecjalizowanych w tej

---

[2] Por. Tamże, s.56.
[3] Por. K. Krzyżanowski, Wydatki wojskowe Polski w latach 1918-1939, Warszawa 1976 r., s.181.
[4] Por. F. Trojan, Wydatki wojskowe PRL na tle społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1950-1977, praca doktorska, WAP, Warszawa 1985 r.

problematyce ośrodków badawczych takich, jak: Międzynarodowy Instytut Badań Pokojowych w Sztokholmie (Stockholm International Peace Research Institute), Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych (International Institute for Strategic Studies) oraz publikacje Kwatery Głównej NATO. Na tej podstawie można sprecyzować kilka równoważnych założeń hipotetycznych. Ich weryfikacja bądź falsyfikacja w toku procedur badawczych, które zostały zastosowane w rozprawie, pozwoli osiągnąć założone cele pracy doktorskiej. Przyjęto następujące założenia:

a) planowanie obronne w Polsce, w tym planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych stanowi system dający się opisać, jednakże należy radykalnie go zmodyfikować w kontekście rozwiązań obowiązujących powszechnie w NATO,
b) można, w miarę obiektywnie i realistycznie, zaprognozować poziom budżetu obronnego Polski na najbliższe lata,
c) pożyteczna wydaje się adaptacja do warunków polskich amerykańskiego modelu zarządzania zasobami obronnymi, przy jednoczesnym usprawnieniu systemu normowania budżetowego i ewidencji ilościowo-wartościowej.

Dobór metod badawczych, dostosowano do charakteru rozwiązywanych problemów i literatury źródłowej, w tym także materiałów dotyczących NATO. Z metod empirycznych wykorzystano *obserwacje pośrednie* polegające na badaniu dokumentacji NATO w zakresie metodologii ich sporządzania. Dotyczy to m.in. Defense Planning Questionnaire (DPQ), w szczególności w odniesieniu do tzw. sekcji piątej – finansowej. Wykorzystano też *metodę obserwacji bezpośredniej* w toku organizowanych przez NATO spotkań zwanych „analizą trójstronną" (Trilateral Examination).

Z metod teoretycznych wykorzystano *analizę, syntezę, porównanie, analogię oraz uogólnienie*. *Analizę* zastosowano do rozwiązywania problemów opisanych w literaturze dotyczącej teorii finansów wojska oraz planowania obronnego. Szczególne zastosowanie do oceny kosztów przebudowy i modernizacji sił zbrojnych znalazła *analiza ekonomiczna*, której wyniki wraz

z metodą porównania, posłużyły do oceny kierunków zmian z punktu widzenia kryterium kosztów. W ramach syntezy dokonano specyfikacji mankamentów aktualnego systemu sporządzania prognoz budżetowych na użytek programów modernizacji sił zbrojnych, a także niedociągnięć systemowych w planowaniu i zarządzaniu zasobami obronnymi Za pomocą *analogii* sporządzono dwa z trzech planowanych w rozprawie wariantów prognozy budżetu obronnego na lata 2001-2010 wykorzystując w tym celu tendencje kształtowania się wydatków w okresie 1991-2000, w drugim zaś wypadku z pięciolecia 1996-2000. *Uogólnienie* pomocne było przy ujawnianiu cech i zjawisk powtarzalnych w badanym obszarze, a w konsekwencji do formułowania uniwersalnych zasad dotyczących prognoz makroekonomicznych, budżetu obronnego oraz zasad planowania i zarządzania zasobami obronnymi. Uogólniono też propozycje zmierzające do modyfikacji tych systemów, mając przede wszystkim na względzie kryterium realności proponowanych zmian i przekształceń oraz ich zbieżności ze standardami NATO.

Przed przystąpieniem do badań przyjęto określone *założenia i ograniczenia*, tak aby rozprawa dotyczyła warunków realnych, a nie wyłącznie teoretycznych dociekań, których nie można byłoby zastosować w praktyce. Pole badawcze (obszar poszukiwań) zostało zawężone przez ograniczenie czasowe. Przyjęto, że szczegółowa analiza systemu planowania rzeczowo-finansowego oraz zasobów obronnych i sposobu gospodarowania nimi dotyczyć będzie ostatniego dziesięciolecia dwudziestego wieku (lata 1991-2000). Wybór tego okresu uzasadnia fakt, iż jest to okres transformacji systemowej w Polsce, a zarazem tendencje z tej dekady zostaną odniesione do następnego dziesięciolecia, czyli okresu 2001-2010. Pole poszukiwań zostało zawężone także przez ograniczenia finansowe. Określając prognozę budżetu obronnego Polski na lata 2001-2010 nie kierowano się wyłącznie potrzebami sił zbrojnych, lecz przede wszystkim możliwościami ich zaspokojenia. Dlatego też za punkt odniesienia przy określaniu kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych przyjęto wynikający z programu na lata 2001-2006

ich model organizacyjny, w tym liczebność w wysokości 150 tys. żołnierzy[5]. Uznano, że jest to górny pułap wielkości sił zbrojnych, który może ulec zmniejszeniu. Dlatego też w rozprawie przyjęto iż, z ekonomicznego punktu widzenia, mogą zmienić się niektóre założenia programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006. Dotyczy to na przykład poziomu uzawodowienia sił zbrojnych, czy też liczby ogniw kierowania i dowodzenia.

Ponadto problematyka dotycząca zasobów obronnych (budżetu obronnego oraz zasobów osobowych i rzeczowych) ograniczona została do sił zbrojnych. Nie były brane tym samym pod uwagę zasoby obronne umiejscowione poza resortem obrony narodowej z uwagi na brak precyzyjnego ich wyodrębnienia. Nie były brane pod uwagę także inne, niż budżetowe, źródła finansowania potrzeb sił zbrojnych, ze względu na ich nieporównywalność wynikającą ze zmian systemowych i cykliczny charakter. Podstawą badań budżetu obronnego były rzeczywiste wydatki w okresie 1991-2000, ustalone na podstawie dokumentów źródłowych.

Plan badań (schemat 1) opracowano według metody zaproponowanej przez S.Kamińskiego polegającej na wyodrębnieniu pięciu etapów składających się na rozwiązanie poszczególnych problemów badawczych[6].

W etapie pierwszym dokonano analizy literatury przedmiotu i zebranych doświadczeń z pierwszego okresu udziału Polski w planowaniu obronnym NATO. Było to podstawą do sformułowania wymienionego wcześniej głównego problemu badawczego oraz wstępnej hipotezy roboczej:

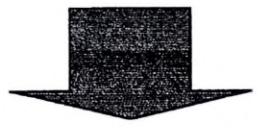
---

[5] Por. Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 stycznia 2001 r.
[6] Por. S. Kamiński, Nauka i metoda; pojęcie nauki i klasyfikacja nauk, KUL, Lublin 1992.

Schemat 1

Struktura procedury badawczej

Wiedza dotychczasowa
Badania wstępne



ETAP 1
Sformułowanie głównego problemu badawczego oraz wstępnej hipotezy roboczej

ETAP 2
Generowanie materiału naukowego (analiza i porównanie oraz określenie szczegółowych problemów badawczych)

ETAP 3
Naukowa interpretacja materiału badawczego
(hipoteza główna i hipoteza szczegółowa)

ETAP 4
Rozstrzygnięcie wartości proponowanego rozwiązania (weryfikacja przyjętych hipotez)

ETAP 5
Krytyczna analiza
Logiczne rozwiązania
(podsumowanie wyników badań)

Opracowano na podstawie: S. Kamiński, Nauka i metoda; pojęcie nauki i klasyfikacja nauk, KUL, Lublin 1992r.

niepowodzenia we wdrażaniu dotychczasowych programów modernizacji sił zbrojnych najprawdopodobniej wynikają z niedoceniania aspektów ekonomicznych ich realizacji.

Podczas *drugiego etapu* badań nastąpiło teoretyczne rozwiązanie problemów. Efektem tego etapu badań jest dekompozycja głównego problemu badawczego na wspomniane wcześniej szczegółowe problemy badawcze.

W etapie trzecim dokonano naukowego wyjaśnienia materiału badawczego polegającego na określeniu tendencji kształtowania się budżetu obronnego Polski oraz na ocenie systemu planowania i zarządzania zasobami obronnymi. Umożliwiło to wykrycie ogólnych prawidłowości przedmiotu badań, którym są wybrane aspekty ekonomiczne przebudowy i modernizacji sił zbrojnych.

W czwartym etapie badań weryfikacji poddano hipotezę główną i hipotezy szczegółowe. Dokonano tego przez porównanie sporządzonych prognoz budżetowych z rzeczywistymi trendami kształtowania się budżetu obronnego oraz istniejącego systemu planowania i zarządzania zasobami obronnymi z systemem obowiązującym w NATO. Ponadto weryfikacja hipotez polegała na ocenie możliwości proponowanych kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych, z uwzględnieniem kryterium ekonomicznego i czasowego.

Etap piąty stanowi podsumowanie wyników badań.

Literaturę, która była pomocna przy opracowaniu rozprawy można podzielić ogólnie na następujące grupy:

a) literatura fachowa o tematyce ekonomiczno-obronnej,
b) dokumenty normatywno-prawne,
c) materiały analityczne,
d) materiały pomocnicze.

W grupie pierwszej wyróżnić można pozycje dotyczące problematyki makroekonomicznej, w szczególności zaś planowania gospodarczego, tworzenia i podziału produktu krajowego brutto, budżetu państwa, metod pomiaru kształtowania się różnych czynników ekonomicznych oraz sposobu określania ich tendencji w różnych horyzontach czasowych. Bardzo istotne znaczenie miała w tym przypadku literatura ekonomiczno-obronna, która obejmuje zarówno teorię wydatków budżetowych o przeznaczeniu obronnym i szerzej podstawy ekonomiki obronnej, a także praktyczną wiedzę z zakresu problemów ekonomiczno-obronnych. Literatura ta została wykorzystana przy formułowaniu w rozprawie różnych definicji i pojęć, przy ocenie i prognozie wielkości makroekonomicznych i budżetu obronnego, a także przy opracowaniu propozycji dotyczących gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych.

W grupie drugiej najważniejsze pozycje stanowią Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o powszechnym obowiązku obrony, ustawa o finansach publicznych, ustawa o zamówieniach publicznych, ustawy budżetowe, rozporządzenia Rady Ministrów, rozporządzenia poszczególnych ministrów, w szczególności obrony narodowej i finansów, postanowienia, uchwały, zarządzenia, wytyczne, decyzje i obwieszczenia Prezydenta RP, Rady Ministrów i szefów resortów ogłoszone w „Dzienniku Ustaw" i „Monitorze Polskim" – dotyczące problematyki ekonomiczno-obronnej,a także programy i inne dokumenty przyjęte przez Radę Ministrów i nie publikowane. Stanowily one podstawę oceny istniejących rozwiązań systemowych i przyjętych kierunków zmian warunków funkcjonowania sił zbrojnych w najbliższych latach.

Trzecią grupę stanowią liczne materiały analityczne, wykonane głównie w Ministerstwie Obrony Narodowej, zwłaszcza zaś w Sztabie Generalnym, Departamencie Budżetowym, i niektórych innych komórkach organizacyjnych. Dotyczą one zwłaszcza problematyki prognoz budżetowych, systemu planowania obronnego, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych w warunkach funkcjonowania w NATO. Materiały te wykorzystane

zostały przy formułowaniu propozycji dotyczących kształtowania się budżetu obronnego w najbliższej przyszłości, wdrożenia w Polsce PPBS i DRMM oraz do określenia zmian w systemie normowania budżetowego i ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojska. W grupie tej mieszczą się także wydawnictwa międzynarodowe zajmujące się problematyką porównań wydatków wojskowych oraz dokumenty sporządzane na potrzeby Kwatery Głównej NATO i innych instytucji międzynarodowych.

Czwartą grupę stanowi zbiór publikacji, referatów i wystąpień na różnego rodzaju konferencjach i sympozjach naukowych poświęconych problematyce planowania sił zbrojnych, budżetu obronnego, efektywności wydatków wojskowych itp. Można wśród nich wyróżnić np. "Warsztaty 2025 – Przyszłość Sił Zbrojnych RP", zorganizowane w dniu 6 czerwca 2001 r. W tej grupie znajdują się także publikacje w „Myśli Wojskowej", „Zeszytach Naukowych Akademii Obrony Narodowej", „Polsce Zbrojnej" i innych czasopismach.

Ogólnie można stwierdzić, że w dostępnej literaturze tematyka ekonomicznych aspektów przebudowy i modernizacji sił zbrojnych nie jest zbyt eksponowana, stąd też wiele zawartych w rozprawie ocen i propozycji ma charakter nowatorski i zapewne będą one pogłębiane w ślad za poszerzającą się świadomością o potrzebie przebudowy i modernizacji sił zbrojnych w ścisłej korelacji z realiami ekonomicznymi państwa.

Elementami wzbogacającymi wiedzę z wymienionych źródeł było uczestnictwo autora pracy w trzytygodniowym międzynarodowym kursie w Szwecji poświęconym szeroko rozumianej problematyce obronności, w dwóch kursach zarządzania zasobami obronnymi zorganizowanych z inicjatywy Departamentu Obrony USA, a także w licznych spotkaniach dwustronnych z przedstawicielami resortów obrony innych państw NATO.

Stosownie do zaprezentowanego wcześniej przedmiotu i celu rozprawy oraz poszczególnych problemów badawczych, dobrany został układ pracy. Składa się ona ze wstępu, trzech rozdziałów merytorycznych i zakończenia.

Wstęp zawiera uzasadnienie wyboru tematu, którym przede wszystkim jest potrzeba określenia zarówno realnych warunków ekonomicznych funkcjonowania sił zbrojnych w najbliższych latach, jak też systemu planowania i zarządzania zasobami obronnymi w kontekście procedur obowiązujących w NATO. Następnie sformułowany został cel badań (główny i cząstkowe), problemy badawcze i hipotezy. Procedura badawcza została skonstruowana poprzez przystosowanie rozwiązań ogólnych prezentowanych w literaturze do potrzeb niniejszej rozprawy. Przedstawiono tam ponadto zastosowane w pracy metody badawcze oraz literaturę wykorzystaną do rozwiązania poszczególnych problemów.

Rozdział pierwszy identyfikuje i charakteryzuje aspekty ekonomiczne uznane za najistotniejsze z punktu widzenia przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Oprócz definicji pojęć przedstawione zostały teoretyczne zasady planowania oraz kształtowania zasobów obronnych i gospodarowania tymi zasobami.

W rozdziale drugim dokonano analizy aktualnego systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, tendencji kształtowania się budżetu obronnego w latach 1991-2000 oraz obecnych zasad gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na opracowaniu modelu wybranych aspektów ekonomicznych sił zbrojnych. Przedstawiono propozycje zastosowania systemu planowania, programowania i budżetowania (PPBS) w siłach zbrojnych, określono realistyczną prognozę budżetu obronnego na najbliższe lata, a na tym tle kierunki przebudowy i modernizacji sił zbrojnych, w tym możliwości wdrożenia w Polsce, z punktu widzenia uwarunkowań ekonomicznych, modelu sił zbrojnych w pełni zawodowych. Określono możliwości usprawnienia systemów norm budżetowych i ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojska. Podjęto także próbę przedstawienia działań mających na celu skuteczne zastosowanie w siłach zbrojnych modelu gospodarowania zasobami obronnymi /DRMM/.

W zakończeniu dokonano podsumowania problematyki przebudowy i modernizacji sił zbrojnych z punktu widzenia uwarunkowań ekonomicznych. Przedstawiono ogólną ocenę osiągnięcia założonego celu badań, rozwiązania problemów badawczych oraz trafności sformułowania przyjętej hipotezy.

1. IDENTYFIKACJA ASPEKTÓW EKONOMICZNYCH PRZEBUDOWY I MODERNIZACJI SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1.1. Wybór aspektów ekonomicznych przebudowy i modernizacji sił zbrojnych

Rozprawa koncentruje się na trzech aspektach ekonomicznych mających wpływ na proces przebudowy i modernizacji sił zbrojnych: systemie planowania rzeczowo-finansowego, zasobach obronnych oraz na zasadach gospodarowania tymi zasobami. Wyboru tych aspektów dokonano na podstawie analizy wpływu czynników ekonomicznych na obronność państwa. Nie wdając się w spory definicyjne, można przyjąć, że pojęcie szeroko rozumianej obronności obejmuje takie sfery działania, jak: funkcjonowanie sił zbrojnych, przygotowanie mobilizacyjne gospodarki (w tym: kierowanie systemem obronnym państwa, przygotowanie systemów transportu i łączności, ochrony zdrowia, zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego, żywnościowego itp.) oraz funkcjonowanie przemysłu obronnego.

Uwarunkowania ekonomiczne umacniania obronności państwa zależą od następujących czynników:

- stanu gospodarki i perspektywy jej rozwoju, charakteryzowanego dynamiką zmian produktu krajowego brutto (PKB),
- możliwości sektora przedsiębiorstw przemysłu obronnego,
- stanu i struktury obrotów, w tym specjalnych, z zagranicą,
- przekształceń własnościowych w gospodarce, w tym udziału w tych przekształceniach podmiotów zagranicznych,

- stanu finansów publicznych, a ściślej możliwości wydzielenia na obronę środków finansowych z budżetu państwa.

O możliwościach przygotowania sił zbrojnych do realizacji zadań decyduje głównie wielkość i struktura potencjału gospodarczego kraju, a także umiejętność jego optymalnego wykorzystania na potrzeby związane z przygotowaniami obronnymi. Nie bez znaczenia jest tu problem prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej i monetarnej i wynikający z niej stan finansów publicznych. Tę ogólną konstatację należy uzupełnić wnioskiem:

przygotowania obronne, w tym sił zbrojnych prowadzi się w okresie pokoju, a ich skuteczność ocenić można dopiero w okresie wojny, co przy bieżących trudnościach społeczno-gospodarczych rodzi pokusy odwlekania w bliżej nie sprecyzowaną przyszłość realizacji zadań obronnych. Jest to szczególnie niebezpieczne w okresach względnego braku zagrożenia zewnętrznego.

Wybór między potrzebami obronnymi a społeczno-gospodarczym rozwojem kraju był i jest zawsze trudny. Wskazują na to dylematy, jakie w traktacie poświęconym finansowaniu wydatków wojennych rozważał J. M. Keynes „...czy jest lepiej aby ministerstwo wojny miało dużą rezerwę mundurów w zapasie, czy też materiał został wyeksportowany dla wzrostu rezerwy ministerstwa skarbu w zagranicznych walutach? Czy lepiej jest zatrudnić nasze stocznie przy budowie okrętów wojennych czy też okrętów handlowych? Czy lepiej jest aby dwudziestoletni robotnik rolny mógł być pozostawiony na farmie, czy zabrany do wojska? Jak wielki wzrost armii będziemy zamierzali? Jakie zmniejszenie w roboczogodzinach i wydajności jest usprawiedliwione z punktu widzenia potrzeb armii...?”[7]. Polska w tym zakresie ma szczególne doświadczenia historyczne.

Na tym tle należy odnieść się do sytuacji sił zbrojnych na progu transformacji ustrojowej w Polsce, widzianej przez pryzmat budżetu obronnego. W latach 1989-1992 wydatki budżetowe zostały zredukowane realnie o około 60%[8]. Nie towarzyszyły temu istotniejsze zmiany zadań sił

---

[7] Por. J. M. Keynes, *How to pay for the war*, London 1940, s..6 i 7.
[8] Por. Program..., op.cit.

zbrojnych. Liczebność stanów osobowych, jakkolwiek zmniejszała się (do 250 tys.), to skala tego zmniejszenia była niższa od redukcji budżetu. Ponadto dotyczyła ona głównie jednostek pracujących na rzecz gospodarki narodowej (jednostek obrony terytorialnej, inżynieryjno-budowlanych, kolejowo-drogowych) utrzymywanych nie z budżetu obronnego lecz z wpływów za te prace. Nie zmniejszył się także zasadniczo w tym okresie zasób infrastruktury technicznej i ilość uzbrojenia. Redukowano zakres szkolenia, przeznaczając na zabezpieczenie tego procesu zapasy wojenne. Obniżała się sprawność uzbrojenia i sprzętu technicznego oraz infrastruktury technicznej, co odbiło się niekorzystnie na gotowości bojowej i mobilizacyjnej wojsk.

Zjawiska te można prześledzić przez pryzmat zmian w strukturze budżetu obronnego. W 1989 r. udział w nim wydatków majątkowych stanowił około 1/3, zaś w latach następnych zmniejszał się osiągając w 1992 r. 18,5%. W latach następnych, jakkolwiek powstrzymany został w tak dużej skali spadek zasilania finansowego resortu, to jednak wydzielane środki nie pozwalały na odwrócenie tych niekorzystnych tendencji. Należy nadmienić, że resort obrony narodowej podejmował w tym okresie nowe kosztowne zadania związane m.in. z wprowadzeniem dwunastomiesięcznej zasadniczej służby wojskowej, przystąpieniem do NATO[9] oraz z zapewnieniem „pokoju na Bałkanach". Niski poziom zakupów uzbrojenia i sprzętu doprowadził w konsekwencji do braków w ukompletowaniu jednostek wojskowych w wiele rodzajów uzbrojenia i sprzętu. Niedobór środków na zakup części zamiennych oraz remonty wyposażenia technicznego skutkował utrzymywaniem sprawności technicznej uzbrojenia i sprzętu na znacznie obniżonym w stosunku do normatywów poziomie. Największe niedobory występowały w zakresie środków bojowych, głównie najnowocześniejszego uzbrojenia. Również z uwagi na brak środków finansowych warunki sanitarno-higieniczne, a także poziom utrzymania żołnierzy niezawodowych i ich szkolenia były w bardzo wielu jednostkach na zaniżonym poziomie.

---

[9] Por. R. Polak, Ile na integrację? (w:) „*Polska Zbrojna*" 1997, nr 41.

Drugim istotnym problemem, który trzeba widzieć rozpatrując związki czynników ekonomicznych z obronnością jest problem czasu. Tworzenie potencjału obronnego, adekwatnego do sprostania przyszłym zagrożeniom bezpieczeństwa zewnętrznego jest przedsięwzięciem niezmiernie kapitałochłonnym. Z dokonanych szacunków wynika, że dla zapewnienia warunków osiągnięcia przez siły zbrojne przeciętnych w NATO standardów uzbrojenia i wyposażenia, szkolenia, utrzymywania właściwej gotowości bojowej i mobilizacyjnej oraz odpowiedniego poziomu utrzymania stanów osobowych niezbędne byłoby wydatkowanie w okresie do 2006 r. ok.165,5 mld zł /dla porównania gdybyśmy budżet obronny 2001 r. pomnożyli przez 6 byłaby to kwota ok. 85 mld zł;/, co w sposób oczywisty przekracza możliwości finansowe państwa[10]. Z tego względu, jak również ze względów technicznych, związanych z długimi okresami potrzebnymi na badania, wdrożenia i produkcję nowoczesnych rodzajów uzbrojenia, rozwój sił zbrojnych wymaga długookresowego planowania (10-15-letniego), ściśle powiązanego z jasno określoną polityczną strategią bezpieczeństwa państwa i doktryną obronną oraz długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W tym kontekście należy stwierdzić, że strategia bezpieczeństwa[11], strategia obronności[12] oraz dyrektywa obronna[13] weszły w życie dopiero od niedawna, zaś w Polsce brak jest długookresowego planowania społeczno-gospodarczego. Opracowywane dotychczas sektorowe programy rozwoju przedstawiały bardziej intencje sporządzających je ekip rządowych, niż miały charakter dokumentów normatywnych. W tych warunkach, jakkolwiek już w 1997 r. podjęto prace nad opracowaniem długo-okresowych programów rozwoju sił zbrojnych, to w rzeczywistości nie były one wdrażane. Pierwszy taki program modernizacji sił zbrojnych na lata 1998-2012

---

[10] Por. Program..., op.cit.
[11] Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.
[12] Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.
[13] Polityczno-strategiczna dyrektywa obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 25 lutego 2001 r.

przyjęła Rada Ministrów w 1997 r.[14], drugi zaś w roku 1998[15]. Zbyt optymistycznie określony w tych dokumentach poziom wydatków budżetowych, nie wytrzymał konfrontacji z możliwościami budżetu państwa już w pierwszych latach ich obowiązywania. W wymiarze finansowym - decydującym o możliwościach realizacji programów wieloletnich - znajduje to swój wyraz w tym, iż w Polsce postrzega się finanse publiczne, zwłaszcza zaś budżet państwa, w zasadzie przez pryzmat budżetów rocznych. Skutkowało to faktem, że budżety obronne ustalone zostały na poziomie znacznie niższym od wspomnianych programów już w pierwszych latach ich wdrażania. Należy jednak zaznaczyć, że oba dokumenty miały dla sił zbrojnych bardzo istotny walor, stanowiły wytyczną, w szczególności do prac nad planami zmian strukturalno-organizacyjnych, w tym do zmniejszenia liczebności sił zbrojnych do 180 tys.

W styczniu 2001 r. Rada Ministrów przyjęła program przebudowy i modernizacji technicznej sił zbrojnych w latach 2001-2006. Istotną kwestią dotyczącą tego programu jest to czy jego założenia są realne, a także to czy program ten nie podzieli losów poprzednich dwóch programów? Należy zaznaczyć, że program 6-letni zakłada stałe obciążenie gospodarki wydatkami wojskowymi na przeciętnym poziomie 1,95% PKB[16]. Nie założono zatem jakiegoś wielkiego skoku, chociaż trzeba przyznać, że już stały udział budżetu obronnego w PKB stanowi przełom w finansowaniu sił zbrojnych, zważywszy na niekorzystną tendencję w tym względzie w ostatnich latach. Głównym celem programu 6-letniego jest osiągnięcie przez 1/3 sił zbrojnych pełnej interoperacyjności w ramach NATO oraz średnich standardów państw członkowskich w zakresie uzbrojenia i wyposażenia, szkolenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań w każdych warunkach. Wymaga to położenia nacisku w szczególności na przebudowę i modernizację sił

---

[14] Założenia rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1988-2012, przyjęte na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 6 września 1997 r. *O aspektach ekonomicznych tego programu pisano w specjalnie poświęconym temu artykule w Polsce Zbrojnej, [por. R. Polak, Finansowanie „Armia 2012" (w:) „Polska Zbrojna" 1997 nr 37]*

[15] Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 15 października 1998 r.

[16] Por. R. Polak, Dylematy „sześciolatki", komentarz do artykułu, (w:) „Polska Zbrojna" 2001 nr 1.

zbrojnych. Cele te znajdują swój wyraz również w zmianach struktury budżetu obronnego. Założono – stosownie do zmniejszającej się liczebności personelu wojskowego i cywilnego – obniżenie udziału wydatków na utrzymanie stanów osobowych z około 66% w roku 2000 do 52% w 2006 r. Równocześnie udział wydatków majątkowych wzrastać ma odpowiednio z 10% do 23%.

Należy zaznaczyć, że podstawowym warunkiem realizacji założeń programu 6-letniego jest zapewnienie resortowi przyjętego w nim poziomu finansowania. Jeśli poziom ten byłyby niższy, nie bylibyśmy wówczas w stanie mieć nawet 1/3 sił zbrojnych według standardów NATO. Świadomość tego faktu jest rozumiana, co znalazło swój wyraz w przyjęciu ustawy o przebudowie, modernizacji technicznej i finansowaniu Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006[17]. Ustawa wprowadza jednakże, oprócz stałego udziału budżetu obronnego na poziomie 1,95% PKB, dodatkową gwarancję w postaci konkretnych kwot budżetowych na poszczególne lata. Przyjęto w niej, że wydatki budżetowe będą ustalane /w cenach planu 2001/ na poziomie nie niższym niż: w 2002 r.–16,1mldzł, w 2003 – 17 mld zł, w 2004 r.–17,9 mld zł, w 2005 –19mld zł, w 2006 r. – 20,2 mld zł. Łącznie w latach 2001-2006 wyniosą one 105,3 mld zł. Tym bardziej jawi się więc pytanie o realność takich założeń.

W pewnym sensie można w tym względzie doszukiwać się analogii do czasów Drugiej Rzeczypospolitej. Wówczas również budowano ambitne plany i programy dla sił zbrojnych, podczas gdy „...na odcinku programowania i planowania ekonomiczno-obronnego zachodziła potrzeba oparcia koncepcji obronności kraju na przesłankach trwałych, uwzględniających zarówno realną rzeczywistość polityczno-wojskową, jak i możliwości ekonomiczne państwa... Polityka obronna sprowadzała się do oparcia zdolności obronnej kraju na utrzymywaniu wielkich stanów osobowych wojsk, zwłaszcza piechoty i kawalerii. W związku z tym, ponad połowę budżetu wojskowego pochłaniały

---

[17] Na problem gwarancji ustawowej dla 6-letniego programu przebudowy i modernizacji sił zbrojnych zwracano uwagę na łamach prasy. [Por. R. Polak, Plany bez gwarancji, (w) „Polska Zbrojna" 2000 nr 37].

tzw. wydatki wegetacyjne. Na rozbudowę wojsk technicznych, na motoryzację i lotnictwo z reguły nie starczało środków..."[18].

Kontynuując rozważania nad problematyką wpływu czynników ekonomicznych na obronność, w tym na siły zbrojne należy wskazać, że związki te nie mają wyłącznie charakteru jednostronnego. Oznacza to, że nie tylko zmiany zachodzące w siłach zbrojnych są zależne od uwarunkowań ekonomiczno-gospodarczych kraju, ale również nakłady na siły zbrojne, w szczególności w obszarze wydatków majątkowych stanowią element dynamizowania wzrostu gospodarczego kraju. W polityce gospodarczej krajów wysoko rozwiniętych wydatki zbrojeniowe od dawna stanowiły narzędzie zwiększania popytu globalnego w gospodarce, przyspieszały wzrost gospodarczy i zmniejszały bezrobocie, łagodząc występujące w gospodarce rynkowej cykle koniunkturalne. Ten element polityki gospodarczej nie był w Polsce w ostatnich latach doceniany i stosowany.

Z problemem tym wiąże się problematyka kondycji i perspektywy rozwoju krajowego przemysłu obronnego. Sama konstatacja ogólnie złej sytuacji ekonomiczno-finansowej polskiego przemysłu obronnego nie wymaga udowodnienia. Wydaje się, że poprawę sytuacji w tym zakresie należy wiązać, w szczególności z:

- podjęciem realizacji programu 6-letniego, w którym założono bardzo duży wzrost wydatków na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego; średnioroczny wzrost wydatków na ten cel z budżetu obronnego ma wynieść około 30%;
- wchodzeniem w spółki z zachodnimi koncernami zbrojeniowymi przez polskie największe przedsiębiorstwa, dla podejmowania produkcji nowoczesnych generacji uzbrojenia, w tym na eksport;
- przyspieszeniem procesów prywatyzacji, co pozwoliłoby na dokapitalizowanie przedsiębiorstw i przyspieszyłoby procesy ich restrukturyzacji i unowocześnienia;
- tworzeniem warunków do odzyskania części tradycyjnych i pozyskiwania nowych zagranicznych rynków zbytu.

---

[18] por. K. Krzyżanowski, Wydatki, op.cit...., s.181.

Należy zaznaczyć, że siły zbrojne potrzebują nowoczesnego, odpowiadającego standardom NATO uzbrojenia i sprzętu. Te wymogi spełnia dziś tylko część przedsiębiorstw polskiego przemysłu obronnego. Z tego względu przyspieszenie procesów restrukturyzacji tego przemysłu, uwzględniając dynamicznie rosnące zamówienia resortu obrony narodowej, należy uznać za pilne zadanie do rozwiązania. Wiele problemów z lokowaniem zamówień wojskowych w przemyśle obronnym wynika z tego, że nie zawsze spotkać się można z ofertami dobrymi, które nie odbiegałyby jakościowo od wyposażenia jakie wprowadzane jest do innych armii NATO. Unowocześnienie polskiego przemysłu obronnego jest sprawą pilną i ważną. W dużej mierze wiąże się to z wysokością nakładów jakimi będzie wojsko dysponować na swój rozwój w najbliższym 6-leciu i latach następnych. Perspektywy wydają się być niezłe. Przecież w kolejce do modernizacji po 2006 roku będzie 2/3 sił zbrojnych. Rozważania o tych problemach nie stanowią jednak zasadniczego tematu niniejszej rozprawy.

Do głównych aspektów ekonomicznych przebudowy i modernizacji sił zbrojnych zaliczamy:

- system planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych;
- zasoby obronne sił zbrojnych, w tym zwłaszcza budżet obronny;
- system gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych.

Wzrostowi budżetu obronnego jako podstawowego elementu zasobów obronnych powinny towarzyszyć, a raczej wyprzedzić ten proces, radykalne zmiany w systemie planowania rzeczowo-finansowego. Dlatego te dwa aspekty ekonomiczne uznano za bardzo ważne z punktu widzenia przebudowy i modernizacji sił zbrojnych.

Trzecim, równie ważnym aspektem ekonomicznym tego procesu jest sposób gospodarowania zasobami obronnymi. Cele stawiane siłom zbrojnym realizowane są bowiem w warunkach ograniczonych zasobów, jakie można na ich funkcjonowanie przeznaczyć. Stąd też w warunkach zmian w otoczeniu społeczno--gospodarczym oraz funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych, konieczne jest doskonalenie systemu gospodarowania tymi zasobami.

System ten, zwłaszcza, iż dotyczy zaangażowania poważnych zasobów osobowych, rzeczowych i finansowych, nie może być oparty na intuicji czy doświadczeniu osób podejmujących decyzje gospodarcze. Podstawą do podejmowania trafnych decyzji jest przestrzeganie zasad gospodarowania, polegających na kierowaniu procesami gospodarczymi z uwzględnieniem aktualnego poziomu wiedzy ekonomicznej, warunków funkcjonowania oraz posiadanych środków.

Cechami wyróżniającymi system gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych są:

a) prowadzenie działalności gospodarczej;
b) realizowanie określonych zadań podstawowych, np. zadań bojowo-szkoleniowych, zadań zabezpieczających czy usługowych finansowanych przez budżet obronny;
c) względnie stała struktura organizacyjna, wyrażona strukturą organizacji kierowania i dowodzenia, strukturą pionów i służb gospodarczych;
d) trójszczeblowy system dysponowania środkami budżetowymi, który w uproszczeniu przedstawia się następująco: dysponent główny – minister obrony narodowej, dysponenci drugiego stopnia – dowódcy rodzajów sił zbrojnych, dysponenci trzeciego stopnia – dowódcy oddziałów gospodarczych;
e) określona samodzielność ekonomiczna dysponentów środków budżetowych: głównego oraz drugiego i trzeciego stopnia;
f) ograniczona osobowość prawna na każdym szczeblu kierowania i dowodzenia, sprowadzająca się do posiadania podmiotowości prawnej w zakresie potrzebnym do wykonywania zadań (tzw. specjalnej zdolności prawnej), do dysponowania możliwościami zawierania umów i zaciągania zobowiązań ograniczonych przepisami.

W świetle przeprowadzonych rozważań, na system gospodarowania zasobami obronnymi składają się czynności kompetentnych decydentów związane z wyborem wariantu rozwiązań z wielu możliwych (procesy decyzyjne), wsparte informacjami ze stosowanych rozwiązań (procesy

informacyjne). Wykorzystanie mechanizmów wspomagających podjęcie optymalnej decyzji jest więc niezmiernie ważne. W odniesieniu do zasobów obronnych sił zbrojnych najważniejszymi mechanizmami wydają się być: normowanie budżetowe i ewidencja ilościowo-wartościowa majątku wojska oraz zasady gospodarowania tymi zasobami.

Podsumowując rozważania dotyczące aspektów ekonomicznych przebudowy i modernizacji sił zbrojnych należy stwierdzić, iż decydujące znaczenie ma ich wpływ na dotychczasowe i przyszłe funkcjonowanie sił zbrojnych. Z chwilą przystąpienia Polski do NATO zdecydowanie wzrosła rola planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych. Z kolei przewidywalne kształtowanie budżetu obronnego jest warunkiem koniecznym dla urzeczywistnienia zaplanowanej przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Ważny jest także sposób gospodarowania budżetem oraz pozostałymi zasobami obronnymi, zwłaszcza w kontekście możliwości zastosowania w Polsce sprawdzonego w praktyce modelu zagranicznego.

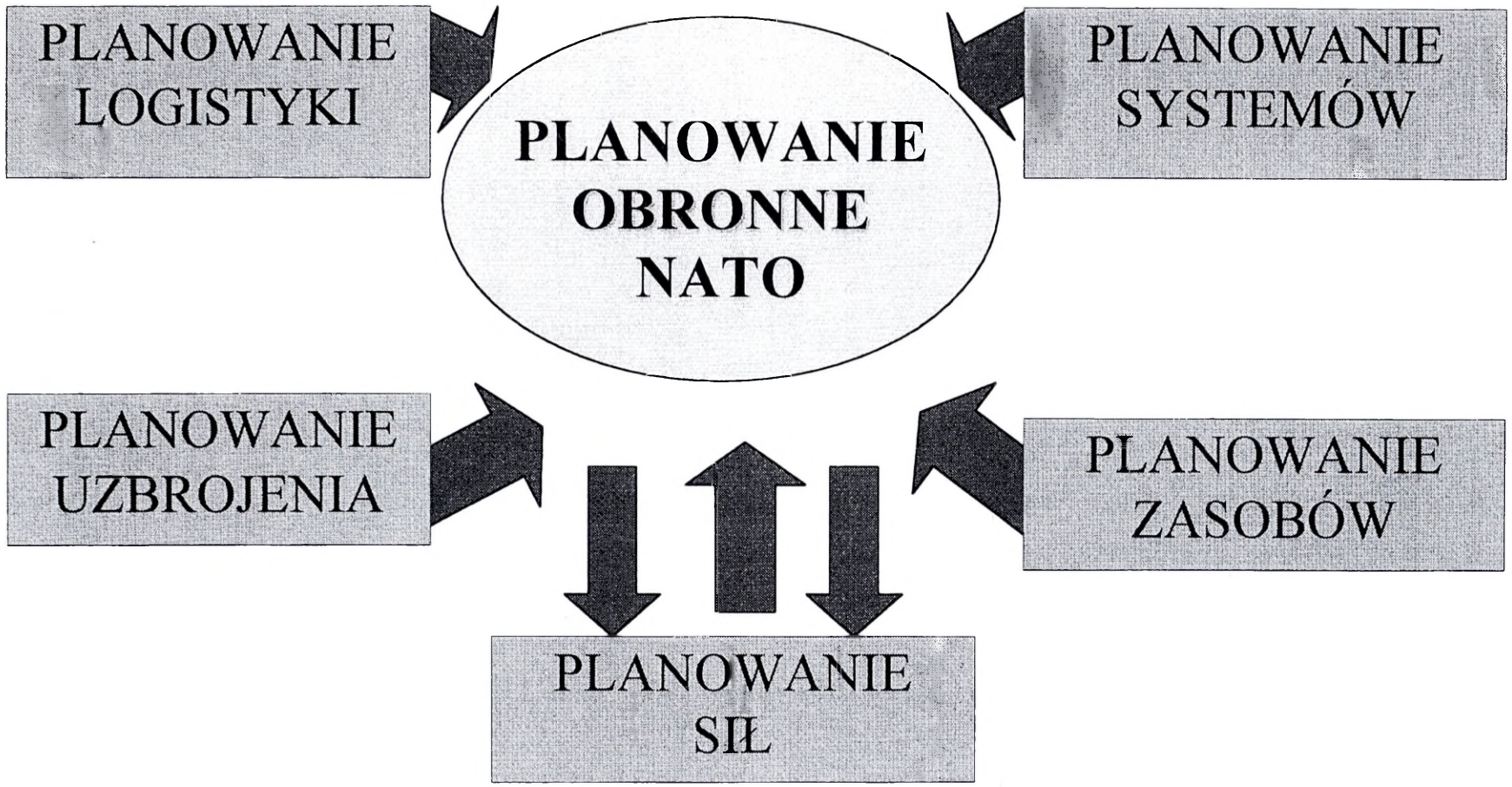
1.2.System planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych

Rozważania teoretyczne nad systemem planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych skoncentrowano na modelu planowania obronnego NATO oraz na założeniach, najbardziej powszechnego wśród państw NATO, systemu planowania, programowania i budżetowania (PPBS).

Kraje członkowskie NATO, zgodnie z *„Koncepcją Strategiczną Sojuszu”*, uczestniczą w tzw. planowaniu kolektywnej obrony. Głównym celem wspólnego planowania obronnego jest stworzenie podstaw do efektywnego zharmonizowania planów narodowych z planami NATO, tak ażeby były one spójne z wymogami Sojuszu i operacjami Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), a w niedalekiej przyszłości - Unii Europejskiej. Proces ten obejmuje pięć (schemat 2) zasadniczych dziedzin planowania obronnego NATO sił zbrojnych,

Schemat 2

Planowanie obronne NATO



Opracowano na podstawie: Vademecum celów sił zbrojnych, materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa, styczeń 2000r.

uzbrojenia, logistyki, zasobów obronnych, systemów (rozpoznania, dowodzenia, kierowania, łączności i innych)[19].

Zharmonizowanie wszystkich dziedzin planowania jest niezwykle istotne dla koordynacji planowania obronnego poszczególnych krajów, przy czym utrzymuje się, że kraje członkowskie zachowują suwerenność i nie są zobligowane do realizacji planów obrony zbiorowej, jednak zwykle starają się to robić, ponieważ uznają korzyści jakie ona przynosi.

Proces planowania obronnego opiera się na czterech głównych elementach:

- Wytycznych ministerialnych (Ministerial Guidance),
- Propozycjach sił zbrojnych (Force Proposals) / Celach sił zbrojnych (Force Goals) i wymagań długoterminowych, zwanych planowaniem sił zbrojnych,
- Rocznym przeglądzie obronnym (Annual Defence Review - ADR)
- Konsultacjach poza cyklem planowania (Out-of-cycle consultations).

Wytyczne ministerialne (wydawane co dwa lata) w procesie planowania obronnego odgrywają rolę inicjującą. Stanowią podstawę tworzenia propozycji sił zbrojnych (celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych) oraz polityczne wskazówki planowania zarówno w układzie sojuszniczym, jak i narodowym, określają poziom wymagań w stosunku do planowania. Wytyczne ministerialne wyznaczają ogólne cele, które powinny osiągnąć Siły Zbrojne NATO w sześcioletnim okresie planistycznym. Odzwierciedlają one czynniki polityczne, ekonomiczne, technologiczne i wojskowe, które mogą wpływać na tworzenie tych sił oraz stanowią koncepcyjną podstawę długofalowego planowania poza okresem planistycznym. Zatwierdza je Komitet Planowania Obronnego NATO na sesjach ministerialnych z udziałem ministrów obrony państw członkowskich Sojuszu. Sesje te odbywają się jesienią w latach parzystych, zapoczątkowując każdy dwuletni cykl formułowania celów sił zbrojnych.

---

[19] Por. Vademecum celów sił zbrojnych, materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa, styczeń 2000 r.

Drugim elementem procesu planowania obronnego jest *planowanie sił zbrojnych*. Zmierza ono do określenia dla poszczególnych członków sojuszu celów planistycznych, których osiągnięcie pozwoli zapewnić sojuszowi odpowiednią wielkość sił i poziom ich zdolności, niezbędnych do realizacji strategii NATO oraz umożliwi planowanie operacji pod przewodnictwem UZE, a w najbliższym czasie UE. Główni dowódcy NATO (Strategic Commanders – SCs) pod kierunkiem Komitetu Wojskowego NATO przygotowują propozycje celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych które umożliwią im realizację zadań Sojuszu w sześcioletnim okresie planistycznym. Propozycje te, opracowane przez głównych dowódców (SCs) są negocjowane z poszczególnymi krajami w trakcie spotkań dwustronnych, podczas których prezentowane są stanowiska narodowe co do zakresu ich akceptacji.

Następnym, najważniejszym z punktu widzenia założeń niniejszej rozprawy, etapem sojuszniczego planowania obronnego jest *roczny przegląd obronny* (Annual Defence Review – ADR). Stanowi on wspólną ocenę planów rozwoju i finansowania sił zbrojnych każdego kraju z uwzględnieniem przyjętych do realizacji celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych. Co dwa lata (wiosną lat parzystych) każdy kraj przygotowuje i składa sojuszowi pełne plany sił zbrojnych oraz plany finansowe na okres pięciu lat w formie odpowiedzi na kwestionariusz planowania obronnego (Defence Planning Questionnaire – DPQ), a w latach nieparzystych dane uzupełniające w postaci odpowiedzi na uaktualniony kwestionariusz (DPQ – Update). Informacje przedstawione w formie żądanej przez DPQ dotyczą planów na najbliższe pięciolecie oraz stanu wykonania zobowiązań w roku sprawozdawczym. Zaprezentowane w tym dokumencie końcowe stanowiska i złożone deklaracje w odniesieniu do celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych oraz sił wydzielonych do dyspozycji NATO w roku najbliższym (tzw. confirm year), powinny mieć moc wiążącą. Jednocześnie zakłada się, że plany na lata następne mogą ulegać zmianie i modyfikacjom w zależności od potrzeb i bieżącej sytuacji każdego z państw. Zmiany

planowane w stosunku do poprzednio deklarowanego stanu, przedstawiane są w uaktualnionym DPQ – Update, w roku następnym.

Ostatni element planowania obronnego NATO to *konsultacje poza cyklem planowania*. Przeprowadzane są one wówczas, gdy państwo członkowskie rozważa dokonanie istotnych zmian ilościowych i jakościowych w uprzednio podjętych zobowiązaniach i planach zatwierdzonych w procesie planowania obronnego, a które mogą mieć znaczący wpływ na gotowość do kolektywnej obrony. W wyniku uzgodnień podczas spotkań każde z państw wprowadza niezbędną korektę do DPQ w formie tzw. corrigendum.

W kontekście przedstawionego procesu planowania obronnego NATO należy zauważyć, że planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych powinno być częścią planowania obronnego w państwie, którego celem nadrzędnym jest przygotowanie elementów systemu obronnego, w tym sił zbrojnych do realizacji zadań określonych m.in. strategią bezpieczeństwa i strategią obronności, będących wyrazem funkcjonowania państwa w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego i adaptacji dokumentów, które regulują jego funkcjonowanie. Z tego względu problematyka dotycząca planowania obronnego w Polsce wymaga zaadaptowania sojuszniczych procedur planowania obronnego[20].

Narodowe planowanie obronne staje się procesem bardziej złożonym, a jego naczelną zasadą jest powtarzalność procedur w dwuletnich cyklach planistycznych, co wynika z procedur planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego, której wymiar obronny jest pochodną suwerennych decyzji państw – członków. Sojusz w procesie planistycznym nie narzuca rozwiązań i nie formułuje bezpośrednich dyrektyw w wymiarze ponad-narodowym, a jedynie zauważa i proponuje, w ramach ustalonych procedur, określone wymagania związane z kolektywnym wymiarem funkcjonowania i rozwoju sojuszniczego potencjału obronnego.

---

[20] Por. Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP w kontekście planowania obronnego NATO, materiał opracowany i powielony w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego Sztabu Generalnego, Warszawa, maj 2001 r.

Kraje członkowskie NATO mimo, że zachowują suwerenność w zakresie planowania narodowego i nie są zobligowane do realizacji planów obrony zbiorowej, to jednak są zobligowane do uwzględnienia w tym procesie czynnika obrony zbiorowej, wynikającej z Traktatu Waszyngtońskiego. Procedura cyklu planowania NATO niejako wymusza na państwach członkowskich potrzebę dostosowania własnych przedsięwzięć planowania narodowego kształtu sił zbrojnych do wymogów planowania kolektywnej obrony Sojuszu. Przejawia się to w przebiegu narodowego procesu planowania obronnego, w tym planowania sił zbrojnych oraz formie i treści wykonywanych dokumentów planistycznych. Jedną z cech planowania państw NATO jest porównywalność okresów planowania pomimo, iż plany narodowe różnią się niekiedy objętymi okresami.

Dokumenty planistyczne (schemat 3) można podzielić na:

- perspektywiczne (wieloletnie) - w Polsce brak jest takich dokumentów planistycznych, nie można uznać za takowe opracowań rządowych, które nie zawierają konkretnych założeń i prognoz, lecz stanowią jedynie swego rodzaju studium[21],
- średniookresowe – w Polsce brak jest dotychczas rządowego programu zawierającego konkretne prognozy, wdrożony został jedynie Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006,
- bieżące – w Polsce funkcjonuje coroczna ustawa budżetowa, ale tylko o horyzoncie czasowym rocznym, zaś w resorcie obrony narodowej plan zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych Sił Zbrojnych RP na 2 lata i decyzje budżetowe na każdy rok.

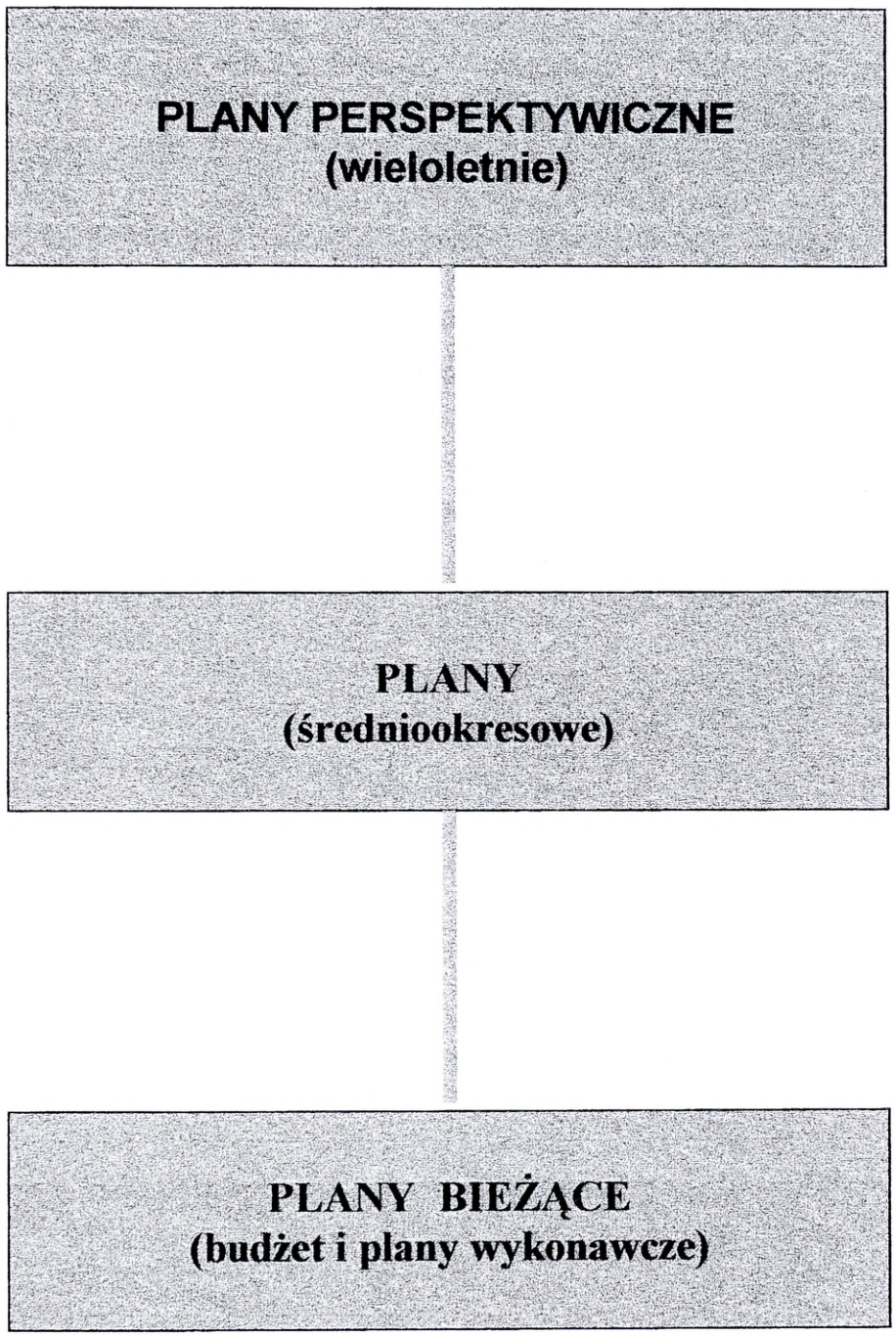
Państwa członkowskie mają swobodę w planowaniu własnych przedsięwzięć obronnych, jednakże ściśle określone terminy planistyczne i zobowiązania sojusznicze powodują, iż kolektywne planowanie staje się pierwszoplanowym. Planowanie narodowe jest w pewnym sensie

---

[21] Por. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Polska 2025, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

Schemat 3

System planowania wg kryterium czasu



Opracowanie własne

„uzupełniającym", choć stanowi bazę wyjściową do planowania kolektywnego. W związku z tym składowe systemu planowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, a w tym planowanie rzeczowo-finansowe Sił Zbrojnych RP należy łączyć z uczestnictwem w sojuszniczym systemie planowania obronnego (planowania sił zbrojnych).

Dla zapewnienia ciągłego i zorganizowanego doskonalenia oraz dostosowania tego systemu do zmieniających się potrzeb i warunków, konieczne jest systematyczne dokonywanie przeglądów i ocen koncepcji, planów i programów obronnych, efektywny i wiarygodny udział Polski, w tym resortu obrony narodowej, a głównie Sił Zbrojnych RP w sojuszniczym planowaniu obronnym (planowaniu sił zbrojnych).

Przyjęte rozwiązania w tym względzie muszą również uwzględniać możliwość zaadaptowania najnowszych trendów w systemie sojuszniczego planowania wyrażających się:

- pogłębianiem harmonizacji wszystkich dziedzin sojuszniczego planowania obronnego,
- pełniejszym ujednoliceniem planowania celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych z implementacją decyzji Inicjatywy Zdolności Obronnych,
- włączeniem do realizacji celu operacyjnego Unii Europejskiej (European Headline Goal).

Uogólniając, narodowy proces planistyczny musi łączyć w sobie obok uwarunkowań narodowych również procedury sojusznicze oraz zapewniać elastyczność i adaptowalność.

Druga część rozważań teoretycznych nad systemem planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych koncentruje się na założeniach PPBS. System ten, po odpowiednich adaptacjach, stosowany jest powszechnie przez państwa NATO. Można wyodrębnić dwie wprowadzone innowacje zmierzające do zwiększania efektywności wydatków publicznych.

Pierwszą było wprowadzenie metody zarządzania o nazwie *performance budgeting*, zapoczątkowane w USA w latach trzydziestych

dwudziestego wieku. Najpierw metoda ta wprowadzona została w wielkich koncernach Du Pont i General Motors. Po II wojnie światowej metody te zostały przechwycone przez koncern Forda, a następnie Chryslera w drodze „podkupywania" wyszkolonych pracowników. Następnie przyjęła się w administracji rządowej. W ramach *performance budgeting* poszukiwano jak zrealizować określone zadania. Analiza skierowana była na dokonywanie wyboru najlepszego z dostępnych alternatywnych sposobów realizacji zadania. Poza zasięgiem tej metody pozostawało ustalanie rangi poszczególnych zadań, a także pytanie czy realizacja tego zadania jest w ogóle celowa. W ramach *performance budgeting* dążono do relacjonowania kosztów realizacji określonych przedsięwzięć do przewidzianych efektów tych przedsięwzięć. W systemie tym zastosowanie znalazła funkcjonalna klasyfikacja budżetowa i zestawianie zamierzeń budżetowych w układzie programów. Metoda ta stanowiła podstawę amerykańskiego systemu pod nazwą *Zarządzanie Zasobami Obronnymi (DRMM).*

Rozwój technik analitycznych wspieranych techniką komputerową stworzył po II wojnie światowej warunki dla powstania drugiej innowacji, tzw. *budżetowania programowego* określanego mianem PPBS (Planning, Programming, Budgeting System)[22]. System ten różni się od systemu *performance budgeting* głównie tym, że obejmuje swym zakresem także podstawowe decyzje alokacyjne, nie ograniczając się tylko do etapu ich realizacji. Zadaniem PPBS jest dostarczenie przesłanek umożliwiających racjonalizację wyboru celów, którym służyć mają wydatki budżetowe.

W związku ze szczupłymi możliwościami finansowymi państwa w stosunku do potrzeb armii zawsze będzie istniał problem ustalania priorytetów i stosowania zasady selektywnego wyboru celów o charakterze strategicznym i odpowiadających im zadań operacyjnych zapewniających możliwie najwyższą efektywność wykorzystania środków publicznych. Zadaniem PPBS jest więc w szczególności dostarczanie decydentom

---

[22] W języku polskim oznacza to: system planowania, programowania i budżetowania. W odniesieniu do ostatniego członu używa się też czasami pojęcia „tworzenie budżetu" [Por. A. Fałkowski, Pecunia nervus belli – kształtowanie budżetu obronnego Polski, Warszawa 1998, s.130].

przesłanek umożliwiających racjonalizację wyboru celów, których realizacji służyć mają wydatki budżetowe. Wynika to z faktu, że znacznie większe straty można ponieść dobrze realizując niewłaściwe cele, niż nieefektywnie wykonując cele prawidłowo dobrane. Drugim nie mniej ważnym zadaniem jest umożliwienie ustalania efektywności planowanych (programowanych) przedsięwzięć, wyrażanej w funkcji celu. Nie jest to możliwe przy stosowaniu tradycyjnych metod planowania.

Proces PPBS (schemat 4, załącznik 1) składa się z trzech odrębnych strukturalnie, ale wzajemnie powiązanych w jeden ciąg przyczynowo-skutkowy faz[23]:

- *planowania* celów sił zbrojnych i perspektywicznych warunków ich funkcjonowania,
- *programowania* wieloletnich zadań i przedsięwzięć wynikających z ustalonych celów (i warunków funkcjonowania), w tym planowania zmian w potencjale bojowym jednostek wojskowych określonego typu oraz,
- *budżetowania,* tj. skonstruowania budżetu obronnego oraz rocznych (dwuletnich) planów wykonawczych zawierających zadania i przedsięwzięcia a także realizacja budżetu oraz zadań i przedsięwzięć[24].

W *planowaniu* punktem wyjścia jest analiza i ocena zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz potencjału obronnego własnych sił zbrojnych. Na podstawie tych analiz i ocen identyfikowane są najbardziej ogólne i długofalowe cele obronne określane w doktrynie obronnej państwa. Następnie cele te podlegają dezagregacji na cele niższego rzędu do poziomu, w którym mogą być przełożone na język zadań wojskowych

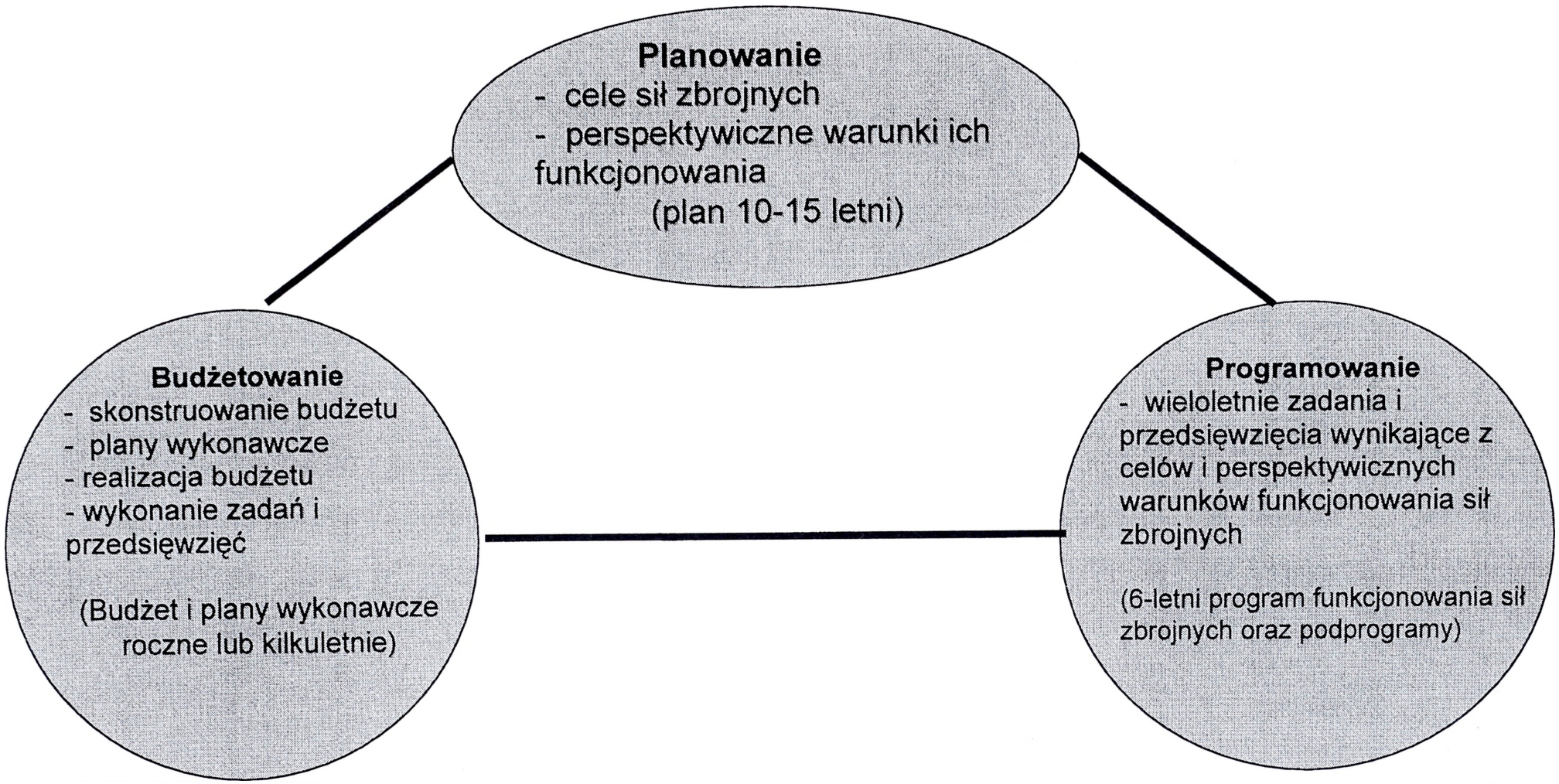
---

[23] Por. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, Programowanie, Budżetowanie", materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON, Warszawa 1999.

[24] Przez pojęcie celu rozumie się pożądany stan rzeczy, ustalony w oparciu o aktualny stan wiedzy i preferencje społeczno-polityczne. Przez zadanie rozumie się określony co do wartości stopień realizacji celu. Przedsięwzięcie to zbiór działań organizacyjnych, materialnych itp. służących osiągnięciu celów i zadań. Przykładowo: zwiększyć wykrywalność środków napadu powietrznego – to cel, obniżyć do 100 m pole wykrywalności środków napadu powietrznego – to zadanie, wprowadzić do wojsk nową stację radiolokacyjną – to przedsięwzięcie.

Proces PPBS

Schemat 4



Opracowanie własne

(zadań operacyjnych rodzajów sił zbrojnych, rodzajów wojsk i systemów zabezpieczenia bojowego). Ustalone na etapie planowania cele wojskowe nakierowane są na usuwanie dysproporcji we własnym potencjale obronnym w stosunku do potencjału przewidywanego przeciwnika. W koalicyjnym systemie obrony uwzględniane są również uwarunkowania stąd wynikające. Praktycznie do czasu pojawienia się nowych rodzajów broni, lub nowych metod walki cele sił zbrojnych w zasadzie nie ulegają zmianie. Zatem raz opracowane drzewo celów sił zbrojnych – doprowadzone do poziomu odpowiadającego głównemu zadaniu grupy jednostek wojskowych spełniających tę samą funkcję obronną – zachowuje swoją ważność przez dłuższy okres. Zadaniem kierownictwa (państwowego i resortu obrony narodowej) jest więc nie tyle określanie, czy odkrywanie na nowo celów sił zbrojnych, ile ustalanie stosownie do zmieniającego się otoczenia i stanu własnych sił zbrojnych priorytetów w dłuższym horyzoncie czasowym. Następnym etapem prac w fazie planowania jest określenie jakie zasadnicze zadania należy realizować aby osiągnąć przyjęte cele, oraz określenie kategoriach ilościowo-wartościowych poziomu potencjału sił zbrojnych w wybranych dziedzinach, z uwzględnieniem „Celów Sił Zbrojnych i Wymagań Długoterminowych" uzgadnianych z NATO. Efektem fazy planowania w systemie PPB powinno być nakreślenie strategicznych kierunków funkcjonowania sił zbrojnych (na okres 15 lat), w tym wyposażania ich w nowoczesne systemy uzbrojenia, ustalenie struktur organizacyjnych, których potencjał utrzymywany będzie na niezmienionym poziomie oraz tych, które należy redukować mając na uwadze ograniczone zasoby stojące do dyspozycji wojska.

W fazie *programowania* poszukiwać należy najbardziej efektywnych sposobów (przedsięwzięć) realizacji wybranych i ustalonych co do poziomu w fazie planowania celów dotyczących funkcjonowania sił zbrojnych. Kolejność postępowania w fazie programowania jest następująca:

- określenie możliwie największej liczby wariantowych sposobów osiągnięcia założonego celu,

- sprawdzenie (dla każdego z nich) realności realizacji (technicznej, finansowej, prawnej),
- określenie czasu wykonania,
- ustalenie efektywności przedsięwzięcia, tj. porównania pełnych kosztów (w przypadku wprowadzania nowego rodzaju uzbrojenia od prac naukowo-badawczych do chwili wycofania z wojska) do uzyskanego w wyniku jego wdrożenia przyrostu potencjału bojowego sił zbrojnych.

Istotnym warunkiem uzyskania powodzenia działania w tej fazie jest oddzielenie zespołów analityków, mających za zadanie zaproponowanie nowych, często niekonwencjonalnych sposobów rozwiązywania problemów, od funkcjonujących struktur zarządzania (dowodzenia). Wynika to z faktu, że istniejące struktury są z natury konserwatywne i dążą do utrzymania status quo w zakresie ich działania. Praktycznie osiąga się to poprzez utworzenie wyspecjalizowanych struktur (struktury) organizacyjnych mających za zadanie recenzowanie projektu średniookresowego (sześcioletniego programu funkcjonowania sił zbrojnych) oraz przygotowanych przez rodzaje sił zbrojnych projektów podprogramów[25] i przedstawianie własnych propozycji rozwiązań. Za realizację podprogramów odpowiadać powinni poszczególni dowódcy, z tym że podprogramy polegające na podwyższaniu potencjału sił zbrojnych w drodze wprowadzania nowych systemów uzbrojenia i sprzętu lub nowych struktur organizacyjnych powinny być wyodrębnione organizacyjnie i finansowo, z własnymi harmonogramami realizacji. Za wykonanie takich podprogramów powinni odpowiadać wyznaczeni pełnomocnicy.

Efektem fazy programowania powinno być ustalenie zmian w potencjale jednostek wojskowych realizujących określone w fazie planowania cele sił zbrojnych przy uwzględnieniu możliwości ekonomiczno-

[25] Przez „podprogram" rozumie się w tym przypadku zestaw elementów składających się na potencjał (zdolność) obronną, który integruje różne zasoby obronne (ludzi, sprzęt, materiały, obiekty) w jednostki wojskowe i elementy wsparcia, w celu osiągnięcia wyznaczonego potencjału obronnego.

-finansowych oraz przyjęcie średniookresowego (sześcioletniego) programu funkcjonowania sił zbrojnych[26].

Faza *budżetowania* obejmuje działania zmierzające do ujęcia w budżecie obronnym przewidzianych do realizacji na dany okres zadań przyjętych w średniookresowym (sześcioletnim) programie funkcjonowania sił zbrojnych i szczegółowych podprogramach. Z tego względu budżet obronny powinien być skonstruowany w sposób pozwalający wyodrębnić przyjęte podprogramy i realizowane w ich ramach zadania rzeczowe. Podstawowym problemem tej fazy jest pogodzenie w ramach ustalonego poziomu budżetu obronnego bieżących (operacyjnych) potrzeb sił zbrojnych (wymianę zużytego uzbrojenia i sprzętu, utrzymania stanów osobowych, szkolenia wojsk, eksploatacji techniki i nieruchomości itp.) oraz zadań ujętych w programie wieloletnim i podprogramach.

Istotą PPBS jest:

- ścisłe powiązanie procesu planowania i realizacji przedsięwzięć gospodarczych z celami i zadaniami militarnymi oraz społeczno-politycznymi stojącymi przed siłami zbrojnymi,
- włączenie organów państwa do planowania obronnego (w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych),
- aktywne włączenie decydentów (polityków) w proces planowania na wszystkich jego etapach, w drodze ich stałego uczestnictwa w procedurach planistycznych, tj. od jednoznacznego formułowania szczegółowych celów jakie mają realizować siły zbrojne, przez oceny proponowanych różnych alternatywnych przedsięwzięć realizujących ustalone (co do poziomu) cele i zadania, określania możliwości ekonomicznych państwa, oraz podejmowania decyzji realizacyjnych i dokonywania ocen ich wykonania,

---

[26] W rozprawie świadomie zamiast pojęcia „rozwój sił zbrojnych" używa się określenia „funkcjonowanie sił zbrojnych". Zgodnie bowiem ze „słownikowym" określeniem przez „rozwój" rozumie się np. rozkwit, rozrost, bujny, dynamiczny, gwałtowny, powolny, szybki, żywiołowy, rozwój czegoś [Por. Słownik języka polskiego, praca pod redakcją naukowa M. Szymczaka, Warszawa 1981 tom trzeci, s.131]. Wydaje się, że słowo „rozwój" jest w resorcie obrony narodowej nadużywane i nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistych przeobrażeniach sił zbrojnych.

- poszukiwanie możliwie największej liczby sposobów realizacji tego samego celu i dokonywanie wyborów wyłącznie na podstawie kryterium efektywności, tj. minimalizacji kosztów osiągnięcia założonego poziomu przyrostu potencjału bojowego sił zbrojnych,
- grupowanie planowanych działań w średniookresowy program i podprogramy według ich efektów końcowych, tj. celów i zadań sił zbrojnych, a nie według struktur organizacyjnych czy rodzajów zaopatrzenia,
- wyrażanie wszystkich podprogramów oraz założeń budżetowych w tym samym języku zadań operacyjnych nakierowanych na eliminację przez własny potencjał obronny zagrożenia ze strony przypuszczalnego przeciwnika,
- obiektywizację procesu podejmowania decyzji planistycznych w drodze: stosowania jednoznacznych procedur planowania, skupienia podstawowych procedur planistycznych na szczeblu centralnym (w tym również poza istniejącymi strukturami rodzajów sił zbrojnych), włączania do prac analitycznych pozawojskowych, a nawet pozarządowych ośrodków naukowo-badawczych,
- określanie ścisłej odpowiedzialności za wykonanie przyjętych podprogramów modernizacyjnych poprzez wyznaczanie pełnomocników.

System planowanie-programowanie-budżetowanie wykorzystuje tradycyjne metody planistyczne (wewnętrznej koordynacji planów - bilansowej i przepływów międzygałęziowych, metod prognostycznych - ekstrapolacji trendów, metod porównawczych, refleksji ekspertów), jak również metody optymalizacyjne, do których zaliczyć można metody modelowe, w tym m.in. system zarządzania zasobami obronnymi (DRMM).

1.3. Zasoby obronne sił zbrojnych

Pojęcie to jest wieloznaczne, co może prowadzić do nieporozumień terminologicznych. Według definicji słownikowej *zasób to pewna ilość czegoś zebrana, nagromadzona w celu wykorzystania w przyszłości*"[27]. Jest to wprawdzie określenie najprostsze, ale chyba niezbyt trafnie definiujące to pojęcie dla celów niniejszej pracy.

Wydaje się, że do prowadzonych w rozprawie rozważań należałoby zastosować definicję bardziej praktyczną. Pod pojęciem *zasób* należy rozumieć *rzeczy, które mogą być wykorzystane do stworzenia zdolności wojskowych, np. pieniądze, obiekty, zapasy i sprzęt, a także siły osobowe*"[28]. Bazując na tej, nieco uproszczonej definicji można przyjąć, iż zasoby obronne będące w dyspozycji sił zbrojnych to budżet obronny, zasoby osobowe (personel wojskowy i cywilny) oraz zasoby rzeczowe (wyposażenie techniczne, zapasy, infrastruktura). Tak rozumiane pojęcie zasobów obronnych będzie stosowane w dalszych rozważaniach niniejszej rozprawy.

1.3.1.Budżet obronny

Budżety wszystkich państw od początku ich funkcjonowania wiązały się z wydatkami militarnymi. Budżet obronny był więc jednym z powodów powstania budżetu jako takiego. W literaturze dotyczącej teorii finansów publicznych jest wiele definicji słowa budżet. Z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszej rozprawie budżet to *podstawowy plan finansowy państwa uchwalany w formie ustawy*"[29]. Jest to więc zestawienie dochodów i wydatków[30], a w ujęciu rachunkowym – *bilans potrzeb i dochodów państwa*[31].Zanim zostanie zdefiniowany na potrzeby niniejszej pracy budżet

---

[27] Por. Słownik języka polskiego, hasło: zasób, Ppraca pod redakcją naukową M. Szymczaka, Warszawa 1981, tom trzeci, s.960.
[28] Por. Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi, materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1-5 lutego 1999 r., Warszawa 1999 r.
[29] Por. A. Fałkowski, Pecunia..., op.cit., s.15 i 16.
[30] Por. W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, hasło: budżet, Warszawa 1970, s.118.
[31] Por. N. Gajl, Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego, Warszawa 1993, s.64.

obronny[32], należy przytoczyć podstawowe pojęcia dotyczące wydatków militarnych i ich systematyki.

Wydatki militarne to całość wydatków państwa, w tym resortu obrony narodowej oraz innych resortów i instytucji cywilnych, a także władz lokalnych, które służą bezpośrednio funkcjonowaniu i rozwojowi sił zbrojnych, badaniom naukowym o charakterze wojskowym, rozbudowie służb i urządzeń obrony cywilnej oraz utrzymaniu gospodarki narodowej i infrastruktury w stanie gotowości mobilizacyjnej. W ramach tych wydatków mieszczą się wydatki wojskowe, których zasadniczą część określa się jako budżet obronny. Z przedstawionej definicji wynika, że:

$$W_M > W_W > W_{BO}$$

gdzie:

W_M– wydatki militarne (bezpośrednie i pośrednie)

W_W – wydatki wojskowe (bezpośrednie wydatki militarne)

W_{BO} – budżet obronny (wydatki w ramach budżetu resortu obrony narodowej)

Dla celów niniejszej rozprawy przyjęty został – dający się ściśle określić zarówno pod względem terminologii, jak i konkretnej kwoty – budżet obronny. Rozumiany on jest jako wyodrębniona, mająca swój numer część budżetu państwa o nazwie „Obrona narodowa"[33]. Pojęcie to preferowane jest w ostatnich latach przy wszelkiego rodzaju porównaniach, co zapewne w znacznej mierze wynika z obowiązującej doktryny obronnej i chęci podkreślenia dla celów politycznych i propagandowych pokojowego nastawienia państwa, a także dla uwypuklenia celów, których realizacji budżet ten służy[34].

---

[32] Pod pojęciem budżet obronny w rozprawie rozumiane będą wydatki budżetowe resortu obrony narodowej, czyli tylko jedna strona budżetu. Praca nie obejmuje problematyki dochodów budżetowych resortu obrony narodowej ze względu na ich marginalny charakter. Dla porównania: globalna kwota dochodów to około 0,8% wydatków objętych budżetem obronnym; [Por. „Informacja o realizacji budżetu resortu Ministerstwa Obrony Narodowej w 2000 roku" sporządzona dla potrzeb parlamentarnych komisji obrony narodowej, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2001].

[33] Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 1989 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych ora zokreślenia ich dysponentów, (w:)„Dz.U".1999 nr 78, poz.880 z późn.zm.

[34] Por. A. Fałkowski, Pecunia..., op. cit., s.19

Określenie budżet obronny jest pojęciem zgodnym z terminologią międzynarodową[35]. Trzeba jednakże zaznaczyć, że nie jest to definicja występująca w tej postaci bezpośrednio w polskim systemie prawnym. Z drugiej strony nie mieści się w systemie prawnym także pojęcie „budżet Ministerstwa Obrony Narodowej", które stosowane jest niemalże we wszystkich oficjalnych materiałach analitycznych sporządzanych na potrzeby parlamentu, rządu lub dla celów wewnątrzresortowych, a także w wielu publikacjach o tematyce ekonomiczno--obronnej. Obecnie, po wyodrębnieniu z sił zbrojnych, struktury urzędu, budżet MON to nic innego jak plan finansowy tej jednostki organizacyjnej resortu obrony narodowej, stanowiący około 1% budżetu obronnego.

Kończąc rozważania nad definicją i treścią pojęcia budżet obronny należałoby się posłużyć systemowym podejściem do określenia jego miejsca w otoczeniu. Można przyjąć, że otoczenie bliższe budżetu obronnego, stanowi gospodarka wojskowa i budżet państwa. Otoczeniem dalszym jest system funkcjonowania sił zbrojnych oraz system finansów publicznych (schemat 5).

1.3.2. Zasoby osobowe

Zasoby osobowe według definicji przyjętej w niniejszej rozprawie to personel wojskowy i cywilny resortu obrony narodowej.

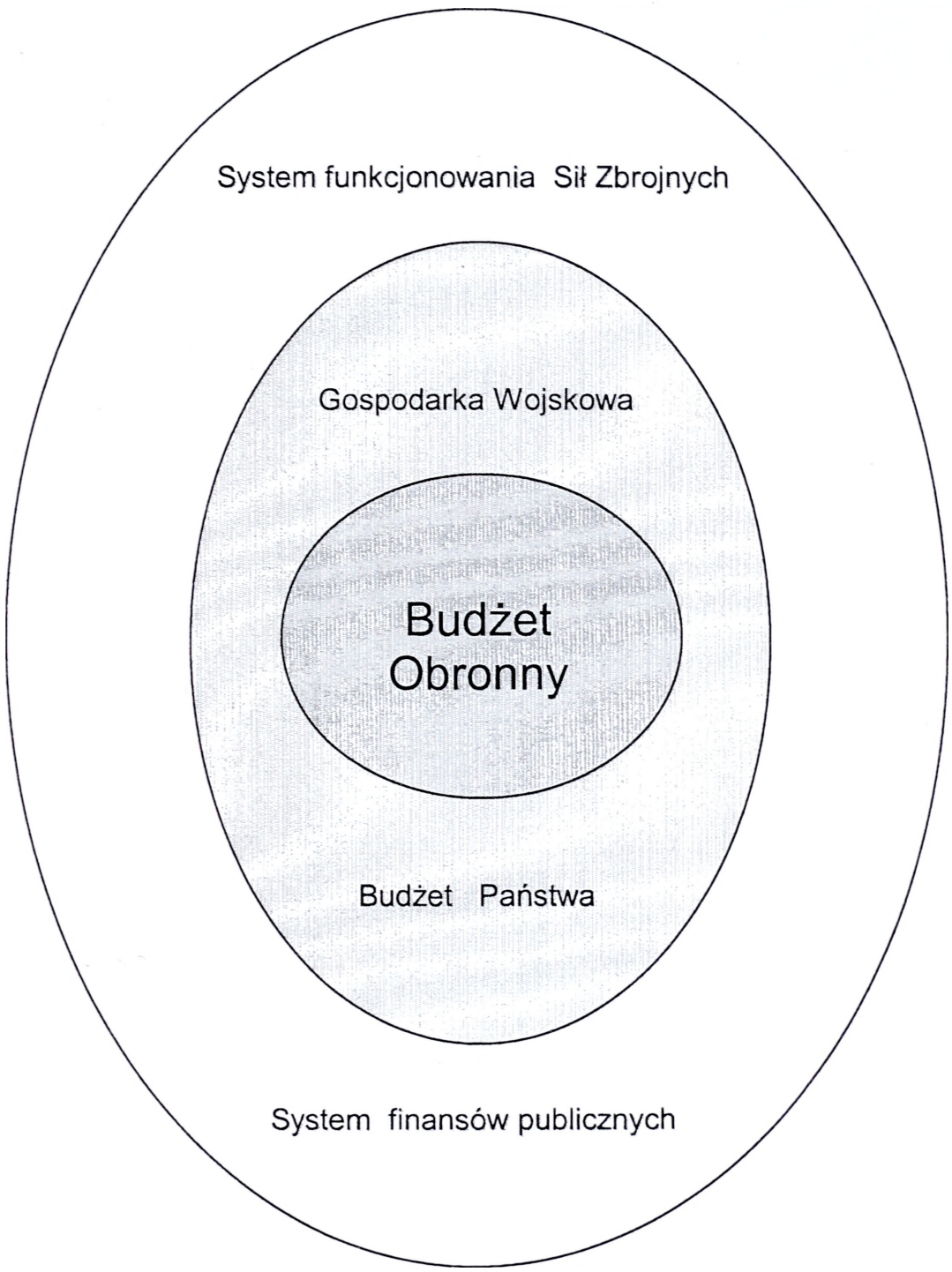
Należy w tym miejscu podkreślić, że w odniesieniu do żołnierzy istnieje kilka różnorodnych pojęć charakteryzujących ich liczebność. Jest to stan etatowy, stan średnioroczny oraz stan ewidencyjny. Wszystkie stanowiska żołnierzy wynikają z przyjętych etatów różnych jednostek organizacyjnych. Etaty tych jednostek składają się więc na etat ogólny. Stany średnioroczne żołnierzy to pojęcie bardziej ekonomiczne i planistyczne niż statystyczne. Służy ono do planowania budżetu, a konkretnie wydatków na

---

[35] Por. L.D.Olvey, J.R.Golden, R.C.Kelly, The Economics of National Security, Avery Publishing Group Inc., Nowy Jork 1984, s.89 i dalsze.

Schemat 5

Otoczenie bliższe i dalsze budżetu obronnego



Opracowanie własne

utrzymanie personelu. W systemie idealnym stan średnioroczny powinien być identyczny ze stanem etatowym. W Polsce etat nie był obsadzony w pełni i z roku na rok powiększała się liczba vacatów. W tej sytuacji średnioroczne stany żołnierzy wyszczególniane w ustawach budżetowych, przedtem w postaci tzw. etatów kalkulacyjnych[36], a od niedawna jako tzw. limity zatrudnienia[37], były znacznie niższe od ogólnego etatu. Jeszcze inną kategorią charakteryzującą liczebność żołnierzy jest stan ewidencyjny. Jest to pojęcie stosowane w działalności kadrowej. Stan ewidencyjny to liczebność żołnierzy na dany moment. Najczęściej jest to początek, połowa i koniec roku kalendarzowego. Stan ewidencyjny żołnierzy mierzony w dwóch nawet nieodległych czasowo momentach może znacznie się różnić. Zależy to czy pomiaru dokonano przed poborem, czy po wcieleniu do niezawodowej służby wojskowej, przed promocją w szkołach wojskowych, czy też po przybyciu nowych żołnierzy zawodowych do jednostek wojskowych.

Nieco inaczej problem ten wygląda w odniesieniu do personelu cywilnego. Tutaj także występuje pojęcie stanu etatowego, średniorocznego oraz rzeczywistego zatrudnienia. Dotychczas stan etatowy oznaczał zaledwie nieznaczną część liczebności personelu cywilnego, gdyż tylko niewielka liczba stanowisk określona była etatami. Sytuacja zmieni się począwszy od 2003 r., gdyż przy opracowywaniu nowych etatów w ramach programu 6-letniego 70% stanowisk będzie nimi objęta, a tylko pozostałe 30% kształtowane będzie w ramach tzw. planu zatrudnienia.[38] Stany średnioroczne personelu cywilnego to kategoria zanikająca. Do niedawna były to tzw. etaty kalkulacyjne określane dla całego personelu cywilnego w ustawach budżetowych. Były one, tak jak we wszystkich pozostałych resortach, dużo wyższe od zatrudnienia rzeczywistego. Wynikało to z ówczesnych zasad kształtowania wynagrodzeń, kiedy to ustalone relacje płacowe w sferze budżetowej starano się poprawić

---

[36] Por. por. Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, (w:) „Dz.U." 1995., nr 34, poz.163.z późn.zm.
[37] Por. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, (w:) „Dz. U." 1999, nr 110, poz.1255 z późn.zm.
[38] Por. Program przebudowy i modernizacji technicznej..., op. cit.

przez przyjmowanie do naliczeń wydatków osobowych zawyżonych etatów kalkulacyjnych. Począwszy od 2001 r. limity zatrudnienia, które w ustawach budżetowych zastąpiły dotychczasowe etaty kalkulacyjne, dotyczą tylko niewielkiej populacji personelu cywilnego objętego tzw. mnożnikowym systemem wynagrodzeń (administracja publiczna szczebla centralnego i terenowego). Wprawdzie w 2001 r. dla potrzeb wewnątrzresortowych nadal stosowano dla całego personelu cywilnego limity zatrudnienia, jednakże nie wydaje się to celowe kiedy przewyższają one o kilka tysięcy rzeczywiste zatrudnienie. Zatrudnienie rzeczywiste powinno być kształtowane przez etaty oraz przez wysokość wydatków na wynagrodzenia.

Na potrzeby dalszych rozważań można przyjąć, że zasoby osobowe scharakteryzować można jako faktyczną liczebność personelu wojskowego i cywilnego w danym momencie, przy czym dla celów budżetowych zasoby osobowe personelu wojskowego muszą być określane jako stany średnioroczne, ze względu na dużą zmienność stanów ewidencyjnych żołnierzy w ciągu roku. Struktura zasobów osobowych musi uwzględniać grupy żołnierzy, których koszty utrzymania są znacząco różne, gdyż inaczej wszelkie analizy ekonomiczne cechowałaby zbyt duża niedokładność. Koszty te, prezentowane są z reguły z rozbiciem na poszczególne kategorie kosztów i RSZ (załącznik 2).

1.3.3. Zasoby rzeczowe

Z wcześniejszej definicji pojęcia zasoby wynika, że jako zasoby rzeczowe należy rozumieć uzbrojenie i sprzęt wojskowy, wyposażenie techniczne, zapasy środków bojowych i materiałowych oraz zasoby infrastruktury. Wyposażenie techniczne obejmuje sprzęt ściśle wojskowy jak samoloty, środki pływające, czołgi, działa itp., a także samochody, ciągniki, ruchome warsztaty naprawcze, cysterny, radiostacje, urządzenia telewizyjne, sprzęt łączności przewodowej itp., które znajdują zastosowanie w gospodarce narodowej. Zapasy środków bojowych i materiałowych to amunicja i inne środki bojowe, umundurowanie, paliwa oraz żywność zgromadzona w celu

ewentualnego użycia w przyszłości. Do zasobów infrastruktury zalicza się obiekty zapewniające funkcjonowanie i szkolenie wojsk (budynki administracyjne, szkoleniowe, place ćwiczeń, poligony, lotniska, porty, składy) oraz infrastrukturę specjalną, która wzmacnia zdolność bojową wojska (fortyfikacje, przeszkody inżynieryjne, techniczne systemy rozpoznania, alarmowania, naprowadzania, zakłócania, stanowiska dowodzenia, ukrycia, stacjonarne wyrzutnie rakietowe, zapasowe lotniska itp.)[39].

Zasoby rzeczowe sił zbrojnych to tylko te z wymienionych wcześniej, które znajdują się w gestii resortu obrony narodowej. Określać można je w dwojaki sposób. Uzbrojenie zasadnicze ocenia się zwykle przez podanie jego ilości na koniec lub początek jakiegoś okresu i porównanie ze stanem okresu poprzedniego. Stan zapasów określa się najczęściej przez ocenę ich faktycznej wielkości w stosunku do ustalonych normatywów. Problem polega jednak na tym aby normatywy te były aktualne, dostosowane do zmieniającej się wielkości sił zbrojnych i doktryny obronnej. W przeciwnym razie ocena ich stanu może prowadzić (i często prowadzi) do fałszywych wniosków. Zasób infrastruktury podaje się zwykle jako kubaturę obiektów i powierzchnię gruntów, także w porównaniu do stanu poprzedniego.

Ogólną ocenę zasobów rzeczowych sił zbrojnych najlepiej wyrazić wartościowo, przez podanie wartości majątku wojska i porównanie jej z okresem poprzednim. Pozwala na to funkcjonująca w wojsku od kilku lat ewidencja ilościowo-wartościowa, która szerzej omówiona zostanie w dalszej części rozprawy.

1.4. System gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych

1.4.1. Normowanie budżetowe

Potrzeba opracowywania norm budżetowych i wskaźników kosztów podyktowana jest koniecznością prowadzenia racjonalnej gospodarki środkami

---

[39] Do infrastruktury wojskowej zalicza się często także niektóre urządzenia infrastruktury społecznej, które wykorzystuje wojsko: drogi, mosty, węzły komunikacyjne, porty i lotniska cywilne oraz budynki publiczne [Por. Słownik Wojskowej Terminologii Ekonomicznej, Warszawa 1976, s.77 i 78].

budżetowymi przeznaczonymi na funkcjonowanie sił zbrojnych. Umożliwiają one określenie wielkości potrzeb finansowych związanych z realizacją różnych zadań szkoleniowo-gospodarczych oraz planowanie budżetu obronnego. Przede wszystkim zaś powinny być one wykorzystane w systemie Planowania, Programowania, Budżetowania oraz w modelu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM).

Pod pojęciem „norma" rozumie się z reguły ilość, miarę lub ustaloną, obliczoną, przewidzianą jako wymagana albo obowiązującą granicę w jakimś zakresie. Pojęciem „normowanie" określa się natomiast ustalanie lub ustanawianie norm. Z kolei określenie „wskaźnik" można zdefiniować jako to co ujawnia coś czyli oznakę, wskazówkę lub znak orientacyjny. Pod pojęciem „koszt" należałoby rozumieć sumę pieniędzy wydatkowaną na kupno lub opłacenie czegoś albo nakład pieniężny na określony cel lub wartość. Są to definicje „słownikowe"[40], które na potrzeby niniejszej rozprawy należy uszczegółowić i skonkretyzować.

Pojęcie norma budżetowa należy zdefiniować jako wyrażoną w jednostkach pieniężnych normę rzeczową. Z kolei norma rzeczowa, to wyrażona w jednostkach naturalnych, uzasadniona pod względem technicznym i technologicznym, przypadającą na jednostkę czasu lub jednostkę wykonywanej pracy, ilość materiałów eksploatacyjnych, energii itp., niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania maszyn i urządzeń oraz realizacji zadań szkoleniowo-gospodarczych w określonych warunkach techniczno-organizacyjnych.

Definicję pojęcia wskaźnik kosztów można wyrazić jako wielkość obrazującą stosunek poniesionego kosztu do czynnika odniesienia (żołnierz, pracownik wojska, budynek, jednostka sprzętu, jednostka organizacyjna itp.). Koszt w tym przypadku to wynikająca z ewidencji księgowej, przypadająca na jednostkę czasu, wartość celowego zużycia rzeczowych składników majątku,

---

[40] Por. Słownik języka polskiego, hasło: koszt, norma, normowanie, wskaźnik, op.cit. tom pierwszy, s.1025, tom drugi, s.389 i 391, tom trzeci, s.764.

usług obcych, wynagrodzenia za prace oraz nakładów pieniężnych w związku z realizacją określonych zadań danej jednostki organizacyjnej[41].

Celem norm budżetowych jest usprawnienie i zracjonalizowanie planowania i prognozowania budżetowego przez zastosowanie norm w systemach informatycznych oraz algorytmie podziału limitu wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów środków budżetowych, wprowadzenie jednolitych reguł oraz zasad umożliwiających określenie w sposób obiektywny wielkości optymalnych potrzeb finansowych na realizację określonych zadań oraz określenie kosztów normatywnych i ich odchyleń w odniesieniu do kosztów rzeczywistych, a także przeprowadzenie związanych z tym analiz.

Ze względu na stopień szczegółowości, wyróżnić można następujące rodzaje norm budżetowych:

- jednostkowe (cząstkowe),
- zbiorcze (scalone).

Norma jednostkowa obejmuje jeden, niepodzielny rodzaj wydatku publicznego, który jest realizowany na pojedyncze zamierzenie, w większości z jednego paragrafu klasyfikacji wydatków publicznych (dziennie, miesięcznie, rocznie) w przeliczeniu np. na osobę. W odniesieniu do żołnierza lub pracownika wojska dotyczy to m.in. żywienia, zużycia środków bojowych, materiałów administracyjno-biurowych, zużycia leków i środków opatrunkowych.

Norma zbiorcza jest to ustalona kwota wydatków na finansowanie określonego zadania (przedsięwzięcia) w ciągu roku w odniesieniu do określonego podmiotu (jednostki organizacyjnej). Obejmuje ona całość wydatków publicznych realizowanych w ramach jednego lub wielu paragrafów klasyfikacji wydatków publicznych, odnoszonych do danej, umownej jednostki obliczeniowej, zwanej także jednostką miary lub jednostką kalkulacyjną. Jednostką tą może być np. dany rodzaj sił zbrojnych lub jednostki wojskowej, grupa urządzeń tego samego rodzaju, pododdział w jednostce wojskowej.

---

[41] Por. Decyzja nr 89/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 maja 1999 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad metodycznych opracowywania norm budżetowych i wskaźników kosztów utrzymania wojsk dla potrzeb planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej oraz sposobu ustalania, wykorzystania, trybu wydawania, uaktualniania norm budżetowych i wskaźników kosztów.

Normy te mogą mieć różny stopień scalenia w zależności od potrzeb wynikających z przeprowadzonych analiz finansowo-ekonomicznych i przedsięwzięć planistycznych.

Normy budżetowe opracowuje się na podstawie obowiązujących przepisów określających normy ilościowego zużycia środków materiałowych (rzeczowe i eksploatacyjne), okresy używalności ujęte w tabelach należności, programy szkolenia, itp. Normy budżetowe powinny określać w wyrażeniu pieniężnym wielkość nakładów, niezbędnych do sprawnej realizacji zadań, zapewniających utrzymanie wymogów gotowości bojowej, założonego poziomu wyszkolenia i standardu zaspokojenia potrzeb żołnierzy i pracowników wojska oraz wykonanie prac i usług potrzebnych dla funkcjonowania jednostek. Normy budżetowe opracowuje się dla zadań realizowanych w systemie ciągłym (tzw. powtarzalnych). Przy opracowywaniu norm należy preferować przeliczenie należności rzeczowych na formę wartościową. Nie powinno się ich stosować w odniesieniu do zadań jednorazowych w zakresie wydatków na naukę, postęp techniczny i badania oraz wydatków rozwojowych (na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, inwestycje budowlane, remonty główne i konserwacyjne uzbrojenia i sprzętu będącego w wyposażeniu wojska, remonty budynków i budowli oraz stałych urządzeń technicznych będących w zasobach wojska). Na usługi remontowe uzbrojenia i sprzętu (remonty główne i konserwacyjne realizowane w zakładach specjalistycznych), a także remonty budynków i budowli oraz stałych urządzeń technicznych ustala się roczne normatywne potrzeby. Normatywne potrzeby środków finansowych ustala się podstawie planów eksploatacji uzbrojenia i sprzętu będącego w wyposażeniu wojska.

Normy budżetowe powinny uwzględniać specyfikę działania poszczególnych rodzajów jednostek wojskowych, specyfikę dziedzin działalności oraz warunki realizacji zadań szkoleniowo-gospodarczych, w związku z czym mogą być różnicowane na tę samą jednostkę odniesienia. W przypadku, gdy norma nie wynika wprost z przeliczenia stanu rzeczowego

na wartościowy, normą budżetową powinna być wartość średnia ustalona na podstawie zbioru przeanalizowanych wielkości wydatków ponoszonych przez tego samego rodzaju jednostki wojskowe (pododdziały) realizujące zadania w porównywalnych warunkach. Ustalenie normy budżetowej na podstawie danych z wielu jednostek wojskowych (pododdziałów) ma na celu zapewnienie obiektywności ustalonej normy i uniknięcie błędu, który mógłby być popełniony w przypadku uznania za normę wydatku na przykładzie tylko jednej wybranej jednostki wojskowej (pododdziału).

Normy budżetowe mogą być opracowywane na podstawie danych statystycznych oraz uproszczonych analiz, jak również metodą analityczno-badawczą z zastosowaniem metod matematycznych. Metoda statystyczna polega na wyznaczeniu normy budżetowej na podstawie faktycznych danych o wydatkach poniesionych w ubiegłym okresie przez jednostki wojskowe na wykonanie w przeszłości takich samych zadań bez szczegółowej analizy struktury wydatków objętych tą normą oraz szczegółowego badania wpływu różnych czynników na poszczególne składniki normowanych wydatków. Wartość średnia obliczona na podstawie faktycznie poniesionych wydatków przez jednostkę wojskową jest ustalana zazwyczaj w powiązaniu z określoną jednostką odniesienia (np. wydatek przypadający na jednego żołnierza, pracownika wojska).

Uzupełnieniem norm budżetowych są wskaźniki kosztów, które wykorzystuje się do: prognozowania wydatków publicznych, ustalania bazy danych kosztowych w systemie zarządzania zasobami obronnymi (DRMM), ustalania wysokości kosztów, które podlegają zwrotowi na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej (np. zwrot kosztów utrzymania żołnierza zawodowego lub kandydata w przypadku zwolnienia ze służby wojskowej przed odbyciem służby obowiązkowej) oraz wyceny (szacunku) usług świadczonych przez wojskowe jednostki budżetowe, których wartości nie można określić przy użyciu innych parametrów.

Z uwagi na zakres i sposób ewidencjonowania kosztów opracowuje się jednostkowe wskaźniki kosztów oraz zbiorcze wskaźniki kosztów. W ramach jednostkowych wskaźników kosztów wyróżnia się:

- *wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie uposażeń (wynagrodzeń) i pozostałych należności pieniężnych,*
- *wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie świadczeń rzeczowych, w tym: żywienia, umundurowania, leczenia i zakwaterowania,*
- *wskaźniki kosztów szkolenia,*
- *wskaźniki kosztów świadczeń rzeczowych polskich przedstawicielstw wojskowych przy międzynarodowych dowództwach wojskowych i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego,*
- *wskaźniki kosztów pobytu delegacji zagranicznych w ramach kontaktów z Siłami Zbrojnymi RP,*
- *wskaźniki kosztów pobytu delegacji Sił Zbrojnych RP za granicą w ramach kontaktów zagranicznych,*
- *wskaźniki całkowitych kosztów funkcjonowania jednostki wojskowej (RSZ) na osobę.*

Wskaźniki kosztów powinny odzwierciedlać rzeczywisty poziom kosztów ponoszonych i zaewidencjonowanych przez wojskowe jednostki budżetowe. Za podstawę do wyliczenia jednostkowych wskaźników kosztów w zakresie utrzymania stanów osobowych przyjmuje się zaewidencjonowane koszty oraz stan średnioroczny żołnierzy i pracowników wojska opłacanych ze środków budżetowych. Wskaźniki kosztów oblicza się dzieląc roczną wielkość wyodrębnionej w ewidencji grupy kosztów przez czynniki ilościowe, np. średnioroczne stany osobowe. Szczegółowy zakres poszczególnych jednostkowych wskaźników kosztów (załącznik 3) – wskazuje, iż mają one szerokie podstawy. Wskaźniki kosztów za dany rodzaj sił zbrojnych opracowuje się jako średnie arytmetyczne wskaźników opracowanych przez podległe oddziały gospodarcze. Wskaźniki kosztów za siły zbrojne opracowuje się jako średnie arytmetyczne wskaźników za dany rodzaj sił zbrojnych. Zbiorcze wskaźniki kosztów opracowuje się na poszczególne typy jednostek

organizacyjnych sił zbrojnych posiadających odrębny etat, jako wielkości średnie arytmetyczne, liczone z całkowitych kosztów funkcjonowania jednostek danego typu.

1.4.2. Ewidencja ilościowo-wartościowa

Definicji pojęcia ewidencja (łac. evidentia – oczywistość), można by przytaczać bardzo dużo. Ogólnie, jest to system trwałych znaków zastosowanych w umowny sposób do gromadzenia określonych wiadomości wycinkowych z jakiejkolwiek dziedziny życia ludzi i otaczającego ich świata, stwarzający podstawy do: poznania, oceny i kształtowania w przyszłości zdarzeń i procesów o danej dziedzinie[42].

Z ekonomicznego punktu widzenia ewidencja to system obserwacji, gromadzenia i porządkowania informacji o przebiegu procesów gospodarczych[43]. W zależności od przedmiotu i celu obserwacji oraz jednostek miary, w jakich ewidencja jest prowadzona, można wyodrębnić:

- ewidencję operatywną,
- statystykę,
- rachunkowość.

Ewidencja operatywna, zwana również rachunkiem operatywnym lub rachunkiem ruchu, jest nie usystematyzowaną formą ewidencji, pozwalającą na otrzymywanie dorywczych informacji – w postaci różnych liczb lub zestawień – dostosowanych do konkretnych potrzeb. Cechy tej ewidencji, jej klasyfikacja, rozmiar, charakter itp. nie są bliżej rozpoznane. Ewidencja ta sprowadza się głównie do ilościowej rejestracji zjawisk gospodarczych, charakteryzujących przebieg wykonania określonych zadań planowych. Odzwierciedlając w określonych jednostkach miary poszczególne przejawy działalności jednostki gospodarującej, ewidencja operatywna umożliwia szybkie otrzymywanie danych charakteryzujących stopień wykonywania planów operatywnych. Ewidencja ta dostarcza zatem danych liczbowych

---

[42] Por. Mała Encyklopedia Rachunkowości, Warszawa 1971,. s.148.
[43] Por. Słownik Ekonomiczny, Szczecin 1994, s.59.

umożliwiających podejmowanie bieżących decyzji gospodarczych związanych z gospodarowaniem zasobami.

Statystyka zajmuje się głównie procesami i zjawiskami masowymi, ilościowo jednorodnymi. W celu ustalenia określonych wielkości statystyka posługuje się bądź metodą badań reprezentacyjnych, polegającą na badaniu faktów wybranych ze zbiorowości (reprezentujących tę zbiorowość) bądź metodą badań całej zbiorowości. W prezentacji wyników badań statystyka stosuje różne mierniki (wskaźniki oraz współczynniki). Statystyka – jako system cząstkowy – działa zarówno w systemie ewidencyjnym, jak i decyzyjnym. Wykorzystywanie metod statystycznych do zbierania, porządkowania, obliczania, zestawienia i analizy określonych danych dotyczących procesów gospodarczych występujących w skali jednostki gospodarującej i wyższych szczebli agregacji jest określone mianem *statystyki gospodarczej*. Stanowi ona element cząstkowego systemu ewidencyjnego.

Rachunkowość w zasadniczy sposób różni się od rachunku operatywnego oraz statystyki gospodarczej. Rachunkowość stanowi oparty na dokumentach, zamknięty i bilansujący się system ewidencji gospodarczej. Jest więc ona częścią składową systemu ewidencyjnego, która ujmuje w sposób systematyczny i ciągły przebieg oraz skutki procesów gospodarczych występujących w jednostce gospodarującej, tj. procesów zaopatrzenia, produkcji i zbytu. Rachunkowość posługuje się miernikiem pieniężnym i w pieniądzu wyraża przebieg zjawisk gospodarczych. W wielu jednak wypadkach, w celu wszechstronnej charakterystyki określonych zjawisk, dane wartościowe są uzupełniane danymi wyrażonymi w naturalnych jednostkach miary, których dostarcza ewidencja operatywna[44]. Głównymi działami rachunkowości są:

- księgowość,
- kalkulacja,
- sprawozdawczość finansowa.

---

[44] Por. J. Matuszewicz, Rachunkowość, Warszawa 1993 r.,. s.9.

W celu właściwego zrozumienia pojęcia rachunkowości , z czym się wiąże także rozpatrywane pojęcie ewidencji, należy przyjrzeć się nieco bliżej wymienionym działom rachunkowości.

S*prawozdawczość finansowa,* to zestawienie informacji charakteryzujących stan majątkowy i sytuację finansową oraz efekty i działalności jednostki gospodarczej sporządzone na określony moment i w określonej formie[45]. Informacje te są przedstawiane w formie sprawozdań finansowych, które sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz na inny dzień bilansowy. Sprawozdanie takie składa się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej – sporządzanych według wzorów[46].

Kalkulacja stanowi obliczanie kosztów i efektów różnych wariantów decyzyjnych przed dokonaniem wyboru, to jest podjęciem decyzji w oparciu o kryterium efektywnościowe[47]. Treścią myślenia ekonomicznego jest rozpatrywanie, np. przed dokonaniem aktu kupna lub sprzedaży, różnych alternatywnych możliwości z uwzględnieniem porównania kosztów i efektów.

Księgowość polega na ewidencjonowaniu transakcji (operacji), z których składa się proces gospodarczy, w sposób chronologiczny i systematyczny, a przede wszystkim za pośrednictwem zespołu kont. W pełni wykształcona metoda zapisów wymaga przeciwstawnego księgowania każdej transakcji (operacji) na dwóch kontach, w związku z czym księgowość zyskała dodatkowe określenie: „podwójna"[48].

Podstawą „księgowości podwójnej" jest metoda bilansowa (bilansowania), pozwalająca na podwójne interpretowanie majątku w aspekcie rzeczowo-finansowym, a także podwójny sposób interpretacji i rejestracji zjawisk gospodarczych. Metoda bilansowa decyduje o istocie ewidencji i jednocześnie o jej nieprzemijającej roli w zakresie odzwierciedlania rzeczywistości gospodarczej. Jej istotą jest równoważąca interpretacja

---

[45] Por. I.Ochnowicz, Vademecum rachunkowości, Warszawa 1995 r., s.14.
[46] Ustawa o rachunkowości, (w:) „Dz. U." 1995, nr 121, poz.591.
[47] Słownik Ekonomiczny..., op.cit,. s.88.
[48] Słownik Ekonomiczny i Finansowy, Katowice 1977 r., s.97

ilościowych cech przedmiotu teorii ewidencji księgowej[49].Interpretacja majątku w podwójnym rzeczowo-finansowym aspekcie oznacza, iż majątek, którym się dysponuje w danym momencie, ujmuje się z jednej strony jako określony stan i strukturę środków gospodarczych, a z drugiej zaś, jako źródła sfinansowania, pochodzenia majątku.

Na wynik działalności gospodarczej oddziałują czynniki zależne i niezależne, odzwierciedlane przez poniesione koszty i zrealizowane dla przychody ze sprzedaży oraz wzajemne relacje pomiędzy tymi podstawowymi funkcjonowania jednostki kategoriami ekonomicznymi. Dlatego podlegają one wieloaspektowej ewidencji, kontroli i ocenie, tak aby zarządzający daną jednostką, mogli być informowani na bieżąco o poziomie kosztów i przychodów, operatywnie zarządzać i trafnie ocenić przyszłość ekonomiczną jednostki.

Jednostka każdego typu realizując działalność gospodarczą wchodzi w umowne związki z kontrahentami, z którymi zawiera transakcje kupna-sprzedaży. W wyniku tych transakcji powstają rozrachunki w postaci należności i zobowiązań, które powinny być regulowane terminowo dla zachowania wiarygodności jednostki gospodarczej. Dlatego każda jednostka gospodarcza musi posiadać szczegółowe informacje o wysokości i terminach rozliczeń, a także śledzić na bieżąco, czy jest wypłacalna.

W związku z prowadzoną działalnością kadra zarządzająca jednostką gospodarczą musi rozstrzygać codziennie wiele problemów ekonomicznych związanych z zaopatrzeniem, produkcją, sprzedażą, zaciąganiem kredytów, lokowaniem ewentualnie wolnych środków i ustaleniem wynikających z nich korzyści oraz podejmowaniem decyzji inwestycyjnych. Chcąc uzyskać odpowiedzi na te i wiele innych pytań, należy gromadzić, przetwarzać, interpretować, ujawniać i przekazywać oraz przechowywać określone zasoby informacji. Źródłem większości informacji ekonomicznych jest rachunkowość, bowiem celem jej prowadzenia jest dostarczanie

---

[49] Por. M. Grynasiewicz, Teoretyczne podstawy modelu ewidencji księgowej, SGPiS, Warszawa 1977, s.104.

bieżących informacji na potrzeby zarządzania, a także ustalenie i informowanie o wyniku działalności oraz o stanie majątkowym i finansowym jednostki gospodarczej na koniec każdego okresu sprawozdawczego.

Rachunkowość w gospodarce rynkowej jest ukierunkowana na potrzeby decyzyjne oraz na rozliczanie kadry zarządzającej z efektów wykorzystania majątku firmy i pomnażania kapitałów własnych i zachowania dobrej pozycji na rynku. Dlatego rachunkowość należy zdefiniować jako system informacyjny danej jednostki gospodarującej realizujący funkcje zarządcze[50]. Istotnym elementem zarządzania jest podejmowanie decyzji. Na działalność jednostki gospodarującej składa się bardzo wiele decyzji zwyczajnych, codziennych jak też trudnych, mających znaczenie strategiczne. Wybranie odpowiedniego wariantu zależy przede wszystkim od odpowiednich informacji ekonomicznych, których źródłem jest rachunkowość. Szybkość i poprawność podjętej decyzji zależy więc od sprawności systemu rachunkowości. Często dopiero skutki decyzji zmuszają nas do refleksji i oceny procesu decyzyjnego. Zwykle decyzje pociągają za sobą skutki finansowe (korzystne lub niekorzystne) i dlatego też osoby zarządzające oczekują zbioru informacji w celu przeprowadzenia analizy decyzyjnej, umożliwiającej skuteczne zarządzanie.

Analiza decyzyjna jest jednym z rodzajów analizy ekonomicznej, a ta wraz z rachunkiem ekonomicznym jest podstawowym elementem oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Rachunek ekonomiczny jest dokładnym lub szacowanym pomiarem nakładów i efektów, zapewniającym prawidłową ich wycenę ze społecznego punktu widzenia i umożliwiającym podejmowanie decyzji mających na celu maksymalizowanie efektów przy danych nakładach lub minimalizowanie nakładów przy danych efektach.

Analiza ekonomiczna, jest nastawiona głównie na badanie i ocenę działalności gospodarczej po zakończeniu pewnego okresu (dekady, kwartału) lub po zrealizowaniu i w toku realizacji danej decyzji. Analizy ekonomicznej nie można traktować jako instrumentu rachunku ekonomicznego. Wyniki analizy

---

[50] Por. I. Ochnowicz, Vademecum..., op.cit., s.11.

ekonomicznej i rachunku ekonomicznego uzupełniają się bowiem wzajemnie i stanowią podstawę oceny działalności gospodarczej[51]. Na skutki decyzji mają często wpływ czynniki pozaekonomiczne, pozarachunkowe, których nie sposób jest przewidzieć i uwzględnić, dlatego też – precyzując – pojęcie „trafność decyzji" należy rozumieć jako zmniejszenie do minimum ryzyka gospodarczego.

Reasumując powyższe rozważania można dojść do następujących wniosków:

a) procesy informacyjno-decyzyjne mogą pojawić się w systemie ewidencji ilościowo-wartościowej i są przez ten system inicjowane,
b) ewidencja ilościowo-wartościowa przedstawia wyniki działalności gospodarczej w formie sprawozdań, będących źródłem informacji ekonomicznej,
c) informacja ekonomiczna jest podstawą do podjęcia decyzji,
d) wyniki podjętej decyzji są odzwierciedlone w postaci liczb zaksięgowanych na odpowiednich kontach,
e) system ewidencji ilościowo-wartościowej jest więc wyrazem przebiegu procesów informacyjno-decyzyjnych.

1.4.3. Model gospodarowania zasobami obronnymi

Problematyka dotycząca zasobów obronnych eksponowana jest w opracowywanych cyklicznie przez Komitet Planowania Obronnego NATO wytycznych ministerialnych. Zadaniem wytycznych w zakresie zasobów obronnych jest wspomaganie głównych dowódców NATO (SCs) w procesie wypracowania ich propozycji dla sił zbrojnych w ramach istniejących realiów finansowych. Służą one ponadto do określania rozmiarów wysiłku finansowego niezbędnego do realizacji wszystkich misji i zadań sojuszu[52].

---

[51] Por. E.Kurtys, Analiza ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych w zarysie, Warszawa-Poznań 1982, s.6.
[52] Por. Wytyczne ministerialne 1998, część C. Wytyczne w zakresie zasobów obronnych, Komitet Planowania Obronnego NATO, Bruksela 1998.

We wszystkich stosowanych współcześnie metodach planowania (programowania) wykorzystywane są skomplikowane systemy informatyczne, z szerokim stosowaniem elektronicznej techniki obliczeniowej o dużej mocy. Model zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) ma na celu wspomaganie procesów decyzyjnych na szczeblu centralnym resortu obrony narodowej w zakresie planowania działalności sił zbrojnych przez dostarczanie informacji o efektywności projektowanych zmian w stanie sił zbrojnych (w drodze porównania kosztów – oszczędności – projektowanych zamierzeń z przewidywanymi zmianami w potencjale poszczególnych jednostek organizacyjnych i całych sił zbrojnych). Wszystkie inne informacje o stanie sił zbrojnych i kosztach ich funkcjonowania są dostępne w innych systemach ewidencyjno-sprawozdawczych.

Model zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) składa się z trzech zasadniczych modułów:

a) bazy danych o stanie sił zbrojnych (własnych, ewentualnie potencjalnego przeciwnika), w szczególności:
   - organizacji sił zbrojnych – z wyszczególnieniem wszystkich jednostek i ich podporządkowania organizacyjnego,
   - ilościowej charakterystyki wszystkich jednostek dla czasu „P" i „W" m.in. w zakresie liczebności stanu osobowego, wyposażenia w podstawowe uzbrojenie i sprzęt wojskowy, normatywne i posiadane zapasy mobilizacyjne materiałowe o zasadniczym znaczeniu (amunicja, paliwa, części zamienne),
   - jakościowej charakterystyki jednostek (np. limity eksploatacyjne uzbrojenia i sprzętu niezbędne dla zabezpieczenia szkolenia na poziomie gwarantującym wykonanie w pełni zadań bojowych, niezmienna liczebność stanów osobowych o podstawowym znaczeniu – kierowcy oraz zapasów materiałowych po przekroczeniu których jednostka traci zdolność bojową),
b) bazy danych o jednostkowych kosztach funkcjonowania jednostek wojskowych w zakresie: utrzymania stanów osobowych, eksploatacji

techniki, utrzymania jednostek (obiektów i wydatków ogólnoadministracyjnych), a także o cenach występującego w wojsku zasadniczego uzbrojenia i sprzętu, paliw, amunicji, podstawowych zestawów części zamiennych,

c) bazy danych o potencjale bojowym jednostek wojskowych (określonego metodą punktową) ustalonego dla: każdego rodzaju podstawowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz dodatkowo dla każdej jednostki organizacyjnej ujętej w programie (uwzględnienie potencjału nie objętego w ramach podstawowego uzbrojenia). W bazie tej rejestrowane są również charakterystyki zmian w potencjale jednostek wynikające ze zmniejszenia w stosunku do normatywów zakresu szkolenia załóg, wielkości zapasów, braku ukompletowania stanów osobowych itp.

System DRMM dotyczy wyłącznie realizacji zadań powodujących zmiany w potencjale bojowym jednostek wojskowych. Z tego względu należy wydzielić z ogólnej kwoty przyrostu budżetu środki przeznaczone na inne cele, np. operacyjno-gospodarcze (przykładowo: środki na podwyżkę płac realnych, na poprawę warunków zakwaterowania, na poprawę rzeczowych norm żywienia, poprawę jakości umundurowania). Zadania te wejdą do systemu dopiero w roku następnym w postaci zmienionych norm (wskaźników) kosztów jednostkowych. W systemie uwzględniane być mogą również wskaźniki inflacji.

Schemat postępowania w ramach DRMM jest następujący[53].

a) kierownictwo resortu obrony narodowej (rodzaju sił zbrojnych) określa swoje priorytety w zakresie działalności i funkcjonowania wojsk oraz ogólną wielkość środków budżetowych, a raczej ich przyrostu, przeznaczoną na działalność bieżącą,

b) analitycy systemu, na podstawie propozycji oddolnych (z RSZ i podporządkowanych im jednostek wojskowych) oraz własnych informacji ustalają zestawy przedsięwzięć w zakresie np. zwiększenia limitów eksploatacyjnych i zużycia amunicji na cele szkoleniowe, uzupełnienie jednostek

---

[53] Por. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, Programowanie, Budżetowanie", op.cit., pkt 7 dotyczący systemu „Zarządzania Zasobami Obronnymi".

stanami osobowymi, zakupu zapasów mobilizacyjnych, zakupu (na wymianę) określonego rodzaju uzbrojenia. Wytypowane przedsięwzięcia przypisywane są konkretnej jednostce organizacyjnej (ujętej w systemie). Dane te wprowadza się do systemu informatycznego,

c) system informatyczny mając zaprogramowane wcześniej informacje o jednostkowych kosztach (cenach), a także potencjałach jakie spowoduje realizacja każdego przedsięwzięcia w wytypowanej jednostce wojskowej ustala globalną wielkość kosztów poszczególnych przedsięwzięć i odpowiadającą im zmianę potencjału bojowego. Porównanie zmiany ustalonego metodą punktową potencjału do kosztu określa efektywność jednostkową każdego przedsięwzięcia,

d) następnym etapem jest wybór takiego zestawu najbardziej efektywnych przedsięwzięć (spośród bardzo wielu alternatywnych), którego łączny koszt realizacji odpowiada ustalonemu wcześniej ogólnemu przyrostowi budżetu (tabela 1),

e) operatorzy systemu (zespół analityczny) przedstawiają kierownictwu resortu lub dowództwu RSZ:

- propozycje wyboru najbardziej efektywnych zadań do realizacji w ramach kwoty przyrostu budżetu przeznaczonej na zadania wojskowe,
- pełną listę przebadanych przedsięwzięć z oceną skutków ich realizacji.

Uwzględniając, że podejmowane na szczeblu centralnym decyzje mają duże znaczenie dla sił zbrojnych, system wspomagania procesu ich podejmowania jakim powinien być DRMM cechować się musi dużą wiarygodnością. Aby sprostać takiemu wymaganiu niezbędne jest prowadzenie w resorcie obrony narodowej systemu zobiektywizowanych norm budżetowych, zarówno szczegółowych, odnoszących się do jednorodnych zadań (np. wyżywienia, umundurowania, leczenia, zakwaterowania), jak też norm ogólnych dotyczących funkcjonowania całych jednostek organizacyjnych. Ponadto niezbędne jest ustalenie wiarygodnych charakterystyk potencjałów bojowych poszczególnych jednostek wojskowych,

Tabela 1

Przykład procedury DRMM

Lp.	Przedsięwzięcie	Nr jednostki wg katalogu DRMM	Koszty w tys.zł	Potencjał bojowy (w punktach)	Efektywność (5 : 4)
1	2	3	4	5	6
1	Zwiększyć liczebności żołnierzy służby zasadniczej o 1000 żołnierzy, w tym 50 kierowców czołgów, z tego:				
	100 żołnierzy	1	106	10	0,094
	200 żołnierzy	15	212	30	0,141
	650 żołnierzy	105	689	40	0,058
	10 kierowców	64	10,6	2	0,187
	40 kierowców	237	42,4	10	0,236
2	Zwiększyć liczebność pracowników cywilnych o 1000 osób, w tym 50 mechaników remontu uzbrojenia, z tego:				
	100 osób	2	160	2	0,012
	300 osób	3	480	5	0,010
	550 osób	91	880	14	0,016
	50 mechaników	331	90	12	0,133
3	Zwiększyć o 1000 km limit eksploatacyjny dla czołgów, z tego:				
	200 km T-72	5	2,6	0,3	0,115
	200 km T-72	35	2,6	0,25	0,096
	400 km T-72	72	5,2	0,5	0,096
	200 km „Twardy"	117	3,0	0,4	0,133
0	Uzupełnić stan wojsk w 10 czołgów, z tego:				
	2 szt. T-72	8	820	012	0
	5 szt. T-72	9	2050	1000	0,488
	3 szt. „Twardy"	71	1440	750	0,521
5	Uzupełnić stan wyposażenia o 1 samolot „X"				
	1 samolot „X"	255	5000	3750	0,750
6	Uzupełnić zapasy mps o 1000 ton, z tego:				
	200 ton paliwa lotniczego	248	400	200	0,500
	200 ton „mazutu"	317	350	160	0,457
	300 ton benzyny samochod.	460	570	27	0,048
	300 ton oleju napędowego (czołgi)	166	260	100	0,385
Razem wytypowane przedsięwzięcia		**X**	**4500**	**2210**	**0,491**

Źródło: Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, programowanie, Budżetowanie", pkt 7 dotyczący systemu „Zarządzania Zasobami Obronnymi", str.41 i 42, op.cit.

z uwzględnieniem zmian w tym potencjale wynikającym z niepełnego ukompletowania w sprzęt, zapasy materiałowe, stany osobowe oraz niższy od normatywnego zakres szkolenia.

Należy jednakże podkreślić, że DRMM nie jest systemem optymalizacyjnym, tzn. sam nie określa jakie zadania wojskowe, przy ustalonej wielkości budżetu obronnego maksymalizowałyby potencjał sił zbrojnych. Potrzeby dotyczące zarówno charakteru, jak i zakresu zadań zgłaszane są przez odpowiednie szczeble dowodzenia, a także mogą być postulowane przez zespół analityków działających w strukturach DRMM. Dopiero tak określone zadania podlegają badaniom efektywnościowym w ramach systemu.

Model gospodarowania zasobami obronnymi (DRMM) znacząco racjonalizuje proces podejmowania decyzji przez kierownictwo resortu obrony narodowej. Pozwala również na bardziej przekonujące uzasadnianie – na podstawie zobiektywizowanych kryteriów realizowanych zadań wojskowych – potrzeb sił zbrojnych na forum rządu i parlamentu. Wymaga to jednak zdecydowanej woli posługiwania się tym narzędziem i działań niezbędnych do pełnego wdrożenia DRMM.

2. ANALIZA SYSTEMU PLANOWANIA RZECZOWO-FINANSOWEGO I ZASOBÓW OBRONNYCH SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Analiza systemu planowania rzeczowo-finansowego i budżetu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej w okresie 1991-2000, a także rozważania nad zmianami w obszarze zasobów osobowych i rzeczowych sił zbrojnych i sposobu gospodarowania nimi spowodowały jednocześnie potrzebę rozstrzygnięcia wielu problemów metodologicznych, związanych z klasyfikacją budżetu obronnego Polski oraz porównywalnością wydatków. Było to utrudnione na skutek braku jednoznaczności w dziedzinie metodologii określania budżetu obronnego w literaturze i pracach naukowych na ten

temat[54]. Brak jednoznaczności występuje też w metodologii określania zasobów osobowych i rzeczowych, bowiem nie ma jednoznacznych określeń, które można byłoby bez jakichkolwiek zastrzeżeń zastosować do pojęcia „zasoby obronne". Podstawą badań budżetu obronnego w okresie 1991-2000 są rzeczywiste wydatki, które można ustalić na podstawie dokumentów źródłowych. W celu zapewnienia ich porównywalności zostały przeprowadzone również badania warunków organizacyjnych wojska, obowiązujących wówczas zasad klasyfikacji wydatków, niektórych zagadnień ekonomiczno-finansowych państwa (głównie skutków zmian cen) i innych. Na potrzeby analizy okresu 1991-2000 przyjęto ceny stałe z 2000 r.

Analiza kształtowania się budżetu obronnego Polski oraz zasobów osobowych i rzeczowych w latach 1991-2000, nie byłaby pełna, gdyby nie została poprzedzona odniesieniem się do procesów rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Podjęto więc próbę syntetycznego określenia wysiłku Polski w zakresie nakładów na siły zbrojne na tle rozwoju społeczno-gospodarczego.

2.1. Analiza systemu planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych

2.1.1. System planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych na tle procesów transformacji systemowej w Polsce

Podstawową cechą funkcjonowania systemu gospodarczego w minionych warunkach ustrojowych (do 1989 r.) był prymat zadań rzeczowych nad finansowymi. Odzwierciedlało się to również w obowiązującym wówczas systemie planowania.

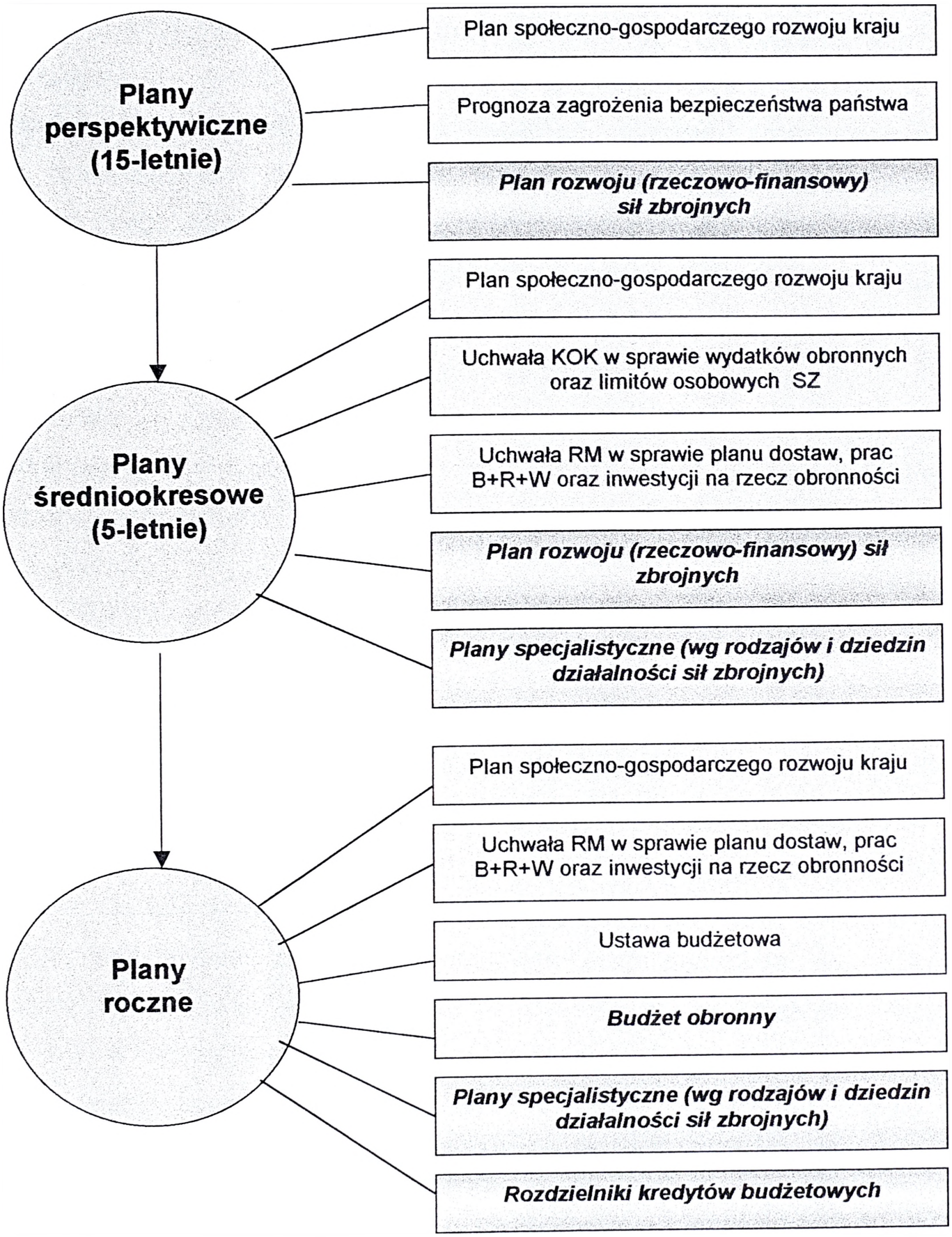
W okresie tym planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych było systemem spójnym i rozwiniętym (schemat 6), charakteryzującym się:

---

[54] Por. m.in. J.M.Keynes, How to pay for the war, op.cit. s.6 i dalsze; K.Krzyżanowski, Wydatki wojskowe Polski w latach 1918-1939, op.cit. s.28-30 i dalsze; T. Grabowski, Rola państwa w gospodarce RFN, Warszawa 1976, s.248-257; M.Daniluk, Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, Warszawa 1980, K.Żukrowska, P. Wieczorek, Rozbrojenie dla rozwoju, Warszawa 1982, s.6-85.

Schemat 6

System planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych do roku 1989 i jego otoczenie



Opracowanie własne

1) powiązaniem z systemami planowania wyższego rzędu (planowaniem społeczno--gospodarczym i obronnym oraz planowaniem budżetowym),
2) istnieniem planów o różnym horyzoncie czasowym (perspektywicznych – kilkunastoletnich, średniookresowych – 3-7-letnich, operatywnych – rocznych),
3) istnieniem wielu wzajemnie powiązanych planów: organizacyjnych i dyslokacyjnych, kształtowania stanów osobowych, wyposażenia technicznego, budownictwa, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W), remontów techniki wojskowej i nieruchomości, szkolenia, itp.; podstawowe założenia w tym zakresie ujmowane były w planie funkcjonowania (rzeczowo-finansowym) sił zbrojnych,
4) istnieniem planów opracowywanych na różnych poziomach organizacyjnych (Sztab Generalny WP, rodzaje sił zbrojnych, centralne organy zaopatrzenia, okręgi wojskowe, związki taktyczne, oddziały gospodarcze).

Centralnym organem planowania w Ministerstwie Obrony Narodowej był Sztab Generalny WP.

Konieczność opracowywania *planów perspektywicznych* wynikała z faktu niemożności rozwiązania podstawowych problemów sił zbrojnych wyłącznie w ramach planów średniookresowych. Perspektywiczny plan funkcjonowania (rzeczowo-finansowy) sił zbrojnych opracowywany był w Sztabie Generalnym WP. W ramach tego planu określano planowane priorytety, podstawowe zmiany organizacyjne oraz generalne założenia w zakresie wyposażenia w podstawowe uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Plan oparty był w szczególności o makroekonomiczne założenia perspektywicznego planu społeczno-gospodarczego, prognozy zagrożenia bezpieczeństwa państwa wynikające z działalności potencjalnego przeciwnika oraz z oceny stanu własnych sił zbrojnych.

Plan perspektywiczny funkcjonował wyłącznie na szczeblu Sztabu Generalnego WP i nie posiadał charakteru wiążącego. Stanowił ogólną wytyczną do opracowania 5-letnich planów funkcjonowania (rzeczowo-

-finansowych) sił zbrojnych, które określały założenia zmian w zasobach obronnych sił zbrojnych i ich działalności.

Plany średniookresowe opracowywane przez Sztab Generalny WP obejmowały głównie założenia zmian organizacyjnych, zmian w wyposażeniu technicznym oraz w etatowych stanach osobowych wojsk. Jednym z ich elementów był plan wydatków opracowywany w cenach stałych, w układzie podmiotowym (rodzajów sił zbrojnych, rodzajów wojsk i systemów zabezpieczenia bojowego) oraz przedmiotowym (wyposażenie techniczne, budownictwo, prace B+R+W, utrzymanie wojsk). Plan funkcjonowania (rzeczowo-finansowy) sił zbrojnych bazował na średniookresowych planach opracowywanych na szczeblu państwa: pięcioletnim planie społeczno-gospodarczym, uchwale Komitetu Obrony kraju w sprawie wydatków obronnych oraz limitów osobowych sił zbrojnych na okres pięciolecia i uchwale Rady Ministrów w sprawie planu dostaw, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji na rzecz obronności na ten okres. Pięcioletni plan był zatwierdzany przez ministra obrony narodowej i miał charakter dyrektywny. W ramach planowania średniookresowego opracowywane były również pięcioletnie plany specjalistyczne: wyposażenia technicznego, budownictwa (ogólnowojskowego i specjalnego oraz mieszkaniowego), plan prac B+R+W, plany centralnych organów zaopatrzenia, a także dziedzinowe – poszczególnych rodzajów wojsk i służb.

Resortową politykę funkcjonowania sił zbrojnych, w tym szkolenia określał minister obrony narodowej w wytycznych do działalności sił zbrojnych na okres 5-lecia. Planowanie pięcioletnie realizowane było na szczeblu centralnym i szczeblach pośrednich (Sztab Generalny WP, rodzaje sił zbrojnych i rodzaje wojsk oraz centralne branżowe organy zaopatrzenia).

Szczebel okręgu wojskowego uczestniczył w planowaniu w sposób bierny – w zakresie zgłaszania potrzeb i określania technicznych możliwości realizacji inwestycji. Opracowanie pięcioletniego planu funkcjonowania (rzeczowo-finansowego) sił zbrojnych stanowiło skomplikowany wieloetapowy proces, w którym na szczeblu centralnym ściśle współdziałały Sztab

Generalny WP oraz Zespół Wojskowy Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Koordynację prac nad opracowaniem perspektywicznego i średniookresowego planu funkcjonowania (rzeczowo-finansowego) sił zbrojnych sprawowała Komisja Prognozowania i Planowania utworzona stosownym zarządzeniem ministra obrony narodowej[55].

Roczne planowanie rzeczowo-finansowe obejmowało kompleks zamierzeń planistycznych w zakresie zaspokajania potrzeb sił zbrojnych (wyposażenia technicznego, budownictwa, prac B+R+W, zmian w stanach zapasów, poprawy warunków socjalno-bytowych), jak również bieżącego funkcjonowania wojsk (eksploatacji techniki i nieruchomości, utrzymania stanów osobowych, obsługi wojsk).

Na szczeblu centralnym opracowywane były plany: budżet obronny, plan wyposażenia technicznego, prac B+R+W, budownictwa i remontów nieruchomości oraz plany zużycia środków materiałowych (limity eksploatacji podstawowego uzbrojenia i sprzętu oraz zużycia środków bojowych). Na szczeblu centralnych (branżowych) organów zaopatrzenia opracowywane były: rozdzielniki kredytów budżetowych na zamierzenia centralne, zamierzenia okręgowe centralnie sterowane (realizowane przez składnice okręgów wojskowych) oraz na zamierzenia zdecentralizowane okręgów wojskowych, rozdzielniki uzbrojenia i sprzętu technicznego, plany dostaw towarów, materiałów i usług, plany kształtowania zapasów, plany remontów wyposażenia technicznego. Podstawowe kierunki działania i zasadnicze zadania dla sił zbrojnych we wstępnym etapie planowania określane były corocznie w wytycznych szefa Sztabu Generalnego WP, a w końcowej fazie planowania w rozkazie ministra obrony narodowej do szkolenia i działalności sił zbrojnych na dany rok. Plany roczne opracowywane były na podstawie planów średniookresowych oraz rocznego planu społeczno--gospodarczego, uchwały Rady Ministrów w sprawie rocznego planu dostaw, prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych oraz inwestycji na rzecz obronności,

---

[55] Por. Zarządzenie ministra obrony narodowej nr 09/oper z 14 kwietnia 1972 r. w sprawie usprawnienia planowania perspektywicznego MON.

przewidywane wykonanie planów roku bieżącego, aktualne potrzeby sił zbrojnych, decyzje ministra obrony narodowej, zalecenia Zespołu i Rady Wojskowej MON.

Rozważania dotyczące systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych do 1989 r. należy uogólnić w postaci następujących wniosków:

1) system planistyczny w ujęciu czasowym dzielił się na trzy wyodrębnione etapy: planowanie perspektywiczne (15-letnie), planowanie średnio-okresowe (5-letnie), planowanie roczne. Istniały plany o różnym horyzoncie czasowym, różnym zakresie przedmiotowym i podmiotowym wzajemnie ze sobą powiązane;
2) planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych w poszczególnych etapach miało swoje otoczenie dalsze w postaci planowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i otoczenie bliższe w postaci planowania obronnego urzeczywistnionego stosownymi uchwałami Komitetu Obrony Kraju i Rady Ministrów;
3) system planistyczny pod względem swojej logiki miał kilka wspólnych cech z systemem planowania, programowania, budżetowania. Jednakże od PPBS różniło go szereg zasadniczych rozwiązań, np. faza druga tego systemu czyli programowanie, które do roku 1989 nie występowało w Polsce w klasycznej postaci. Podstawowym mankamentem ówczesnego systemu planowania był brak wyraźnie formułowanych celów sił zbrojnych (misji wojskowych) powiązanych z zadaniami, a następnie z zabezpieczającymi te zadania środkami finansowymi Ponadto planowanie nie miało wówczas charakteru kroczącego, lecz zamykało się w obrębie poszczególnych okresów planistycznych.

Zmiana systemu społeczno-gospodarczego od 1990 r. zaowocowała między innymi odejściem od wieloletniego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju[56]. Jakkolwiek pozostawiono możliwość opracowywania i przedstawiania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi

---

[56] Por. Ustawa o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, (w:) „Dz U." 1990, nr 87, poz.505.

długookresowych programów działań gospodarczych państwa, to jednak nie miały one wiążącego charakteru. Pełniły jedynie rolę dokumentów polityczno-programowych. Zasadniczym dokumentem planistycznym w państwie stał się roczny budżet państwa. Natomiast ustawa prawo budżetowe, która była podstawą opracowania budżetu nie sankcjonowała jako podstawy jego opracowania programów (planów) wieloletnich[57]. Potwierdzeniem tego jest fakt, że od 1990 r. nie obowiązywał w Polsce żaden dokument planistyczny o kilkunastoletnim a nawet kilkuletnim horyzoncie czasowym (schemat 7).

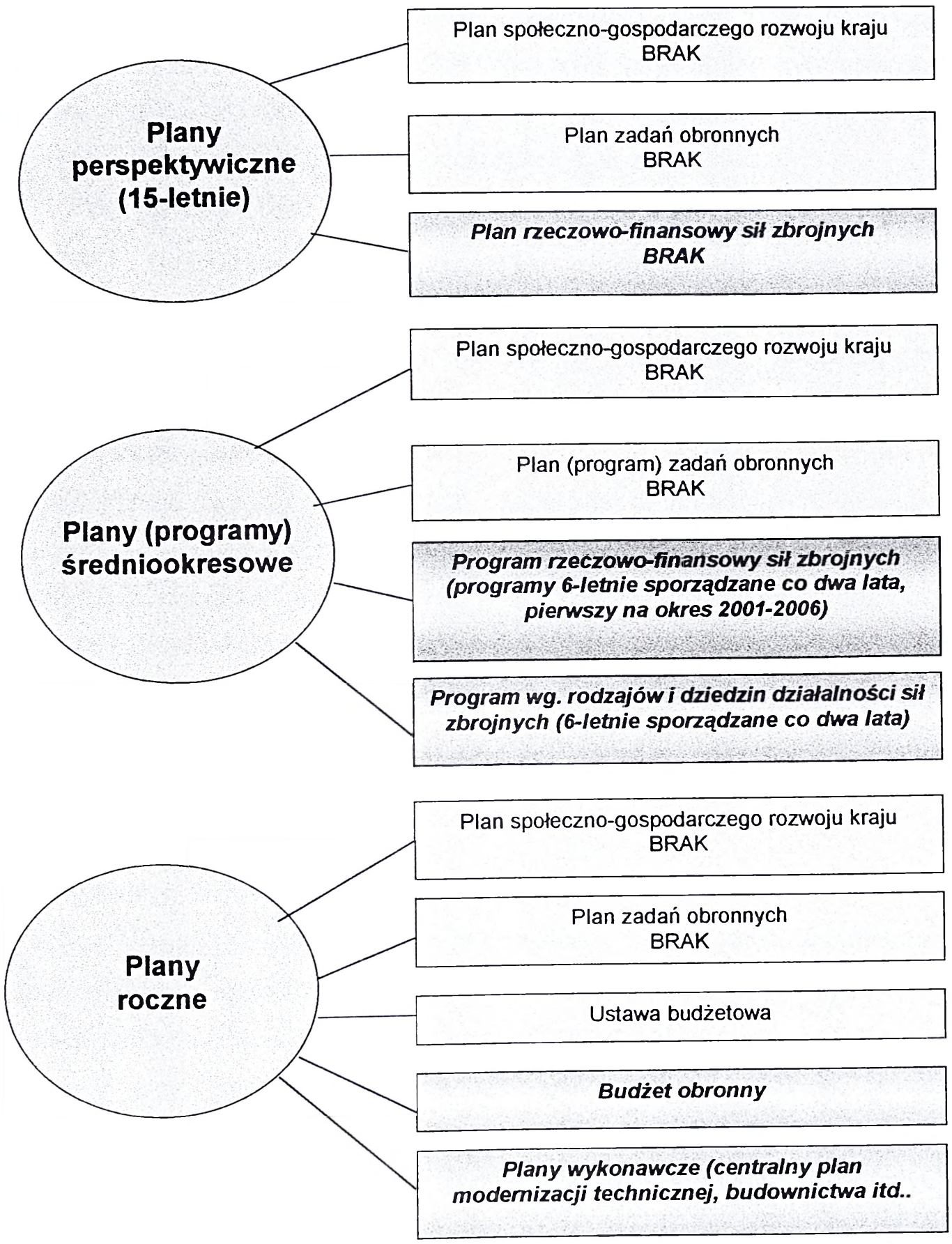
W sytuacji braku systemu planowania wieloletniego w państwie, resort obrony narodowej próbował we własnym zakresie opracowywać plany i programy o różnych horyzontach czasowych. Po 1989 r. w Sztabie Generalnym WP opracowano projekty planów średniookresowych na lata 1991-1995 oraz na lata 1993-1995. Bardzo istotne znaczenie dla sił zbrojnych miało opracowanie, a następnie przyjęcie przez Radę Ministrów w 1997 r. planu perspektywicznego pod nazwą „Założenia Rządowego programu modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012". W 1998 r. został on znacząco zmodyfikowany, głównie pod kątem uwzględnienia w nim zadań związanych z integracją SZ RP z Sojuszem Północnoatlantyckim (w tym przyjętych przez Polskę do realizacji uzgodnionych celów sił zbrojnych). Przyjął on nazwę „Programu Integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i Modernizacji Sił Zbrojnych RP w latach 1998-2012". Na przełomie lat 2000/2001 powstał program średniookresowy nazwany „Program przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006". Obejmuje on ustalenia w zakresie m.in. generalnych celów i głównych zadań SZ RP, ich docelowej organizacji, wyposażenia, liczebności i struktury stanów osobowych, zadania szkolnictwa wojskowego i szkolenia wojsk, a także ścieżkę dojścia do zakładanych celów oraz sposób ich finansowania.
Najważniejsze założenia zostały uwzględnione w ustawie o przebudowie, modernizacji technicznej i finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006".

---

[57] Por. Ustawa prawo budżetowe, (w:) „Dz.U." 1991, nr 4, poz.17, z późn.zm.

Schemat 7

Aktualny (obowiązujący w 2001r.) system planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych i jego otoczenie



Opracowanie własne

. Wszystkie wymienione plany (programy) rzeczowo-finansowe sił zbrojnych nie miały podstaw w perspektywicznych i średniookresowych planach społeczno – gospodarczo - obronnych. Obydwie wersje planów perspektywicznych obejmujących okres 1998-2012 były przy tym zbyt szczegółowe. Żaden z opracowanych planów i programów nie zawierał wariantów rozwiązań niezbędnych chociażby na okoliczność lepszych lub gorszych od planowanych warunków makroekonomicznych.

W okresie tym poczyniono znaczące kroki w eliminowaniu niespójności występujących w poprzednim systemie realizacji zadań rzeczowo-finansowych. Dotyczy to w szczególności:

- likwidacji branżowego podziału gospodarki wojskowej (podziału na wydzielone struktury centralnych organów zaopatrzenia) i stworzenia podstaw zintegrowanej logistyki,
- decentralizacji decyzji dotyczących kierunków wydatkowania środków budżetowych w zakresie bieżącej działalności wojsk (upodmiotowiono dowódców rodzajów sił zbrojnych i rozszerzono zakres kompetencji dowódców jednostek wojskowych),
- wydzielenia w klasyfikacji wydatków z zadań obronnych przedsięwzięć o charakterze ogólnospołecznym,
- wdrożenia w resorcie ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojskowego,

  co pozwala wyeliminować wady dwutorowego zasilania wojsk (w naturze i w pieniądzu) i ustalać faktyczne koszty funkcjonowania instytucji i jednostek wojskowych. Ewidencja ta stanowi również niezbędną bazę do opracowywania zobiektywizowanych norm budżetowych,
- podjęcia prac przygotowawczych do wdrożenia w resorcie obrony narodowej amerykańskiego modelu zarządzania zasobami obronnymi, pozwalającego na podejmowanie decyzji o alokacji środków budżetowych na podstawie wskaźników efektywności realizacji różnych wariantów zadań wojskowych (porównania wielkości ponoszonych kosztów dla uzyskania przyrostu potencjału bojowego o jednostkę).

2.1.2. Charakterystyka systemu planowania obronnego i rzeczowo-finansowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Rozważania na temat systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych poprzedzić należy analizą otoczenia bliższego, jakim w tym przypadku jest system planowania i programowania obronnego w państwie.

Otóż najistotniejszym mankamentem systemu planowania i programowania obronnego w Polsce jest brak możliwości optymalizacji realizacji zadań i wykorzystania przeznaczanych na nie środków z punktu widzenia celów obronnych państwa, a także jego niewystarczające osadzenie wmsystemie prawno-decyzyjnym[58].

Do dalszych słabych stron aktualnego systemu planowania i programowania obronnego należą:

- wyraźnie niedostateczne osadzenie koncepcji i programów obronnych w realiach bazy ekonomiczno-społecznej kraju, w szczególności w finansach publicznych państwa, zarówno w długim jak i krótkim horyzoncie czasowym,
- niewystarczająca instytucjonalna koordynacja realizacji zadań obronnych w skali państwa, nakładające się - bądź niezbyt wyraźnie rozgraniczone - zakresy kompetencji i odpowiedzialności instytucji w sferze obronności,
- ubogość narzędzi (metod, technik, modeli) stosowanych w całym cyklu zarządzania zasobami obronnymi, w szczególności dla potrzeb wariantowego wypracowywania, uzasadniania, wyboru oraz szacowania skutków obronnych, ekonomicznych i społecznych rozwiązań o znaczeniu strategicznym,
- praktyczne odwrócenie stosowania zasady „plan (cel) – program-budżet" na zasadę „budżet (ile na obronę) – program (co za to kupić) – plan (cel)",
- utrudnienie kształtowania i uzasadniania potrzeb obronnych,

---

[58] Por. Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2001, s.9 i dalsze.

- brak bazy danych planowania obronnego (potrzeby, struktury, zapasy, producenci, kooperanci), a także sieci komputerowej, umożliwiającej współdziałanie instytucji partycypujących w tym procesie,
- opóźnienie w opracowywaniu i praktycznej realizacji planów i programów obronnych i konieczność ich permanentnej nowelizacji,
- brak podstaw dla długofalowego planowania produkcji i kształtowania potencjału wytwórczego podmiotów gospodarczych,
- brak czytelnej argumentacji i prezentacji w kategorii celów i zadań obronnych oraz sposobów ich realizacji, na forum rządu, parlamentu, prezydenta RP oraz wobec opinii społecznej,
- duża rozbieżność z systemami planowania obronnego w krajach NATO, bazujących na jednoznacznych procedurach i posługujących się efektywnymi narzędziami planowania i programowania obronnego[59].

Przechodząc do charakterystyki obowiązującego w 2001 r. systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych należy stwierdzić, że od strony jego organizacji nie ma – podobnie jak w przypadku planowania obronnego w państwie - wystarczających rozwiązań legislacyjnych. Trudno byłoby uznać za takie rozwiązania ujęte w decyzji ministra obrony narodowej dotyczącej planowania i wykonywania budżetu obronnego[60], czy też w zarządzeniu w sprawie regulaminu organizacyjnego MON[61].

Z konieczności więc planowanie rzeczowo-finansowe sił zbrojnych jest pod względem organizacyjnym zbliżone do rozwiązań obowiązujących w procesie tworzenia budżetu obronnego. Dominującą rolę spełniają w związku z tym dysponenci środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia oraz szefowie organów planujących ustanowieni na potrzeby planowania budżetowego. W tej sytuacji rola centrum, rozumianego jako urząd

---

[59] por. Analiza strategicznych programów rozwoju potencjału obronnego (i gospodarczo-obronnego). Ocena założeń tych programów oraz wnioski dotyczące programowania rozwoju potencjału obronnego, opracowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych przyjęte przez Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów w dniu 10 grudnia 1998 r., protokół ustaleń nr 18/98.

[60] por. Decyzja ministra obrony narodowej nr 250/MON z dnia 23 grudnia 1999 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, z późn.zm.

[61] por. Zarządzenie ministra obrony narodowej nr Z-34/MON z dnia 14 lipca 1999 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej.

ministra obrony narodowej, w planowaniu rzeczowo-finansowym sił zbrojnych nie jest pierwszoplanowa i to zarówno w opracowywaniu planów rocznych jak i programów średniookresowych (planowanie perspektywiczne w tym obszarze aktualnie nie występuje). Organizacja procesu planowania i programowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych (schemat 8) dowodzi jednocześnie, że jest to proces złożony.

System planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych obowiązujący w 2001 r. należy uznać za nie w pełni ukształtowany. Nie występuje on w zakresie planowania perspektywicznego i dopiero krystalizuje się w zakresie programowania średniookresowego. Dominuje planowanie finansowe (budżetowe) nad planowaniem rzeczowym w części dotyczącej zadań społeczno-gospodarczych kraju oraz zadań obronnych. W obszarze tym występuje w zasadzie tylko planowanie roczne w postaci tworzenia budżetu państwa.

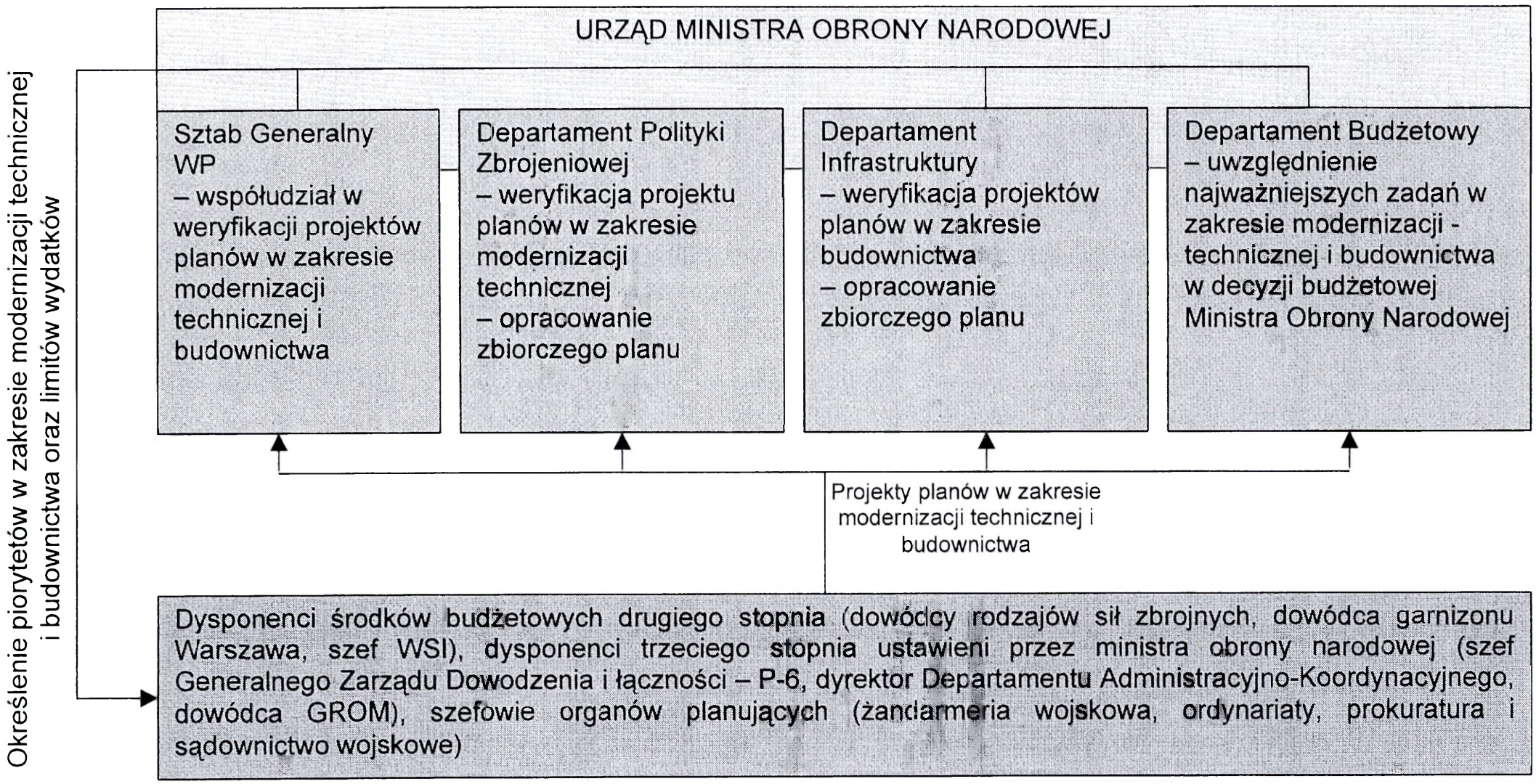
Planowanie rzeczowo-finansowe Sił Zbrojnych RP można określić jako w wysokim stopniu zdecentralizowane oraz charakteryzujące się znacznym usamodzielnieniem, szczególnie dysponentów środków budżetowych drugiego stopnia, określane mianem „upodmiotowienia".

Do najistotniejszych wad obecnego układu planowania rzeczowo-finansowego należy zaliczyć:

- brak możliwości pełnego egzekwowania nałożonych na poszczególne komórki organizacyjne MON zadań, szczególnie w odniesieniu do odpowiedzialności szefa Sztabu Generalnego WP, w zakresie programowania rozwoju oraz planowania materiałowo-finansowego w siłach zbrojnych,
- brak skutecznych mechanizmów dotyczących realizacji polityki obronnej ministerstwa przez poszczególne rodzaje sił zbrojnych,
- zbyt duża samodzielność dysponentów środków budżetowych w zakresie planowania wydatków zarówno w rocznych, jak i wieloletnich horyzontach czasowych,

Organizacja procesu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych (stan aktualny z 2001r.)

Schemat 8



Opracowano na podstawie: Decyzji ministra obrony narodowej nr 250/MON z dnia 23 grudnia 1999r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej oraz Zarządzenia ministra obrony narodowej nr Z-34/MON z 14 lipca 1999r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej

- zachowawczość dysponentów w zakresie inicjowania i wprowadzania w życie głębokich zmian restrukturyzacyjnych skutkujących poprawą struktury wydatków budżetowych,
- koncentracja na budżetach rocznych, które z uwagi na krótki okres realizacyjny nie odzwierciedlają priorytetów rozwojowych,
- zbyt duże obciążenie dowódców zadaniami nie związanymi z dowodzeniem.

Wymienione wady mają istotne implikacje dla procesu planowania zadań oraz realizacji priorytetów sił zbrojnych. Jaskrawym przykładem w tym zakresie były prace nad programem przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006, gdzie priorytety poszczególnych RSZ nierzadko rozmijały się z priorytetami ministerstwa. Przyczynił się do tego przyjęty tryb prac nad programem, skutkujący między innymi faktem, iż struktura budżetu obronnego jest odbiciem planów dysponentów środków budżetowych, a nie założonej polityki resortu w tym zakresie.

W procesie planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, od momentu powstania dowództwa wojsk lądowych, ukształtowały się dwa autonomiczne układy. Pierwszym z nich jest układ zadaniowy wynikający z zakresu kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu ministra obrony narodowej, drugim układ dysponentów środków budżetowych. Upodmiotowienie dowódców RSZ oraz sygnalizowane wcześniej zmiany organizacyjne spowodowały, iż układ dysponentów środków budżetowych stał się dominujący oraz w dużej mierze niezależny od układu zadaniowego, który stopniowo tracił na znaczeniu. Obserwując te tendencje podejmowano działania, ażeby ograniczyć autonomię dysponentów oraz wymusić uwzględnianie polityki resortu. Wyrazem tego są coraz bardziej szczegółowe wytyczne ministra obrony narodowej do planowania budżetowego i decyzja budżetowa. Skuteczność tych działań nie jest jednakże wystarczająca, gdyż odnoszą się one do krótkich horyzontów czasowych, co uniemożliwia wymuszenie prorozwojowych kierunków wydatków. W świetle tego należałoby poszukiwać takich mechanizmów, które przesunęłyby ciężar kompetencji

i odpowiedzialności za planowanie wydatków w kierunku planowania rzeczowo-finansowego, czyli do układu zadaniowego.

2.1.3. Przegląd systemów planowania obronnego i rzeczowo-finansowego sił zbrojnych wybranych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego

Analizą objęto systemy planowania obronnego i rzeczowo-finansowego Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. Wybór ten nie jest przypadkowy, gdyż państwa te mają najbardziej rozwinięte procedury planistyczne, bazujące na PPBS. Poszukując zatem wzorca, należy bazować na systemach sprawdzonych, funkcjonowanie których można było wszechstronnie ocenić. Należy podkreślić, że oceny takiej dokonano w wyniku wzajemnych konsultacji oraz sympozjów poświęconych tej problematyce.

W systemie planowania obronnego Stanów Zjednoczonych[62] występują plany obejmujące okres dwunastu lat, średniookresowe (sześcioletni perspektywiczny program obrony) oraz plany operatywne – roczne. Na proces planowania składają się następujące fazy: planowania, programowania i budżetowania. Faza programowania i budżetowania realizowane są w cyklu dwuletnim.

W fazie planowania następuje ocena zagrożeń militarnych i „żywotnych interesów" USA oraz możliwości sprostania tym zagrożeniom przez własny potencjał obronny. W fazie tej określana jest narodowa strategia obronna wykonywana przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, ogłaszana na poziomie krajowym. Opisuje ona politykę bezpieczeństwa narodowego, identyfikuje wkład, który wojsko wniesie do bezpieczeństwa narodowego oraz ustala przewidywane środki dostępne do wspierania działań wojskowych.

---

[62] Por. Materiały opracowane na podstawie informacji uzyskanych w trakcie polsko-amerykańskiego sympozjum nt. „Zarządzania Zasobami Obrony" odbytego w Warszawie w dniach 01-05 lutego 1999 r., Departament Budżetowy MON 1999 r.

Faza planowania kończy się opracowaniem wytycznych sekretarza obrony do planowania obronnego. Za opracowanie wytycznych odpowiada podsekretarz obrony ds. polityki. Zawarte są w nich m.in. trendy w polityce międzynarodowej, cele polityki obronnej i strategii militarnej, priorytety dotyczące sił zbrojnych, a także zasadniczy ich skład bojowy i struktury organizacyjne. Częścią wytycznych jest „Narodowa Strategia Militarna" przygotowywana przez Połączony Komitet Szefów Sztabów. Przeglądu „Narodowej Strategii Obronnej" i „Narodowej Strategii Militarnej" dokonuje się co cztery lata (w razie potrzeby). Równolegle z wytycznymi do planowania obronnego przygotowywane są założenia finansowe określające prognozowane wielkości środków finansowych dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych i instytucji departamentu obrony. Wytyczne podsekretarza obrony oraz założenia finansowe można uznać za pierwszy element planowania rzeczowo-finansowego Sił Zbrojnych USA.

W fazie programowania opracowywany jest sześcioletni perspektywiczny program obrony oraz aktualizowane kierunki funkcjonowania sił zbrojnych na okres dwunastoletni. Na podstawie wytycznych do planowania obronnego i założeń finansowych szefowie rodzajów sił zbrojnych opracowują własne projekty programów, z uwzględnieniem przyjętych priorytetów. Projekty poszczególnych RSZ i innych instytucji departamentu obrony analizowane są i scalane w jeden dokument w biurze sekretarza obrony. Analizy te prowadzone są przy wykorzystaniu systemu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) funkcjonującego zarówno na szczeblu departamentu obrony, jak też w sztabach rodzajów sił zbrojnych. Równocześnie projekty te są przesyłane do pozarządowego organu ds. analiz programowych i oszacowań, który pracuje na podstawie pięcioletniego kontraktu i realizuje zadania wyłącznie dla departamentu obrony. Ma on za zadanie recenzować projekty programów rodzajów sił zbrojnych oraz przedstawiać własne alternatywne propozycje rozwiązań. W wyniku prac nad projektami programów RSZ i innych instytucji departamentu obrony wykonywany jest w biurze sekretarza obrony dokument o nazwie „Memorandum realności programów",

a ponadto zbiorczy dokument „Memorandum wyboru programu". „Memoranda realności programów" przesyłane są do RSZ celem poprawienia ich projektów, głównie pod kątem zgodności z wytycznymi do planowania i możliwościami finansowymi. W rezultacie prowadzonych uzgodnień opracowywany jest „Perspektywiczny (sześcioletni) program obrony". Program ten jest narzędziem służącym sekretarzowi obrony do optymalnego zarządzania zasobami obronnymi sił zbrojnych. Służy on również Kongresowi USA do prowadzenia analiz systemowych i sprawowania kontroli w zakresie racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Faza budżetowania obejmuje prace związane z przełożeniem zadań ujętych w programie perspektywicznym na zadania budżetowe. Na podstawie zweryfikowanych programów perspektywicznych rodzaje sił zbrojnych i inne instytucje departamentu obrony przesyłają do podsekretarza obrony do spraw finansowych potrzeby budżetowe ujęte w dokumencie „Prezentacje oszacowań budżetowych". Dotyczą one zadań ujętych w „Perspektywicznym programie obrony" dla pierwszego roku szczegółowo i dla drugiego roku orientacyjnie. W wyniku przesłuchań biuro podsekretarza obrony do spraw finansowych ocenia możliwości realizacji zadań ujętych w programie perspektywicznym na okres najbliższych dwóch lat w ramach istniejących ograniczeń budżetowych i przedstawia propozycje alternatywne. Ostatecznie powstaje projekt budżetu departamentu obrony w formie „Decyzji budżetowej programu". Decyzja taka opracowywana jest w roku parzystym. W latach nieparzystych, potrzeby finansowe departamentu obrony określane są w dokumencie o nazwie „Potrzeby 2-letniego budżetu", który prezydent USA kieruje do Kongresu do zatwierdzenia i wyasygnowania funduszy na realizacje planowanych przedsięwzięć.

Proces planowania obronnego w departamencie obrony koordynowany jest i nadzorowany przez Radę Alokacji Zasobów Obronnych kierowaną przez zastępcę sekretarza obrony. W skład rady wchodzą ponadto: przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabów, podsekretarze obrony ds.: zakupów i rozwoju techniki, polityki, finansów, kadr, uzupełnień,

sekretarze departamentów wojskowych oraz szef pozarządowego organu analiz programowych i oszacowań. Ponadto w zasadniczych posiedzeniach rady biorą również udział: członkowie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, przedstawiciele prezydenckiego Biura Zarządzania i Budżetowania, zastępca przewodniczącego Połączonego Komitetu Szefów Sztabów oraz szefowie rodzajów sił zbrojnych.

W Wielkiej Brytanii[63] brak jest odrębnych rozwiązań prawnych dotyczących planowania obronnego, ponieważ uważa się, że mogłoby to ograniczyć zdolność do elastycznego reagowania na zagrożenia. Zasady planistyczne ustalane są przez ministerstwo obrony narodowej. Strategiczne kierunki działania brytyjskich sił zbrojnych wytyczane są przez Radę Obronną i zgodne są z ogólną polityką rządu i polityką zagraniczną realizowaną przez ministerstwo spraw zagranicznych. Natomiast bezpośrednim zarządzaniem planowaniem obronnym zajmuje się Rada Kierowania Obronnego, która jest odpowiedzialna za realizację priorytetów i zadań. Cechą planowania jest jego zdeterminowanie przez politykę, a nie przez zasoby. Innymi słowy przynajmniej we wczesnej fazie planowania określane są cele jakie należałoby osiągnąć, ażeby w pełni wykonać powierzoną dla obronności rolę. Ponieważ jednak zasoby są ograniczone, określa się priorytety opierając się na opiniach dotyczących ich dostępności. W planowaniu obronnym odzwierciedla się wszystkie słabe i mocne strony sił zbrojnych (włącznie z zidentyfikowaniem w pewnych obszarach nadmiernych zdolności, których trzeba się pozbyć możliwie niskim kosztem i w szybkim czasie), unikając nagłych zmian w dotychczasowych planach.

W systemie brytyjskiego planowania strategicznego można wyróżnić następujące elementy:

- aktualną ocenę własnej sytuacji,

---

[63] Por. Sprawozdanie z wyjazdu do Wielkiej Brytanii celem zapoznania się z brytyjskimi rozwiązaniami w zakresie planowania, programowania i budżetowania oraz możliwościami współpracy sektora prywatnego i publicznego w dziedzinie obrony, Departament Budżetowy MON, 2001 r.

- strategiczną analizę przyszłości. Zadaniem analizy jest przewidywanie trendów i zjawisk, które mogą zajść w przyszłości w okresie najbliższych 30 lat mających istotny wpływ na sprawy obronności. Analiza dokonywana jest w wymiarze fizycznym (zasoby, środowisko, ludność), ekonomicznym, społecznym, wojskowym, etycznym i prawnym, politycznym i technologicznym, przy wykorzystaniu organizacji pozarządowych, przemysłu, ośrodków akademickich, instytutów badawczych, sojuszników, innych krajów, ministerstwa obrony, RSZ, innych ministerstw (z których najważniejszą role odgrywa ministerstwo spraw zagranicznych),
- określenie własnych strategicznych priorytetów obronnych w perspektywie 15 lat i wydanie wytycznych wskazujących obszary, w których należy zintensyfikować działania oraz te, które należy redukować,
- ustalenie szczegółowych założeń do planowania obronnego, określających misje obronne, które dzielą się na szczegółowe zadania wojskowe, przewidywaną skalę działań (określaną przez polityków), przewidywane miejsca prowadzenia przyszłych zadań, wskazanie zadań prowadzonych równolegle, czas ich trwania, poziom gotowości bojowej, okres utrzymania zdolności do prowadzenia działań,
- analizę przyszłych wymagań, które będą potrzebne do określenia przyszłych zdolności obronnych (w tym określenie priorytetów dotyczących zwiększenia i zmniejszenia zdolności), co w rezultacie doprowadzić ma do stworzenia podstawy do określenia przyszłej struktury sił.

W procesie planowania obronnego Wielkiej Brytanii opracowuje się następujące, zasadnicze dokumenty planistyczne:

1) Strategiczny plan obrony – określający politykę, założenia planistyczne, obszary zadań (misje) i konkretne zadania wojskowe, w perspektywie wieloletniej,
2) Zbiór programów obronnych – przypisujący poszczególne elementy sił zbrojnych do zadań wojskowych,

3) Połączony plan działania – określający szczegółowe zadania dla każdego głównego dysponenta budżetu, włącznie z określeniem poziomu gotowości bojowej oraz planu zasobów (trzyletni).

W aktualnym strategicznym planie obronnym Wielkiej Brytanii zawarte są następujące misje sił zbrojnych:

1) bezpieczeństwo kraju w czasie pokoju,
2) bezpieczeństwo terytoriów zamorskich,
3) dyplomacja obronna,
4) wsparcie szerokich brytyjskich interesów,
5) wsparcie pokoju i operacje pomocy humanitarnej,
6) konflikty regionalne i kryzysy,
7) regionalna agresja na NATO,
8) strategiczny atak na NATO.

Wszystkie misje dzielą się w sumie na 27 zadań wojskowych. Każde zadanie zawiera ogólny opis oraz szczegółowo: definicje zadania, wyjaśnienie i uzasadnienie dlaczego zadanie to ma być realizowane, opis działań wojskowych, które muszą być podjęte celem realizacji zadania oraz koszty tych działań. Jako przykład można podać misje „Wsparcie pokoju i operacje pomocy humanitarnej", która dzieli się na 4 zadania wojskowe:

- operacje pomocy humanitarnej i pomoc w przypadku katastrof poza Wielką Brytanią i terytoriami zamorskimi,
- utrzymanie pokoju,
- wymuszanie pokoju,
- kryzysy i konflikty regionalne.

Do każdego z tych zadań załączony jest wykaz sił potrzebnych do realizacji działań wojskowych, w wariantach przewidujących skalę działań. Na przykład w przypadku zadania „utrzymanie pokoju" przewiduje się zaangażowanie sił w małej oraz średniej skali, podając jakie konkretne elementy sił będą zaangażowane w zadanie. Po określeniu wszystkich elementów sił takich, jak liczba niszczycieli, fregat, batalionów itp. otrzymuje się zestaw sił potrzebnych do wykonania każdego zadania. Wskazana procedura wychodząc od misji

prowadzi do określenia ogólnej struktury sił zbrojnych umożliwiającej wykonanie wszystkich zadań wojskowych. Nie jest to jednak proste podsumowanie, bowiem przed określeniem ogólnej struktury sił należy wskazać elementy sił: niszczyciele, fregaty, bataliony itp., które wyznaczone zostaną do wykonania więcej niż jednego zadania. Należy zwrócić uwagę, iż zadania, do których wyznaczono ten sam element czasami mogą być realizowane równocześnie.

Procedura planistyczna – która w istocie dotyczy planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych – kończy się weryfikacją zadań z punktu widzenia możliwości ekonomicznych. Znając bowiem koszt poszczególnych elementów sił można określić koszt realizacji zadania oraz w konsekwencji koszt poszczególnych misji i ogólnej struktury sił zbrojnych, który powinien być zbieżny z możliwościami budżetu obronnego. Z jednej strony metoda ta wykorzystywana jest w staraniach resortu obrony narodowej Wielkiej Brytanii o odpowiedni poziom budżetu pozwalający na realizację wszystkich zadań wojskowych, a z drugiej strony automatycznie wskazuje zadania, które z powodu braku środków nie będą wykonane przez siły zbrojne.

Planowanie obronne w Niemczech[64] realizowane jest na podstawie regulacji ustawowych (w zakresie proceduralnym – na podstawie dekretu o planowaniu w Bundeswehrze, w zakresie merytorycznym – na podstawie Konstytucji, np. jeśli chodzi o liczebność i podstawowy skład organizacyjny), możliwości ekonomicznych kraju, prognozowanych możliwości uzupełniania armii oraz możliwości technologicznych.

„Plan Bundeswehry" obejmuje okres piętnastolecia. Zamknięty cykl procesu planowania składa się z faz: określania celów wojskowych, planowania przedsięwzięć realizujących te cele, realizacji planów i kontroli wykonania. Rząd federalny, w obszarze bezpieczeństwa określa: cele i treść doktryny obronnej, wytycza kierunki i realizuje politykę wojskową, kieruje i czuwa nad funkcjonowaniem sił zbrojnych, obroną cywilną i całością

---

[64] Por. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie-Programowanie-Budżetowanie", op.cit., s.14 i dalsze.

przygotowań obronnych. Organem pomocniczym kanclerza w sprawach bezpieczeństwa jest Federalna Rada Bezpieczeństwa. W jej skład wchodzą: kanclerz, jako przewodniczący, członkowie: ministrowie obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki, finansów. W obradach bierze również udział główny inspektor Bundeswehry. Do kompetencji rady należy podejmowanie decyzji w sprawach polityki wojskowej i przygotowań obronnych państwa oraz koordynacja przedsięwzięć realizowanych w tym zakresie w różnych resortach.

Zadania wojskowe określa minister obrony na podstawie wytycznych kanclerza i ustaleń innych naczelnych organów państwa w zakresie polityki obronnej, po uwzględnieniu ocen potencjałów militarnych przeciwnika i własnego. Na podstawie ustalonych celów w „Planie Bundeswehry" budowana jest koncepcja planowania rzeczowo--finansowego sił zbrojnych wypracowywana w Sztabie Sił Zbrojnych Niemiec (organie wykonawczym głównego inspektora Bundeswehry). Staje się ona podstawą dalszych prac planistycznych. Następnym etapem prac jest opracowanie wytycznych ministra obrony narodowej. Na podstawie „wytycznych" rodzaje sił zbrojnych opracowują własne projekty planów. Projekty te stanowią podstawę wykonania (uaktualnienia) piętnastoletniego „Planu Bundeswehry".

Powiązania między 15-letnim „Planem Bundeswehry", a budżetem są następujące:

- szczegółowe ustalenia w zakresie wydatków i realizowanych w ich ramach zadań ujęte są w ustawie budżetowej na pierwszy rok (szczegółowość budżetu resortu obrony wynosi ok. 9,5 tys. pozycji). W budżecie określona jest również ogólna wielkość środków dla resortu na drugi rok budżetowy,
- rząd w drodze uchwały określa przewidywaną wielkość wydatków dla ministerstwa obrony na następne cztery lata (trzeci, czwarty, piąty i szósty rok planu),
- na lata od siódmego do piętnastego resort obrony sam prognozuje możliwości finansowe,

- prace planistyczne prowadzone przez głównego inspektora Bundeswehry dotyczą wprowadzenia korekt w 15-letnim „Planie Bundeswehry" dla trzeciego roku, co oznacza, że resort obrony narodowej ma możliwość zgłaszania potrzeb sił zbrojnych do nowego trzyletniego planu finansowego rządu począwszy od trzeciego roku,
- plan (15-letni) opracowywany jest nie tylko w układzie zadań wojskowych, ale również w układzie budżetowym (z podziałem na tytuły i rozdziały),
- ustalony przez parlament budżet oraz trzyletni plan finansowy rządu wpływa na korektę „Planu Bundeswehry".

Podstawową zasadą planowania rzeczowo-finansowego w Bundewehrze jest dążenie do uzyskania consensusu między potrzebami, a finansowymi (i innymi) możliwościami ich zaspokojenia. Osiąga się to poprzez system konferencji uzgadniających. Konferencje uzgadniające u ministra obrony dotyczą w szczególności:

1) zgłoszenia budżetu na rok przyszły,
2) zatwierdzania wytycznych do działalności w roku następnym (ustalenia organizacyjne, kadrowe, w zakresie uzbrojenia, eksploatacji techniki i infrastruktury, utrzymania stanów osobowych),
3) zatwierdzania 15-letniego „Planu Bundeswehry".

Z dokonanego przeglądu i analizy obowiązujących systemów planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych wybranych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego wynikają następujące wnioski:

1) W państwach tych istnieją rozwinięte systemy planowania, zbudowane według schematu Planowanie-Programowanie-Budżetowanie i ściśle skorelowane z systemem planowania obronnego NATO. Posiadają one wyraźnie wyodrębnione fazy: planowania celów działalności sił zbrojnych, programowania zadań wojskowych i odpowiadających tym zadaniom sił i środków w okresach wieloletnich, a także kojarzenia zadań ujętych w programach wieloletnich z możliwościami ich finansowania z budżetu państwa w okresach rocznych (ze wskazaniem obciążeń budżetu państwa

z tytułu wydatków na obronę narodowa, co najmniej na okres następnych kilku lat).

2) Planowanie celów sił zbrojnych jest domeną czynników (organów) politycznych konstytucyjnie odpowiedzialnych za kierowanie obronnością państwa. Organy wojskowe pełnią w tej fazie rolę służebną (określają stan sił zbrojnych i oceniają możliwości wykonania przez siły zbrojne ustalonych przez polityków celów, a także przedstawiają własne oceny zagrożeń bezpieczeństwa państwa).
3) Planowanie perspektywiczne obejmujące horyzont od 12 do 15 lat stanowi przełożenie długofalowych celów sił zbrojnych na ich strategiczno-operacyjne zadania oraz na wymagające długiego okresu realizacji zadania gospodarczo-obronne.
4) We wszystkich państwach występują średniookresowe – 5-7-letnie) plany--programy, stanowiące zasadniczy instrument panowania rzeczowo--finansowego sił zbrojnych. W programach (planach) tych następuje skonkretyzowane przełożenie celów sił zbrojnych na zadania wojskowe i wojskowo-gospodarcze, z uwzględnieniem prognozowanych możliwości ekonomicznych i finansowych państwa.
5) Systemy planowania w zakresie stosowanych procedur są systemami planowania kroczącego, co oznacza systematyczne uaktualnianie (wydłużanie horyzontu) planów perspektywicznych – w okresach co cztery lub pięć lat, a programów średniookresowych w każdym dwuletnim cyklu.
6) Wynikające z programów zadania są uściślane i ujmowane w budżetach rocznych (ewentualnie dwuletnich) resortów obrony i państwa, stosownie do aktualnych priorytetów i wynikających stąd możliwości finansowych państwa.
7) Podstawy systemów wieloletniego planowania (programowania) obronnego sankcjonowane są - z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – prawnie (w konstytucjach lub odrębnych ustawach-dekretach).
8) Mimo budowania systemów planowania obronnego na tych samych podstawach (na systemie PPB), w poszczególnych krajach występują

istotne różnice w stosowanych procedurach i metodach planowania. Wynika to z odmienności rozwiązań prawno-ustrojowych, tradycji historycznej oraz rozmiarów i zadań sił zbrojnych.

2.2. Ocena zmian w zasobach obronnych sił zbrojnych w latach 1991-2000

2.2.1. Uwarunkowania makroekonomiczne

Zasadniczy wpływ na zmiany jakie nastąpiły w Siłach Zbrojnych RP w latach 1991 – 2000, miały czynniki wewnętrzne związane z transformacją systemu społeczno – gospodarczego, tj. przechodzeniem od scentralizowanej gospodarki realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej, a także zmiana systemu politycznego oraz czynniki zewnętrzne, w szczególności zmiana sytuacji polityczno–militarnej w świecie i Europie. Zmiana systemu społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza towarzyszący tej zmianie, w latach 1990 – 1992 kryzys finansów publicznych wymusił gwałtowne zmniejszenie zakresu finansowania sił zbrojnych, natomiast zmniejszenie napięcia w sytuacji polityczno–militarnej w świecie i Europie umożliwiło zmianę doktryny obronnej Polski i dokonanie redukcji potencjału sił zbrojnych. Obie te tendencje nie były z sobą ściśle zsynchronizowane. Redukcja budżetu obronnego poprzedzała i była głębsza od zmniejszenia liczebności i zmian strukturalno-organizacyjnych, co odbiło się niekorzystnie na kondycji SZ RP.

Przechodzenie do gospodarki rynkowej zapoczątkowane systemowo w 1990 r. z chwilą przyjęcia „Planu Balcerowicza" charakteryzowało się zarówno zmianą reguł gospodarowania, jak również przyspieszoną prywatyzacją i gwałtownym zmniejszaniem dotowania przedsiębiorstw państwowych. Zasadnicza zmiana dotychczasowych reguł gospodarowania, jak również zerwanie dotychczasowych powiązań z krajami dawnego bloku „wschodniego" spowodowało w pierwszym okresie (w latach 1990 – 1992) recesję gospodarczą. Lata po 1992 roku to okres tworzenia nowego systemu

prawnego, w tym systemu podatkowego i systemu finansów publicznych. Towarzyszyło temu tworzenie warunków wolnej konkurencji w drodze przyspieszonej prywatyzacji sektora państwowego i dopuszczenie do dynamicznego wzrostu inwestycji zagranicznych. Prowadzone działania wewnętrzne, jak również korzystna koniunktura w gospodarce światowej umożliwiły stopniowy rozwój gospodarczy i przywracanie równowagi w finansach publicznych. Niekorzystnym czynnikiem zmian systemowych było pogorszenie się sytuacji materialnej znacznej części społeczeństwa, a w szczególności wystąpienie znacznej skali bezrobocia.

Podstawowe wskaźniki charakteryzujące sytuację makro-ekonomiczną w latach 1991 –2000 (tabela 2) dowodzą, że była ona dalece zróżnicowana w analizowanym okresie. Począwszy od 1992 r. produkt krajowy brutto wzrastał realnie, przy czym do 1997 r. włącznie tempo przyrostu było dodatnie. Przez trzy ostatnie lata poprzedniego dziesięciolecia realny wzrost produktu krajowego brutto był coraz mniejszy i w roku 2000 wyniósł 2,0%. Sukcesywnie zmniejszała się inflacja, od 70,3% w roku 1991 do 7,3% w roku 1999. Jednakże w ostatnim roku poprzedniego dziesięciolecia nastąpił znaczący jej wzrost do 10,0%.

2.2.2.Analiza wielkości i struktury budżetu obronnego w latach 1991-2000

Zmiany w kształtowaniu się budżetu obronnego na tle produktu krajowego brutto i wydatków budżetu państwa w latach 1991 – 2000 (tabela 3) wskazują na zmienność tendencji jego kształtowania w poszczególnych latach.

Tabela 2

Podstawowe wielkości i wskaźniki makroekonomiczne w latach 1991-2000

Lata	Produkt krajowy brutto		Inflacja W %	Spożycie		Akumulacja		Stopa bezrobocia w %	Wydatki budżetu państwa	
	wartość (ceny bieżące) w mld zł	zmiana w cenach stałych w %		wartość (ceny bieżące) w mld zł	zmiana w cenach stałych w %	wartość (ceny bieżące) w mld zł	zmiana w cenach stałych w %		wartość (ceny bieżące) w mld zł	zmiana w cenach stałych w %
1991	80,9	92,4	170,3	66,3	x	16,1	x	12,2	24,2	x
1992	114,9	101,5	143,0	95,7	103,5	17,4	87,0	14,3	38,2	110,4
1993	155,8	103,8	135,3	130,0	104,8	24,2	112,8	16,4	50,2	97,1
1994	210,4	105,2	132,2	174,9	103,9	33,4	109,0	16,0	68,9	103,8
1995	308,1	107,0	127,8	240,2	103,3	60,7	124,1	14,9	91,2	103,6
1996	387,8	106,0	119,9	309,0	107,2	84,8	119,5	13,2	108,7	99,4
1997	472,4	106,8	114,9	376,7	106,1	116,0	120,8	10,3	125,7	100,6
1998	553,6	104,8	111,8	437,6	104,2	145,0	113,8	10,4	139,8	99,5
1999	615,6	104,1	107,3	491,9	104,5	162,3	105,9	13,1	138,4	92,3
2000	685,6	102,0	110,0	553,7	102,4	178,6	103,9	16,0	151,2	103,1

Opracowano na podstawie: Roczników Statystycznych GUS 1992-2001

Tabela 3

Budżet obronny w latach 1991-2000

Lata	Budżet obronny w cenach bieżących		Wskaźniki zmiany cen	Budżet obronny w cenach stałych 2000 r.		% udziału budżetu obronnego	
	kwota (mln zł)	rok poprzedni = 100 (w %%)	rok poprzedni = 100 (w %%)	kwota (mln zł)	rok poprzedni = 100 (w %%)	w PKB	w wydatkach budżetu państwa
1991	2.058,2	128,7	170,3	12.230,9	75,6	2,54	8,50
1992	2.908,1	141,3	143,0	2.084,9	98,8	2,53	7,61
1993	3.846,5	132,3	135,3	11.814,1	97,8	2,47	7,66
1994	5.117,0	133,0	132,2	11.888,3	100,6	2,43	7,43
1995	6.594,4	128,9	127,8	11.988,1	100,8	2,14	7,23
1996	8.313,2	126,1	119,9	12.604,4	105,1	2,14	7.,65
1997	10.076,7	121,2	114,9	13.297,0	105,5	2,13	8,02
1998	11.686,9	116,0	111,8	13.794,0	103,7	2,11	8,36
1999	12.242,3	104,8	107,3	13.466,5	97,6	1,99	8,85
2000	13.139,4	108,1	110,0	13.139,4	98,3	1,93	8,76

Uwaga : dla uzyskania porównywalności metodologicznej dodano w latach 1990 – 1992 wydatki na emerytury i renty wojskowe, finansowane w tym okresie przez ZUS.

Opracowano na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992-2001 oraz materiałów analitycznych sporządzonych w Departamencie Budżetowym MON.

Z analizy kształtowania się budżetu obronnego w latach 1991–2000 wynika, że dynamika wydatków charakteryzowała się tendencją spadkową w latach 1991–1993 oraz w latach 1999-2000, przy czym największy spadek odnotowano w 1991 r (-24,4%). W okresie 1994–1998 występował wzrost wydatków. Generalnie średnioroczne tempo zmian wydatków w latach 1991–2000 było ujemne i wynosiło - 4,6%, a osiągnięty ich poziom w cenach stałych w roku 2000 stanowił jedynie 81,8% wielkości roku 1990.

Należy również zaznaczyć, że w latach 1989 – 1990 wystąpił głęboki realny spadek wydatków o ok.30%[65].

W okresie 1991 – 2000 systematycznie zmniejszał się również udział wydatków budżetu obronnego w produkcie krajowym brutto, z 2,54% w 1991 r., do 1,93% w roku 2000, przy czym w żadnym z analizowanych lat dynamika tych wydatków nie osiągnęła dynamiki PKB (wykres 1). Wzrostowa tendencja udziału budżetu obronnego w wydatkach budżetu państwa (8,50% w 1991 r i 8,76% w 2000r.) związana jest ze zmniejszaniem redystrybucji dochodu narodowego przez budżet państwa, w związku z przekazywaniem realizacji części zadań państwa do innych systemów finansów publicznych (samorządów terytorialnych, funduszy celowych itp.).

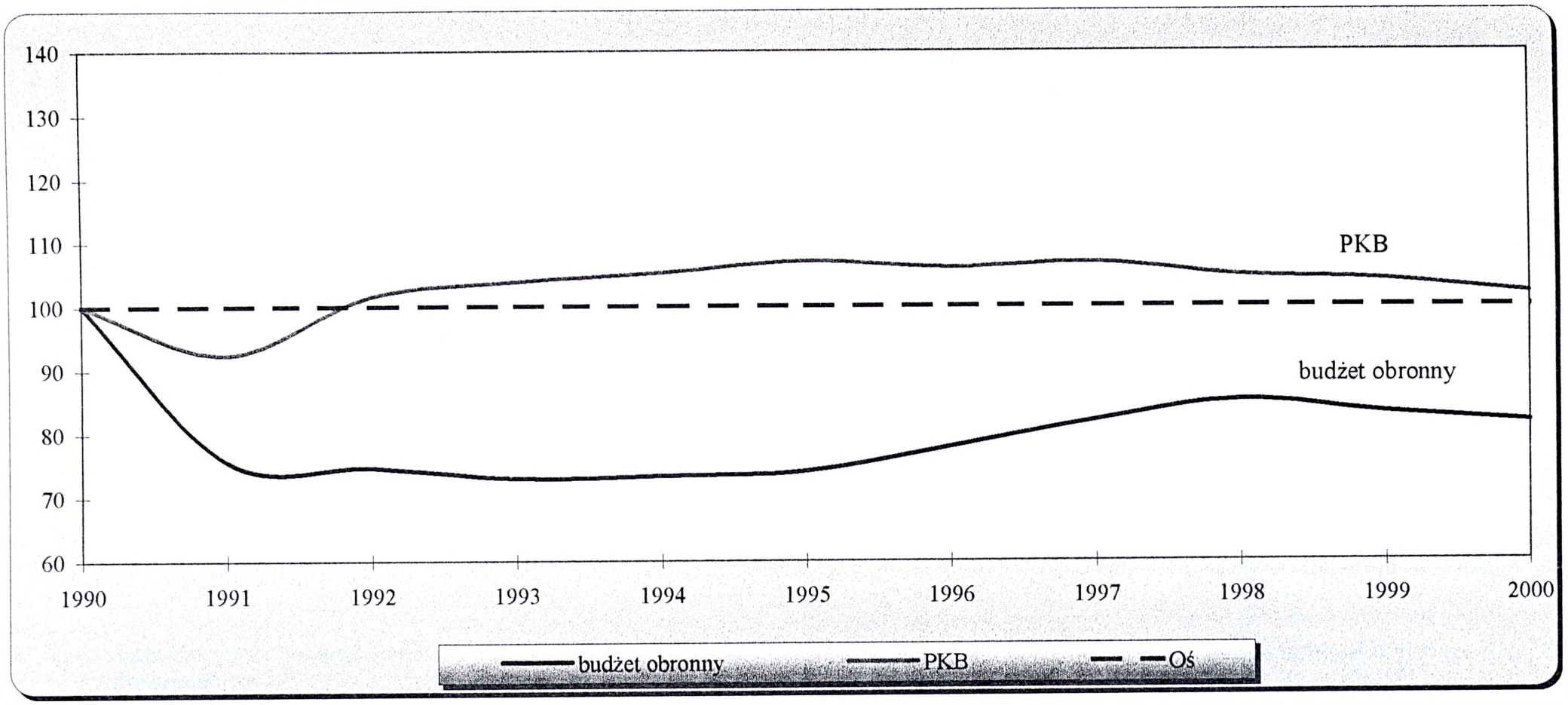
Zmiany w podstawowej strukturze budżetu obronnego w latach 1991 – 2000 (tabela 4) wskazują, że w latach 1991 – 2000 wzrósł udział wydatków osobowych w budżecie obronnym z 46,4% w 1991 r. do 52,6% w 2000r. Równolegle nieznacznie zmniejszał się udział bieżących wydatków rzeczowych związanych z utrzymaniem stanów osobowych, eksploatacją nieruchomości i techniki wojskowej oraz obsługą wojsk z 36,9% w 1991 r. do 36,1% w 2000 r. Największy spadek udziału w budżecie obronnym nastąpił w odniesieniu do wydatków majątkowych, dotyczących zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego i inwestycji budowlanych z 16,7% w 1991 r. do 11,3% w 2000 r.

---

[65] Por. „Program przebudowy i modernizacji technicznej...", op.cit.

Wykres 1

Dynamika budżetu obronnego w latach 1991-2000 na tle PKB (ceny stałe 2000r.)



Opracowano na podstawie tabeli 3 „Podstawowe wielkości i wskaźniki makroekonomiczne w latach 1991-2000 i tabeli 4 „Budżet obronny w latach 1991-2000"

Tabela 4

Struktura budżetu obronnego w latach 1991-2000

ceny bieżące

Lata	Budżet obronny ogółem (mln zł)	Wydatki osobowe (w tym emerytury)		Bieżące wydatki rzeczowe		Wydatki majątkowe	
		kwota (mln zł)	udział w budżecie obronnym (%)	kwota (mln zł)	udział w budżecie obronnym (%)	kwota (mln zł)	udział w budżecie obronnym (%)
1991	2.058.,2	955,2	46,4	759,6	36,9	343,5	16,7
1992	2.908,1	1.457,9	50,1	1.075,1	37,0	375,1	12,9
1993	3.846,5	2.004,8	52,1	1.397,9	36,3	443,8	11,5
1994	5.117,0	2.813,4	55,0	1.780,8	34,8	522,8	10,2
1995	6.594,4	3.747,2	56,8	2.185,7	33,1	661,5	10,0
1996	8.313,2	4.541,1	54,6	2.858,3	34,4	913,8	11,0
1997	10.076,7	5.161,8	51,2	3.692,0	36,6	1.222,9	12,1
1998	11.686,9	5.981,7	51,2	3.916,0	33,5	1.789,2	15,3
1999	12.242,3	6.446,8	52,7	4.174,3	34,1	1.621,2	13,2
2000	13.149,4	6.916,7	52,6	4.750,8	36,1	1.481,9	11,3

Uwaga: 1. dla uzyskania porównywalności metodologicznej dodano w latach 1990 - 1992 wydatki na renty i emerytury finansowane w tym okresie poza budżetem obronnym

2. Wydatki majątkowe obejmują: zakup uzbrojenia i sprzętu, łącznie z częściami zamiennymi , bez środków bojowych oraz budownictwa.

Opracowano na podstawie materiałów analitycznych sporządzonych w Departamencie Budżetowym MON

2.2.3. Zmiany w zasobach osobowych i rzeczowych sił zbrojnych w latach 1991-2000

Zmiana sytuacji społeczno – gospodarczej kraju wymusiła, a poprawa sytuacji polityczno – militarnej w świecie i Europie umożliwiła dokonanie istotnych zmian w zasobach osobowych i rzeczowych sił zbrojnych. W latach 1991 – 1996, na bazie ustaleń rządowych (tzw. „Komisji Żabickiego") zmniejszono liczebność etatową sił zbrojnych z ok. 400 tysięcy do 250 tysięcy żołnierzy. W przyjętym przez Radę Ministrów we wrześniu 1997 r programie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 1998 – 2012 dokonano dalszego zmniejszenia stanu etatowego żołnierzy do 180 tys. żołnierzy, a w przyjętej w 2001 r. ustawie o przebudowie, modernizacji technicznej i finansowaniu SZ RP w latach 2001 – 2006 obniżono ten stan do 150 tys. żołnierzy[66].

W ślad za ustaleniami dotyczącymi liczebności stanu etatowego wojska, sukcesywnie zmniejszała się liczebność stanów ewidencyjnych żołnierzy z 299,2 tys. w 1991 r. do ok. 224,2 tys. w roku 1996 oraz do 185,8 tys. żołnierzy w 2000 r., tj. łącznie o 113,4 tys. (o 37,9%) żołnierzy. Należy zaznaczyć, że zmniejszenie budżetu obronnego zwykle wyprzedzało obniżanie liczebności stanów osobowych. Przedstawione wyżej zjawisko, łącznie z rosnącą liczbą emerytów i rencistów wojskowych było przyczyną wzrastającego udziału wydatków osobowych w budżecie obronnym.

Utrzymywanie się w ostatnim dziesięcioleciu bardzo niskiego poziomu finansowania Sił Zbrojnych RP skutkowało, pomimo wdrażanych kolejnych zmian restrukturyzacyjnych, pogłębieniem się wielu negatywnych dla wojska zjawisk w obszarze zasobów rzeczowych[67]. Niski poziom zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego spowodował braki (od 20% do 80%) w ukompletowaniu jednostek wojskowych w wiele rodzajów uzbrojenia i sprzętu, w tym głównie w zakresie wozów dowodzenia, stacji

---

[66] Por. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, (w:) „Dz. U." 2001 nr 85, poz.925.
[67] Por. Program przebudowy i modernizacji technicznej..., op.cit.

radiolokacyjnych, radiostacji dużej mocy, samolotów. Niedobór środków na zakup części zamiennych (od 65% w WLOP do 80% w WL) oraz na remonty wyposażenia technicznego powodował, że sprawność techniczna uzbrojenia i sprzętu utrzymywana była w granicach 50-75%. Potrzeby remontowe wynikające z bieżącej eksploatacji były zaspokajane w minimalnym stopniu: od 20% w WL do 40% w WLOP[68].

Zakupy paliwa zaspokajały około 80% potrzeb w zakresie bieżącej eksploatacji uzbrojenia i sprzętu, co powodowało obniżenie poziomu zapasów oraz ograniczanie szkolenia wojsk. Największe niedobory występowały w zakresie środków bojowych sięgając 80% normy. Dotyczyło to zwłaszcza sprzętu perspektywicznego. Zaspokojenie potrzeb z bieżących zakupów sięgało 30%. Szkolenie wojsk odbywało się w znacznej mierze kosztem obniżania zapasów mobilizacyjnych[69].

Poziom zaspokojenia normatywnych potrzeb budżetowych w zakresie remontów infrastruktury wynosił około 75%. W tych warunkach pogorszył się stan techniczny obiektów i warunków sanitarno-higienicznych w wielu jednostkach wojskowych. Budynki koszarowe wyeksploatowane były w ponad 33%, kuchnie i stołówki – w 31%. Ponad 65% obiektów kwalifikowało się do remontu. Należy jednakże zauważyć, że zmiany w wielkości posiadanych zasobów infrastruktury następowały w powolnym tempie, nieadekwatnym do zmniejszonej liczebności sił zbrojnych. Powierzchnia gruntów zmniejszyła się z 320 tys. ha w 1991 r. do 280 tys. ha w 2000 r., tj. o 12,5%, zaś kubatura użytkowanych obiektów z 95,2 mln m^3 do 85 mln m^3, tj. o 10,7%.

Wyrażając ogólną ocenę zasobów rzeczowych sił zbrojnych wartościowo - co umożliwia wprowadzona do sił zbrojnych z dniem 1 stycznia 1998 r. ewidencja ilościowo-wartościowa i sporządzany począwszy od 1998 r. jest na koniec każdego roku kalendarzowego bilans majątku wojskowych jednostek budżetowych – zauważyć trzeba, że dane w tym zakresie (tabela 5)

---

[68] Tamże
[69] Tamże

Tabela 5

Kształtowanie się składników aktywów wojskowych jednostek budżetowych w latach 1998-2000

Wyszczególnienie	Wartość brutto (wraz z umorzeniem) na koniec roku			Wskaźnik dynamiki (rok poprzedni = 100) w %	
	1998	1999	2000	1999	2000
A. Majątek trwały	45.633	78.969	66.733	173	85
B. Majątek obrotowy	12.297	17.726	19.706	144	111
w tym:					
zapasy	11.322	17.033	18.982	150	111
C. Inne aktywa	63	14	11	21	86
Aktywa razem	57.993	96.709	86.450	167	89

Opracowano na podstawie: „Analizy łącznego bilansu jednostek resortu obrony narodowej na dzień 31 grudnia w latach 1998-2000 oraz majątku akademii wojskowych w latach 1999-2000", Materiał analityczny Departamentu Budżetowego MON, Warszawa 2001 r.

załącznik 4) dowodzą dużej zmienności poszczególnych składników aktywów wojskowych jednostek budżetowych. Wartość ta w cenach bieżących w roku 1998 wyniosła 57.983 mln zł, w 1999 r. 96.709 zł, w 2000 r. 86.450 mln zł. Podkreślić jednak trzeba, iż bilans obarczony jest dość istotnymi błędami, które wynikają z braków lub błędów w zakresie inwentaryzacji i wyceny majątku, zwłaszcza w pierwszym roku funkcjonowania w wojsku ewidencji ilościowo--wartościowej. Świadczą o tym różnice w danych o wartości brutto majątku trwałego, obrotowego i innych aktywów.

2.3. Analiza aktualnego systemu gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych

2.3.1. Przegląd norm budżetowych funkcjonujących w siłach zbrojnych

Aktualnie w siłach zbrojnych funkcjonują 44 normy budżetowe. Spośród wszystkich norm budżetowych zdecydowana większość to normy jednostkowe, których czynnikiem odniesienia jest żołnierz, bądź pracownik, jednostka sprzętu, lub jednostka powierzchni (np. normy na wyżywienie, umundurowanie, normy na energię cieplną, normy na utrzymanie w sprawności technicznej sprzętu). Część norm to normy zbiorcze odnoszone na:

- pomieszczenie (np. normy wyposażenia w sprzęt kwaterunkowy, normy na zakup sprzętu RTV, normy na opłacenie abonamentu RTV),
- jednostkę organizacyjną (np. normy na konserwację, remonty i odnowę sprzętu kwaterunkowego, normy na materiały kancelaryjne, bądź wyposażenie medyczne).

Ponadto swego rodzaju normami budżetowymi są wszelkiego rodzaju równoważniki, ekwiwalenty bądź gratyfikacje ustalane na podstawie ustaw i rozporządzeń. Czynnikiem odniesienia tych wielkości są podobnie, jak w przypadku norm budżetowych, osoby. Ogółem różnego typu równoważników funkcjonuje około 20. Oprócz tego funkcjonują wskaźniki

kosztów. Aktualnie w siłach zbrojnych funkcjonują dwa rodzaje wskaźników kosztów: jednostkowe wskaźniki kosztów oraz zbiorcze wskaźniki kosztów.

Zastosowanie norm budżetowych w praktyce stworzyło możliwość określenia normatywnych potrzeb sił zbrojnych i w porównaniu z przyznanymi limitami wydatków ustalenie skali nie dofinansowania określonych obszarów działalności.

W ramach prac nad programem 6-letnim na lata 2001-2006 i rocznym planowaniem budżetowym podziału ustalonych wielkości budżetu obronnego dokonano przy wykorzystaniu algorytmu podziału wydatków. Podstawową bazę algorytmu stanowiły obiektywne czynniki w postaci norm budżetowych (opracowanych w komórkach organizacyjnych ministerstwa oraz dowództwach rodzajów sił zbrojnych) stawek równoważników pieniężnych, należności itp., które w połączeniu z potencjałem wyznaczyły optymalny poziom poszczególnych wydatków dla dysponentów. Poziom ten dostosowano do założonej struktury budżetu MON, stosując wskaźniki korygujące.

Wielkość limitów wydatków poszczególnych dysponentów była więc określona jako pochodna obecnego i przyszłego potencjału oraz realizowanych zadań według następującego wzoru:

$$LWr = \sum Wm + \sum (Sp \times N) + \sum (Se \times N) + \sum (R \times N) + \sum (Nbj \times N \times Wk) +$$
$$+ \sum (Nbz \times Wk) + \sum (PW \times N \times Wk) + \sum D^{70}$$

gdzie znaczenie poszczególnych symboli jest następujące:

- LWr limit wydatków budżetowych resortu obrony narodowej,
- Wm wydatki majątkowe,
- Sp średnie stawki płac uposażeń i wynagrodzeń w poszczególnych działach i rozdziałach budżetu resortu,
- Se średnie stawki emerytur i rent,
- R równoważniki,
- Nbj norma budżetowa jednostkowa,

---

[70] Por. Wytyczne ministra obrony narodowej z dnia maja 2000 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2001 rok.

- N liczba (ilość) jednostek odniesienia (żołnierz, pracownik jednostka sprzętu, kubatura),
- Nbz norma budżetowa zbiorcza,
- Wk wskaźnik korygujący,
- PW pozostałe wydatki,
- D dotacje.

2.3.2. Ocena systemu ewidencji ilościowo-wartościowej w siłach zbrojnych

Do roku 1994 działalność gospodarcza w wojsku charakteryzowała się występowaniem trzech pionów: kwatermistrzowskiego, technicznego i finansowego, z tym, że w dwóch pierwszych ponadto występowały służby:

a) w pionie kwatermistrzowskim – służba żywnościowa, służba mundurowa, służba mps, służba zakwaterowania i budownictwa, a także służba zdrowia,
b) w pionie technicznym – służba uzbrojenia i elektroniki, służba czołgowo-samochodowa, służba inżynieryjno-saperska, służba łączności.

Organizacyjne rozproszenie działalności gospodarczej w wojsku istotnie rzutowało na stosowane metody zbierania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji ekonomicznych.

W 1994 roku pion kwatermistrzowski i techniczny zostały połączone w pion logistyki. Pomiar zdarzeń i zjawisk ekonomicznych następował w pionie logistyki z wykorzystaniem jednostek naturalnych (sztuki, kg, m, itp.). Na styku ze służbą finansową powszechnie stosowało się jednostki wartościowe. Stosowanie pomiaru zdarzeń i zjawisk ekonomicznych z wykorzystaniem jedynie jednostek naturalnych powodowało:

- niemożność sumarycznego określenia dysponowanego majątku,
- możliwość zamiany ruchomości, materiałów, innego mienia ze szkodą dla gospodarki wojskowej,

- utrudnienie w kreowaniu racjonalnych decyzji gospodarczych z wykorzystaniem rachunku ekonomicznego z uwagi na niemożliwość sumowania przewidywanych nakładów rzeczowych.

W sumie oznaczało to zubożenie funkcji realizowanych przez podsystem informacji ekonomicznej. Dokumentowanie zdarzeń i zjawisk ekonomicznych charakteryzowało się również niejednolitością. Wynikało to ze wspomnianego rozproszenia organizacyjnego jak też dążenia różnorodnych służb do własnych specjalistycznych rozwiązań „jako jedynie zasadnych".

Należy jednakże zaznaczyć, że ewidencjonowanie zdarzeń i zjawisk ekonomicznych w służbie finansowej zbliżone było do standardów międzynarodowych, a więc charakteryzowało się:

- stosowaniem podwójnego zapisu zgodnie z obligatoryjnym planem kont,
- występowaniem kont syntetycznych i analitycznych,
- sporządzaniem zestawień obrotów i sald.

Inwentaryzacja oraz kontrola wewnętrzna zdarzeń i zjawisk ekonomicznych również cierpiała na chorobę „samoistności" i „specjalności" poszczególnych służb realizujących procesy gospodarcze.[71]

Uogólniając, można wymienić następujące, podstawowe wady ówczesnego systemu rachunkowości:

- znaczne opóźnienia w dostarczaniu informacji ekonomicznych,
- nadmierne spiętrzenie prac rachunkowych w niektórych okresach,
- brak spójności systemu rachunkowości,
- tworzenie niektórych zbędnych dokumentów o charakterze sprawozdawczym,
- dublowanie informacji wysyłanych do jednostek nadrzędnych,
- mały stopień mechanizacji prac obrachunkowych.

Z przedstawionych problemów pojawiła się potrzeba wprowadzenia wielu zmian dotyczących w szczególnym stopniu podsystemu informacji ekonomicznej, który jako zbiór metod i środków zbierania, przetwarzania,

---

[71] Por. J. Galicki, Gospodarowanie w jednostce wojskowej w Polsce oraz przesłanki i koncepcje jego usprawnienia, WSOSK, 1993 r., s.37.

przechowywania i udostępniania informacji o zdarzeniach i zjawiskach ekonomicznych, powinien spełniać:

- *funkcję informacyjną* – dostarczać danych osobom funkcyjnym o występujących zdarzeniach i zjawiskach ekonomicznych,
- *funkcję decyzyjną* – zasilać danymi podejmowanie przez osoby kompetentne decyzji gospodarczych,
- *funkcję sterowania* – stanowić instrument sterowania ogniwami wewnętrznymi,
- *funkcję kontrolną* – stanowić narzędzie zabezpieczające mienie (majątek).

W celu praktycznego spełniania scharakteryzowanych funkcji podsystem informacji ekonomicznej powinien ulec usprawnieniu zarówno w zakresie metod zbierania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji, jak i w zakresie środków realizacji tych zadań. Polegało to na ujednoliceniu we wszystkich służbach zajmujących się działalnością gospodarczą, a zwłaszcza w służbach logistycznych i w służbie finansowej:

- zasad dokumentowania zdarzeń i zjawisk ekonomicznych,
- zasad pomiaru mienia (majątku) – równoczesnego ujmowania w jednostkach naturalnych i wartościowych,
- zasad ewidencjonowania zdarzeń i zjawisk ekonomicznych – konto, zestawienie obrotów i sald, bilans zamknięcia i otwarcia, poprawianie błędów, konta syntetyczne i analityczne, plan kont,
- zasad inwentaryzacji i kontroli wewnętrznej stanu mienia (majątku)[72].

Zmiana sytuacji rynkowej w Polsce pociągnęła za sobą rozwój metod organizacji i zarządzania jednostkami wojskowymi. Prowadzona dotychczas rachunkowość uproszczona została zastąpiona z dniem 1 stycznia 1998 roku nowymi, ogólnie stosowanymi zasadami prowadzenia rachunkowości.[73] Powstał problem dostosowania dotychczasowych struktur organów zajmujących się tą problematyką w wojsku do nowych wymagań

---

[72] Por. Tamże, s.73.

[73] Por. Zarządzenie nr 8/MON ministra obrony narodowej z dnia 6 lutego 1997 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości w państwowych jednostkach budżetowych i jednostkach gospodarki pozabudżetowej podległych ministrowi obrony narodowej.

i wdrożenia w życie wszystkich wymaganych przez ustawę o rachunkowości dokumentów normujących zasady funkcjonowania rachunkowości w wojskowych jednostkach budżetowych.

W ustawie o rachunkowości nałożono na jednostki budżetowe obowiązek prowadzenia rachunkowości[74]. Oznacza to dokonywanie ewidencji zdarzeń gospodarczych według jednolitych zasad wypracowanych przez naukę i praktykę rachunkowości oraz zgodnych z przepisami prawa. Podstawowe zadanie rachunkowości budżetowej stanowi dostarczanie danych liczbowych o wykonaniu planów finansowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych oraz wykonywaniu budżetu, niezbędnych do kontroli, analizy i planowania budżetu, a także do podejmowania decyzji gospodarczych.

Po wejściu w życie nowego systemu rachunkowości, powstał cały szereg związanych z tą kwestią problemów. Składały się na nie głównie problemy natury czysto technicznej, jak również związane z niechęcią współpracy osób funkcyjnych pionu logistyki. Wprowadzenie bowiem do jednostek wojskowych pionu głównego księgowego na bazie dawnej służby finansowej, spowodowało wiele sporów kompetencyjnych pomiędzy oficerami i specjalistami obydwu omawianych pionów. Funkcjonujący do tej pory niejako samodzielnie szefowie służb kwatermistrzowskich i technicznych, byli zobowiązani do rozliczania się przede wszystkim przed bezpośrednimi przełożonymi szczebla nadrzędnego. Kontrola wewnętrzna prowadzenia gospodarki w oddziałach była niemożliwa do przeprowadzania tak często i szczegółowo jak to ma miejsce teraz. Każdy z szefów służb działał niejako na własny rachunek, a więc procesy informacyjno-decyzyjne, wymagające pełnej współpracy pionów gospodarczych, natychmiastowego przepływu informacji prowadzących do podejmowania racjonalnych decyzji, praktycznie nie istniały. Było to również powodem niemożności właściwego zarządzania jednostką wojskową przez ubogiego w informacje ekonomiczne decydenta, a więc

---

[74] Por. Ustawa o rachunkowości... op. cit.

podwyższało koszty funkcjonowania danej jednostki i przyczyniało się do powstawania strat w mieniu wojskowym.

Zubożenie kompetencyjne oficerów pionu logistyki przyczyniło się też do obniżenia bardzo wysokich etatów oficerskich występujących w każdej ze służb logistycznych.

Pozostałe problemy związane również z osobami bezpośrednio dotkniętymi zmianami, tkwią przede wszystkim w nieznajomości podstawowych zasad rachunkowości oraz obsługi systemów informatycznych. Ujednolicenie dokumentów i wspomnianych systemów informatycznych doprowadziło do konieczności przekwalifikowania pracowników, jak też naboru nowej siły fachowej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania pionu głównego księgowego.

Konieczność wprowadzenia tych zmian oraz wyposażanie wszystkich elementów odpowiedzialnych za ewidencję w oddziale gospodarczym, w sprzęt komputerowy, zsynchronizowanie wszystkich funkcjonujących systemów informatycznych doprowadziło do podwyższenia w początkowym okresie kosztów funkcjonowania wojskowych jednostek budżetowych.

Kolejną nowością jest opracowanie zakładowego planu kont, ponieważ do tej pory jednostki wojskowe otrzymywały z góry określony plan kont bez możliwości dostosowania go do potrzeb jednostki. Problem ten został generalnie spłycony co powoduje dezorganizacje w zakresie dokumentacji obrotu i ewidencji rzeczowych składników majątku. Tylko bowiem wypracowane wspólnie z szefami służb branżowych, rozwiązania organizacyjne określające obieg dokumentów w jednostce od momentu ich otrzymania aż do momentu ujęcia w archiwum, pozwolą na prawidłowe dokumentowanie obrotu rzeczowych składników majątkowych.

Nie umarzanie przez lata środków trwałych spowodowało, że w momencie wprowadzenia nowego systemu ewidencyjnego środki te wyceniono na poziomie zerowym.

Ze względu na znaczne, w niektórych jednostkach opóźnienia w ewidencji ilościowo-wartościowej w pionie głównego księgowego, przyjęto

zasadę, że prowadzona będzie ona w służbach branżowych do czasu zrównoważenia obu ewidencji. W tym celu po wprowadzeniu na bieżąco ewidencji w pionie głównego księgowego trzeba będzie uzgodnić ją z ewidencją prowadzoną w służbie branżowej i od pierwszego dnia następnego miesiąca prowadzić ją tylko w pionie głównego księgowego. Do tego czasu w służbach branżowych ewidencja ta stanowić miałaby księgę pomocniczą w rozumieniu ustawy o rachunkowości, co wymagałoby odpowiedniego zapisu w zakładowym planie kont. Po przejęciu całej ewidencji przez pion głównego księgowego, w logistyce pozostałaby tylko ewidencja dodatkowa umożliwiająca normalne funkcjonowanie służby, planowanie i sprawozdawczość.

Jednym z największych problemów jest niespójność rozwiązań systemowych w zakresie ewidencji majątku prowadzonej w pionie głównego księgowego z przepisami regulującymi zasady prowadzenia ewidencji oraz sporządzania sprawozdawczości, obowiązującymi w poszczególnych służbach gospodarujących majątkiem. Efektem tego jest prowadzenie ewidencji majątku dwutorowo, tzn. w pionie głównego księgowego – według wymogów wynikających z zarządzenia ministra obrony narodowej nr 8/MON z dnia 6 lutego 1997 r. oraz w poszczególnych służbach – według zasad wynikających z obowiązujących je przepisów. Należy podkreślić, że prowadzenie podwójnej ewidencji majątku mija się z celem, powodując jednocześnie znaczny wzrost nakładów pracy i związany z tym wzrost kosztów.

Problemami nieco innego wymiaru są te, które dotyczą kwestii spełniania przez system rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych, zasad określonych w ustawie o rachunkowości, według której należy między innymi:

- udokumentować każdą operację gospodarczą,
- umożliwić porównanie wykazanych w ewidencji pozabilansowej środków materiałowych z księgami rachunkowymi w ujęciu wartościowym lub (i) ilościowym,

- uwzględnić całość środków trwałych i obrotowych wpływających na aktywa i pasywa[75].

Opracowany model prowadzenia rachunkowości w resorcie obrony narodowej nie w pełni odpowiada tym kryteriom, głównie w zakresie śledzenia cyrkulacji pozostałych środków trwałych i materiałów umarzanych jednorazowo.

W siłach zbrojnych nie jest właściwie prowadzony rachunek kosztów. Ogólnym jego celem w wojsku jest ujęcie i rozliczenie normatywnego (planowanego) i faktycznego zużycia dóbr i usług na utrzymanie potencjału obronnego i jego gotowości bojowej. O ile nakłady można wyrazić teoretycznie w mierniku wartościowym, czyli stworzyć kategorię kosztu, to efekty działalności wojska są trudne do zmierzenia. Ogólnym efektem funkcjonowania sił zbrojnych jest bowiem szeroko rozumiana usługa obronna, która nie daje się łatwo kwantyfikować ani nie daje podstaw do zwrotu wykładanych wartości materialnych i niematerialnych. Równie istotnym celem rachunku kosztów jest dostarczenie informacji niezbędnych do oceny efektywności gospodarowania i podejmowania decyzji ekonomicznych. Wydanie środka gospodarczego z magazynu nie jest tożsame z jego użyciem, używane środki bowiem cyrkulują w układzie poziomym i pionowym, wpływając tym samym na aktywa i pasywa. Środki te mogą być ponadto odnawiane (regenerowane) lub przeklasyfikowane, tworząc tym samym niejako nową wartość. Wszystkie te zdarzenia powinny być rejestrowane. Automatyczne umarzanie z chwilą wydania tworzy fałszywy obraz zdarzeń gospodarczych. W dłuższym okresie koszty funkcjonowania sił zbrojnych będą równoważyć się z wydatkami. Doprowadzi to faktycznie do sytuacji przed wprowadzeniem w siłach zbrojnych ustawy o rachunkowości, gdy działalność pionu finansowego ograniczała się do rejestracji cyrkulacji środków pieniężnych i sprawozdawczości z realizacji budżetu.

Istotną kwestią w siłach zbrojnych wiążącą się z ujęciem i rozliczeniem kosztów, jest właściwa kwantyfikacja zużycia środków

---

[75] Por. Ustawa o rachunkowości..., op.cit., s.12.

gospodarczych i dostosowanie do niego schematu sprawozdawczo-ewidencyjnego. Nowy układ sprawozdawczości finansowej skupia się na ogólnej agregacji dochodów i wydatków w różnych przedziałach czasowych. Sprawozdawczość finansowa nie uwzględnia kosztów w ich układzie rodzajowym, w którym istotne dla pionu materiałowego są koszty materialne. Podział ogólny kosztów na składniki pierwotne, będące dla danej jednostki elementami procesu gospodarowania jest warunkiem niezbędnym do funkcjonowania rachunku kosztów. Wprowadzanie tak pojmowanej sprawozdawczości finansowej nie jest więc racjonalne.

Zaprezentowany model rachunkowości nie wnosi elementów potrzebnych do podejmowania decyzji gospodarczych. Wiarygodna informacja powinna być bowiem podstawą każdej decyzji gospodarczej. Decyzje mają taką wartość, jaką mają informacje będące u podstaw ich podjęcia. Fragmentaryczna sprawozdawczość finansowa, nie charakteryzująca w sposób właściwy działalności danej służby, nie stanowi również podstawy m.in. dla planowania, sterowania i kontroli. Dotychczasowa ewidencja, oprócz funkcji rejestrującej ilościowe zdarzenia, pełni również funkcje planistyczne i sprawozdawcze, które praktycznie nie istnieją w nowym modelu rachunkowości[76].

2.3.3. Ocena aktualnego stanu prac nad wdrożeniem modelu gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych

Model zarządzania zasobami obronnymi (DRMM) został zaprojektowany jako narzędzie analityczno-planistyczne służące do wspomagania procesu podejmowania decyzji na wyższych szczeblach dowodzenia i kierowania. Zgodnie z założeniami DRMM stanowić powinien

---

[76] Por. R. Wichniarz, Ewidencja ilościowo-wartościowa w pionie materiałowym, (w:) „Przegląd Wojsk Lądowych" 1999, nr 486/12, s.88.

jeden z podstawowych narzędzi systemu PPBS, który decyzją ministra obrony narodowej należało wdrożyć w resorcie[77].

Administrowanie systemami informatycznymi zarządzania zasobami obronnymi leży w gestii Sztabu Generalnego WP, który odpowiedzialny będzie również za opracowanie perspektywicznych wieloletnich planów i programów funkcjonowania sił zbrojnych. Z założenia model DRMM powinien być wykorzystywany przy podejmowaniu zasadniczych rozstrzygnięć o kierunkach rozwoju sił zbrojnych, decydujących o przyszłej strukturze budżetu, jak również w planowaniu nakładów w wieloletnim i rocznym horyzoncie czasowym w Sztabie Generalnym WP, pionie ekonomicznym ministerstwa oraz na szczeblu RSZ.

Podstawowymi elementami systemu są siły zbrojne oraz koszty. Moduł pierwszy zawiera informacje o zasobach osobowych i rzeczowych sił zbrojnych, czyli o strukturach i stanach osobowych żołnierzy i pracowników wojska, zasobach sprzętu i zapasach materiałów oraz o zasobach infrastruktury. W tym elemencie zastosowanie mają mierniki potencjału, które określają „wartość" bojową danego elementu. Moduł drugi zawiera informacje o kosztach funkcjonowania poszczególnych elementów, zarówno w układzie kosztów poniesionych (z ewidencji kosztów wojskowych jednostek budżetowych) jak również w układzie syntetycznych mierników (norm budżetowych oraz wskaźników kosztów), który umożliwia określenie prawdziwej kapitałochłonności sił zbrojnych, zdominowanej potrzebami, a nie możliwymi do wydzielenia środkami budżetowymi.

---

[77] Por. Decyzja ministra obrony narodowej nr 196/MON z dnia 15 października 1999 r. w sprawie przygotowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej zintegrowanego systemu planowania, programowania i budżetowania.

3. POSTULATYWNY MODEL PLANOWANIA RZECZOWO-FINANSOWEGO I ZASOBÓW OBRONNYCH SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

3.1.Propozycja zastosowania w siłach zbrojnych systemu planowania, programowania i budżetowania (PPBS)

3.1.1.Propozycja modelu planowania i programowania obronnego w Polsce

Systemu planowania i programowania obronnego wymaga przebudowy w celu dostosowania go do zaistniałych przemian. Przebudowa ta powinna zmierzać w następujących podstawowych kierunkach:

1) ujednolicenia podstaw metodycznych i wdrożenia odpowiadających im procedur oraz trybu planowania i programowania obronnego,
2) wzbogacenia i wdrożenia narzędzi planowania i programowania obronnego dla potrzeb wypracowywania i uzasadniania rozwiązań w sferze obronności,
3) zintegrowania planowania i programowania obronnego z programowaniem społeczno-gospodarczym,
4) umocowania prawnego w systemie decyzyjnym państwa.

Obszar problemowy obejmowany planowaniem i programowaniem obronnym oraz przyjmowane w tym obszarze rozwiązania, znacząco wpływają na gospodarkę zarówno w aspekcie wykorzystania zasobów jak i na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Przyjmowane natomiast rozwiązania w sferze społeczno-gospodarczej rzutują na potencjał ekonomiczny kraju i wielkość zasobów przeznaczonych na obronność. Mają więc miejsce ściśle wzajemne związki sfery społecznej, gospodarczej i obronnej. Konsekwencją ścisłej współzależności tych sfer jest konieczność traktowania ich jako jednolitego przedmiotu planowania i programowania na szczeblu państwa, w celu zapewnienia spójności i realizowalności planów i programów obronnych. Planowanie i programowanie obronne stanowić powinno zatem element planowania i programowania strategicznego w państwie.

Integracja powinna polegać na: analizie uwarunkowań zewnętrznych obronności (społecznych, ekonomicznych, finansowych, organizacyjnych, naukowo-technicznych), określaniu skutków społecznych, gospodarczych i finansowych wariantowo opracowywanych planów i programów obronnych i przedkładanie ich do uwzględnienia w całym systemie decyzyjnym państwa oraz uwzględnianiu założenia, że przy podziale zasobów publicznych na cele obronne, społeczne i gospodarcze zasadniczym kryterium jest priorytet narodowy, zaś wskaźnikiem zaspokojenia tych potrzeb produkt krajowy brutto.

Proces planowania i programowania powinien uwzględniać następujące elementy[78]:

1) koncepcje strategiczne w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa (strategie bezpieczeństwa i obronności RP, sprzężone ze strategią długookresowego rozwoju kraju oraz koncepcją strategiczną Sojuszu),
2) koncepcje długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego (długookresowe kierunki rozwoju sił i środków obronnych zbilansowane z możliwościami gospodarki państwa),
3) wytyczne Rady Ministrów do programowania obronnego,
4) rządowy program utrzymywania i doskonalenia systemu obronności.

Proponowany model planowania i programowania obronnego (schemat 9) bazuje na syntezie planowania i programowania obronnego.

Podstawę planowania powinno stanowić opracowanie „Koncepcji długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego", w której prezentowane powinny być cele obronne oraz niezbędne siły i środki dla ich osiągnięcia w długookresowym horyzoncie czasowym, a ponadto przełożenie tych celów na wymagające długiego okresu realizacji zadania społeczno-gospodarczo-obronne. Plan ten powinien być zbilansowany z możliwościami rozwojowymi gospodarki państwa. Cechą charakterystyczną tego dokumentu powinno być wskazywanie ryzyka obronnego, jeżeli nie osiągnie się założonej zdolności obronnej, a także tych zadań społeczno-gospodarczo-obronnych, które mogą być narażone na niewykonanie w poszczególnych sektorach

---

[78] Por. Metodyka i organizacja strategicznego planowania..., op.cit., s.9 i dalsze.

Schemat 9

Proponowany model planowania i programowania obronnego

Planowanie obronne

Koncepcja strategiczna w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa (powiązania strategii bezpieczeństwa i obronności ze strategią długookresowego rozwoju kraju i koncepcją strategiczną sojuszu)

Koncepcja długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego – okres 15-letni (długookresowe kierunki rozwoju sił i środków obronnych zbilansowane z możliwościami gospodarki państwa)

Programowanie obronne

Wytyczne Rady Ministrów do programowania obronnego- wydawane co dwa lata

Rządowy program utrzymywania i doskonalenia systemu obronności – na okres 6-letni, wydawany co dwa lata

Opracowano na podstawie: Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych Warszawa 2001r., s.30

gospodarki. Dokument powinien być sporządzany w kategoriach politycznych, militarnych, ekonomicznych i technicznych w ich wzajemnym powiązaniu i zawierać:

- ocenę sytuacji strategicznej w sferze obronności, prognozowane kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- cele obronne państwa oraz generalne kierunki ich osiągnięcia, w tym priorytetowe,
- przewidywane potrzeby sił i środków obronnych w zakresie uzbrojenia i sprzętu, stanów osobowych oraz infrastruktury, z uwzględnieniem zobowiązań sojuszniczych,
- długookresowe kierunki prac badawczo-rozwojowych w sferze obronności,
- oszacowane zasoby, w tym finansowe, niezbędne dla realizacji celów obronnych.

„Koncepcja długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo--obronnego" powinna stanowić podstawę opracowywania konkretnych przedsięwzięć realizacyjnych w fazie programowania. Dyrektywnym punktem wyjścia do opracowywania sześcioletniego „Rządowego programu utrzymywania i doskonalenia systemu obronności" powinny być „Wytyczne Rady Ministrów do programowania obronnego" wydawane cyklicznie co dwa lata, skorelowane z wytycznymi ministerialnymi NATO. Wytyczne Rady Ministrów odzwierciedlać powinny czynniki polityczne, ekonomiczne, społeczne, militarne i pozamilitarne, oraz ustalać podstawowe zadania i wymagania wobec systemu obronności i zawierać:

a) podstawy programowania obronnego (uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne obronności, ideę przewodnia przygotowań obronnych),
b) zadania dotyczące sił zbrojnych oraz pozamilitarnych ogniw systemu obronności,
c) finansowanie przygotowań obronnych,
d) ustalenia organizacyjne realizacji przygotowań obronnych.

Wytyczne tego typu po raz pierwszy zostały wydane na lata 2001-2006, jednakże były one zbyt ogólne i nie zawierały konkretnych ustaleń.

Opracowany na podstawie wytycznych Rady Ministrów „Rządowy program utrzymywania i doskonalenia systemu obronności" powinien zawierać:

- zadania obronne,
- program rozwoju sił i środków obronnych oraz infrastruktury,
- program produkcji i zakupów środków obronnych,
- program prac badawczo-rozwojowych,
- program mobilizacji gospodarki oraz restrukturyzacji i gospodarowania rezerwami,
- program finansowania.

„Program utrzymywania i doskonalenia systemu obronności" powinien ujmować wszystkie te programy składowe i związane z nimi przedsięwzięcia w ich wzajemnym powiązaniu i zbilansowaniu, uwzględniać stanowisko organów wykonawczych oraz bazować na szczegółowych kalkulacjach ekonomicznych, finansowych, kadrowych i produkcyjnych. Powinien być opracowywany w ujęciu wariantowym i tylko w takiej postaci przedkładany do zatwierdzenia Parlamentowi. Główne kryteria wariantowania to: rodzaj, wielkość i struktura potrzeb obronnych w funkcji wymaganej zdolności obronnej; polityka zakupu i produkcji środków obronnych w ujęciu „kraj-import"; wielkość nakładów finansowych. Każdy wariant „Programu utrzymywania i doskonalenia systemu obronności" powinien zawierać ocenę skutków finansowych, społecznych i gospodarczych, w szczególności skutki dla budżetu państwa, bilansu handlowego, rozwoju społeczno-gospodarczego, sytuacji przedsiębiorstw obronnych.

3.1.2. Propozycje zastosowania PPBS w siłach zbrojnych

Bardzo istotnym problemem dla sił zbrojnych i kierownictwa resortu obrony narodowej jest zmiana sposobu prezentacji potrzeb obronnych wobec rządu i parlamentu, tj. nie poprzez pryzmat realizowanych przedsięwzięć rzeczowych (liczba jednostek, ludzi, uzbrojenia, zaopatrzenia materiałowego)

i odpowiadających im wydatków lecz realizowanych przez siły zbrojne celów i zadań oraz efektywności ich realizacji. Podejście takie jest również istotne dla samych sił zbrojnych, ponieważ nie ma innych sposobów optymalizacji decyzji w zakresie alokacji środków wewnątrz resortu obrony narodowej w warunkach ich permanentnego i olbrzymiego co do skali niedoboru.

Za najbardziej efektywny – stosowany w rozwiniętych demokratycznych krajach zachodnich – uznawany jest system zarządzania przez cele. W systemie tym podstawową sprawą staje się wybór spośród wielu pożądanych celów rozwojowych i zadań bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych najistotniejszych z punktu widzenia sprostania ewentualnym zagrożeniom militarnym, a następnie określenie najbardziej efektywnych sposobów realizacji wybranych celów i zadań oraz konsekwentne ich wdrażanie, w ramach stojących do dyspozycji środków budżetowych. Taki sposób podejścia umożliwiłby również skuteczne eliminowanie ze struktur organizacyjnych resortu obrony narodowej tych elementów, które nieefektywnie realizują zadania sił zbrojnych. Pozwoliłoby to na wygospodarowywanie środków, które mogłyby być przeznaczane na wspomaganie wykonania zadań priorytetowych.

Według Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej „narodowy system planowania, programowania i finansowania obronności musi być dostosowany do trybu i rytmu planowania w systemie Sojuszu. Rada Ministrów wydawać będzie co dwa lata wytyczne w tej dziedzinie, na podstawie których – i z uwzględnieniem stosownych ustaleń sojuszniczych – opracowane będą: polityczno-strategiczna dyrektywa obronna...,sześcioletnie programy utrzymywania i doskonalenia systemu obronności, w tym programy utrzymywania i doskonalenia sił zbrojnych..."[79].

W PPBS nie jest najważniejszą rzeczą określenie rodzaju sporządzanych dokumentów oraz terminarza prac planistycznych, tym bardziej, iż wiele przedsięwzięć w tej dziedzinie wymuszanych jest terminarzem prac w NATO. Najistotniejszą sprawą w systemie PPB jest

---

[79] Por. Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej..., op.cit., pkt 4, ppkt 4.8.

natomiast kwestia jak sporządzić program nie w sensie technicznym, lecz w sensie metodologicznym oraz jakie metody analityczne i informatyczne zastosować. W kontekście powyższego proponuje się trzy zasadnicze obszary procesu planistycznego:

1) obszar organizacyjny określający:
   - rodzaje i harmonogram sporządzanych dokumentów planistycznych, a w tym plany długoletnie (15 lat), programy (6 lat) oraz budżety (rok),
   - zadania poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie planowania,
   - harmonogram prac w zakresie sporządzania podstawowych dokumentów planistycznych;
2) obszar metodologiczny, czyli sposób i kolejność postępowania, a w szczególności:
   - określenie zagrożeń,
   - makiety misji i zadań,
   - określenie niezbędnego potencjału bojowego,
   - uwzględnienie możliwości ekonomicznych państwa oraz dostępności zasobów;
3) oprzyrządowanie (analizy, systemy informatyczne, rachunek kosztów, wskaźniki kosztów, normy budżetowe itp.).

Wszystkie wymienione obszary są ważne dla systemu PPB. Obszar organizacyjny pozwala na ujęcie systemu w określone ramy organizacyjno-funkcjonalne (co i kiedy określony podmiot powinien wykonać oraz jak prowadzić działalność bieżącą, ażeby przedsięwzięcia planistyczne były ciągiem zdarzeń, a nie incydentalnie podejmowanymi działaniami). Stąd też uważa się, iż zadania w tym zakresie powinny również stanowić pewną wytyczną dla budowy struktur organizacyjnych, zarówno w ministerstwie jak i na niższych szczeblach organizacyjnych. Nie chodzi tu bynajmniej o tworzenie wyodrębnionych komórek organizacyjnych, gdyż jak dowodzi praktyka ich działanie skupia się głównie na technicznym wykonawstwie dokumentów, a raczej wyodrębniania tej problematyki w ramach komórek

wewnętrznych merytorycznych instytucji. W ramach tego obszaru należałoby określić również rodzaje i terminy sporządzanych dokumentów planistycznych. Postuluje się jednakże, ażeby w początkowym okresie określić jedynie bardzo ogólne ramy rodzajów dokumentów (zasadnicze). Byłoby bowiem błędem na początku zakładać, konieczność sporządzania określonych planów szczegółowych, gdyż to powinno być efektem doświadczeń płynących z całego cyklu planistycznego. Chodzi głównie o to, aby z góry nie zakładać opracowania np. programu restrukturyzacji szkolnictwa wojskowego, ponieważ równie dobrze może on być elementem innego programu szczegółowego. Ponadto takie założenie powoduje przyjęcie zbytniej autonomiczności poszczególnych systemów oraz tendencje do planowania przedsięwzięć w oderwaniu od całości. W ujęciu ramowym, model planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych (schemat 10) zakłada wykorzystanie systemu planowanie, programowanie i budżetowanie. Oparty byłby on na planach perspektywicznych, programach wieloletnich i budżetach oraz planach wykonawczych.

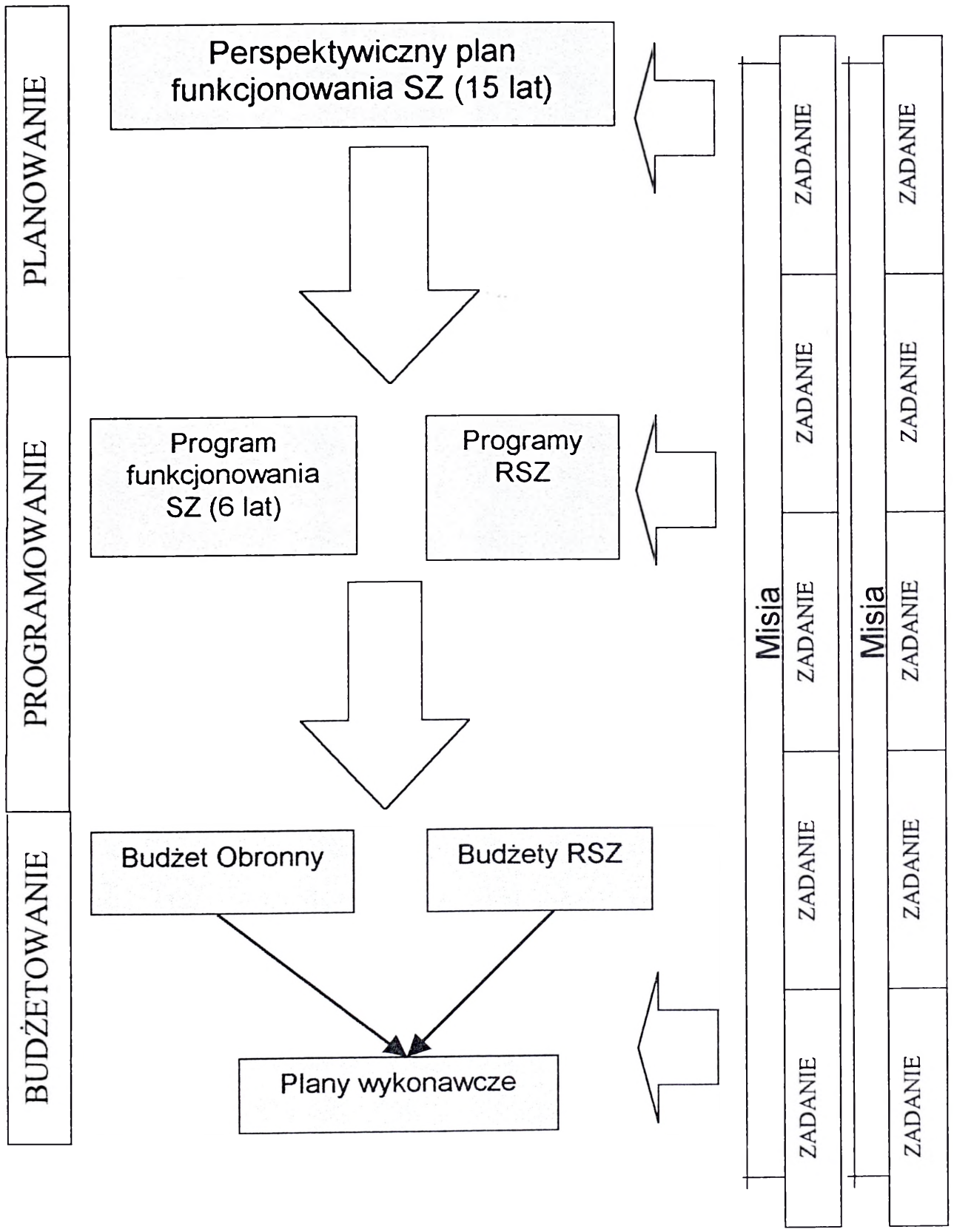
Według tego modelu, w ramach planowania perspektywicznego powinien być opracowany – w oparciu o wytyczne ministra obrony narodowej - piętnastoletni plan funkcjonowania sił zbrojnych. Powinien on być sporządzany na szczeblu centralnym resortu, przez Sztab Generalny WP i zatwierdzany przez ministra obrony narodowej. Plan ten powinien być konsultowany z dowództwami rodzajów sił zbrojnych i Komisją Zasobów Obronnych MON[80]. Zakłada się, że będzie on ogólnym, kierunkowym dokumentem wewnętrznym resortu obrony narodowej, aktualizowanym co cztery lata, czyli w co drugim cyklu prac nad sześcioletnim programem funkcjonowania sił zbrojnych.

---

[80] Na szczeblu kierownictwa resortu obrony narodowej postuluje się powołać (na bazie obecnej Komisji Budżetowej MON) Komisję Zasobów Obronnych MON. Stanowić ona powinna płaszczyznę rozstrzygania problemów w zakresie alokacji zasobów obronnych, a także pojawiających się na poszczególnych etapach planowania rozbieżności. Proponuje się aby w skład komisji wchodzili: współprzewodniczący: sekretarz stanu i szef Sztabu Generalnego WP oraz członkowie stali: dyrektorzy (szefowie) komórek organizacyjnych właściwych w sprawach planowania strategicznego, polityki i zasobów osobowych, polityki i zasobów rzeczowych oraz budżetu.

Schemat 10

Proponowany model planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych



Opracowanie własne

Prace nad sześcioletnim programem funkcjonowania sił zbrojnych powinny zamykać się w cyklu dwuletnim, który należałoby rozpoczynać wydaniem wytycznych ministra obrony narodowej, które stanowić powinny uszczegółowienie wytycznych Rady Ministrów w zakresie planowania i programowania obronnego. Program ten powinien sporządzać Sztab Generalny WP przy współudziale komórek organizacyjnych właściwych w sprawach polityki kadrowej, polityki zbrojeniowej i infrastruktury oraz budżetu, a także przy współudziale dowództw rodzajów sił zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych. Program powinien być konsultowany i opiniowany przez Komisję Zasobów Obronnych MON. W drugim etapie dowództwa rodzajów sił zbrojnych, rodzajów wojsk i zabezpieczenia oraz szefowie jednostek organizacyjnych będący dysponentami środków budżetowych drugiego stopnia opracowywaliby projekty sześcioletnich podprogramów lub elementów programowych. Proponuje się, aby zadania dotyczące modernizacji technicznej planowane były w dłuższej niż 6-letnia perspektywie. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na realizację tego typu zadań postuluje się w tym względzie przyjąć perspektywę 10-letnią[81].

Konkretne zadnia rzeczowe dotyczące programu sześcioletniego oraz podprogramów i elementów programowych powinny być przełożone na plany wykonawcze (modernizacji technicznej, budownictwa i inne) oraz na budżet. Postuluje się, aby budżet obronny (a najlepiej cały budżet państwa) ujmowany był w ustawie budżetowej w sześcioletnim horyzoncie czasowym: rok pierwszy, planistyczny, zawierający dyrektywne wielkości wydatków, rok drugi – także planistyczny ale bez dyrektywnego charakteru wydatków, pozostałe lata – w takiej samej szczegółowości, jednakże zawierające informacyjne dane dotyczące wydatków.

Szczegółowe zasady oraz tryb planowania, a także opracowania i zgłaszania postulatów do planu (programu) funkcjonowania sił zbrojnych powinien określać stosowną decyzją minister obrony narodowej. Natomiast

---

[81] Głównym powodem określenia w niniejszej rozprawie 10-letniej prognozy budżetu obronnego była świadomość potrzeby takiej perspektywy, zwłaszcza z punktu widzenia potrzeb modernizacji technicznej sił zbrojnych.

harmonogram prac nad planem (programem) każdorazowo będzie regulowany stosownymi wytycznymi (rozkazem) szefa Sztabu Generalnego WP.

W obszarze drugim metodologii planowania uwaga powinna być skupiona na właściwym uszeregowaniu określonych, często wzajemnie powiązanych procesów (schemat 11).

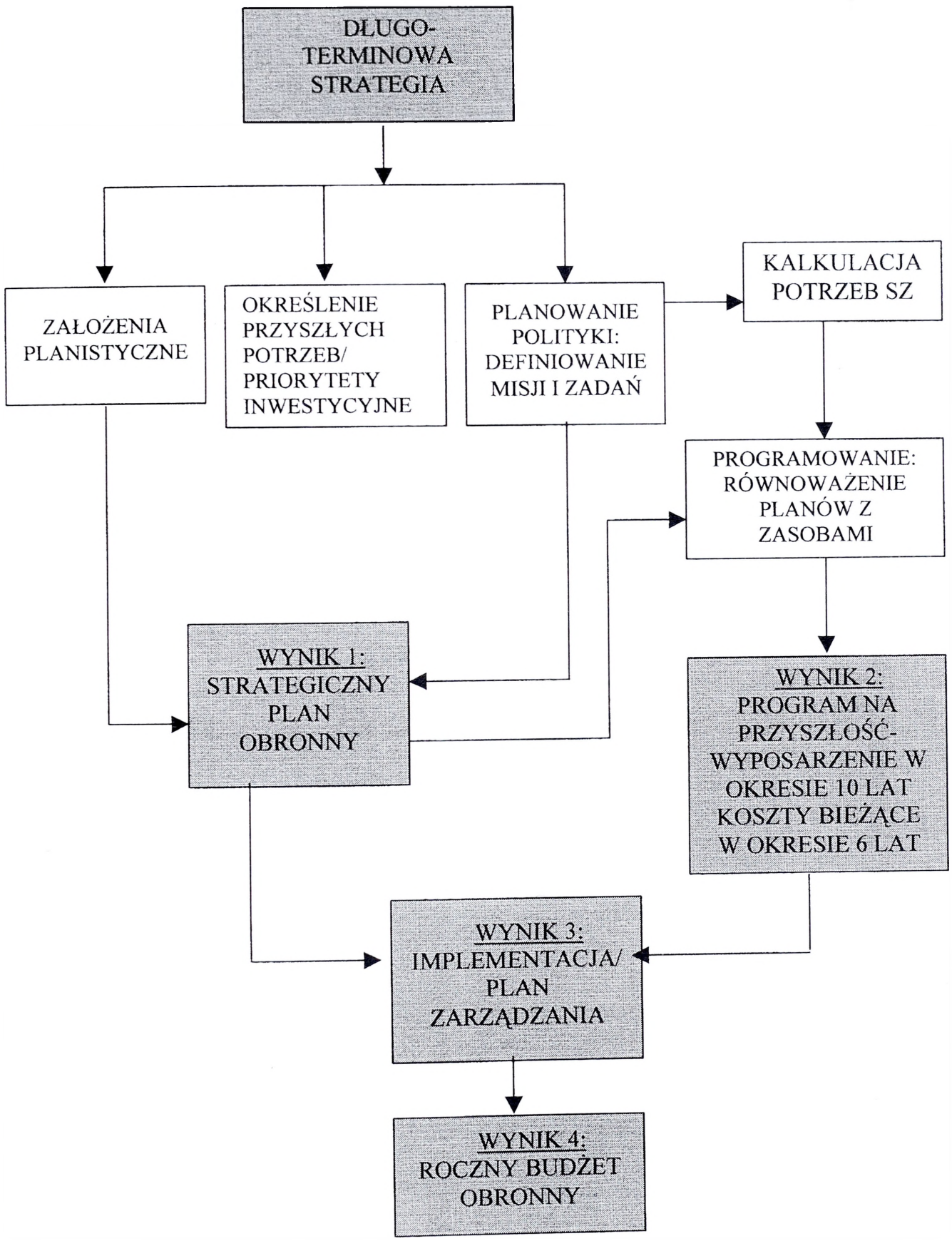
Efektem tego powinna być określona wizja funkcjonowania sił zbrojnych. Powinna ona wytyczać następne działania w ramach proponowanej procedury planowania. Istotną sprawą jest to, aby w analizach zidentyfikować, w sposób najbardziej przejrzysty, wpływ polityki w ujęciu długoterminowym na sprawy obrony. Zasady i główne cechy polityki obronnej powinny zostać przełożone na definicje „misji obronnych", a następnie na szczegółowe „zadania wojskowe". Stanowić to powinno podstawę procesu planowania struktury sił zbrojnych. Możliwy, z punktu widzenia obowiązującej „Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej", projekt „misji obronnych" i „zadań wojskowych" (tabela 6) zakłada sformułowanie czterech takich misji. Dzielić one by się mogły na trzynaście zadań.

Równolegle należałoby określić założenia planistyczne dotyczące skali przyszłych „zadań wojskowych" w ramach operacji kryzysowych poza granicami kraju (w tym liczby operacji prowadzonych równolegle i czasu ich trwania), a także założenia dotyczące wymogów w zakresie gotowości bojowej. Pozwoliłoby to zidentyfikować najbardziej prawdopodobne trendy w zakresie potrzeb zdolności bojowej, a tym samym priorytetowe obszary modernizacyjne oraz obszary, które można będzie zredukować. Postuluje się aby wszystkie wymienione bloki tematyczne zostały spięte w jednym zwartym dokumencie – planie strategicznym, który powinien być zatwierdzony na najwyższym szczeblu. Stanowić powinien podstawę opracowania każdego programu 6-letniego wraz z przedsięwzięciami dotyczącymi modernizacji technicznej i wdrożenia nowej struktury sił zbrojnych.

Procedura taka dotychczas w Polsce w zasadzie nie istnieje. Dzieje się tak dlatego, między innymi ze względu na brak zasad odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji, częstokroć o strategicznym znaczeniu.

Schemat 11

Proponowana procedura planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych



Opracowano na podstawie: W.Jesset, Strategiczne planowanie obronne oraz programowanie –propozycje zastosowania w MON, materiał analityczny przygotowany dla Szefa Sztabu Generalnego WP, Warszawa 2001.

Tabela 6

PROJEKT „MISJI OBRONNYCH" I ZADAŃ WOJSKOWYCH

Numer misji/zadania	Nazwa misji/zadania
MISJA 1	**PRZYGOTOWANIA OBRONNE W CZASIE POKOJU**
Zadanie 1 -	Wojskowa pomoc dla władz cywilnych
Zadanie 2 -	Wojskowe działania poszukiwawczo-ratownicze w czasie pokoju
Zadanie 3 -	Wywiad
Zadanie 4 -	Obsługa hydrograficzna i metrologiczna
Zadanie 5 -	Zabezpieczenie ceremonii i uroczystości
MISJA 2	**OPERACJE POKOJOWE**
Zadanie 6 -	Regionalna obrona i współudział w działaniach bojowych
Zadanie 7	Operacje humanitarne i pomoc podczas klęsk żywiołowych poza Polską
Zadanie 8 -	Misje pokojowe
Zadanie 9	Operacje wymuszania pokoju
MISJA 3	**ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOM REGIONALNYM**
Zadanie 10 -	Lokalny konflikt na obszarze NATO
Zadanie 11 -	Regionalny konflikt na obszarze NATO
Zadanie 12 -	Obrona terytorialna
MISJA 4	**STRATEGICZNY ATAK PRZECIWKO NATO**
Zadanie 13 -	Strategiczny atak przeciwko NATO

Opracowano na podstawie: W. Jesset, Strategiczne planowanie obronne oraz programowanie - propozycje zastosowania w MON. Materiał analityczny przygotowany dla szefa Sztabu Generalnego WP, Warszawa 2001.

Skutkiem tego były częste zmiany w zakresie struktur organizacyjnych sił zbrojnych, które powodowały ogromne, nieuzasadnione wydatki z budżetu. Powołanie czterech okręgów wojskowych oraz rejonów logistycznych jest tego przykładem.

Proponowany system planowania powinien zapewnić, iż w przyszłości większości takich sytuacji można będzie uniknąć. To, że w procesie planowania nie uwzględnia się podstawowych przesłanek metodologicznych częstokroć powoduje, iż za cel sił zbrojnych uważa się określone zadanie. Celem sił zbrojnych nie jest bowiem np. zakup samolotów wielozadaniowych, zakup ten jest natomiast niezbędny do wykonania określonego zadania, jakim jest np. obrona przestrzeni powietrznej RP.

W procesie planistycznym szczególne znaczenie ma uwzględnienie możliwości ekonomicznych państwa i dostępności zasobów. Zasadniczym błędem metodologicznym jest rozpoczynanie prac od określenia prognozowanych możliwości budżetowych, zwłaszcza zaś określanie w tej fazie limitów wydatków dla dysponentów. Wielkość środków budżetowych powinna być kompromisem zadań i możliwości, lecz w pierwszej kolejności zadania te należy określić, wycenić i przedstawić do rozstrzygnięcia na forum rządu i parlamentu, które to organa zadecydują o możliwych do wyasygnowania wielkościach środków budżetowych, podejmując w pełni świadome decyzje. Potrzeby te muszą być prezentowane rzetelnie i zrozumiale, w języku, który jednoznacznie wskaże na zagrożenia, np. nie jesteśmy w stanie zapewnić przyjęcia wojsk NATO na terytorium RP w ramach wzmocnienia, a nie, że nie wyremontujemy dwóch lotnisk – taka informacja nie mówi nic, co bardzo ułatwia ograniczanie budżetu obronnego.

W obszarze trzecim, zwanym oprzyrządowaniem, wśród możliwych i koniecznych do zastosowania narzędzi planistycznych należy wyróżnić:

- analizę możliwych wariantów rozwoju sytuacji militarnej, w tym w szczególności zagrożeń dla suwerenności RP,
- analizę możliwych wariantów rozwoju ekonomicznego na świecie i w Polsce, oraz implikacje w tym zakresie dla sił zbrojnych,

- analizę dotyczącą sytuacji społecznej, demograficznej, etnicznej itp.,
- analizy dostępności zasobów, rozwoju potencjału przemysłu obronnego, zasobów naturalnych itp.,
- systemy informatyczne,
- rachunek kosztów, wskaźniki kosztów, normy budżetowe.

Lista ta nie jest zamknięta, a wielość możliwych do zastosowania narzędzi powinna umożliwić w miarę precyzyjne (w zależności od horyzontu czasowego) planowanie rozwoju. Zastosowanie oprzyrządowania powinno umożliwić przede wszystkim:

- określenie zasadniczych kierunków modernizacji sił zbrojnych,
- określenie niezbędnego poziomu zasobów obronnych sił zbrojnych, w tym:
    - zasobów osobowych (liczebność stanów osobowych i wymagane struktury organizacyjne),
    - zasobów rzeczowych (liczebność podstawowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, w tym niezbędne: zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, prace badawczo-rozwojowe, dostępność zasobów wynikająca z potencjału przemysłu obronnego, poziom zapasów środków materiałowych, poziom zapasów środków bojowych i niezbędne potrzeby w zakresie ich odtwarzania, dostępność zasobów w gospodarce narodowej, zasoby infrastruktury: inwestycje budowlane, remonty budynków i budowli oraz innej infrastruktury),
    - zasobów finansowych (określenie niezbędnych nakładów budżetowych, określenie możliwego poziomu budżetowania).

Niezmiernie ważnym zagadnieniem w tym obszarze jest zastosowanie odpowiednich narzędzi informatycznych, z których na pierwszy plan wysuwa się system zarządzania zasobami obronnymi DRMM. Wśród wielu jego funkcji, szczególnie cenną jest możliwość określenia potencjału bojowego jednostek oraz niezbędnego poziomu szkolenia, zobrazowanych w postaci syntetycznych wskaźników lub wykresów. Pozwala on również na

określenie niezbędnych nakładów budżetowych powiązanych z tym potencjałem. Przemawia to za zasadnością jego zastosowania.

3.2. Prognoza zasobów obronnych sił zbrojnych na lata 2001-2010

3.2.1. Prognoza wielkości makroekonomicznych

Pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy nastąpiła głęboka transformacja systemowa w Polsce, której towarzyszyło przejście z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki rynkowej, zaniechano w państwie sporządzania prognoz i planów długookresowych. Przyjęto bowiem za aksjomat stwierdzenie, że planowanie centralne jest zbędne i że zastąpi je „niewidzialna ręka rynku". Jedynym planem, o rocznym horyzoncie czasowym, był budżet państwa, który w pierwszych latach dziewięćdziesiątych podlegał głębokim zmianom w ciągu roku. W warunkach większej stabilizacji polskiej gospodarki centra planistyczne państwa zadecydowały o rozszerzeniu horyzontu planowania. W 1994 r. przyjęto „Program społeczno-gospodarczy na lata 1994-1997", jako program średniookresowy. Program ten wprawdzie nie eksponował zagadnień modernizacji sił zbrojnych, ale jednak wskazywał główne kierunki wzmocnienia potencjału obronnego państwa. Jego słabą stroną było to, że nie prezentował metod i sposobów osiągania celów jak również potrzebnych nakładów finansowych. Wydaje się, że uzasadniona jest konstatacja, iż przygotowania Polski do wstąpienia do NATO nie wymusiły koniecznych zmian systemowych w planowaniu społeczno-gospodarczym i obronnym. Stało się tak mimo powszechnie znanego faktu, iż Polska znalazła się w sojuszu, gdzie podstawą planowania i realizacji zadań obronnych są plany i programy oraz realistyczne prognozy budżetowe.

Dopiero pod koniec pierwszej dekady transformacji i przebudowy systemu społeczno-gospodarczego uznano, że w procesie przygotowań do integracji z Unią Europejską krótko- i średniookresowe programy wymagają odniesienia ich do celów i priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego

w długim horyzoncie czasowym. Dzięki nim bowiem można oceniać działania bieżące z punktu widzenia ich zgodności z długofalowymi celami państwa, a tym samym koordynować je i zapewnić ich wewnętrzną spójność. Pierwszym tego typu dokumentem była strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego na lata 2000-2010[82], drugim zaś długookresowa strategia rozwoju do 2025 r.[83] Strategia finansów publicznych zaliczała do wydatków prorozwojowych, wynikających z niezbywalnych funkcji państwa, obronę narodową. Dawało to przesłanki dla priorytetowego traktowania budżetu obronnego w latach 2000-2010. Dokument ten określał m.in. dynamikę realnego wzrostu PKB na średniorocznym poziomie 5,7-5,8%. Założenia te, jak się wkrótce okazało, były zbyt optymistyczne. Stąd też strategia finansów publicznych szybko się zdezaktualizowała.

Obecnie brak jest aktualnych (uwzględniających skutki znacznego spowolnienia dynamiki wzrostu PKB w 2001 r.) prognoz kształtowania się podstawowych makroproporcji rozwoju społeczno – gospodarczego kraju w perspektywie do 2010 r.. Najbardziej aktualne prognozy dynamiki PKB dotyczą lat 2002-2004. Prognozę dla lat 2001 – 2006 (oraz do 2010 r.) opublikowali 5 sierpnia 2001 r. ekonomiści z tzw. ośrodka łódzkiego – W. Welfe, W. Florczak, L. Sobanty[84]. Niniejszą prognozę oparto o prognozowane tempo wzrostu PKB w latach 2002 - 2004 zawarte w projekcie ustawy budżetowej na 2002 rok [85], a dla lat 2005 – 2010 na prognozie „ośrodka łódzkiego".

---

[82] Por. Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polski 2000-2010, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrow w dniu 22 czerwca 1999 r.
[83] Por. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Polska 2025, op.cit.
[84] Por. W. Welfe, W. Florczak. L. Sobanty, Prognoza na lata 2001-2006 (oraz do 2010 r.) (w:) „Nowe Życie Gospodarcze" 2001, nr 15/307.
[85] Por. Projekt ustawy budżetowej na 2002 rok wraz z uzasadnieniem, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 20 listopada 2001 r.

3.2.2. Tendencje kształtowania się budżetu obronnego w latach 2001-2010

Budżet obronny Polski prezentowany w ustawach budżetowych jest coraz bardziej szczegółowy. Jeśli chodzi o jego strukturę podmiotową w 2001 r. wyodrębniono w nim aż 13 działów oraz 32 rozdziały podczas gdy rok wcześniej rozdziałów tych było 17, a kilka lat wcześniej zaledwie kilka.

Przedstawiona w załączniku 5 struktura działowo-rozdziałowa jest odzwierciedleniem dotychczasowego, bardzo szerokiego zakresu wydatków planowanych i realizowanych przez resort obrony narodowej. Znaczna część z nich jest luźno związana z obronnością i dotyczy zadań, które mogłyby być i z pewnością w przyszłości będą finansowane poza budżetem obronnym. Struktura działowa dowodzi zarazem, że obowiązująca klasyfikacja budżetu państwa nie uwzględnia specyfiki sił zbrojnych, zwłaszcza zaś podziału wydatków na poszczególne podmioty tzw. układu zadaniowego. Problem ten próbowano w resorcie obrony narodowej rozwiązać we własnym zakresie w jednej z poprzednich klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych[86]. Jednakże nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów.

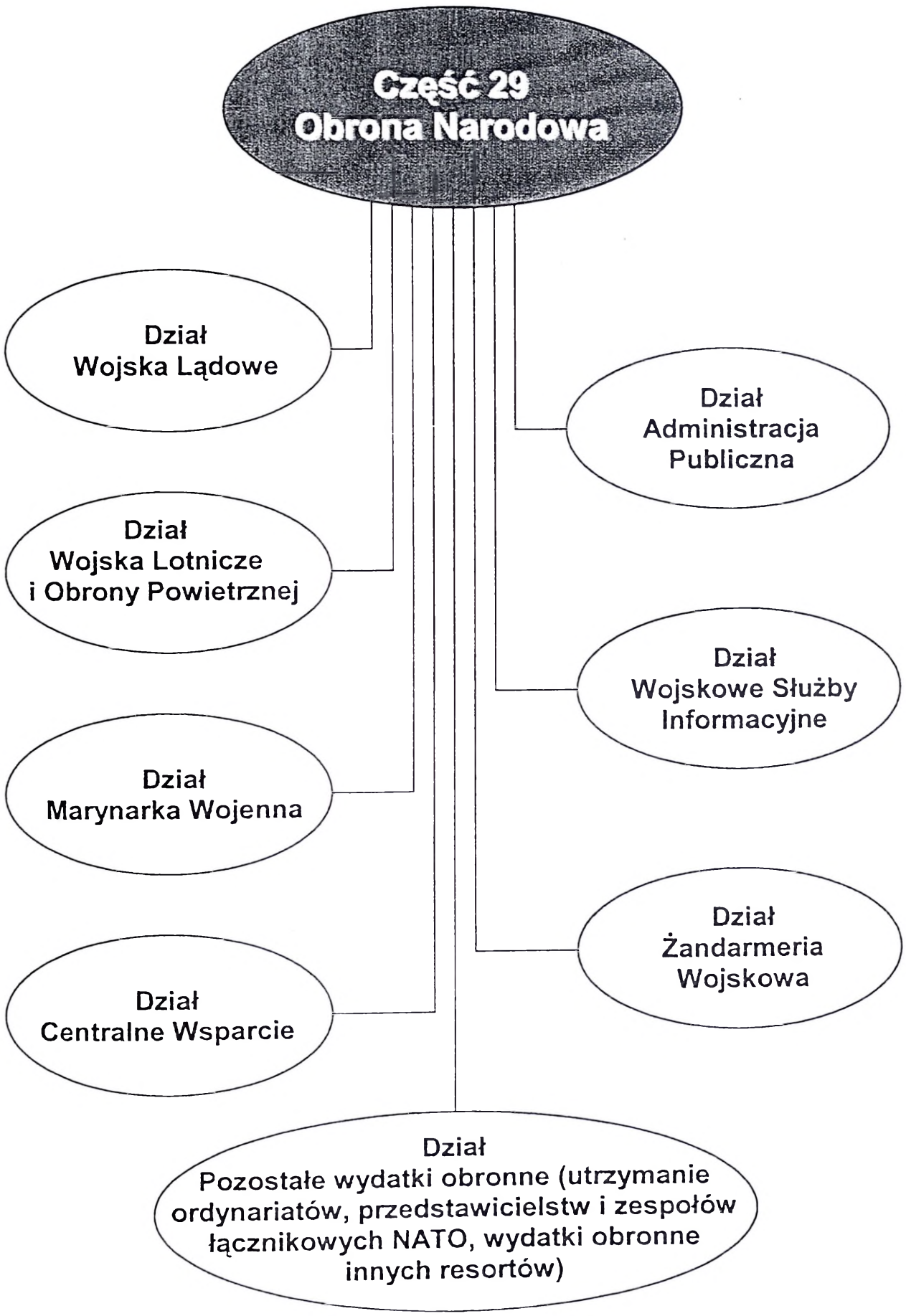
Należy dążyć do jak najszybszego przekazania poza resort obrony narodowej większości zadań, które obecnie finansowane są z innych niż „Obrona narodowa" działów budżetu obronnego. W miejsce tych działów powinny pojawić się nowe, będące rezultatem dezagregacji największego obecnie działu „Obrona narodowa". Pomijając wątpliwości wynikające z faktu funkcjonowania takiej samej nazwy w odniesieniu do części jak i jednego z działów, bardziej przemawiającym argumentem za dezagregacją jest potrzeba uwzględnienia w klasyfikacji budżetu państwa podmiotów (tzw. układu zadaniowego). Oznacza to jednocześnie potrzebę zgłoszenia propozycji nowej struktury działowej budżetu obronnego (schemat 12), która eksponując wydatki na poszczególne rodzaje sił zbrojnych i ich centralne wsparcie, byłaby czytelniejsza dla parlamentarzystów oraz bardziej użyteczna

---

[86] Por. Decyzja dyrektora Departamentu Budżetowego nr 25 z dnia 3 grudnia 1997 r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów Ministerstwa Obrony Narodowej z późn.zm., załącznik nr 4.

Schemat 12

Propozycja nowej struktury działowej budżetu obronnego



Opracowanie własne

przy opracowywaniu dokumentów planistycznych i sprawozdawczych dla Kwatery Głównej NATO. Każdy z działów posiadałby strukturę rozdziałową w postaci podmiotów sił zbrojnych. Wówczas wszelkie dane na etapie projektowania budżetu obronnego i jego wykonania prezentowane byłyby w tzw. układzie zadaniowym, czego brakuje w obecnej klasyfikacji budżetu państwa. Zestawienie proponowanych zadań, które ujmowane byłyby w poszczególnych działach w postaci rozdziałów – na przykładzie wojsk lądowych[87] (schemat 13) wskazuje na potrzebę ich ujęcia w 7 następujących rozdziałach, to jest: dowodzenie, jednostki ogólnowojskowe, lotnictwo wojsk lądowych, zabezpieczenie bojowe, zabezpieczenie logistyczne, zabezpieczenie szkolenia, obrona terytorialna.

Jeśli chodzi o strukturę przedmiotową budżetu obronnego, obecnie ma ona trojaki układ. Układ pierwszy wynika z rodzajowego podziału wydatków stosowanego w ustawach budżetowych[88]. Dzielą się one na wydatki bieżące (z wyszczególnieniem m.in. dotacji i subwencji, świadczeń na rzecz osób fizycznych, pozostałych wydatków bieżących) oraz wydatki majątkowe. Układ drugi to podział stosowany powszechnie wewnątrz resortu obrony narodowej[89]. Budżet obronny dzielony jest na trzy grupy: wydatki na utrzymanie stanów osobowych (płace i emerytury, wyżywienie, umundurowanie itp.), eksploatację i szkolenie oraz wydatki majątkowe[90]. Trzeci układ to podział budżetu według zasad obowiązujących w NATO, który stosowany jest każdorazowo przy sporządzaniu DPQ (sekcji piątej – finansowej). Przedstawia się on następująco: wydatki operacyjne (operating costs), wyposażenie techniczne i budownictwo (procurement and construction), badania i prace naukowe (research and development). Należy podkreślić, że w grupie drugiej (wyposażenie techniczne i budownictwo)

---

[87] Propozycja układu działowo-rozdziałowego w pełnej postaci zaprezentowana została w załączniku 6.
[88] por. Ustawa budżetowa na 2001 rok, op.cit., załącznik nr 2,
[89] por. Podstawowe informacje o budżecie MON na 2001 rok, op.cit,. s.15.
[90] Można też spotkać inny podział budżetu obronnego, jak chociażby w „Programie przebudowy i modernizacjitechnicznej", op.cit., gdzie wyodrębnione zostały: wydatki osobowe, rzeczowe i majątkowe.

Propozycje zadań sił zbrojnych ujmowane w postaci rozdziałów przyszłej klasyfikacji budżetu państwa (na przykładzie proponowanego działu „Wojska Lądowe")

Schemat 13

Dział Wojska Lądowe		
Rozdziały	Dowodzenie	(dowództwo wojsk lądowych, dowództwa okrętów wojskowych, dowództwa korpusów, jednostki zabezpieczenia dowodzenia)
	Jednostki ogólnowojskowe	(desantowo-szturmowe, piechoty górskiej, kawalerii powietrznej, pancerne, zmechanizowane)
	Lotnictwo wojsk lądowych	
	Zabezpieczenie bojowe	(jednostki rozpoznania i WRE, wojsk rakietowych i artylerii, wojsk OPL, wojsk inżynieryjnych, łączności, obrony przeciwchemicznej, topograficzne i kartograficzne)
	Zabezpieczenie logistyczne	(jednostki transportowo-zaopatrzeniowe, ewakuacyjne i remontowe, służby zdrowia, infrastruktury wojskowej)
	Zabezpieczenie szkolenia	(ośrodki i centra szkolenia, ośrodki szkolenia poligonowego)
	Obrona terytorialna	(jednostki ochrony obiektów, kierowania ruchem wojsk, jednostki OT, komendy garnizonów, wojewódzkie sztaby wojskowe wraz z komendami uzupełnień, bazy materiałowe)

Opracowano na podstawie: Decyzji dyrektora Departamentu Budżetowego MON nr 25 z dnia 3 grudnia 1997r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów Ministerstwa Obrony Narodowej, załącznik nr 4

obejmującej wydatki o charakterze inwestycyjnym mieszczą się remonty wyposażenia i infrastruktury wykonywane na podstawie odrębnych projektów i kosztorysów, jeśli przekraczają poziom wydatków w wysokości 300 tys. BEF (30 tys.zł)[91].

Układ stosowany w ustawach budżetowych nie ma znaczenia z punktu widzenia rozważań zawartych w rozprawie. Stosuje się go tylko w celach projekcji budżetu na potrzeby prac rządowych i parlamentarnych nad ustawą budżetową. Nie widzi się natomiast uzasadnienia do dalszego stosowania układu drugiego, odzwierciedlającego historycznie ukształtowany podział rodzajowy budżetu obronnego. Dla celów planistyczno-analitycznych wewnątrz resortu oraz w planowaniu i programowaniu wieloletnim powinien być stosowany wyłącznie podział budżetu według zasad obowiązujących w NATO, czyli trzeci zaprezentowany układ (załącznik 7).

Przechodząc do rozważań na temat tendencji kształtowania się budżetu obronnego należy, jak się wydaje, rozpocząć od próby oszacowania potrzeb finansowych sił zbrojnych na najbliższe lata, w kontekście niedoborów powstałych w latach 1991-2000. Ocenia się, że potrzeby te – uwzględniając realizację w pełnym zakresie wszystkich celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych oraz średni standard wyposażenia i szkolenia obowiązujący w NATO – byłyby w latach 2001-2010 olbrzymie. Przeciętny udział budżetu obronnego w PKB musiałby bowiem wynosić około 3%[92], a średnioroczny wzrost wydatków ponad 18%. Potrzeby finansowe określono przy założeniu, że środki budżetowe umożliwiałyby uzyskać na koniec okresu prognostycznego[93]:

- średni standard szkolenia obowiązujący w NATO w odniesieniu do wszystkich jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP,

---

[91] Por.Preparation adn Submission of the budget estimates – standard quidances, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), Belgia 1996.

[92] Wskaźnik ten jest zbieżny z określonym kilka lat wcześniej w uchwale Sejmu RP; [Por. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, (w:) „Monitor Polski" nr 8, poz.109.

[93] Por. Program przebudowy i modernizacji technicznej..., op.cit.

- pełne zaspokojenie potrzeb w zakresie zapasów mobilizacyjnych (środków bojowych, paliw, umundurowania),
- osiągnięcie normatywnych wskaźników sprawności uzbrojenia i sprzętu,
- pełne zabezpieczenie wyposażenia jednostek wojskowych nie objętych „Celami Sił Zbrojnych i Wymaganiami Długoterminowymi",
- zasadniczą poprawę uposażenia żołnierzy (zwiększenie wskaźnika uposażeń do poziomu 2,50),
- rozwiązanie problemów mieszkaniowych kadry,
- poprawę warunków socjalno-bytowych żołnierzy (w tym standard umundurowania i wyżywienia).

Gdyby resort obrony narodowej w latach 2001-2010 otrzymał środki finansowe według wskazanych potrzeb, wówczas na koniec okresu uzyskalibyśmy średnie standardy wyposażenia i szkolenia NATO w stosunku do całych sił zbrojnych. Jednakże nie jest możliwy aż tak duży wysiłek obronny Polski w najbliższych latach. Nie można bowiem zakładać w warunkach stabilizacji lub zmniejszenia wydatków wojskowych w świecie, kilkunastoprocentowego ich corocznego wzrostu w Polsce. Trzeba przede wszystkim uwzględnić narastający kryzys finansów publicznych oraz pogarszającą się sytuację społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

W celu maksymalnego zobiektywizowania warunków kształtowania się budżetu obronnego w latach 2001-2010 prognozę opracowano przy użyciu dwóch metod:

- pierwsza metoda wykorzystuje ekstrapolację trendów kształtowania się budżetu obronnego w latach 1991- 2000 oraz w drugim wariancie -w latach 1996 – 2000. Przyjęcie okresu 1991 – 2000 umotywowane jest tym, że obejmuje dłuższy, bo dziesięcioletni okres oraz faktem, iż w okresie tym w latach 1991 – 1992 wystąpił kryzys finansów publicznych (z którym możemy mieć do czynienia również w najbliższych latach – choć w nie tak dużej skali). Prognoza na podstawie danych z lat 1996 – 2000 bazuje na założeniu, że ostatnie lata bardziej prawidłowo odzwierciedlają tendencje rozwojowe,

- w drugiej metodzie przyjęto założenie, że budżet obronny kształtować się będzie odpowiednio: w 2001 r był niższy z tytułu nie dofinansowania o ok. 1,1 mld zł od planu, w roku 2002 – według projektu ustawy budżetowej, zaś w latach 2003 – 2010 ustalany będzie na poziomie 1,95% PKB.

Prognozę opracowano w cenach 2001 r., aby zachować korelację do „Programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006". W tym celu dane statystyczne dotyczące budżetu obronnego w cenach bieżących z lat 1991-2000 przeliczono na ceny stałe 2001 r.

Z tablic przeciętnego tempa wzrostu wynika, że przeciętne tempo zmian budżetu obronnego w latach 1991– 2000 było ujemne i wynosiło – 4,6%, natomiast w latach 1996–2000 przeciętne tempo zmian było dodatnie i wynosiło 2,7%[94].

Dla okresu 2001-2010 opracowane zostały trzy warianty prognoz.

Wariant I wykorzystuje ekstrapolację trendu w kształtowaniu się budżetu obronnego w okresie 1991-2000. Przyjmując dla roku 2001 budżet obronny w wielkości rzeczywistej (niższej od planu), a dla roku 2002 w wysokości planistycznej (w cenach 2001 r.), prognozuje się, że wydatki w okresie 2001 – 2006 mogłyby osiągnąć wartość 77,3 mld zł , tj. o 28,0 mld zł niższą od założonej w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006". Jeżeli budżet obronny kształtowałyby się przeciętnie zgodnie z tempem zmian wydatków w latach 1991 – 2000, to w 2010 r wyniósłby on 9,5 mld zł i byłyby niższy od wielkości 2001 r o 32,0 %.

Wariant II prognozy wykorzystuje ekstrapolację trendu w kształtowaniu się budżetu obronnego w okresie 1996-2000. Przyjmując dla lat 2001 i 2002 budżet obronny, jak w wariancie I, prognozuje się, że w okresie 2001--2006 mógłby on osiągnąć wartość 87,3 mld zł, tj. o 18,0 mld zł niższą od założonej w „Programie przebudowy i modernizacji SZ RP w latach 2001--2006". Jeżeli budżet obronny kształtowałyby się przeciętnie zgodnie z tempem jego wzrostu w latach 1996–2000, to w 2010 r wyniósłby 17,2 mld zł

---

[94] Przy użyciu metody I. Timofiejuka., por. I. Timofiejuk, Stopa wzrostu gospodarczego, metody liczenia, Warszawa 1973 r.

i byłby wyższy od przewidywanego wykonania w 2001 r o 22,6%. Oznaczałoby to, że w całym okresie 2001 – 2010 przeciętny wzrostu budżetu obronnego kształtowałby się na poziomie ok. 60% tempa wzrostu PKB.

Wariant III prognozy wykorzystuje założenie budżetu obronnego w latach 2003-2010 w PKB na poziomie 1,95%. Wskaźnik ten wybrano dlatego, aby nawiązać do założeń przyjętych w „Programie przebudowy i modernizacji SZ RP w latach 2001-2006". Z oczywistych względów budżet obronny dla roku 2001 określono według jego rzeczywistej wielkości, zaś na rok 2002 według projektu ustawy budżetowej. W wariancie tym najistotniejsze było ustalenie wielkości PKB. Określono go bazując na dynamice PKB podanej w ppkt 3.2.1. niniejszego rozdziału. Przyjmując podane założenia prognozuje się, że wydatki w okresie 2001 – 2006 mogłyby osiągnąć wartość 91,3 mld zł., tj. o 14,0 mld zł niższą od założonej w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006", natomiast budżet w roku 2010 osiągnąłby poziom 19,6 mld zł, tj. o 40% wyższy niż w roku 2001.

Z przedstawionych wariantów prognoz kształtowania się budżetu obronnego wynika, że budżet ten w stosunku do założeń będących podstawą opracowania zadań rzeczowych, ujętych w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006" będzie niższy w granicach od ok. 14,0 mld zł do 28,0 mld zł, tj. od 13,3% do 26,6% (wykres 2). Odchylenia sporządzonych w rozprawie prognoz od założeń programu 6-letniego (tabela 7) są znaczne. Największe dla wariantu I, a najmniejsze dla wariantu III.

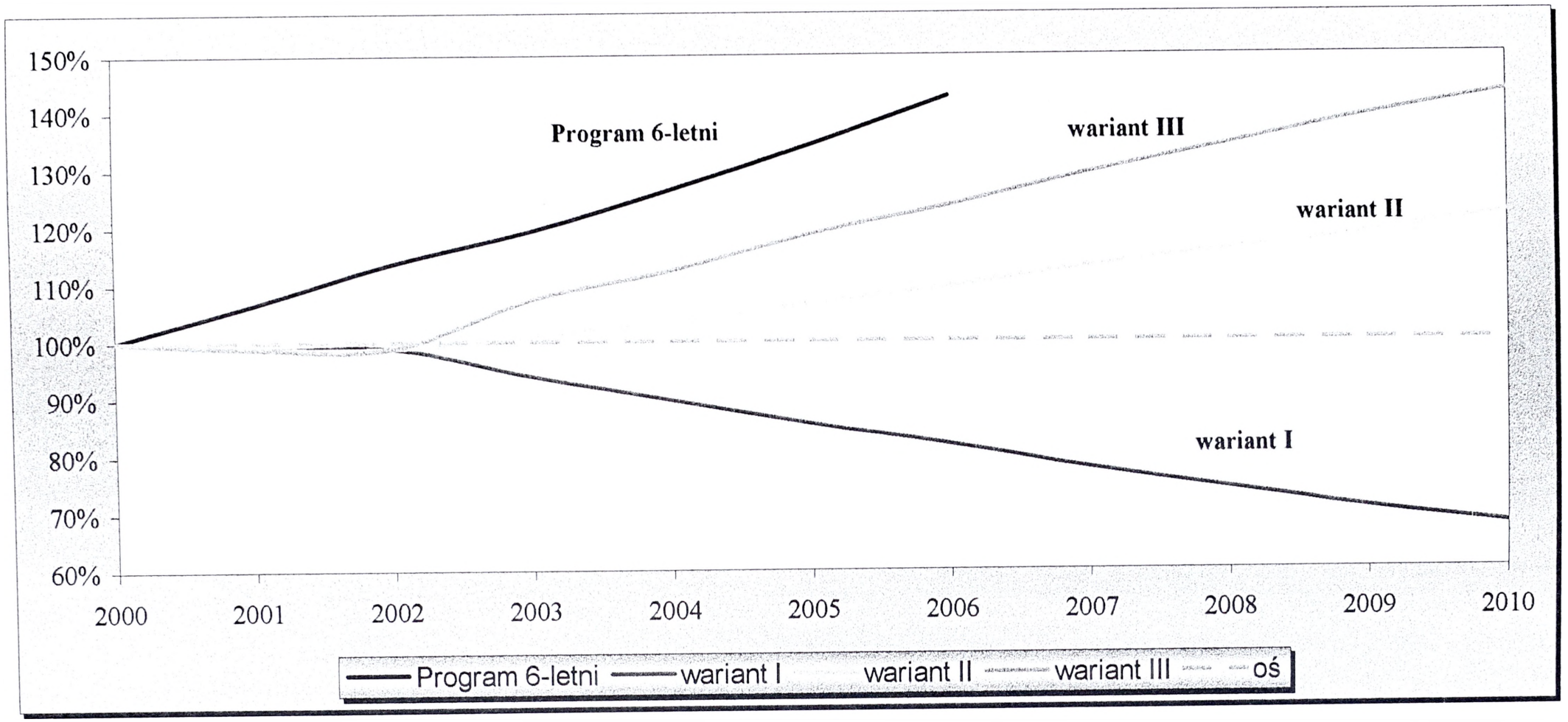
Uważa się, że prognoza budżetu obronnego[95] wykorzystująca ekstrapolację trendu z lat 1991-2000, według której wydatki w okresie 2001--2010 zmniejszyłyby się średniorocznie o 4,6 %, jest zbyt pesymistyczna. Wydaje się ona mało prawdopodobna zważywszy na zakładany wzrost

---

[95] Szczegółowe dane dotyczące prognozy PKB oraz bazy wyjściowej i poszczególnych wariantów prognozy budżetu obronnego na lata 2001-2010 przedstawia załącznik 8.

Wykres 2

Prognoza dynamiki budżetu obronnego w latach 2001-2010



Opracowanie własne

Tabela 7

Porównanie prognoz budżetu obronnego na lata 2001-2010

Wyszczególnienie	Prognoza określona wg średniej dynamiki w lat poprzednich		Prognoza określona wg wskaźnika 1,95 PKB
	1991-2000	1995-2000	
Budżet MON wg obecnej prognozy (w części dotyczącej okresu 2001-2006)	77.329	87.287	91.292
Budżet MON wg programu 6-letniego	105.304	105.304	105.304
Odchylenia	-27.975	-18.026	-114.012

Opracowano na podstawie materiału analitycznego Departamentu Budżetowego MON

gospodarczy, potrzebę modernizacji sił zbrojnych według standardów NATO oraz perspektywy rozwoju sytuacji polityczno-militarnej w świecie. Natomiast za zbyt optymistyczną i nierealną uważa się prognozę budżetu obronnego przyjmującą założenie kształtowania wydatków w latach 2003–2010 na poziomie 1,95% PKB. W warunkach kryzysu finansów publicznych każdemu rządowi będzie trudno wyrazić zgodę na kształtowanie budżetu obronnego według takich zasad. Oznaczałoby to bowiem realny wzrost budżetu obronnego w latach 2001-2010 średniorocznie o 4,6%. Za optymistyczną, ale najbardziej realistyczną, z punktu widzenia niniejszych rozważań, uważa się prognozę według wariantu II (tabela 8) przyjmującą założenie corocznego wzrostu wydatków budżetowych MON od 2003 r. w tempie 2,7% (osiągniętym w latach 1996 – 2000). Skutkowałoby to jednakże stosunkowo niskimi możliwościami w zakresie modernizacji technicznej, ponieważ przy utrzymaniu dotychczas zakładanych struktur organizacyjnych i liczebności sił zbrojnych wydatki na wyposażenie techniczne i budownictwo stanowiłyby w 2010 r. zaledwie 16% budżetu obronnego, co nie gwarantowałoby niezbędnego zakresu modernizacji technicznej sił zbrojnych. Z przedstawionego szacunku (tabela 8) wynika, że skutki zmniejszenia budżetu MON w 2001 r. i 2002 r. oraz jego ograniczenia w latach 2003–2006 wynikającego z niższego niż założono w „Programie przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001–2006" tempa rozwoju gospodarczego kraju odbiją się głównie na możliwościach modernizacji sił zbrojnych. Wydatki na wyposażenie techniczne i budownictwo musiałyby w stosunku do tego programu ulec redukcji o około 50%. Stanowiłoby to zagrożenie realizacji przyjętych celów sił zbrojnych i wymagań długoterminowych. Z tego punktu widzenia konieczne byłyby dużo głębsze zmiany struktur organizacyjnych i liczebności sił zbrojnych od założonych w„ Programie przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006".

Tabela 8

Prognoza wielkości i struktury budżetu obronnego Polski na lata 2001-2010 (wariant najbardziej realny)

mln zł – ceny 2001 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2001	2002	2003		2004	2005	2006		Razem 2001-2006	2007	2008	2009	2010	
		kwota	kwota	kwota	strukt. w %%	kwota	kwota	kwota	strukt. w %%	kwota	kwota	kwota	kwota	kwota	strukt. w %%
1	Wydatki operacyjne	12.476	11.198	12.186	85,5	12.438	12.601	12.937	83,8	74.635	13.261	13.593	13.934	14.285	83,2
	- płace i pochodne	7.947	7.819	8.015	56,2	8.214	8.333	8.583	55,6	48.910	8.841	9.106	9.379	9.661	56,2
	- wydatki operacyjno-gospodarcze	4.529	4.180	4.171	29,3	4.224	4.267	4.353	28,2	25.725	4.420	4.487	4.555	4.625	26,9
2	a) wyposażenie techniczne oraz budownictwo	1.346	1.663	1.826	12,8	2.009	2.176	2.425	15,7	11.445	2.448	2.534	2.623	2.713	15,8
	b) wyposażenie techniczne oraz budownictwo wg „Programu”	1.976	2.602	3.345	X	3.908	4.447	4.702	X	20.979	X	X	X	X	X
3	Zmiany (2b – 2a)	-630	-939	-1.519	X	-1.899	-2.271	-2.278	X	-2.534	X	X	X	X	X
4	Badania i prace naukowe	200	220	244	1,7	194	259	81	0,5	1.198	150	160	170	180	1,0
5	Budżet obronny	14.022	13.881	14.256	100,0	14.641	15.036	15.442	100,0	87.278	15.859	16.287	16.727	17.178	100,0

Opracowanie własne

3.2.3. Kierunki przebudowy i modernizacji sił zbrojnych

Planowane zmiany w zakresie zasobów osobowych i rzeczowych wynikają z „Programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006". Wprawdzie zmiany te, a konkretnie skalę zmniejszenia stanów osobowych oraz uzbrojenia i infrastruktury, zaplanowano przy znacznie korzystniejszej prognozie budżetu obronnego od określonej w niniejszej rozprawie, jednakże należy je przytoczyć jako podstawę do dalszych rozważań. Jest to tym bardziej uzasadnione, że większość zadań dotyczących przebudowy sił zbrojnych planuje się zrealizować do 2003 r. Mniej korzystna prognoza budżetu obronnego powoduje potrzebę rewizji przyjętych zmian w kierunku przyspieszenia ich realizacji i pogłębienia ograniczeń. Wiązać się z tym może przyjęcie innego modelu sił zbrojnych. Rozważania na ten temat zawarto w dalszej części pracy.

W zakresie zasobów osobowych we wspomnianym programie zaplanowano zmniejszenie stanu etatowego personelu wojskowego do 150 tysięcy. Do końca 2001 r. etat zmniejszył się o 26 tys. stanowisk, w 2002 r. planuje się kolejny etap zmniejszenia o 15 tys. stanowisk (8%), zaś w roku 2003 o dalsze 15 tys. stanowisk (9%) i osiągnięcie planowanego pułapu 150 tys. żołnierzy. W tym samym czasie rzeczywiste zatrudnienie personelu cywilnego zmniejszy się z 58,5 tys. do 51 tys. pracowników. Szczegółowy podział planowanych etatów na poszczególne RSZ i inne jednostki organizacyjne (tabela 9) wskazuje na różny stopień uzawodowienia. Znacznie wyższy będzie on na przykład w marynarce wojennej niż w wojskach lądowych. Należy nadmienić, że stan etatowy personelu wojskowego odnosi się do wszystkich żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, bez względu na ich służbowe podporządkowanie (resort obrony narodowej, służba poza resortem itp.). Każdy bowiem żołnierz, niezależnie od miejsca pełnienia służby, związany jest w mniejszym lub większym stopniu z budżetem obronnym. Żołnierz zawodowy pełniący służbę np. w innym resorcie pobiera z budżetu obronnego świadczenia ściśle związane z jego służbą (np. równoważnik mundurowy, mieszkaniowy itp.), a także otrzymuje kwaterę

Tabela 9

Planowany stan etatowy personelu wojskowego i cywilnego na koniec 2003 roku według założeń programu 6-letniego

Wyszczególnienie	Personel wojskowy	z tego:			Personel cywilny
		Żołnierze zawodowi		Żołnierze niezawodowi	
			Stopień uzawodo--wienia		
1	2	3	4	5	6
Ogółem	150.000	75.000	50%	75.000	51.000
z tego:					
Wojska Lotnicze	89.045	39.875	45%	49.170	28.720
Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej	30.950	16.600	54%	14.350	8.095
Marynarka Wojenna	13.500	7.425	55%	6.075	2.595
Dowództwo Garnizonu Warszawa	3.690	1.710	46%	1.980	2.415
Żandarmeria Wojskowa	2.375	1.305	55%	1.070	135
Wojskowe Służby Informacyjne	1.695	1.395	82%	300	580
Pozostałe jednostki	8.745	6.690	77%	2.055	8.460

Opracowano na podstawie: Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 stycznia 2001r.

służbową. Natomiast w odniesieniu do personelu cywilnego podane stany osobowe dotyczą tylko wojskowych jednostek budżetowych i akademii wojskowych, gdyż pracownicy wojska z innych jednostek organizacyjnych (np. zakładów budżetowych, przedsiębiorstw, SPZOZ nadzorowanych przez MON) nie są bezpośrednio związani z budżetem obronnym.

W zakresie zasobów rzeczowych zmiany polegają na wycofaniu z eksploatacji nieperspektywicznego uzbrojenia i sprzętu oraz realizacji najważniejszych programów modernizacji technicznej, rozpoczęciu odtwarzania niezbędnych zapasów środków bojowych i materiałowych, a także na dostosowaniu infrastruktury wojskowej do zmniejszonych sił zbrojnych. Wycofane zostaną m.in. czołgi T-55, zestawy rakiet przeciwlotniczych, samoloty myśliwskie MiG-21, niektóre jednostki pływające (8 okrętów bojowych, 3 okręty pomocnicze, 14 bazowych środków pływających).

Modernizacja techniczna sił zbrojnych ukierunkowana będzie na unowocześnienie systemu obrony powietrznej i dowodzenia, wyposażenie wojsk lądowych w nowe kołowe transportery opancerzone, w nowe przeciwpancerne pociski kierowane, zapoczątkowanie modernizacji posiadanych śmigłowców bojowych, zakup średnich samolotów transportowych, wprowadzenie do eksploatacji nowych korwet wielozadaniowych, ex-amerykańskiej fregaty, dwóch okrętów podwodnych i niszczycieli min. Jako odrębny program, wprowadzony ustawą[96], realizowane będzie najdroższe przedsięwzięcie modernizacyjne sił zbrojnych – pozyskiwanie samolotu wielozadaniowego.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, w najbliższych latach zaprzestanie się wykorzystywania do bieżącego szkolenia i funkcjonowania sił zbrojnych zapasów mobilizacyjnych (środków bojowych i materiałowych). Poziom tych zapasów, permanentnie naruszany w latach ubiegłych, będzie stopniowo

---

[96] Por. Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe", (w:) „Dz.U." 2001 nr 89, poz.972.
Ustawa zakłada, że finansowanie tego programu odbywać się będzie poza kwotami wynikającymi z prognozy budżetu obronnego.

odbudowywany, przy uwzględnieniu normatywów wynikających ze współczesnych wymogów i zadań sił zbrojnych.

Bardzo istotnym problemem w zakresie zasobów rzeczowych jest planowane zmniejszenie o 40% infrastruktury wojskowej. Punktem odniesienia jest rok 2000. Zmniejszenie to wynika z przedsięwzięć restrukturyzacyjnych: likwidacji garnizonów, reorganizacji struktur zabezpieczających funkcjonowanie sił zbrojnych oraz reorganizacji szkolnictwa wojskowego. W latach 1987-2000 w siłach zbrojnych zlikwidowano 61 garnizonów i jednostek lub obiektów wojskowych. Proces ten zostanie zintensyfikowany. W latach 2001-2003 całkowitej likwidacji ulegnie dalszych 71 garnizonów. Jeśli chodzi o struktury zabezpieczające to zlikwidowane zostały komendy rejonów logistycznych. Likwidacji ulegną miejsca stałego składowania sprzętu ze względu na posiadanie mniejszej liczby sprzętu bojowego objętego Traktatem CFE-1. Ograniczeniu ulegnie liczba rejonowych baz materiałowych. Siły zbrojne w znacznie szerszej skali niż dotąd korzystać będą z usług ogólnie dostępnych na rynku.

Głębokiej reorganizacji ulegnie szkolnictwo wojskowe. W każdym RSZ funkcjonować będzie tylko jedna szkoła wyższa oraz dwie akademie na potrzeby całych sił zbrojnych: Akademia Obrony Narodowej i Wojskowa Akademia Techniczna. Zmniejszy się liczba centrów szkolenia w poszczególnych RSZ.

Należy zaznaczyć, że pierwszy rok realizacji „Programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ RP w latach 2001-2006" wskazuje na poważne zagrożenia w osiągnięciu wytyczonych celów. Na rok 2001 założono zwolnienie z zawodowej służby wojskowej 6 tys. żołnierzy[97], podczas gdy zwolnienia rzeczywiste to ok. 2,5 tys. Nie zmniejsza się zatrudnienie personelu cywilnego. Poważne problemy występują w przekazywaniu zbędnej infrastruktury do Agencji Mienia Wojskowego. Niezależnie od tego mamy do czynienia z niedofinansowaniem budżetu obronnego na kwotę 1,1 mld zł[98].

---

[97] por. Decyzja budżetowa na 2001 rok Nr Pf 5/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 kwietnia 2001 r.

Podsumowując rozważania nad kierunkami przebudowy i modernizacji sił zbrojnych w latach 2001-2010 należałoby – w kontekście przedstawionych zagrożeń dotyczących budżetu obronnego oraz trudności w ograniczeniu zasobów osobowych i rzeczowych – powrócić do postawionej wcześniej tezy o konieczności dokonania głębszych zmian struktur organizacyjnych i liczebności sił zbrojnych od założonych w programie 6-letnim. Należy bowiem uznać za konieczne prorozwojowe ukierunkowanie struktury budżetu obronnego, tak aby wydatki na wyposażenie techniczne i budownictwo corocznie znaczącą wzrastały, stanowiąc w 2010 r. około 23% globalnej kwoty budżetu obronnego. Pod względem proporcji byłaby to więc struktura zbliżona do określonej w programie 6-letnim. Przyjmując za realistyczny wariant II budżetu obronnego musiałoby to oznaczać poważne zmniejszenie wydatków operacyjnych.

Wprawdzie niniejsza rozprawa nie traktuje o nowym modelu sił zbrojnych, gdyż nie jest jej tematem określenie liczebności i struktury sił zbrojnych, jednakże za uzasadnione uważa się przedstawienie ich wizji z punktu widzenia realnych możliwości budżetowych, prognozowanych na ekstrapolacji dotychczasowych trendów wydatków. Zaprezentowana struktura budżetu obronnego (tabela 10) wynikająca z wariantu II oraz założenia, iż wydatki na wyposażenie techniczne i budownictwo (czyli wydatki prorozwojowe) stanowić będą około 23% w roku 2010, ujawnia, że wydatki operacyjne umożliwiłyby wówczas utrzymanie 130 tys. żołnierzy, zakładając, że ich struktura ukształtowana zostałaby według tych samych zasad co w programie 6-letnim (50% uzawodowienia, 1/3 żołnierzy zawodowych to oficerowie). Rozważając ten problem, należałoby postawić pytanie

---

[98] Zjawisko niedofinansowania budżetu obronnego rozpoczęło się w 1999 r., kiedy to środki budżetowe otrzymane przez resort obrony narodowej były niższe od ustalonej kwoty budżetu o 133 mln zł. W roku 2000 niedofinansowanie wyniosło już 575 mln zł, zaś w roku 2001 ok. 1,1 mld zł. Jest to niewątpliwie skutek kryzysu finansów publicznych, a także efekt dość liberalnego prawa w tym względzie, dającego – w porównaniu do poprzednich regulacji prawnych - dużą swobodę władzy wykonawczej w realizacji ustawy budżetowej. [Por. Ustawa o finansach publicznych, op.cit., art.101 oraz art.44; Ustawa prawo budżetowe, (w:) „Dz.U." 1991, nr 4, poz.18 z pożn.zm.]

Tabela 10

Szacunkowa struktura budżetu obronnego w latach 2001-2010 przy założeniu zmniejszenia liczebności sił zbrojnych do 130 tys. żołnierzy

mln zł – ceny 2001 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2001	2002	2003		2004	2005	2006		razem 2001-2006	2007	2008	2009	2010	
		kwota	kwota	kwota	strukt. w %	kwota	kwota	kwota	strukt. w %	kwota	kwota	kwota	kwota	kwota	strukt. w %
1	Wydatki operacyjne	12874	12147	11868	82,8	11907	11850	11949	76,9	72595	12249	12558	12875	13200	76,4
2	Wyposażenie techniczne i budownictwo	925	1596	2228	15,5	2626	3016	3503	22,6	13894	3554	3656	3781	3900	22,6
3	Badania i prace naukowe	200	220	244	1,7	194	259	81	0,5	1198	150	160	170	180	1,0
Budżet obronny		13999	13963	14340	100,0	14727	15125	15533	100,0	87687	15953	16383	16826	17280	100,0

Uwaga: prognozę oparto na ekstrapolacji trendu w kształtowaniu się budżetu obronnego w latach 1996-2000

Opracowano na podstawie: materiałów analitycznych Departamentu Budżetowego MON

zasadnicze: *czy racjonalne jest przyjęcie modelu w połowie zawodowych sił zbrojnych przy tak niskiej ich liczebności?*

Uwzględniając zmiany dotyczące sił zbrojnych innych państw NATO, nowe wyzwania wynikające ze współczesnego pojęcia konfliktu zbrojnego i stanu wojny, a także nieuniknione skracanie zasadniczej służby wojskowej wymuszone względami opinii społecznej (co znacząco zwiększy koszty ich szkolenia), za niezbędne uważa się podjęcie prac nad koncepcją „armii zawodowej". Trudności w realizacji programu 6-letniego, zwłaszcza dotyczące finansowania, powinny być przyczynkiem nie do zatrzymania zaplanowanej restrukturyzacji, ale odwrotnie – do jej pogłębienia i przewartościowania.

Przy rozpatrywaniu koncepcji proponuje się przyjąć następujące założenia:

- liczebność i struktura sił zbrojnych w 100% zawodowych musi być ukształtowana w taki sposób, aby uzawodowienie w maksymalny sposób rekompensowało zmniejszenie stanów osobowych żołnierzy w stosunku do ich wielkości jaką można byłoby przyjąć dla sił zbrojnych uzawodowionych w 50%; oznacza to, że alternatywą dla 130 tys. sił zbrojnych uzawodowionych w 50% byłyby 85 tysięczne siły zbrojne w pełni zawodowe[99],
- znaczącej redukcji ulegną założone w programie 6-letnim struktury dowodzenia i zabezpieczenia (eliminacja niektórych ogniw pośrednich),
- nastąpi poważne ograniczenie (wszędzie gdzie to jest możliwe) funkcji obsługowych poprzez ich likwidacje w związku z zaprzestaniem funkcjonowania w siłach zbrojnych żołnierzy zasadniczej służby wojskowej oraz poprzez ich przekazanie podmiotom prywatnym,
- nastąpi adekwatne zmniejszenie, poniżej poziomu 51 tys. zatrudnienie personelu cywilnego,
- zwiększy się liczba przeszkalanych żołnierzy rezerwy i wydłuży okres szkolenia (przeszkolenie podstawowe i złożenie przysięgi wojskowej),

---

[99] Z analizy założeń czeskich i węgierskich dotyczących przejścia na „armię zawodową" wynika, że przyjęto jej liczebność na poziomie 2/3 w stosunku do „armii niezawodowej".

- dochodzenie do pełnego uzawodowienia odbywać się będzie stopniowo przy założeniu stworzenia mechanizmów dla pozostania w służbie żołnierzy zawodowych na niższych niż dotychczas stanowiskach etatowych,
- uzawodowienie osiągnie się wyłącznie przez nabór do służby kontraktowej, z pełnym wykorzystaniem w początkowym okresie żołnierzy nadterminowych,
- adekwatnemu zmniejszeniu porównaniu do założeń programu 6-letniego, ulegnie liczebność oficerów.

Szacunkowa struktura budżetu obronnego w latach 2001-2010 dla w 100% uzawodowionych sił zbrojnych (tabela 11) wskazuje, że skala obciążeń budżetu obronnego z tytułu pełnego uzawodowienia sił zbrojnych, w dłuższym horyzoncie czasowym nie jest duża. W 2010 r. wydatki na wyposażenie techniczne i budownictwo stanowiłyby 21,4% budżetu obronnego, czyli byłyby nieco mniejsze niż w modelu sił zbrojnych 130 tys. w 50% uzawodowionych. Oznacza to, że możliwe jest wprowadzenie w warunkach polskich – z ekonomicznego punktu widzenia – pełnego uzawodowienia sił zbrojnych. Należy mieć oczywiście świadomość konieczności dostosowania szeregu regulacji prawnych.

Rozważania nad kierunkami przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych RP prowadzą do końcowych wniosków, które można sformułować następująco:

- nie ma racjonalnych przesłanek do przyjęcia założenia, iż budżet obronny Polski w latach 2001-2010 będzie kształtowany na poziomie 1,95% PKB, nie można nawet założyć, że od 2003 r. będzie on wzrastał w tempie wzrostu PKB,
- za możliwy można przyjąć wzrost budżetu obronnego do 2010 roku w tempie 60% tempa wzrostu PKB, co nie gwarantuje właściwego poziomu modernizacji sił zbrojnych, przy liczebności żołnierzy na poziomie 150 tys. osób,

Tabela11

Szacunkowa struktura budżetu obronnego w latach 2001-2010 przy założeniu zmniejszenia liczebności sił zbrojnych do 85 tys. żołnierzy oraz pełnego ich uzawodowienia

mln zł – ceny 2001 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2001 p.wyk.	2002 plan	2003		2004	2005	2006		Razem	2007	2008	2009	2010	
		kwota	kwota	lwpta	strukt. w %%	kwota	kwota	kwota	strukt. w %%	kwota	kwota	kwota	kwota	kwota	strukt. w %%
1	Wydatki operacyjne	12.450	12.065	12.027	84,4	12.067	12.016	12.131	78,6	72.925	12.411	12.701	13.001	13.319	77,6
2	Wyposażenie techniczne i budownictwo	1.372	1.596	1.985	13,9	2.380	2.761	3.231	20,9	13.156	3.298	3.426	3.556	3.679	21,4
3	Badania i prace naukowe	200	220	244	1,7	194	259	80	0,5	1.197	150	160	170	180	1,0
Budżet obronny		14.022	13.881	14.256	100,0	14.641	15.036	15.442	100,0	87.278	15.859	16.287	16.727	17.178	100,0

Uwaga: prognozę oparto na ekstrapolacji trendu w kształtowaniu się budżetu obronnego w latach 1996-2000

Opracowano na podstawie: materiałów analitycznych Departamentu Budżetowego MON

- poszukując źródeł zwiększenia środków na modernizację sił zbrojnych wydaje się konieczne ograniczenie ich liczebności do 130 tys. żołnierzy (przy 50% uzawodowieniu),
- postuluje się rozważyć model sił zbrojnych w pełni zawodowych o liczebności 85 tys. żołnierzy.

3.3. Propozycje usprawnień gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych

3.3.1. Postulaty dotyczące usprawnienia systemu normowania budżetowego

Zastosowanie norm budżetowych w praktyce oraz konieczność zastosowania w niektórych obszarach przy podziale limitu wydatków na dysponentów wskaźników korygujących uwidoczniło, że wielkość wydatków obecnie przeznaczana na działalność bieżącą sił zbrojnych jest dużo mniejsza niż potrzeby ustalone na podstawie norm budżetowych, co wskazuje na potrzebę usprawnienia i wyeliminowania z normowania pewnych błędnych założeń metodycznych. W tym celu należałoby dokonać przeglądu norm rzeczowych i tabel należności stanowiących podstawę ustalania większości norm budżetowych. Większość norm rzeczowych, przyjmowanych do wyliczania norm budżetowych ustalono w okresie, kiedy budżet resortu nie był tak ściśle limitowany i obowiązywały inne programy szkoleniowe i standardy funkcjonowania jednostek, a także obowiązujące okresy użytkowania określonych przedmiotów i sprzętu z uwagi na ich ówczesną jakość były bardzo krótkie.

W wyniku przeglądu norm rzeczowych należy opracować nowe tabele należności, nowe programy szkoleniowe obowiązujące dla określonych grup jednostek wojskowych i dopiero na ich podstawie wyliczyć nowe normy budżetowe.

W odniesieniu do norm budżetowych ustalanych na podstawie wielkości wydatków ponoszonych w obszarze działalności pewnym

usprawnieniem byłoby przeprowadzenie badań czy wydatki na określone zadanie były i są rzeczywiście uzasadnione, czy nie finansuje się zadań innych jednostek, np. pozabudżetowych, bądź innych podmiotów samofinansujących się. Przykładem mogą tu być normy na prasę, wydawnictwa wojskowe, dzienniki urzędowe, druki wojskowe, które były przekazywane nieodpłatnie np. komórkom organizacyjnym właściwym w sprawach obronności innych resortów, instytutom wojskowym, bądź akademiom wojskowym i zakładom budżetowym. Po wyeliminowaniu tych wydatków okazać się może, że normy należy zmniejszyć np. o 30%.

Docelowo należy dążyć, ażeby normy budżetowe wyznaczały maksymalny pułap wydatków na określone zadanie, którego przekroczenie na koniec roku byłoby szkodą w mieniu wojskowym. Charakter taki posiadają już normy budżetowe na wyżywienie oraz niektóre równoważniki, bądź ekwiwalenty. Limit roczny ustalony dla jednostki na podstawie norm i stanu żywionych nie może być przekroczony. Przy takim założeniu normy te powinny być stosowane w każdej jednostce do naliczenia limitu dopuszczalnych wydatków, a nie tylko przy planowaniu budżetowym.

Innym usprawnieniem normowania, które ma szansę być wprowadzone będzie z pewnością przejście na jednolite struktury etatowe jednostek organizacyjnych, szczególnie bojowych. Będzie można wówczas opracować normy zbiorcze obejmujące określoną grupę wydatków, które będą wprost proporcjonalne do stanów osobowych Równolegle z podporządkowaniem struktur konieczna jest także unifikacja i standaryzacja wyposażenia pomieszczeń i użytkowanego sprzętu wojskowego. Różnorodność ta, występująca w jednostkach wojskowych (nawet tego samego typu) powoduje, że normowanie budżetowe jest bardzo utrudnione i zawsze normy budżetowe będą wielkościami średnimi powodującymi, że jedne jednostki będą uprzywilejowane a inne pokrzywdzone.

Usprawnienie obliczania wskaźników kosztów powinno zmierzać do tego, aby wskaźniki te nie były obliczane na podstawie wielkości założonych wydatków jakie w przybliżeniu ponosić się powinno na jednego żołnierza, lecz

na podstawie danych księgowych. Wskaźniki za siły zbrojne powinny być obliczane jako średnie arytmetyczne ze wskaźników poszczególnych jednostek wojskowych danego rodzaju sił zbrojnych.

3.3.2. Propozycje usprawnień systemu ewidencji ilościowo-wartościowej

Według stanu na koniec 2000 r. wszystkie jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, których dowódcy (szefowie, kierownicy) są dysponentami środków budżetowych ujęły majątek wojska w ewidencji ilościowo-wartościowej Z protokołów pokontrolnych wynika jednak, że mają miejsce opóźnienia lub też występują grupy majątku nie ujętego w ewidencji[100]. Dotyczy to zwłaszcza majątku przekazanego do bezpłatnego użytkowania samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest minister obrony narodowej. W rezultacie majątek ten nie był dotychczas ujmowany w ewidencji i nie podlegał prezentacji w sprawozdaniach przekazywanych ministrowi skarbu państwa. Wydaje się, że działania zmierzające do zaewidencjonowania tego majątku w jednej, wybranej jednostce budżetowej (wojskowej składnicy medycznej) nie są właściwe. Postuluje się przekazanie tego majątku na własność właściwym samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, co urealni koszty ich funkcjonowania i odciąży budżet obronny od wydatków związanych z odtwarzaniem tego majątku. Należy także uzupełnić ewidencję bilansową majątku trwałego zakupionego w ramach centralnych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Postuluje się jak najszybsze wdrożenie jednolitego indeksu materiałowego (JIM), gdyż obecnie dane indeksowe w każdej jednostce organizacyjnej są nieporównywalne. W związku z tym informacje o zaewidencjonowanym majątku nie mogą być wykorzystywane na wyższych

---

[100] Por. Sprawozdania dowództw rodzajów sił zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych oraz protokoły Departamentu Kontroli MON dotyczące ewidencji ilościowo-wartościowej, znajdujące się w dokumentacji Departamentu Budżetowego MON.

szczeblach zarządzania zarówno przez pion logistyki, jak i pion głównego księgowego.

Proponuje się dokonać szybkiej zmiany przepisów logistycznych. Poważnym bowiem mankamentem jest utrzymywanie w mocy starych (licznych i nie tworzących spójnego systemu) przepisów branżowych, które określają ramy prowadzenia ewidencji majątku wojska przez poszczególne służby logistyczne. Skutkuje to niejednokrotnie brakiem porównywalności danych ilościowych zaewidencjonowanych w pionie głównego księgowego i pionie logistyki, szczególnie w zakresie środków trwałych. Postuluje się, aby nowe przepisy określały ogólne ramy gospodarki mieniem oraz ogólny zakres ewidencji jakościowej umożliwiający sprawne zarządzanie majątkiem. Jednocześnie powinny one jednoznacznie wskazywać, że źródłem informacji ilościowo-wartościowej dla tej ewidencji jest pion głównego księgowego. Szczegółowe zasady gospodarki mieniem powinny być opracowane indywidualnie przez każdą jednostkę organizacyjną (tak jak zakładowy plan kont czy wewnętrzna instrukcja obiegu i kontroli) i wynikać z przepisów ogólnych. Postuluje się ponadto jak najszybsze wprowadzenie jednolitych wzorów dokumentów przychodowo-rozchodowych w zakresie obrotu składnikami majątkowymi. Znacznym utrudnieniem jest bowiem utrzymywanie wielu różnych wzorów tych dokumentów. Praktycznie każdy ruch składnika majątkowego jest odrębnie dokumentowany w pionie głównego księgowego i pionie logistyki. Należałoby zastosować wzory dokumentów powszechnie obowiązujących wzbogaconych jedynie o niektóre informacje jakościowe niezbędne do sprawnego zarządzania majątkiem.

Proponuje się przyspieszyć prace koncepcyjne i wdrożyć zintegrowany system informatyczny resortu obrony narodowej. Obecnie zarządzanie majątkiem na szczeblu jednostki wojskowej odbywa się na podstawie ewidencji i sprawozdawczości prowadzonej techniką ręczną. W takiej sytuacji praktycznie uniemożliwiona jest wymiana informacji między skomputeryzowanym pionem głównego księgowego a pionem logistyki prowadzącym ręcznie księgi i kartoteki.

Istotnym problemem jest też usprawnienie ewidencjonowania kosztów. Błędy popełniane w tym zakresie można podzielić na dwie grupy:

- ewidencjonowanie przez oddziały gospodarcze kosztów jednostek będących na ich zaopatrzeniu jako własne,
- trudności w rozksięgowywaniu kosztów wspólnych na wszystkie zaopatrywane jednostki, a w konsekwencji pomijanie niektórych kosztów w niektórych jednostkach.

Wyeliminowanie błędów zaliczonych do pierwszej grupy nie wymaga dodatkowych uregulowań systemowych. Wyeliminowanie drugiej grupy błędów będzie trudniejsze, gdyż rozksięgowanie wskaźnikami kosztów wspólnych, np. ogrzewania, oświetlenia, bądź transportu na poszczególne jednostki będzie zawsze szacunkiem. Pewnym uproszczeniem księgowości kosztowej byłoby ewidencjonowanie przez oddziały gospodarcze w ciągu roku kosztów wspólnych bez rozbijania na poszczególne jednostki wojskowe, następnie np. na dzień 30 czerwca i 31 grudnia lub tylko na dzień 31 grudnia dokonanie proporcjonalnego ich rozksięgowania na zaopatrywane jednostki. Przy tym rozwiązaniu w ciągu roku koszty danej jednostki byłyby niepełne, jednak można byłoby rozwiązanie to wprowadzić.

Postulaty dotyczące usprawnienia ewidencji ilościowo-wartościowej należałoby zakończyć dość trywialnym na pozór wnioskiem. Ponieważ w dalszym ciągu istnieje niski stopień znajomości przepisów powszechnie obowiązujących w dziedzinie rachunkowości i finansów publicznych, należy w każdej sytuacji podkreślać, że ewidencja ilościowo-wartościowa:

- wskazuje co i gdzie się znajduje oraz kto i za jaką wartość odpowiada, zarówno w ujęciu globalnym jak i asortymentowym,
- przez prowadzenie w technice komputerowej, umożliwia szybkie uzyskiwanie wydruków w bardzo wielu płaszczyznach, ułatwiających ewidencję jakościową, zarządzanie, sporządzanie sprawozdań,
- przez porównanie z wynikami okresowo przeprowadzanych inwentaryzacji odzwierciedla najbardziej rzeczywisty stan aktywów,

- jest elementem systemu rachunkowości, za której sprawne funkcjonowanie nie ponosi odpowiedzialności pion logistyki, lecz pion głównego księgowego.

3.3.3. Postulaty w zakresie usprawnienia zastosowania w siłach zbrojnych DRMM

Mając na uwadze pełne wykorzystanie możliwości modelu DRMM pozwalających wszystkim użytkownikom tworzyć i modyfikować w perspektywie kilku lat zawarte w nim podstawowe charakterystyki sił zbrojnych (skład i struktury organizacyjne sił zbrojnych, etatowe i ewidencyjne stany osobowe, wyposażenie w sprzęt, poziom szkolenia i stan wojennych rezerw materiałowych), uważa się wdrożenie modelu DRMM za zasadne. Prowadzona eksploatacja próbna modelu, potwierdza jego walory użytkowe.

DRMM nie jest systemem ewidencyjnym, ale dla jego funkcjonowania potrzebne są zarówno dane o zasobach, jak i dane o kosztach. Dane te pochodzą z opracowanych systemów „Zasoby"[101] i „Nadzorca"[102], które nie zastępują jednak innych systemów ewidencyjno-sprawozdawczych, jednocześnie nie mają możliwości współpracy z tymi systemami. W odróżnieniu od innych stosowanych narzędzi DRMM jest modelem statycznym, wymagającym zebrania informacji raz w roku za rok poprzedni. Nie przewiduje się modyfikowania danych w zakresie zasobów w trakcie roku. W dalszych pracach nad tym systemem zasadne wydaje się stworzenie możliwości automatycznego transponowania danych z systemu księgowego w zakresie kosztów oraz z ewidencji ilościowo-wartościowej lub z innych systemów ewidencji materiałowej stosowanych w wojsku w zakresie danych o potencjale. Stworzenie takich możliwości ułatwiłoby znacznie prace

---

[101] Por. Instrukcja organizacji i użytkowania programu Zasoby podsystemu zasilania informacyjnego systemu zarządzania zasobami osobowymi – SI DRMM

[102] Por. Instrukcja organizacji i użytkowania programu Nadzorca podsystemu zasilania informacyjnego systemu zarządzania zasobami osobowymi – SI DRMM.

w zakresie zasilania systemu na szczeblu oddziału gospodarczego (dotychczas wszystkie dane muszą być wprowadzane ręcznie) oraz co równie istotne pozwoliłoby na uwiarygodnienie danych sporządzanych na tym szczeblu. Pierwszy etap eksploatacji próbnej wykazał bowiem, iż poszczególne jednostki nie przywiązują zbytniej wagi w zakresie sporządzania stosownych danych, traktując zadanie to jako kolejną niepotrzebną biurokrację. Postuluje się również rozpatrzenie możliwości automatycznego wprowadzania danych w zakresie norm budżetowych. Mimo, iż przedsięwzięcie to nie jest zbyt pracochłonne, należałoby dążyć aby katalog norm budżetowych mógł być jednym z elementów programu „Zasoby".

Ważnym problemem w pełnym wdrożeniu systemu może okazać się przesyłanie danych ze szczebla jednostek wojskowych do szczebla RSZ. Nie wszystkie bowiem jednostki dysponują niezbędnymi urządzeniami transmisji danych, które gwarantowałyby zachowanie stosownych norm technicznych, wymaganych w przypadku przesyłania informacji o charakterze niejawnym. Problem ten może przesądzić o ewentualnym niepowodzeniu całego przedsięwzięcia.

Problemy natury technicznej, choć bardzo istotne (jak można to zaobserwować w świetle niezmiernie długiego okresu wdrażania systemu) zostaną prawdopodobnie wcześniej czy później rozwiązane, a system zacznie funkcjonować. Jak się wydaje jednak bardziej istotne od problemów technicznych jest to, na ile zainteresowane komórki organizacyjne są przygotowane, ażeby praktycznie wykorzystać efekty pracy modelu.

Dane uzyskane z systemu stanowić będą odwzorowanie potencjału sił zbrojnych, w postaci syntetycznych wskaźników – będą to informacje w ujęciu statycznym odzwierciedlającym stan istniejący. Wskaźniki można będzie porównać z analogicznymi wskaźnikami o potencjale domniemanych przeciwników oraz określić jak dalece są one rozbieżne ze stanem pożądanym. Istotą systemu DRMM jest jednak to, iż stwarza możliwość wielokrotnego wariantowego modelowania kształtu oraz zasobów sił zbrojnych w ujęciu dynamicznym, tak ażeby wskaźniki potencjału uzyskiwały wartości

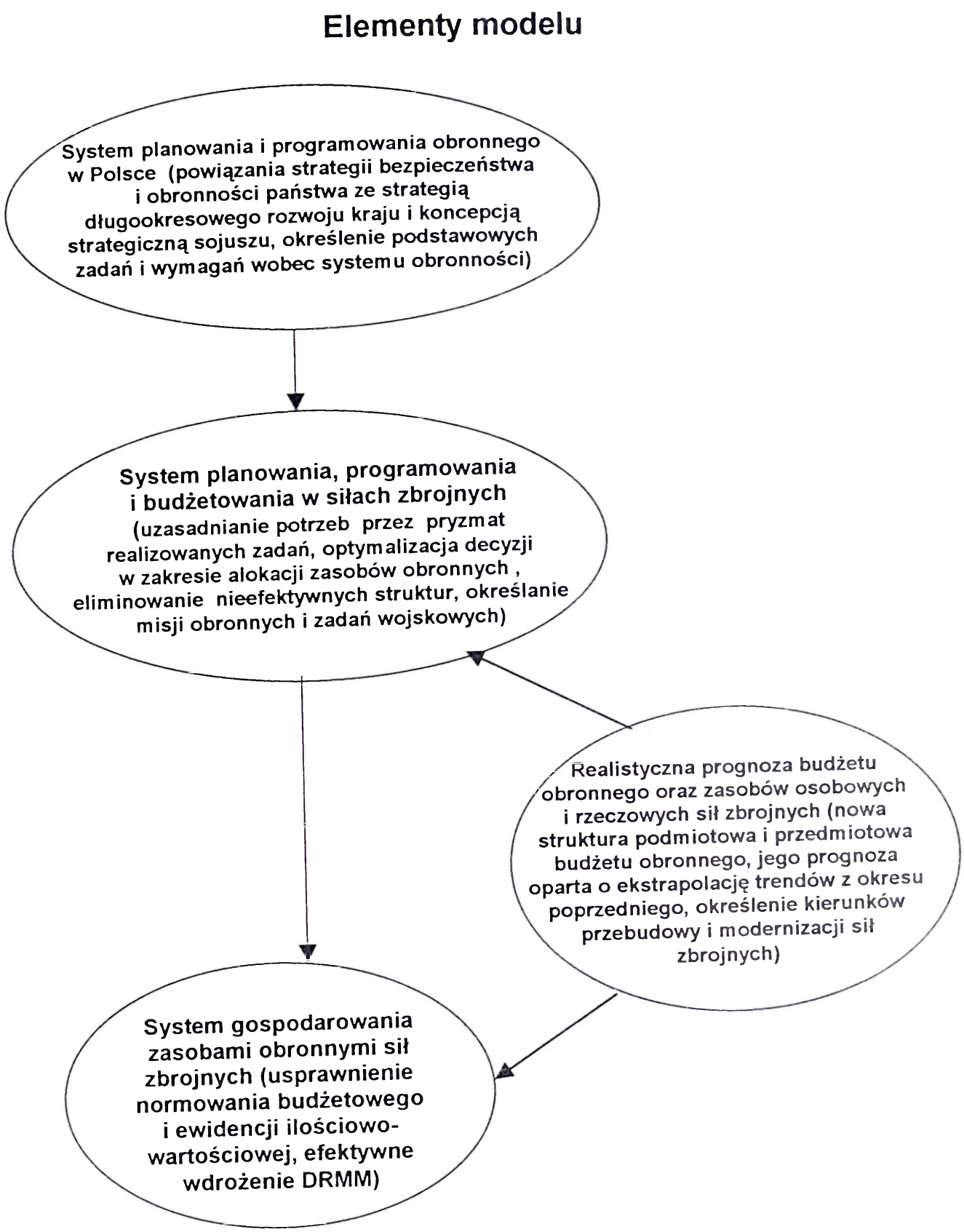
wyższe od istniejącego stanu faktycznego. Innymi słowy można eksperymentować w celu osiągnięcia maksymalnego efektu, nie prowadząc, tak jak to miało miejsce dotychczas, operacji na żywych organizmach, których skutek w mniejszym lub większym stopniu był niewiadomy. W tym zakresie DRMM jest wręcz nieocenionym narzędziem wspomagającym podejmowanie decyzji rozwojowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich kapitałochłonności. Aby wykorzystanie tych funkcji modelu było możliwe, niezbędne jest posiadanie wyszkolonego grona specjalistów, którzy z jednej strony będą umieli zinterpretować uzyskane w modelu statycznym wartości potencjału, z drugiej natomiast symulować różne warianty rozwiązań, których ewentualne wprowadzenie skutkowałoby poprawą tych wartości. Obecnie odpowiedzialne za DRMM komórki organizacyjne, takimi specjalistami nie dysponują. W ostatnich latach przeszkolono w Stanach Zjednoczonych na kursach zarządzania zasobami obronnymi liczną grupę oficerów. Żaden z nich jednak nie pracuje w obszarze DRMM.

Świadomość braku zabezpieczenia wszystkich potrzeb resortu w najbliższej przyszłości wymusza nowe podejście do problematyki planowania wieloletniego i rocznego. Trwające w resorcie prace nad różnorodnymi planami obnażyły niedostatki, a w zasadzie brak sprawnych systemów planistycznych. Zarówno komórki organizacyjne MON, jak i RSZ nie posiadają dostatecznych informacji o aktualnym i planowanym do osiągnięcia, stanie struktur i zasobów oraz kosztach jakie generowane są i będą przez te elementy. Zastosowanie DRMM powinno poprawić sytuację w tym zakresie.

Podsumowując rozważania nad postulatywnym modelem planowania rzeczowo-finansowego i zasobów obronnych sił zbrojnych należy podkreślić, iż obejmuje on (schemat 14) następujące elementy: proponowany system planowania i programowania obronnego w Polsce, system planowania, programowania i budżetowania (PPBS) w siłach zbrojnych, realistyczną prognozę budżetu obronnego wraz z określeniem kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych oraz system gospodarowania zasobami obronnymi.

Schemat 14

Postulatywny model planowania rzeczowo-finansowego i zasobów obronnych sił zbrojnych



Opracowanie własne

W ramach proponowanego systemu planowania i programowania obronnego przyjęto założenie, iż stworzony zostanie on niemalże od podstaw. System ten obejmował będzie koncepcję strategiczną w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa sprzężoną ze strategią długookresowego rozwoju kraju oraz koncepcją strategiczną Sojuszu. Przyjęto założenie, iż rozwiązania w zakresie planowania i programowania obronnego mają znaczący wpływ na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Natomiast te ostatnie rzutują na wielkość zasobów przeznaczonych na obronność. W ramach tego systemu opracowywana będzie 15-letnia koncepcja długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczo-obronnego, następnie wynikające z niej wytyczne Rady Ministrów do programowania obronnego oraz rządowy program utrzymywania i doskonalenia obronności (6-letni). W dokumentach tych powinny być formułowane zadania obronne, program rozwoju sił i środków obronnych oraz infrastruktury, program produkcji i zakupów środków obronnych, zadania dotyczące mobilizacji gospodarki i gospodarowania rezerwami oraz program finansowania. Proponowany system planowania i programowania obronnego stanowił będzie otoczenie bliższe dla systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych.

Planowanie rzeczowo-finansowe, drugi element postulatywnego modelu, obejmować będzie system planowania, programowania i budżetowania. Przyjęto założenie, że nie będzie to bezpośrednie przeniesienie na grunt polski rozwiązań stosowanych w którymś z wybranych państw NATO, lecz adaptacja modelu pośredniego, ze szczególnym wykorzystaniem doświadczeń Wielkiej Brytanii. Będzie to tzw. system zarządzania przez cele. Potrzeby sił zbrojnych uzasadniane będą nie w formie planowanych przedsięwzięć, takich jak: liczebność, niezbędne wyposażenie i zaopatrzenie materiałowe, lecz przez określenie tzw. misji obronnych i zadań wojskowych. Podstawową sprawą będzie wybór, spośród wielu pożądanych celów rozwojowych i zadań bieżących, najistotniejszych misji obronnych z punktu widzenia ewentualnych zagrożeń militarnych, a następnie określenie

najefektywniejszych sposobów ich realizacji w formie zadań wojskowych, w ramach możliwości finansowych określonych budżetem obronnym. Zakłada się, że opracowywany będzie 15-letni perspektywiczny plan funkcjonowania sił zbrojnych, 6-letnie programy (w zakresie modernizacji technicznej będą to programy 10-letnie) oraz budżety i plany wykonawcze.

Zaprezentowany model zawiera trzeci element jakim jest realistyczna prognoza budżetu obronnego i wynikające z niej możliwe kierunki przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Określona została nowa struktura podmiotowa budżetu obronnego eksponująca tzw. układ zadaniowy wydatków. Polega on na podziale budżetu obronnego na poszczególne rodzaje sił zbrojnych i ich centralne wsparcie, z wyodrębnieniem poszczególnych struktur organizacyjnych RSZ. Zaproponowana została również nowa struktura przedmiotowa budżetu obronnego, oparta o układ wydatków stosowany powszechnie w Sojuszu. W oparciu o tę strukturę sporządzona została prognoza budżetu obronnego, wynikająca z ekstrapolacji trendów z okresu poprzedniego. Odzwierciedla ona więc nie potrzeby sił zbrojnych, jak to miało miejsce w przypadku dotychczasowych programów wieloletnich resortu obrony narodowej, lecz realne możliwości ich zabezpieczenia. Realistyczna prognoza była podstawą dla określenia kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Jednym z takich możliwych kierunków jest budowa w pełni zawodowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Ostatnim elementem postulowanego modelu jest system gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych. W rozprawie skoncentrowano się na propozycjach usprawniających funkcjonowanie systemu normowania budżetowego i ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojska, a także na wskazaniu możliwości bardziej efektywnego wdrożenia w siłach zbrojnych amerykańskiego modelu zarządzania zasobami obronnymi.

ZAKOŃCZENIE

Rozważania podjęte w pracy upoważniają do przedstawienia szeregu wniosków.

Pierwszy z nich można sprowadzić do stwierdzenia, iż funkcjonujący obecnie w Polsce system wieloletniego planowania obronnego, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych jest niekompletny i nie w pełni przystaje do procedur planistycznych NATO. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim brak wieloletniego systemu planowania społeczno-ekonomicznego w państwie, a także rozproszenie zadań planistycznych między wieloma jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej. Do takiego stwierdzenia upoważniają wyniki badań dokumentacji NATO w zakresie metodologii planowania obronnego i sporządzania dokumentów planistycznych, a także rozwiązań w zakresie procedur planistycznych sił zbrojnych wybranych państw Sojuszu. Potwierdzają to dodatkowo obserwacje poczynione w toku organizowanych spotkań zwanych „analizą trójstronną" (Trilateral Examination).

Drugi wniosek dotyczy wpływu czynników makroekonomicznych na możliwości finansowania sił zbrojnych. Zależność ta jest bezsporna: kryzys gospodarczy Polski na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku był bezpośrednią przyczyną głębokiego spadku realnego poziomu budżetu obronnego. Również w następnych latach badanego okresu budżet ten kształtowany był poniżej minimalnych potrzeb wynikających z ówczesnej liczebności oraz majątku sił zbrojnych. Twierdzenie to oparte zostało na wyniku szczegółowej analizy literatury i materiałów dotyczących finansów wojska oraz wpływu sytuacji gospodarczej kraju na poziom budżetu obronnego i jego strukturę.

Trzeci wniosek dotyczy przyczyn nie sprawdzania się dotychczas sporządzonych prognoz budżetu obronnego Polski. Wynika to z braku przygotowywanych w sposób systemowy prognoz makroekonomicznych będących częścią składową wieloletnich planów społeczno-ekonomicznych w państwie. W tej sytuacji wykorzystano prognozy makroekonomiczne

sporządzane incydentalnie, na okoliczność opracowywanych w resorcie obrony narodowej programów przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Prognozy te okazały się niewiarygodne, a w ślad za tym szybko dezaktualizowały się prognozy budżetu obronnego. Inny powód nie sprawdzania się prognoz budżetu obronnego ma charakter subiektywny. Presja na wzrost wydatków powodowała, iż zawsze punktem wyjścia do opracowania tych prognoz były potrzeby sił zbrojnych, a nie rzeczywiste możliwości, które można określić na przykład w postaci tendencji z okresów poprzednich.

Czwarty wniosek sformułować można na bazie słabości systemu gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych. W zakresie normowania budżetowego jest to zbyt małe wykorzystanie wdrożonego niedawno systemu, co wynika z braku stabilnego finansowania sił zbrojnych oraz opóźnień we wdrażaniu modelu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM). Z kolei najważniejsze mankamenty w funkcjonowaniu ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojska sprowadzają się do tego, iż system ten nie wnosi elementów potrzebnych do podejmowania decyzji gospodarczych. Fragmentaryczne i niewiarygodne informacje nie mogą również stanowić podstawy m.in. dla planowania, sterowania i kontroli.

W ślad za przedstawioną formułą wniosków pożądanym staje się wskazanie także szeregu postulatów. Zasadnicza część rozprawy została bowiem skoncentrowana na postulatywnym modelu planowania rzeczowo-finansowego i zasobów obronnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Osiągnięty został główny cel, jakim było określenie modelu planowania rzeczowo-finansowego w układzie wieloletnim i rocznym oraz warunków ekonomicznych i ich wpływu na kształt i sposób funkcjonowania sił zbrojnych w najbliższych latach, a także możliwości usprawnienia systemu zarządzania zasobami obronnymi będącymi w dyspozycji sił zbrojnych.

Pierwszy postulat dotyczy planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych. Wnikliwa analiza systemu planowania obronnego i rzeczowo-finansowego obowiązującego w NATO oraz w wybranych państwach Sojuszu

(Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy) umożliwiła opracowanie propozycji zastosowania w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej systemu planowania, programowania i budżetowania - PPBS. System ten powinien mieć swoje otoczenie bliższe w postaci planowania i programowania obronnego i otoczenie dalsze, czyli system planowania społeczno-ekonomicznego. Powinien się on wzorować na rozwiązaniach stosowanych w Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o określanie tzw. misji obronnych i zadań wojskowych. W rozprawie przedstawiono możliwe w tym względzie rozwiązania.

Postulat drugi związany jest z realistyczną prognozą budżetu obronnego Polski na bieżące dziesięciolecie. Za podstawę jej określenia przyjęto prognozy makroekonomiczne niezależnych (pozarządowych) ośrodków badawczych oraz rzeczywiste tendencje w finansowaniu sił zbrojnych w ostatnim dziesięcioleciu. Takie podejście doprowadziło do określenia prognozy budżetu obronnego, zdecydowanie mniej optymistycznej w porównaniu do dotychczas sporządzonych. W tej sytuacji niezbędna była również weryfikacja dotychczasowych kierunków przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. W rozprawie zaprezentowano możliwe kierunki zmian, włącznie z oszacowaniem ekonomicznych skutków wdrożenia w Polsce modelu sił zbrojnych w pełni zawodowych.

Postulat trzeci obejmuje system gospodarowania zasobami obronnymi sił zbrojnych. Określone zostały możliwości usprawnień systemu norm budżetowych funkcjonujących w siłach zbrojnych i systemu ewidencji ilościowo-wartościowej majątku wojska. Usprawnienia te polegają przede wszystkim na urealnieniu norm rzeczowych i tabel należności stanowiących podstawę określania norm budżetowych, tak aby mogły być one efektywniej niż dotychczas stosowane w planowaniu budżetowym, a w przyszłości stanowić element modelu zarządzania zasobami obronnymi. W przypadku ewidencji ilościowo-wartościowej usprawnienie powinno polegać przede wszystkim na wdrożeniu zintegrowanego systemu informatycznego resortu obrony narodowej umożliwiającego sprawne zarządzanie gospodarką

wojskową. Dotyczy to także wdrożenia modelu zarządzania zasobami obronnymi (DRMM), gdzie niezbędne jest stworzenie możliwości automatycznego transponowania danych z systemu księgowego w zakresie kosztów oraz z ewidencji ilościowo-wartościowej lub w innych systemach ewidencji stosowanych w wojsku w zakresie danych o potencjale sił zbrojnych.

W rozprawie udowodniona została przyjęta hipoteza robocza, w myśl której niepowodzenia we wdrażaniu dotychczasowych programów modernizacji sił zbrojnych wynikają z niedoceniania aspektów ekonomicznych ich realizacji. Przeprowadzone badania i analizy jednoznacznie wskazują, że aspekty ekonomiczne mają decydujący wpływ na zakres i tempo przebudowy i modernizacji sił zbrojnych. Udowodnione zostały także przyjęte założenia hipotetyczne o możliwości opisania systemu planowania obronnego w Polsce, w tym planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, jednakże przy radykalnej modyfikacji tego systemu w kontekście rozwiązań powszechnie obowiązujących w NATO. Potwierdziło się też – jak się wydaje – założenie, iż możliwe jest sporządzanie realistycznej prognozy budżetu obronnego oraz, że pożyteczna byłaby adaptacja do warunków polskich amerykańskiego modelu zarządzania zasobami obronnymi. Udowodnić w pełni to założenie jest jednakże niemożliwe, gdyż zweryfikuje je dopiero praktyka.

Zawarte w przedstawionej rozprawie treści mogą być – jak się wydaje – wykorzystane w rozwiązywaniu problemów ekonomiczno-obronnych zarówno w środowisku wojskowym, jak i cywilnym. Wydaje się, że w dużym stopniu może ona stanowić materiał szkoleniowy dla kadry i pracowników wojska, którzy w swej działalności służbowej zajmują się rozwiązywaniem problemów związanych z tworzeniem warunków ekonomicznych funkcjonowania sił zbrojnych. Rozprawa będzie użyteczna zwłaszcza na szczeblu urzędu ministra obrony narodowej, gdyż zawiera ona rozwiązania, które zapewne już w niedalekiej przyszłości będą przenoszone na grunt praktyki. Dotyczy to w pierwszej kolejności zmiany dotychczasowego

systemu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych, z powierzeniem głównej roli Sztabowi Generalnemu WP.

BIBLIOGRAFIA

A. Pozycje zwarte

1. Adamus G., Rola budżetu obronnego w stosunkach cywilno--wojskowych, Warszawa 1992

2. Analiza sektorowa konwersji przemysłu zbrojeniowego w Polsce w okresie transformacji gospodarki na system rynkowy (lata 1989-1997), pod red. Daniluka M., UW, Warszawa 1999

3. Analiza strategicznych programów rozwoju potencjału obronnego (i gospodarczo-obronnego). Ocena założeń tych programów oraz wnioski dotyczące programowania rozwoju potencjału obronnego, opracowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych przyjęte przez Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów w dniu 10 grudnia 1998 r., protokół ustaleń nr 18/98

4. Balcerowicz B., Obrona narodowa i zobowiązania sojusznicze, AON, Warszawa 1997

5. Balcerowicz B., Problemy organizacji bezpieczeństwa państwa średniej wielkości (w:) Zeszyty Naukowe AON z 1995 r., nr 2

6. Balcerowicz B., Problemy strategii obronnej państwa, AON, Warszawa 1995

7. Balcerowicz B., Wybrane problemy obronności państwa, AON, Warszawa 1999

8. Begg D., Fisher S., Dornbush R., Ekonomia, tom 1 i 2, Warszawa 1994

9. Combined Arms and Services Staff School, Budget, podręcznik 413/0, Fort Leaverworth, Kanias 1989

10. Daniluk M., Wojsko w gospodarce rynkowej, Warszawa 1994

11. Daniluk M., Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, Warszawa 1980

12. Dixon J. H., National Sevurity Policy Formulation: Institutions, Processes and Issues, Waszyngton 1984

13. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Polska 2025, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000

14. Ekonomika obrony, (wyd.II zmienione i rozszerzone), praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1994

15. Fałkowski A., Pecunia nevus belli – kształtowanie budżetu obronnego Polski, Warszawa 1998, s.130

16. Finanse publiczne i prawo finansowe, pod red. E. Ruśkowskiego, Warszawa 2000

17. Gajl N., Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego, Warszawa 1993, s.64

18. Galicki J., Gospodarowanie w jednostce wojskowej w Polsce oraz przesłanki i koncepcje jego usprawnienia, WSOSK, 1993. s.37

19. Gieryszewska G., Romanowska M., Analiza strategiczna przedsiębiorstw, Warszawa 2001

20. Gospodarka obronna Polski w okresie transformacji (1989-1992), praca zespołowa pod red. T. Kamińskiego, AON, Warszawa 1993

21. Grabowski T., Rola państwa w gospodarce RFN, Warszawa 1976

22. Grynasiewicz M., Teoretyczne podstawy modelu ewidencji księgowej, SGPiS, Warszawa 1977, s.104

23. Kaleta J., Planowanie budżetowe, Warszawa 1982

24. Kamiński S., Nauka i metoda; pojęcie nauki i klasyfikacja nauk. Lublin 1992

25. Keynes J.M., How to pay for the war, London 1940

26. Kłoczewski Z., Polska gospodarka wojskowa 1918-1939, Warszawa 1987

27. Koch M., Gospodarka wojskowa. Stan i perspektywy, Warszawa 1987

28. Komar A., Finanse publiczne, Warszawa 1994

29. Kopaliński W., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1970

30. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1995

31. Krauze Z., Polityka surowcowa a obrona państwa, Warszawa 1939

32. Krzyżanowski K., Wydatki wojskowe Polski w latach 1918-1939, Warszawa 1976

33. Kulczycki R., Metoda diagnozowania i programowania stanu pokoju i zagrożenia militarnego państwa, AON, Warszawa 1995

34. Kurowski L., Wstęp do nauki prawa finansowego, Warszawa 1982

35. Kurtys E., Analiza ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych w zarysie, Warszawa-Poznań 1982

36. Leś R., System gospodarki wojskowej, Warszawa 1981

37. Łepkowski W., Podstawy strategii wojskowej. AON, Warszawa 1993

38. Łobocki M., Metody badań pedagogicznych, Warszawa 1982

39. Mała Encyklopedia Rachunkowości, Warszawa 1971, s.148

40. Marczak J., Problemy strategii obrony Polski (opracowanie studyjne), Warszawa 1993

41. Marczak J., Uwarunkowania polityczno-militarne, Warszawa 2000

42. Matuszewicz J., Rachunkowość, Warszawa 1993

43. Nowak E., Metody ilościowe w zarządzaniu finansami, Lublin 1998

44. Nowak E., Prognozowanie gospodarcze: metody, modele, zastosowania, Warszawa 1998

45. Ochnowicz I., Vademecum rachunkowości, Warszawa 1995

46. Olvey L.D., Golden J.R., Kelly R.C., The Economics of National Security, Avery Publishing Group Inc., Nowy Jork 1984

47. Owsiak S., Finanse publiczne, teoria i praktyka, Warszawa 1999

48. Pawłowski J., Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, AON, Warszawa 2000

49. Płaczek J., Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, AON, Warszawa 1995

50. Pokruszyński W., System bezpieczeństwa Polski, Warszawa 1994

51. Pokruszyński W., System bezpieczeństwa publicznego Polski, AON, Warszawa 1996

52. Promchano A., Government Budgeting and Expenditure Controls, Waszynton 1983

53. Preparation and Submission of the budget estimates – standard quidances, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), Belgia 1996

54. Prognozowanie gospodarcze, pod red. M. Cieślaka, AE, Wrocław 1998

55. Samuelson P., Nordhaus W., Ekonomia, Warszawa 1998

56. Sienkiewicz P., Analiza systemowa. Podstawy i zastosowanie, Warzawa 1994

57. Słownik Ekonomiczny i Finansowy, Katowice 1977

58. Słownik Ekonomiczny, Szczecin 1994

59. Słownik języka polskiego, praca pod redakcją naukową Szymczaka M., Warszawa 1981, tom trzeci

60. Słownik Wojskowej terminologii Ekonomicznej, Warszawa 1976

61. Sokołowski A., Koszty systemu obronnego państwa, Warszawa 1994

62. Sokołowski A., Prognozowanie wydatków wojskowych RP, AON, Warszawa 1993

63. Sokołowski A., Zarys analizy ekonomicznej, AON, Warszawa 1998

64. Stachowiak Z., Ekonomia, AON, Warszawa 1996

65. Stachowiak Z., Ekonomia: zarys podstawowych problemów, Warszawa 2000

66. Stachowiak Z., Kondycja gospodarczo-obronna Polski i państw sąsiednich, Warszawa 2001

67. Stachowiak Z., Polityka gospodarczo-obronna, AON, Warszawa 1996

68. Stachowiak Z., Problemy badawcze ekonomicznych dociekań naukowych, AON, Warszawa 1999

69. Stankiewicz W., Ekonomika wojenna, Warszawa 1981

70. Stowar J.A.F., Wankel Ch., Kierowanie, Warszawa 1997

71. Swatler L., Finanse, Warszawa 1985

72. Telep J., Metody symulacji w badaniu procesów w oddziale gospodarczym, praca doktorska, WAP, Warszawa 1990

73. Timofiejuk I., Stopa wzrostu gospodarczego, metody liczenia, Warszawa 1973

74. Trojan F., Wydatki wojskowej PRL na tle społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1950-1977, praca doktorska, WAP, Warszawa 1985

75. Weralski M., Polskie prawo finansowe, Warszawa 1978

76. Wojnarowski J., Mobilizacja Sił Zbrojnych RP, Warszawa 2000

77. Wojnarowski J., Przygotowanie do mobilizacyjnego rozwinięcia systemu obronnego państwa, AON, Warszawa 1998

78. Wojnarowski J., Siły Zbrojne RP, Warszawa 2000

79. Zieleniewski J., Oganizacja i zarządzanie, Warszawa 1981

80. Zubek J., Doktryny bezpieczeństwa: studium, AON, Warszawa 1992

81. Zubek J., Ocena jakości stanów osobowych wojsk, AON, Warszawa 1990

82. Żukrowska K., Wieczorek P., Rozbrojenie dla rozwoju, Warszawa 1982

B. Artykuły

1. Polak R., Budżet na trzy z plusem, komentarz do artykułu, (w:) „Polska Zbrojna" 2001, nr 29

2. Polak R., Dylematy „sześciolatki", komentarz do artykułu (w:) „Polska Zbrojna" 2001, nr 1

3. Polak R., Finansowanie programu „Armia 2012" (w:) „Polska Zbrojna" 1997, nr 37

4. Polak R., Ile na integrację? (w:) „Polska Zbrojna" 1997, nr 41

5. Polak R., Plany bez gwarancji (w:) „Polska Zbrojna" 2000, nr 37

6. Polak R., Węzłowe problemy finansowania sił zbrojnych w najbliższych latach (w:) „Myśl Wojskowa" 2001, nr 3 (wydanie niejawne)

7. Welfe W., Florczak W., Sobanty L., Prognoza na lata 2001-2006 (oraz do 2010 r.) (w:) „Nowe Życie Gospodarcze" 2001, nr 15/307

8. Wichniarz R., Ewidencja ilościowo-wartościowa w pionie materiałowym (w:) „Przegląd Wojsk Lądowych" nr 486/12, Warszawa 1999, s.88

C. Dokumenty

1. Decyzja budżetowa na 2001 rok nr Pf 5/MON ministra obrony narodowej z dnia 5 kwietnia 2001 r.

2. Decyzja ministra obrony narodowej nr 196/MON z dnia 15 października 1999 r. w sprawie przygotowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej zintegrowanego systemu planowania, programowania i budżetowania

3. Decyzja ministra obrony narodowej nr 250/MON z dnia 23 grudnia 1999 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, z późn.zm.

4. Decyzja nr 89/MON ministra obrony narodowej z dnia 31 maja 1999 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad metodycznych opracowywania norm budżetowych i wskaźników kosztów utrzymania wojsk dla potrzeb planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej oraz sposobu ustalania, wykorzystania, trybu wydawania, uaktualniania norm budżetowych i wskaźników kosztów

5. Metodyka i organizacja strategicznego planowania i programowania społeczno-gospodarczo-obronnego w państwie, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000

6. Polityczno-strategiczna dyrektywa obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Prezydenta RP w dniu 25 lutego 2001 r.

7. Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1998-2012, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 15 października 1998

8. Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 30 stycznia 2001 r.

9. Projekt ustawy budżetowej na 2002 rok wraz z uzasadnieniem, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 28 września 2001 r.

10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 1989 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (w:) „Dz.U." 1999, nr 78, poz.880 z późn.zm.

11. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.

12. Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polski 2000-2010, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 22 czerwca 1999 r.

13. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.

14. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (w:) „Monitor Polski" nr 8, poz.109

15. Ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (w:) „Dz. U." 1995, nr 34, poz.163 z późn.zm.

16. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, (w:) „Dz. U." 1999, nr 110, poz.1255 z późn.zm.

17. Ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006,
(w:) „Dz.U." 2001 nr 85, poz.925

18. Ustawa o rachunkowości, (w:) „Dz.U." 1995 nr 121, poz.591

19. Ustawa o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, (w:) „Dz.U." 1990 nr 87, poz.505

20. Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe", (w:) „Dz.U." 2001, nr 89, poz.972

21. Ustawa prawo budżetowe, (w:) „Dz.U." 1991 nr 4, poz.17, z późn.zm.

22. Wytyczne ministerialne 1998, część C. Wytyczne w zakresie zasobów obronnych, Komitet Planowania Obronnego NATO, Bruksela 1998

23. Zarządzenie ministra obrony narodowej nr 09/oper z 14 kwietnia 1972 r. w sprawie usprawnienia planowania perspektywicznego MON

24. Zarządzenie ministra obrony narodowej nr Z-34/MON z dnia 14 lipca 1999 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej

25. Zarządzenie nr 8/MON ministra obrony narodowej z dnia 6 lutego 1997 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości w państwowych jednostkach budżetowych i jednostkach gospodarki pozabudżetowej podległych ministrowi obrony narodowej

D. Materiały statystyczne

1. Informacja o realizacji budżetu resortu Ministerstwa Obrony Narodowej w 2000 roku, materiał sporządzony dla potrzeb parlamentarnych komisji obrony narodowej, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2001

2. Jesset W., Strategiczne planowanie obronne oraz programowanie – propozycja zastosowania w MON, materiał analityczny przygotowany dla szefa Sztabu Generalnego WP, Warszawa 2001

3. Materiały opracowane na podstawie informacji uzyskanych w trakcie polsko-amerykańskiego sympozjum nt. „Zarządzania Zasobami Obrony" odbytego w Warszawie w dniach 01-15 lutego 1999 r., Departament Budżetowy MON 1999

4. Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, Programowanie, Budżetowanie", materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON, Warszawa 1999

5. Planowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP w kontekście planowania obronnego NATO, materiał opracowany i powielony w Generalnym Zarządzie Planowania Strategicznego Sztabu Generalnego, Warszawa, maja 2001

6. Podstawowe informacje o budżecie MON na 2001 rok, Departament Budżetowy i Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 2001

7. Projektowany system zarządzania zasobami obronnymi, materiał opracowany i powielony w Ministerstwie Obrony Narodowej na seminarium w dniach 1-5 lutego 1999 r., Warszawa 1999

8. Sprawozdania dowództw rodzajów sił zbrojnych i innych jednostek organizacyjnych oraz protokoły Departamentu Kontroli MON dotyczące ewidencji ilościowo-wartościowej, znajdujące się w dokumentacji Departamentu Budżetowego MON

9. Sprawozdanie z wyjazdu do Wielkiej Brytanii celem zapoznania się z brytyjskimi rozwiązaniami w zakresie planowania, programowania i budżetowania oraz możliwościami współpracy sektora prywatnego i publicznego w dziedzinie obrony, Departament Budżetowy MON, 2001

10. Vademecum celów sił zbrojnych, materiał opracowany i powielony w Departamencie do Spraw Traktatu Północnoatlantyckiego, Warszawa, styczeń 2000

SPIS TABEL

Tabela 1	Przykład procedury DRMM	62
Tabela 2	Podstawowe wielkości i wskaźniki makroekonomiczne w latach 1991-2000	90
Tabela 3	Budżet obronny w latach 1991-2000	91
Tabela 4	Struktura budżetu obronnego w latach 1991-2000	94
Tabela 5	Kształtowanie sie składników aktywów wojskowych jednostek budżetowych w latach 1998-2000	97
Tabela 6	Projekt „Misji obronnych" i zadań wojskowych	121
Tabela 7	Porównanie prognoz budżetu obronnego na lata 2001-2010	135
Tabela 8	Prognoza wielkości i struktury budżetu obronnego Polski na lata 2001-2010 (wariant najbardziej realny)	137
Tabela 9	Planowany stan etatowy personelu wojskowego i cywilnego na koniec 2003 roku według założeń programu 6-letniego	139
Tabela 10	Szacunkowa struktura budżetu obronnego w latach 2001-2010 przy założeniu zmniejszenia liczebności sił zbrojnych do 130 tys. żołnierzy	143
Tabela 11	Szacunkowa struktura budzetu obronnego w latach 2001-2010 przy założeniu zmniejszenia liczebności sił zbrojnych do 85 tys. żołnierzy oraz pełnego ich uzawodowienia	146

SPIS SCHEMATÓW

1	Struktura procedury badawczej	12
2	Planowanie obronne NATO	27
3	System planowania wg kryterium czasu	32
4	Proces PPBS	36
5	Otoczenie bliższe i dalsze budzetu obronnego	44
6	System planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych do roku 1989 i jego otoczenie	65
7	Aktualny (obowiązujący w 2001 r.) system planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych i jego otoczenie	71
8	Organizacja procesu planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych (stan aktualny z 2001 r.)	76
9	Proponowany system planowania i programowania obronnego	111
10	Proponowany model planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych	117
11	Proponowana procedura planowania rzeczowo-finansowego sił zbrojnych	120
12	Propozycja nowej struktury działowej budżetu obronnego	127
13	Propozycje zadań sił zbrojnych ujmowane w postaci rozdziałów przyszłej klasyfikacji budżetu państwa (na przykładzie proponowanego działu „Wojska Lądowe“)	129
14	Postulatywny model planowania rzeczowo-finansowego i zasobów obronnych sił zbrojnych	155

SPIS WYKRESÓW

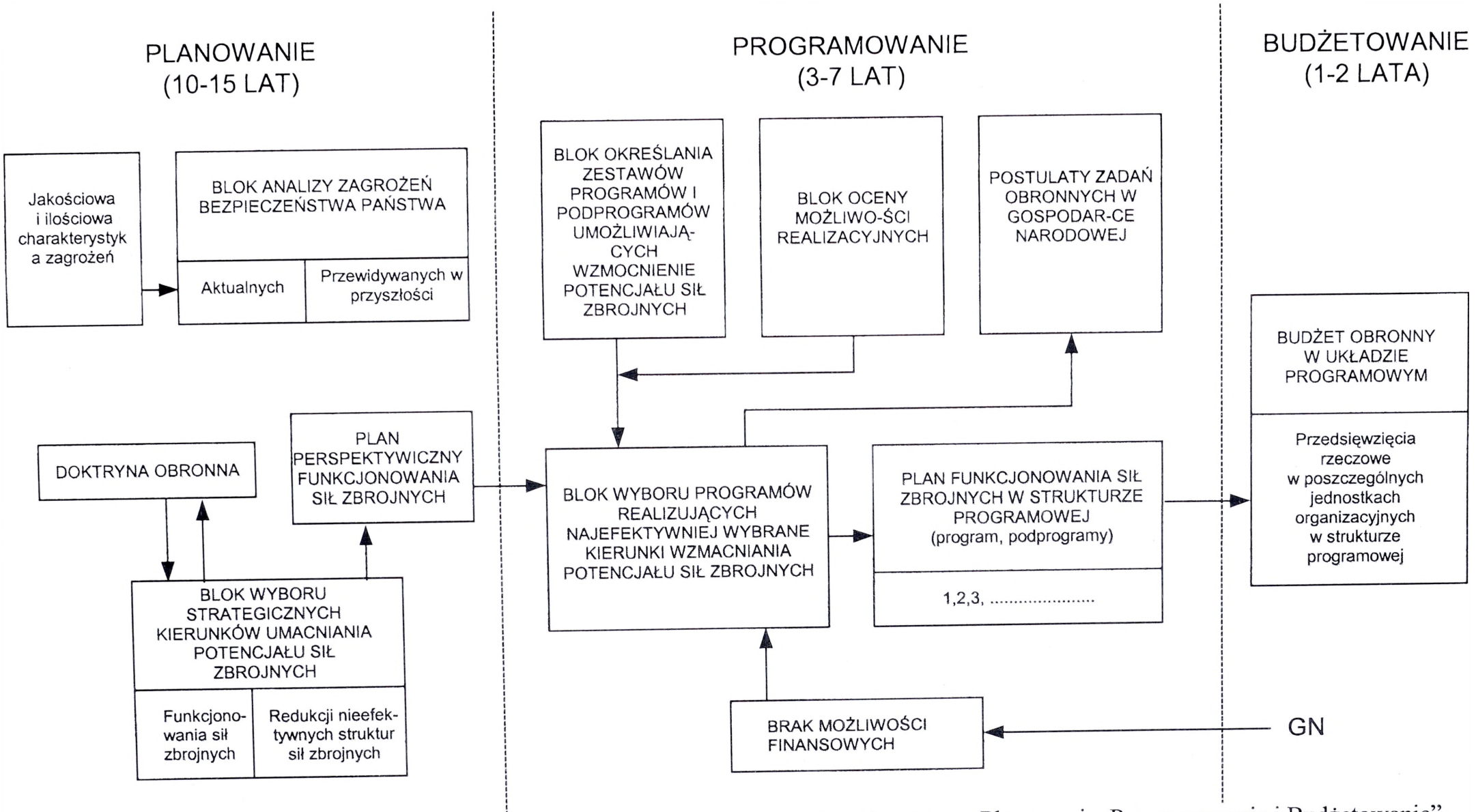
1 Dynamika budżetu obronnego w latach 1991-2000 na tle PKB (ceny stałe 2000 r.)..... 93

2 Prognoza dynamiki budżetu obronnego w latach 2001-2010..... 134

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1

Schemat ideowy systemu planowania-programowania-budżetowania



Źródło: Ogólna koncepcja opracowania i wdrożenia w resorcie obrony narodowej systemu „Planowanie, Programowanie i Budżetowanie", materiał opracowany i powielony w Departamencie Budżetowym na posiedzenie Kierownictwa MON, Warszawa 1999.

Załącznik 2

ORIENTACYJNE ROCZNE KOSZTY UTRZYMANIA W 2001 ROKU

w Wojskach Lądowych

(ceny 2001 r. – zł)

Wyszczególnienie	Roczne koszty					Składka ZUS	Razem
	osobowe	wyżywienie	umundurowanie	leczenie	zakwaterowanie		
Oficer starszy	52.793,91	788,12	2.996,30		2.872,82		59.451,15
Oficer młodszy	37.218,51	788,12	2.972,48		2.528,77		43.507,89
Chorąży	32.183,36	788,12	2.983,82		2.310,28		38.265,58
Podoficer zawodowy	29.110,15	788,12	2.958,87		2.310,28		35.167,42
Żołn.sł.nadterminowej	17.075,34	3.176,88	3.335,60	600,18	1.857,74	5.552,90	31.598,64
Żołn.zasadn.sł.wojsk.	2.214,24	4.295,03	3.335,60	600,18	1.857,74	2.965,82	15.268,61
Pracownik cywilny	20.803,15	1.039,34	837,09		762,36		23.441,94

w Wojskach Lotniczych

(ceny 2001 r. – zł)

Wyszczególnienie	Roczne koszty					Składka ZUS	Razem
	osobowe	wyżywienie	umundurowanie	leczenie	zakwaterowanie		
Oficer starszy	70.743,38	5.484,92	3.549,79		2.872,82		82.650,91
Oficer młodszy	51.434,23	5.484,92	3.525,97		2.528,77		62.973,89
Chorąży	39.965,80	5.484,92	3.540,72		2.310,28		51.301,72
Podoficer zawodowy	33.559,71	5.484,92	3.515,76		2.310,28		44.870,67
Żołn.sł.nadterminowej	17.075,34	3.177,37	3.392,05	600,18	1.857,74	5.552,90	31.655,58
Żołn.zasadn.sł.wojsk.	2.214,24	4.295,03	3.363,82	600,18	1.857,74	2.965,82	15.296,83
Pracownik cywilny	280.803,15	1.039,34	837,09		762,36		23.441,94

w Marynarce Wojennej

(ceny 2001 r. – zł)

Wyszczególnienie	Roczne koszty					Składka ZUS	Razem
	osobowe	wyżywienie	umundurowanie	leczenie	zakwaterowanie		
Oficer starszy	61.853,88	4.139,20	3.348,04		2.872,82		72,213,85
Oficer młodszy	44.597,54	4.139,20	3.334,43		2.528,77		54.599,94
Chorąży	40.030,88	4.139,20	3.270,92		2.310,28		49.751,39
Podoficer zawodowy	37.189,52	4.139,20	3.234,62		2.310,28		46.873,62
Żołn.sł.nadterminowej	17.075,34	4.139,20	3.855,03	600,18	1.857,74	5.552,90	33.272,39
Żołn.zasadn.sł.wojsk.	2.214,24	5.457,05	3.855,03	600,18	1.857,74	2.965,82	16.950,06
Pracownik cywilny	20.803,15	1.039,34	837,09		762,36		23.441,94

Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na 2001 rok, Departament Budżetowy oraz Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 2001 r.

Załącznik 3

SZCZEGÓŁOWY ZAKRES
JEDNOSTKOWYCH WSKAŹNIKÓW KOSZTÓW

1) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie uposażeń i pozostałych należności pieniężnych:
   - uposażenia żołnierzy zawodowych, nadterminowych i funkcjonariuszy,
   - nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy zawodowych, nadterminowych i funkcjonariuszy,
   - nagrody jubileuszowe wypłacane żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom,
   - odprawy wypłacane żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom w związku ze zwolnieniem ze służby wojskowej,
   - ekwiwalent za niewykorzystany urlop, wypłacany przy zwalnianiu ze służby wojskowej,
   - nagrody roczne dla żołnierzy zawodowych, nadterminowych i funkcjonariuszy,
   - honoraria wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom na podstawie umowy o pracę oraz na podstawie umowy o dzieło lub umowy zlecenia,
   - uposażenia żołnierzy niezawodowych,
   - nagrody uznaniowe i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych,
   - odprawy wypłacane żołnierzom przy zwolnieniu z zasadniczej służby wojskowej i przeszkolenia wojskowego studentów,
   - należności pieniężne wypłacane żołnierzom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych i w ramach ONZ oraz studiującym za granicą,
   - pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy,
   - odrębne wynagrodzenia wypłacane żołnierzom zawodowym za wykonywanie czynności zleconych, wykraczających poza zwykłe obowiązki służbowe,
   - inne należności (świadczenia) pieniężne przysługujące żołnierzom,
   - składki na ubezpieczenia społeczne żołnierzy i funkcjonariuszy,
   - składki na Fundusz Pracy żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy,
   - stypendia

2) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie wynagrodzeń i pozostałych należności pieniężnych pracowników wojska:
   - wynagrodzenia osobowe pracowników,
   - honoraria wypłacone pracownikom,

- wynagrodzenia osobowe pracowników służby cywilnej,
- dodatkowe wynagrodzenia roczne,
- pozostałe składniki wynagrodzenia,
- pozostałe należności pracowników,
- nagrody z zakładowego funduszu nagród pracowników wojska,
- inne należności (świadczenia) pieniężne przysługujące pracownikom wojska,
- nagrody i wydatki osobowe za szczególne osiągnięcia,
- stypendia,
- składki na rzecz instytucji ubezpieczeniowych z tytułu ubezpieczeń osobowych,
- składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy,
- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

3) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie żywienia:
   - wartość wydanych do spożycia środków żywności,
   - równoważniki wypłacane w zamian należności żywnościowych,
   - wartość wydanego do użytkowania sprzętu stołowo-kuchennego oraz pozostałego sprzętu związanego z procesem żywienia,
   - koszty napraw i konserwacji sprzętu,
   - koszty pośrednie (koszt opakowań, przerobu żywności, analizy, ekspertyzy, usługi transportowe itp.),
   - koszty usług żywieniowych w zakładach zbiorowego żywienia (kasyna, gastronomia cywilna),
   - wartość materiałów wydanych na estetykę żywienia i utrzymanie czystości.

4) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych żołnierzy, funkcjonariuszy i pracowników wojska w zakresie umundurowania:
   - wartość umorzonych przedmiotów zaopatrzenia mundurowego wydanego w naturze do użytkowania (umundurowania, obuwia, bielizny osobistej i pościelowej, oporządzenia, przedmiotów specjalnych itd.),
   - wartość środków higieny wydanych w naturze do zużycia,
   - równoważniki wypłacane w zamian przedmiotów zaopatrzenia mundurowego nie wydawanego w naturze oraz za przedłużenie okresu używalności,
   - równoważniki wypłacane na utrzymanie higieny osobistej oraz konserwację obuwia i oporządzenia wypłacane żołnierzom zasadniczej służby wojskowej,
   - pozostałe równoważniki,
   - koszty napraw i konserwacji przedmiotów zaopatrzenia mundurowego wykonanych przez specjalistyczne zakłady usługowe (zakłady szewskie, rymarskie, itp.),
   - koszty napraw i konserwacji przedmiotów mundurowych wykonanych w ramach oddziału gospodarczego (sprzęt, materiały do napraw, itp.),

- koszty pośrednie (opakowania),
- usługi transportowe,
- usługi pralnicze, itp.

5) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie leczenia:
- koszty leczenia w SPZOZ-ach oraz innych placówkach służby zdrowia w kraju i za granicą,
- koszty świadczeń związanych z leczeniem członków rodzin żołnierzy zasadniczej służby wojskowej i kandydatów na żołnierzy zawodowych,
- refundacja z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej kosztów poniesionych przez branżową kasę chorych,
- wartość leków i materiałów medycznych (zakupionych ze środków budżetowych) wydanych do zużycia przez jednostki służby zdrowia (izby chorych, ambulatoria),
- wartość wydanego do użycia sprzętu i wyposażenia medycznego w jednostkach wojskowych (ambulatoria, izby chorych),
- koszty eksploatacji (użytkowania, konserwacji, napraw itp.) sprzętu i wyposażenia medycznego,
- koszty świadczeń społecznych (wartość przedmiotów ortopedycznych wydawanych inwalidom),
- koszty leczenia poza wojskiem oraz pozostałe koszty pośrednie i inne usługi niematerialne (ekspertyzy, analizy, konsultacje medyczne),
- koszty szczepień profilaktycznych,
- koszty badań okresowych i profilaktycznych.

6) Wskaźniki kosztów utrzymania stanów osobowych w zakresie zakwaterowania (koszty eksploatacji i utrzymania budynków koszarowych i internatów, finansowanych bezpośrednio przez jednostki budżetowe):
- wartość wytworzonej we własnym zakresie energii cieplnej,
- wyposażenie nie uznawane za środki trwałe,
- sprzęt kwaterunkowy i przeciwpożarowy,
- pozostałe materiały,
- media – energia elektryczna, energia cieplna, gaz, woda, inne,
- usługi w zakresie remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków, w tym także koszy zleconego opracowania dokumentacji technicznej oraz zleconego opracowania założeń projektowych dotyczących tych remontów,
- pozostałe usługi,
- podatek od nieruchomości,
- roczna opłata za zarząd gruntami będącymi własnością Skarbu Państwa
- roczna opłata za zarząd gruntami będącymi własnością jednostki samorządu terytorialnego,
- inne opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- umorzenie mebli i dywanów,

- umorzenie pozostałych środków trwałych o wartości nie przekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w miesiącu oddania do używania.

7) Wskaźniki kosztów dotyczące szkolenia:
   - wartość zużytej amunicji bojowej, ćwiczebnej, materiałów wybuchowych, środków pozorowania i imitowania pola walki,
   - wartość wydanego d używania (zużycia) drobnego sprzętu, środków trwałych o charakterze wyposażenia, materiałów oraz części zamiennych do tego sprzętu i wyposażenia, wartość wydanych do zużycia części zamiennych do trenażerów i symulatorów,
   - koszty poniesione na eksploatację, modernizację i rozbudowę terenowej (garnizonowej) i poligonowej bazy szkoleniowej nie zaliczonej do obiektów infrastruktury,
   - wartość wykorzystywanego do szkolenia wojsk – wydanego do używania (zużycia) – drobnego sprzętu, środków trwałych o charakterze wyposażenia, pomocy dydaktycznych oraz części zamiennych do tego sprzętu i wyposażenia (nie wliczanych w koszty eksploatacji uzbrojenia i sprzętu oraz infrastruktury),
   - wartość wydanych z magazynu i zużytych do szkolenia wojsk materiałów i druków,
   - wartość wydanych do używania (zużycia) pomocy naukowych, dydaktycznych i książek,
   - usługi materialne i niematerialne związane z eksploatacją i utrzymaniem sprzętu wykorzystywanego do szkolenia wojsk (nie wliczanych w koszty eksploatacji uzbrojenia i sprzętu oraz infrastruktury) oraz szkoleniem programowym wojsk (np. wykłady, informacje, seminaria, zajęcia grupowe, ekspertyzy, ogłoszenia itp.),
   - wartość wypłaconych odszkodowań za szkody wyrządzone w czasie ćwiczeń podmiotom gospodarczym oraz osobom prywatnym,
   - wydatki na rzecz żołnierzy zawodowych i słuchaczy szkół wojskowych pobierających naukę poza resortem obrony narodowej,
   - wydatki związane ze szkoleniem pracowników wojska,
   - koszty eksploatacji uzbrojenia i sprzętu.

8) Wskaźniki kosztów świadczeń rzeczowych związanych z utrzymaniem polskich przedstawicielstw wojskowych przy międzynarodowych dowództwach wojskowych i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego:
   - utrzymanie obiektów własnych,
   - czynsze i inne opłaty za obiekty wynajęte,
   - materiały i wyposażenie,
   - podróże,

- transport,
- opłaty pocztowe i telekomunikacyjne,
- wydatki okolicznościowe,
- opłaty za szkołę,
- pozostałe wydatki.

9) Wskaźnik kosztów pobytu delegacji zagranicznych w ramach kontaktów z Siłami Zbrojnymi RP:
- wydatki na hotele, wyżywienie, przejazdy, itp.,
- wydatki związane z finansowaniem implementacji międzynarodowych porozumień o kontroli zbrojeń.

10) Wskaźnik kosztów pobytu delegacji Sił Zbrojnych RP za granica w ramach kontaktów zagranicznych:
- wydatki na hotele, wyżywienie, przejazdy, itp.

Opracowano na podstawie Decyzji nr 171/MON z dnia 21 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad metodycznych opracowywania norm budżetowych i wskaźników kosztów utrzymania wojsk dla potrzeb planowania i prognozowania budżetowego w resorcie obrony narodowej" oraz sposobu ustalania, wykorzystania, trybu wydawania oraz uaktualniania norm budżetowych i wskaźników kosztów, (w:) „Dz. Urz. MON" 2001, nr 14, poz.116.

Załącznik 4

ZESTAWIENIE SKŁADNIKÓW AKTYWÓW WOJSKOWYCH JEDNOSTEK BUDŻETOWYCH

na koniec lat 1998-2000

Lp-	Wyszczególnienie	Wartość brutto {wraz z umorzeniem) w tys. zł na koniec roku			Wskaźniki dynamiki w % (rok poprzedni = 100)		Wskaźniki dynamiki w % (rok 1998 = 100)	
		1998	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	Majątek trwały	45.632.999,4	78.968.923,2	66.732.992,3	173,05	84,51	173,05	146,24
1	Rzeczowy majątek trwały	45.595.484,6	78.952.894,2	66.699.761,7	173,16	84,48	173,16	146,29
2	Wartości niematerialne i prawne	37.292,6	15.761,5	32.260,4	42,26	204,68	42,26	86,51
3	Należności długoterminowe	222,2	267,5	970,2	120,39	362,69	120,39	436,63
B	Majątek obrotowy	12.296.644,3	17.726.163,8	19.705.768,6	144,15	111,17	144,15	160,25
1	Zapasy	11.321.826,4	17., 033.743,1	18.981,710,4	150,45	111,44	150,45	167,66
1.1.	Materiały	8.585.329,4	8.060.981,4	6.754.147,8	93,.89	83,79	93,89	78,67
1.2.	Półprodukty	0,0	256,3	0,0		0,00		
1.3.	Produkty gotowe	941,4	1.046,3	1.167,5	111,14	111,58	111,14	124,02
1.4.	Towary	2.735.555,6	8.971.459,1	12.226.395,1	327,96	136,28	327,96	446,94
2.	Należności I roszczenia	226.613,4	290.012,6	316.054,8	127,98	108,98	127,98	1 39,47

Lp-	Wyszczególnienie	Wartość brutto {wraz z umorzeniem) w tys. zł na koniec roku			Wskaźniki dynamiki w % (rok poprzedni = 100)		Wskaźniki dynamiki w % (rok 1998 = 100)	
		1998	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.1.	Należności z tytułu dostaw I usług	24.219,6	70.092,7	99.987,9	289,40	142,65	289,40	412,84
2.2	Należności od budżetów	52.825,8	433,7	207,5	0,82	47,84	0,82	0,39
2.3.	Należności z tytułu ubezpieczeń społecznych	3.062,6	2.120,3	0,0	69,23	0,00	69,23	0,00
2.4.	Należności wewnątrzzakładowe	65.391,6	105.810,3	92.285,4	161,81	87,22	161,81	141,13
2.5.	Pozostałe należności	80.615,5	110.486,2	122.194,7	137,05	1110,60	137,05	151,58
2.6.	Roszczenia sporne	498,3	1.069,4	1.379,3	214,61	128,98	214,61	276,80
3.	Środki pieniężne	747.728,3	402.066,6	407.944,2	53,77	101,46	53,77	54,56
4.	Rozliczenia miedzy okresowe czynne	476,2	341,5	59,2	71,71	17,34	71,71	12,43
C.	Inne aktywa	63.699,8	13.473,5	11.574,6	21,15	85,91	21,15	18,17
Aktywa razem		57.993.343,5	96.708.560,5	86.450.335,5	166,76	89,39	166,76	149,07

Źródło: Analiza łącznego bilansu jednostek resortu obrony narodowej na dzień 31 grudnia w latach 1998-2000 oraz majątku akademii wojskowych w latach 1999-2000, materiał analityczny Departamentu Budżetowego MON, Warszawa 2001 r.

O m ó w i e n i e

Z przedstawionych danych wynika, że wartość brutto aktywów na koniec 2000 roku w porównaniu ze stanem na koniec 1998 r. wzrosła z 57.993,3 mln zł do 86.450,3 mln zł, tj. o 49,07%. Natomiast w porównaniu ze stanem na koniec 1999 roku spadła o 10,61%.

Zasadniczą pozycję aktywów stanowił majątek trwały -78,69% w 1998 r. 81,66% w 1999 r. oraz 77,19% w 2000 r. Wartość brutto majątku trwałego w 1998 r. wynosiła 45.633,0 mln zł, w 1999 r. wzrosła do 78.968,9 mln zł, po czym spadła w roku 2000 do 66.733,0 mln zł. Na koniec 2000 roku w porównaniu z 1998 r. wzrost wartości brutto majątku trwałego wyniósł 46,24%. Takie wahania wartości majątku trwałego mogły wynikać z następujących czynników:

- nie zakończenia w 1998 roku wyceny i wprowadzania majątku trwałego do ewidencji,
- przekazywania majątku zbędnego do Agencji Mienia Wojskowego.

Prawie całość majątku trwałego stanowił rzeczowy majątek trwały. W latach objętych analizą wartość początkowa majątku trwałego nie była aktualizowana. Ze szczegółowej analizy majątku trwałego na dzień 31 grudnia 2000 r. (danych takich nie zawiera zestawienie) wynika, że największy udział w majątku trwałym posiadały środki transportowe -ich wartość początkowa stanowiła 48,11% majątku. W tej grupie środków trwałych 83,57% stanowiły składniki majątku zaliczane do uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Wśród pozostałych zdecydowaną większość stanowiły środki trwałe w zapasach nienaruszalnych oraz będące w używaniu środki transportowe o charakterze powszechnym. Te dwie grupy stanowiły łącznie 15,90% wartości środków transportowych. Na dzień 31 grudnia 2000 r. środki transportowe były umorzone w 94,43%.

Drugą co do wartości grupę środków trwałych stanowiły budynki. Ich

wartość początkowa stanowiła 18,99% wartości majątku trwałego. Zasadniczą grupę stanowią tutaj środki trwałe o charakterze powszechnym - 99,48% wartości budynków ogółem. Na koniec 2000 roku umorzenie budynków wyniosło 72,55%.

Wartość początkowa budowli stanowiła 13,44% wartości ogółu środków trwałych oraz wartości niematerialnych I prawnych. W grupie tej, podobnie jak w grupie "budynki", dominują środki trwałe o charakterze powszechnym, stanowiące 99,83% wartości budowli. Umorzenie budowli na 31 grudnia 2000 r. wynosiło 74,25%.

Udział urządzeń technicznych w wartości początkowej majątku trwałego wynosił 9,08%. W tej grupie środków trwałych największy udział posiadały środki zaliczane do uzbrojenia i sprzętu wojskowego będącego w używaniu - stanowiły one 67,67% wartości urządzeń technicznych ogółem. Drugą grupę stanowiły urządzenia techniczne o charakterze powszechnym. Ich udział w grupie wynosił 22,75%. Umorzenie urządzeń technicznych wynosiło 83,89%.

Kolejna grupa środków trwałych to narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie oraz zbiory biblioteczne. Na dzień 31 grudnia 2000 r. ich wartość początkowa stanowiła 8,14% wartości początkowej ogółu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Zasadniczą pozycją są tutaj również środki trwałe zaliczane do uzbrojenia i sprzętu wojskowego w używaniu - 64,67% wartości tej grupy środków trwałych. Umorzenie omawianej grupy wnosiło 74,35%.

Udział pozostałych grup rodzajowych środków trwałych oraz wartości niematerialnych I prawnych w wartości początkowej majątku trwałego ogółem wynosił 2,24%. Umorzenie tych środków trwałych przedstawiało się następująco:

- kotły i maszyny energetyczne - 68,68%,
- maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania - 69,80%,
- maszyny, urządzenia i aparaty specjalne branżowe - 85,37%,
- wartości niematerialne i prawne - 48,00.

Największą grupę majątku stanowiło uzbrojenie I sprzęt wojskowy. Jego wartość początkowa na dzień 31 grudnia 2000 roku stanowiła 53,19% wartości majątku, przy czym udział uzbrojenia I sprzętu wojskowego w używaniu wynosił 52,15%, a w magazynie - 1,04%. Należy jednak zaznaczyć, że wielkość ta nie uwzględnia tych składników uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które przechowywane są w zapasach nienaruszalnych. Uzbrojenie i sprzęt wojskowy wydany do używania podlega jednorazowemu umorzeniu w 100% jego wartości początkowej w momencie wydania do używania.

Majątek obrotowy stanowił w badanych latach odpowiednio 21,20%, 18,33% oraz 22,79% wartości brutto aktywów. W latach 1999-2000 jego wartość
(w porównaniu z rokiem poprzednim) wzrastała odpowiednio o 44,15% oraz 11,17% i wyniosła na koniec 2000 r. 19.705,7 mln zł.

Pozycja "Materiały" obejmuje wartość materiałów, amunicji i środków bojowych, leków I środków pomocniczych oraz nagród rzeczowych w magazynie, materiałów, maszyn I urządzeń inwestycyjnych na składzie, materiałów w przerobie, a także tzw. "materiały w drodze" i odchylenia od cen ewidencyjnych materiałów.

Wartość materiałów w badanym okresie zmniejszyła się z 8.585,3 mln zł w 1998 r. do 6.754,1 mln zł w 2000 r. Spadek wyniósł więc 21,33%. Świadczyć to może o tym, że jednostki nie odtwarzały w pełni zużywanych zapasów. Udział materiałów w sumie bilansowej wynosił 14,80% w 1998 r., 8,33% w 1999 r. oraz 7,81% w 2000 r.

Pozycja "Towary" obejmuje:

- wszystkie składniki majątkowe przechowywane w składnicach a przeznaczone na zaopatrzenie w naturze,
- tzw. "towary w drodze",
- towary w środkach specjalnych,
- odchylenia od cen ewidencyjnych towarów.

Wartość towarów wykazywała silną tendencję wzrostową - od 2.735,6 mln zł w 1998 r. do 12.226,4 mln zł w 2000 r. W porównaniu do roku poprzedniego wzrost wyniósł 227,96% w 1999 r. oraz 36,28% w 2000 r. Udział towarów w wartości aktywów brutto w badanych latach wynosił odpowiednio: 4,72%, 9,28% oraz 14,14%.

Należności z tytułu dostaw i usług obejmują wszelkie należności jednostki budżetowej oraz środków specjalnych z tytułu rozrachunków z dostawcami i odbiorcami oraz należności z tytułu sprzedaży dóbr i usług. Należności te wynosiły od 24,2 mln zł w 1998 r. poprzez 70,1 mln zł w 1999 r. do 100,0 mln zł w 2000 r.

Należności wewnątrzzakładowe obejmują:

- rozrachunki ZFŚS (Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych) z jednostkami budżetowymi z tytułu pożyczek na cele mieszkaniowe
- należności CRN z tytułu krótkoterminowego dofinansowania środków obrotowych zakładów budżetowych,
- rozrachunki z tytułu zastępczych wypłat odszkodowań w WSzW,
- należności z tytułu innych rozrachunków o charakterze wewnątrz--resortowym.

W porównaniu z rokiem poprzednim wartość należności wewnątrzzakładowych w 1999 r. wzrosła o 61,81%, a w roku 2000 zmniejszyła się o 12,78%. Na koniec 2000 r. ich wartość wynosiła 92,3 mln zł.

Pozycja aktywów "Pozostałe należności" obejmuje przede wszystkim:

- różne rozrachunki z tytułu wynagrodzeń,
- rozrachunki z pracownikami z tytułu zaliczek,
- rozrachunki z pracownikami z tytułu pożyczek z ZFŚS,
- rozrachunki w pracownikami z tytułu kwot należnych osobom trzecim,
- należności z tytułu roszczeń wojska (w tym z tytułu szkód w mieniu),
- rozliczenie niedoborów i szkód,
- inne różne rozrachunki.

W badanych latach wartość pozostałych należności wynosiła od 80,6 mln zł w 1998 r. poprzez 110,5 min zł w 1999 r. do 122,9 min zł w 2000 r.

Wskaźniki dynamiki o podstawie stałej wynosiły 137,05% w 1999 r. oraz 151,58% w 2000 r.

Wartość środków pieniężnych (w kasie, na rachunkach bankowych i "w drodze" oraz znaki wartościowe) wynosiła od 747,7 mln zł w 1998 r. do 407,9 mln zł w 2000 r. Zasadnicze składniki tej pozycji bilansowej to:

- środki budżetowe otrzymane na rok następny,
- środki pieniężne dotyczące środków specjalnych,
- środki pieniężne funduszy specjalnych,
- inne środki pieniężne (w tym sumy depozytów i sumy na zlecenie).

Pozycja "Inne aktywa" obejmuje rozliczenie wyniku finansowego środków specjalnych za rok poprzedni z tytułu odpisu na dochody budżetowe oraz na inny rodzaj środka specjalnego (konta te są rozliczane poprzez przeksięgowanie na fundusz w roku następnym). Wartość tej pozycji aktywów stopniowo zmniejszała się - od 63,7 mln zł w 1998 r. do 11,6 mln zł w 2000 r. Był to efekt" wygaszania" w jednostkach budżetowych różnych form dodatkowej działalności gospodarczej w formie środków specjalnych.

Załącznik 5

PLAN WYDATKÓW
REALIZOWANYCH PRZEZ RESORT OBRONY NARODOWEJ
W 2001 R.

Dział/ Rozdział	N a z w a	Plan w tys.,zł	Przeznaczenie środków finansowych
010 01021	**Rolnictwo łowiectwo** Inspekcja Weterynaryjna	**2.569**	Środki na utrzymanie i funkcjonowanie 4 wojskowych ośrodków weterynaryjnych: w Bydgoszczy, Nowym Dworze Maz., Wrocławiu i Krakowie, zw. m.in. z nadzorem laboratoryjnym nad jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, wykrywaniem i likwidowaniem chorób zakaźnych zwierząt na terenach jednostek i obiektów wojskowych ochroną żywności i zwierząt przed skutkami działania czynników biologicznych, chemicznych i promieniotwórczych itp.
700 70013	**Gospodarka Mieszkaniowa** Wojskowa Agencja Mieszkaniowa	**340.557**	Środki przeznaczone na zadania zlecone Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zarządzającej sferą mieszkalnictwa w wojsku; wydatki na dotację na zleconą przez resort realizację wypłat równoważników i ekwiwalentów należnych osobom uprawnionym na podstawie ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych oraz wydatki związane z utrzymaniem miejsc internatowych i remontem kwater, ponadto wydatki na dotację inwestycyjną dla WAM, przeznaczoną na realizację inwestycji mieszkaniowych
710 71032	**Działalność usługowa** Agencja Mienia Wojskowego	**1.826**	Wydatki przeznaczone na dotacje dla Agencji Mienia Wojskowego, na realizację zadań związanych z zagospodarowaniem mienia zbędnego oraz czasowo niewykorzystywanego przez resort ON
750 75001	**Administracja publiczna** Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	**140.166**	Wydatki dotyczące funkcjonowania komórek organizacyjnych MON
752	**Obrona narodowa**	**9.494.508**	
75201	Wojska Lądowe	5.009.842	Wydatki na zadnia obronne realizowane przez Wojska Lądowe, prowadzenie sojuszniczych działań poza granicami Polski, realizację zadań w misjach pokojowych, prowadzenie akcji ratowniczych, ochronę obiektów i kierowanie ruchem wojsk. Realizowane są przez 216 oddziałów gospodarczych
75202	Wojska Lotnicze	2.140.169	Wydatki na zadania obronne realizowane przez WLOP związane ze wsparciem lotniczym Wojsk Lądowych i Marynarki Wojennej, ostrzeganiem i powiadamianiem wojsk oraz organów administracji państwowej o zagrożeniach i uderzeniach z powietrza, a także z kontrolą ruchu lotniczego nad obszarem kraju i ratownictwem lotniczym
75203	Marynarka Wojenna	912.115	Wydatki na zadnia obronne Marynarki Wojennej dotyczące ochrony obszarów morskich oraz szlaków komunikacyjnych, działalności szkoleniowej oraz związane z udziałem w ratowaniu życia w polskiej strefie odpowiedzialności
75204	Centralne wsparcie	474.073	Wydatki w zakresie inwestycji i remontów związanych z funkcjonowaniem Wojennego Systemu Dowodzenia (WSyD), inwestycji specjalnych zabezpieczających działalność systemu łączności, zakupy stacjonarnego sprzętu łączności oraz sprzętu dla jednostek walki radioelektronicznej. Ponadto wydatki na zabezpieczenie funkcjonowania stanowisk dowodzenia szczebla centralnego, zabezpieczenie potrzeb logistyczno-finansowych, sprawowanie nadzoru nad działalnością inwestycyjną i remontowa i in.

Dział/ Rozdział	N a z w a	Plan w tys.,zł	Przeznaczenie środków finansowych
75205	Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO	61.966	Wydatki dotyczące funkcjonowania poza granicami państwa przedstawicielstw wojskowych oraz ponoszonych w kraju niezbędnych nakładów na ich obsługę logistyczno-finansową
75206	Wojskowe Służby Informacyjne	148.095	Wydatki związane z funkcjonowaniem Wojskowych Służb Informacyjnych
75207	Żandarmeria Wojskowa	114.852	Wydatki na zadnia realizowane przez Żandarmerię Wojskową, w tym m.in. na zapewnienie przestrzegania porządku i dyscypliny wojskowej, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę tajemnicy państwowej i służbowej, realizowanie działalności szkoleniowej stanów osobowych, zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń i in.
75208	Ordynariat Polowy Wojska Polskiego	12.839	Wydatki realizowane prze duszpasterstwa wojskowe, związane z opieką duszpasterską, organizowaniem uroczystości partyjno-religijnych, sprawowaniem funkcji organizacyjno-administracyjnych w zakresie utrzymania i funkcjonowania obiektów sakralnych, zabezpieczeniem materiałowo-sprzętowym, współpraca z dowództwem wojskowym i władzami lokalnymi
75209	Prawosławny Ordynariat Wojska Polskiego	1.756	
75210	Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe	890	
75211	Pozostałe jednostki wojskowe	331.065	Wydatki związane przede wszystkim z realizacją zadań przez Jednostkę Wojskową Nr 2305, koordynacją działań w zakresie ochrony technicznej obiektów jednostek organizacyjnych MON, realizacja przedsięwzięć w ramach integracji z NATO i programu „Partnerstwo dla Pokoju", finansowaniem prac naukowo-badawczych w dziedzinie obronności oraz zadań związanych z implementacją porozumień międzynarodowych, finansowaniem imprez kulturalno-oświatowych i działalności szkoleniowej i innych. Ponadto dotacje przedmiotowe dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz dotacje celowe dla wojskowych domów wypoczynkowych
75212	Pozostałe wydatki obronne	16.846	Wydatki na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne dla żołnierzy jednostek podporządkowanych MSWiA
753 75301	**Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne** Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego	**3.537.503**	Wydatki na wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, należności z tytułu 12-miesięcznych uposażeń dla żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej, a także na wynagrodzenia dla żołnierzy i pracowników 16 wojskowych biur emerytalnych oraz zabezpieczenie bieżącego funkcjonowania tych biur i obsługę wypłat świadczeń
755	**Wymiar sprawiedliwości**	**41.076**	Wynagrodzenia i pochodne należne pracownikom cywilnym oraz uposażenia wraz z pozostałymi należnościami przeznaczone dla żołnierzy zatrudnionych w sądach i prokuraturze wojskowej oraz wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem tych instytucji
75503	Sądy wojskowe	14.991	
75506	Wojskowe jednostki organizacyjne prokuratury	26.085	
801	**Oświata i wychowanie**	**468.749**	
80122	Licea wojskowe	8.684	Środki na utrzymanie i funkcjonowanie Wojskowego Liceum Muzycznego w Gdańsku oraz Ogólnokształcącego Liceum Lotniczego w Dęblinie
80142	Ośrodki szkolenia, dokształcania i doskonalenia kadr	460.065	Środki na utrzymanie i funkcjonowanie 32 specjalistycznych Centr i Ośrodków szkolenia przygotowujących specjalistów wojskowych
803 80302	**Szkolnictwo wyższe** Wyższe szkoły wojskowe	**498.256**	Wydatki na finansowanie utrzymania i funkcjonowania akademii oraz wyższych szkół wojskowych
851	**Ochrona zdrowia**	**83.997**	
85132	Inspekcja Sanitarna	8.587	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie wojskowych stacji sanitarno-epidemiologicznych w Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Modlinie i Wrocławiu, na zadania związane z prowadzeniem badań laboratoryjnych nad chorobami zakaźnymi, likwidacją ognisk epidemiologicznych, dezynfekcją, dezynsekcją i deratyzacją w tych ogniskach, profilaktycznymi pracami epidemiologicznymi, szkoleniem z zakresu oświaty sanitarnej, kontrolami stanu sanitarnego urządzeń, prowadzeniem stałego nadzoru sanitarno-epidemiologicznego itp.

Dział/ Rozdział	N a z w a	Plan w tys.,zł	Przeznaczenie środków finansowych
85156	Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego	42.794	Wydatki na zakup świadczeń zdrowotnych dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego oraz na składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za inwalidów wojskowych i wojennych
85195	Pozostała działalność	32.616	Wydatki na wypłaty należności pieniężnych przysługujących lekarzom zatrudnionym w SP ZOZ z tytułu pełnienia przez nich zawodowej służby wojskowej, usługi zlecane przez Wojskowe Komisje Lekarskie SP ZOZ-om oraz na dotacje na dofinansowanie inwestycji i zakupów inwestycji w SP ZOZ
853 85316	**Opieka społeczna** Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	**33.391**	Wydatki na sfinansowanie świadczeń społecznych dotyczących wypłat zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych wypłacanych żołnierzom zawodowym i niezawodowym oraz emerytom i rencistom wojskowym (średniomiesięcznie ok. 51.264 zasiłków rodzinnych i 8.812 zasiłków pielęgnacyjnych)
854 85404	**Edukacyjna opieka wychowawcza** Przedszkola (bez klas „0")	**43.226**	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie 120 przedszkolnych placówek wychowawczych w garnizonach wojskowych
921	**Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**	**86.844**	
92108	Filharmonie, orkiestry, chóry i kapele	32.309	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie 31 orkiestr wojskowych, w tym Reprezentacyjny Zespół Artystyczny WP, Orkiestrę Koncertową WP i Orkiestrę Reprezentacyjną WP
92109	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby	35.609	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie 125 klubów garnizonowych, w tym Domu Wojska Polskiego, na zadania w sferze oświatowej, kulturalnej, artystycznej, instruktorsko-metodycznej, rozrywkowo-rekreacyjnej oraz turystycznej dla żołnierzy, pracowników wojska, emerytów i ich rodzin
92116	Biblioteki	7.228	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie 90 bibliotek, w tym Centralnej Biblioteki Wojskowej
92117	Archiwa	**4.562**	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie 7 archiwów wojskowych, w tym Centralnego Archiwum Wojskowego, związane z gromadzeniem, przechowywaniem, udostępnianiem i opracowywaniem materiałów archiwalnych pochodzących z jednostek i instytucji wojskowych
92118	Muzea	7.136	Wydatki na utrzymanie i funkcjonowanie Muzeum Wojska Polskiego oraz Muzeum Marynarki Wojennej
Cz.29	**O g ó ł e m**	**14.778.668**	X

Opracowanie własne

Załącznik 6

PROPONOWANY UKŁAD DZIAŁOWO-ROZDZIAŁOWY BUDŻETU OBRONNEGO POLSKI

Dział **W O J S K A L Ą D O W E**

rozdział **Dowodzenie**
obejmuje:
Dowództwo Wojsk Lądowych
Dowództwo OW
Dowództwo Korpusu
Jednostki zabezpieczenia dowodzenia

rozdział **J e d n o s t k i o g ó l n o w o j s k o w e**
(desantowo-szturmowe, piechoty górskiej, kawalerii powietrznej, pancerne)
obejmuje:
Dywizje
Samodzielne brygady
Samodzielne oddziały

rozdział **L o t n i c t w o w o j s k l ą d o w y c h**

rozdział **Z a b e z p i e c z e n i e b o j o w e**
obejmuje:
Jednostki rozpoznania i WRE
Jednostki wojsk rakietowych i artylerii
Jednostki wojsk OPL
Jednostki wojsk inżynieryjnych (w tym byłe jednostki komunikacji wojskowej)
Jednostki wojsk łączności
Jednostki wojsk opchem
Jednostki topograficzne i kartograficzne

rozdział **Z a b e z p i e c z e n i e l o g i s t y c z n e**
obejmuje:
Jednostki transportowo-zaopatrzeniowe
Jednostki ewakuacyjne i remontowe
Jednostki służby zdrowia
Jednostki infrastruktury wojskowej

rozdział **Zabezpieczenie szkolenia**
obejmuje:
Ośrodki i centra szkolenia
Ośrodki szkolenia poligonowego

rozdział **Obrona terytorialna**
obejmuje:
Jednostki ochrony obiektów
Jednostki ogólnowojskowe
Jednostki inżynieryjne
Jednostki opchem
Jednostki kierowania ruchem wojsk
Komendy garnizonów

Dział **WOJSKA LOTNICZE I OBRONY POWIETRZNEJ**

rozdział **Dowodzenie**
obejmuje:
Dowództwo WLOP
Centrum Operacji Lotniczych
Dowództwa korpusów
Jednostki zabezpieczenia dowodzenia

rozdział **Jednostki lotnicze**
obejmuje:
Jednostki lotnictwa myśliwskiego
Jednostki lotnictwa myśliwsko-bombowego
Jednostki lotnictwa rozpoznawczego
Jednostki lotnictwa transportowego
Jednostki lotnictwa łącznikowego
Jednostki lotnictwa szkolnego

rozdział **Jednostki rakietowe OP**

rozdział **Zabezpieczenie bojowe**
obejmuje:
Jednostki radiotechniczne, radioelektroniczne, rozpoznania i WRE, jednostki OPL
Jednostki łączności, ubezpieczenia lotów oraz kierowania ruchem lotniczym

rozdział **Zabezpieczenie logistyczne**
obejmuje:
Jednostki transportowo-zaopatrzeniowe

Jednostki ewakuacyjno-remontowe
Jednostki służby zdrowia
Jednostki infrastruktury wojskowej

rozdział **Zabezpieczenie szkolenia**
obejmuje:
Ośrodki i centra szkolenia
Ośrodki szkolenia poligonowego

rozdział **Obrona terytorialna**
obejmuje:
Jednostki ochrony obiektów
Komendy garnizonów

rozdział **Obrona terytorialna**
obejmuje:
Jednostki ochrony obiektów
Komendy garnizonów

Dział **MARYNARKA WOJENNA**

rozdział **Dowodzenie**
obejmuje:
Dowództwo MW
Centrum Operacji Morskich
Dowództwa flotylli
Jednostki zabezpieczenia dowodzenia

rozdział **Zespoły okrętów bojowych**
obejmuje:
Dywizjony okrętów rakietowych
Dywizjony okrętów podwodnych
Dywizjony okrętów ZOP
Dywizjony okrętów transportowo-minowych
Grupa okrętów obrony przeciwminowej (trałowce)
Grupa okrętów hydrograficznych
Grupa okrętów ratowniczych

rozdział **Lotnictwo MW**
obejmuje:
Jednostki lotnictwa myśliwskiego
Jednostki lotnictwa rozpoznawczego
Jednostki lotnictwa ZOP

rozdział **Zabezpieczenie bojowe**

obejmuje:
Jednostki rozpoznania i WRE
Jednostki artylerii nabrzeżnej
Jednostki wojsk OPL
Jednostki wojsk inżynieryjnych
Jednostki wojsk łączności
Jednostki wojsk opchem
Grupa okrętów pomocniczych
Okręty badawcze

rozdział **Zabezpieczenie logistyczne**
obejmuje:
Jednostki transportowo-zaopatrzeniowe
Jednostki ewakuacyjno-remontowe
Jednostki służby zdrowia
Jednostki infrastruktury wojskowej

rozdział **Zabezpieczenie szkolenia**
obejmuje:
Ośrodki i centra szkolenia
Ośrodki szkolenia poligonowego

rozdział **Obrona terytorialna**

Dział **ADMINISTRACJA PUBLICZNA**

rozdział **Zarządzanie i dowodzenie**
(jednostki organizacyjne urzędu ministra ON)

Dział **CENTRALNE WSPARCIE**

rozdział **DOWODZENIE**
obejmuje:
Dowództwa okręgów wojskowych
Dowództwo Garnizonu Warszawa
Jednostki organizacyjne wchodzące w skład urzędu MON
zaopatrywane przez DGW
Jednostki specjalne

rozdział **Wojskowe Służby Informacyjne**

rozdział **Żandarmeria Wojskowa**

rozdział **Jednostki terenowej administracji wojskowej**
obejmuje:
Wojewódzkie sztabu wojskowe
Wojskowe komendy uzupełnień
Garnizonowe ośrodki mobilizacyjne

rozdział **Zabezpieczenie logistyczne**
obejmuje:
Jednostki transportowo-zaopatrzeniowe
Jednostki ewakuacyjno-remontowe
Jednostki służby zdrowia
Delegatury Wojskowego Dozoru Technicznego, Rejonowe
Przedstawicielstwa Wojskowe
Przedstawicielstwa Wojskowe

rozdział **Infrastruktura wojskowa**
obejmuje:
Rejonowe (Stołeczny) Zarząd Infrastruktury
Terenowe oddziały infrastruktury
Jednostki infrastruktury wojskowej

rozdział **Wojskowe Biura Emerytalne**

rozdział **Pozostałe jednostki organizacyjne**

Dział **SZKOLNICTWO WYŻSZE**
Akademie wojskowe
Wyższe szkoły oficerskie

Dział **UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE**

Dział **POZOSTAŁE WYDATKI OBRONNE**

rozdział **Przedstawicielstwa wojskowe i zespoły łącznikowe NATO**
(w rozdziale tym mieścić się powinny także składki do budżetu wojskowego itp.)

rozdział **Duszpasterstwo wojskowe**
obejmuje:
Ordynariat Polowy WP
Prawosławny Ordynariat Wojskowy

200

Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe

rozdział **Wydatki obronne innych resortów**

Opracowano na podstawie Decyzji dyrektora Departamentu Budżetowego nr 25 z dnia 3 grudnia 1997 r. w sprawie klasyfikacji analitycznej dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów Ministerstwa Obrony Narodowej, załącznik

Załącznik 7

STRUKTURA PRZEDMIOTOWA BUDŻETU OBRONNEGO WEDŁUG ZASAD OBOWIĄZUJĄCYCH W NATO

1) Wydatki operacyjne (operating costs)
   a) wydatki osobowe
      - utrzymanie personelu wojskowego
      - utrzymanie personelu cywilnego
      - emerytury
   b) wydatki operacyjno-gospodarcze
      - amunicja i materiały wybuchowe
      - produkty naftowe
      - części zamienne (zakupywane po wyczerpaniu się zapasowych części zamiennych dostarczanych w zestawach ze sprzętem zasadniczym)
      - inny sprzęt i wyposażenie
      - dzierżawy
      - inne wydatki bieżące i obsługa

2) Wyposażenie techniczne i budownictwo (procurement and construction)
   a) sprzęt główny
      - systemy rakietowe
      - rakiety
      - broń jądrowa
      - statki powietrzne
      - artyleria
      - pojazdy pola walki
      - sprzęt inżynieryjny
      - broń i drobne uzbrojenie
      - pojazdy transportowe
      - okręty i środki przybrzeżne
      - sprzęt informatyczny i łączności

   b) budownictwo wojskowe

3) Badania i prace naukowe (research and development)

Uwaga: W grupie drugiej (wyposażenie techniczne i budownictwo) mieszczą się remonty wyposażenia i infrastruktury realizowane na podstawie odrębnych projektów i kosztorysów, jeśli przekraczają poziom wydatków w wysokości 300 tys. BEF (30 tys.zł).

Opracowano na podstawie wytycznych SHAPE: Preparation and submission of the budget estimates – standard qudances, Supreme Headgquarter Allied Powers Europe, Belgia 1996

Załącznik 8

PROGNOZA BUDŻETU OBRONNEGO POLSKI NA LATA 2001-2010

- Prognoza dynamiki PKB
- Baza wyjściowa do określenia prognozy
- Wariant I prognozy (ekstrapolacja trendu z lat 1991-2000)
- Wariant II prognozy (ekstrapolacja trendu z lat 1996-2000)
- Wariant III prognozy (stały udział budżetu obronnego w PKB

PROGNOZA DYNAMIKI PKB NA LATA 2001-2010

Lp.	Opracowanie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		w %%									
1	Prognoza MF na której oparto program 6-letni	4,5	5,3	5,4	5,9	6,1	6,4	X	X	X	x
2	Założenia przyjęte w projekcie budżetu państwa na 2002 rok	Uśrednione				X	X	X	X	X	X
		1,2	1,05	3,1	4,0						
3	Prognoza „ośrodka łódzkiego"	X	X	X	X	5,4	4,6	4,4	3,9	3,5	3,1

Opracowanie własne

BAZA WYJŚCIOWA DO OKREŚLENIA PROGNOZY KSZTAŁTOWANIA SIĘ BUDŻETU OBRONNEGO W LATACH 2001-2010

Rok	Wydatki budżetowe MON w cenach bieżących		Wskaźniki zmiany cen konsumpcyjnych		Wydatki budżetowe MON w cenach planu 2001 r.		
	kwota	Zmiany rok poprzedni =100 w %	Rok poprzedni = 100	Ceny planu 2001 = 100	kwota	zmiany rok poprzedni =100 w %	zmiany rok 1990 = 100 w %
1990	1.599,5	X	X	10,828	17.320,5	X	X
1991	2.058,2	128,7	1,703	6,358	13.086,9	-24,4	75,6
1992	2.908,1	141,3	1,430	4,446	12.930,8	-1,2	74,7
1993	3.846,5	132,3	1.353	3,286	12,641,1	-2,2	73,0
1994	5.117,0	133,0	1,322	2,486	12.720,5	0,6	73,4
1995	6.594,4	128,9	1,278	1,945	12.827,2	0,8	74,1
1996	8.313,2	126,1	1,199	1,622	13.486,7	5,1	77,9
1997	10.076,7	121,2	1,149	1,412	14.227,8	5,5	82,1
1998	11.686,9	116,0	1,118	1,263	14.759,6	3,7	85,2
1999	12.242,3	104,8	1,073	1,177	14.409,2	-2,4	83,2
2000	13.239,2	108,1	1,100	1,055	14.165,9	-1,7	81,8

Opracowano na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992-2001 i materiałów analitycznych sporządzonych w Departamencie Budżetowym MON

WARIANT I PROGNOZY BUDŻETU OBRONNEGO NA LATA 2001-2010
(ekstrapolacja trendu z okresu 1991-2000)

ceny 2001 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem 2001-2006	2007	2008	2009	2010
1	Prognozowana dynamika wydatków budżetowych MON (w %)	X	X	95,4	95,4	95,4	95,4	X	95,4	95,4	95,4	95,4
2	Prognozowane wydatki budżetowe MON (w mln zł)	14.022	13.881	13.242	12.633	12.052	11.498	77.329	10.969	10.464	9.983	9.524
3	Wydatki budżetowe MON wg „Programu" (w mln zł)	15.091	16.068	16.935	17.935	19.029	20.246	105.304	X	X	X	X
4	Odchylenia (w mln zł)	-1.069	-2.187	-3.693	-5.302`	-6.977	-8.748	-27.975	X	X	X	X

Opracowano na podstawie materiału analitycznego Departamentu Budżetowego MON

WARIANT II PROGNOZY BUDŻETU OBRONNEGO NA LATA 2001-2010
(ekstrapolacja trendu z okresu 1996-2000)

ceny 2001 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem 2001-2006	2007	2008	2009	2010
1	Prognozowana dynamika wydatków budżetowych MON (w %)	X	X	1,027	1,027	1,027	1,027	X	1,027	1,027	1,027	1,027
2	Prognozowane wydatki budżetowe MON (w mln zł)	14.022	13.881	14.256	14.641	15.036	15.442	87.278	15.859	16.287	16.727	17.179
3	Wydatki budżetowe MON wg „Programu" (w mln zł)	15.091	16.068	16.935	17.935	19.029	20.246	105.304	X	X	X	X
4	Odchylenia (w mln zł)	-1.069	-2.187	-2.679	-3.294	-3.993	-4.804	-18.026	X	X	X	X

Opracowano na podstawie materiału analitycznego Departamentu Budżetowego MON

WARIANT III PROGNOZY BUDŻETU OBRONNEGO NA LATA 2001-2010
(według formuły stałego udziału w PKB)

Lp.	Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem 2001-2006	2007	2008	2009	2010
1	Produkt krajowy brutto (mld zł – ceny 2001 r.)	728,9	736,2	759,0	789,4	832,0	870,3	4.715,7	908,6	944,0	977,0	1.007,3
2	Udział budżetu MON w PKB (w %)	1,92	1,89	1,95	1,95	1,95	1,95	X	1,95	1,95	1,95	1,95
3	Budżet MON (w mln zł)	14.022	13.881	14.801	15.393	16.244	16.971	91.292	17.718	18.408	19.052	19.642
4	Budżet MON wg „Programu" (w mln zł)	15.091	16.068	16.935	17.935	19.029	20.246	105.304	X	X	X	X
5	Odchylenia (w mln zł)	-1.069	-2.187	-2.134	-2.542	-2.805	-3.275	-14.012	X	X	X	X

Opracowano na podstawie materiału analitycznego Departamentu Budżetowego MON